



VAN NON- PARTICIPATIE NAAR BURGERMACHT

Het empowermentproces rondom het beleidsplan Veerman in Buitenland van
Rhoon in 2010 – 2015

Masterthesis

Naam student:

A. L. Joxhorst (5674735)

Begeleider:

Dhr. prof. dr. E. F. Loos

Tweede lezer:

Dr. P. A. H. Hörmann

Opleiding:

Universiteit Utrecht
Bestuurs- en
Organisatiewetenschappen
Master Communicatie, Beleid &
Management

Datum:

21 – 12 – 2016

Voorwoord

Het is eindelijk zover. Na maanden zwoegen ligt hier dan eindelijk mijn scriptie voor u. Voor ik dieper in ga op de inhoud, zou ik bij deze eerst graag de gelegenheid willen nemen om een aantal mensen te bedanken. Ik wil graag de Universiteit Utrecht en in het bijzonder mijn begeleider Eugène Loos en de tweede lezer Pauline Hörmann bedanken voor alle ondersteuning die ik heb gekregen bij het schrijven aan mijn scriptie.

Samenvatting

Er is groeiend bewijs dat burgers weinig vertrouwen hebben in politici en zich niet gerepresenteerd voelen (Smith, 2009). In Nederland is eenzelfde trend zichtbaar, waarbij de moderne, Nederlandse burger steeds mondiger wordt, niet meer al het overheidsbeleid accepteert en steeds meer het heft in eigen handen neemt om invloed te krijgen op de beleidsprocessen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). Tegelijkertijd vinden overheidsorganisaties (zoals Nederlandse gemeenten) het lastig om hun beleidsprocessen meer ‘bottom up’ in te richten en de burger meer bij de beleidsprocessen te betrekken. Diverse gemeenten zijn nog erg aan het zoeken en experimenteren op dit gebied (Persoonlijke communicatie, 14 maart, organisatieadviseur gemeente Rotterdam, 2016).

Beschrijving rol van ‘creators’ bij bevorderen empowerment en advies gebiedscoöperatie

Dit is een case-study naar de rol van ‘creators’ binnen het empowermentproces in Buijtenland van Rhoon in de periode 2010 – 2015. Empowerment is het proces waarbij individuen of groepen meer zeggenschap krijgen over hun persoonlijke situatie, en daardoor meer invloed op deze situatie uit kunnen oefenen. ‘Creators’ zijn volgens Chambers & Kopstein (2008) burgers die constant proberen om hun democratische mogelijkheden uit te breiden, zodat er een creatieve en kritische dialoog met de staat wordt gecreëerd. In de dialoog die ontstaat moet de staat enerzijds haar beleid tegenover de burger verantwoorden, en anderzijds wordt de staat gedwongen te luisteren naar de belangen van de diverse burgers in de maatschappij.

In 2010 presenteert de provincie Zuid-Holland in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR) de plannen voor de herinrichting van de grond in Buijtenland van Rhoon. 600 hectare akkerbouwgrond wordt omgevormd tot een natuur- en recreatiegebied. Dat betekent dat er geen ruimte meer is voor agrarische activiteit en vijftien boeren moeten vertrekken. De communicatie die na de publicatie met de bewoners en bedrijven in het gebied op gang komt wordt door betrokkenen als zeer ‘top down’ ervaren, burgers hebben het gevoel dat er niet naar ze wordt geluisterd. Minister Cees Veerman van Landbouw schrijft vervolgens in 2014 een nieuw, verkennend onderzoek, waarbij met name de nadruk wordt gelegd op een ‘organische ontwikkeling’. De overheid doet binnen de organische ontwikkeling een stapje terug en de burger krijgt een grotere rol binnen het

besluitvormingsproces. Om deze organische ontwikkeling vorm te geven stelt Veerman voor om een gebiedscoöperatie op te zetten. In deze coöperatie besluiten overheidsvertegenwoordigers en burgers gezamenlijk over de inrichting van het gebied.

Om te onderzoeken hoe ‘creators’ het empowermentproces hebben bevorderd, heb ik een literatuurstudie gehouden aangevuld met expertinterviews. Ik heb om te beginnen een antwoord gegeven op de volgende vraag: “hoe heeft de participatie van ‘creators’ in Buijtenland van Rhoo in de periode 2010 – 2015 geleid tot de oprichting van een coöperatie (als democratische innovatie) om zo empowerment te bewerkstelligen?”. In de drie burgerparticipatiefasen (zoals omschreven door Arnstein, 1969) die de burgers in deze periode doorlopen (non-participatie, insluiting en burgermacht), is zichtbaar dat de democratische waarden van burgers (invloed, insluiting, deliberatie, legitimiteit en transparantie zoals omschreven door Michels, 2012) door het handelen van ‘creators’ steeds verder toenemen. ‘Creators’ staan dus aan de basis van de ontwikkeling van democratische innovaties: nieuwe, democratische bestuursvormen die empowerment bevorderen. Als gevolg van de kritische dialoog die de ‘creators’ met de staat op gang brengen, wordt er door de staat een nieuwe democratische institutionele vorm ontwikkeld: een organisch bestuurd gebiedscoöperatie waar empowerment een plek heeft.

Daarna heb ik aan de hand van expertinterviews een antwoord gegeven op de vervolgvraag: “hoe kan de gebiedscoöperatie (als democratische innovatie) worden ingericht om empowerment na inwerkingtreding van de coöperatie te waarborgen?”. Op intern gebied raad ik om te beginnen aan om voor een vorm van deliberatie te kiezen (zoals een stakeholderdialoog), met een focus op flexibiliteit en zelfreflectie. Daarnaast beveel ik aan om veel aandacht te besteden aan de transparantie van het proces (door het opstellen van deelnamevoorwaarden en regels). Zo kan het vertrouwen tussen burgers en overheidsinstituties weer worden opgebouwd. Op extern gebied heb ik vastgesteld, dat het voor de realisatie van een organische bestuursvorm belangrijk is dat ‘creators’ de ruimte krijgen om hun mediator- en waakhondfunctie in de toekomst uit te kunnen blijven oefenen. ‘Creators’ creëren op deze manier draagvlak en stabiliteit in het proces.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1	Aanleiding.....	8
1.1.1	Empowermentprocessen in Nederland: van top down- naar bottom up-beleid.....	9
1.1.2	Doel: beschrijven en adviseren	10
1.2	Probleemstelling	11
1.3	Vraagstelling	11
1.3.1	Hoofdvraag	11
1.3.2	Deelvraag.....	11
1.4	Relevantie.....	12
1.4.1	Wetenschappelijk	12
1.4.2	Maatschappelijk	13
1.5	Leeswijzer	14

Hoofdstuk 2: Empowerment, 'creators' & burgerparticipatie

2.1	Inleiding.....	15
2.2	Empowerment.....	15
2.3	'Creators' in gesprek met de staat.....	16
2.3.1	Wat is een civil society?.....	16
2.3.2	De rol van 'creators'	17
2.3.3	Toepassing literatuur in onderzoek.....	18
2.4	Burgerparticipatie: Arnsteins participatieladder (1969)	18
2.4.1	Wat is burgerparticipatie.....	19
2.4.2	Non-participatie	20
2.4.3	Insluiting van minderheden: hoor en wederhoor	21
2.4.4	Burgermacht.....	21
2.5	Democratische innovatie & effecten burgerparticipatie	23
2.5.1	Invloed	23
2.5.2	Insluiting	24

2.5.3 Deliberatie	24
2.5.4 Legitimiteit.....	24
2.5.5 Transparantie	24
2.6 Synthese.....	25
2.6.1 Empowerment.....	25
2.6.2 Synthese ‘creators’ en burgerparticipatie.....	26

Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethodologie en -methoden

3.1 Inleiding	27
3.2 Onderzoeksperspectief: kwalitatief onderzoek vanuit een interpretatieve benadering	27
3.2.1 Methodologie: kwalitatief en kwantatief onderzoek.....	28
3.2.2 Mijn onderzoek: een kwalitatieve benaderingswijze.....	29
3.3 Methoden van dataverzameling: een literatuurstudie en expertinterviews	29
3.3.1 Beschrijving case-study	30
3.3.2 Deelvraag 1 en 2: literatuurstudie.....	30
3.3.3 Deelvraag 3: expertinterviews en informele gesprekken	31
3.4 Methode van data-analyse: empowerment, ‘creators’ en burgerparticipatie.....	32
3.4.1 Zoekroute literatuur	32
3.4.2 Coderen	33
3.4.3 Kleurcodering	34
3.5 Verantwoording: betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.....	35
3.5.1 Verificatie	35
3.5.2 Verantwoording.....	38

Hoofdstuk 4: Context

4.1 Inleiding	40
4.2 Belangrijkste actoren	40
4.2.1 Provincie Zuid – Holland.....	40
4.2.2 Planologische kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR)	41
4.2.3 Buitenland van Rhon	42
4.2.4 Vereniging Agrarische Belangen IJselmonde (VABIJ)	42

Hoofdstuk 5: Resultaten & analyse

5.1 Inleiding	43
----------------------------	-----------

5.2 Non-participatiefase	44
5.2.1 Invloed	44
5.2.2 Insluiting	45
5.2.3 Deliberatie	46
5.2.4 Legitimiteit.....	46
5.2.5 Conclusie	48
5.3 ‘Creators’ creëren een dialoog.....	49
5.3.1 Verhogen participatieniveau: bijdragen aan uitbreiden van associaties binnen de samenleving.....	49
5.3.2 Verhogen participatieniveau: aanmoedigen van ‘grassroot participatie’	50
5.3.3 Verhogen participatieniveau: ontwikkeling van nieuwe en innovatieve vormen om burgers bij het beleidsvormingsproces te betrekken	52
5.3.4 Verhogen participatieniveau: uitbreiden van publieke deliberatieve fora	53
5.3.5 Boerenverzet leidt tot totstandkoming coöperatie	53
5.3.6 Conclusie	54
5.4 Insluitingsfase.....	55
5.4.1 Invloed	55
5.4.2 Insluiting	56
5.4.3 Deliberatie	56
5.4.4 Legitimiteit.....	57
5.4.5 Conclusie	58
5.5 Verandering rol ‘creators’ na totstandkoming beleidsplan Veerman	58
5.5.1 De Buitenlandtafel wordt opgeheven	58
5.5.2 Polderkinderen in Tweede Kamer	59
5.5.3 Kwartiermakers gaan aan de slag met boerenplan.....	59
5.5.4 Polderkolder pauzeert.....	60
5.5.5 Conclusie	60
5.6 Burgermacht: de gebiedscoöperatie als democratische innovatie.....	61
5.6.1 Invloed	61
5.6.2 Insluiting	62
5.6.3 Deliberatie	63
5.6.4 Transparantie	63
5.6.5 Legitimiteit.....	64
5.6.6 Conclusie	64
5.7 Advies inrichting gebiedscoöperatie	65

5.7.1 Invloed	65
5.7.2 Insluiting	68
5.7.3 Transparantie	70
5.7.4 Deliberatie	73
5.7.5 Legitimiteit.....	75
5.7.6 Conclusie	76
5.8 Synthese: van non-participatie naar burgermacht. De relatie tussen ‘creators’, burgerparticipatie en empowerment	76
5.8.1 ‘Creators’	76
5.8.2 Burgerparticipatie.....	77
5.8.3 Relatie tussen ‘creators’ en burgerparticipatie.....	77
5.8.4 Advies over coöperatie.....	80
 <u>Hoofdstuk 6: Conclusie</u>	
 <u>Hoofdstuk 7: Discussie</u>	
 Bibliografie	86
Bijlagen.....	93

