

Flexibel bestemmen

Een meervoudige casestudy naar het adaptief vermogen van gemeenten
bij de implementatie van omgevingsplannen



Afstudeeronderzoek van Tabitha Hofland
Rotterdam, Juli 2020



Flexibel bestemmen

Een meervoudige casestudy naar het adaptief vermogen van gemeenten
bij de implementatie van omgevingsplannen

Student: Tabitha Hofland (487465)
Cursus: Masterthesis
Begeleider: prof. dr. ing. G. R. Teisman
Tweede lezer: prof. dr. J. Edelenbos
Stage: Gemeente Alphen a/d Rijn
Stagebegeleider: Peter Commissaris
Datum: Juli 2020

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master Bestuurskunde
Governance & Management van Complexe Systemen

“Als verandering de enige constante betreft,
is overleven een zaak van aanpassing.”

Beste lezer,

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie met als onderwerp het adaptief vermogen van gemeenten in relatie tot de implementatie van omgevingsplannen. Mijn interesse voor de rol van de overheid in een complexe en snel veranderende maatschappij heeft tot de keuze van dit onderwerp geleid. Om als gemeente mee te bewegen met de dynamiek van de samenleving is adaptief vermogen vereist. Immers, als verandering de enige constante betreft, is overleven een zaak van aanpassing. Een flexibele manier van bestemmen middels het omgevingsplan biedt hiervoor mogelijkheden.

Deze thesis over adaptief vermogen is het resultaat van mijn afstudeerstage bij de gemeente Alphen aan den Rijn en is tevens het sluitstuk van de Bestuurskunde master ‘Governance en Management van Complexe Systemen’. Bij de totstandkoming van dit onderzoek heb ik de nodige steun en begeleiding mogen ontvangen van verschillende personen. Een speciaal dankwoord gaat uit naar prof. dr. ing. Geert Teisman die mij namens de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft begeleid. Zijn kritische en nuttige terugkoppelingen op mijn aangeleverde stukken hebben een grote bijdrage geleverd aan het volbrengen van mijn masterthesis.

Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider Peter Commissaris bedanken voor het mogelijk maken van deze afstudeerstage en de prettige samenwerking. Zijn kennis, enthousiasme en feedback hebben bijgedragen aan een leerzame afstudeerperiode. Ook wil ik alle respondenten hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Tot slot wil ik mijn naaste omgeving bedanken voor hun betrokkenheid en steun tijdens het schrijven van mijn masterthesis.

Er rest mij nu niet meer dan u, als lezer, veel leesplezier te wensen.

Met hartelijke groet,

Tabitha Hofland

Den Haag, Juni 2020

Samenvatting

De huidige samenleving wordt gekenmerkt door toenemende complexiteit en snel veranderende maatschappelijke omstandigheden. Dit stelt eisen aan (lokale) overheden. Om efficiënt binnen deze dynamiek te kunnen opereren, moeten gemeenten beschikken over adaptief vermogen. Dit houdt in dat zij zich snel en flexibel kunnen aanpassen en in staat zijn om adequaat in te spelen op ontwikkelingen die zich voordoen in de praktijk. De komst van de Omgevingswet die vanaf 1 januari 2022 in werking treedt, biedt juridische mogelijkheden voor gemeenten om de mate van adaptiviteit te vergroten. De Omgevingswet vervangt de vele bestaande wetten op het gebied van fysieke leefomgeving en heeft als doel om te voorzien in een gezonde en veilige leefomgeving. Daarnaast biedt de wet ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ruimte wordt geboden in het omgevingsplan, een nieuw beleidsinstrument, waarin regels staan over de fysieke leefomgeving op lokaal niveau. Het omgevingsplan kent een flexibele opzet en bevat open normen die ruimte laten voor privaat initiatief en lokaal maatwerk. Verschillende gemeenten bereiden zich actief voor op de komst van de Omgevingswet door alvast te experimenteren met (voorlopers van) omgevingsplannen¹.

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe de experimenten met omgevingsplannen verlopen in de praktijk en in hoeverre gemeenten in dit proces beschikken over adaptief vermogen. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren de mate van adaptiviteit bevorderen of juist belemmeren. Om een goed beeld te schetsen van de praktijksituatie is onderzoek gedaan in vier gemeenten met een vergelijkbare case, namelijk: de transformatie van een oud (bedrijven)terrein naar een gebied waar verschillende functies en activiteiten naast elkaar mogen bestaan. Het gaat om de transformatiegebieden 'Rijnhaven Oost' in gemeente Alphen aan den Rijn, 'de Binckhorst' in gemeente Den Haag, 'The Greenvillage' in gemeente Delft en 'Noordpoort' in gemeente Meppel.

Uit de doelstelling vloeit de volgende hoofdvraag voort: *"In hoeverre beschikken gemeenten over adaptief vermogen bij de implementatie van omgevingsplannen in transformatiegebieden en hoe verhoudt zich dat tot de gehanteerde leiderschapstijl van de gemeenten?"*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn in totaal 18 gemeenteambtenaren en initiatiefnemers geïnterviewd binnen bovengenoemde 4 gemeenten. Zij zijn bevraagd over hun ervaringen ten aanzien van het samenwerkingsproces, de rol van overheid en de flexibiliteit van het omgevingsplan. Hierbij is de 'Complexity Leadership Theory' van Uhl-Bien, Marion en McKelvey (2007) leidend geweest. Deze theorie stelt dat zowel administratief als adaptief leiderschap nodig is voor efficiënte overheidssturing. Enerzijds moet er ruimte worden gecreëerd voor flexibiliteit, leren en experimenteren (adaptief leiderschap), anderzijds is het van belang dat er voldoende aandacht blijft voor formele sturingsprocessen, rechtszekerheid en controle (administratief leiderschap). Deze twee vormen van leiderschap komen samen in 'ondersteunend leiderschap'.

Om het adaptief vermogen van de gemeenten meetbaar te maken is per gemeente een score toegekend op basis van drie aspecten. Het eerste meet de dominante leiderschapstijl van een gemeente. Het tweede aspect meet de hoeveelheid wetsinterpreterende beleidsregels die zijn aangepast en binnen welke tijdsperiode dit is gerealiseerd. Het derde aspect meet de ontvankelijkheid van gemeenten voor initiatieven. Per aspect is een score toegekend van 1): Niet adaptief, 2): Matig adaptief, 3): Enigszins adaptief, 4): Adaptief en 5): Zeer adaptief.

¹ De officiële benaming betreft 'bestemmingsplan met verbrede reikwijdte', maar aangezien deze planvorm 'in de geest van' de Omgevingswet is, wordt in dit onderzoek de term 'omgevingsplan' gebruikt.

Empirisch onderzoek heeft aangetoond dat in alle gemeenten zowel de administratieve als adaptieve leiderschapsstijl aanwezig is. Echter, in de gemeenten Alphen aan den Rijn, Delft en Meppel is de adaptieve leiderschapsstijl overheersend en bij de gemeente Den Haag is de administratieve leiderschapsstijl het meest dominant. Er zijn er verschillende variabelen van adaptief leiderschap die adaptief vermogen van gemeenten vergroten. Deze worden genoemd in aanbeveling 1. Daarnaast blijkt de dominante leiderschapsstijl sterk samen te hangen met de grootte van het transformatiegebied en het daarmee samenhangend aantal betrokken partijen en belangen. Hoe kleiner het transformatiegebied, des te hoger de gemeente scoort op adaptief vermogen. De totale score voor het adaptief vermogen bedraagt voor de gemeente Delft een 5, voor de gemeente Meppel tevens een 5, voor de gemeente Alphen aan den Rijn een 4,3 en voor de gemeente Den Haag een 3,3.

Aan de hand van de resultaten en conclusie is een aantal aanbevelingen gedaan:

Aanbeveling 1: Versterk de inzet van adaptief leiderschap

De inzet van verschillende variabelen van adaptief leiderschap vergroten het adaptief vermogen van de gemeente, namelijk: nauwe samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers in een informele structuur; initiatiefnemers vroegtijdig betrekken bij het proces en hen inspraak geven; gebruik maken van open normen; regels laten dienen als richtlijn; verschillende functies naast elkaar toestaan in een gebied; functies maximaliseren met een percentage; werken met beloningsplanologie; een open en flexibele houding van betrokkenen; en focus op vertrouwen.

Aanbeveling 2: Beperk de grootte van het transformatiegebied tot maximaal 100 hectare

Door de gebiedsgrootte te beperken blijft het aantal verschillende belangen meer behapbaar en kan een gemeente snel en adequaat blijven reageren op ontwikkelingen. Indien deze beperking niet mogelijk is, is het raadzaam om twee of meer plannen op te stellen voor deelgebieden.

Aanbeveling 3: Creëer binnen de gemeente een platform voor integraal werken en stel het overkoepelende belang centraal

Het platform kan zowel de vorm van een projectgroep als een omgevingstafel aannemen, mits de samenwerking zich voornamelijk richt op het realiseren van integraliteit. Betrokken ambtenaren moeten het overkoepelende belang centraal kunnen stellen en niet worden afgerekend op het toetsen van de regels vanuit hun eigen vakgebied.

Aanbeveling 4: Creëer samen met initiatiefnemers een gedeelde perceptie van open normen

De effectiviteit van de samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers hangt grotendeels af van de overeenstemming van verschillende percepties. Besteedt daarom aan de voorkant van het proces veel aandacht aan het creëren van een gedeelde perceptie voor de invulling van open normen.

Aanbeveling 5: Investeer in de kundigheid en flexibiliteit van gemeenteambtenaren

Het omgevingsplan vraagt om een professionaliseringsslag van gemeenteambtenaren. De nieuwe werkwijze doet een beroep op nieuwe vaardigheden. Daarnaast is een meer flexibele houding en een verandering van mindset vereist. Het is daarom aanbevelingswaardig om een cursus of training aan te bieden die deze vaardigheden stimuleren en ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de 'Training Ambtenaar 3.0', aangeboden door kennisplatform 'CROW' en speciaal ontwikkeld voor overheidsmedewerkers die werkzaam zijn binnen het fysieke domein.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	8
1.1 Achtergrond.....	8
1.2 Aanleiding en probleemstelling.....	9
1.3 Livinglab.....	10
1.4 Doel- en vraagstelling.....	10
1.5 Relevantie.....	11
1.6 Leeswijzer	12
2. De Omgevingswet.....	13
2.1 De Omgevingswet	13
2.1 Het Omgevingsplan	13
2.2 Verschil omgevingsplan en bestemmingsplan	14
3. Theoretisch kader	17
3.1 Complex systeem	17
3.2 Adaptief vermogen.....	19
3.3 Overheidssturing	19
3.4 Complexity Leadership Theory	20
3.4.1. Administratief leiderschap	21
3.4.2. Adaptief leiderschap.....	21
3.4.3. Ondersteunend leiderschap	22
3.5 Conceptueel model	23
4. Methodologisch kader.....	24
4.1 Operationalisatie	24
4.2 Onderzoekstrategie en onderzoekmethode	28
4.3 Data-analyse	29
4.4 Case selectie	29
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	30
5. Resultaten	32
5.1 Beschrijving cases	32
5.2 Resultaten gemeente Alphen a/d Rijn - Rijnhaven Oost	33
5.2.1 Administratief & adaptief leiderschap	33
5.2.2 Ondersteunend leiderschap.....	36
5.2.3 Adaptief vermogen	37
5.3 Resultaten gemeente Den Haag – de Binckhorst.....	39

5.3.1 Administratief & Adaptief leiderschap	39
5.3.2 Ondersteunend leiderschap.....	43
5.3.3 Adaptief vermogen	44
5.4 Resultaten gemeente Delft – The Green Village	46
5.4.1 Administratief & Adaptief leiderschap	46
5.4.2 Ondersteunend leiderschap.....	48
5.4.3 Adaptief vermogen	48
5.5 Resultaten gemeente Meppel – Transformatiegebied Noordpoort	49
5.5.1 Administratief & Adaptief leiderschap	49
5.5.2 Ondersteunend leiderschap.....	52
5.5.3 Adaptief vermogen	53
5.6 Vergelijking cases.....	54
6. Conclusie	61
6.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen	61
6.2 Discussie	66
6.3 Aanbevelingen.....	67
Literatuurlijst	69
Bijlage 1 - Interviewguide.....	72
Bijlage 2 – Respondenten.....	74

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De samenleving wordt gekenmerkt door een hoge mate van dynamiek (Rotmans, 2014). Er vinden voortdurend maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen plaats. Deze worden gevoed door ontwikkelingen als individualisering, digitalisering en globalisering. Daarnaast ontstaat er een groeiende behoefte van burgers en ondernemers aan participatie en co-creatie.

Ook binnen de fysieke leefomgeving doen zich snelle en fundamentele veranderingen voor (Ministerie van I&M, 2016). Een voorbeeld hiervan is de transitie naar de nieuwe Omgevingswet die op 1 Januari 2022 wordt ingevoerd. Om adequaat op dergelijke veranderingen te kunnen anticiperen en daarbinnen efficiënt te opereren, moet de overheid zich effectief kunnen aanpassen (van der Steen & van Buuren, 2017). Indien de overheid beschikt over adaptief vermogen behoudt ze haar bestaansrecht en draagkracht in de samenleving.

Binnen het huidige omgevingsrecht kan de overheid onvoldoende inspelen op veranderingen in de samenleving (Ministerie van I&M, 2014). Er wordt geen rekening gehouden met regionale verschillen waardoor maatwerk niet mogelijk is. Ook biedt het omgevingsrecht weinig ruimte voor duurzame initiatieven vanuit de samenleving. Dit is niet wenselijk gezien de veranderende verhoudingen tussen de overheid en de steeds mondiger wordende burgers. Bovendien is er sprake van een aanzienlijke daling in de omvang van gemeentelijke grondposities (ten Have, Bos & Mouser, 2018). Dit impliceert dat de overheid zelf ook gebaat is bij meer ruimte voor privaat initiatief.

Daarnaast is het omgevingsrecht door de jaren heen uitgegroeid tot een divers en complex geheel van wettelijke kaders. Er zijn aparte wetten voor alle deelgebieden van de fysieke leefomgeving. De verbrokkeling van wetten leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen. Veel projecten binnen de fysieke leefomgeving hebben met meerdere (conflicterende) wettelijke kaders te maken. De versnipperde regelgeving die per sector geordend is, leidt tot weinig samenhang binnen het omgevingsrecht. Hierdoor is het voor initiatiefnemers onvoldoende inzichtelijk wat wel en niet is toegestaan. Kortom, het omgevingsrecht is rigide, onoverzichtelijk en weinig samenhangend. Ook is er sprake van weinig tot geen adaptief vermogen van de overheid; de gedetailleerde regels en wetten en de geringe ruimte voor dynamiek belemmeren de bestuurlijke wens om dynamiek te faciliteren en om initiatieven van buiten de overheid te stimuleren. Hierdoor kan het omgevingsrecht geen maatwerk leveren en is de overheid onvoldoende in staat om in te spelen op veranderingen in de samenleving.

De komst van de Omgevingswet, die per 1 januari 2022 van kracht wordt, moet hier verandering in brengen (VNG, 2017). De Omgevingswet bundelt en vereenvoudigt alle huidige regels en wetten voor de fysieke leefomgeving tot één wet. Via een nieuw instrumentarium kan het adaptief vermogen van de overheid worden vergroot. Het uitgangspunt van de nieuwe wet is driedelig. Ten eerste beoogt de wet eenvoud en samenhang te creëren binnen het omgevingsrecht. Ten tweede moet de wet meer ruimte scheppen voor regionaal en lokaal maatwerk door de decentralisatie van de wet- en regelgeving naar provincies en gemeenten. Ten derde beoogt de wet meer ruimte te scheppen voor privaat initiatief door te werken met uitnodigingsplanologie (Ministerie van I&M, 2014). Daarbij moet het doel van het initiatief centraal komen te staan in plaats van de vraag of iets wettelijk gezien wel of niet is toegestaan.

Kenmerkend voor de Omgevingswet is dat de maatschappelijke opgaven centraal worden gesteld (van der Steen & van Buuren, 2017). Dit betekent dat het ruimtelijk beleid niet langer is gericht op de ruimte als geografische entiteit. De nieuwe wet beoogt dat 'ruimte' wordt beschouwd als een platform waarbinnen sociale dynamiek plaats kan vinden. De ruimte staat in dit geval niet op zichzelf, maar staat ten dienste aan bepaalde activiteiten (zoals wonen, werken en leven). Bepaalde opgaven zullen dan ook een grensoverstijgend schaalniveau betreffen. Dit vraagt om een integrale aanpak van overheden. Ook moet men bereid zijn om samen te werken met burgers en bedrijven, en daarbij het principe van uitnodigingsplanologie hanteren.

De Omgevingswet biedt zes kerninstrumenten die het voor overheden mogelijk maakt om het adaptief vermogen te vergroten, waardoor er snel en flexibel ingespeeld kan worden op veranderingen binnen de fysieke leefomgeving (Ministerie van I&M, 2014). De omgevingsvisie is hierbij het overkoepelende instrument en het omgevingsplan geeft hier verdere invulling aan. In een omgevingsplan staan de algemene regels van de fysieke leefomgeving die gelden voor een bepaald grondgebied binnen een gemeente. Het plan is integraal en gebiedsdekkend en vergroot tevens de bestuurlijke afwegingsruimte van overheden. Gemeenten en provincies bepalen zelf hoe zij invulling geven aan deze afwegingsruimte. Een voorbeeld hiervan is het hanteren van open normen die flexibele kaders stellen voor ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Met dergelijke flexibele en globale plannen wordt beoogd om uitnodigingsplanologie te stimuleren. Zo kan het omgevingsplan worden ingezet om het adaptief vermogen van de overheid te vergroten.

Om gemeenten actief voor te bereiden op de Omgevingswet krijgen zij de mogelijkheid om te experimenteren met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (Ministerie van I&M, 2017). De Crisis- en herstelwet (Chw) legt de juridische grondslag voor dit experiment. Een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is 'in de geest van' de Omgevingswet. Het plan biedt een nieuw instrumentarium dat vergelijkbaar is met het toekomstige omgevingsplan. Zo kunnen gemeenten oefenen met de nieuwe mogelijkheden die het omgevingsplan biedt (Platform31, 2016). Deze nieuwe vorm van bestemmen maakt organische gebiedsontwikkeling beter mogelijk. Zo biedt het bijvoorbeeld de mogelijkheid om bedrijventerreinen te transformeren. Dit is iets wat tot voorheen vrijwel onmogelijk was, gezien de financiële consequenties en de milieumomstandigheden.

Aangezien de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte vooruitlopen op het omgevingsplan uit de Omgevingswet, wordt in dit onderzoek de term 'omgevingsplan' gebruikt.

1.2 Aanleiding en probleemstelling

Gemeente Alphen a/d Rijn is een van de gemeenten die experimenteert met het omgevingsplan (Ministerie van I&M, 2017). In het bedrijventerrein 'Rijnhaven', gelegen aan de rand van de gemeente, functioneert alleen het westelijke gedeelte goed. Het oostelijke gedeelte van het bedrijventerrein (ook wel 'Rijnhaven Oost' genoemd) is relatief kleinschalig en wordt niet langer als industriegebied gebruikt. Dat deel van het bedrijventerrein is aan verpaupering onderhevig en is daarom aangewezen als transformatiegebied. De gemeente wil 'Rijnhaven Oost' omvormen tot een gebied waar ruimte is voor wonen, werken en recreatie. Het omgevingsplan biedt mogelijkheden om deze transformatie te kunnen realiseren.

Vanuit de gemeente Alphen a/d Rijn is de vraag gerezen hoe de implementatie van het omgevingsplan tot stand komt in de praktijk, waarbij de focus ligt op hoe open normen bijdragen aan de ontwikkeling

van een gebied. Uit vooronderzoek is echter gebleken dat experimenteren met het omgevingsplan binnen 'Rijnhaven Oost' meer blijkt te zijn dan een juridische praktijktest van een nieuwe planvorm. De komst van de Omgevingswet en de experimenten met het omgevingsplan doen een dringend beroep op het bestuur om zich op een andere manier te organiseren. (Ministerie van I&M, 2017).

Dit komt omdat het omgevingsplan een flexibele en globale opzet kent waarin veel ruimte is voor interpretatie. Dit vraagt om een paradigmaverschuiving in de houding van de gemeentelijke overheid. Er is een fundamenteel andere manier van overheidssturing nodig waarbij een flexibele houding, integraal werken, aanpassingsvermogen en samenwerking met private partijen noodzakelijk is (Rotmans, 2014). Het omgevingsplan biedt mogelijkheden voor gemeenten om op effectieve wijze te anticiperen op ontwikkelingen die zich voordoen in de praktijk. Om deze effectief te benutten moeten gemeenten zich flexibel, transparant en uitnodigend opstellen en daarnaast bereid zijn om dynamiek te faciliteren. Op deze manier kan de gemeente sneller en makkelijker aansluiten bij ontwikkelingen en inspelen op onvoorziene omstandigheden die gedurende het proces ontstaan.

Kortom, het experimenteren met een omgevingsplan doet een groot beroep op het adaptief vermogen van gemeenten. Voor een succesvolle totstandkoming van het experiment zal in dit onderzoek dus niet alleen gekeken worden naar het gebruik van open normen, maar ook naar andere factoren die invloed hebben op het adaptief vermogen van de gemeentelijke overheid.

Het transformatiegebied 'Rijnhaven Oost' in gemeente Alphen a/d Rijn wordt in dit onderzoek vergeleken drie andere gemeenten die experimenteren met omgevingsplannen. De andere drie cases betreffen evenals 'Rijnhaven Oost' een transformatiegebied en vormen daarom geschikt vergelijkingsmateriaal. Het gaat om de transformatiegebieden 'de Binckhorst' in gemeente Den Haag, 'The Greenvillage' in gemeente Delft en 'Noordpoort' in gemeente Meppel. In totaal worden dus vier cases onderzocht.

1.3 Livinglab

Dit afstudeeronderzoek levert tevens een bijdrage aan 'LivingLab Zuid-Holland'. Dit is een samenwerkingsverband in het kader van de Omgevingswet. Het samenwerkingsverband bestaat uit de provincie Zuid-Holland, gemeenten Alphen a/d Rijn, Leiden en Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen, het adviesbureau 'Mees Ruimte & Milieu', studenten van de Hogeschool Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam, Hoogheemraadschap, VNG en Omgevingsdiensten. De betrokken actoren doen onderzoek naar verschillende aspecten binnen de Omgevingswet en wisselen kennis met elkaar uit om zich zo gezamenlijk voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet.

1.4 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe experimenten met omgevingsplannen in verschillende gemeenten uitwerken in de praktijk en in hoeverre gemeenten daarbij beschikken over adaptief vermogen, zodat zij zich snel kunnen aanpassen aan veranderingen en ontwikkelingen die zich voordoen. Daarbij wordt gekeken naar de relatie met de gehanteerde leiderschapstijl van een gemeente en welke variabelen van de leiderschapstijl positieve dan wel negatieve invloed hebben op het adaptief vermogen van gemeenten.

De resultaten van dit onderzoek geven de gemeente Alphen a/d Rijn informatie over de praktijksituatie. Ze geven antwoord op de vraag of gebruik van open normen de overheid daadwerkelijk helpt om makkelijker en sneller in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Daarnaast maakt het onderzoek voor alle onderzochte gemeenten inzichtelijk hoe de leiderschapsstijl van de gemeente van invloed is op de mate van adaptiviteit. Ook toont het waar kansen en uitdagingen liggen en hoe een grotere mate van adaptiviteit gerealiseerd kan worden.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“In hoeverre beschikken gemeenten over adaptief vermogen bij de implementatie van omgevingsplannen in transformatiegebieden en hoe verhoudt zich dat tot de gehanteerde leiderschapsstijl van de gemeenten?”

Om deze vraag te beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld:

1. Wat wil een gemeente met een omgevingsplan vastleggen en realiseren?
2. Hoeveel ruimte tot aanpassing biedt een omgevingsplan in vergelijking met reguliere bestemmingsplannen?
3. Is er na het vastleggen van een omgevingsplan ruimte voor aanpassing van plannen en hoe komt dit tot uiting in het omgevingsplan?
4. Welke variabelen van leiderschap bevorderen of belemmeren het adaptief vermogen en hoe beïnvloeden zij de gemeenten in hun handelen?
5. In hoeverre zijn de belemmerende en bevorderende variabelen aanwezig in de transformatiegebieden ‘Rijnhaven Oost’, ‘de Binckhorst’, ‘The Greenvillage’ en ‘Noordpoort’?

1.5 Relevantie

De invoering van de Omgevingswet en het werken met een omgevingsplan betreft voor (gemeentelijke) overheden een grote veranderopgave. Alleen al om deze reden is het belangrijk om te kijken naar de gevolgen van de experimenten met omgevingsplannen voor de maatschappij.

Het omgevingsplan doet een dringend beroep op de gemeente om zich op een andere manier te organiseren. Een meer adaptieve vorm van overheidssturing is nodig, waarbij een flexibele houding, leren, experimenteren en samenwerken met private partijen noodzakelijk is. Voldoende adaptief vermogen van gemeenten is vereist om de mogelijkheden van het omgevingsplan goed te benutten. De uitkomsten van dit onderzoek bieden in de eerste plaats inzicht in de mate van adaptiviteit van de onderzochte gemeenten. Daarnaast is dit onderzoek tevens maatschappelijke relevant, omdat het gemeenten inzicht geeft in hoe zij zich kunnen organiseren om het adaptief vermogen te vergroten. Op grond van deze inzichten kunnen gemeenten van de uitkomsten leren en deze lering toepassen in het werken met omgevingsplannen.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het inzichtelijk maakt welke factoren bevorderend en belemmerend werken voor het adaptief vermogen van de gemeente bij de implementatie van een omgevingsplan. Aangezien omgevingsplannen relatief nieuw zijn en er pas sinds enkele jaren mee wordt geëxperimenteerd is er weinig wetenschappelijke kennis over het gebruik van deze manier van bestemmen. Dit onderzoek geeft gemeenten handvatten voor de implementatie van omgevingsplannen en de rol die de gemeenten hierbij kunnen spelen.

1.6 Leeswijzer

Dit hoofdstuk bevat achtergrondinformatie, de aanleiding van het onderzoek, de probleemstelling, de doel- en vraagstelling en de relevantie. In hoofdstuk 2 wordt dieper in gegaan op de Omgevingswet en het omgevingsplan. Hoofdstuk 3 bevat het theoretisch kader waarin relevante concepten worden uitgelegd op basis van wetenschappelijke literatuur. Deze concepten worden gekoppeld en gepresenteerd in een conceptueel model. Hoofdstuk 4 betreft het methodologisch kader waarin de operationalisatie, case selectie en methodologie besproken wordt. Tevens wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit. Hoofdstuk 5 bestaat uit een beschrijving en analyse van de empirische resultaten. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie van dit onderzoek. Daarin wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen. In dit hoofdstuk wordt tevens gereflecteerd op de theorie en methodologie. Ook worden er aanbevelingen geformuleerd voor zowel de praktijk als voor vervolgonderzoek. Het onderzoek sluit af met een literatuurlijst.

2. De Omgevingswet

Dit hoofdstuk bevat relevante informatie die nodig is om de eerste twee deelvragen te beantwoorden. §2.1 schetst kort de context van de Omgevingswet. In §2.2 wordt uitleg gegeven over het omgevingsplan en hoe deze is opgebouwd. Ten slotte beschrijft §2.3 hoe een omgevingsplan en een regulier bestemmingsplan van elkaar verschillen.

2.1 De Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet wordt beschouwd als de grootste staatsrechtelijke verandering sinds de grondwetherziening van Thorbecke in 1848 (Ministerie van I&M, 2014). De wet voert fundamentele veranderingen door in het omgevingsbeleid en heeft naast het ontwikkelen en behouden van een veilige en gezonde leefomgeving het doel om de maatschappelijke en bestuurlijke dynamiek van de samenleving te faciliteren.

De Omgevingswet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit houdt in dat taken en bevoegdheden worden uitgevoerd door de decentrale overheid. Gemeenten krijgen meer ruimte om het omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen doelstellingen en behoeften. Zij kunnen daarbij afwijken van de landelijke gestelde normen. Zo kunnen gemeenten werkwijzen ontwikkelen die passen in de lokale context, binnen de kaders die hogere wet- en regelgeving stelt.

Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente een integrale benadering hanteert, zodat alle relevante onderdelen van de fysieke leefomgeving en alle belangen van betrokken actoren worden meegenomen. Vervolgens wordt dit vastgesteld in een gemeentelijke omgevingsvisie (Ministerie van I&M, 2014). Dit document, dat de gemeentelijke ambities en beleidsdoelen weergeeft, is één van de instrumenten van de Omgevingswet. Een omgevingsvisie richt zich op doelen voor een uiteindelijke staat van de fysieke leefomgeving. De gemeente beschrijft op hoofdlijnen de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied van de gemeente. Dit biedt meer bewegingsvrijheid, waardoor een gemeente zich makkelijker kan aanpassen aan lokale omstandigheden en beter kunnen inspelen op kansen die zich voordoen. Hierdoor wordt het adaptief vermogen van de gemeente vergroot.

2.1 Het Omgevingsplan

Om invulling te geven aan de doelen en maatschappelijke opgaven uit de gemeentelijke omgevingsvisie dient de gemeenteraad een omgevingsplan vast te stellen (Ministerie van I&M, 2014). In dit plan worden alle regels en vergunningsplichten over de fysieke leefomgeving voor het complete grondgebied van de gemeente opgenomen.