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2010 presenteert de provincie Zuid-Holland de plannen voor de herinrichting van de 600 hectare grond in Buitenland van Rhoon (Carnissegrienden, 2015). In het kader van het Project Mainport Rotterdam (PMR) dat economische ontwikkeling en leefbaarheid in de regio Rotterdam ten doel heeft (zie paragraaf 4.2.2) (Port of Rotterdam, 2016), is er besloten om het huidige akkerbouwgebied in Buitenland van Rhoon om te vormen in een natuur- en recreatiegebied met ‘natte natuur’ (Nieuwe Oogst, 2009). Dat betekent dat er geen ruimte meer is voor agrarische activiteit (Dichtbij, 2014) en vijftien boeren moeten vertrekken, zodat het landschapspark Buitenland van Rhoon gecreëerd kan worden (Nieuwe Oogst, 2009). De communicatie die na de publicatie met de bewoners en bedrijven in het gebied op gang komt wordt door betrokkenen als zeer ‘top down’ ervaren, burgers hebben het gevoel dat er niet naar ze wordt geluisterd. Dit leidt tot onbegrip, frustratie, weerstand, weersin en een groeiend verzet (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Het verzet uit zich op verschillende manieren: er wordt bijvoorbeeld door een aantal boeren een alternatief plan opgesteld (het zogenoemde ‘boerenplan’) (Dichtbij, 2014), andere burgers starten een petitie om de provinciale plannen te stoppen (AD, 2013). Een burger probeert medebewoners in de situatie te betrekken door ze regelmatig op de hoogte te houden van de laatste ontwikkelingen via een nieuwsbrief (De Botlek, 2016).

Op verzoek van de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland schrijft minister Cees Veerman van Landbouw in 2014 een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden om het draagvlak onder de lokale bevolking voor de plannen te vergroten, en hij voegt een advies toe over mogelijke alternatieven voor de inrichting van het gebied (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). In dit rapport is het boerenplan grotendeels overgenomen om zo het draagvlak onder de lokale bevolking te vergroten (Agricomo, 2016). Veerman stelt dat er hoogwaardige akkernatuur moet komen. In de hoogwaardige akkernatuur blijft de akkerbouw bestaan, maar wordt er tevens aandacht geschonken aan de karakteristieke planten en dieren in het gebied (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Veerman legt in zijn plan echter met name de nadruk op een ‘organische ontwikkeling’: formele instituties (wetten en regels) krijgen een minder

grote rol en er is meer flexibele ruimte voor ideeën van burgers (Rapport Buitenland van Rhooon, 2014, pp. 12 – 13). De overheid doet dus een stapje terug en de burger krijgt een grotere rol binnen het besluitvormingsproces (Rapport Buitenland van Rhooon, 2014). Om deze organische ontwikkeling vorm te geven stelt Veerman voor om een gebiedscoöperatie op te zetten. In deze coöperatie nemen naast overheidsvertegenwoordigers ook burgers plaats, die binnen de coöperatie gezamenlijk beslissen over hoe de omgeving ingericht zal worden (Albrandswaardlanschap, 2015). Dit gebeurt binnen door de provincie opgestelde kaders, ook wel ‘planologische kernbeslissing voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam’ genoemd (afgekort PKB PMR) (Rapport Buitenland van Rhooon, 2014).

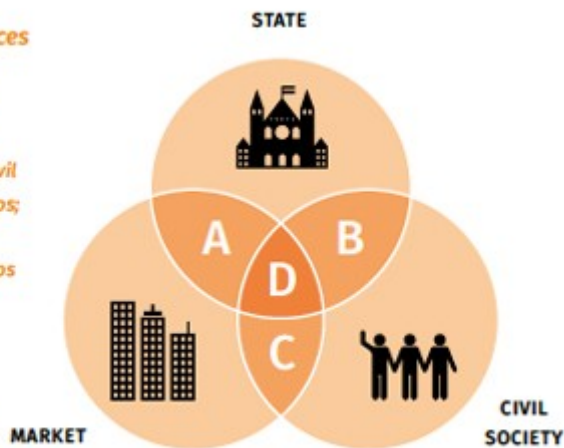
1.1.1 Empowermentprocessen in Nederland: van top down- naar bottom up-beleid

De eerderbeschreven case-study laat het empowermentproces in Buitenland van Rhooon zien in de periode 2010 – 2015. Empowerment is het proces waarbij individuen of groepen meer zeggenschap krijgen over hun persoonlijke situatie, en daardoor meer invloed op deze situatie uit kunnen oefenen (CBO, 2016). Zoals in de case-study te zien is kunnen burgers het empowermentproces beïnvloeden, zodat burgers meer participeren in het besluitvormingsproces en het proces als meer legitiem beoordelen. Chambers en Kopstein (2008) noemen deze burgers ook wel ‘creators’. Dit zijn burgers die constant proberen om hun democratische mogelijkheden uit te breiden, zodat er een creatieve en kritische dialoog met de staat wordt gecreëerd (een dialoog wordt hier gedefinieerd als ‘meerzijdige communicatie’ (Ossewaarde et al., 2011, p. 9)). In de dialoog die ontstaat moet de staat enerzijds haar beleid tegenover de burger verantwoorden, en anderzijds wordt de staat gedwongen te luisteren naar de belangen van de diverse burgers in de civil society sphere (Chambers & Kopstein, 2008).

**Figure 2:
Partnering Spaces**

A = Public-Private
Partnerships
B = Government-Civil
Society Partnerships;
C = Business-Civil
Society Partnerships
D=Tripartite
Partnerships

Source: Van Tulder
& Pfisterer (2013)



Afbeelding 1.1: Partnering Spaces (PPP-Lab, 2016)

De civil society sphere is afgescheiden van de markt en staat, maar is wel in constante wisselwerking met deze twee actoren (zie afbeelding 1.1). Burgers komen binnen de civil society samen, communiceren met elkaar en vormen zo ideeën, belangen en waarden (Chambers & Kopstein, 2008). Binnen mijn onderzoek zal er in het kader van de tijd alleen gefocust worden op de relatie tussen de ‘creators’ binnen de civil society sphere en de staat (het B-gedeelte op Figuur 1.1) (Mens en samenleving, 2016). De concepten ‘empowerment’, ‘civil society’ en ‘creators’ zullen nader toegelicht worden in hoofdstuk 2.

1.1.2 Doel: beschrijven en adviseren

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: mijn onderzoek beschrijft eerst de rol van ‘creators’ binnen het empowermentproces in Buitenland van Rhoon in de periode 2010 – 2015. Vervolgens wordt er een advies gegeven aan de provincie Zuid-Holland hoe de coöperatie ingericht kan worden om empowerment te waarborgen en te vergroten. 2010 wordt als startjaar genomen, omdat in dat jaar het nieuwe beleidsplan van de provincie Zuid-Holland openbaar is gemaakt en als reactie daarop de hevige protesten onder de lokale bevolking zijn ontstaan. In 2015 werd het proces door de ‘creators’ als legitiem ervaren en namen ze meer afstand van de beleidsprocessen (Polderkolder, 2016), daarom wordt dit als eindjaar voor het onderzoek genomen. De nadruk zal liggen op de *bestuurlijke* processen; hoe verloopt de samenwerking tussen de partijen en welke gevolgen hebben deze samenwerkingsvormen).

1.2 Probleemstelling

Het is zowel voor de lokale bevolking als voor de diverse overheidsinstellingen (provincie, gemeente, Rijk) belangrijk dat er door middel van de gebiedscoöperatie een vruchtbaar samenwerkingsverband tot stand komt. De provincie kan het bestemmingsplan niet uitvoeren, wat veel tijd en geld kost. Voor de lokale bevolking is dit eveneens problematisch. Er is veel onrust, spanning en onzekerheid over de toekomst van het gebied waar zij zich verbonden mee voelen (Rapport Buitenland van Rhooon, 2014).

1.3 Vraagstelling

1.3.1 Hoofdvraag

Hoe heeft de participatie van ‘creators’ in Buitenland van Rhooon in de periode 2010 – 2015 geleid tot de oprichting van een gebiedscoöperatie om zo empowerment te bewerkstelligen, en hoe kan de gebiedscoöperatie (als democratische innovatie) worden ingericht om empowerment na inwerkingtreding van de coöperatie te waarborgen?

1.3.2 Deelvraag

1. *Non-participatie*

- a. Wat kenmerkt de non-participatiefase in Buitenland van Rhooon in 2010 op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit met betrekking tot het besluitvormingsproces (Michels, 2012)?
- b. Hoe creëren ‘creators’ (zoals omschreven door Chambers en Kopstein, 2008) in Buitenland van Rhooon een kritische dialoog met de provincie, wat leidt tot de totstandkoming van het beleidsplan Veerman?

2. *Insluiting minderheden*

- a. Wat voor effect hebben ‘creators’ teweeg gebracht op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit binnen het besluitvormingsproces in de periode 2010 – 2014?

b. Hoe veranderde de rol van de ‘creators’ na de totstandkoming van het beleidsplan Veerman met betrekking tot het empowermentproces?

3. Burgermacht: de gebiedscoöperatie als democratische innovatie

a. Welke rol spelen burgers binnen de toekomstige coöperatie?

b. Hoe zou de gebiedscoöperatie ingericht kunnen worden, zodat overheid en burger zo optimaal mogelijk hun rol in de nieuwe ‘organische’ samenwerkingsvorm uit kunnen oefenen en waar empowerment een plek heeft?

c. Wat is de relatie tussen ‘creators’, burgerparticipatie en empowerment?

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijk

Het is om te beginnen belangrijk dat burgerparticipatie onderzocht wordt en er manieren gevonden worden om burgerparticipatie te vergroten. Burgerparticipatie hebben volgens Michels & De Graaf namelijk veel positieve effecten op de kwaliteit van een democratie. In het artikel *Examining citizen participation: local participatory policy making and democracy* (2010) bespreken deze auteurs de positieve effecten van burgerparticipatie. Mensen die participeren worden bijvoorbeeld aangemoedigd om naar verschillende meningen te luisteren (Michels & De Graaf, 2010), waardoor participanten tot een meer weloverwogen besluit komen (Smith, 2009). Verder verhoogt burgerparticipatie betrokkenheid van burgers bij publieke zaken en draagt participatie bij aan een hogere mate van legitimiteit van besluiten (Michels & De Graaf, 2010). Mijn onderzoek draagt bij aan de literatuur over burgerparticipatie en de terugtrekkende overheid, waar ik concrete adviezen geef hoe burgerparticipatie bevorderd kan worden.

Verder draagt mijn onderzoek bij aan de literatuur over de ontwikkeling van nieuwe democratische bestuursvormen die empowerment bevorderen, door Smith (2009) ook wel ‘democratische innovaties’ genoemd (Smith, 2009). Ik bespreek in mijn onderzoek de rol van ‘creators’ bij de ontwikkeling van deze nieuwe vormen en het bevorderen van empowerment, iets waar mijns inziens nog geen onderzoek naar is gedaan. In de literatuur is al veel over de

relatie tussen civil society en burgerparticipatie geschreven, maar niet over de rol van ‘creators’ in het bijzonder.

Tot slot is er volgens Smith (2009) “growing evidence of public disillusionment with the institutions of advanced industrial democracies” (Smith, 2009, p. 7). Burgers en besluitvormers raken steeds verder van elkaar verwijderd. Dit komt bijvoorbeeld doordat burgers weinig vertrouwen hebben in politici en politieke instituties en zich niet gerepresenteerd voelen (Smith, 2009). Mijn advies over de inrichting van de coöperatie draagt bij aan het herstellen van het vertrouwen tussen overheid en burger, en kan het beleidsproces meer empowering maken.

1.4.2 Maatschappelijk

De moderne burger wordt steeds mondiger, accepteert niet meer alles en neemt steeds meer het heft in eigen handen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). Deze mondigheid van burgers is ook voor Nederlandse gemeenten niet onopgemerkt gebleven. Diverse gemeenten (zoals Rotterdam) proberen momenteel om de empowerment van burgers te vergroten (Persoonlijke communicatie, 14 maart, organisatieadviseur gemeente Rotterdam, 2016). Beleid wordt steeds meer bottom up gemaakt. Waar ambtenaren vroeger beleid maakten door met andere ambtenaren en experts in gesprek te gaan, start het beleidsvormingsproces tegenwoordig bij de burger. Ambtenaren luisteren naar de ideeën van burgers, passen deze ideeën aan de bestaande wetgeving aan en maken zo beleid (zie Afbeelding 1 in de bijlage). Aangezien de gemeenten nog niet erg lang via een bottom up manier beleid maken, zijn ze nog erg aan het zoeken en experimenteren hoe dit soort beleidsvormingsprocessen ingericht kunnen worden (Persoonlijke communicatie, 14 maart, organisatieadviseur gemeente Rotterdam, 2016). Mijn onderzoek geeft Nederlandse gemeenten en de provincie Zuid-Holland (door middel van een gedetailleerde beschrijving van de processen in Buijtenland van Rhoo) inzicht in de belangrijke rol van ‘creators’ bij een empowermentproces. Daarnaast geef ik een concreet advies hoe een organisatie ingericht kan worden zodat empowerment wordt bevorderd.

Daarnaast is het zowel voor de lokale bevolking als voor de diverse overheidsinstellingen belangrijk dat er door middel van de gebiedscoöperatie een vruchtbaar samenwerkingsverband tot stand komt. Zowel de overheid als boeren in het gebied hebben veel geld en tijd geïnvesteerd gedurende het beleidsvormingsproces. Mijn onderzoek kan bijvoorbeeld bijdragen aan een succesvolle voortzetting van het PMR, waar de provincie Zuid-Holland opdracht heeft gekregen om nieuwe natuur- en recreatiegebieden te

ontwikkelen (Port of Rotterdam, 2016). De ontwikkelingen in de periode 2010 – 2015 hebben bovendien veel onrust en spanning met zich meegebracht. Mijn onderzoek draagt bij aan de succesvolle invulling van een coöperatie waar de toekomstige beleidsprocessen zowel door de lokale bewoners als de overheid als legitiem worden beoordeeld.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreek ik de literatuur waar ik mij door heb laten inspireren voor mijn onderzoek. Daar zal ik deze literatuur uitgebreider toelichten en dieper ingaan op mijn keuze voor deze literatuur. In paragraaf 2.1 komt eerst de rol van ‘creators’ aan de orde bij het op gang brengen van een kritische dialoog met de staat (zoals beschreven door Chambers en Kopstein, 2008). Vervolgens zal ik in paragraaf 2.2 het participatiemodel van Arnstein (1969) bespreken. Tot slot ga ik in paragraaf 2.3 dieper in op de vier aspecten van een democratie: invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit (zoals omschreven door Michels, 2012). Deze vier aspecten vul ik bij het beantwoorden van de laatste deelvraag aan met een vijfde aspect: transparantie (zoals omschreven door Smith, 2009).

In hoofdstuk 3 ga ik dieper in op de onderzoeksmethoden die ik gebruik. Mijn onderzoek is een case-study over het empowermentproces in Buitenland van Rhoon in de periode 2010 – 2015. Het onderzoek is een kwalitatief ingerichte literatuurstudie. Een deel van de informatie waar dit onderzoek op is gebaseerd heb ik verkregen uit diverse kranten, beleidsdocumenten en nieuwsbrieven. Deze informatie heb ik aangevuld met informatie uit gesprekken met experts en een bijeenkomst over storytelling in de gemeente Den Haag, waar ambtenaren ideeën uitwisselden over hoe de burger meer betrokken kan worden bij toekomstig overheidsbeleid.

In hoofdstuk 4 bespreek ik de context van de case-study. Hier ga ik dieper in op de provincie Zuid-Holland, het PKB PMR, het project Buitenland van Rhoon en de Vereniging Agrarische Belangen IJsselmonde (VABIJ).

In hoofdstuk 5 geef ik een antwoord op de onderzoeksvragen aan de hand van de eerderbesproken literatuur. De rol van ‘creators’ bij het empowermentproces wordt nader toegelicht, en ik geef een advies aan de provincie Zuid-Holland over de inrichting van de coöperatie.

Hoofdstuk 2: Empowerment, 'creators' & burgerparticipatie

2.1 Inleiding

Empowerment is het proces waardoor individuen of groepen meer beslissingsverantwoordelijkheid krijgen (Bbest vzw, 2016), en daardoor meer invloed krijgen op beslissingen en acties die van invloed zijn op hun persoonlijke situatie (CBO, 2016). Om een antwoord te vinden op de vraag hoe de 'creators' in Buitenland van Rhon hebben bijgedragen aan een meer empowering, organische bestuursvorm (die vorm heeft gekregen in de oprichting van een coöperatie), heb ik gebruik gemaakt van literatuur rondom civil society en burgerparticipatie. Om te beginnen beschrijf ik in paragraaf 2.3 aan de hand van Chambers en Kopstein (2008) wat civil society precies inhoudt, wat 'creators' zijn en welke rol deze 'creators' spelen in relatie tot de staat. Vervolgens bespreek ik de participatieladder van Arnstein (1969) in paragraaf 2.4. Ik sluit het hoofdstuk af met de vier aspecten van burgerparticipatie (zoals omschreven door Michels, 2012) in paragraaf 2.3.1 tot 2.3.4, aangevuld met het aspect 'transparantie' (zoals omschreven door Smith, 2009) in paragraaf 2.3.5. In paragraaf 2.4 ligt ik in de synthese toe hoe deze verschillende concepten samenhangen.

2.2 Empowerment

Zoals in paragraaf 2.1 werd gesteld houdt empowerment het proces in waarbij individuen of groepen meer invloed krijgen op hun persoonlijke situatie (CBO, 2016). Empowerment wordt binnen dit onderzoek op twee manieren onderzocht: enerzijds analyseer ik de rol van de 'creators' in het empowermentproces in de periode 2010 – 2015 (aan de hand van Chambers & Kopstein, 2008), anderzijds onderzoek ik de mate van burgerparticipatie gedurende

verschillende momenten in het proces (aan de hand van Arnstein, 1969; Michels, 2012 en Smith, 2009).

2.3 ‘Creators’ in gesprek met de staat

Not the state, but members of civil society bear the responsibility of sustaining an effective democratic public sphere. Only when actors consciously try to enhance, expand, and transform the public sphere as they participate in it can the public sphere thrive (Chambers & Kopstein, 2008, p. 369).

In het hoofdstuk *Civil society and the state* (2008) beschrijven Chambers & Kopstein (2008) zes verschillende soorten relaties tussen burgers in de civil society sphere en de staat: civil society *afgescheiden van* de staat, civil society *tegen* de staat, civil society *ter ondersteuning van* de staat, civil society *in dialoog met* de staat, civil society *als partner van* de staat en tot slot civil society *voorbij* de staat. In mijn onderzoek laat ik mij inspireren door een van deze zes relaties: civil society in dialoog met de staat. Ik zal nu eerst toelichten wat een civil society sphere precies inhoudt, en vervolgens zal ik dieper ingaan op welke rol ‘creators’ spelen bij het op gang brengen van een kritische dialoog met de staat.

2.2.1 Wat is een civil society?

Civil society (ook wel ‘maatschappelijk middenveld’ genoemd (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016)) is een sphere die onafhankelijk is van de staat en markt, maar wel in constante wisselwerking met deze actoren staat. Individuen met verschillende achtergronden komen binnen de civil society sphere vrijwillig samen, vormen groepen en communiceren over hun ideeën, belangen en waarden. Er wordt zo een ‘civic culture’ gecreëerd die gekenmerkt wordt door gemeenschappelijke waarden en doelstellingen die voorbij gaan aan de private interesses van de individuen (Chambers & Kopstein, 2008).

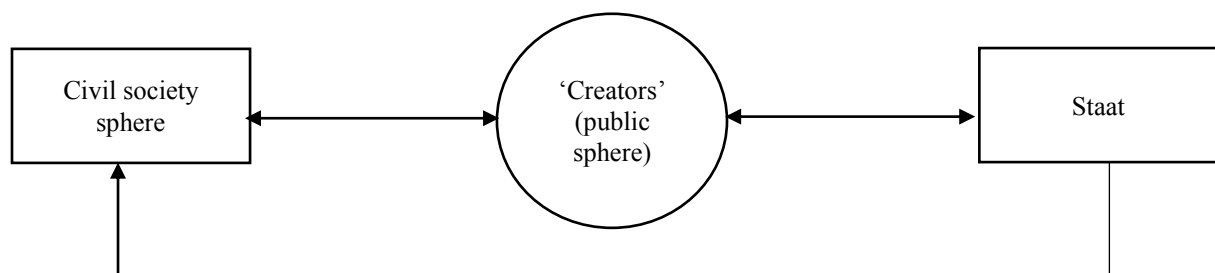
Een volgende stap is dat deze belangen en waarden ‘politiek effectief’ worden gemaakt. Dat betekent dat burgers binnen de civil society sphere niet alleen hun belangen, ideeën en waarden met elkaar delen, maar tevens ervoor zorgen dat hun belangen door de staat worden gehoord (zodat de staat er op kan reageren). Chambers & Kopstein (2008)

spreken in dit geval ook wel van een ‘public sphere’: een sphere binnen de civil society waar belangen door burgers worden gedeeld én politiek effectief worden gemaakt. ‘Creators’ spelen een belangrijke rol bij het ‘politiek effectief’ maken van de belangen van de burgers in de civil society sphere (Chambers & Kopstein, 2008). Hier zal ik nu dieper op ingaan.

2.2.2 De rol van ‘creators’

Chambers en Kopstein (2008) stellen dat er een verschil is tussen ‘users’ en ‘creators’ binnen de civil society sphere. De ‘users’ proberen hun politieke doelen te bereiken binnen bestaande democratische fora. ‘Creators’ zijn daarentegen geïnteresseerd in het uitbreiden van hun democratische mogelijkheden, zodat er een creatieve en kritische dialoog met de staat gecreëerd kan worden. Deze dialoog dient twee doelen. Om te beginnen maken ‘creators’ de belangen die burgers binnen de civil society uiten ‘politiek effectief’. Dat betekent dat ‘creators’ de belangen die deze burgers uiten overbrengen aan de staat, en de burgers op deze manier een stem geven (Chambers & Kopstein, 2008).