Het omgevingsplan bestaat uit twee soorten regels (Aandslagmetdeomgevingswet, z.d). Ten eerste bevat het plan regels die een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' betreffen. Een functie geeft aan waarvoor een bepaalde locatie is bedoeld. Vanuit een ruimtelijk perspectief kunnen functies als wonen, natuur of verkeer aan een locatie worden toebedeeld. Regels die daarbij horen bepalen wat er wel en niet is toegestaan op de desbetreffende locatie (bijvoorbeeld op een locatie met de functie 'wonen', is het enkel toegestaan om te wonen en activiteiten die daarmee samenhangen). Het doel van deze 'evenwichtige toedeling' is het vinden van een juiste balans tussen mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling en het beschermen van een veilige en gezonde leefomgeving. Ten tweede staan er in het omgevingsplan algemene regels omtrent activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. De algemene regels kunnen activiteiten verbieden. Ook kunnen deze algemene

regels stellen dat een activiteit alleen uitgevoerd mag worden indien men dit van tevoren meldt of een omgevingsvergunning aanvraagt. In het omgevingsplan staan regels over de gegevens die men bij de melding of vergunningaanvraag moet inleveren. De gemeente mag deze algemene regels echter alleen stellen indien deze activiteiten niet al door het Rijk of de provincie geregeld zijn in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) of omgevingsverordening.

Het omgevingsplan vervangt en bundelt de huidige bestemmingsplannen van gemeenten (Aandslagmetdeomgevingswet, z.d.). Waar nu gemeentelijke regelgeving inzake de fysieke leefomgeving is verspreid is over meerdere bestemmingsplannen en andere beleidsdocumenten, wordt dit met de Omgevingswet samengevoegd tot één omgevingsplan. Definities worden gelijkgetrokken en overbodige en verouderde regels worden geschrapt om zo de samenhang, inzichtelijkheid en naleving van de regelgeving te bevorderen (van Angeren, 2016).

2.2 Verschil omgevingsplan en bestemmingsplan

Het omgevingsplan is in vergelijking met een huidig regulier bestemmingsplan wezenlijk anders. (Aandslagmetdeomgevingswet, z.d.). Het meest opvallende verschil is dat een omgevingsplan een veel bredere reikwijdte kent dan een bestemmingsplan. In reguliere bestemmingsplannen staan uitsluitend regels die betrekking hebben op een 'goede ruimtelijke ordening'. In een omgevingsplan worden daarnaast ook andere omgevingsrechtelijke aspecten geïntegreerd, zoals milieu, welstand en cultureel erfgoed. Het bevat regels die gaan over de gehele fysieke leefomgeving en voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Aandslagmetdeomgevingswet, z.d.). Een ander verschil is dat er minder onderzoekslasten zijn. Dit komt omdat het onderzoek pas gedaan wordt op het moment dat het nodig is en er enkel informatie wordt verzameld dat vereist is voor de besluitvorming (Ministerie van I&M, 2014). Daarnaast is het omgevingsplan online toegankelijk, zodat alle actuele regelgeving voor verschillende locaties inzichtelijk zijn. Tot slot wordt ook de precisie voor het toekennen van bestemmingen aan gronden weggenomen en vervalt de generieke actualiseringsplicht; actualiteit is bij omgevingsplannen een voortdurend aandachtspunt.

Tevens zijn er verschillen die zorgen dat een omgevingsplan meer ruimte biedt voor flexibiliteit en adaptie. Huidige bestemmingsplannen kennen vaak gedetailleerde regelingen en omvatten een gering aantal mogelijke functies (van Angeren, 2016). Activiteiten zijn enkel toegestaan onder begrenzings en beperkingen die van tevoren bedacht zijn. Dit lijkt een hoge mate van rechtszekerheid te bieden, maar uit de praktijk blijkt dat er veel en gemakkelijk wordt afgeweken van deze bestemmingsplannen. Toevalligheden en onvoorziene omstandigheden leiden er regelmatig toe dat ontwikkelingen anders uitpakken dan van tevoren bedacht (Gerrits, 2012). Het statische karakter van bestemmingsplannen ontnemt overheden de mogelijkheid om in te spelen op actuele ontwikkelingen en kansen die zich in de samenleving voordoen (van Angeren, 2016). Dit impliceert dat gedetailleerde bestemmingsplannen het adaptief vermogen van de overheid beperken.

Omgevingsplannen kennen daarentegen een meer flexibele en globale opzet waarbinnen activiteiten zijn toegestaan (Ministerie van I&M, 2014). Deze opzet maakt een meer dynamische aanpak mogelijk. Globaliteit uit zich in het feit dat er afstand wordt genomen van gedetailleerde regelingen en er ruimte wordt geboden voor meerdere alternatieven. Binnen een omgevingsplan is geen star eindbeeld vastgesteld, maar wordt waar mogelijk gewerkt met doelschriften. Hierin staat enkel het te bereiken doel, zonder voor te schrijven op welke manier dat doel bereikt dient te worden. Dit heeft als voordeel dat initiatiefnemers naar eigen inzicht de meest geschikte maatregelen kunnen toepassen om het doel te realiseren. Hierdoor ontstaat ruimte voor maatwerk en innovatieve ontwikkelingen.

Flexibiliteit in het omgevingsplan houdt in dat er soepel met regels kan worden omgegaan. Dit stelt hoge eisen aan de normstelling: deze moet meer flexibiliteit bieden zonder dat wordt ingeboet aan kwaliteit. Hiervoor bieden open normen een uitkomst. (Open) normen betreffen gedragsregels en voorschriften die sturing geven aan menselijk handelen (Rainey, 2009). Normen die een open karakter hebben zijn inhoudelijk open en worden afhankelijk van de omstandigheden nader ingevuld.

In het omgevingsplan fungeren open normen als een duurzaam en bestendig toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen die nog niet bekend zijn (van Angeren, 2016). Dit maakt het mogelijk om functies op een hoger abstractieniveau toe te delen. Open normen stellen de hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden vast in het omgevingsplan. Hierdoor ontstaat ruimte voor een nadere afwegingsmoment. Indien er aanvraag wordt gedaan voor een bepaald initiatief (bijvoorbeeld voor een omgevingsvergunning), wordt op basis van open normen in het omgevingsplan beoordeeld door het bestuursorgaan of het initiatief al dan niet is toegestaan. Open normen bieden dus beoordelingsruimte voor de toelaatbaarheid voor bepaalde initiatieven. Op basis van het omgevingsplan worden afwegingen afgestemd op specifieke situaties om lokaal de fysieke leefomgeving te beheren en te ontwikkelen. Dit creëert ruimte voor initiatiefnemers om het gewenste einddoel te realiseren.

Om hierbij toch enige houvast te bieden voor zowel de bestuursorganen als de initiatiefnemers wordt voor de uitleg van open normen gebruikt gemaakt van wetsinterpreterende beleidsregels (Brans, 2016). Deze beleidsregels geven uitleg aan wettelijke voorschriften en vullen in hoe een vastgestelde activiteit precies moet worden verricht. Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke situatie en de context van de concrete gevallen. De rechtsbescherming verschuift daardoor gedeeltelijk naar het punt van de beschikking in het kader waarvan die toelaatbaarheid concreet beoordeeld wordt. Beleidsregels worden geactualiseerd zonder dat het hele omgevingsplan opnieuw vastgesteld hoeft te worden. De beleidsregels zijn een stuk sneller en makkelijker aan te passen. Dit leidt ertoe dat een gemeente zich sneller kan aanpassen aan de omgeving en dus meer adaptief kan zijn.

Binnen een omgevingsplan hanteren gemeenten het principe van uitnodigingsplanologie (van der Steen & van Buuren, 2017). Dit houdt in dat ze meer ruimte geven aan de invulling van initiatieven door burgers en bedrijven. De gemeente stelt kaders door middel van globale bestemmingen waarbinnen initiatieven tot ontwikkeling kunnen komen. Ruimtelijke plannen zijn daarin geen blauwdruk voor een gebied, maar een uitnodiging om te komen met (innovatieve) oplossingen die leiden tot een betere kwaliteit van het gebied. Op basis van een concreet initiatief beoordeelt de gemeente of deze toelaatbaar is en wel of geen waarde toevoegt aan het gebied. Op deze manier kan de gemeente beter met onzekerheden omgegaan en kunnen ook toekomstige ontwikkelingen gefaciliteerd worden.

De keerzijde van globale en flexibele plannen is dat er meer onzekerheid bestaat, aangezien het eindresultaat niet op voorhand duidelijk is (van Angeren, 2016). Pas bij het nemen van concrete besluiten is sprake van rechtszekerheid. Er is een juiste balans vereist tussen het bieden van vrijheid en flexibiliteit en de behoefte aan rechtszekerheid. Een centrale opgave van de Omgevingswet is dan ook om hierin de juiste balans te vinden (van den Broek, 2015). Dit wordt gedaan door alleen grenzen te stellen aan activiteiten waar dit in verband met de fysieke leefomgeving noodzakelijk is en deze grenzen zo helder en eenduidig mogelijk aan te geven. Binnen deze grenzen kan de overheid flexibiliteit bieden waar nodig, om zo de maatschappelijke dynamiek te faciliteren.

Daarnaast is het aan de lokale overheid om te bepalen welke delen van het grondgebied van de gemeente meer gedetailleerde of globale regels vereisen (van Angeren, 2016). Voor een beschermt stadsgezicht of een rustig woongebied kunnen gedetailleerde regelingen wenselijk zijn. Echter, voor gebieden waarin dynamiek en ontwikkeling centraal staat, werkt een gedetailleerde benadering vaak contraproductief. In deze dynamische gebieden zijn globale regels interessanter. Voorbeelden hiervan zijn de transformatiegebieden 'Rijnhaven Oost', 'de Binckhorst', 'The Greenvillage' en 'Noordpoort' die in dit onderzoek fungeren als cases. In deze gebieden vindt organische gebiedsontwikkeling plaats, wat inhoudt dat initiatieven van tevoren nog niet bekend zijn. De initiatieven ontstaan verspreid in ruimte en tijd en worden door de gemeente gestimuleerd via uitnodigingsplanologie. In bovengenoemde transformatiegebieden wordt geëxperimenteerd met het omgevingsplan (Ministerie van I&M, 2017). Binnen deze experimenten mag op aangegeven onderdelen worden afgeweken van een aantal wetten en besluiten. De betrokken gemeenten krijgen de mogelijkheid om in de besluitvorming over ruimtelijke plannen niet alleen te kijken naar het ruimtelijk beleidskader, maar ook naar andere beleidsstukken die raakvlakken hebben met de fysieke leefomgeving.

3. Theoretisch kader

Dit onderzoek focust op het adaptief vermogen van een sociaal systeem aan onverwachte veranderingen en gewijzigde inzichten (Bennet & Bennet, 2004). Dit onderzoek richt zich op het sociale systeem van gebiedsontwikkeling (netwerk van partijen) en meer specifiek de gemeentelijke overheid, als spin in dat netwerk. Concreet gaat het over het adaptief vermogen van verschillende gemeenten bij de implementatie van de omgevingsplannen in de transformatiegebieden 'Rijnhaven Oost', 'de Binckhorst', 'The Greenvillage' en 'Noordpoort'. Dit onderzoek toetst in deze cases in hoeverre de gemeente in de praktijk beschikt over adaptief vermogen en geeft inzicht in de factoren die dit bevorderen of belemmeren. Dit hoofdstuk schetst de gemeente als complex en adaptief systeem (§3.1). Vervolgens wordt uitgelegd wat adaptief vermogen inhoudt (§3.2) en hoe dit al dan niet gewaarborgd is in overheidssturing (§3.3). Daarna wordt de vertaling gemaakt naar de 'complexity leadership theory' (§3.4) waarin administratief en adaptief leiderschap centraal staan. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model (§3.5).

3.1 Complex systeem

De gemeente is te beschouwen als een complex systeem dat zich moet aanpassen om te overleven in een dynamische omgeving. Von Bertalanffy definieert een systeem als "een set elementen die met elkaar in interactie zijn" (Drack, 2009). Een systeem bestaat uit subsystemen en kan zelf weer onderdeel zijn van grotere systemen. Een gemeente bestaat uit het subsysteem 'college van burgemeester en wethouders', 'gemeenteraad' (die weer bestaat uit collegepartijen en oppositie) en 'ambtelijk apparaat' en daarbinnen weer verschillende sectoren (die op hun beurt weer gevormd worden door afdelingen, waar overigens tal van individuele ambtenaren werkzaam zijn). De gemeente zelf is onderdeel van een regio, provincie en land.

Om een complex systeem te doorgronden is een holistische benadering vereist (Checkland, 2011). Er wordt dan niet alleen naar de afzonderlijke subsystemen gekeken, maar vooral naar de wisselwerking tussen de subsystemen. Die wisselwerking zorgt ervoor dat de bekende uitspraak van Aristoteles "het geheel is meer dan de som der delen" centraal komt te staan. De werking van het systeem laat zich niet verklaren door te focussen op de afzonderlijke subsystemen, maar krijgt vorm door onderlinge interacties tussen actoren uit verschillende subsystemen. De continue interactiestroom genereert steeds nieuwe en verschillende uitkomsten. De dynamische werking van het systeem zorgt ervoor dat het lastig is om grenzen te definiëren. Alles is met elkaar verbonden. De gemeente als systeem is dus geen statische en mechanische constructie, maar een dynamisch geheel dat leeft als een organisme.

Daarnaast staat de gemeente als complex systeem continue in wisselwerking met de omgeving (Gerrits, 2012). Bepaalde kansen of bedreigingen vanuit de omgeving vragen om een reactie van de gemeentelijke overheid. De stelselwijziging van het omgevingsrecht is hier een voorbeeld van. De reactie van de gemeente roept vervolgens een tegenreactie op bij de omgeving en zo ontstaat er doorgaande interactie. Er wordt voortdurend energie, materie en informatie uitgewisseld tussen beiden. Hierbij geldt dat toevallige gebeurtenissen, chaos en keuzen van individuen kunnen leiden tot onvoorziene omstandigheden (Rescher, 1995). Deze zijn van invloed op de uitkomst en effecten van een bepaald besluit of beleidsplan. Er is dus sprake van non-lineaire dynamiek, aangezien de effecten van beleid niet te herleiden of te voorspellen zijn.

Teisman (2005) onderscheidt twee benaderingen om te sturen in complexe systemen, namelijk: een ordezoekende benadering en een complexiteit-erkennende benadering. In het kader van de Omgevingswet doet de gemeente recht aan beide benaderingen.

Enerzijds beoogt de gemeente om het omgevingsrecht te versimpelen door de inzet van de Omgevingswet. Dit strookt met de ordezoekende benadering, aangezien complexiteit vanuit deze benadering wordt gezien als onderdeel van een beheersbaar systeem dat te vereenvoudigen is. De Omgevingswet scheidt orde; door wetten voor de fysieke leefomgeving te bundelen tot één wet, wordt getracht de complexiteit te reduceren. De wet vereenvoudigt en beperkt problemen, waardoor de gemeente kan reageren via gestandaardiseerde antwoorden.

Bij gebiedsontwikkeling is de ordezoekende benadering effectief wanneer het relatief eenvoudige problemen of handelingen betreft (van Angeren, 2016). Als voorbeeld kan het overgrote deel van de vergunningaanvragen dienen (zoals kap- of bouwvergunningen). Deze handelingen mogen enkel plaatsvinden op locaties die de gemeente van tevoren heeft bedacht. De Omgevingswet en het digitale stelsel vereenvoudigen dit soort routinematige en eenvoudige besluiten van de gemeente. Het schept duidelijkheid en het geeft overzichtelijk weer in welke gevallen er wel of niet gekapt of gebouwd mag worden. In dit geval biedt de ordezoekende benadering een uitkomst.

Echter, orde in een (sub)systeem heeft een keerzijde. Zodra de ordezoekende benadering centraal staat kan de gemeente moeilijk of niet meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen en gewijzigde inzichten (Teisman, 2005). Orde bedreigt het adaptief vermogen van de gemeente. Bij belangentegenstellingen tussen betrokken actoren en vraagstukken met grote onzekerheid en ambiguïteit schiet een ordezoekende benadering tekort. De complexiteit-erkennende benadering is in deze gevallen relevanter. De gemeente wordt vanuit deze benadering beschouwd als samengesteld geheel van actoren die in interactie met elkaar nieuwe ontwikkelingen in het systeem voortbrengen (Checkland, 2011). De benadering past bij vraagstukken die verschillende deelgebieden van de fysieke leefomgeving betreffen en waarbij meerdere actoren betrokken zijn die ieder hun eigen belangen hanteren. Voorbeelden hiervan zijn de transformatiegebieden 'Rijnhaven Oost', 'de Binckhorst', 'The Greenvillage' en 'Noordpoort'. Gezien de hoeveelheid onderwerpen en de betrokken actoren (van zowel binnen als buiten de gemeente) in deze transformatiegebieden, is het voor de gemeente lastig om het vraagstuk eenduidig te formuleren en een duidelijke oplossing te vinden. Oftewel: als het vraagstuk samengesteld en complex is, moet dit ook als zodanig behandeld worden (Bil, Teisman, & Gemeente Utrecht, 2017). In een complexiteit-erkennende benadering wordt ruimte gelaten voor een nieuwe aanpak waarbij het gaat om het vergroten van de scope op het probleem. Het besef dat alles met elkaar verbonden is en dat alles het geheel beïnvloedt is leidend in deze aanpak.

De invoering van de Omgevingswet is een manier om deze complexiteit van de omgeving te erkennen. De wet en de bijbehorende instrumenten bieden immers meer ruimte voor dynamische ontwikkeling (Ministerie van I&M, 2014). Ook besteedt de wet meer aandacht aan de omgeving en de onderlinge relaties van de belanghebbende actoren. Door de dynamiek en onvoorspelbaarheid van de omgeving is het lastig voor een gemeente om van tevoren acties op te stellen. De gemeente wordt daarom geacht te reageren wanneer veranderingen zich daadwerkelijk voordoen. Dit vraagt een meer complexe, reflectieve overheid die beschikt over adaptief vermogen (Folke, Hahn, Olsson & Norber, 2005). De gemeente zal namelijk effectiever zijn naarmate ze beter is afgestemd op de omgeving waarin zij zich bevindt (Morgan, 1997). In de volgende paragrafen wordt toegelicht wat adaptief vermogen inhoudt.

3.2 Adaptief vermogen

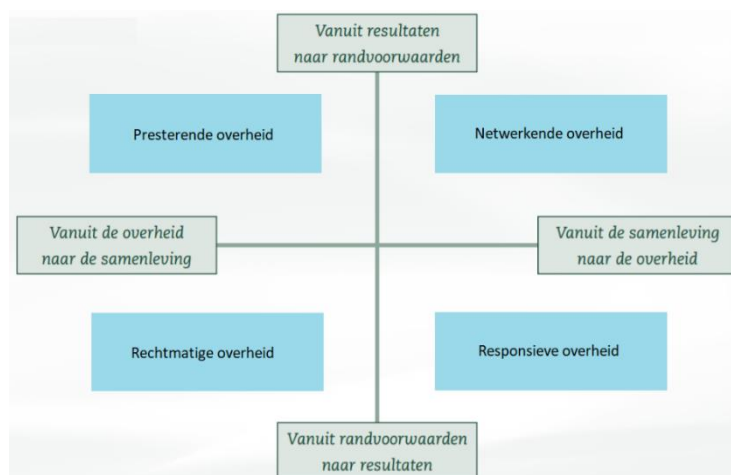
Adaptiviteit behelst de mogelijkheid van een systeem om zich snel en flexibel aan te passen aan veranderingen (Bennet & Bennet, 2004). TNO (2017) definieert adaptiviteit als: “het vermogen van een systeem om op effectieve wijze te anticiperen op onvoorzienbare veranderingen, deze veranderingen te identificeren en te interpreteren en hier tijdig op te reageren zodat een optimale prestatie gehandhaafd wordt”. De gemeente is te beschouwen als een ‘Complex Adaptief Systeem’ (CAS). Het woord ‘adaptief’ impliceert dat een CAS in staat is om een analyse te maken van de omgeving waarin zij zich bevindt en op basis daarvan doelgerichte acties te ondernemen. Deze acties zijn er enerzijds op gericht om interne aanpassingen door te voeren in het systeem zelf en anderzijds om extern invloed uit te oefenen op de omgeving, zodat de doelen van het systeem gerealiseerd kunnen worden. Op deze manier kan het systeem meebewegen met dynamische ontwikkelingen in de samenleving en hier bewust op inspelen. Dit komt overeen met de bevindingen van Huitema en Meijerink (2009) die stellen dat adaptiviteit een antwoord is op het omgaan met onzekerheid en dynamiek. Zij onderscheiden twee voorwaarden die nodig zijn wanneer een CAS zich wil aanpassen aan de omgeving. De eerste voorwaarde betreft de signalering van de omgeving. Dit uit zich in (gezamenlijk) leren, monitoren en experimenteren. De tweede voorwaarde heeft betrekking op het bieden van mogelijkheden (zoals flexibiliteit en participatie) om zich aan deze verandering aan te kunnen passen.

Toegepast op de gemeente betekent dit dat zij minder moeten handelen vanuit vastgestelde regels en protocollen en meer vanuit doelen, waarden en flexibele kaders. Ook houdt dit in dat de gemeente meer moet samenwerken met non-gouvernementele organisaties of burgers, om zodoende beter aan te sluiten bij de voorkeuren en veranderingen die spelen in de samenleving.

De komst van de Omgevingswet en de bijbehorende instrumenten doen een dringend beroep op het bestuur om meer adaptief te zijn. Daarvoor is een andere mindset en sturingsrol van de gemeente vereist (Platform31, 2016, Ministerie van I&M, 2014, van der Steen & van Buuren, 2017, VNG, 2017).

3.3 Overheidssturing

Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist (2015) onderscheiden vier verschillende vormen van overheidssturing en gebruiken hiervoor een assenstelsel (zie figuur 1). De verticale as maakt een onderscheid tussen het sturen op resultaten (boven) en het sturen op randvoorwaarden (onder). De horizontale as heeft betrekking op de relatie tussen de overheid en de samenleving. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen top-down (links) en bottom-up (rechts). Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een ander accent leggen op overheidssturing.



Figuur 1: Vier sturingsperspectieven (Van der steen et al, 2015)

De rechtmatige overheid (linksonder) betreft de klassieke benadering van overheidssturing. Dit perspectief stelt de legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen centraal. De verhouding met de samenleving en de markt is gericht op het bewaken van rechten en plichten. Het is een sterk legalistisch perspectief dat is gebaseerd op procedurele zorgvuldigheid, gelijke behandeling en wet- en regelgeving. Het overheidshandelen moet achteraf deugdelijk te verantwoorden zijn in juridische procedures.

Bij de presterende overheid (linksboven) ligt de nadruk op resultaatgerichtheid en prestatiesturing. Vanuit dit perspectief functioneert de overheid goed als het beleid effectief is en efficiënt wordt uitgevoerd. Dit houdt in een doelmatige besteding van overheidsmiddelen, het bereiken van vooraf opgestelde doelen en het realiseren van meetbare resultaten die zoveel mogelijk SMART geformuleerd zijn. Goed is niet per se 'geslaagd', maar eerder 'volgens afspraak'.

De netwerkende overheid (rechtsboven) is tevens gericht op het bereiken van resultaten, maar zoekt hiervoor samenwerking met andere partijen. De overheid erkent dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid van kennis en middelen om bepaalde resultaten te kunnen realiseren. De overheid stuurt door netwerkvorming, gezamenlijke doelbepaling en onderhandeling. De rol van de overheid verschuift naar één van de spelers in een netwerk van actoren.

Het perspectief van de responsieve overheid (rechtsonder) stelt maatschappelijke energie centraal. De overheid stuurt door aansluiting te zoeken bij al bestaande dynamiek. Het betreft vaak informele partijen die initiatieven willen ontplooiën. Hierbij is politieke afweging vereist om te bepalen hoe de overheid omgaat met initiatieven die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen en publieke waarde creëren.

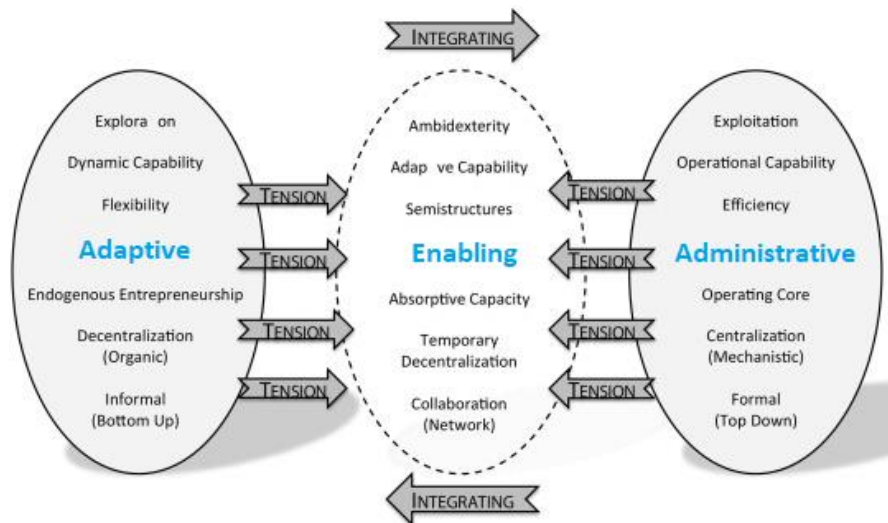
De verschillende perspectieven suggereren dat er een keuze gemaakt moet worden, maar in de praktijk zijn de perspectieven vaak gelijktijdig aan de orde (van der Steen et al., 2015). De perspectieven zijn te beschouwen als accenten in sturing die (afhankelijk van de context) meer of minder nadruk krijgen. Rechtmatigheid vormt de basis van elk overheidshandelen. Daarnaast is prestatiesturing altijd relevant. Immers, een overheid die enkel dingen belooft, maar niet presteert verliest haar gezag en uiteindelijk zelfs haar bestaansrecht. De kwestie is daarom steeds op welk accent de overheid haar nadruk legt en hoe zij vervolgens verbinding maakt met de andere kwadranten. Bij een vraagstuk waar al veel maatschappelijke energie stroomt, initiatiefnemers druk bezig zijn en de overheid zelf nog geen oplossing heeft gevonden, ligt meer nadruk op de rechter kwadranten voor de hand. Maar ook in dit geval is verbinding met de linker kwadranten vereist. De overheid moet middelen doelmatig inzetten en deze kunnen verantwoorden op wettelijke basis.

3.4 Complexity Leadership Theory

Een theorie die de verschillende vormen van overheidssturing met elkaar combineert is de 'Complexity Leadership Theory' (CLT). In deze theorie wordt de meer moderne manier van overheidssturing (de netwerkende overheid en de responsieve overheid) vervlochten met de klassieke benadering van overheidssturing (de rechtmatige en de presterende overheid).

Uhl-Bien, Marion en McKelvey (2007) hebben binnen deze theorie een raamwerk ontwikkeld voor leiderschap en (overheids)sturing (zie figuur 2). Dit raamwerk tracht complexiteitsdynamiek en bureaucratie met elkaar te verbinden. Hierdoor wordt het mogelijk om enerzijds het leer-, creatieve en adaptieve vermogen van de overheid te bevorderen en anderzijds controlestructuren mogelijk te maken die geschikt zijn voor het coördineren van formele organisaties en het produceren van resultaten die passen bij de visie en missie van het systeem. De CLT onderscheidt drie vormen van

overheidssturing, namelijk: administratief, adaptief en ondersteunend (enabling) leiderschap. Deze drie vormen weerspiegelen een dynamische relatie tussen enerzijds de bureaucratische administratieve functies van de overheid en anderzijds het dynamische, creatieve en adaptieve vermogen van agents binnen de overheid.



Figuur 2: Complexity Leadership Theory (Uhl-Bien et al, 2007)

3.4.1. Administratief leiderschap

‘Administratief leiderschap’ legt de nadruk op stabiliteit en controle. Dit uit zich in hiërarchie, bureaucratie, standaard procedures en geprogrammeerde richtlijnen (Uhl-Bien, Marion & McKelvey, 2007). Administratief leiderschap is een top-down-functie op basis van autoriteit en positie. Individuen en groepen in formele leidinggevende rollen plannen en coördineren activiteiten om op een efficiënte en effectieve manier de voorgeschreven resultaten te bereiken. Andere functies zijn: het structureren van taken, visie opbouwen en het beheren van de organisatiestrategie. Het doel is om (rechts)zekerheid en rechtmatigheid te realiseren. Deze vorm van leiderschap komt overeen met de twee vormen van overheidssturing in het linker kwadrant van het assenstelsel van Van der Steen et al. (2015), namelijk: de rechtmatige en de presterende overheid.

Vaak uit administratief leiderschap zich zodanig dat gemeenten alleen ontwikkelingen toelaten die voldoen aan vooraf geformuleerde strikte regels (Uhl-Bien et al., 2007). Denk hierbij aan de rol van reguliere bestemmingsplannen. De focus ligt hierbij op plannen, coördineren en structureren om vooraf uitgeschreven doelen te behalen. Vasthouden aan deze vorm van sturing maakt echter ook dat gemeenten onvoldoende mee kunnen bewegen met de dynamiek van de omgeving (Ministerie van I&M, 2017). Er is behoefte aan een overkoepelende overheid, die de maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving voorop zet en die samen met burgers en bedrijven tot resultaten komt in een politiek context. Om deze reden groeit de aandacht voor een adaptieve vorm van overheidssturing.