Vervolgens wordt de staat door de ‘creators’ gedwongen om te reageren op de belangen van de burgers en haar beleid verantwoord te maken tegenover de diverse stemmen die opgaan in de civil society sphere. De kritische debatten die door middel van de dialoog tussen de burgers in de civil society sphere en de staat worden gevoerd vormen op deze manier een legitimiteitstest voor de staat. De relatie tussen ‘creators’, burgers binnen de civil society sphere en de staat kan als volgt schematisch weergegeven worden:



Figuur 2.1: De rol van ‘creators’

‘Creators’ vormen de public sphere en zijn zodoende de verbindende link tussen de maatschappij en staat. Ze kunnen een offensieve en defensieve strategie toepassen om hun democratische mogelijkheden uit te breiden en zo een kritische dialoog met de staat op gang te brengen (Chambers & Kopstein, 2008). Ik zal nu dieper op deze strategieën ingaan.

Offensieve en defensieve strategie

Op *offensief* gebied kunnen ‘creators’ proberen om de staat (en markt) te beïnvloeden door het bereiken van verschillende beleidsdoelen, zoals bijvoorbeeld het vormen van de publieke opinie (Chambers & Kopstein, 2008). Dit houdt naar mijn idee in dat de ‘creators’ proberen om individuele burgers te betrekken bij een maatschappelijke kwestie, deze burgers mobiliseren, en zo de aandacht van overheidsinstellingen weten te trekken.

De *defensieve* strategie houdt vervolgens in dat ‘creators’ hun democratische mogelijkheden uitbreiden en versterken, waardoor uiteindelijk hun rol als kritische gesprekspartner van de staat wordt versterkt. Dit kan op de volgende manieren: associaties kunnen uitgebreid worden, grassroots participatie wordt aangemoedigd, nieuwe en innovatieve vormen kunnen ontwikkeld worden om burgers te betrekken en publieke deliberatieve fora kunnen uitgebreid worden (Chambers & Kopstein, 2008).

2.2.3 Toepassing literatuur in onderzoek

Chambers en Kopstein (2008) hebben onderzoek gedaan naar zes verschillende rollen die een civil society in relatie tot de staat kan vervullen. Er zal in dit onderzoek gefocust worden op een van de zes rollen, namelijk ‘civil society in dialoog met de staat’ (Chambers & Kopstein, 2008). Ik pas slechts één van de zes rollen toe, omdat dit de enige rol is die beschrijft hoe de civil society er enerzijds voor zorgt dat de rol van de burger in het beleidsvormingsproces groeit door middel van een kritische dialoog. Gedurende het afwisselend bestuderen van de theorie en empirie kwam ik er steeds meer achter dat de ‘creators’ een grote rol hebben gespeeld in het creëren en opbouwen van een dialoog tussen burger en overheid. Deze rol kan mij helpen beschrijven hoe de ‘creators’ het empowermentproces van de lokale bevolking in deze periode hebben bevorderd. Ik zal nu in de volgende paragraaf 2.3 dieper ingaan op het burgerparticipatieproces aan de hand van de participatieladder van Arnstein (1969).

2.4 Burgerparticipatie: Arnsteins participatieladder (1969)

There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process. (...) [P]articipation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless (Arnstein, 1969, p. 216).

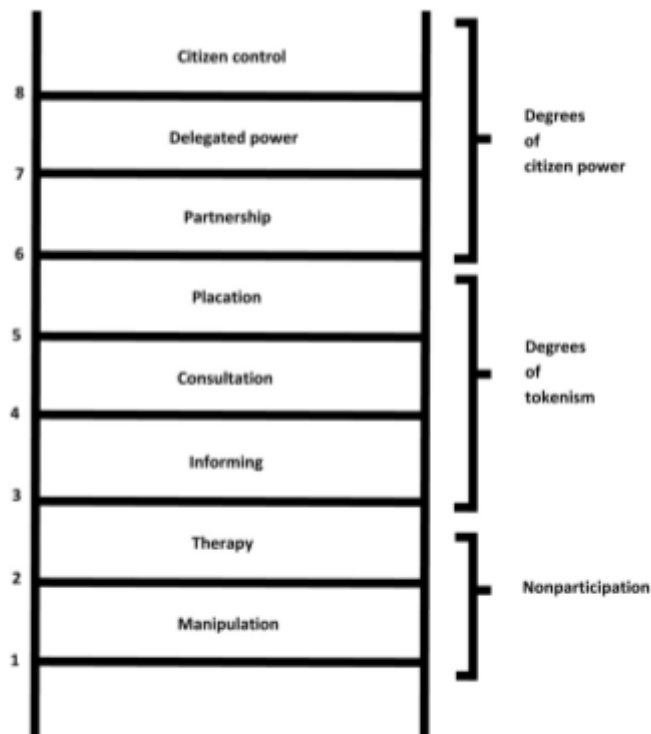
In mijn onderzoek laat ik mij inspireren door het artikel *A ladder of citizen participation* (1969), zoals beschreven door Arnstein. In dit artikel geeft deze auteur een burgerparticipatiemodel weer in de vorm van een participatieladder, met acht burgerparticipatieniveaus (Arnstein, 1969). De ladder meet het daadwerkelijke niveau van participatie van een actor (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011). Voordat ik hier dieper op in ga, zal ik eerst in paragraaf 2.4.1 beschrijven wat burgerparticipatie precies inhoudt. Vervolgens weid ik in de paragrafen 2.4.2 – 2.4.5 verder uit over de acht niveaus.

2.4.1 Wat is burgerparticipatie

Burgerparticipatie betekent dat burgers in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij het formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid. De betrokken burgers hebben invloedsmogelijkheden, omdat er binnen de dialoog tussen de verschillende deelnemende partijen sprake is van een machts gelijkheid. Gelijkwaardigheid van deelnemers staat centraal binnen de burgerparticipatie. Er is overigens een belangrijk verschil tussen de betekenis van ‘burgerparticipatie’ en civil society. Bij een civil society (door Ossewaarde et al. ‘maatschappelijk middenveld’ genoemd) is er namelijk sprake van geïnstitutionaliseerd overleg, waarbij een kleine groep namens hun achterban spreekt (Ossewaarde et al., 2011). Alle individuele meningen worden gedeeld en samengevormd tot één publieke mening, die vervolgens door een kleine groep (de ‘creators’) wordt verwoord en politiek effectief wordt gemaakt (Chambers & Kopstein, 2008). Bij burgerparticipatie staat echter gelijkwaardigheid van deelnemers centraal en gaat het dus om de *individuele* belangen van alle deelnemers (Ossewaarde et al., 2011).

De participatieladder meet vervolgens het daadwerkelijke niveau van participatie van een actor (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2011). Er zijn acht niveaus van burgerparticipatie (zie figuur 2.2). Iedere trede staat gelijk aan een bepaald machtsniveau (cq. invloed) van burgers bij het nemen van een beslissing in een besluitvormingsproces. Deze acht niveaus zijn op hun beurt ondergebracht in drie categorieën: non-participatie (*nonparticipation*), insluiting van minderheden (*degrees of tokenism*) en burgermacht (*degrees of citizen power*). De ladder start onderaan bij non-participatie (*nonparticipation*), en naarmate burgers meer kunnen participeren in het beleidsvormingsproces zal het

beleidsproces op een hogere trede kunnen worden ingeschaald (Arnstein, 1969). Ik zal deze drie categorieën en hun bijbehorende niveaus nu nader toelichten.



Figuur 2.2: Arnstein's ladder of participation (Arnstein, 1969)

2.4.2 Non-participatie

Non-participatie kenmerkt zich door de volledige afwezigheid van burgerparticipatie. Dat betekent dat de machthebbers op geen enkele wijze proberen om de burgers bij het opstellen of uitvoeren van programma's te betrekken (Arnstein, 1969). Deze categorie bestaat uit twee niveaus. Het laagste niveau, *manipulatie*, houdt in dat de burgers door de beleidmakers onderwezen en geadviseerd worden. Sommige burgers leren echter 'het spel te spelen' en eisen een hoger participatieniveau, zodat er in de publieke programma's ook rekening wordt gehouden met hun behoeften en prioriteiten. Op *therapie*-niveau is er wel een zekere participatievorm aanwezig, al is er nog geen sprake van echte insluiting van minderheden (zie 3.1.2). Burgers worden namelijk wel betrokken in de activiteiten, maar de focus ligt daarbij op het aanpassen van de waarden en het gedrag van de burger. Publieke instanties proberen om de waarden van de burger aan te passen aan de specifieke waarden die volgens deze instanties wenselijk zijn binnen de maatschappij (Arnstein, 1969).

2.4.3 Insluiting van minderheden: hoor en wederhoor

Binnen deze categorie worden de burgers wel door de machthebbers geïnformeerd over een bepaald beleid en mogen hier hun stem over laten horen. Echter, burgers hebben geen macht om zich ervan te verzekeren dat de machthebbers op basis van hun input actie gaan ondernemen en de status quo daadwerkelijk veranderen (Arnstein, 1969).

Machthebbers geven de burgers bijvoorbeeld wel *informatie* over de rechten, verantwoordelijkheden en opties. Dit is echter vaak een eenrichtingsverkeer, van de publieke instantie naar de burger, waarbij de burger geen mogelijkheid krijgt om feedback te geven of te onderhandelen. Op deze manier wordt het voor de burger vrijwel onmogelijk gemaakt om het programma te beïnvloeden (Arnstein, 1969).

De vierde trede houdt *consultatie* in: burgers worden uitgenodigd om op bijeenkomsten hun mening te geven, maar er wordt geen zekerheid gegeven dat de belangen van de burgers door de publieke organisaties in overweging worden genomen. Burgerparticipatie is op deze manier slechts ‘window-dressing’: voor de officiële instanties zijn alleen de statistische gegevens van belang (hoeveel burgers hebben meegedaan aan een bijeenkomst), wat deze deelnemers hebben gezegd is irrelevant (Arnstein, 1969).

Bij de vijfde *concessie*-trede beginnen de burgers pas een zekere mate van invloed te krijgen. Er kunnen bijvoorbeeld committees opgericht worden, waarbinnen burgers plaats kunnen nemen en advies mogen geven aan de publieke beleidsinstanties. Het zijn wel uiteindelijk de machthebbers die beslissen wat ze met het advies gaan doen. De rol van de burger blijft meestal beperkt tot het geven van advies, ze zijn zelden partners in het ontwikkelen van het beleidsprogramma. Daarnaast kan het voorkomen dat deelnemers onvoldoende informatie van de instanties krijgen om een bestaand publiek plan adequaat te kunnen beoordelen of zelf plannen te initiëren (Arnstein, 1969).

2.4.4 Burgermacht

De mate van burgerparticipatie is het hoogst in de categorie ‘burgermacht’ (citizen power). Burgers zijn binnen deze categorie partners van de publieke instanties. Dat betekent dat de burgers met de traditionele machthebbers kunnen onderhandelen. Bij de twee hoogste treden bezetten de burgers respectievelijk de meerderheid van de plaatsen binnen de besluitvormende instantie, of hebben ze zelfs de volledige macht over het managen van het besluitvormingsproces (Arnstein, 1969).

De *partnerschap*-trede (nummer zes) staat voor de herverdeling van macht tussen burgers en de machthebbers. Dit gebeurt door middel van een onderhandeling tussen de partijen. Er worden basisregels over de samenwerkingsvorm vastgesteld. De planning en verantwoordelijkheden met betrekking tot de besluitvorming worden gedeeld binnen organisatiestructuren. Planning committees zijn een voorbeeld van een dergelijke structuur (Arnstein, 1969).