3.4.2. Adaptief leiderschap

‘Adaptief leiderschap’ is eerder een complexe dynamiek dan een rol die aan een individu of groep wordt toebedeeld. Het betreft de collectieve actie die voortkomt uit interactie tussen agents binnen de overheid (Delia, 2010). Dat wil zeggen, het komt voort uit worstelingen tussen individuen en groepen over tegenstrijdige behoeften, ideeën of voorkeuren. Adaptief leiderschap neemt de vorm aan van nieuwe kennis en creatieve ideeën, leren of aanpassing; ook wel adaptieve resultaten

genoemd. Hierdoor kunnen nieuwe allianties van mensen en samenwerkingsinspanningen ontstaan. Adaptief leiderschap helpt overheidsorganisaties om zich aan te passen aan de continue veranderende omgeving. Kernwoorden van deze vorm van overheidssturing zijn: creativiteit, flexibiliteit, integraliteit en collectieve actie. Adaptief leiderschap komt overeen met de twee rechter kwadranten van het assenstelsel: de netwerkende en de responsieve overheid (van der Steen et al., 2015).

3.4.3. Ondersteunend leiderschap

Voor efficiënte overheidssturing is zowel administratief als adaptief leiderschap vereist. Enerzijds moet er ruimte worden gecreëerd voor flexibiliteit, leren en experimenteren. Anderzijds is het van belang dat er voldoende aandacht blijft voor formele sturingsprocessen, rechtszekerheid en controle. Door deze twee vormen van leiderschap te combineren ontstaat er een derde vorm van overheidssturing die 'ondersteunend leiderschap' wordt genoemd (Uhl-Bien et al., 2007). Ondersteunend leiderschap tracht een juiste balans te vinden tussen administratief en adaptief leiderschap. In de CLT wordt een aantal werkwijzen aangedragen waarin beide sturingsvormen met elkaar te combineren zijn.

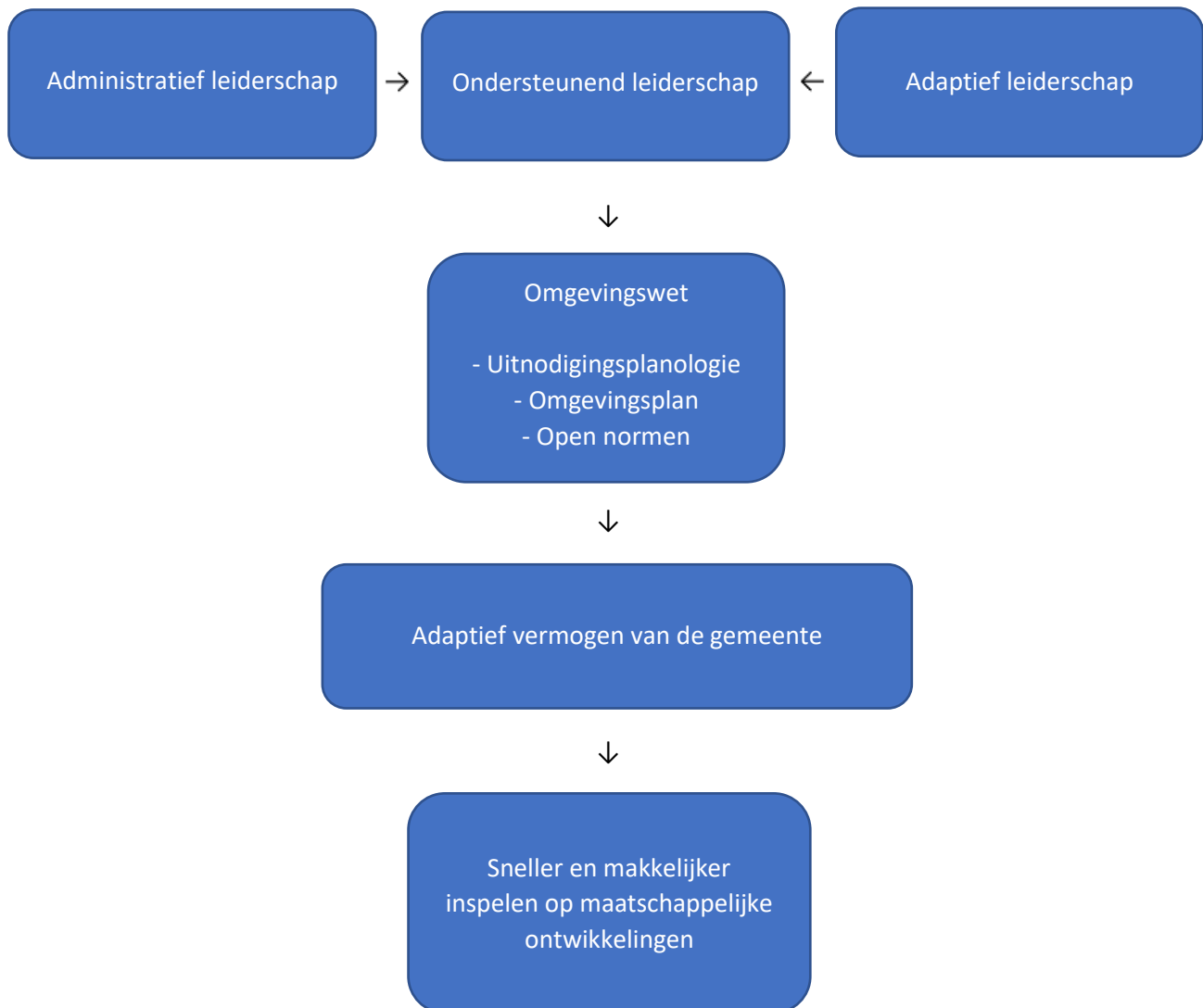
Een eerste manier is door condities in te schakelen die adaptief leiderschap katalyseren. Dit kan volgens de CLT door interactie en onderlinge afhankelijkheid te bevorderen en door de stroom van informatie en kennis binnen het systeem te verhogen. Ook het injecteren van adaptieve spanning is een manier om adaptief leiderschap te katalyseren. Dit wordt gerealiseerd door een sfeer te creëren waarin ruimte is voor diversiteit en uiteenlopende perspectieven op problemen en oplossingen. De Omgevingswet komt hierin tegemoet middels het principe van uitnodigingsplanologie. Dit is een van de ambities van de nieuwe wet. Bij uitnodigingsplanologie geven gemeenten meer ruimte aan initiatieven van burgers en bedrijven. Dit gebeurt met name in gebieden waarin organische gebiedsontwikkeling plaatsvindt, zoals in de gebieden 'Rijnhaven Oost', 'de Binckhorst', 'The Greenvillage' en 'Noordpoort'. Om initiatieven uit te voeren is interactie tussen de initiatiefnemers en de gemeente vereist. In hun samenwerking is sprake van onderlinge afhankelijkheid; ze hebben elkaar nodig om het initiatief tot stand te kunnen brengen. Bovendien is er adaptieve spanning; de initiatieven van burgers en bedrijven sluiten niet altijd aan bij de beleidsdoelen van de gemeente. Vanuit verschillende belangen wordt naar mogelijkheden gezocht om het initiatief te realiseren.

Een andere manier om ondersteunend leiderschap mogelijk te maken is door de verstrengeling tussen adaptieve en administratieve structuren te beheeren. Dit wordt gerealiseerd door het creëren, betrekken en beschermen van 'adaptieve ruimte' die nodig is om het aanpassingsvermogen in overheidsorganisaties te koesteren en te ondersteunen (Uhl-Bien en Arena, 2017). Adaptieve ruimte betreft de context en omstandigheden die netwerkinteracties mogelijk maken om het genereren en koppelen van nieuwe ideeën, innovaties en leerervaringen in een systeem te bevorderen. Concreet betekent dit dat de overheid een kader en voorwaarden kan bieden waarbinnen adaptief leiderschap kan functioneren (Uhl-Bien et al., 2007). Dit vereist een andere focus op planning en toewijzing van middelen. De Omgevingswet biedt handvatten om een flexibel kader te bieden, zodat ondersteund leiderschap mogelijk wordt. Denk aan het omgevingsplan en de open normen die hier onderdeel van uitmaken. Omgevingsplannen kennen een globale opzet waardoor de gemeente bij de implementatie meer vrijheid heeft (in voorwaarden van middelen, legitimiteit en ondersteuning van hogere niveaus) om het plan aan te passen aan de lokale omstandigheden. Open normen binnen het omgevingsplan zijn te beschouwen als kaders die de hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden vaststellen. Binnen deze kaders is er ruimte voor flexibiliteit. (Zie ook hoofdstuk 1).

Door administratief leiderschap en adaptief leiderschap met elkaar te combineren wordt ondersteunend leiderschap mogelijk gemaakt. De Omgevingswet biedt een aantal handvatten (uitnodigingsplanologie, open normen, omgevingsplan) om hier invulling te geven. Ondersteunend leiderschap bevordert het adaptief vermogen van de overheid.

3.5 Conceptueel model

Bovenstaande literatuur leidt tot het volgende conceptueel model.



Figuur 3: Conceptueel model

4. Methodologisch kader

Het derde hoofdstuk betreft de operationalisatie en methodologie van dit onderzoek. Allereerst worden de variabelen zoals beschreven in het conceptueel model geoperationaliseerd (§4.1). Vervolgens wordt de gekozen onderzoeksstrategie en de onderzoeksmethode beschreven (§4.2) en wordt de wijze van data-analyse verklaard (§4.3). Daarna volgt een toelichting van de case selectie (§4.4). Ten slotte wordt beschreven hoe de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is gewaarborgd (§4.5).

4.1 Operationalisatie

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag *“In hoeverre beschikken gemeenten over adaptief vermogen bij de implementatie van omgevingsplannen in transformatiegebieden en hoe verhoudt dit zich tot de gehanteerde leiderschapsstijl van de gemeenten?”* is het van belang dat de theoretische concepten meetbaar worden gemaakt.

De variabelen uit het conceptueel model zijn immers lastig te meten. Om uitspraak te doen over de mate waarin de variabelen in de empirie aanwezig zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden, moeten de variabelen geoperationaliseerd worden. Volgens Van Thiel (2015) betreft de operationalisatie de overgang van theorie naar empirisch onderzoek en kent het proces meerdere stappen. De eerste stap betreft een definitie van de te onderzoeken variabelen om deze zodoende duidelijk af te bakenen. Vervolgens worden bepaalde indicatoren aan de variabelen gekoppeld. Dit zijn waarneembare manifestaties die informatie verschaffen over manifestaties die niet direct waarneembaar zijn (Verschuren & Doorewaard, 2015). Ten slotte krijgen de indicatoren een bepaalde waarde toegekend. Voor alle indicatoren in dit onderzoek gelden de waarden ‘aanwezig’ of ‘afwezig’.

Eerst wordt een definitie gegeven van administratief en adaptief leiderschap. Vervolgens worden de variabelen en indicatoren van deze theoretische concepten overzichtelijk naast elkaar weergegeven in onderstaande tabel. De keuze voor deze indicatoren en variabelen is tot stand gekomen uit een vergelijking van de kenmerken van de ‘Complexity Leadership Theory’ van Uhl-bien et al (2007) en ‘de vier sturingsperspectieven’ van Van der Steen et al (2015). Onderstaande tabel dient als raamwerk voor het onderzoek en toont een schematische weergave van de verschillende onderdelen van de studie naar adaptief vermogen van de onderzochte gemeenten.

Ondersteunend leiderschap en adaptief vermogen zijn in verhalende vorm geoperationaliseerd. Het adaptief vermogen wordt op drie aspecten in verschillende gradaties van adaptiviteit onderverdeeld om uitspraak te kunnen doen over de mate waarin deze variabele in de empirie aanwezig is.

Definitie administratief leiderschap

Administratief leiderschap is een vorm van leiderschap gebaseerd op autoriteit en positie, waarbij de nadruk ligt op stabiliteit, controle en bureaucratie om op een efficiënte en effectieve manier de voorgeschreven resultaten te bereiken (Uhl-Bien et al., 2007).

Definitie adaptief leiderschap

Adaptief leiderschap betreft de collectieve actie die voortkomt uit interactie tussen verschillende actoren binnen de overheid, die tegenstrijdige behoeften en voorkeuren hebben. Dit resulteert in nieuwe kennis, creatieve ideeën en aanpassing aan de continue veranderende omgeving (Delia, 2010).

	<i>Variabelen</i>	
<i>Indicatoren</i>	Administratief leiderschap	Adaptief leiderschap
1. Besluitvorming	1.1. Eigen besluiten en beslissers staan centraal	1.1. Interactie tussen verschillende partijen leidt tot slimme combinaties en nieuwe ideeën waardoor meerwaarde wordt gecreëerd
2. Beleid	2.1. Besluit ligt vast in eigen besluit en vormt het ankerpunt voor sturing 2.2. Mate van detail is hoog 2.3. Geen ruimte voor afwijkende invulling 2.4. Beleid ligt vast in het hier en nu 2.5. Instrumenten beperken de speelruimte van anderen en uitvoerders	2.1. Beleid is de uitkomst van interactie tussen partijen; de eigen inzet is een openingsbod die overtroffen mag worden 2.2. Mate van detail is laag 2.3. Er is bestuurlijke afwegingsruimte 2.4. Geldt voor langere termijn 2.5. Instrumenten verruimen de speelruimte van anderen en uitvoerders
3. Wet- en regelgeving	3.1. Regels zijn leidend 3.2. Regels bieden geen ruimte voor aanpassing aan veranderende omstandigheden	3.1. Regels dienen als richtlijn 3.2. Er zijn mogelijkheden voor de versoepeling van regels als situatie daarom vraagt
4. Doelen	4.1. Gemeentedoelen zijn het eindbeeld 4.2. Doelen zijn vastgelegd en SMART geformuleerd 4.3. Vooraf vastgestelde toewijzing van middelen om doelen te bereiken	4.1. Aansluiten bij de doelen en behoeften van stakeholders 4.2. Doelen kunnen tussendoor worden bijgesteld 4.3. Meerdere mogelijkheden om doelen te bereiken en meerdere mogelijke financieringsbronnen
5. Structuur	5.1. Hiërarchie 5.2. Autoriteit 5.3. Rollen en taken worden strikt ingevuld en nageleefd 5.4. Afbakening en begrenzing van activiteiten staan centraal	5.1. Ruimte voor zelforganisatie 5.2. Wederzijdse afhankelijkheid 5.3. Rollen en taken fluctueren en worden steeds opnieuw op elkaar afgestemd 5.4. Gedeelde activiteiten om gewenste uitkomst te bereiken

6. Proces	6.1. Eigen organisatie staat centraal 6.2. Formele regels en processen bepalen het handelen 6.3. Vastgelegde regels, procedures en standaarden volgen bij het uitvoeren van taken 6.4. Vasthouden aan één enkele manier van werken 6.5. Georganiseerd werken volgens een duidelijk stappenplan	6.1. Netwerk staat centraal 6.2. Ruimte om te doen wat in het proces met stakeholders werkt 6.3. Regels en procedures worden bijgesteld op basis van ervaringen en nieuwe inzichten 6.4. Meerdere alternatieven 6.5. Inspelen op kansen, aanpassen, improviseren en aanpak wijzigen indien nodig
7. Prestatie	7.1. Efficiëntie en effectiviteit 7.2. Eindresultaat is hetzelfde als wat oorspronkelijk was beoogd	21. Publieke waarde creëren 22. Aansluiten op maatschappelijke dynamiek / reageren op actualiteit
8. Verantwoording	8.1. Focus op controle 8.2. Verantwoordingsprotocollen 8.3. Slagvaardigheid en overeenstemming 8.4. Nadruk op eenduidigheid	8.1. Focus op vertrouwen 8.2. Netwerk vitaliteitsmeting 8.3. Ruimte voor meerdere referentiekaders en tegenstellingen 8.4. Nadruk op diversiteit
9. Probleemoplossing	9.1. Oplossen van problemen door het toepassen van bestaande knowhow	9.1. Ruimte voor nieuwe creatieve ideeën, werkwijze en veranderingen

Tabel 1: Operationalisatieschema

Ondersteunend leiderschap

Ondersteunend leiderschap (enabling leadership) is een vorm van leiderschap waarin administratief en adaptief leiderschap samenkomt. Ondersteunend leiderschap uit zich in het meebewegen met veranderingen die ontstaan in de samenleving, maar wel binnen de gestelde randvoorwaarden (Uhl-Bien et al., 2007). Administratief, als het gaat om het faciliteren van de uitgangspunten en doelen. Adaptief, als het de implementatie en uitvoering betreft. De Omgevingswet biedt verschillende handvatten (uitnodigingsplanologie, omgevingsplan, open normen) om ondersteunend leiderschap mogelijk te maken. Ondersteunend leiderschap kan op de volgende manieren gemeten worden:

- Meten of er wel of niet gebruik wordt gemaakt van uitnodigingsplanologie
- Meten of het omgevingsplan wel of geen open normen bevat en hoe hier invulling aan wordt gegeven
- Meten of respondenten het omgevingsplan wel of niet flexibel vinden en waarom

Definitie adaptief vermogen

Adaptiviteit behelst de mogelijkheid van een systeem om zich snel en flexibel aan te passen aan veranderingen (Bennet & Bennet, 2004).

Het adaptief vermogen van een gemeente wordt in dit onderzoek op drie aspecten gemeten:

1. De mate waarin een gemeente over een administratieve of adaptieve leiderschapsstijl beschikt
2. De hoeveelheid beleidsregels die worden aangepast en de snelheid waarmee deze aanpassing wordt gerealiseerd
3. De mate waarin een gemeente ontvankelijk is voor privaat initiatief

Het geheel van deze 3 aspecten toont aan in hoeverre een gemeente beschikt over adaptief vermogen. Om de mate van adaptiviteit meetbaar te maken is er gebruik gemaakt van drie Likert-schalen. Hierbij is per aspect onderscheid gemaakt in vijf gradaties van adaptiviteit, namelijk: 1) Niet adaptief, 2) Matig adaptief, 3) Enigszins adaptief, 4) Adaptief en 5) Extreem adaptief. De gemiddelde score van de drie aspecten samen geeft de totale mate van adaptief vermogen weer.

1. De mate waarin een gemeente over een administratieve of adaptieve leiderschapsstijl beschikt

Dit aspect wordt gemeten aan de hand van bovenstaand operationalisatie schema. In dit onderzoek zijn 9 indicatoren vastgesteld die bepalend zijn voor de leiderschapsstijl, namelijk: besluitvorming, beleid, wet- en regelgeving, doelen, structuur, proces, prestatie, verantwoording en probleemoplossing. Op elk van deze indicatoren kan een gemeente overwegend administratief of adaptief zijn. Elke gemeente kan dus een x aantal punten halen voor administratief leiderschap en een x aantal punten voor adaptief leiderschap. De hoeveelheid behaalde punten voor beide vormen van leiderschap tonen de mate waarin een gemeente adaptief is. Om het adaptief vermogen meetbaar te maken is er onderscheid gemaakt in vijf gradaties van adaptiviteit:

1. Niet adaptief: de gemeente scoort geen of 1 punt voor adaptief leiderschap en 8 of 9 punten voor administratief leiderschap.
2. Matig adaptief: de gemeente scoort 2 of 3 punten voor adaptief leiderschap en 6 of 7 punten voor administratief leiderschap.
3. Enigszins adaptief: de gemeente scoort 4 of 5 punten voor adaptief leiderschap en 4 of 5 punten voor administratief leiderschap.
4. Adaptief: de gemeente scoort 6 of 7 punten voor adaptief leiderschap en 2 of 3 punten voor administratief leiderschap.
5. Zeer adaptief: de gemeente scoort 8 of 9 punten voor adaptief leiderschap geen of 1 punt voor administratief leiderschap.

2. De hoeveelheid beleidsregels die worden aangepast en de snelheid waarmee deze aanpassing wordt gerealiseerd

Het omgevingsplan is zo ingericht dat de beleidsregels sneller aan te passen zijn. Het adaptief vermogen van de gemeente wordt in dit onderzoek dan ook gemeten door te onderzoeken of de beleidsregels ook daadwerkelijk worden aangepast en binnen welke tijdsperiode dit gerealiseerd kan worden. Om het adaptief vermogen meetbaar te maken is er onderscheid gemaakt in vijf gradaties van adaptiviteit:

1. Niet adaptief: beleidsregels worden niet aangepast

2. Matig adaptief: beleidsregels worden wel aangepast, maar niet sneller dan bij een regulier bestemmingsplan
3. Enigszins adaptief: beleidsregels worden aangepast indien het past bij de ambities van de gemeente. Dit gebeurt niet veel sneller dan bij een regulier bestemmingsplan.
4. Adaptief: beleidsregels worden aangepast indien het past bij de ambities van de gemeente. Dit gebeurt aanzienlijk sneller dan bij een regulier bestemmingsplan
5. Zeer adaptief: beleidsregels worden preventief aangepast wanneer men dit op korte termijn in de toekomst nodig acht. Ook wanneer dit niet helemaal past bij de ambities van de gemeente. Dit gebeurt aanzienlijk sneller dan bij een regulier bestemmingsplan

3. De mate waarin een gemeente ontvankelijk is voor privaat initiatief

De omgevingsplannen hebben als doel om meer private initiatieven te realiseren en maatwerk te leveren. Het adaptief vermogen wordt daarom in dit onderzoek tevens gemeten aan de hand van de ontvankelijkheid voor initiatieven. Om het adaptief vermogen meetbaar te maken is er onderscheid gemaakt in vijf gradaties van adaptiviteit:

1. Niet adaptief: de gemeente reageert op geen enkel initiatief van burgers of bedrijven
2. Matig adaptief: de gemeente reageert alleen op initiatieven die passen bij bestaand beleid
3. Enigszins: de gemeente staat open voor initiatief en sluit waar mogelijk aan
4. Adaptief: de gemeente nodigt zelf uit en sluit waar mogelijk aan
5. Zeer adaptief: de gemeente nodigt zelf uit en sluit aan bij alle initiatieven

4.2 Onderzoekstrategie en onderzoeksmethode

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy als onderzoeksstrategie. Een casestudy is een strategie waarmee empirisch onderzoek wordt gedaan naar een hedendaags verschijnsel, oftewel 'de case' (Van Thiel, 2015). Deze strategie verschaft diepgaand inzicht in een specifieke case en heeft oog voor de context. De onderzoeker gaat namelijk het veld in om informatie te verzamelen en te genereren. In dit onderzoek zijn meerdere cases onderzocht in een meervoudige casestudy (Yin, 2014). De cases betreffen fysieke projecten van vier verschillende gemeenten waarin wordt geëxperimenteerd met (voorlopers van) omgevingsplannen. De informatie die verkregen is uit de meervoudige cases is met elkaar vergeleken om de verschillen en overeenkomsten te onderzoeken. Op deze manier kunnen analytische patronen worden gevonden en op de omstandigheden waarin deze patronen wel of niet standhouden in kaart worden gebracht (Bryman, 2012). Dit onderzoek tracht hiermee een bijdrage te leveren aan het potentieel van dit onderzoek om te komen tot generalistische kennis met betrekking tot het adaptief vermogen van gemeenten in relatie tot de werking van omgevingsplannen in de praktijk.

Dit onderzoek richt zich op diepgang door de analyse van cases en is daarom kwalitatief van aard. Gezien de complexiteit van het vraagstuk en de focus op de inrichting van bestuurlijke processen waarbij veel partijen betrokken zijn, is het namelijk niet voldoende om de empirie te kwantificeren. Er is dan ook geen numerieke data gemeten. In plaats daarvan richt dit onderzoek zich op het verzamelen en interpreteren van talige data middels kwalitatieve onderzoeksmethoden.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden, ook wel 'triangulatie' genoemd. Triangulatie van gegevens vergroot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Thiel, 2015). De verschillende onderzoeksmethoden in dit onderzoek betreffen interviews, documentenanalyse en een observatie. Interviews zijn geschikt om de achterliggende ideeën en

mechanismen in kaart te brengen (Thiel, 2015). De interviews zijn op een semigestructureerde wijze opgesteld. Dit houdt in dat er tijdens het interview vooraf bepaalde onderwerpen worden behandeld en dat er daarnaast ruimte is voor respondenten om zelf met informatie te komen die mogelijk relevant is. In dit onderzoek is het belangrijk om deze mogelijkheid te bieden, omdat er tot dusver nog niet veel bekend is over de werking van omgevingsplannen in de praktijk. Een semigestructureerd interview stimuleert respondenten om vrijuit te praten.

In zowel de gemeente Alphen a/d Rijn als de gemeente Den Haag zijn 6 respondenten geïnterviewd. In de gemeente Delft en de gemeente Meppel zijn in totaal 4 respondenten geïnterviewd. In iedere gemeente is ten minste één gemeenteambtenaar en één projectinitiatiefnemer geïnterviewd. Daarnaast zijn 2 overheidsfunctionarissen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geïnterviewd. De respondenten kennen verschillende achtergronden en komen uit verschillende lagen van de overheid. Op deze manier is het vraagstuk vanuit meerdere kanten bekeken en wordt een brede visie gegeven.

Ook zijn er bestaande relevante beleidsdocumenten en rapporten geanalyseerd, waaronder de bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die de gemeenten in hun experiment hanteren. Het gaat hierbij om bestaand materiaal en betreft dus een secundaire analyse. De documentenanalyse wordt gebruikt om de context van de cases te omschrijven en is bedoeld als achtergrondinformatie voor de onderzoeker bij de interviews.

Daarnaast heeft er een observatie plaatsgevonden door deelname van de onderzoeker aan een bestuurlijk overleg bij de omgevingstafel in gemeente Den Haag. Bij dit overleg waren zowel de initiatiefnemers als ruim 20 gemeenteambtenaren uit verschillende disciplines aanwezig. Door deze observatie kon het proces van dichtbij bekeken worden. Dit bood ondersteunende informatie om de antwoorden van de respondenten beter te kunnen begrijpen. Daarnaast gaf deze observatie ook inzicht in hoeverre het adaptief vermogen van de gemeentelijke overheid aanwezig is.

4.3 Data-analyse

Om de dataverzameling te analyseren dienen de gegevens gecodeerd te worden. Coderen is het toekennen van objectieve controleerbare codes aan kwalitatieve data (Thiel, 2015). De codes die in dit onderzoek gehanteerd worden zijn bepaald op basis van de operationalisatie in §4.1.

De 18 interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. Dit maakt het mogelijk om codes aan bepaalde citaten te koppelen en vervolgens de data te analyseren. Alle citaten die met dezelfde code zijn gecodeerd, worden met elkaar vergeleken om zo verschillen en overeenkomsten vast te stellen. Deze methode brengt bepaalde patronen en verbanden in kaart (Thiel, 2015).

4.4 Case selectie

Voor de onderzoekspopulatie van dit onderzoek is een selectie gemaakt van gemeenten die middels het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte reeds met de Omgevingswet experimenteren. Bij de selectie is gekeken naar zowel het projectgebied als de vordering van het experiment. Het gebied 'Rijnhaven Oost' van de gemeente Alphen a/d Rijn is gebruikt als voorbeeld voor het selecteren van representatieve experimenten. 'Rijnhaven Oost' betreft een voormalig bedrijventerrein waarbij sprake is van organische gebiedsontwikkeling middels uitnodigingsplanologie. Het gebied wordt met behulp van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte getransformeerd naar een woon-werkgebied. In de gemeenten Den Haag, Delft en Meppel vinden soortgelijke projecten plaats. Door de experimenten in

deze vier gemeenten te onderzoeken kan een vergelijking worden gemaakt op basis van de variabelen die centraal staan in dit onderzoek.

De transformatiegebieden in de vier gemeenten verschillen van elkaar qua grootte en daarom is er gekozen voor contrasterende cases (Thiel, 2015). Om die reden kan de onderzoeker tevens inzicht vergaren in de vraag of de grootte van de transformatiegebieden van invloed is op de afhankelijke variabele als gevolg van complexiteit. Onderstaande tabel geeft een weergave van de vier gekozen gemeenten, de naam en de grootte van het transformatiegebied en het aantal respondenten van de betreffende gemeenten. Uit de tabel blijkt dat het aantal respondenten per gemeente in verhouding is geweest met de grootte van de betreffende gemeente.

Alphen a/d Rijn	Den Haag	Meppel	Delft
Rijnhaven Oost 70 ha	Binckhorst 146 ha	Noordpoort 12 hectare	The Green Village 1,18 ha
6 respondenten	6 respondenten	2 respondenten	2 respondenten

Tabel 2: Overzicht onderzochte gemeenten

Hiernaast zijn 2 overheidsfunctionarissen van het BZK geïnterviewd. Deze respondenten zijn niet weergegeven in bovenstaande tabel, omdat zij niet gekoppeld zijn aan één specifieke gemeente.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Het is belangrijk om oog te hebben voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Betrouwbaarheid betreft de consistentie en repliceerbaarheid van het onderzoek (Neumann, 2014). Dit houdt in dat dezelfde resultaten worden behaald indien een andere onderzoeker onder dezelfde omstandigheden met dezelfde methoden onderzoek verricht. Dit onderzoek richt zich op percepties en ervaringen van respondenten in relatie tot het experimenteren met het omgevingsplan. De resultaten op basis van de verworven data zijn dus persoonsgebonden en daardoor subjectief. Daarnaast is het zeer aannemelijk dat respondenten bij het verstrijken van de tijd tot nieuwe inzichten komen en/of andere ervaringen opdoen. Als gevolg hiervan is de kans groot dat eenzelfde onderzoek op een ander tijdstip andere resultaten zal genereren. Dit heeft een negatieve invloed op de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Om de betrouwbaarheid te vergroten zijn er daarom meerdere respondenten geïnterviewd en zijn de interviews afgenomen door dezelfde onderzoeker. Tevens zijn de interviews opgenomen en getranscribeerd, zodat alle gegevens controleerbaar zijn. Ten slotte zijn er naast de interviews ook andere bronnen gebruikt, zoals documentenanalyse en een observatie.

Validiteit heeft betrekking op het waarheidsgehalte (Neumann, 2014). Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit (Van Thiel, 2015). Interne validiteit betreft de geldigheid van de resultaten van het onderzoek en beziet of de onderzoeksinstrumenten de beoogde metingen daadwerkelijk gemeten hebben. Om de interne validiteit te vergroten zijn de variabelen uit het conceptueel model tijdens zowel de data verzameling als de analyse voortdurend als uitgangspunt genomen.

Externe validiteit bepaalt de mate waarin de resultaten van het onderzoek te generaliseren zijn. Indien de resultaten en conclusie ook gelden voor andere personen, instituties, plaatsen en tijden, kent het onderzoek een hoge mate van externe validiteit. Echter, dit onderzoek richt zich specifiek op experimenten met omgevingsplannen die plaatsvinden in transformatiegebieden waarbij het principe van uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling wordt gehanteerd. Bij experimenten met omgevingsplannen die een andere context hebben, zijn de resultaten mogelijk niet valide. De validiteit kan echter vergroot worden door de interne validiteit te bevorderen (van Thiel, 2015). Dit wordt gerealiseerd door gebruik te maken van triangulatie. Bij triangulatie worden verschillende onderzoeksmethoden voor dataverzameling gehanteerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden interviews, documentenanalyse en observaties. De verschillende bronnen schetsen een meer volledig beeld van de realiteit.

5. Resultaten

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van het onderzoek. Om een informatieve basis te leggen voor de resultaten van iedere gemeente wordt eerst een korte casusbeschrijving gegeven, waarbij de opzet van het omgevingsplan in kaart wordt gebracht (§5.1). Vervolgens worden de resultaten per gemeente beschreven (§5.2 t/m §5.4) aan de hand van de variabelen: administratief leiderschap, adaptief leiderschap, ondersteunend leiderschap en adaptief vermogen. Ook worden overige resultaten toegelicht. Tot slot volgt een vergelijking tussen de resultaten van de verschillende gemeenten (§5.5).

5.1 Beschrijving cases

Rijnhaven Oost

'Rijnhaven Oost' is onderdeel van het bedrijventerrein Rijnhaven (Alphen aan den Rijn, 2018). Binnen de functie transformatie zijn verschillende activiteiten mogelijk, zoals wonen, werken en recreëren. Het omgevingsplan voor 'Rijnhaven Oost' maakt gebruik van immissie- en emissienormen. Immissienormen bepalen de maximale belasting van gebouwen. Emissienormen zijn bepalend voor de maximale belasting van activiteiten. Zo staat er bijvoorbeeld in het omgevingsplan dat bedrijven op één meter uit de gevel niet meer dan 50 dB(a) geluid mogen produceren. Ook kunnen de regels van het plan nader ingevuld worden met beleidsregels. Dit maakt een meer globale normstelling mogelijk en hierdoor kunnen beleidsregels sneller worden geactualiseerd, zonder dat het hele omgevingsplan opnieuw moet worden vastgesteld (van Angeren, 2016). Op dit moment worden verschillende initiatieven in het gebied uitgewerkt. Een voorbeeld hiervan is Dok2404, een nieuwbouwproject waarbij 28 woningen worden ontwikkeld op de plek waar eerst een mastenfabriek en meubelmakerij gevestigd waren.

De Binckhorst

De gemeente Den Haag wil het voormalig bedrijventerrein 'de Binckhorst' transformeren naar een gemengd gebied van bedrijfsmatige activiteiten en wonen (Den Haag, 2020). In 'de Binckhorst' mogen maximaal 5000 woningen worden gebouwd. Initiatiefnemers kunnen gebruikruimte voor woningen reserveren middels een reserveringssysteem. In het omgevingsplan is gebruik gemaakt van open normen in combinatie met een veelheid van onderwerpen die gedeeltelijk zijn uitgewerkt in beleidsregels. De transformatie van 'de Binckhorst' wordt nauwlettend gevolgd via monitoring. Zo geeft het zogenaamde digitale GIS-systeem informatie over de hoeveelheid beschikbare gebruikruimte en de actuele situatie in het plangebied. Aanvragen voor initiatieven worden behandeld aan de omgevingstafel. Hieraan nemen ambtenaren en adviseurs van verschillende beleidsafdelingen deel, evenals afgevaardigden van de omgevingsdienst, de brandweer en het hoogheemraadschap.

The Green Village

Op de campus van de TU Delft bevindt zich 'The Green Village': een experimenteerterrein voor duurzame innovaties (Delft, 2018). The Green Village biedt ruimte aan bedrijven en universiteiten om te experimenteren met nieuwe technologieën. Deze ruimte is nodig. Met name in regels voor bouwen en wonen. Regelgeving gaat namelijk uit van bestaande technologie en vormt daarom vaak een belemmering voor het ontwikkelen, testen en onderzoeken van innovaties. Om deze reden is 'The Green Village' aangewezen als experiment in het kader van de Crisis- en herstelwet. Het omgevingsplan biedt ruimte voor experimenten die nu nog onbekend zijn, doordat belemmerende

regelgeving wordt 'uitgezet'. Zo is bijvoorbeeld het bouwbesluit 'uitgezet', met uitzondering van de constructie- en brandveiligheid. Ook gelden er algemene regels in plaats van een vergunningplicht en worden concrete activiteiten niet vastgelegd. In principe zijn alle technologieën en activiteiten toegestaan op het terrein, mits deze veilig en schoon zijn en binnen de flexibele kaders van het omgevingsplan vallen. The Green Village betreft beleidsmakers en wetgevers in een vroeg stadium van de innovatie. Zo wordt vroegtijdig bekeken of een innovatie moet worden aangepast zodat deze binnen de regelgeving past, of dat eventueel aanpassing van de regelgeving zelf noodzakelijk is.

Meppel

Het gebied 'Noordpoort' in gemeente Meppel is een zwaar bedrijventerrein dat deels zijn functie heeft verloren (Meppel, z.d.). De gemeente wil het gebied transformeren en een nieuwe mix van functies mogelijk maken. In het omgevingsplan 'Transformatiegebied Noordpoort' zijn primair kwalitatieve en kwantitatieve kaders opgenomen als toetsingskader (RHO, z.d.). Ook maken ze gebruik van een mengpaneel met een schuifjessysteem dat fungeert als afwegingskader bij de toetsing van nieuwe initiatieven. Met het afwegingskader wordt beoogd om de omgevingskwaliteit te garanderen. Elk aspect (zoals stedenbouw, geluid, water, luchtkwaliteit) heeft in dit mengpaneel een eigen schuifje. De totale score van de schuifjes samen moet uitkomen op 0 punten of hoger. Indien op een bepaalde aspect -1 wordt gescoord, zal een ander aspect dit moeten compenseren met +1. Op deze manier kan, gemiddeld gezien, het gewenste niveau bereikt worden. Het mengpaneel is niet opgenomen in het omgevingsplan zelf, maar als een beleidsregel toegevoegd. Dit zorgt ervoor dat het mengpaneel makkelijker kan worden aangepast indien nodig. Uitgangspunt is hierbij wel dat de gemeenteraad de aanpassingen van de beleidsregels vaststelt.

5.2 Resultaten gemeente Alphen a/d Rijn - Rijnhaven Oost

5.2.1 Administratief & adaptief leiderschap

Uit de interviews met initiatiefnemers en verschillende ambtenaren van de gemeente Alphen a/d Rijn blijkt dat bij alle indicatoren beide vormen van leiderschap in meer of mindere mate aanwezig zijn. In deze paragraaf worden de resultaten per indicator beschreven, ondersteund door typerende quotes.

Besluitvorming

Alle respondenten benadrukken een intensieve samenwerking tussen gemeente en initiatiefnemers. De lijnen zijn kort, overleggen vinden met regelmaat plaats en besluiten worden gezamenlijk genomen. Een initiatiefnemer stelt: *"De gemeente toetst, dus de gemeente mag uiteindelijk ja of nee zeggen. Maar in de praktijk werken we zo nauw samen, dat we proberen om er gewoon steeds samen uit te komen."* Hier vindt dus met name adaptief leiderschap plaats.

Ook de gemeente benadrukt het belang van samenwerking. Een gemeenteambtenaar zegt: *"Ja we bespreken alles met de initiatiefnemer. En in dit geval echt heel uitvoerig. We hebben er denk nu al 20 of 30 overleggen aan besteed. Het is noodzakelijk om dit samen te doen, anders lukt het niet."*

Beleid

Het beleid wordt samen opgesteld. Een initiatiefnemer geeft aan: *"Ik merk dat we echt gezamenlijk bezig zijn om dit voor elkaar te krijgen. Er is veel ruimte voor eigen inbreng en dat maakt het ook leuker. Verschillende belangen werden gewoon op tafel gelegd en er werd goed over gesproken."*

Er zijn veel open normen opgenomen in het omgevingsplan. De mate van detail in het plan is laag, waardoor er ruimte is voor interpretatie. Het vereist daarom intensieve samenwerking tussen de gemeente, initiatiefnemers en andere partijen om een gedeelde perceptie te creëren van de invulling van het plan met betrekking tot de uitwerking van het beleid voor de initiatieven.

Een andere initiatiefnemer geeft echter aan het beleid van het omgevingsplan op bepaalde punten beperkend te vinden. Hij zegt hierover: *“Ik merk bij de gemeente de worsteling van dat ze het wel met ons eens zijn, maar niet goed weten of ze wel de middelen hebben binnen het omgevingsplan om dat te faciliteren. Want het staat eigenlijk best wel strak omschreven.”* Een gemeenteambtenaar geeft aan de brede opzet van het beleid als ingewikkeld te ervaren. Hij zegt hierover: *“Het gaat niet altijd over mijn eigen vakgebied en daarom is het soms lastig om het overzicht te bewaren.”*

Wet- en regelgeving

Bij deze indicator oefent de gemeente Alphen a/d Rijn zowel een administratieve als adaptieve vorm van leiderschap uit. In het omgevingsplan zijn ambities, kaders en grenswaarden opgenomen. Alle gemeenteambtenaren geven aan dat deze regels leidend zijn en dat het belangrijk is om deze te bewaken. Een initiatiefnemer geeft aan de regels van het omgevingsplan beperkend te vinden. Hij zegt hierover: *“De gemeente heeft wel de ambitie om het gebied levendig te maken, maar ze maken het niet mogelijk. Want volgens de regels van het omgevingsplan mag je hier eigenlijk geen detailhandel maken. Dus wat krijg je dan? Een lege plint.”* Toch zijn er ook een hoop regels die dienen als richtlijn, waarbij een meer adaptieve vorm van leiderschap past. De programma manager zegt hierover: *“Er staan geen strakke regels in het omgevingsplan. Dus de rechtszekerheid wordt veel meer afhankelijk van de kwaliteit van de professionaliteit en deskundigheid van de behandelend ambtenaar.”* Ook zijn er mogelijkheden voor versoepeling van regels als de situatie daarom vraagt. Zo is de parkeernorm na een discussie met de initiatiefnemers aangepast. Daarnaast is de definitie van de Floor Space Index aangepast om initiatiefnemers meer ruimte te bieden.

Doelen

Ook de doelen zijn vanuit beide leiderschapsvormen te benaderen. Een gemeenteambtenaar stelt: *“Wij hebben ons niet de vraag gesteld of dat we hier een bepaald doel moesten bereiken en of dat dat dan gemonitord en gemeten moest worden. Hier lag gewoon de kans om een waarde te verzilveren en er is een partij geweest die heeft dat opgepakt. Daar is een leuk plan uit voortgekomen en met dat plan zijn we aan de slag gegaan.”* Deze uitspraak past bij adaptief leiderschap. Anderzijds benadrukken alle respondenten dat het wel van groot belang is dat de initiatieven passen bij de ambities en de doelstellingen die de gemeente heeft voor het gebied. Als een initiatief niet past bij de doelstelling wordt het niet doorgevoerd. Dit komt overeen met de principes van administratief leiderschap.

Structuur

Uit de resultaten blijkt dat de gemeente geen vaste rol aanneemt. Een gemeenteambtenaar stelt: *“Eigenlijk moet je je als gemeente als een soort kameleon gedragen. Je moet kijken wat het beste bij het project past. En welke rol het project het beste dient. In sommige situaties is dat faciliterend of heel terughoudend. In andere situaties is het meewerkend en misschien zelfs risicodragend.”* De initiatiefnemers verwachten een actieve rol van de gemeente. Een van hen zegt: *“Het is wel echt een gezamenlijke opgave. En daar zie je dus dat de rol veranderd. De gemeente kan niet enkel faciliterend zijn, omdat het zo complex is. Daarom moet er een actieve rol worden gevoerd om dit voor elkaar te krijgen.”*

Proces

In het proces wordt een vaste procedure gevolgd. Alle initiatieven worden in de 'wasstraat' besproken. Vervolgens gaat de gemeente met een deel van de initiatiefnemers in gesprek. Daarna wordt een anterieure overeenkomst gesloten waarin het kostenverhaal wordt beschreven en dan volgt een exploitatie plan. Daarna vragen partijen een omgevingsvergunning aan.

In het proces is er veel ruimte voor initiatiefnemers. Zowel de gemeente als de initiatiefnemers zelf benadrukken dat het belangrijk is om vanaf het begin met elkaar aan tafel te zitten. Een initiatiefnemer stelt: *"Het is belangrijk om heel open dat gesprek in te gaan. Het heeft heel veel te maken met open staan voor elkaars belangen en begrip voor elkaars belangen."* Een gemeenteambtenaar benadrukt: *"Over het algemeen denk ik dat wij als gemeente de initiatiefnemers relatief veel ruimte geven en laten meedenken"*. Twee andere gemeenteambtenaren betwijfelen echter of de initiatiefnemers hier klaar voor zijn. Een van hen stelt: *"Ik denk dat initiatiefnemers het op de een of andere manier toch lastig vinden om met zoveel vrijheid om te gaan. Vaak vragen ze dan van 'ja wat willen jullie? Waar denken jullie aan?' Terwijl wij ze juist die ruimte willen geven."*

Toch zijn er ook initiatiefnemers die wel dankbaar gebruik maken van deze ruimte. Een van hen geeft aan: *"De gemeente ging ervan uit dat er een hoop eengezinswoningen zouden komen, maar wij kregen vanuit de markt vooral de vraag naar appartementen. Dus wij zijn eigenlijk meteen met het appartementen plan aan de slag gegaan. En daarmee werd denk ik ook meteen de toon gezet voor een meer stedelijke uitstraling en programmering dan aanvankelijk gedacht werd."*

Prestatie

Het initiatief moet economisch haalbaar en uitvoerbaar zijn. Echter ligt de focus bij het creëren van publieke waarde. Een gemeenteambtenaar zegt: *"We bieden een flexibel planologisch kader. Daarmee creëren we eigenlijk waarde, waardoor marktpartijen in kunnen spelen om die waardecreatie ook daadwerkelijk te kunnen verzilveren."*

Verantwoording

Het belang van vertrouwen wordt door meerdere respondenten genoemd. Toch ligt de focus op controle. Een initiatiefnemer stelt: *"Ik merk bij de gemeente de worsteling van dat ze het wel met ons eens zijn, maar toch aarzelen. Want het omgevingsplan is prima qua flexibiliteit, maar we leven in een boze samenleving. Wat nu als mensen bezwaren gaan maken en tot de Raad van State gaan? Hoe blijft dan zo'n plan overeind? Is dat nog rechtszeker? De gemeente moet wel verantwoordelijk blijven"*. Dit ligt in lijn met hoe de gemeente erover denkt. Een gemeenteambtenaar zegt: *"We zijn altijd op zoek naar nieuwe mogelijkheden en kansen. Maar daarnaast moeten we ook wel een beetje onze publieke taak in de gaten houden. Het moet wel verdedigbaar zijn"*.

Probleemoplossing

In het oplossen van problemen blijkt dat de gemeente het enerzijds lastig vindt om af te wijken van bestaande afspraken, maar dat er anderzijds wel ruimte is voor creatieve ideeën. Uit onderstaand citaat blijkt dat het probleem in dit voorbeeld niet alleen is opgelost, maar dat de gemeente dit probleem tevens heeft 'benut' om ook andere publieke taken uit te voeren.

"Die parkeernorm dat is een behoorlijke discussie geworden. De gemeente zag zelf ook in dat het een hoge parkeernorm was, maar ze wilden zich er wel aan houden want dat was nu eenmaal zo afgesproken binnen de gemeente. Uiteindelijk hebben we een oplossing gevonden door voor een deel deelauto's toe te passen. Daardoor hoef je minder parkeerplaatsen te maken. Zo slaag je er ook weer

in om op het gebied van gezondheid en duurzaamheid, wat natuurlijk ook een publieke taak is van de gemeente, om dingen te doen die misschien niet op die manier in het beleid zaten en daar toch in mee te bewegen. Zo kan de gemeente stimuleren dat niet alle huishoudens twee auto's hebben."

5.2.2 Ondersteunend leiderschap

Uitnodigingsplanologie

De gemeente heeft zich uitnodigend opgesteld. Zo hebben ze het omgevingsplan onder de aandacht gebracht bij de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) om marktpartijen te interesseren om binnen 'Rijnhaven-Oost' iets te gaan ontwikkelen. Ook hebben ze binnen het plangebied een 'keet' neergezet waar alle gebruikers en ondernemers uit het gebied direct bij de gemeente terecht konden met vragen.

Gedurende het proces blijkt de gemeente van uitnodigingsplanologie op te schuiven naar beloningsplanologie. Een initiatiefnemer geeft aan: *"Er lag in eerste instantie geen programmatische wens vanuit de gemeente. Dus er was niet geformuleerd van 'we willen huur, sociale huur of koop'. Je kon eigenlijk maken wat je wilde. Maar nu zegt de gemeente dat als we bijvoorbeeld sociale huur toevoegen, ze soepeler willen zijn in de norm van wat we mogen bouwen."* Alle ontwikkelaars hebben hier gebruik van gemaakt. Een van hen zegt: *"Door het plein groter te maken, vergroten we eigenlijk de openbare ruimte. En in het kader van de beloningsplanologie die in het omgevingsplan zit, mogen we dan nog meer FSI maken. Dus we mogen nog meer bebouwing maken."* De gemeente ziet beloningsplanologie als een middel om meer adaptief te kunnen zijn. Een gemeenteambtenaar geeft aan: *"Beloningsplanologie is enerzijds een middel van de gemeente om beter te kunnen aanpassen en beter te kunnen inspelen op de wensen van de initiatiefnemer. Maar tegelijkertijd wel voor dingen waarvan wij denken dat ze goed zijn voor het gebied. Zodat wij die gerealiseerd krijgen, want de gemeente heeft daar eigenlijk zelf geen geld voor. Maar door er iets tegenover te stellen, dus waardecreatie voor de initiatiefnemer, dan krijgt de gemeente daar iets voor terug."*

Open normen

Alle respondenten zijn van mening dat open normen bevorderlijk zijn voor de planontwikkeling en dat sommige initiatieven door het gebruik van open normen opeens wél haalbaar zijn. Wel zijn velen van hen kritisch met betrekking tot open normen in relatie tot de omgeving. Een initiatiefnemer zegt: *"Het initiatief was niet gelukt zonder open normen. Desalniettemin zijn er in zo'n zone veel restricties. Wat wel en niet is toegestaan is heel afhankelijk van de bedrijven / bebouwing om jouw kavel heen."* Een andere initiatiefnemer beaamt: *"Die open normen blijken in de praktijk soms veel minder open dan je denkt. En dat heeft dan met name te maken met de omgeving van de kavel. Aan de voorkant van onze kavel lag water, aan de achterkant een energieweg, en rechts zat nog een ander bedrijf. Dus dan kan je wel open normen hebben, maar dan ben je toch aan alle kanten zo ingesloten, dat ook binnen die open norm het nog steeds een kunst is om tot een optimum te komen."* Twee initiatiefnemers geven aan dat open normen pas echt hun vruchten afwerpen op het moment dat je meerdere kavels aaneengesloten hebt. Een van hen zegt: *"Als je de burens kan verleiden om mee te doen is dat natuurlijk voordelig. Want als je een aantal kavels aan elkaar rijgt dan wordt de ontwikkeling makkelijker."* De ander stelt: *"Hoe meer oppervlak, hoe meer je aan de open normen hebt. Dan kun je ook echt gaan spelen met categorieën. Nu worden we toch een beetje beperkt door de kavelwijze ontwikkeling."*

Ook geven zowel initiatiefnemers als gemeenteambtenaren aan dat het gebruik van open normen soms even wennen is. Een van hen zegt: *“Open normen, dat is vooral een hele hoop tekst. En voor veel mensen is het lastig om daar een beeld bij te vormen. En we krijgen vaak terug dat die behoefte aan beelden wel bestaat.”* Dok2404, een van de initiatieven binnen ‘Rijnhaven Oost’ heeft nu zelf een impressie gemaakt van hoe het gebouw eruit zou kunnen komen te zien, om aan deze behoefte tegemoet te komen.

Ook laten de open normen veel ruimte voor interpretatie. Een gemeenteambtenaar geeft aan: *“Open normen, daar kan ik zelf niet zo heel veel mee. Behalve dan dat je er alle kanten mee op kan.”* De respondenten stellen dat er veel overleg nodig is om een gedeelde perceptie van de invulling van de open normen te creëren.

Flexibiliteit omgevingsplan

Alle respondenten ervaren het omgevingsplan als flexibel. De beloningsplanologie, de open normen en de immissie- en emissienormen zorgen voor een flexibele opzet waarmee meer ruimte wordt gecreëerd. Wel benadrukken respondenten dat de flexibiliteit binnen de randvoorwaarden van het omgevingsplan moet blijven. Dit heeft met name te maken met verantwoording en rechtszekerheid. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Als we een initiatief goed vinden en het past bij de ambities, maar het wijkt wel af van het omgevingsplan kunnen we het eigenlijk niet doorzetten. Want als de omgeving bezwaar maakt tegen het plan dan is het heel moeilijk om op basis van sec kwalitatieve overwegingen aan te geven waarom het plan toch op bepaalde punten af mag wijken van het omgevingsplan. Dus het moet wel passen binnen de randvoorwaarden van het omgevingsplan.”*

Niet iedereen is even enthousiast over de flexibiliteit van het plan. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Alles is maar vloeibaar. Die zoektocht naar meer flexibiliteit levert ook veel onduidelijkheid op en ruis. Dus de keerzijde is dat mensen niet meer precies weten waar ze aan toe zijn.”*. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat initiatiefnemers het lastig vinden om met de flexibele opzet van het omgevingsplan om te gaan. Een van hen stelt: *“Je merkt dat initiatiefnemers het lastig vinden om te doorgronden wat nou precies wel en niet kan. Je moet het plan goed lezen en uitzoeken hoe je de regels en open normen precies moet interpreteren. Er zit zoveel vrijheid in.”*

Toch blijkt uit de interviews ook dat de flexibiliteit van het omgevingsplan niet volledig wordt benut. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Het stomme is, wij doen dus mee met de crisis en herstelwet met dit experiment waarbij de Raad van State heeft goedgekeurd dat je mag experimenteren met emissie en immissie normen in plaats van categorieën. En nu is het dezelfde raad van State die zegt van ‘ja maar zo hebben we het eigenlijk niet bedoeld’. En nu mogen we de immissie en emissienorm die we hadden bedacht voor geur niet hanteren.”*

5.2.3 Adaptief vermogen

Dominante leiderschapsstijl

Gemeente Alphen a/d Rijn hanteert bij zes indicatoren overwegend adaptief leiderschap, namelijk: besluitvorming, beleid, wet- en regelgeving, proces, structuur en prestatie. Bij drie indicatoren hanteren zij voornamelijk administratief leiderschap, namelijk: doelen, verantwoording en probleemoplossing. Volgens de Likertschaal scoort gemeente Alphen a/d Rijn hiermee een 4 en is volgens deze score ‘Adaptief’.

Aanpassen beleidsregels

Er is een geheel nieuwe versie van beleidsregels vastgesteld. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Eigenlijk hebben we wel naar elk artikel gekeken of dat niet beter leesbaar kon, of er nog fouten in stonden, of wij dingen anders wilden regelen en of wij niet ingehaald waren door de tijd.”*

Als gevolg van het initiatief DOK2404 heeft de gemeente de parkeernorm en de definitie van de Floor Space Index aangepast in de beleidsregels. Een initiatiefnemer geeft aan: *“De gemeente heeft een beleidsregel aangepast, maar daarvoor was wel nodig dat we het publieke belang dienden. En in dit geval was het publieke belang ook ons belang, dus was er sprake van gemeenschappelijke belangen.”*

Een gemeenteambtenaar zegt: *“Als de initiatiefnemer een goede ruimtelijke motivering heeft en het draagt bij aan de algehele doelstellingen voor het gebied dan zijn we wel bereid om aanpassingen te doen. Dan komt het principe van beloningsplanologie om de hoek kijken”*. Tevens heeft een zienswijze van een reeds gevestigd bedrijf in het gebied gezorgd voor aanpassingen in het gebiedsbeleid.

Het vaststellen van het nieuwe gebiedsbeleid is gebeurd in een tijdspanne van een half jaar. Dit is niet heel veel sneller dan bij een aanpassing van een regulier bestemmingsplan, maar hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat de gemeente Alphen a/d Rijn alle artikelen heeft herzien. Dit kost logischerwijs meer tijd dan het aanpassen van een enkele beleidsregel. De gemeente Alphen a/d Rijn is hierdoor alsnog te bestempelen als ‘adaptief’ en scoort hiermee een 4.

Ontvankelijkheid initiatieven

De gemeente nodigt uit en behandelt alle initiatieven in de wasstraat. Daar wordt bepaald of het initiatief wel of niet binnen de ambities en doelstellingen past die de gemeente voor ‘Rijnhaven Oost’ heeft. Indien een initiatief niet aansluit bij de ambities en doelstellingen wordt deze niet doorgevoerd. Echter, voordat het zo ver komt doet de gemeente wel suggesties om het initiatief alsnog te laten passen. Ook doen ze suggesties voor andere gebieden binnen de gemeente waar het initiatief beter tot zijn recht kan komen. De gemeente sluit dus bij alle initiatieven aan en scoort daarmee een 5 (zeer adaptief) op de mate van adaptiviteit met betrekking tot de ontvankelijkheid voor initiatieven.

Daarnaast moet de gemeente altijd rekening houden met de omgeving zo blijkt uit onderstaand voorbeeld van een van de respondenten: *“Iemand had een goed initiatief voor wonen op het water en dat zou goed passen binnen de ambitie van ‘Rijnhaven Oost’ voor wonen en werken. Maar vanwege het feit dat dat beperkingen zou opleggen aan het bedrijf aan de overzijde van het water was het toch niet mogelijk. Dus om milieuredenen kon het in dit geval toch niet”*.

Totaal adaptief vermogen

De gemeente Alphen a/d Rijn scoort een 4 voor de dominante leiderschapstijl, een 4 voor het aanpassen van beleidsregels en een 5 voor de ontvankelijkheid voor initiatieven. Daarmee komt de gemeente Alphen a/d Rijn uit op een gemiddelde score van 4,3. De gemeente zit hiermee tussen ‘adaptief’ en ‘zeer adaptief’ in. Deze hoge mate van adaptief vermogen zorgt ervoor dat de gemeente in staat is om de omgeving te bestuderen en te analyseren en op basis daarvan aanpassingen te verrichten die in de praktijk nodig blijken. Zo kunnen knelpunten die gedurende het proces ontstaan worden opgelost en wordt er ruimte gelaten voor ontwikkelingen die zich voordoen. Dit zorgt ervoor dat de gemeente kan meebewegen met de praktijk.