Bij de zevende trede, *gedelegeerde macht*, krijgen burgers de dominante autoriteit over het besluitvormingsproces met betrekking tot een bepaald plan of programma. Burgers mogen in dit geval bijvoorbeeld een duidelijke meerderheid van de zetels bezetten en dragen de verantwoordelijkheid voor het programma. De machthebbers moeten binnen het proces onderhandelen (in plaats van reageren op druk van de andere partij). Vaak zijn er in deze situaties van tevoren een budget en programmaspecificaties afgesproken. Er is dan tevens vaak een verklaring opgesteld waar beschreven staat welke specifieke macht is gedelegeerd (Arnstein, 1969).

Tot slot hebben burgers de meeste macht bij de laatste trede: *burgercontrole*. Hier dient bij gezegd te worden dat niemand binnen een staat absolute controle heeft. Burgercontrole wil zeggen dat burgers de volledige macht hebben om een programma of institutie te besturen, de leiding te nemen omtrent een beleidsstuk en kunnen onderhandelen over de voorwaarden waaronder ‘buitenstaanders’ deze aan mogen passen. Het is echter een absolute voorwaarde dat een publieke organisatie op geen manier eindverantwoordelijk is voor het beleid. Zodra een publieke organisatie het uiteindelijke woord of de eindverantwoordelijkheid heeft is er geen sprake meer van burgercontrole (Arnstein, 1969).

Burgerparticipatiefasen en aspecten van de democratie

Om de verschillende burgerparticipatiefasen (zoals beschreven door Arnstein, 1969) te kunnen onderscheiden heb ik mij laten inspireren door de concepten invloed, insluiting, deliberatie, transparantie en legitimatie (zoals omschreven door Michels, 2012). In de volgende paragraaf 3.4 ga ik dieper op deze aspecten in. Deze vier aspecten vul ik nog aan met een vijfde aspect, ‘transparantie’, zoals omschreven door Smith (2009).

2.5 Democratische innovatie & effecten burgerparticipatie

(...) [D]emocratic innovations in principle redraw the traditional division of political labour within representative systems, in particular by providing citizens with more influence in the political decision making process (Smith, 2009, p. 7)

Zoals in paragraaf 2.4.1 werd gesteld houdt burgerparticipatie de gelijkwaardige deelname van burgers aan een beleidsproces in. Michels (2012) geeft in het artikel Citizen participation in local policy making: design and democracy aan dat burgerparticipatie op vier democratische aspecten een effect heeft: invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit (Michels, 2012). Ik zal aan de hand van deze vier aspecten de drie verschillende burgerparticipatiefasen (zoals omschreven door Arnstein, 1969) onderscheiden in de case-study Buitenland van Rhoon. Voor het beantwoorden van de derde deelvraag voeg ik nog een vijfde aspect toe, namelijk transparantie (zoals omschreven door Smith, 2009). Smith onderzoekt in zijn boek Democratic innovations: designing institutions for citizen participation (2009) hoe een aantal nieuwe democratische institutionele vormen ('democratic innovations') de burger meer bij het besluitvormingsproces betrekken en zodoende burgerparticipatie kan vergroten. Hij vergelijkt de kwaliteit van de verschillende innovaties op een aantal democratische waarden ('goods'), waaronder transparantie (Smith, 2009). Ik zal nu dieper op de vijf eerdergenoemde aspecten ingaan.

2.5.1 Invloed

'Invloed' aan in welke mate deelnemende burgers verschillende aspecten van het besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden (Smith, 2009). Het geeft bijvoorbeeld aan wat er door de machthebbers met het advies van burgers is gedaan tijdens een besluitvormingsproces. Om de impact van burgerparticipatie op een beleidsstuk te kunnen laten zien, moet er binnen de case-study beleidsveranderingen plaatsvinden die overeenkomen met de aanbevelingen van de deelnemende burgers (Michels, 2012).

2.5.2 Insluiting

‘Insluiting’ houdt de manier in waarop politieke gelijkheid in het beleidsproces wordt gerealiseerd (Smith, 2009). Insluiting kan onderverdeeld worden in twee criteria: toegang tot het forum en de representatie van het forum. De toegang tot het forum geeft aan in hoeverre het forum open staat voor alle burgers. Mag iedereen bijvoorbeeld deelnemen, of vindt er een selectie plaats? Daarnaast dient er gekeken te worden in hoeverre het forum de gemeenschap representeert: hoeveel burgers zijn er aanwezig van een bepaalde geloofsovertuiging, leeftijd of een bepaald geslacht? En zijn er groepen die helemaal uitgesloten worden van deelname (Michels, 2012)?

2.5.3 Deliberatie

In een deliberatieve samenwerkingsvorm is ‘public reasoning’ een sleutelbegrip. Er is een aanname dat de deelnemers door middel van een uitwisseling van argumenten tot rationelere besluiten komen. Het is echter lastig om objectief vast te stellen of besluiten rationeel zijn. Daarom wordt de focus gelegd op de *kwaliteit* van public reasoning. Er kunnen vervolgens twee criteria opgesteld worden. Een eerste criterium is de mate van uitwisseling van argumenten, de bereidheid om naar andere meningen te luisteren en problemen ter discussie te stellen. Een tweede criterium is de bereidheid om van standpunt te veranderen (Michels, 2012).

2.5.4 Legitimiteit

‘Legitimiteit’ beschrijft de mate waarin burgerparticipatie bijdraagt aan de legitimiteit van besluiten. Het criterium is de mate waarin deelnemers en andere sleutelactoren (zoals politici, media en interessegroepen) het beleidsproces en de uitkomsten ondersteunen en accepteren (Michels, 2012).

2.5.5 Transparantie

‘Transparantie’ wil zeggen in welke mate de besluitvormingsprocessen open en transparant zijn voor zowel deelnemers aan de democratische innovatie als niet-deelnemers. Dit concept kan onderverdeeld worden in interne en externe transparantie. Interne transparantie is de mate waarin het voor de deelnemers duidelijk is wat de voorwaarden zijn voor hun deelname aan de beleidsprocessen. Externe transparantie wil zeggen in hoeverre niet-participerende burgers

weten hoe de democratische innovatie werkt, wat hun rol is in het besluitvormingsproces en hoe de participanten tot hun beslissingen gekomen zijn (Smith, 2009).

2.6 Synthese

In deze paragraaf geef ik aan hoe mijn theoretisch framework voor mijn empirisch onderzoek eruit zal zien. Om de empowermentprocessen in Buitenland van Rhoo te onderzoeken, laat ik mij inspireren door literatuur geschreven door Chambers & Kopstein (2008), Arnstein (1969) en Michels (2012). De literatuur van Michels vul ik aan met literatuur van Smith (2009). Ik zal nu nader toelichten hoe de concepten die in dit hoofdstuk besproken werden zich tot elkaar verhouden.

2.6.1 Empowerment

Empowerment is het proces waar burgers meer zeggenschap krijgen binnen de beleidsvormingsprocessen. Ik onderzoek empowerment op twee manieren. Om het empowermentproces te kunnen onderzoeken analyseer ik enerzijds de rol van de ‘creators’ in het empowermentproces in de periode 2010 – 2015, en anderzijds de mate van burgerparticipatie gedurende verschillende momenten in het proces.

Om te beginnen analyseer ik aan de hand van de literatuur van Chambers en Kopstein (2008) welke rol ‘creators’ in de civil society sphere hebben gespeeld bij het op gang brengen van een kritische dialoog met de staat. De kritische dialoog leidt er enerzijds toe dat de belangen van de burgers door de machthebbers worden gehoord, en anderzijds dat de staat gedwongen wordt zich te verantwoorden tegenover de diverse stemmen in de maatschappij.

Ten tweede onderzoek ik welke fasen (zoals beschreven door Arnstein 1969) de burgers doorlopen hebben in het burgerparticipatieproces. Er wordt op verschillende momenten in de periode 2010 – 2015 gekeken in hoeverre burgers betrokken worden bij het formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid.

Tot slot gebruik ik de deelconcepten invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit (zoals omschreven door Michels, 2012) om de mate van burgerparticipatie te kunnen evalueren. Deze vier aspecten maken naar mijn idee namelijk de koppeling tussen de mate van zeggenschap die een burger binnen een besluitvormingsproces heeft en de mate waarin de

burger het proces daardoor als ‘legitiem’ beoordeelt. Aan deze vier aspecten voeg ik de democratische waarde ‘transparantie’ toe (zoals omschreven door Smith, 2009).

2.6.2 Synthese ‘creators’ en burgerparticipatie

Zowel een kritische dialoog als een toename van de burgerparticipatieprocessen dragen bij aan meer empowerment. Ik onderzoek daarom de effecten van het handelen van de ‘creators’ (zoals omschreven door Chambers & Kopstein, 2008) en burgerparticipatie (zoals omschreven door Arnstein, 1969; Michels, 2012 en Smith, 2009) op de empowermentprocessen. Tot slot ga ik in paragraaf 5.8.3 eveneens in op de onderlinge relatie tussen ‘creators’ en burgerparticipatie. Ik zal nu dieper ingaan op de onderzoeksmethodologie en –methoden.

Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethodologie en –methoden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal er worden gereflecteerd op mijn eigen positie als onderzoeker en de invloed die dit heeft op het onderzoek. In paragraaf 3.2 ga ik dieper in op mijn onderzoeksperspectief, een kwalitatieve onderzoeksmethode. Daarna bespreek ik in paragraaf 3.3 mijn methoden van dataverzameling: een literatuurstudie aangevuld met expertinterviews, informele gesprekken en de observatie van twee evenementen. In paragraaf 3.4 weid ik verder uit over de methode van data-analyse, waarbij ik dieper in ga op de sensitizing concepts die ik gebruik. Tot slot ga ik in paragraaf 3.5 in op de betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid van mijn onderzoek.

3.2 Onderzoeksperspectief: kwalitatief onderzoek vanuit een interpretatieve benadering

Het is om te beginnen belangrijk om mijn positie als onderzoeker te bespreken. Er zijn volgens Haverland en Yanow (2012) namelijk verschillende manieren om kennis te verzamelen (de zogenoemde ‘methodologieën’), die ieder gepaard gaat met een eigen set van onderzoeksmethoden. Door voor een specifieke methodologie en de bijbehorende methoden te kiezen, blijft de inhoud van het onderzoek consistent en kan er door reviewers gepaste kritiek op gegeven worden (Haverland & Yanow, 2012). In deze paragraaf zal ik dieper ingaan op de twee algemeen geaccepteerde methodologieën, namelijk de kwantitatieve en kwalitatieve benadering. Deze twee benaderingen bestaan beide uit meerdere paradigma’s. Het positivisme is bijvoorbeeld een paradigma dat onder de kwantitatieve methodologie valt, en de interpretatieve benadering hoort bij kwalitatief onderzoek (O’Leary, 2014). Ik zal de nadruk leggen op de interpretatieve benadering, omdat ik die gebruik voor mijn onderzoek. In de volgende paragraaf ga ik verder in op de onderzoeksmethoden, de technieken die gebruikt

worden om een onderzoek uit te voeren (Haverland & Yanow, 2012). Ik zal nu eerst meer over de toegepaste onderzoeksmethodologie vertellen.