5.3 Resultaten gemeente Den Haag – de Binckhorst

5.3.1 Administratief & Adaptief leiderschap

Besluitvorming

Besluiten worden in gemeente Den Haag genomen aan ‘de omgevingstafel’. Dit is een overleg tussen de initiatiefnemers, ambtenaren uit verschillende beleidsvelden en externen zoals afgevaardigden van Omgevingsdienst Midden-Holland, het waterschap en de brandweer. Initiatiefnemers geven echter allemaal aan weinig inspraak te ervaren tijdens het overleg. Een van hen stelt: *“De omgevingstafel is geen vorm van interactie. Het is gewoon zitten en ja knikken.”* Ambtenaren bekijken het plan vanuit hun eigen beleidsveld en maken van daaruit een afweging. In de praktijk blijken belangen of regels vanuit verschillende beleidsvelden elkaar wel eens te bijten. Een initiatiefnemer geeft hiervan een voorbeeld: *“Op de Binckhorstlaan moeten hoge gevels komen in verband met het geluid. En hoge gevels betekenen over het algemeen dat je daar een vliesgevel tegenaan moet zetten. Maar de Binckhorstlaan is ook een ontheffingsroute voor Externe Veiligheid. En vanwege externe veiligheid mag je geen vliesgevels maken. Dus je MOET vliesgevels maken, maar je MAG geen vliesgevels maken. En beide disciplines kunnen op de rode knop drukken. Dit soort dingen die kunnen gebeuren, dat is niet gek. Het is immers mensenwerk en het omgevingsplan is een enorm dik pakket. Maar wijs dan iemand aan die knopen door kan hakken.”* Meer dan de helft van de respondenten geeft aan het lastig te vinden dat het ontbreekt aan een overkoepelende discipline in de omgevingstafel die de totale belangen bekijkt. Een initiatiefnemer zegt hierover: *“Als er disciplines zijn die niet willen kijken, hoe gaat de omgevingstafel dan een besluit nemen? Er zit niemand die zegt van ‘nu is het afgelopen, we moeten tot een besluit komen’. Als niemand het mandaat heeft om overkoepelend naar de situatie te kijken gaat er nooit iets door.”*

De gemeente erkent zelf ook dat het lastig is om op deze manier besluiten te maken, maar zoekt de oplossing niet in het toekennen van een bepaald mandaat. De projectleider stelt: *“Je kunt niet iemand harde besluiten laten nemen over iemand anders beleidsveld. Dat blijft een grijs gebied. Ik denk dat het meer zit in de houding van mensen zelf. Er is een aantal mensen die best flexibel mee willen denken, maar er zijn er ook een paar die meer traditioneel zijn, wat overigens ook niet gek is als je zo’n lange tijd op een bepaalde manier hebt moeten toetsen. Bovendien is de gemeente ook zo groot geworden, er zijn zo veel afdelingen. Dat maakt het ook complex. Dus het is voor ons nog even zoeken.”*

Ook geven de initiatiefnemers allemaal aan dat ze graag meer inspraak aan de voorkant hadden gewild. Een van hen stelt: *“De gemeente had meer moeten overleggen met de markt. Vragen aan de markt hoe zij denken dat het straks gaat en wat zij vinden van het omgevingsplan. Nu mochten we alleen een zienswijze indienen.”* Er zijn wel enkele wijzigingen doorgevoerd in het omgevingsplan naar aanleiding van de zienswijzen. Zo is er onder andere meer ruimte beschikbaar gesteld voor kantoren.

Beleid

De initiatiefnemers maken een plan op basis van de regels en kaders van het omgevingsplan en het gebiedsbeleid. Zowel gemeenteamttenaren als initiatiefnemers geven aan dat het belangrijk is om vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan. Samen wordt gekeken hoe de algemene ambities een plek kunnen krijgen. Een gemeenteamttenaar stelt: *“We zitten met zijn allen aan tafel om te kijken waar we gedeeld belang hebben, waar we op elkaar kunnen aansluiten en tot waar dat kan, want uiteindelijk wil je toch gewoon je eigen plot ontwikkelen.”* Een van de initiatiefnemers stelt dat de omgevingstafel

het gemeenschappelijk opstellen van beleid bemoeilijkt en zegt hierover: *“We hebben gemerkt dat als je apart aan tafel zit met bijvoorbeeld de afdeling stedenbouw of gewoon onze projectleider, we steeds gezamenlijk hebben gekeken van ‘hoe kunnen we er een gaaf plan van maken’. Maar op het moment dat je dan je document bij de omgevingstafel indient wordt er gewoon ontzettend zwart wit gekeken.”*

Naast het omgevingsplan is er een gebiedsaanpak voor het gebied ‘de Binckhorst’. Hierin staan een aantal zaken die verder uitgewerkt moesten worden, zoals energietransitie en een visie voor de openbare ruimte. Deze beleidsstukken dienen om het omgevingsplan verder te concretiseren. De gebiedsaanpak is echter een jaar later dan het omgevingsplan vastgesteld en dit levert voor veel initiatiefnemers problemen op. Een initiatiefnemer geeft als voorbeeld: *“Toen werd opeens het plan ‘ruimtelijke kwaliteit op straat’ toegevoegd en daarin staat dat je bij hoogbouw zeven meter uit de grens van bomen moet blijven. Maar ons gebouw staat op vijf meter afstand van bomen. Dus werd ons gevraagd of wij alsjeblieft ons gebouw even twee meter konden opschuiven. En dat terwijl we al in een definitief ontwerp zaten en opwerkten naar een omgevingsvergunning.”*

Wet- en regelgeving

De initiatiefnemers presenteren hun plannen in een beginstadium. Er wordt dan door de gemeente meegegeven aan welke regels ze moeten voldoen. Indien het plan niet binnen het omgevingsplan past doet de gemeente suggesties hoe het plan wél kan passen. Wanneer de initiatiefnemers niet binnen een bepaalde tijd aan de regels kunnen voldoen, vervalt de reserveringsruimte.

Volgens verschillende initiatiefnemers legt de gemeente de focus teveel op het toepassen van de juiste regels, in plaats van of deze regels in deze context wel juist zijn. Ook hier spreken regels van verschillende beleidsvelden elkaar soms tegen. Een initiatiefnemer zegt: *“Er wordt dan dus aangegeven van ‘ik begrijp dat er door een ander onderdeel van de gemeente is aangegeven dat het niet hoeft, maar ik als ‘toetsers’ van deze eis in het omgevingsplan zie dat je niet voldoet dus ik kan geen akkoord geven’. Dat maakt het erg lastig.”* Toch blijken niet alle regels even rigide. Een andere initiatiefnemer geeft aan: *“Gelukkig zijn er ook een aantal dingen die we wél voor elkaar hebben gekregen. Bijvoorbeeld het oprekken van bepaalde metrages om meer bouwruimte te creëren.”*

Een andere mogelijkheid om soepeler met regels om te gaan is door te salderen. Dit betreft een soort beloningsplanologie; afwijkingen van geluids- of milieunormen zijn toegestaan indien er op andere vlakken compensatie plaatsvindt. Regels dienen hiermee als richtlijn, waardoor er dus tevens sprake is van adaptief leiderschap. Echter, niet alle initiatiefnemers vinden dat het meer ruimte biedt. Een van hen stelt: *“Je kan natuurlijk salderen om af te wijken op het omgevingsplan. Dat biedt wel een handreiking, maar we merken dat het in de praktijk super lastig is om te salderen, omdat eigenlijk alle eisen al super hoog zijn op alle vlakken. Duurzaamheid, groen openbare ruimte... ik zou niet meer weten waar ik het zoeken moet.”*

Opvallend is dat initiatiefnemers enerzijds aangeven dat het omgevingsplan is ‘dichtgetimmerd’ met regels en anderzijds benadrukken dat er veel onzekerheid en onduidelijkheid is. Een initiatiefnemer verklaart dit als volgt: *“De regels zijn zo opgestapeld door de verschillende disciplines dat je er bijna geen project van kunt maken. En die regels bijten elkaar ook weleens. Het is zodanig dichtgetimmerd dat je bijna geen kant op kunt. Wat ik prettig zou vinden als er gewoon meer heldere contouren zijn, waarbinnen je mag opereren. Zeg maar hoe hoog ik mag bouwen, dan weet ik dat.”*

Doelen

De gemeente Den Haag heeft een duidelijk doel, namelijk het transformeren van 'de Binckhorst' naar een woon-werk gebied. Dit doel is gedeeltelijk SMART gemaakt. Zo mogen er maximaal 5000 woningen worden gebouwd en initiatiefnemers moeten binnen 26 weken aantonen dat hun plan voldoet aan het omgevingsplan. Verder is er qua doelstellingen weinig vastgelegd. Een gemeenteambtenaar zegt: *"Het gaat ook meer om hóé je de stad maakt, niet om vooraf een eindplan te maken. Soms krijg je initiatieven die je verrassen of die je zelf anders had aangepakt. Maar als je meer naar het hóé kijkt en niet naar het eindplan dan kun je ook makkelijker de pijnlijke keuzes doen."*

Structuur

Qua structuur hanteert de gemeente Den Haag hoofdzakelijk administratief leiderschap. De 'omgevingstafel' is het toetsende eindorgaan. Uit de interviews blijkt dat hier veel kritiek op is. Een initiatiefnemer geeft aan: *"De gemeente bepaalt het beleid en regels en wij als initiatiefnemers voeren uit. Dat is niet bepaald de rol die wij graag voor ons zien."* Een andere initiatiefnemer stelt *"De macht is volledig bij de omgevingstafel neergelegd. Zij hebben de bevoegdheden gekregen. Maar dat gaat gewoon niet, dat kan niet. Dat moet terug naar een ander niveau, waar besluiten kunnen worden genomen. Zoals een stuurgroep bijvoorbeeld, of een projectgroep."* Een gemeenteambtenaar erkent: *"Er zitten bij een omgevingstafel veel afdelingen en ook mensen van buiten de gemeente. Daardoor is het meer een rondje van wat iedereen van het plan vindt. Maar het is inderdaad nog wel heel erg vanuit hokjes, iedereen kijkt echt vanuit zijn eigen vakgebied. Het is nu nog veel zenden vanuit de gemeente. We zijn ook wel aan het kijken hoe dat anders kan. De meerwaarde van de omgevingstafel is dat dat wel het moment is dat iedereen bij elkaar zit, dus dan kan je er echt integraal naar kijken."*

Het feit dat de gemeente voor de helft van 'de Binckhorst' grondeigenaar is, blijkt van invloed te zijn op de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op de invulling van bepaalde initiatieven. Een gemeenteambtenaar geeft aan: *"In de gebieden waarin wij grondeigenaar zijn, kunnen wij bijvoorbeeld zeggen van 'we willen daar persé voorzieningen of scholen'. Dus in die gebieden heb je meer mogelijkheden om te sturen."*

Proces

Initiatiefnemers moeten een reservering maken voor een x aantal woningen. In totaal is er gebruiksrecht van 5.000 woningen op 'de Binckhorst'. Zolang die nog niet allemaal vergeven zijn, wordt de reservering automatisch toegekend. Initiatiefnemers die op tijd waren met reserveren kunnen een plan indienen. Het omgevingsplan en de gebiedsaanpak geven handreikingen waar die plannen aan moeten voldoen. Op basis daarvan moeten initiatiefnemers een initiatief ontwikkelen. De initiatieven worden besproken aan de omgevingstafel. Binnen 26 weken wordt het plan van de initiatiefnemer getoetst en dan moet er voor 26 weken een vergunningsaanvraag worden ingediend. Een initiatiefnemer zegt over dit proces: *"Als je binnen een x aantal weken niet kon aantonen dat je aan alle randvoorwaarden van het omgevingsplan voldeed dan was je je reservering weer kwijt. Die grote bel boven ons hoofd gaf erg veel druk."*

Initiatiefnemers krijgen ruimte om zelf met een plan te komen. Gemeenteambtenaren geven aan dat ze merken dat de initiatiefnemers willen weten waar de gemeente op gaat sturen. Een initiatiefnemer zegt hier zelf over: *"Alles mag klinkt wel heel leuk, maar als je een plan maakt met honderden woningen en arbeidsplaatsen en voorzieningen en alles wat erbij hoort, dan wil toch wel heel graag weten wat er bij de burens gebeurt. Want straks maak je een plan en dan maken de burens een ander plan en dat botst misschien."*

Alle respondenten trekken deze procedurevorm in twijfel. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Persoonlijk vind ik dat er wel betere plannen zijn dan die nu bij de 5000 zitten, maar die waren gewoon te laat met reserveren. Maarja, er was niet voorzien dat die initiatiefnemers al die ruimte zouden claimen en dan pas een plan zouden maken.”* Een initiatiefnemer geeft aan: *“Voor mijn initiatief heb ik geen horeca toegewezen gekregen, want blijkbaar was er net iemand voor mij en die claimde 10.000 meter horeca. En toen was dat op. Terwijl deze plek echt uitermate geschikt is voor horeca. Het is eeuwig zonde als dat daar niet zou komen. Dus ja, die reservering is niet een geschikt iets.”*

Bovendien voelen initiatiefnemers tijdsdruk om hun plannen op tijd af te krijgen, omdat er een deadline is waarbinnen ze moeten aantonen dat ze aan alle randvoorwaarden van het omgevingsplan voldoen. Gemeenteambtenaren vrezen op hun beurt voor de kwaliteit. Een van hen geeft aan: *“Je zou je kunnen afvragen of die beperking van het aantal woningen in relatie met die reservering nou echt heel goed is voor de kwaliteit van het gebied en of je daar nu echt een goede gebiedsontwikkeling van krijgt.”*

Naast de omgevingstafel zijn er ook losse gesprekken met de projectleider. Hierover zijn de respondenten een stuk positiever. Een initiatiefnemer zegt: *“Met de projectleider proberen we vaak een bepaalde vakdiscipline aan tafel te krijgen, zodat we bepaalde dingen getackeld kunnen krijgen. Dan introduceer je dus eigenlijk gewoon een parallelle sessie aan die omgevingstafel. En dat is er een die wél werkt. Want in een kleiner gezelschap is het toch gewoon makkelijker om een open discussie te voeren en de dialoog aan te gaan.”*

Daarnaast zoeken initiatiefnemers elkaar ook regelmatig op. Een van hen zegt daarover: *“Die hele strook grond bij elkaar vertegenwoordigt een bepaalde waarde en het is belangrijk om te bespreken hoe je dan de kosten en de opbrengsten verdeeld. We proberen elkaar zoveel mogelijk te versterken.”*

Prestatie

Er is geen concreet eindbeeld geformuleerd. Gemeenteambtenaren geven aan dat zij willen aansluiten bij de maatschappelijke dynamiek. Initiatiefnemers mogen zelf met plannen komen, mits deze bijdrage aan de kwaliteit van het gebied. De gemeente Den Haag hanteert bij deze indicator dus adaptief leiderschap.

Verantwoording

De gemeente hanteert hier hoofdzakelijk administratief leiderschap, gezien de focus vooral op controle ligt en niet zo zeer op vertrouwen. Een initiatiefnemer geeft als reden: *“Het wantrouwen vanuit de gemeente heeft te maken met het feit dat het zo’n groot gebied is. Als het een kleiner gebied zou zijn, is het veel meer behapbaar. Nu durft de gemeente gewoon niet los te laten.”* Een gemeenteambtenaar vult aan: *“De Binckhorst is best wel een bekende gebiedsontwikkeling in Nederland en iedereen wil daar graag meekijken. We hebben het idee dat we toch meer moeten sturen om het goed te laten verlopen.”* Ook de grootte van de omgevingstafel is een reden om de focus op controle te leggen. Een initiatiefnemer stelt: *“Er zijn daar ruim 30 mensen van de gemeente aanwezig en iedereen moet zijn plasje erover doen. Het is lastig om dan een plan te krijgen dat door iedereen wordt gedragen en ondersteund.”* Daarbij heeft de omgevingstafel als eindorgaan ook een toetsende functie. Een initiatiefnemer zegt: *“Mensen zitten daar met een houding van ‘nou, ik heb deze drie regels en ik vink af of het wel of niet klopt’. Bij die kleinere overleggen is dat heel anders, daar ligt de focus een stuk minder op controle.”*

Probleemoplossing

Het waarborgen van de openbare ruimte is een probleem waar de gemeente gedurende het proces tegenaan is gelopen. Een gemeenteambtenaar stelt: *“Elke afzonderlijke initiatiefnemer zal zeggen: ‘openbare ruimte? Doe dat maar op de kavel van de burens’. Dus dan zie je dat je toch meer moet sturen”*. Een initiatiefnemer vult aan: *“Gaandeweg kreeg de gemeente toen iets van ‘oef het is toch wel een groot stuk van onze stad, hier is meer sturing nodig”*. Om in invulling te geven aan deze sturing zijn er nieuwe beleidsdocumenten opgesteld om het omgevingsplan verder te concretiseren. Deze aanpak past bij administratief leiderschap.

5.3.2 Ondersteunend leiderschap

Uitnodigingsplanologie

Bij het experiment in ‘de Binckhorst’ wordt gebruik gemaakt van uitnodigingsplanologie. Er is van tevoren gekeken naar de mogelijkheden van het gebied. De gemeente heeft toen besloten dat er 5000 woningen en 5000 banen ontwikkeld kunnen worden. Vervolgens heeft de gemeente uitgenodigd middels een reserveringssysteem. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Het is veel harder gegaan dan we van tevoren dachten. Om 12 uur konden initiatiefnemers digitaal reserveren en twintig minuten later was alle gebruiksruimte al gereserveerd. Het leken net concertkaartjes”*.

Ondanks het feit dat de gemeente steeds meer stuurt wordt wel degelijk uitnodigingsplanologie gehanteerd. Een gemeenteambtenaar stelt: *“Het lijkt nu misschien heel sturend, maar het is wel echt uitnodigingsplanologie. Als er iemand langskomt die zegt van ‘nou ik wil graag mijn bedrijf uitbreiden dan zeggen wij van ‘oh, wat wilt u dan?’ En al hij dan zegt van ‘nou ik wil dit programma’ dan zeggen wij van ‘oh bij dit programma moet u hier en hieraan denken’. Dus we denken echt met ze mee.”*

Naast uitnodigingsplanologie wordt ook gebruik gemaakt van beloningsplanologie. Initiatiefnemers mogen salderen waardoor kan worden afgeweken van bepaalde normen.

Open normen

Alle respondenten geven aan dat open normen essentieel zijn bij de uitwerking van bepaalde initiatieven. Een initiatiefnemer stelt: *“Dit initiatief hadden we niet kunnen doorvoeren met een regulier bestemmingsplan. Dat was niet mogelijk geweest qua geur en geluid. Vandaar dat we hebben gewacht op het omgevingsplan. Daarin zit bepaalde ruimte in het geur- en geluidsbeleid die wij echt nodig hadden.”*

Toch geven de initiatiefnemers ook aan dat open normen soms voor onzekerheid kunnen zorgen. Een van hen geeft aan: *“Die open normen zijn ook niet alles. Kijk aan de ene kant klinkt het heel mooi dat je als initiatiefnemer zoveel ruimte krijgt, want dan kun je van alles doen. Maar het is ook fijn om zekerheid te hebben. Want als we een positie moeten verwerven dan is het fijn om te weten wat er wel en niet is toegestaan. Daar kun je je prijs op baseren. Dus zeg maar gewoon hoe hoog je het gebouw wil hebben, dan hoeven we daar ook geen discussie over te voeren.”*

Flexibiliteit omgevingsplan

Het omgevingsplan is flexibel, want er staat niet vast wat er gebouwd moet worden en op welke plek. De gemeente en initiatiefnemers kijken samen welke bestemming logisch is op een bepaalde locatie en geven samen de algemene ambities een plek. Er is veel minder vastgelegd dan in een regulier bestemmingsplan, mede door de open normen en de mogelijkheid om te salderen. Echter, de initiatiefnemers vinden niet dat het salderen het omgevingsplan meer flexibel maakt. Een van hen zegt:

“Onze gevel is 71 meter hoog en hij mag maar 70 meter zijn. We mogen daarin wel salderen door op een ander punt iets extra’s te doen. Maar in alle andere bestemmingsplannen in Den Haag is 10% afwijkingmogelijkheid opgenomen, dus dan hoef je er helemaal niets voor terug te doen. Deze regeling in het omgevingsplan is dus eigenlijk extra streng.”

Verschillende respondenten geven aan dat het omgevingsplan op zichzelf veel flexibiliteit biedt, maar dat deze niet volledig wordt benut. Een initiatiefnemer zegt: *“Het lijkt dat er heel veel flexibiliteit is, maar dat is niet zo. De gemeente wilde ruimte bieden aan de markt, maar je ziet gewoon dat ze dat niet aangedurfd hebben en dat ze alles naar zich toe trekken. Het is zo ontzettend dichtgetimmerd. Uiteindelijk gelden er alsnog tig regels waar we allemaal aan moeten voldoen. En omdat die niet allemaal van tevoren bij ons bekend zijn, is het erg lastig om ons plan goed uit te werken.”* Een andere initiatiefnemer stelt: *“In eerste instantie dachten we dat het heel vrij was. Maar ik zie nu eigenlijk niet meer in waarom. Sterker nog ik denk nu wel eens van ‘god wat zou het lekker zijn om weer een bestemmingsplan te hebben, dan weet je tenminste wat je mag’. Elke vrijheid die we in eerste hadden, is uiteindelijk ingeperkt, omdat het dan toch niet mag of kan. Ik zie dan niet waar die flexibiliteit en vrijheid is gebleven.”*

Weer een andere initiatiefnemer geeft aan: *“De gemeente weigert bijvoorbeeld ook om met geluidsbeleid te experimenteren. Terwijl het kader hiervoor al uitgezet was. Ja dat vind ik onbegrijpelijk. In andere gemeenten is dit namelijk wel mogelijk. Maar hier in Den Haag durven ze het gewoon niet aan. Dat is zo zonde. Dit is een experiment, waarom experimenteren ze dan niet?”*

Gemeenteambtenaren erkennen dat ze gedurende het proces meer zijn gaan sturen, maar benadrukken dat dit nodig is. Een van hen zegt hierover: *“Kijk de Binckhorst is zo’n complex gebied. Er zijn veel verschillende grondposities in de Binckhorst. Er zijn tal van partijen die hier aan de slag zijn, en daarnaast is er allerlei milieuhinderlijke bedrijvigheid. Een bepaalde mate van sturing van de gemeente is toch wel noodzakelijk. Dat vinden wij als gemeente, maar dat vinden ook de projectinitiatiefnemers zelf, die willen weten waar ze aan toe zijn.”* Volgens de projectleider heeft het ook grotendeels te maken met een bepaalde houding die de gemeente moet aannemen. Hij zegt hierover: *“Volgens mij is die flexibiliteit wel juridisch planologisch geregeld, want in het is veel minder vastgelegd dan in een normaal stedenbouwkundig plan. Maar het vereist wel een cultuuromslag binnen de gemeente qua werken. Dat is een belangrijke eis, dat mensen zelf ook flexibeler worden.”* Andere respondenten beamen dat een flexibele houding van gemeenteambtenaren nodig is.

5.3.3 Adaptief vermogen

Dominante leiderschapstijl

Gemeente Den Haag hanteert bij twee indicatoren overwegend adaptief leiderschap, namelijk: beleid en prestatie. Bij de overige zeven indicatoren (besluitvorming, wet- en regelgeving, doelen, proces, structuur, verantwoording en probleemoplossing) hanteren zij voornamelijk administratief leiderschap. Volgens de Likertschaal scoort gemeente Den Haag daarom een 2 en is daarmee ‘Matig adaptief’.

Aanpassen beleidsregels

Respondenten geven aan dat er ruimte is voor aanpassing. Zo kunnen zelfstandige beleidsstukken, waarnaar wordt doorverwezen in het omgevingsplan, worden aangepast. De nota Haagse Hoogbouw

is hiervan een voorbeeld. Een initiatiefnemer stelt over de zelfstandige beleidsstukken: *“Er zitten veel documenten in het omgevingsplan die kunnen worden bijgesteld, maar de bijstelling gebeurt alleen als de gemeenten dat zelf wilt.”* Daarnaast worden er gedurende het proces nieuwe beleidsstukken opgenomen in het omgevingsplan om bepaalde zaken te concretiseren. Dit zorgt eveneens voor aanpassing.

Ook zijn er gedurende het proces twee beleidsregels aangepast. De beleidsregel ‘Ruimtelijke Kwaliteit’ is binnen een half jaar aangepast. Het aanpassen van de beleidsregel ‘Kostenverhaal’ duurde echter wat langer. Een van de respondenten geeft aan dat dit komt doordat de (bestuurlijke) parafenronde vrij veel tijd in beslag nam en omdat de behandeling in de raad een paar keer is uitgesteld in verband met een onderzoek naar twee wethouders. De procedure tot aanpassing van de beleidsregels is wel sneller verlopen dan wanneer het bestemmingsplan herzien had moeten worden. Dat betreft namelijk een procedure van minimaal 9 maanden tot één jaar.

De gemeente Den Haag scoort een 3 op de mate van adaptiviteit. Dit houdt in dat beleidsregels worden aangepast indien het past bij de ambities van de gemeente. Dit gebeurt enkele maanden sneller dan bij een regulier bestemmingsplan. In de beleving van de betrokkenen is dit niet veel sneller dan normaal.

Ontvankelijkheid initiatieven

De gemeente Den Haag scoort een 5 voor de ontvankelijkheid voor initiatieven. De gemeente sluit namelijk aan bij alle initiatieven. Dit komt door de methode van het reserveringssysteem. In principe worden alle reserveringen toegekend, mits er voldoende gebruiksruimte beschikbaar is. Of het plan van de initiatiefnemer wordt doorgevoerd is afhankelijk van of het plan past binnen het omgevingsplan. Een gemeenteambtenaar zegt: *“In feite is het een kwestie van ‘wie het eerst komt, wie het eerst maalt’.* Dus de initiatiefnemers die op tijd hebben gereserveerd krijgen nu de tijd om hun plan uit te werken en daar zijn we nu dus volop mee aan de slag.”

Totaal adaptief vermogen

De gemeente Den Haag scoort een 2 met betrekking tot de dominante leiderschapsstijl, een 3 voor het aanpassen van de beleidsregels en een 5 met betrekking tot de ontvankelijkheid van initiatieven. Gemeente Den Haag komt hierdoor uit op een totale score van 3,3 en zit hier mee tussen ‘enigszins adaptief’ en ‘adaptief’ in. De gemeente heeft goede eerste stappen gezet om hun adaptief vermogen te vergroten. Toch blijken er bij de invulling van het omgevingsplan enkele belemmeringen te ontstaan. Door de invoering van het reserveringssysteem en de metrages op bepaalde functies ontnemt de gemeente zichzelf een bepaalde mate van adaptiviteit. Bovendien heeft de gemeente gezien de grootte van het transformatiegebied en de vele belangen die spelen steeds meer het gevoel meer te moeten sturen. Dit heeft als gevolg dat er meer regels en concretiserende beleidsstukken worden ingevoerd. De gemeente is hierdoor gebonden aan bepaalde wet- en regelgeving, waardoor ze zich minder flexibel op kan stellen en dus minder adaptief kan zijn. Hierdoor is het waarschijnlijker dat de gemeente kansen mist en bepaalde opties onbenut blijven.

5.4 Resultaten gemeente Delft – The Green Village

5.4.1 Administratief & Adaptief leiderschap

Besluitvorming

De gemeente is aan de voorkant met bewoners in gesprek gegaan over hoe 'The Greenvillage' bestemd moet worden. In deze gesprekken werd ook onderlinge overeenstemming gezocht over het besluitvormingsproces. Samen met de bewoners is besloten dat er bijeenkomsten zouden komen waarin input kon worden geleverd. De gemeente vatte dat samen in steeds meer gedetailleerde, waar de bewoners vervolgens op konden reageren. Op deze manier kwam een co-creatie traject tot stand.

Wat betreft de mogelijke initiatieven laat de gemeente Delft een groot deel van de besluitvorming over aan 'The Greenvillage' zelf. Zij hebben een beslisboom opgetuigd aan de hand waarvan ze beoordelen of initiatieven 'spannend' of 'minder spannend zijn'. Indien een initiatief minder spannend of minder risicovol is, gelden de eigen interne richtlijnen richting ondernemen of onderzoeken van 'The Greenvillage' zelf. Indien een initiatief wél spannend is, worden ook de omgevingsdienst en de gemeente betrokken.

Beleid

De mate van detail in het omgevingsplan is laag. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Het accepteren van onzekerheden is iets wat in het verleden gewoon niet kon. Vroeger moest alles eerst ‘worst-case’ onderzocht worden en dat vormt een heel grote belemmering voor projecten. Met het omgevingsplan laat je dat los.”* Ook zijn er (open) milieunormen vastgelegd die de maximale ruimte voor het terrein vastleggen en daarbinnen zijn initiatiefnemers vrij. Daarnaast geldt dat het bouwbesluit op een aantal delen is uitgezet en ook is er geen vergunningsplicht meer.

Wet- en regelgeving

De gemeente heeft enkel regels gesteld over geur, geluid en gevaar. Zo mag het gemiddelde geluidsniveau de 40 decibel niet overschrijden. Een gemeenteambtenaar stelt: *“Voor ons is het belangrijk dat de totale geur- en geluidsbelasting vastligt. En hoe de initiatiefnemers dat onderling verdelen daar moeten ze zelf uit zien te komen. Alleen als er sprake is van risico dan willen we invloed uitoefenen op de sturing.”* Hieronder hangt het regime van 'The Greenvillage', die als ware fungeert als tussenpersoon tussen de gemeente Delft en de initiatiefnemers. Het toetsingsregime van 'The Greenvillage' bevat een checklist op basis waarvan wordt beoordeeld of een initiatief op een veilige, schone en verantwoorde manier kan worden getest en gebouwd. Een medewerker van 'The Greenvillage' geeft aan: *“Normaal gesproken worden dat soort dingen door een vergunningverlenende instantie zoals een gemeente getoetst. Met een doorlooptijd van zes maanden en een inzage termijn. Maar dat geldt nu allemaal niet, want dat toetsing regime ligt bij ons. Wij toetsen inhoudelijk of iets hier op een fatsoenlijke manier kan worden uitgevoerd. Daarboven hangt dus het regime van de 3G's. Dus als je daar niet aan voldoet gaat het sowieso niet door.”*

Doelen

De gemeente wil graag voorop lopen wat betreft technische innovaties. Het doel van 'The Greenvillage' is om in de echte openbare ruimte dit soort experimenten toe te staan. Initiatiefnemers willen ruimte nieuwe technieken te testen en te onderzoeken. Alle partijen hebben elkaar nodig om hun eigen doelen te bereiken.

Structuur

'The Greenvillage' fungeert als intermediair tussen de gemeente en de initiatiefnemers. 'The Greenvillage' vertegenwoordigt de belangen van alle initiatiefnemers die op het terrein experimenteren en communiceert deze naar de gemeente en omgevingsdienst. De gemeente monitort vooral, faciliteert waar nodig en houdt zich verder afzijdig. Een gemeenteambtenaar stelt: *"We volgen als gemeente wel hoe het gaat, maar verder bemoeien we ons er eigenlijk niet echt mee."*

Proces

De initiatiefnemers kloppen bij de 'The Greenvillage' aan en zij toetsen of het plan veilig en schoon kan worden uitgevoerd. Een medewerker van 'The Greenvillage' geeft aan: *"Initiatiefnemers moet wel degelijk met een veiligheidsplan komen en een installatie plan en een bouwplan. Alleen ze hoeven geen papieren traject door. Dus lees vergunning. En het hoeft ook nog niet helemaal gecertificeerd, beproefd en gevalideerd te zijn. Dat kan ook niet want je bent met een experiment bezig."*

Eens in de zoveel tijd vindt er een overleg plaats tussen 'The Greenvillage' en de gemeente en/of omgevingsdienst. Een gemeenteambtenaar zegt: *"In dat overleg kijken we wat er is bijgebouwd op het terrein en hoe die innovaties lopen. En als ze advies nodig hebben met betrekking tot mogelijke risicovolle innovaties dan kunnen ze natuurlijk ook tussendoor bij ons aankloppen."*

Prestatie

Qua prestatie ligt de focus op het creëren van publieke waarde. Een gemeenteambtenaar stelt: *"Een belangrijke functie is om het publiek bekend te maken met de initiatieven. Zeker aangezien mensen in eerste instantie bang zijn voor innovatie."*

Verantwoording

De voortgang wordt besproken in periodieke overleggen tussen de gemeente en 'The Greenvillage'. Zowel de gemeente als 'The Greenvillage' benadrukken het belang van vertrouwen. Initiatiefnemers moeten zelf de totale geur en geluidsbelasting verdelen. Worst-case scenario's hoeven niet langer te worden onderzocht. Een gemeenteambtenaar stelt: *"Een open houding is belangrijk. Dit kan alleen op basis van vertrouwen en wederzijds begrip van elkaars expertise."*

De initiatiefnemers blijken meer behoefte te hebben aan controle. Dit komt vooral door de verantwoording naar andere partijen. Een medewerker van 'The Greenvillage' zegt: *"Je merkt in de praktijk dat mensen het toch ook wel eng vinden. Ze hebben dus nergens meer een vergunning voor nodig, maar dan weten ze dus ook niet of het wel mag. Dus sommige initiatiefnemers geven toch de voorkeur aan dat er toch een stempeltje op komt te staan van 'de gemeente heeft het toegestaan'."* Ook voor de financiering is vaak duidelijkheid nodig. Banken kunnen een vergunning eisen. In samenwerking met derden kan dit voor problemen zorgen.

Probleemoplossing

Volgens de respondenten hebben zich nog geen problemen voorgedaan. Zij vinden dat het omgevingsplan voldoende ruimte biedt voor initiatiefnemers. Daarbij betreft 'The Greenvillage' een relatief klein oppervlak. Een medewerker van 'The Greenvillage' zegt: *"Dit is een grasveld van 100 bij 140 meter met één aanspreekpunt, en dat zijn wij'. Het is echt één terrein, dus er is niet echt sprake van conflicterende belangen. Het is gewoon een innovatie terrein waar geen andere belangen spelen."*

5.4.2 Ondersteunend leiderschap

Uitnodigingsplanologie

De gemeente Delft stelt zich uitnodigend op. Niet alleen tegenover initiatiefnemers, maar ook naar omwonenden. Zo zijn bewoners uit de direct omgeving betrokken bij hoe 'The Greenvillage' bestemd zou moeten worden. Een gemeenteambtenaar zegt: *"Het eerste idee was om met letterlijk met niks te beginnen. Een blanco canvas dus. Maar uiteindelijk kwamen we er niet uit omdat de deelnemers eigenlijk vonden dat dit toch echt de rol van de lokale overheden waren. Toen zij we meer op procesniveau gaan werken en hebben we procesafspraken gemaakt over bij wat voor soort onderwerpen ze wel en niet betrokken willen worden, met welke frequentie en via welke kanalen."*

De initiatiefnemers melden zich bij 'The Greenvillage' en mogen met hun plan aan de slag mits het veilig en schoon kan. De gemeente heeft een faciliterende rol en een hands-off mentaliteit.

Open normen

Op het terrein van 'The Greenvillage' zijn milieunormen vastgesteld die de maximale ruimte vastleggen. Hierbinnen zijn initiatiefnemers vrij. De initiatiefnemers moeten onderling deze ruimte verdelen. De respondenten geven aan dat dit veel mogelijkheden en vrijheid biedt. Toch maakt een van de respondenten ook een kanttekening. Hij geeft aan: *"Er geldt bijvoorbeeld een geluidsnorm bij de gevel van die studentenwoningen. En zolang je daar onder blijft mag je het zelf uitzoeken. Maar dat vraagt wel iets van je. Je moet wel verantwoordelijkheid kunnen nemen. En je merkt dat dat voor onzekerheid zorgt bij sommige mensen."*

Flexibiliteit omgevingsplan

De respondenten ervaren het omgevingsplan als zeer flexibel. Er gelden algemene regels in plaats van een vergunningsplicht en bepaalde regels van het bouwbesluit zijn uitgezet. Een medewerker van 'The Greenvillage' zegt: *"Tot voor kort was er voor elk object een vergunning nodig om te bouwen. Dat betekent dat je gewoon honderden vergunningen nodig hebt om dit terrein te kunnen draaien. Dus dan moet je ook honderd keer die hele procedure door. Dat ze die verplichting hebben uitgezet biedt enorm veel flexibiliteit."*

Wat het omgevingsplan ook flexibel maakt volgens de respondenten is dat de gemeente slechts op drie punten stuurt en toetst, namelijk: geur, geluid, en gevaar. Een van hen geeft aan: *"Zolang je binnen de kaders van die drie regels blijft kun je zelf bepalen wat je doet."*

5.4.3 Adaptief vermogen

Dominante leiderschapstijl

Gemeente Delft hanteert bij acht indicatoren overwegend adaptief leiderschap, namelijk: beleid, besluitvorming, wet- en regelgeving, proces, structuur, prestatie verantwoording en probleemoplossing. Alleen bij de indicator 'doelen' hanteert de gemeente voornamelijk administratief leiderschap. Volgens de Likertschaal scoort gemeente Delft daarom een 5 en is daarmee 'Zeer adaptief'.

Aanpassen beleidsregels

Respondenten stellen dat de regels zodanig veel ruimte geven dat de beleidsregels tot nu toe niet aangepast hoeven worden. Ze verwachten dat dit ook in de toekomst het geval blijft. Een

gemeenteambtenaar zegt: *“Mocht het toch voorkomen dat de initiatiefnemers iets willen dat niet helemaal strookt met het omgevingsplan dan gaan we eerst in overleg om te kijken hoe we het wel passend kunnen maken. Eventueel kan dan worden afgeweken van het plan en kunnen regels worden aangepast.”*. Er kan geen score worden toegekend, omdat het aanpassen van beleidsregels niet in de praktijk heeft plaatsgevonden. Echter, de reden van het ontbreken van deze aanpassing, is dat de beleidsregels voldoende ruimte gaven in de praktijk. Dit impliceert een hoge mate van adaptiviteit.

Ontvankelijkheid initiatieven

De gemeente is zeer ontvankelijk voor initiatieven. Dit komt volgens de respondenten met name omdat er zo min mogelijk vergunningsplicht is opgenomen. Enkel de activiteiten die een risico vormen voor de gemeente hebben een vergunning nodig, zodat vooraf getoetst kan worden. Voor de overige activiteiten dienen initiatiefnemers zich aan de open normen te houden en hierbij wordt niet vooraf getoetst of men daaraan voldoet. Een gemeenteambtenaar zegt: *“We gaan hierbij uit van de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers. Dat geeft enorme vrijheid en zorgt er ook voor dat je niet onnodig vergunningen aan het verlenen bent. Dat leidt vervolgens weer tot veel minder kosten en tot veel meer snelheid bij ontwikkelingen.”*

In principe staat de gemeente alle initiatieven die binnen de normen voor geluid, geur en gevaar vallen toe. De gemeente scoort hiermee een 5 wat betreft de mate van adaptiviteit. ‘The Greenvillage’ toetst vervolgens of de initiatieven een strategische en thematische fit hebben. Een medewerker van ‘The Greenvillage’ geeft aan: *“Onze focus ligt op de woon, werk en leefomgeving op wijkniveau dus daar moet het wel bij passen. Ook moet er een soort gebruikersvraagstuk inzitten, want het is niet alleen zaak om het technisch werkend te krijgen, maar het moet uiteindelijk ook schaalbaar zijn op stedelijk niveau.”*

Totaal adaptief vermogen

De gemeente Delft hanteert hoofdzakelijk adaptief leiderschap en komt daardoor uit op een score van 5 wat betreft de dominante leiderschapstijl. De gemeente Delft heeft nog geen beleidsregels hoeven aanpassen, omdat deze al voldoende ruimte bieden. Wat betreft de ontvankelijkheid scoort de gemeente een 5 en is dus zeer adaptief. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de gemeente verdere toetsing van initiatieven uitbesteed aan ‘The Greenvillage’. De gemeente komt uit op een totale score van 5. Doordat de gemeente zo adaptief is ontstaat er ruimte voor zelforganisatie voor de initiatiefnemers en ‘The Greenvillage’. De handsoff mentaliteit van de gemeente, de weinige regels en de ruime kaders staan de initiatiefnemers toe zelfstandig te handelen. Hierdoor wordt meer lokaal maatwerk mogelijk gemaakt.

5.5 Resultaten gemeente Meppel – Transformatiegebied Noordpoort

5.5.1 Administratief & Adaptief leiderschap

Besluitvorming

Gedurende het proces van de totstandkoming van het omgevingsplan hebben burgers en bedrijven in de nabije omgeving veel inspraak kunnen uitoefenen middels een klankbordgroep. Een gemeenteambtenaar zegt: *“We hebben om de paar weken met de ketenpartners om tafel gezeten. We*

hebben ze bewust heel dichtbij gehouden. We hebben zoveel mogelijk alles één op één besproken en het toen vastgelegd. Als je wilt dat het goed wordt, moet je het gewoon samen doen". Ook geeft hij aan: "Doordat wij met iedereen in gesprek zijn, hebben we bijna geen zienswijzen gekregen. Want iedereen was al op de hoogte. Iedereen is gehoord."

De initiatiefnemers geven aan dat ze veel invloed kunnen uitoefenen. Een van hen zegt: *"Wij hebben gezegd tegen de gemeente van 'neem ons nu mee in dat bestemmingsplan, want dan komt er iets op papier te staan waar wij achter staan'. En toen werden we betrokken bij het nemen van beslissingen."*

Beleid

De gemeente Meppel heeft een 'mengpaneel' ontwikkeld, bestaande uit zeven schuifjes die staan voor verschillende omgevingskwaliteiten. Deze schuifjes fungeren als flexibele kaders, waarbij de minimaal aanvaardbare kwaliteit wordt vastgelegd. Een initiatief kan tussen de -1 en +1 scoren. De score nul is de norm. Een kwaliteit van -1 moet gecompenseerd worden met een +1 op een andere kwaliteit.

Het beleid is tot stand gekomen middels intensieve samenwerking met burgers en bedrijven. Volgens één van de respondenten is het omgevingsplan voor 90 % gewijzigd ten opzichte van het eerste ontwerp. Toch zaten er in het voorontwerp ook een aantal dingen die niet ter discussie stonden. Zo had de raad bijvoorbeeld al vastgesteld dat er een nieuwe stadsentree moest komen en ook wáár deze zou komen. Verder zijn er geen bestemmingen vastgelegd op de kaart.

Ook wordt er in het omgevingsplan verwezen naar bestaand beleid. Een respondent geeft als voorbeeld: *"In het woonbeleid staat het totale aantal woningen wat wij bouwen en daar moeten wij aan voldoen. Dus als wij in het transformatiegebied meer woningen gaan bouwen, zullen er ergens anders minder woningen moeten worden gebouwd. Zo houden wij volledig controle."*

De mate van detail blijkt laag. Zo staat er in het beleid dat de functie 'wonen' procentueel ondergeschikt moet zijn aan andere functies. Er worden echter geen aantallen weergegeven en er wordt ook niet specifiek beschreven of de functie 'wonen' ondergeschikt moet zijn aan alle andere functies in zijn totaliteit of aan alle functies los van elkaar.

Wet- en regelgeving

Er zijn weinig harde regels vastgesteld. Zo staat er bijvoorbeeld geen maximale bouwhoogte in het plan. Het mengpaneel met de schuifjes geeft initiatiefnemers de ruimte om zelf hun plannen in te vullen. Een gemeenteambtenaar stelt: *"Het enige wat wij eigenlijk eisen is dat het moet bijdragen aan de ontwikkeling van het plangebied en dat het kwalitatief goed moet zijn."* De meeste regels gelden als richtlijn. Een gemeenteambtenaar zegt: *"Het mag ook niet allemaal flexibele en multi interpretabel worden want dan wordt het een bende. Om die reden hebben wij een plan bedacht waarbij we hebben gezegd van 'het zijn tenminste honderd zoveel eenheden'. Dan hebben we in ieder geval iets op papier gezet. Maar er is makkelijk van af te wijken."*

Daarnaast zijn er ook een aantal regels opgenomen in het plan die leidend zijn. Zo moet woningbouw ondergeschikt zijn, het moet bijdragen aan de ambities en er moet sprake zijn van bijzonder wonen. Met al deze verschillende beperkingen kan de gemeente de woningbouw toch enigszins controleren en voorkomen dat iedereen woningen wil maken. Een gemeenteambtenaar zegt: *"Wij hebben de woningbouw zo kwalitatief dichtgetimmerd dat niet iedereen woningbouw kan gaan doen."*

Ook moeten initiatiefnemers bijvoorbeeld verplicht een gedeelte openbare ruimte creëren, afhankelijk van de schaalgrote van hun gebruikruimte voor het initiatief.

Doelen

De gemeente heeft een vertrekpunten notitie opgesteld waarin alle belangrijke en kwalitatieve vertrekpunten voor het transformatiegebied zijn vastgesteld. Deze zijn vertaald naar de ambities van de gemeente. Het doel van de gemeente is om deze ambities te bereiken. De doelen van de initiatiefnemers moeten een bijdrage leveren aan het realiseren van deze ambities.

Structuur

De gemeente Meppel neemt een faciliterende rol aan. Er is een gebiedsmanager aangewezen die verschillende partijen met elkaar verbindt. Ook is er een gebiedsteam opgesteld vanuit de gemeente. Deze bestaat uit specialisten afkomstig vanuit verschillende beleidsdomeinen. Er is sprake van nauwe samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Een initiatiefnemer stelt: *“We hadden elkaar nodig om dit project te laten slagen. Enerzijds hadden wij de gemeente nodig om te zorgen dat er een plan zou komen wat voldoende verdienend vermogen zou hebben. Anderzijds had de gemeente ons nodig, want als de Werf zou blijven zitten dan betekende dat een groot deel van het omliggende gebied niet herontwikkeld zou kunnen worden in verband met de milieucirkels. Dus dat zorgt ervoor dat je eigenlijk op zo'n moment al niet meer in tegenstellingen gaat denken, maar dat je samen probeert naar een oplossing te zoeken.”*

Zowel de gemeenteambtenaar als de initiatiefnemer benadrukken het belang van informeel contact. De initiatiefnemer zegt: *“Je moet gedurende het hele proces zowel ambtelijk als bestuurlijk voldoende draagvlak hebben. Dus wij hebben geprobeerd om dat te ondervangen door gewoon met enige regelmaat langs te gaan bij de wethouder. Kopje koffie erbij en even de stand van zaken bespreken.”* Een gemeenteambtenaar vult aan: *“Ik loop gewoon bij de wethouder binnen. Soms moet je een beetje ambtelijk ongehoorzaam zijn om dingen erdoor heen te krijgen. Je bent immers ook met nieuwe regels bezig, dus dan is het lastig om binnen bestaande structuren totaal vernieuwend bezig te zijn.”*

Proces

De gemeente heeft alle eigenaren in het gebied benaderd. Van hen kwamen enkelen met een initiatief en deze werden beoordeeld door het gebiedsteam. Vervolgens heeft de gemeente samen met de initiatiefnemers het plan uitgewerkt. Het omgevingsplan is begin 2020 vastgesteld, dit heeft als gevolg dat de initiatieven op dit moment nog in een beginstadium zijn. De gemeente en initiatiefnemers gaan regelmatig met elkaar in overleg.

De initiatiefnemers zeggen enerzijds blij te zijn met de hoeveelheid ruimte die ze hebben. Anderzijds geven ze aan dat dit ook voor onzekerheid kan zorgen. Een van hen zegt: *“We willen natuurlijk wel een beetje weten waar we aan toe zijn. Daarom hebben we een stedenbouwkundig plan laten maken. We hebben daarin gezegd dat het tenminste over 125 eenheden zijn. En of dat dan werkeenheden of wooneenheden zijn maakt even niet uit, maar daar moeten we wel een paar dingen over afspreken. Je kan niet alles van elastiek laten zijn.”*

Prestatie

Qua prestatie vindt de gemeente het met name belangrijk om aan te sluiten op de maatschappelijke dynamiek. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Ik denk dat het omgevingsplan voor de gemeente wel een goede methode is om te kunnen inspelen op veranderende marktomstandigheden. We kunnen sneller en makkelijker reageren op de markt.”*

Verantwoording

Zowel de initiatiefnemer als de gemeenteambtenaar geven aan dat er vanaf het begin veel vertrouwen was in de andere partij. De initiatiefnemer stelt: *“Er was veel vertrouwen in elkaar, dat kwam omdat we voor deze samenwerking al een aantal keer met elkaar gesproken hadden.”* De gemeenteambtenaar vult aan: *“We moeten dit samen doen, dus we hebben steeds alles transparant gehouden. Dat is erg belangrijk voor het vertrouwen.”*

Daarnaast is een extern bureau ingeschakeld door de initiatiefnemer. Hij geeft aan: *“Het externe bureau rekende met ons mee. En zowel wij als de gemeente hebben veel vertrouwen in dat bureau. Dus als zij iets op papier zetten over de kosten of opbrengsten van de grondwaarden dan geloven we dat allebei.”*

Probleemoplossing

Volgens de gemeenteambtenaar helpt ambtelijke ongehoorzaamheid om problemen op te lossen. Het biedt ruimte voor nieuwe creatieve ideeën. Hij stelt: *“Ik zeg altijd maar zo ‘als iets moeilijk is doen we het meteen, en als het onmogelijk is dan duurt het iets langer’. Want onmogelijk bestaat namelijk niet. Alles is oplosbaar.”*

5.5.2 Ondersteunend leiderschap

Uitnodigingsplanologie

De respondenten geven aan dat de gemeente zich uitnodigend heeft opgesteld. De projectleider heeft contact gezocht met alle eigenaren in het gebied. Een gemeenteambtenaar vertelt: *“We zijn gewoon met iedereen gaan praten en we hebben gevraagd wat hun plannen zijn en hoe we kunnen helpen. Dus we zijn gewoon de behoeften bij de mensen zelf gaan halen.”* Volgens de gemeenteambtenaar had dit een positieve uitwerking. Hij stelt: *“Doordat je met iedereen in gesprek bent en je uitlegt wat de ideeën zijn, beginnen partijen opeens ook actief mee te doen. Zij hebben zo iets van ‘nu jullie toch aan het veranderen zijn en wij kunnen onze behoeften aangeven, dan willen wij wel gaan ontwikkelen’. Dus toen werden partijen opeens enthousiast.”*

Ook is er een gebiedsmanager in het transformatiegebied aanwezig die uitnodigt. Een gemeenteambtenaar geeft aan: *“Wie willen het liefst dat verschillende eigenaren van kleine perceeltjes met één plan komen. Maar daarvoor moeten ze dus eerst bij elkaar gebracht worden. En dat is dus de taak van de gebiedsmanager. Om die verbinding tussen partijen tot stand te brengen zodat een initiatief kan groeien.”*

Open normen

De open normen hebben in deze case de vorm van een mengpaneel met verschillende schuifjes. De respondenten geven aan dat dit meer ruimte biedt voor de initiatiefnemer. Een gemeenteambtenaar zegt: *“Doordat je dus met schuifjes kunt schuiven heeft de initiatiefnemer ruimte om te kijken waar die zijn extra inzet doet en waar die iets minder doet. En dat bepalen wij als gemeente niet, nee dat bepaalt de initiatiefnemer zelf. Wat het mogelijk maakt dat initiatiefnemers eerder met een initiatief kunnen komen. Want in plaats van dat wij een heel strak en streng zeggen ‘van dit moet er komen’, zeggen wij nu ‘ja je mag zelf bepalen wat er komt, als je maar aan de kwaliteit voldoet’.”*

Ook de initiatiefnemer zelf geeft aan meer ruimte te ervaren. Hij vertelt: *“Wij maken gebruik van open normen en dat biedt vrijheid ja. We kunnen het plan meer naar eigen invulling vormgeven”.*

Flexibiliteit omgevingsplan

De respondenten stellen dat de transformatie van het gebied niet zou lukken zonder het omgevingsplan. De gemeenteambtenaar geeft aan: *“Als je kijkt naar de normale manier van planontwikkeling dan lukte ons het niet. We hebben geen geld om alles op te kopen en de wettelijke kaders waren ook erg beperkend. Het omgevingsplan bleek voor ons het geschikte instrument om het planologisch te regelen.”*

Flexibiliteit uit zich in de open normen en het mengpaneel met de 7 schuifjes voor verschillende omgevingskwaliteiten. De gemeente is bewust van de meerwaarde van de flexibele planopzet. De gemeenteambtenaar zegt: *“In mijn ogen is het niet positief als je denkt dat je een sluitend plan hebt. En daarom hebben we het plan zo ingericht dat we het kunnen actualiseren.”*

Zowel de gemeenteambtenaar als de initiatiefnemer benadrukken het belang van een bepaalde vereiste mindset van de betrokkenen. De initiatiefnemer zegt hierover: *“De houding van de mensen moet ook flexibel zijn. De opzet van dit plan biedt mogelijkheden, maar het had niet gekund als we niet van twee kanten de bereidheid hadden gehad om een oplossing te bedenken. Je hebt mensen nodig die zeggen van ‘dit is een leuk idee, laten we kijken hoe we dit mogelijk kunnen maken’. In plaats van mensen die zeggen ‘nee het beleid zegt dit en dat dus het kan niet.’ De gemeenteambtenaar vult aan: “Er is een gigantische cultuuromslag nodig. Dat kan ik niet afdwingen. Mensen veranderen alleen als ze zelf willen veranderen.”*

5.5.3 Adaptief vermogen

Dominante leiderschapstijl

Gemeente Meppel hanteert bij acht indicatoren overwegend adaptief leiderschap, namelijk: beleid, besluitvorming, wet- en regelgeving, proces, structuur, prestatie verantwoording en probleemoplossing. Bij de indicator ‘doelen’ hanteert de gemeente administratief leiderschap. Volgens de Likertschaal scoort gemeente Meppel daarom een 5 en is daarmee ‘Zeer adaptief’.

Aanpassen beleidsregels

Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor het transformatiegebied in gemeente Meppel is eind Januari 2020 vastgesteld. Op dit moment is er nog geen sprake van beleidsregels die aanpassingen behoeven. Er kan daarom voor dit aspect nog geen score voor de mate van adaptiviteit worden toegewezen. Wel is duidelijk dat de geïnterviewde gemeenteambtenaar positief staat tegenover het aanpassen van beleidsregels. Hij geeft aan: *“We hebben heel duidelijk aangegeven dat wat ons betreft dit beleidsregel 1.0 is en ik verwacht dat 1.1 of 1.2 en misschien wel 2.0 er binnen een jaar zeker is. Want de beleidsregels zijn gebaseerd op de stand van zaken nu, maar de wereld verandert waar we bij zitten. Dus die beleidsregel kan ook veranderen doordat de maatschappij of de vraag verandert. Of doordat we erachter komen dat sommige dingen gewoon niet werken.”*

Ontvankelijkheid initiatieven

De gemeente Meppel reageert op alle initiatieven, inclusief de initiatieven die in eerste instantie niet lijken te passen. De gemeenteambtenaar vertelt: *“Er zijn initiatieven die volledig in strijd zijn met het bestemmingsplan. Daarvan weet ik dat die mensen het niet worden. Maar we gaan wel met die mensen in gesprek, want misschien kunnen ze hun plan wel aanpassen, zodat het wel gaat passen.”*

Dit maakt dat de gemeente Meppel een 5 scoort op de mate van adaptiviteit met betrekking tot de ontvankelijkheid voor initiatieven. Dit houdt in dat de gemeente op dit aspect zeer adaptief is.

Indien een initiatief voldoet aan het bestemmingsplan en de beleidsregels (de schuifjes zijn daar één onderdeel van) kan het volgens de gemeenteambtenaar worden doorgevoerd. Hij geeft aan: *“Als het voldoet aan het plan en de regels dan kan het niet anders dan dat we een vergunning willen verlenen, want dan is het een goed plan. En daarmee nemen we een risico. We gaan niet van tevoren bepalen wat er moet komen, maar als de initiatiefnemer met een goed plan komt, waarom zouden wij het dan niet willen?”* De respondenten benadrukken het belang van het schuifjessysteem. De gemeenteambtenaar zegt geeft aan: *“Het is de bedoeling dat de initiatiefnemer thuis al kan bepalen of hij de vergunning krijgt of niet. Want als hij de schuifjes doorloopt en hij scoort overal goed, dan schrijft diegene dus eigenlijk de kwalitatieve onderbouwing voor het initiatief. Als hij dan op een score van 0 uitkomt krijgt hij een vergunning.”*

Totaal adaptief vermogen

Voor het eerste aspect, de dominante leiderschapsstijl scoort gemeente Meppel een 5, omdat ze op acht van de negen indicatoren adaptief leiderschap hanteren. De gemeente Meppel is nog niet zo lang bezig met het experiment en tot op heden is het aanpassen van beleidsregels nog niet nodig geweest. De score voor dit tweede aspect is dus nog onbekend. Wat betreft de ontvankelijkheid voor initiatieven scoort de gemeente Meppel een 5 en is hiermee ‘zeer adaptief’. De gemeente komt uit op een totale score van 5. Naar verwachting zal de gemeente op het tweede aspect ook een hoge score behalen. Uit de resultaten blijkt dat de gemeenteambtenaren een flexibele houding hebben en herziening van de beleidsregels aanmoedigen. Deze flexibele houding, in combinatie met het schuifjessysteem, zorgt ervoor dat de gemeente kan anticiperen op toekomstige veranderingen.

5.6 Vergelijking cases

Indien de resultaten van de vier gemeenten naast elkaar worden gelegd, komen zowel verschillen als overeenkomsten naar voren. In alle gemeenten zijn administratieve en adaptieve leiderschapsstijlen aanwezig in samenwerkingsprocessen met de initiatiefnemers. Bij de gemeenten Alphen a/d Rijn, Delft en Meppel treedt echter de adaptieve leiderschapsstijl het meest op de voorgrond en bij de gemeente Den Haag de administratieve leiderschapsstijl.

In onderstaande tabel is per indicator weergegeven of de gemeente vooral administratief of adaptief leiderschap hanteert. Let wel, bij alle indicatoren komen in de praktijk beide vormen van leiderschap aan bod. Er is echter steeds één vorm van leiderschap die domineert.