3.2.1 Methodologie: kwalitatief en kwantatief onderzoek

Haverland en Yanow (2012) omschrijven methodologie als de filosofische positie die aan de onderzoeksmethoden ten grondslag ligt, oftewel de “infrastructure that forms the groundwork for a research question” (Haverland & Yanow, 2012, p. 2). Er kunnen twee filosofische posities onderscheiden worden, namelijk de kwantitatieve en kwalitatieve positie. De onderzoekers bespreken deze posities aan de hand van twee veelvoorkomende paradigma's: het positivisme (kwantitatieve positie) en de interpretatieve benadering (kwalitatieve positie). In de positivistische denkwijze wil de onderzoeker de oorzaken van een fenomeen in de werkelijkheid door middel van causale relaties op objectieve wijze verklaren. De onderzoeker gebruikt daarom een hypothese als startpunt voor zijn onderzoek en toetst of zijn hypothese over een fenomeen klopt. Ik zal echter een interpretatief onderzoek uitvoeren. In de interpretatieve benadering gaat men ervan uit dat kennis over de realiteit een sociale constructie is, die wordt gevormd in de interactie tussen mensen. Actoren geven door middel van interactie betekenis aan hun sociale omgeving. De onderzoeker probeert te begrijpen hoe actoren betekenis geven aan hun sociale context, en op deze manier redenen te ontdekken waarom een bepaald maatschappelijk fenomeen plaatsvindt. Onderzoeksgerelateerde kennis is dus puur subjectief, de onderzoeker kan dus niet objectief de situatie observeren (Haverland & Yanow, 2012).

Dit type onderzoek begint niet met een hypothese voorafgaand aan het onderzoek, maar heeft daarentegen een inductieve benadering. Dat betekent dat de onderzoeker patronen, thema's en categorieën uit de data vormt en op deze manier probeert te ontdekken, begrijpen en interpreteren wat er in de onderzoekscontext gebeurt. De grounded theory methode (zoals omschreven door Bowen, 2006), is een kwalitatieve onderzoeksbenadering waarbij de onderzoeker op inductieve wijze te werk gaat. Er is een “continual interplay” tussen dataverzameling, analyse en theorie (Bowen, 2006, p. 13). De onderzoeker vormt patronen, thema's en categorieën uit de data, en door middel van de constante wisselwerking tussen dataverzameling en analyse worden deze aangepast en omgevormd tot een theorie (Bowen, 2006, p. 13). Ik laat mij inspireren door de grounded theory methode, maar volg deze niet exact. In lijn met Bowen maak ik namelijk gebruik van sensitizing concepts. Deze zal ik in paragraaf 3.4 bespreken.

3.2.2 Mijn onderzoek: een kwalitatieve benaderingswijze

Ik ben mij ervan bewust dat ik als onderzoeker een case-study niet objectief kan beoordelen, maar dat ik mij daarentegen bij de interpretatie van de gebeurtenissen baseer op mijn eigen kennis en sociale ervaringen. Op deze manier interacteer ik zelf dus ook met de onderzochte actoren en sta ik als onderzoeker niet los van het verhaal. De interpretatieve benadering past het beste bij mijn opvattingen en daarom heb ik voor deze onderzoekspositie gekozen. Om deze reden wordt er aan het begin van het onderzoek geen hypothese opgesteld, maar zal ik continu proberen om bepaalde overkoepelende thema's in de data te herkennen en daar mijn theorie om heen te vormen. Aan de hand van de beschikbare data uit de documenten zal ik proberen te begrijpen en interpreteren hoe in mijn cassus de burgers binnen de civil society sphere hun invloed in het besluitvormingsproces in Buitenland van Rhon hebben weten te vergroten. Ik zal nu dieper ingaan op de methoden van dataverzameling die ik gebruikt heb om dit proces te kunnen begrijpen.

3.3 Methoden van dataverzameling: een literatuurstudie en expertinterviews

Dit onderzoek is een case-study naar het empowermentproces van burgers in Buitenland van Rhon. Een case-study is een gedetailleerde weergave en beschouwing van één simpel voorbeeld en kan veel specifieke, betrouwbare informatie bieden over een populatie (Ruddin, 2006). Aangezien er in de media (kranten en nieuwsprogramma's) veel over deze processen in Buitenland van Rhon zijn verschenen en ik gedurende het onderzoek geen directe toegang had tot de betrokken actoren, zal ik een literatuur- en documentstudie houden. Deze informatie heb ik aangevuld met informatie uit twee gesprekken met experts op het gebied van burgerparticipatie, een gesprek met een organisatieadviseur werkzaam bij de gemeente Rotterdam, een senior projectmanager bij de provincie Zuid-Holland (die het project Buitenland van Rhon leidt) en een gebiedscoördinator werkzaam bij de gemeente Amsterdam Noord-Oost. Tot slot ben ik bij een evenement in Den Haag en Amsterdam geweest. In paragraaf zal ik aangeven hoe ik mijn deelvragen heb onderzocht en zal ik dieper ingaan op de gesprekken met bovengenoemde actoren.

3.3.1 Beschrijving case-study

In februari 2016 heb ik contact gehad met een vrouw die senior projectmanager en omgevingsmanager is bij de Provincie Zuid-Holland. Ze leidt verder het project Buitenland van Rhoon. Zij heeft mij een probleemschets gegeven van wat er op het moment in Buitenland van Rhoon speelt en wat de laatste ontwikkelingen in het gebied zijn. Deze informatie heb ik aangevuld met informatie uit diverse documenten zoals krantenartikelen, beleidsdocumenten en een nieuwsbrief. Hier ga ik in paragraaf 3.3.2 verder op in.

Tot slot heb ik op uitnodiging van de bovengenoemde projectmanager op 04 – 03 – 2016 een evenement bezocht in Den Haag dat georganiseerd werd door de gemeente Rotterdam, de gemeente Den Haag en de provincie Zuid-Holland. Tijdens dit evenement gaf een projectmanager uit Rotterdam een presentatie over het nieuwe ‘bottom up’ overheidsbeleid. Ze schetste de maatschappelijke trend waarin de burger een steeds grotere rol speelt in het beleidsvormingsproces. Ambtenaren deelden tijdens dit evenement hun ideeën over hoe de burger meer betrokken kan worden bij toekomstig overheidsbeleid.

3.3.2 Deelvraag 1 en 2: literatuurstudie

Om een antwoord te geven op vragen “wat de non-participatiefase in Buitenland van Rhoon in 2010 op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit met betrekking tot het besluitvormingsproces (Michels, 2012) kenmerkt” en “hoe ‘creators’ (zoals omschreven door Chambers en Kopstein, 2008) in Buitenland van Rhoon een kritische dialoog met de provincie creëren (wat leidt tot de totstandkoming van het beleidsplan Veerman)”, baseer ik mij op krantenartikelen, een lokale nieuwsbrief (de ‘Polderkolder’), en beleidsdocumenten die opgesteld zijn door overheidsinstanties en boeren uit Buitenland van Rhoon. Voor het beantwoorden van de deelvragen ‘wat voor effect ‘creators’ teweeg hebben gebracht op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit binnen het besluitvormingsproces in de periode 2010 – 2014’ en ‘hoe de rol van ‘creators’ na totstandkoming van het beleidsplan Veerman veranderde met betrekking tot het besluitvormingsproces’ gebruik ik dezelfde bronnen.

Aangezien ik van de projectleidster van het project Buitenland van Rhoon geen toestemming kreeg om de direct betrokkenen te interviewen, heb ik al mijn informatie gehaald uit documenten (waaronder beleidsdocumenten) die op internet al openbaar zijn gemaakt. Op basis van deze media vorm ik thema’s uit de data. Ik laat mij hier inspireren door de grounded theory methode en maak gebruik van sensitizing concepts (zoals omschreven

door Bowen, 2006). De Polderkolder is door Wim Gé Warnaar, een bewoner van Buitenland van Rhoon, in het leven geroepen. Hij schrijft in de brief over al het nieuws dat in de media omtrent Van Rhoon is verschenen en verspreidt zodoende dit nieuws onder de buurtbewoners om ze op de hoogte te houden van de laatste ontwikkelingen.

De citaten uit krantenartikelen heb ik verzameld uit het AD, de Volkskrant, NRC Handelsblad, Reformatorisch Dagblad, de Nieuwe Oogst, de Botlek, Boerderij en de Dichtbij. Deze citaten heb ik gevonden via de online krantenbank LexisNexis, Google zoekmachine en Blendle. Ik heb gezocht op berichten die gepubliceerd zijn tussen 01 – 01 – 2010 en 08 – 12 – 2016. Voor mijn onderzoek heb ik citaten uit krantenartikelen en beleidsdocumenten gecodeerd. Ik heb er bij de keuze van de citaten op gelet dat het onderwerp van het citaat te maken had met Buitenland van Rhoon, invloed, insluiting, deliberatie, legitimiteit en/of burgerparticipatie. Het kan voorkomen dat er meerdere citaten van één individu gebruikt zijn. Ik zal in paragraaf 3.4 verder op het coderen ingaan.

Op LexisNexis en Google zoekmachine heb ik gezocht op de volgende zoektermen: Buitenland, Buitenland van Rhoon, Adjan Vos, Wim Gé Warnaar, Buitenland, Buitenland van Rhoon, bestemmingsplan buitenland van rhoon, Buitenlandtafel klankbord, Platform Polders Albrandswaard PPA (een platform waar burgers uit Albrandswaard – buiten boeren – aan deelnemen). Het PPA is uiteindelijk niet relevant gebleken voor mijn onderzoek, maar de zoekterm bracht wel veel nieuwe informatie.

3.3.3 Deelvraag 3: expertinterviews en informele gesprekken

Voor het beantwoorden van de vragen “welke rol burgers binnen de toekomstige coöperatie spelen”, “hoe de coöperatie ingericht zou kunnen worden” en “wat de relatie is tussen ‘creators’, burgerparticipatie en empowerment”, maak ik gebruik van twee expertinterviews. Voor de interviews heb ik sensitizing concepts opgesteld die de hoofdlijnen van mijn onderzoek aangeven (deze bespreek ik in paragraaf 3.4). Ik heb expertinterviews afgenomen met twee onderzoekers aan de Universiteit Utrecht op het gebied van democratische innovatie, (lokale) burgerparticipatie en een terugtrekkende overheid. Daarnaast ben ik bij het evenement ‘Innovating democracy’ in Amsterdam aanwezig geweest waar verschillende manieren besproken werd hoe democratische instituties geïnnoveerd kunnen worden. Ik heb op deze dag aan een workshop deelgenomen waar werd verteld hoe de dialoog tussen burgers en autoriteiten via innovatieve storytelling (met de focus op visual anthropology) bevorderd kan worden (Innovating democracy evenement, 2016).

Verder heb ik een informeel gesprek gehouden met een organisatieadviseur werkzaam bij de gemeente Rotterdam over de complexe relatie tussen de participerende burger en de terugtrekkende overheid. Tot slot heb ik in 2013 een informeel gesprek gehouden met een gebiedscoördinator werkzaam bij de gemeente Amsterdam Noord-Oost. Dit gesprek ging eveneens over burgerparticipatie in Amsterdam en de complexe relatie tussen de nieuwe participerende rol van de burger en de terugtrekkende overheid. De geïnterviewden kunnen mij daarom goed helpen om een beeld te schetsen van de complexe relatie tussen overheid en burger. Deze informatie kan mij helpen bij het geven van een passend advies over hoe de overheid empowerment kan bevorderen. Ik zal nu verder ingaan op mijn methoden van data-analyse bespreken die betrekking hebben op empowerment, ‘creators’ en burgerparticipatie.