	Alphen a/d Rijn	Den Haag	Delft	Meppel
1. Besluitvorming	Adaptief - <i>Initiatiefnemers hebben veel inspraak</i>	Administratief - <i>Initiatiefnemers hebben minder inspraak</i>	Adaptief - <i>Initiatiefnemers hebben zeer veel inspraak</i>	Adaptief - <i>Initiatiefnemers hebben veel inspraak</i>
2. Beleid	Adaptief - <i>Open normen</i>	Adaptief - <i>Open normen</i>	Adaptief - <i>Open normen</i>	Adaptief - <i>Open normen</i>
3. Wet- en regelgeving	Adaptief - <i>Er zijn relatief weinig regels</i>	Administratief - <i>Er zijn veel regels</i>	Adaptief - <i>Er zijn slechts 3 regels</i>	Adaptief - <i>Er zijn relatief weinig regels</i>

4. Doelen	Administratief - Gemeente doelen zijn bepalend	Administratief - Gemeente doelen zijn bepalend	Administratief - Gemeente doelen zijn bepalend	Administratief - Gemeente doelen zijn bepalend
5. Structuur	Adaptief - Projectgroep (circa 5 personen)	Administratief - Omgevingstafel (circa 25 personen)	Adaptief - Projectgroep, (circa 5 personen)	Adaptief - Projectgroep, (circa 5 personen)
6. Proces	Adaptief - Veel ruimte voor initiatiefnemers - Niet tijdsgebonden	Administratief - Minder ruimte voor initiatiefnemers - Tijdsgebonden & via reserveringssysteem	Adaptief - Zeer veel ruimte voor initiatiefnemers - Niet tijdsgebonden	Adaptief - Veel ruimte voor initiatiefnemers - Niet tijdsgebonden
7. Prestatie	Adaptief - Publieke waarde creëren staat centraal	Adaptief - Publieke waarde creëren staat centraal	Adaptief - Publieke waarde creëren staat centraal	Adaptief - Publieke waarde creëren staat centraal
8. Verantwoording	Administratief - Focus op controle	Administratief - Focus op controle	Adaptief - Focus op vertrouwen	Adaptief - Focus op vertrouwen
9. Probleemoplossing	Administratief - Ruimte voor creatieve ideeën maar wel binnen bestaand beleid	Administratief - Invoering nieuwe concretiserende beleidsdocumenten	Adaptief - The Greenvillage lost problemen zelf op zonder betrokkenheid van de gemeente	Adaptief - Ambtelijke ongehoorzaamheid
Dominante leiderschapstijl	6 x Adaptief 3 x Administratief = Adaptief	2 x Adaptief 7 x Administratief = Administratief	8 x Adaptief 1 x Administratief = Adaptief	8 x Adaptief 1 x Administratief = Adaptief

Tabel 3: Meest aanwezige leiderschapsvorm per variabele

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gemeenten Alphen a/d Rijn, Delft en Meppel bij het merendeel van de indicatoren meer adaptief dan administratief leiderschap hanteren. De gemeente Den Haag hanteert daarentegen juist meer administratief dan adaptief leiderschap.

Wat betreft de besluitvorming is Den Haag de enige gemeente die daarbij primair administratief leiderschap hanteert. Dit komt omdat initiatiefnemers binnen deze gemeente minder inspraak hebben en de beslissingen van de gemeente zelf centraal staan. Dit lijkt samen te hangen met een andere indicator waarbij de gemeente Den Haag als enige administratief leiderschap hanteert, namelijk: de structuur. In gemeente Den Haag worden besluiten genomen aan de omgevingstafel; een toetsend overheidsorgaan, waar naast de initiatiefnemers een groot aantal gemeenteambtenaren en stakeholders betrokken zijn. Bij de andere gemeenten worden besluiten genomen in projectgroepen. Deze bestaan uit een veel kleiner aantal betrokkenen en zijn bovendien minder formeel. Hierdoor kunnen initiatiefnemers makkelijker invloed uitoefenen op beslissingen die gemaakt moeten worden. De structuur en mate van inspraak zijn dus met elkaar verweven. In gemeente Alphen a/d Rijn, Delft en Meppel ontstaan besluiten uit interactie tussen gemeenteambtenaren en initiatiefnemers, waarbij beide partijen een vergelijkbare hoeveelheid inspraak hebben. In deze gemeenten wordt dus adaptief leiderschap gehanteerd.

Ook wat betreft de wet- en regelgeving hanteert de gemeente Den Haag als enige administratief leiderschap. In Den Haag zijn meer rigide regels en meer vaste procedures dan in de andere gemeenten. Bovendien is het proces tijdsgebonden en is het aantal functies gemaximaliseerd. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat het transformatiegebied in Den Haag met 146 hectare een groot gebied betreft. Er zijn veel verschillende partijen betrokken in het gebied die elk eigen (veelal tegenstrijdige) belangen hebben en om die reden voelt de gemeente zich genoodzaakt om meer sturing te bieden.

De grootte van het transformatiegebied heeft tevens invloed op de manier waarop gemeenten verantwoording afleggen. De gemeenten Alphen a/d Rijn en Den Haag hebben de grootste transformatiegebieden en blijken vooral te focussen op controle. Zij hanteren dus bij deze indicator administratief leiderschap. De focus op controle werkt ook door op de manier waarop de gemeenten problemen oplossen. In gemeente Den Haag worden nieuwe concretiserende beleidsstukken ingevoerd om problemen op te lossen en in de gemeente Alphen a/d Rijn worden oplossingen gezocht binnen bestaand beleid. In de andere twee gemeenten ligt de focus echter minder op controle en meer op vertrouwen. In Delft heeft de gemeente zelfs besloten om zich met veel problemen niet eens te bemoeien, maar dit volledig aan de initiatiefnemers over te laten. In Meppel wordt door de gemeente zelf gepleit voor ambtelijke ongehoorzaamheid om problemen op te lossen.

Er zijn twee indicatoren waarbij alle onderzochte gemeenten adaptief leiderschap hanteren. De eerste betreft 'prestatie'. De gemeenten stellen allemaal het creëren van publieke waarde centraal. Het gaat hierbij over kwalitatieve prestaties die een positief effect hebben op de maatschappij.

De tweede indicator waarbij alle gemeenten adaptief leiderschap hanteren betreft 'beleid'. Alle gemeenten maken namelijk gebruik van open normen in hun omgevingsplan. Deze impliceren een lage mate van detail waardoor er veel bestuurlijke afwegingsruimte is. Dit biedt mogelijkheden voor de gemeente om aan te sluiten bij de plannen van de initiatiefnemers.

Deze bestuurlijke afwegingsruimte wordt echter wel afgekaderd door de ambities en doelen van de gemeente. Gemeenten stellen zich faciliterend op en denken actief mee met initiatiefnemers, maar uiteindelijk moeten de plannen voor initiatieven wel verplicht aansluiten bij de gemeentedoelen. Indien dit niet het geval is, kan het initiatief niet worden doorgevoerd. Wat betreft de indicator 'doelen' hanteren alle gemeenten dus administratief leiderschap, omdat de eigen doelen en ambities voor het transformatiegebied leidend zijn.

Ondersteunend leiderschap

Doordat alle gemeenten beide vormen van leiderschap hanteren, kan er ook ondersteunend leiderschap worden uitgevoerd. Deze vorm van leiderschap katalyseert immers condities waarbij adaptief leiderschap kan gedijen binnen administratief leiderschap. Dit wordt in de praktijk ingevuld door uitnodigingsplanologie, open normen en de flexibiliteit van het omgevingsplan.

In onderstaande tabel worden de verschillen en overeenkomsten met betrekking tot ondersteunend leiderschap tussen de gemeenten schematisch weergegeven. Vervolgens volgt een toelichting van de belangrijkste verschillen en overeenkomsten.

	Alphen a/d Rijn	Den Haag	Delft	Meppel
1. Uitnodigingsplanologie	De gemeente heeft uitgenodigd middels een presentatie bij de NEPROM en een informatiekeet Initiatiefnemers mogen hun eigen plan indienen Beloningsplanologie (saldering) om meer ruimte te creëren	De gemeente heeft uitgenodigd middels een reserverings-systeem Initiatiefnemers mogen hun eigen plan indienen Beloningsplanologie (saldering) om meer ruimte te creëren	De gemeente heeft het uitnodigen van initiatiefnemers uitbesteed aan 'The Greenvillage' Initiatiefnemers mogen hun eigen plan indienen Initiatiefnemers hebben voldoende ruimte	De gemeente heeft uitgenodigd door alle eigenaren in het gebied persoonlijk te benaderen Initiatiefnemers mogen hun eigen plan indienen Beloningsplanologie (mengpaneel) om meer ruimte te creëren
2. Open normen	Open normen zijn onmisbaar voor het doorvoeren van initiatieven Het omgevingsplan kent veel open normen	Open normen zijn onmisbaar voor het doorvoeren van initiatieven Het omgevingsplan kent veel open normen, maar ook veel beleidsregels	Open normen zijn onmisbaar voor het doorvoeren van initiatieven Het omgevingsplan kent slechts 3 open normen en weinig beleidsregels	Open normen zijn onmisbaar voor het doorvoeren van initiatieven Open normen zijn vertaald naar een mengpaneel met een schuifjessysteem
3. Flexibiliteit omgevingsplan	In het gebied mogen verschillende functies en activiteiten naast elkaar plaatsvinden Voor bepaalde functies geldt een maximum aantal Flexibiliteit wordt onvoldoende benut	In het gebied is een deel gereserveerd voor de functie 'wonen' en een ander deel voor de functie 'werken' Voor bepaalde functies geldt een maximum aantal Flexibiliteit wordt onvoldoende benut	In het gebied mogen verschillende functies en activiteiten naast elkaar plaatsvinden Voor functies geldt geen maximum Flexibiliteit wordt voldoende benut	In het gebied mogen verschillende functies en activiteiten naast elkaar plaatsvinden Voor bepaalde functies geldt een maximum percentage Flexibiliteit wordt voldoende benut

Tabel 4: Verschillen en overeenkomsten ondersteunend leiderschap

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alle gemeenten actief burgers en initiatiefnemers hebben uitgenodigd voor het indienen van plannen en initiatieven. De gemeenten hebben hier allemaal op eigen wijze invulling aangegeven. Naast uitnodigingsplanologie hanteren de gemeenten Alphen a/d Rijn, Den Haag en Meppel ook het principe van beloningsplanologie. Hierbij krijgen wenselijke initiatieven extra planologische ruimte op bepaalde punten, mits die initiatieven de gemeente tegemoet komen op andere punten. De gemeenten Alphen a/d Rijn en Den Haag hebben de mogelijkheid opgenomen om 'te salderen'. In de gemeente Meppel wordt beloningsplanologie gerealiseerd middels een mengpaneel met omgevingskwaliteiten die elkaar kunnen compenseren. Het mengpaneel gaat uit van flexibele kaders, waarbij een minimaal aanvaardbare kwaliteit wordt vastgelegd. In gemeente Delft is geen beloningsplanologie gehanteerd, omdat daar al voldoende ruimte voor initiatiefnemers beschikbaar is.

Open normen blijken in alle gemeenten een essentiële rol te hebben gespeeld in het doorvoeren van bepaalde initiatieven. Veel initiatieven waren niet mogelijk geweest zonder open normen. In de gemeenten Alphen a/d Rijn, Meppel en Delft is veel ruimte voor initiatiefnemers om naar eigen inzicht invulling te geven aan de open normen van het omgevingsplan. In gemeente Den Haag bieden open normen in het omgevingsplan ook ruimte, maar deze worden met name door de gemeente zelf ingevuld aan de hand van regels. Hierdoor is er minder ruimte voor flexibiliteit. Echter, opvallend is dat alle initiatiefnemers in de verschillende gemeenten aangeven dat open normen zorgen voor een mate van onzekerheid vanwege het hoge abstractieniveau. Initiatiefnemers weten niet altijd goed waar ze aan toe zijn.

De flexibiliteit van het omgevingsplan is het sterkst vertegenwoordigt in de gemeente Delft. Dit komt omdat de gemeente hier slechts drie algemene regels heeft vastgesteld, namelijk op het gebied van geur, geluid en gevaar. In de gemeente Den Haag bevat het omgevingsplan de minste flexibiliteit. Dit komt omdat er veel wetsinterpreterende beleidsregels zijn opgesteld en er nieuwe concretiserende beleidsstukken worden toegevoegd aan het omgevingsplan gedurende het proces. De gemeenten Alphen a/d Rijn en Meppel zitten zowel qua mate van flexibiliteit als de hoeveelheid regels tussen gemeente Delft en gemeente Den Haag in.

Een andere factor die bepalend is voor de mate van flexibiliteit betreft de toedeling van functies. In de gemeenten Alphen a/d Rijn, Delft en Meppel zijn verschillende functies naast elkaar toegestaan. Er wordt per activiteit gekeken of die naast een andere activiteit kan bestaan en er zijn geen activiteiten vastgelegd op de kaart. Dit verschilt van de gemeente Den Haag, waar een afgebakend deel van het transformatiegebied is gereserveerd voor de functie 'wonen' en een ander deel voor de functie 'werken'. Daarnaast zijn er in de gemeenten Alphen a/d Rijn en Den Haag metrages gezet op de verschillende functies. In gemeente Alphen a/d Rijn mogen maximaal 120 woningen worden gebouwd. De aanvragen voor de woningbouw zijn geleidelijk ingediend. In gemeente Den Haag mogen maximaal 5000 woningen en 5000 banen worden gecreëerd. Deze zijn middels het online reserveringsstelsel binnen 20 minuten allemaal geclaimd door verschillende initiatiefnemers. In de gemeente Meppel wordt het aantal woningen gemaximeerd in vorm van een percentage ten opzichte van andere functies. De functie 'wonen' moet hier procentueel ondergeschikt zijn aan andere functies.

Vanuit de gemeenten Alphen a/d Rijn en Den Haag wordt aangegeven dat de flexibiliteit van het omgevingsplan niet voldoende wordt benut. Dit komt omdat de raad in gemeente Alphen a/d Rijn gedeeltelijk terugkomt op experimenten met emissie en immissie normen. In gemeente Den Haag heeft de gemeente besloten om bij nader inzien toch niet te experimenteren met geluidsbeleid. De gemene deler in dit verhaal betreft de houding van de betrokken gemeenteambtenaren. Respondenten uit alle gemeenten stellen dat een cultuuromslag nodig is. In de gemeenten Meppel en Delft wordt de flexibiliteit meer benut. In deze gemeenten werkt een klein team aan het experiment. Gemeenteambtenaren durven hier meer los te laten en hanteren een 'hands off' benadering.

Adaptief vermogen

Het adaptief vermogen van de onderzochte gemeenten kent tevens verschillen en overeenkomsten. De totaal score varieert van 'enigszins adaptief' tot 'zeer adaptief' en is afhankelijk van drie aspecten die hieronder worden toegelicht. Vervolgens worden de belangrijkste verschillen en overeenkomsten met betrekking tot adaptief vermogen van de onderzochte gemeenten samengevat en schematisch weergegeven in tabel 5.

Dominante leiderschapstijl

Uit tabel drie blijkt dat gemeente Alphen a/d Rijn bij 6 indicatoren adaptief leiderschap hanteert en bij 3 indicatoren administratief leiderschap. Gemeente Alphen a/d Rijn scoort hiermee gemiddeld een 4 en is daarmee: 'adaptief'. De gemeente Den Haag hanteert bij 2 indicatoren adaptief leiderschap en bij 7 indicatoren administratief leiderschap. De gemeente Den Haag scoort hiermee gemiddeld een 2: 'matige adaptief'. De gemeente Delft hanteert bij 8 indicatoren adaptief leiderschap en bij 1 indicator administratief leiderschap. De gemeente Delft scoort hiermee gemiddeld een 5: 'zeer adaptief'.

De gemeente Meppel hanteert bij 8 indicatoren adaptief leiderschap en bij 1 indicator administratief leiderschap. De gemeente Meppel scoort hiermee gemiddeld een 5: 'zeer adaptief'.

Gemeenten Delft en Meppel zijn dus het meest adaptief, gevolgd door gemeente Alphen a/d Rijn en daarna gemeente Den Haag. Hoe meer adaptief vermogen een gemeente heeft, des te beter kan men inspelen op ontwikkelingen in de samenleving en des te beter het omgevingsplan tot zijn recht komt.

Aanpassen beleidsregels

In de gemeente Den Haag zijn twee beleidsregels aangepast en in gemeente Alphen a/d Rijn is het hele gebiedsbeleid aangepast. In beide gemeenten zijn de regels aangepast om zodoende om te kunnen gaan met ontwikkelingen die zich voordoen gedurende het proces. Zo is in de gemeente Alphen a/d Rijn bijvoorbeeld de parkeernorm en de definitie van de 'Floor Space Index' aangepast om meer ruimte te creëren voor initiatiefnemers, toen in de praktijk bleek dat dit wenselijk was. In gemeente Den Haag heeft de aanpassing van de beleidsregel 'Ruimtelijke Kwaliteit' 6 maanden geduurd en het aanpassen van de beleidsregel 'Kostenverhaal' ongeveer 9 maanden. In Alphen a/d Rijn heeft de gemeente alle beleidsregels opnieuw bekeken en daar waar nodig aangepast. De herschrijving van het gehele gebiedsbeleid heeft 6 maanden geduurd.

In de gemeenten Delft en Meppel zijn geen beleidsregels aangepast. In de gemeente Delft bleek dit in de praktijk niet nodig. Dit komt omdat er überhaupt weinig beleidsregels van toepassing zijn, aangezien er ook slechts drie algemene regels door de gemeente zijn vastgesteld. Er is dus sprake van zodanig veel vrijheid voor de initiatiefnemers dat aanpassing niet nodig is. In die zin blijkt gemeente Delft het meest adaptief van alle gemeenten die deel namen aan dit onderzoek.

In de gemeente Meppel staat het experiment nog in de kinderschoenen en is het gezien de vordering van het proces nog te vroeg om beleidsregels aan te kunnen passen. In laatstgenoemde twee gemeenten kan dan ook geen score worden toegekend op dit aspect met betrekking tot de mate van adaptiviteit. De gemeente Alphen a/d Rijn scoort een 4 en is hiermee 'adaptief'. De gemeente Den Haag scoort een 3 en is hiermee 'enigszins adaptief'. Het verschil in score zit in de hoeveelheid beleidsregels die zijn aangepast en de tijdsperiode waarbinnen deze aanpassing gerealiseerd is.

Ontvankelijkheid initiatieven

Alle onderzochte gemeenten scoren op dit aspect een 5 en zijn hiermee 'zeer adaptief'. Dit komt omdat de gemeenten allemaal reageren op alle ingediende initiatieven en plannen van de initiatiefnemers. De gemeente Den Haag hanteert een reserveringssysteem, waardoor er automatisch een reservering wordt toegekend aan een initiatief, mits er voldoende gebruikruimte beschikbaar is. In de andere gemeenten wordt elk initiatief behandeld en besproken door verschillende gemeenteambtenaren. Een andere gelijkenis is dat de initiatieven alleen worden doorgevoerd op voorwaarde dat deze aansluiten bij de ambities van de desbetreffende gemeente. Indien een initiatief in eerste instantie niet lijkt te passen, doen gemeenten suggesties om het initiatief wél te laten passen.

	Alphen a/d Rijn	Den Haag	Delft	Meppel
1. Gehanteerde leiderschapsstijl	Adaptief: 6 indicatoren Administratief: 3 indicatoren Score: 4 (adaptief)	Adaptief: 2 indicatoren Administratief: 7 indicatoren Score: 2 (matig adaptief)	Adaptief: 8 indicatoren Administratief: 1 indicatoren Score: 5 (zeer adaptief)	Adaptief: 8 indicatoren Administratief: 1 indicatoren Score: 5 (zeer adaptief)
2. Aanpassing beleidsregels	Het hele gebiedsbeleid is in 1 keer aangepast De aanpassing van het hele beleid heeft 6 maanden geduurd Score: 4 (adaptief)	Er zijn 2 beleidsregels aangepast De beleidsregels zijn aangepast in 6 en 9 maanden Score: 3 (enigszins adaptief)	Er zijn geen beleidsregels aangepast Score: -	Er zijn geen beleidsregels aangepast Score: -
3. Ontvankelijkheid initiatieven	De gemeente behandelt alle initiatieven in de zogenoemde 'wasstraat' Initiatieven worden doorgevoerd mits deze voldoen aan de ambities van de gemeente Score: 5 (zeer adaptief)	De gemeente behandelt alle initiatieven die zijn ingediend via het reserveringssysteem Initiatieven worden doorgevoerd mits deze voldoen aan de ambities van de gemeente Score: 5 (zeer adaptief)	De gemeente besteedt de behandeling van initiatieven uit (tenzij deze mogelijk gevaarlijk zijn) Initiatieven worden doorgevoerd mits deze voldoen aan de ambities van de gemeente Score: 5 (zeer adaptief)	De gemeente behandelt alle initiatieven die worden ingediend Initiatieven worden doorgevoerd mits deze voldoen aan de ambities van de gemeente Score: 5 (zeer adaptief)
4. Totaal adaptief vermogen	Totaal score: 4,3 (adaptief / zeer adaptief)	Totaal score: 3,3 (enigszins adaptief / adaptief)	Totaal score: 5 (zeer adaptief)	Totaal score: 5 (zeer adaptief)

Tabel 5: Verschillen en overeenkomsten adaptief vermogen

6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan die voortvloeien uit het onderzoeksrapport. Eerst worden de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek beantwoord (§6.1). In de discussie vindt een reflectie plaats op zowel de theorie als de methodologie en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek (§6.2). Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor de praktijk (§6.3).

6.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen

Het doel van dit onderzoek was om in kaart te brengen hoe experimenten met omgevingsplannen in transformatiegebieden uitwerken in de praktijk. De focus lag hierbij op de mate waarin de gemeente beschikt over adaptief vermogen bij de implementatie van deze omgevingsplannen. Dit is onderzocht met behulp van een meervoudige casestudie, waaraan vier verschillende gemeenten hebben deelgenomen. Uit deze doelstelling is de volgende hoofdvraag ontstaan:

In hoeverre beschikken gemeenten over adaptief vermogen bij de implementatie van omgevingsplannen in transformatiegebieden en hoe verhoudt zich dat tot de gehanteerde leiderschapsstijl van de gemeenten?

Om antwoord te geven op de hoofdvraag zijn deelvragen opgesteld. Hieronder worden eerst alle deelvragen beantwoord, waarna wordt terug gekomen op de hoofdvraag.

Deelvraag 1: Wat wil een gemeente met een omgevingsplan vastleggen en realiseren?

Het omgevingsplan bundelt en vervangt bestaande bestemmingsplannen en geeft invulling aan de ambities en doelen van de gemeente die in de omgevingsvisie beschreven staan (Ministerie van I&M, 2014). In het omgevingsplan worden alle regels en vergunningsplichten over de fysieke leefomgeving opgenomen (Aandslagmetdeomgevingswet, z.d.). Het plan bevat zowel regels die een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' betreffen als algemene regels omtrent activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het doel van het omgevingsplan is om de verschillende domeinen van de fysieke leefomgeving te beheren en te beschermen. Elke gemeente kan hier naar eigen invulling vorm aangeven op basis van de omgevingsvisie (VNG, 2017).

Deelvraag 2: Hoeveel ruimte tot aanpassing biedt een omgevingsplan in vergelijking met reguliere bestemmingsplannen?

Een bestemmingsplan bevat vaak gedetailleerde regelingen en een gering aantal mogelijke functies (Ministerie van I&M, 2014). Een omgevingsplan kent daarentegen een meer globale en flexibele opzet. Er zijn meer functies toegestaan en het plan is minder gedetailleerd van opzet. Doelen worden wel beschreven, maar de manier waarop doelen bereikt moeten worden is niet vastgesteld. Ook wordt in omgevingsplannen veelal gebruik gemaakt van open normen. Dit zijn geen harde regels die voorschrijven wat wel en niet is toegestaan, maar formuleringen die breed te interpreteren zijn (van Angeren, 2016). Een voorbeeld hiervan is 'aangetoond wordt dat er geen onaanvaardbare effecten zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'. De open normen stellen de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden vast en kunnen afhankelijk van de omstandigheden nader ingevuld worden door wetsinterpreterende beleidsregels. Deze beleidsregels zijn binnen enkele

maanden aan te passen. Een omgevingsplan of bestemmingsplan kent een langere aanpasprocedure, namelijk tussen de 9 à 12 maanden. De wetsinterpreterende beleidsregels die invulling geven aan de open normen zorgen er dus voor dat een omgevingsplan meer ruimte tot aanpassing biedt in vergelijking met een bestemmingsplan.

Deelvraag 3: Is er na het vastleggen van een omgevingsplan ruimte voor aanpassing van plannen en hoe komt dit tot uiting in het omgevingsplan?

Er zijn verschillende mogelijkheden voor het aanpassen van plannen van initiatiefnemers. Een eerste mogelijkheid is het werken met open normen, aangezien deze ruimte laten voor interpretatie. Door de invulling van een open norm op een andere manier uit te leggen wordt een nieuwe gedeelde perceptie gecreëerd. Op deze manier ontstaat ruimte en dit biedt mogelijkheden voor aanpassingen van het plan. Een tweede mogelijkheid betreft beloningsplanologie. Initiatiefnemers kunnen hun plan op bepaalde punten aanpassen in hun eigen voordeel als zij daarnaast punten aanpassen die in het voordeel zijn van de gemeente. Op deze manier kan de gemeente nadere voorwaarden stellen en meer sturing bieden. Een derde mogelijkheid betreft de aanpassing van beleidsregels. In sommige gevallen worden beleidsregels aangepast, zodat het plan van de initiatiefnemer alsnog kan passen.

Voor alle mogelijkheden geldt dat de plannen alleen aangepast worden indien deze aanpassingen passen bij de ambities en de doelstellingen die de gemeente heeft voor het gebied.

Deelvraag 4: Welke variabelen van leiderschap bevorderen of belemmeren het adaptief vermogen en hoe beïnvloeden zij de gemeenten in hun handelen?

De grootte van het transformatiegebied blijkt veel invloed te hebben op de mate van adaptiviteit. Hoe groter het gebied is waarvoor een omgevingsplan geldt, des te minder de gemeente beschikt over adaptief vermogen. Dit heeft te maken met de hoeveelheid partijen en belangen. Grotere gebieden gaan vaak gepaard met een groot aantal partijen en belangen. Het is lastig om met iedereen rekening te houden en daarom is meer sturing vereist. Meer sturing houdt in dat er meer afspraken vastgelegd worden in wet- en regelgeving en beleidsdocumenten. Dit is beperkend voor het adaptief vermogen van de gemeente. De grootte van het transformatiegebied en de mate van adaptiviteit die daarmee samenhangt werkt door in verschillende variabelen van leiderschap.

Een van de variabelen van leiderschap die bevorderend is voor het adaptief vermogen is het contact tussen de gemeente en initiatiefnemer in de vorm van een projectgroep, waarbij intensieve samenwerking, korte lijnen en het gezamenlijk nemen van beslissingen het uitgangspunt is. Deze vorm van samenwerking is makkelijker te realiseren indien het een kleine gemeente en/of een klein transformatiegebied betreft. Door het nauwe contact met initiatiefnemers krijgt de gemeente een beter beeld van de praktijksituatie en kan er makkelijker en sneller worden ingespeeld op behoeften van de initiatiefnemers of op veranderingen die zich voordoen.

Contact tussen de gemeente en initiatiefnemers in de vorm van een omgevingstafel werkt daarentegen belemmerend. Enerzijds door de grootte van de omgevingstafel waar ruim dertig verschillende ambtenaren aanwezig zijn die ieder de regels voor hun eigen vakgebied toetsen. Het is lastig om adaptief te zijn wanneer er sprake is van veel verschillende (en conflicterende) belangen. Anderzijds is er niemand die het mandaat heeft om knopen door te hakken. Dit bemoeilijkt het nemen van besluiten en leidt ertoe dat de gemeente niet snel kan reageren op ontwikkelingen. Indien de omgevingstafel op een andere manier wordt ingericht, kan het wél bijdragen aan adaptief vermogen.

Wanneer de focus ligt op het navolgen van regels en niet zozeer op de inhoudelijke correctheid van die regels, is er weinig ruimte voor adaptiviteit. De aanwezigheid van veel regels en een strikte handhaving daarvan werken belemmerend voor het adaptief vermogen van de gemeente.

Een omgevingsplan met een lage mate van detail en weinig rigide regels zijn daarentegen juist bevorderend voor het adaptief vermogen van de gemeente. Door te werken met ruime kaders en open normen ontstaat er meer bestuurlijke afwegingsruimte, waardoor er automatisch meer ruimte ontstaat om adequaat op ontwikkelingen in de samenleving te reageren. Door de vergrote bestuurlijke afwegingsruimte is de rechtszekerheid wel meer afhankelijk van de kwaliteit van de professionaliteit en deskundigheid van de behandelend ambtenaar. Voldoende kundigheid van het ambtelijk apparaat is dus bevorderend voor het adaptief vermogen van de gemeente. Een gebrek daaraan is juist belemmerend.

Naast voldoende kundigheid is een flexibele houding van de ambtenaar ook bevorderend voor de adaptiviteit. Ambtenaren moeten kunnen loslaten, vertrouwen hebben in de markt en zich minder toetsend en meer faciliterend opstellen. Automatisch geldt dat ambtenaren die het lastig vinden zich een flexibele houding eigen te maken, over minder adaptief vermogen beschikken.

Doelen en ambities van de gemeente die op diverse manieren kunnen worden ingevuld vergroten de mate van adaptiviteit. Er ontstaat ruimte voor verschillende alternatieven waardoor de gemeente zich meer flexibel kan opstellen. Doelen of ambities die SMART gemaakt zijn, werken belemmerend voor het adaptief vermogen. Met SMARTdoelen leggen gemeenten zowel zichzelf als de initiatiefnemers een bepaalde druk op. Indien zich in de praktijk onvoorziene omstandigheden voordoen in de praktijk is het nadelig als men gebonden is aan bepaalde metrages of aan een bepaalde tijdsperiode waarbinnen het doel gerealiseerd moet zijn.

Een reserveringssysteem waarbij initiatiefnemers online gebruikruimte kunnen claimen werkt belemmerend en beperkend voor het adaptief vermogen van de gemeente. Deze procesvorm gaat uit van het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Dit ontnemt de mogelijkheid voor de gemeente om aan te sluiten bij ontwikkelingen die spelen in het gebied en de 'windows of opportunity' te benutten. In plaats daarvan is zij gebonden aan een selectie van plannen die als eerst zijn ingediend en kan zij niet aan de slag met een selectie van plannen met de hoogste kwaliteit.