3.4 Methode van data-analyse: empowerment, ‘creators’ en burgerparticipatie

Binnen dit onderzoek zal ik gebruikmaken van een aantal sleutelconcepten (zogenaamde ‘sensitizing concepts’). Sensitizing concepts zijn concepten die nog niet heel helder gedefinieerd zijn en daarom goed gebruikt kunnen worden als startpunt voor kwalitatief onderzoek en het benaderen van de empirische data. Deze concepten leggen de basis voor de analyse van de onderzoeksdata, en kunnen gebruikt worden om patronen, thema’s en categorieën (codes) uit de data te vormen. De sensitizing concepts dienen zodoende als leidraad binnen het onderzoek en helpen mij als onderzoeker om de overtuigingen van de onderzochte actoren over hun sociale situatie te kunnen interpreteren en begrijpen (Haverland & Yanow, 2012). Hier vermeld ik gelijk bij dat, hoewel sensitizing concepten mij kunnen begeleiden in het empirisch onderzoek, dezelfde concepten de focus weg kunnen halen van andere belangrijke aspecten binnen het onderzoek (Bowen, 2006). Het kan dus voorkomen dat ik bepaalde aspecten binnen dit onderzoek over het hoofd heb gezien omdat ik mij slechts op enkele sensitizing concepts heb gericht.

3.4.1 Zoekroute literatuur

Voor dit onderzoek gebruik ik de volgende sensitizing concepts: empowerment, civil society en burgerparticipatie. Ik gebruik de volgende deelconcepten: ‘creators’, offensieve strategie, defensieve strategie, insluiting, invloed, deliberatie, transparantie en legitimiteit. Vanwege

mijn bestuurskundige achtergrond had ik bij aanvang van mijn onderzoek al veel kennis over bestuurskundige thema's (empowerment, civil society en burgerparticipatie) en bijbehorende literatuur (zoals Chambers, Kopstein en Smith). Zodra ik kennis nam van de Buitenlandcase leek het mij interessant de ontwikkelingen in het algemeen over een bepaalde tijdsperiode en de rol van een kleine groep in kaart te brengen. Literatuur van de drie bovengenoemde auteurs leek mij hier geschikt voor. Vervolgens gaf een mede-onderzoeker mij de suggestie om de participatieladder van Arnstein (1969) te gebruiken voor de beschrijving van het empowermentproces. Later vulde ik dit aan met literatuur van Michels (2012) over burgerparticipatie die ik via de digitale bibliotheek van de Universiteit Utrecht had gevonden.

3.4.2 Coderen

Ik zal de eerste twee deelvragen aan de hand van Boeije (2014) coderen op de volgende codes: invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit (zoals omschreven door Michels, 2012). In mijn advies over de inrichting van de coöperatie (de derde deelvraag) voeg ik nog een extra code toe, namelijk 'transparantie' (Smith, 2009). In de verhalen van de lokale bevolking is namelijk meermaals aangegeven dat de overheidsinstellingen gedurende het proces onvoldoende transparant worden bevonden, wat een negatieve uitwerking heeft op de legitimiteit van het beleidsvormingsproces (De Botlek, 2016). Coderen houdt in dat er codes worden toegekend aan onderzoeksgegevens die vervolgens geanalyseerd kunnen worden. Codes zijn gethematiseerde woorden of begrippen die de betekenis uitdrukken van een tekstfragment. Volgens Boeije (2014) zijn er drie fasen binnen het coderen. Deze zal ik nu kort toelichten.

Open coderen

Bij de eerste fase wordt er 'open' gecodeerd. In deze fase wordt het onderzoeksveld verkend en begrippen worden geconceptualiseerd. De onderzoeker leest alle onderzoeksgegevens en deelt deze in tekstfragmenten in (relevantie is nog niet bekend, het gaat om verkenning van het onderzoeksveld). Vervolgens worden de fragmenten met elkaar vergeleken en gelabeld. Het resultaat is een lijst met codes (ook wel codesysteem of codeboom genoemd) en een memobestand met ideeën, verwachtingen en reflecties. De codeboom en het memobestand vormen de basis voor de tweede fase: het axiaal coderen.

Axiaal coderen

In deze tweede fase worden verbindingen gemaakt tussen de verschillende codes. Fragmenten bij een code worden vergeleken, codes worden aangepast en geordend, en tussentijdse verwachtingen worden getoetst. Er wordt bepaald wat er belangrijk is aan het onderzoeksonderwerp, welke categorieën daar een belangrijke rol bij gaan spelen, en hun betekenis wordt beschreven. Op deze manier wordt het aantal codes en de omvang van de gegevens gereduceerd. De onderzoekers bewegen zich in deze fase van het concrete naar het abstracte, en begrippen komen daarom lossier te staan van de feitelijke gegevens. Deze fase vervult daarom een brugfunctie tussen open en selectief coderen.

Selectief coderen

In de derde en laatste fase (het ‘selectief’ coderen) wordt bepaald wat de belangrijkste categorieën zijn, en worden verbanden gelegd tussen de categorieën die uit de axiale fase zijn voortgekomen. Kernbegrippen worden bepaald, geverifieerd en geïnterpreteerd vanuit de literatuur. Verder wordt er nagedacht over de antwoorden op de onderzoeksvragen en het trekken van conclusies. Het theoretische model wordt aan de hand van de categorieën en begrippen geformuleerd, die de basis zal dienen voor het beantwoorden van de deelvragen en hoofdvraag.

3.4.3 Kleurcodering

Om de hoofdvraag “Hoe heeft de participatie van ‘creators’ binnen de civil society sphere in Buitenland van Rhon in de periode 2010 – 2016 geleid tot de oprichting van een coöperatie om zo empowerment te bewerkstelligen, en hoe kan de coöperatie worden ingericht om empowerment na inwerkingtreding van de coöperatie te waarborgen?” heb ik zowel de krantenartikelen als de expertinterviews gecodeerd en geanalyseerd. Met behulp van kleurcodering heb ik aangegeven worden onder welke code het geselecteerde citaat valt. Op deze manier ben ik tot mijn conclusie gekomen over de rol van ‘creators’ binnen de civil society sphere en de ontwikkeling van burgerparticipatie binnen het empowermentproces in Buitenland van Rhon. Bovendien kan ik aan de hand van de codes een advies geven aan de provincie Zuid-Holland over de inrichting van de coöperatie om de empowerment van burgers te vergroten. Ik zal nu dieper ingaan op de betrouwbaarheid en validiteit van mijn onderzoek.

3.5 Verantwoording: betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek

Een ‘valide’ onderzoek betekent dat de onderzoeker gemeten heeft wat hij voorafgaand aan het onderzoek wilde meten (hij weet nu wat hij wilde weten). ‘Betrouwbaarheid’ houdt in dat de resultaten van het onderzoek constant zijn. Dat betekent dat indien het onderzoek herhaald zou worden (onder dezelfde condities), de resultaten hetzelfde zullen zijn als bij het oorspronkelijke onderzoek (O’Leary, 2014). Ik zal nu eerst dieper ingaan op de vraag of een case-study generaliseerbaar (en dus valide) kan zijn. Generaliseerbaarheid houdt in of de resultaten van een specifieke case-study gebruikt kunnen worden in andere onderzoeken. Ruddin (2006) geeft hier een bevestigend antwoord op. De empirische resultaten van een case-study kunnen volgens hem worden gegeneraliseerd indien een specifiek aantal patronen uit de onderzochte case-study ook plaatsvinden in een groot aantal vergelijkbare cases. De onderzoeker biedt aan de lezer bepaalde contextuele informatie over de case, en de lezer bepaalt vervolgens of de resultaten uit deze specifieke case-study gegeneraliseerd kan worden naar een andere situatie in de praktijk. Dit wordt door Ruddin ook wel ‘naturalistic generalization’ genoemd (Ruddin, 2006).

3.5.1 Verificatie

Een case-study kan dus generaliseerbaar zijn. Maar wanneer en hoe kan de onderzoeker nu de betrouwbaarheid en validiteit meten? Volgens Morse et al. (2002) is het problematisch als pas aan het einde van het onderzoeksproces door externe reviewers wordt bekeken of het onderzoek aan de kwaliteitscriteria voldoet en zodoende als valide en betrouwbaar beoordeeld kan worden. Doordat de criteria post hoc getoetst worden, is er tijdens het onderzoek geen mogelijkheid geweest om proactief de potentiële bedreigingen voor de validiteit en betrouwbaarheid te controleren en te sturen. Het is met het oog op de validiteit en betrouwbaarheid dus belangrijk dat al tijdens het onderzoek continu op mogelijke bedreigingen wordt geëvalueerd. “These strategies, when used appropriately, force the researcher to correct both the direction of the analysis and the development of the study as necessary, thus ensuring reliability and validity of the completed project” (Morse et al., 2002, p. 9).

Deze evaluatie gebeurt via verificatie. Deze term verwijst naar de mechanismen die in iedere fase binnen het onderzoeksproces toegepast worden, om zo een betrouwbaar, valide en consistent product te kunnen garanderen. Door verificatiestrategieën in het onderzoek te

implementeren kan de onderzoeker zichzelf gedurende het onderzoek al corrigeren (indien de validiteit en betrouwbaarheid in gevaar komen). Er zijn vijf verificatiestrategieën: methodological coherence, theoretical sampling and sampling adequacy, an active analytic stance, and saturation (Morse et al., 2002). Gedurende het onderzoek heb ik continu geëvalueerd of ik deze strategieën voldoende heb toegepast en de onderzoeksresultaten zo betrouwbaar en valide mogelijk heb gemaakt. Ik zal nu bij iedere strategie bespreken wat het inhoudt en hoe ik deze in mijn onderzoek heb toegepast om validiteit en betrouwbaarheid te waarborgen.

Methodological coherence

Ten eerste houdt ‘methodological coherence’ in dat de onderzoeksvraag en –methoden (data en analytische processen) op elkaar aansluiten. Het kan voorkomen dat de onderzoeksvraag gedurende het proces verandert of de methoden aan de data aangepast moeten worden. Op deze wijze ontstaat er een coherent geheel dat op de data aansluit (Morse et al., 2002). Gedurende het onderzoek heb ik meerdere malen mijn onderzoeksvraag en deelvragen aangescherpt wanneer dat nodig bleek. Zo onderzocht ik eerst hoe ‘burgers binnen de civil society sphere’ een rol hebben gespeeld bij het oprichten van de coöperatie, later heb ik dit aangescherpt tot ‘creators’. De ‘creators’ leggen namelijk de focus op het creëren van een dialoog, wat van groot belang bleek bij het stimuleren van burgerparticipatie.

Onderzoekssamples

Ten tweede moeten de onderzoekssamples uit deelnemers bestaan die het onderzoeksonderwerp representeren of er kennis over hebben. De onderzoeker dient een saturatiepunt te bereiken, dat houdt in dat dezelfde informatie in meerdere gesprekken met verschillende deelnemers naar voren wordt gebracht. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het onderzoek en de onderzoeker verifieert op deze manier of de gegeven data compleet is (Morse et al., 2002). Ik heb veel informatie opgezocht en verwerkt van direct betrokkenen, zoals boeren (Vos, Warnaar, Polderkinderen) en overheidspartijen (Veerman en partijleden van SGP en ChristenUnie Albrandswaard). Ik voelde dat ik een saturatiepunt had bereikt toen ik op een gegeven moment meerdere artikelen las met dezelfde inhoud en er geen nieuwe informatie meer bij kwam.

Wat voegt dit onderzoek toe?