Bovendien zorgt een reserveringssysteem er voor dat de gebiedsontwikkeling alsnog gestuurd wordt. Zeker wanneer alle reserveringen in een korte tijd verstrekt zijn. Op deze manier blijft er weinig over van de voorgenomen 'organische gebiedsontwikkeling'.

Tot slot is de omgeving van invloed op het adaptief vermogen van de gemeente. Wanneer de gemeente grondeigenaar is van het gebied kan zij nadere voorwaarden stellen en daarmee meer invloed uitoefenen. Dit kan enerzijds het adaptief vermogen vergroten, doordat de gemeente sneller kan reageren. Anderzijds kan meer invloed en sturing leiden tot meer regelgeving en dit werkt beperkend voor het adaptief vermogen.

Als er in het gebied meerdere functies naast elkaar mogen bestaan werkt dit tevens bevorderend aangezien dit meer mogelijkheden biedt. Plannen van initiatiefnemers zijn deels afhankelijk van de plannen van omwonenden. Dit zorgt ervoor dat de gemeente bij het ene plan meer adaptief kan zijn dan bij een ander plan.

Deelvraag 5: In hoeverre zijn de belemmerende en bevorderende variabelen aanwezig in de transformatiegebieden 'Rijnhaven Oost', 'de Binckhorst', 'The Greenvillage' en 'Noordpoort'?

De aanwezigheid van zowel de belemmerende als de bevorderende variabelen in de verschillende transformatiegebieden zijn sterk afhankelijk van de grootte van het transformatiegebied. In de gemeente Den Haag zijn meer belemmerende dan bevorderende variabelen aanwezig. Dit komt door het grote oppervlak van het transformatiegebied. 'De Binckhorst' in Den Haag is namelijk 146 hectare. Bij het experiment met het omgevingsplan zijn veel verschillende partijen betrokken. Bovendien is er niet één eigenaar van 'de Binckhorst', maar zijn er meerdere publieke en private partijen die daar in het gebied ontwikkelen en allemaal eigen belangen hebben. Daarnaast liggen in 'de Binckhorst' veel kavels direct aangrenzend zonder openbare ruimte ertussen. Elke afzonderlijke initiatiefnemer ziet de openbare ruimte liever op de kavel van de burens dan op zijn eigen kavel. Er bleek in de praktijk dus meer sturing nodig te zijn dan aanvankelijk werd gedacht. De gemeente Den Haag heeft uiting gegeven aan deze sturing door middel van SMARTdoelen, een reserveringssysteem en door het vaststellen van metrages op bepaalde functies. Ook kent het omgevingsplan in vergelijking met andere gemeenten veel regels en deze worden vrij strikt gehandhaafd. Deze variabelen werken belemmerend voor het adaptief vermogen, maar zijn gezien de grootte van het transformatiegebied wel noodzakelijk.

Het transformatiegebied 'Rijnhaven Oost' in gemeente Alphen a/d Rijn is met 70 hectare ruim de helft kleiner dan 'de Binckhorst'. In dit gebied zijn dan ook meer bevorderende dan belemmerende variabelen aanwezig voor het adaptief vermogen van de gemeente. Initiatiefnemers werken nauw samen met de gemeente, er staan minder rigide regels in het omgevingsplan en er wordt meer gebruik gemaakt van open normen. Doelen zijn in deze gemeente wel SMART gemaakt, maar door het ontbreken van een reserveringssysteem blijft organische gebiedsontwikkeling mogelijk.

De gemeente Meppel hanteert in transformatiegebied 'Noordpoort' (12 hectare) een vergelijkbare aanpak. Dezelfde bevorderende variabelen (nauwe samenwerking, gebruik van open normen etc.) zijn aanwezig in dit gebied. Een verschil met de gemeente Alphen a/d Rijn is dat in de gemeente Meppel doelen niet SMART worden gemaakt. Het maximaal aantal woningen dat mag worden gebouwd is niet vastgelegd, maar betreft een percentage ten opzichte van de andere functies als 'werken' en 'recreatie'. Gemeente Meppel onderscheidt zich door een mengpaneel waarin schuifjes zijn opgenomen voor de omgevingskwaliteit. Dit mengpaneel is eveneens een variabele die bevorderend werkt voor het adaptief vermogen van de gemeente, omdat zij hierdoor meer flexibel kunnen zijn.

'The Greenvillage', het transformatiegebied in gemeente Delft, betreft een grasveld van 100 bij 140 meter. Gezien de kleine omvang zijn hier logischerwijs de meeste bevorderende variabelen aanwezig. De gemeente bemoeit zich nauwelijks met de besluitvorming, maar laat veel aan de initiatiefnemers zelf over. Een andere bevorderende variabele is dat er slechts drie regels zijn vastgesteld door de gemeente. Ook is dit het enige transformatiegebied waar geen burgers woonachtig zijn. Er is daarom nauwelijks sprake van tegenstrijdige belangen en de gemeente heeft maar één aanspreekpunt, namelijk 'The Greenvillage' zelf. Samen met het kleine oppervlak van het gebied maakt dat hier de meeste bevorderende variabelen aanwezig zijn en dat de gemeente dus ook het meest over adaptief vermogen beschikt.

Kundigheid en flexibiliteit zijn bevorderende variabelen die los staan van de grootte van het transformatiegebied. Voor alle gemeenten geldt dat deze wel in enige mate aanwezig zijn, maar hier nog wel in kunnen (en moeten) groeien. Een cultuuromslag is noodzakelijk en dit heeft tijd nodig.

Hoofdvraag : "In hoeverre beschikken gemeenten over adaptief vermogen bij de implementatie van omgevingsplannen in transformatiegebieden en hoe verhoudt zich dat tot de gehanteerde leiderschapsstijl van de gemeenten?"

Het adaptief vermogen van gemeenten is in dit onderzoek meetbaar gemaakt op drie aspecten. Het eerste aspect maakt de dominante leiderschapsstijl van een gemeente inzichtelijk. Het tweede aspect betreft de hoeveelheid beleidsregels die worden aangepast. Ook is onderzocht waarom deze zijn aangepast en binnen welke tijdsperiode. Het derde aspect gaat over de mate van ontvankelijkheid van gemeenten voor initiatieven. Voor deze drie aspecten is een score toegekend van 1): Niet adaptief, 2): Matig adaptief, 3): Enigszins adaptief, 4): Adaptief en 5): Zeer adaptief.

De gemeenten Delft en Meppel komen uit op een totale score van 5 en beschikken dus over het meest adaptief vermogen. De gemeente Alphen a/d Rijn scoort een 4,3. De gemeente Den Haag is met een score van 3,3 het minst adaptief. De gemeente Delft, Meppel en Alphen a/d Rijn kunnen door hun hoge mate van adaptief vermogen goed inspelen op ontwikkelingen die zich voordoen in de praktijk en daardoor dynamiek faciliteren. Deze gemeenten beschikken over een hoge mate van adaptief vermogen, omdat zij beleidsregels relatief snel kunnen aanpassen en ontvankelijk zijn voor initiatieven. Ook hanteren zij hoofdzakelijk adaptief leiderschap. Dit uit zich in: veel inspraak voor initiatiefnemers, veel open normen in het omgevingsplan, een flexibele houding van ambtenaren, focus op vertrouwen en ruimte voor nieuwe creatieve ideeën, werkwijze en veranderingen. Adaptief leiderschap draagt bij aan een hoge mate van adaptief vermogen.

De gemeente Den Haag beschikt over een beperkter adaptief vermogen. Hoewel de gemeente wel ontvankelijk is voor initiatieven en ruimte biedt aan initiatiefnemers, houdt zij ook sterk vast aan rigide wet- en regelgeving, vaste procedures en een hiërarchische structuur. De gemeente Den Haag hanteert dus voornamelijk administratief leiderschap en dit beperkt de mate van adaptiviteit. Daarnaast is gebleken dat beleidsregels niet veel sneller zijn aangepast dan bij een regulier bestemmingsplan. Dit zorgt ervoor dat de gemeente beschikt over een beperkter adaptief vermogen.

Bij deze conclusie moet de kanttekening worden geplaatst dat het transformatiegebied in Den Haag met ruim 146 hectare verreweg het grootst is. Een dergelijk groot gebied met verschillende grondeigenaren gaat gepaard met een groot aantal (veelal tegengestelde) belangen en partijen. Er blijkt in de praktijk meer sturing nodig te zijn, waardoor de gemeente zich gedwongen voelt om terug te grijpen naar wetten, regels en vaste procedures.

De transformatiegebieden in gemeente Delft en Meppel zijn met 1,18 hectare (Delft) en 12 hectare (Meppel) aanzienlijk kleiner. Er spelen daardoor ook minder verschillende belangen in het gebied en de gemeenten durven daarom makkelijker los te laten. De gemeenten met de kleinste transformatie gebieden zijn tevens de gemeenten die beschikken over het meeste adaptief vermogen. Gemeente Den Haag heeft het grootste transformatiegebied en beschikt over het minste adaptief vermogen. Gemeente Alphen a/d Rijn heeft een transformatiegebied van 70 hectare en zit zowel qua gebiedsgrootte als mate van adaptief vermogen tussen de andere gemeenten in.

Kortom, de mate van adaptiviteit is naast de dominante leiderschapsstijl, de aanpassing van beleidsregels en de ontvankelijkheid voor initiatieven, sterk afhankelijk van de grootte van het transformatiegebied van de gemeente. Het adaptief vermogen van gemeenten is dus veel meer afhankelijk van de maatschappelijke context en de houding van de betrokken ambtenaren, dan van de juridische mogelijkheden die het omgevingsplan biedt.

6.2 Discussie

De discussie bestaat uit zowel een theoretische als methodische reflectie. Hierbij wordt stilgestaan bij de beperkingen en mogelijke verbeterpunten van het onderzoek. Daarnaast worden suggesties aangedragen voor vervolgonderzoek.

De 'Complexity Leadership Theory' van Uhl-Bien, Marion en McKelvey (2007) was leidend in dit onderzoek. Deze theorie, die administratief leiderschap en adaptief leiderschap met elkaar verbindt in ondersteunend leiderschap, is geschikt gebleken om het doel van het onderzoek te realiseren. De theorie schetst een omvangrijk beeld van de variabelen die relevant zijn voor de beoordeling van het adaptief vermogen. Op basis van de operationalisatie van de theorie is vastgesteld welke variabelen het adaptief vermogen van de gemeente bevorderen dan wel belemmeren. Er zijn veel overeenkomsten geïdentificeerd tussen de theorie en de empirische resultaten. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten die meer adaptief dan administratief leiderschap hanteren inderdaad over meer adaptief vermogen beschikken. Deze uitkomsten bevestigen de Complexity Leadership Theory. Een kanttekening hierbij is dat contingente factoren en de context ook invloed uitoefenen op het adaptief vermogen van de gemeente. Zo is de grootte van het transformatiegebied een belangrijke determinant gebleken. Daarnaast zijn de geografische ligging en de houding en kundigheid van ambtenaren eveneens belangrijke factoren van invloed gebleken. Vervolgonderzoek zou deze contingente factoren meer in het theoretisch kader kunnen integreren, zodat deze ook deel uitmaken van de operationalisatie en de interviewvragen. Op die manier kan een breder (en meer volledig) beeld van adaptief vermogen worden geschetst.

Vanwege het complexe karakter van het begrip 'adaptief vermogen' heeft de onderzoeker ervoor gekozen adaptief vermogen te meten door te kijken naar drie aspecten: de dominante leiderschapstijl van een gemeente, de mate waarin een gemeente ontvankelijk is voor initiatieven en de mate waarin wetsinterpreterende beleidsregels al dan niet worden bijgesteld. Vervolgonderzoek zou meer aandacht kunnen besteden aan andere factoren die de aard van adaptief vermogen beschrijven. Ook is in de praktijk gebleken dat er bij twee van de vier gemeenten geen beleidsregels zijn aangepast. De beoordeling van adaptief vermogen is daardoor bij deze gemeenten niet geheel volledig. Vervolgonderzoek zou ditzelfde aspect opnieuw kunnen onderzoeken wanneer de gemeenten in een verder gevorderd stadium zijn, waardoor de aanpassing van beleidsregels ook bij deze gemeenten meetbaar is.

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat gemeenten nog in de beginfase van hun experiment zitten. De meeste plannen van initiatiefnemers waren schriftelijk vastgelegd, maar slechts enkelen initiatieven waren daadwerkelijk in de uitvoeringsfase. Dit had als gevolg dat sommige data nog niet beschikbaar was, waardoor niet alle vragen beantwoord konden worden. Bovendien waren veel respondenten, zowel gemeenteammbtenaren als initiatiefnemers, nog zoekende naar hun rol en de inrichting van het proces. Voor vervolgonderzoek is het raadzaam om in latere fasen van het experiment te kijken waar de knelpunten liggen en welke mogelijkheden er zijn om het experiment tot een goed einde te brengen. Een vervolgonderzoek dat gericht is op de evaluatie van het adaptief vermogen en het handelen van de verschillende gemeenten binnen de experimenten met het omgevingsplan, is aan te bevelen.

6.3 Aanbevelingen

Aan de hand van de empirische en theoretische resultaten wordt een aantal aanbevelingen gedaan waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen. De aanbevelingen zijn erop gericht om het adaptief vermogen van de gemeente (en daarmee de effectiviteit van het omgevingsplan) te vergroten bij de implementatie van omgevingsplannen in een transformatiegebied.

Aanbeveling 1: Versterk de inzet van adaptief leiderschap

Deze eerste aanbeveling betreft de inzet en versterking van variabelen van adaptief leiderschap die positieve invloed hebben op het adaptief vermogen van de gemeente, namelijk:

- nauwe samenwerking tussen gemeenten en initiatiefnemers in een informele structuur;
- initiatiefnemers vroegtijdig betrekken bij het proces en hen inspraak geven;
- gebruik maken van open normen en regels laten dienen als richtlijn;
- verschillende functies naast elkaar toestaan in een gebied;
- functies maximaliseren met een percentage in plaats van een vast aantal;
- werken met beloningsplanologie;
- een open en flexibele houding van betrokkenen en focus op vertrouwen.

Aanbeveling 2: Beperk de grootte van het transformatiegebied tot maximaal 100 hectare

Uit het onderzoek is gebleken dat een gemeente meer adaptief kan zijn naarmate het transformatiegebied een kleiner oppervlak betreft. Door de grootte van het transformatiegebied te beperken tot maximaal 100 hectare wordt tevens het aantal betrokken partijen gereduceerd. Immers, diversiteit kan voor een verrijking van mogelijke oplossingen zorgen, maar de tegengestelde perspectieven kunnen ook tot wrijving of conflicten leiden. Een te grote diversiteit kan ervoor zorgen dat het proces stagneert. Door de diversiteit in zo'n groot gebied enigszins te beperken, blijft de grote hoeveelheid verschillende belangen meer behapbaar en kan de gemeente snel en adequaat blijven reageren op ontwikkelingen die zich voordoen in de praktijk.

Indien het niet mogelijk is om het transformatiegebied tot maximaal 100 hectare te beperken is het raadzaam om twee of meerdere omgevingsplannen op te stellen voor deelgebieden.

Overigens moet hier de kanttekening worden geplaatst dat bij gebieden waar adaptief vermogen minder wenselijk is, zoals een grote woonwijk, het maximaliseren van het oppervlak niet nodig is. Dit komt omdat er in dat geval geen sprake is van een gebied waarbij een groot aantal partijen betrokken zijn en er geen sprake is van tegenstrijdige private en publieke belangen.

Aanbeveling 3: Creëer binnen de gemeente een platform voor integraal werken en stel het overkoepelende belang centraal

Aangezien het omgevingsplan verschillende domeinen van de fysieke leefomgeving betreft, is het raadzaam dat gemeenteambtenaren vanuit verschillende beleidsdomeinen met elkaar samenwerken. Hiervoor is een platform nodig waarbinnen kennis met alle belanghebbenden wordt gedeeld, zodat er vanuit een breder perspectief naar de omgeving gekeken wordt. Het platform kan zowel de vorm van een projectgroep of een omgevingstafel aannemen, mits de samenwerking zich voornamelijk richt op het realiseren van integraliteit. De gemeente moet er voor waken dat ambtenaren vooral vanuit hun eigen beleidsdomein blijven kijken. Dit betekent dat ambtenaren ruimte moeten krijgen om concessies te doen indien nodig en niet worden afgerekend op het toetsen van de regels vanuit hun eigen vakgebied. Het overkoepelende belang moet ten alle tijden centraal blijven staan.

Aanbeveling 4: Creëer samen met initiatiefnemers een gedeelde perceptie van open normen

Open normen vergroten de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten en zorgen dat het omgevingsplan voldoende ruimte blijft bieden aan nieuwe initiatieven. Het open laten van mogelijkheden betekent echter ook dat initiatiefnemers minder goed weten waar zij aan toe zijn, terwijl uit de praktijk blijkt dat deze behoefte aan duidelijkheid wel sterk aanwezig is. Dit kan ten koste gaan van het draagvlak en de bereidheid om te investeren. Het is daarom belangrijk dat er aan de voorkant van het proces veel aandacht wordt besteed aan het creëren van een gedeelde perceptie voor de invulling van open normen. De effectiviteit van de samenwerking hangt namelijk grotendeels af van de overeenstemming van verschillende percepties. Zowel de gemeente als de initiatiefnemers moeten hun verwachtingen, belangen en percepties kenbaar maken en van daaruit zoeken naar een gedeelde perceptie die voor beide partijen werkbaar is. Op deze manier zijn initiatiefnemers beter voorbereid op wat hen te wachten staat en wordt de kans op toekomstige conflictsituaties gereduceerd. Indien er door veranderende marktomstandigheden een andere invulling van de open normen nodig blijkt, kan de perceptie uiteraard worden bijgesteld. Belangrijk is dat deze bijstelling tevens in overleg tussen beide partijen gebeurt.

Aanbeveling 5: Investeer in de kundigheid en flexibiliteit van gemeenteambtenaren

Werken met het omgevingsplan vereist een professionaliseringsslag van gemeenten. De flexibele en globale opzet van het plan kan alleen zijn vruchten afwerpen als gemeenteambtenaren een flexibele houding hebben en voldoende kundig zijn. Door deze nieuwe manier van bestemmen wordt rechtszekerheid meer afhankelijk van de kwaliteit van de professionaliteit en deskundigheid van de behandelend ambtenaar. Gemeenteambtenaren moeten meer bekend raken met de extra ruimte die het omgevingsplan biedt en deze effectief benutten. Dit betekent dat gemeenteambtenaren in staat moeten zijn om globale kaders te beoordelen en invulling te geven aan open normen. Daarnaast wordt een groot beroep gedaan op de flexibele houding van gemeenteambtenaren. Dit houdt in: open staan voor andere perspectieven, omgaan met onzekerheid, integraal werken, het willen loslaten en vertrouwen hebben in private partijen. Voor veel gemeenteambtenaren vereist dit een verandering van mindset. Het is daarom sterk aan te bevelen om hen cursussen en trainingen te laten volgen die deze vaardigheden stimuleren en ontwikkelen. Een voorbeeld van dergelijk scholing is de 'Training Ambtenaar 3.0', aangeboden door kennisplatform 'CROW'. Deze training is speciaal ontwikkeld voor overheidsmedewerkers die werkzaam zijn binnen het fysieke domein (CROW, 2020). In een driedaagse training wordt aandacht besteed aan samenwerkingsvormen met verschillende partijen, effectieve communicatie vanuit wederzijdse belangen en grip houden op het proces en resultaat, ondanks het complexe karakter van de opgave.

Literatuurlijst

Aandeslagmetdeomgevingswet.nl. (z.d). *Omgevingsplan*. Geraadpleegd van <https://aandeslagmetde-omgevingswet.nl/wetsinstrumenten/gemeente/omgevingsplan/omgevingsplan/>

Alphen aan den Rijn. (2018). *Chw Omgevingsplan Rijnhaven Oost*. Geraadpleegd van https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0484.OPrijnhavenoost-VA03/t_NL.IMRO.0484.OPrijnhavenoost-VA03.html

Angeren, J. R. van, (2016). Het omgevingsplan in de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 16(1–2), 4–26. <https://doi.org/10.5553/to/156850122016016001002002>

Bennet, A., Bennet, D. (2004). *Organizational Survival in the New World: The Intelligent Complex Adaptive System*. USA, KMCI Press/ Elsevier Butterworth Heinemann.

Bil, H., Teisman, G. R., & Gemeente Utrecht. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer!: hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Delft, Nederland: Uitgeverij Eburon.

Brans, M. & Rossbach, S. (1997). The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*, 75(3), 417–439. doi:10.1111/1467-9299.00068

Broek, J.H.G. van den, (2015). *De Omgevingswet in de praktijk*. Deventer, Nederland: Kluwer 2015

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.

Checkland, P. (2011). Autobiographical retrospectives: Learning your way to action to improve the development of soft systems thinking and soft systems methodology. *International Journal of General Systems*, 40(5), 487–512. doi:10.1080/03081079.2011.571437

Delft (2018). *Chw Omgevingsplan The Green Village*. Geraadpleegd van <https://www.delft.nl/sites/files/201804/Concept%20Omgevingsplan%20The%20Green%20Village.pdf>

Crow. (2020). *Training Ambtenaar 3.0* Geraadpleegd van <https://www.crow.nl/cursussen/training-ambtenaar-3-0?skuzenoid=4020K902>

Delia, E. (2010). *Complexity leadership in industrial innovation teams: A field study of leading, learning, and innovation in heterogeneous teams*. (Unpublished doctoral dissertation). Rutgers, Newark, NJ.

Den Haag (2020, Februari 3). *Binckhorst Omgevingsplan - Ontwerp gewijzigde vaststelling (ex artikel 6:19 Awb)* Geraadpleegd van <https://www.denhaag.nl/nl/algemeen/binckhorst-omgevingsplan-ontwerp-gewijzigde-vaststelling-ex-artikel-619-awb-.htm>

Drack, M. (2009). Ludwig van Bertalanffy's early system approach. *Systems Research and Behavioral Science*, 26(5), 563–572. doi:10.1002/sres.992

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., Norberg, J. (2005). *Adaptive Governance of social-ecological systems*. Annual Review of Environment and Resources. 30:441-473

Gerrits, L. (2012). Complexity and public decision-making. In *Punching clouds* (pp. 10–37). Litchfield, USA: Emergent publications

Have, F. ten, Bos, H. & Mouser, I. (2018, September 5). *Omvang gemeentelijke grondposities weer met een kwart gedaald*. Jaarlijkse analyse gemeentelijke grondposities op basis van jaarrekeningscijfers 2017. Retrieved May 13, 2019, from <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/publieke-sector/articles/analyse-gemeentelijke-grondposities.html>

Huitema, D., & Meijerink, S. (2009). De adaptiviteit van beleid - De rol van beleidsentrepreneurs. *Bestuurskunde*, 18(4), 38-47

Meppel. (z.d.). *Informatie transformatiegebied Noordpoort*. Geraadpleegd op 22 april 2020, van https://www.meppel.nl/Bestuurenorganisatie/Beleid_regelgeving/Transformatiegebied_Noordpoort/Transformatiegebied_Noordpoort

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *Memorie van Toelichting: Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Omgevingswet in het kort*. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017). *Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2017/06/08/inspiratiegids-bestemmingsplan-verbrede-reikwijdte>

Morgan, G. (1997). *Images of Organization*. California: Sage Publications.

Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (7e ed.). Harlow, Groot-Brittannië: Pearson Education.

Platform31. (2016, augustus). *Inspiratiegids Verbrede reikwijdte. Voorloper van het omgevingsplan*. http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/57/46/lenM-brochure-Inspiratiegids-1451988024.pdf.

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4e ed.). New Jersey, Verenigde Staten: John Wiley & Sons.

Rescher, N. (1995). Failures of foresight. In *Luck: the brilliant randomness of everyday life* (pp. 41–68). Univ. of Pittsburgh Press.

RHO. (z.d.). *Omgevingsplan voor transformatiegebied in Meppel*. Geraadpleegd van <https://www.rho.nl/portfolio/omgevingsplan-voor-tranformatiegebied-in-meppel>

Rotmans, J. (2014). *Verandering in tijdperk*. Boxtel, Nederland: Aeneas, Uitgeverij voor Vakinformatie.

Steen, M. van der, & Buuren, A. van, (2017). *Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen..* Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/publicatie/2017-gewoon-aan-slag-omgevingswet-systematisch-proberen/>

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., M.J.W. Twist. (2015). *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB

Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. London: Academic Service.

Thiel, S. van, (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. 3e Druk. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

TNO. (2017). Human and Organizational Adaptability. *De energizer van V1520 HOA*, (1), 1–2.

Uhl-Bien, M., & Arena, M. (2017). Complexity leadership. *Organizational Dynamics*, 46(1), 9–20. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2016.12.001>

Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. *Leadership Quarterly*, 18(4), 298-318. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2007.04.002>

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5th ed.). The Hague, Netherlands: Boom Lemma.

VNG. (2017). *De Omgevingswet*. Geraadpleegd op 28 februari 2019, van VNG: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/de-omgevingswet>

Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. London: SAGE Publications.

Bijlage 1 - Interviewguide

Introductie

- Voorstellen
- Uitleg over het doel van het onderzoek
- Vragen of het gesprek opgenomen mag worden

Algemeen

- Wat is uw huidige functie en de daar bijbehorende werkzaamheden?
- Kunt u iets vertellen over het initiatief?
- Hoe verloopt de samenwerking en communicatie tussen de initiatiefnemers en de gemeente? Wat gaat er goed en wat kan beter?

Administratieve / adaptieve sturing

- Hoe worden besluiten gemaakt?
- Hoe wordt er met beleid en regels omgegaan? Is er ruimte voor eigen invulling? Is dit belemmerend voor de totstandkoming van de initiatieven?
- Wat is het doel van het initiatief? Wie heeft dit vastgesteld?
- Op welke manier wordt er verantwoording afgelegd?
- Hoe is de verdeling van de rollen en taken van de betrokken partijen? Wat vindt u hiervan?
- Maken jullie gebruik van vaste procedures? Is het mogelijk om deze aan te passen?
- Hoe wordt er gemeten of het eindresultaat is bereikt?
- Hoe wordt er om gegaan met verschillende belangen?
- In hoeverre is er ruimte voor creativiteit en innovativiteit?

Ondersteunende sturing

- In hoeverre stelt de gemeente zich uitnodigend en faciliterend op?
- In hoeverre is er ruimte voor initiatiefnemers om initiatieven te kunnen ontplooien? Waar zitten de knelpunten? Hoe kan de gemeente meer ruimte bieden?
- In hoeverre gaat de gemeente flexibel om met regels om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden om zo het initiatief te faciliteren? Hoe doen ze dat?
- Is er gebruik gemaakt van open normen binnen het omgevingsplan? Was de realisatie van het initiatief mogelijk geweest zonder open normen?
- In hoeverre paste het initiatief bij de beleidsplannen van de gemeente? Heeft de gemeente aanpassingen verricht om het initiatief te kunnen faciliteren?
- Kunnen voortschrijdende inzichten worden opgenomen in de implementatiefase?
- Heeft u voorbeelden van hoe jullie zijn omgegaan met het spanningsveld beleidsafspraken vs nieuwe inzichten / realiteit?
- Hoe kan de gemeente volgens u een middenweg vinden tussen flexibiliteit en rechtszekerheid?

Adaptief vermogen

- Op welke manier heeft de gemeente uw initiatief uitgelokt / gestimuleerd?
- In hoeverre is de gemeente actief bezig binnen gebied X om initiatieven uit te nodigen en te stimuleren? Waar merkt u dit aan? Waar liggen de knelpunten?
- Toen het initiatief zich aandiende, welke hulpbronnen heeft de gemeente ingezet om het initiatief te kunnen faciliteren / ondersteunen? (kennis/financieel/advies etc)
- Kunt u voorbeelden geven van initiatieven binnen gebied X waar de gemeente niet op heeft gereageerd of niet bij aan is gesloten?
- Hoe ontvankelijk vindt u de gemeente voor initiatieven?
- Zijn er sinds de start van het experiment beleidsregels aangepast? Zo ja welke en waarom?
- In welke tijdsperiode konden deze aanpassing worden gerealiseerd?
- Hoeveel sneller is deze aanpassing ten opzichte van een aanpassing in een regulier bestemmingsplan?

Bijlage 2 – Respondenten

Respondent	Gemeente	Functie
Respondent 1	Alphen a/d Rijn	Programmamanager
Respondent 2	Alphen a/d Rijn	Stedenbouwkundige
Respondent 3	Alphen a/d Rijn	Juridisch beleidsadviseur
Respondent 4	Alphen a/d Rijn	Initiatiefnemer
Respondent 5	Alphen a/d Rijn	Initiatiefnemer
Respondent 6	Alphen a/d Rijn	Initiatiefnemer
Respondent 7	Den Haag	Projectleider
Respondent 8	Den Haag	Stedenbouwkundige
Respondent 9	Den Haag	Medewerker vastgoed
Respondent 10	Den Haag	Initiatiefnemer
Respondent 11	Den Haag	Initiatiefnemer
Respondent 12	Den Haag	Initiatiefnemer
Respondent 13	Delft	Projectleider
Respondent 14	Delft	Initiatiefnemer
Respondent 15	Meppel	Projectleider
Respondent 16	Meppel	Medewerker The Greenvillage
Respondent 17	Ministerie BZK	Programmamanager implementatie Chw
Respondent 18	Ministerie BZK	Juridisch beleidsadviseur Chw