Ten derde dient de onderzoeker zich er tijdens het verzamelen en analyseren van de data continu van bewust te zijn wat bekend is en welke belangrijke informatie hij hier zelf nog aan toe kan voegen. Deze wisselwerking tussen data en analyse is de essentie van betrouwbaarheid en validiteit (Morse et al., 2002). De informatie afkomstig uit de krantenartikelen, beleidsdocumenten en (tot op zekere hoogte) interviews was al bekend. Ik kon nieuwe, belangrijke informatie hier aan toevoegen door vanuit een andere invalshoek naar de situatie te kijken dan de direct betrokkenen en geïnterviewden. Ik heb bijvoorbeeld de focus op ‘creators’ gelegd, omdat er nog geen onderzoek is gedaan naar de relatie tussen ‘creators’ en empowerment. Verder is er nog niet eerder een concreet advies verschenen over de inrichting van de coöperatie.

Theoretisch denken

Het vierde aspect is het belang van theoretisch denken. Door de data te lezen krijgt de onderzoeker ideeën, die hij dient te verifiëren met de data die hij al verzameld had. Dit vereist een wisselwerking tussen macro- en microperspectief, waarbij de onderzoeker constant (her)checkt en zo een solide theoretische/conceptuele basis opbouwt voor zijn onderzoek (Morse et al., 2002). Gedurende het onderzoek heb ik constant mijn focus verlegd tussen de theoretische literatuur en de empirie (op basis van krantenartikelen en beleidsdocumenten). Zo heb ik bijvoorbeeld besloten om ‘transparantie’ (zoals omschreven door Smith, 2009) toe te voegen aan de aspecten van een democratie (zoals omschreven door Michels, 2012). Ik las namelijk gedurende het onderzoek in steeds meer bronnen over de ontevredenheid van burgers over het gebrek aan transparantie binnen het overheidsbeleid.

Ontwikkeling van de theorie

Het vijfde aspect gaat over de ontwikkeling van de theorie. Deze ontwikkeling is tweeledig. Enerzijds ontstaat er door de continue wisselwerking tussen micro- en macroniveau een theorie uit de data. Anderzijds wordt deze theorie weer gebruikt als startpunt voor vervolgonderzoek (zie hoofdstuk 7). Valide theorieën zijn goed onderbouwd, toepasbaar, logisch en consistent (Morse et al., 2002). Gedurende het onderzoek heb ik constant mijn focus verlegd tussen theorie en empirie. Zo heb ik bijvoorbeeld mijn onderzoeksvragen en concepten aan de empirie aangepast toen dit nodig bleek (zie ‘investigator responsiveness’ en ‘theoretisch denken’).

Investigator responsiveness

Naast de vijf verificatiestrategieën is de investigator responsiveness tot slot een cruciale factor binnen het onderzoek. Dit gaat over de vaardigheden en eigenschappen van de onderzoeker zelf. Het is belangrijk dat de onderzoeker ten allen tijden flexibel, sensitief en creatief blijft. De onderzoeker moet naar de data kunnen luisteren en kunnen abstraheren: deze moet interessante ideeën en aannames kunnen laten vallen zodra blijkt dat die zijn theorie niet ondersteunen. Dit proces heeft een grote invloed op de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten (Morse et al., 2002). Gedurende het onderzoek is meerdere malen mijn flexibiliteit op de proef gesteld. Het grootste obstakel dat ik op dit gebied heb ondervonden, is de beperkte beschikbaarheid van informatie bij een literatuurstudie. Bij eerder case-study onderzoek heb ik altijd interviews gebruikt als basis voor mijn informatie. Bij interviews is het mogelijk om over bepaalde relevante thema's door te vragen. Mijn onderzoek is dit keer gebaseerd op documenten die openbaar zijn gesteld (krantenartikelen en beleidsdocumenten), de direct betrokkenen kon ik niet interviewen. Ik heb bij aanvang meerdere malen interessante onderzoeksvragen opgesteld, maar het antwoord op deze vragen bleek vervolgens niet in de beschikbare documenten te staan. Uiteindelijk heb ik besloten alle documenten door te lezen en op basis van de beschikbare informatie mijn onderzoeksvragen te formuleren.

3.5.2 Verantwoording

Helaas heb ik niet alle personen kunnen interviewen die ik wilde interviewen. Zo heb ik op de bijeenkomst in Den Haag bijvoorbeeld met de projectmanager van de gemeente Rotterdam gesproken (die op dit moment actief beleid voert op het vergroten van burgerparticipatie binnen de gemeente), maar ik heb daarna geen contact meer met haar op kunnen nemen. Daarnaast heb ik de boeren zelf niet kunnen interviewen, omdat mij door een medewerkster van de provincie Zuid-Holland is medegedeeld dat de case in deze vorm 'niet rijp is voor onderzoek'. Tot slot heb ik gedurende het onderzoek veelvuldig gebruik gemaakt van het internet. Hoewel hier veel informatie over de case te vinden was, heeft deze onderzoeksmethode eveneens een nadelige kant. Het is meerdere malen voorgekomen dat websites anno 2016 niet meer bestonden omdat ze waren opgeheven (waar interessante nieuwe informatie op had kunnen staan).

Hoewel het soms dus lastig was om informatie te vinden over de case, is het mij uiteindelijk gelukt om aan de hand van de vele documenten en krantenberichten een beeld te

schetsen van het gebied Buitenland van Rhooen en de actoren die een belangrijke rol spelen binnen deze case. Ik zal nu in het volgende hoofdstuk dieper ingaan op de context en de belangrijkste actoren.

Hoofdstuk 4: Context

4.1 Inleiding

Het Buitenland van Rhoon bestaat uit drie 17e eeuwse poldergebieden en ligt in de buurt van Rotterdam (Eenvandaag, 2013). Het gebied is een hooggewaardeerd cultuurhistorisch erfgoed (zie afbeelding 2 in de bijlage) met historische boerderijen, landerijen en eeuwenoude verkavelingen. In dit polderlandschap zijn diverse agrarische bedrijven gevestigd, zoals akkerbouw, veeteelt en vollegronds-groenteteelt. Diverse boeren verkopen hier hun streekproducten (Nieuwe Oogst, 2009). In dit hoofdstuk worden nu achtereenvolgens de verschillende actoren beschreven die een belangrijke rol in de case spelen.

4.2 Belangrijkste actoren

4.2.1 Provincie Zuid – Holland

De provincie Zuid-Holland valt onder het rijksbestuur (de regering en de Staten Generaal), en staat boven de gemeentebesturen die bij de provincie Zuid-Holland horen (Belevingswaardenonderzoek Buytenland, 2009). De provincie heeft van de rijksoverheid in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) opdracht gekregen voor de realisatie van 750 hectare natuur- en recreatiegebied in Midden-IJsselmonde en het noorden van Rotterdam (Port of Rotterdam, 2016). De contouren zijn beschreven in de planologische kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR) (Nieuwe Oogst, 2009), die in 2006 is vastgesteld (Kamerstuk 24691, nr. 100, 2009).

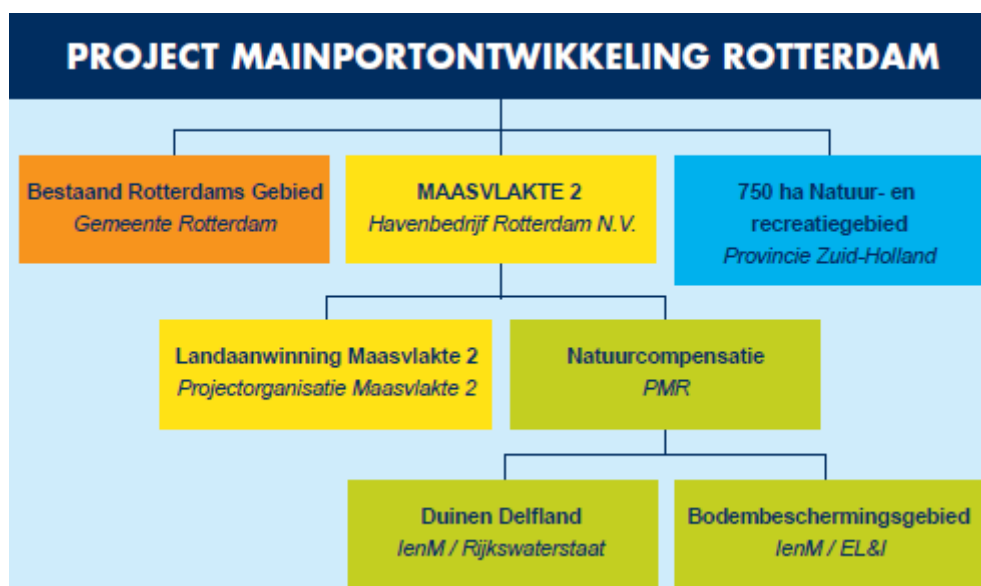
Tot 2006 legde de rijksoverheid in een PKB globaal vast hoe de ruimte in Nederland ingericht moet worden (bijvoorbeeld waar ruimte was voor natuur en voor landbouw). Provincies en gemeenten werkten deze globale gebiedsplannen vervolgens verder uit aan de hand van concrete doelstellingen (bijvoorbeeld economische groei) in projecten zoals het PMR (Parlement & Politiek, 2016). In het PKB PMR staan dus de concrete doelstellingen en

projecten beschreven voor de regio Rotterdam (PvdA Zuid-Holland, 2016). Hier zal ik nu dieper op ingaan.

4.2.2 Planologische kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR)

In het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) (onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) is een dubbele doelstelling vastgelegd: economische ontwikkeling van de Rotterdamse haven en leefbaarheid in de regio Rijnmond (Milieufederatie, 2016). De economische ontwikkeling wordt gerealiseerd door de aanleg van een nieuw havengebied (de Tweede Maasvlakte) en een serie deelprojecten waardoor het bestaande Rotterdamse havengebied beter wordt benut (Port of Rotterdam, 2016).

Ter compensatie van de aanleg van de Tweede Maasvlakte (EenVandaag, 2013) wordt in de PKB PMR aan de provincie Zuid-Holland opdracht gegeven voor een derde deelproject gericht op natuur en recreatie: er wordt opdracht gegeven om 750 hectare natuur- en recreatiegebied te ontwikkelen op Midden-IJsselmonde en in de noordflank van Rotterdam (Port of Rotterdam, 2016). Vanuit het Rijk is € 117,5 miljoen beschikbaar gesteld om deze 750 hectare natuur en recreatie te kunnen realiseren (prijspeil uit 2002) (Milieufederatie, 2016). Een van de subdeelprojecten is ‘Buitenland van Rhoon’, een akkerbouwgebied in de regio Rotterdam van 600 hectare, dat wordt ontwikkeld tot natuur- en recreatiegebied (PvdA Zuid-Holland, 2016). Nu zal dieper worden ingegaan op wat het subdeelproject Buitenland van Rhoon precies inhoudt.



Afbeelding 4.1: Project Mainportontwikkeling Rotterdam (Port of Rotterdam, 2016)

4.2.3 Buitenland van Rhoon

In 2010 presenteert de provincie Zuid-Holland de plannen voor het ‘Landschapspark Buytenland’ (Carnissegrienden, 2015). Later zou deze naam worden veranderd in ‘Buitenland van Rhoon’ (Peter Verkade Landschapsarchitect, 2016). Het project valt onder het PKB PMR en het deelproject ‘750 hectare natuur- en recreatiegebied’. De provincie Zuid-Holland draagt de verantwoordelijkheid (Port of Rotterdam, 2016) om 600 hectare akkerbouwgebied in Buitenland van Rhoon om te vormen tot natuur- en recreatiegebied (Zuid-Holland, 2016). Dit heeft een grote impact op de agrarische ondernemers in het gebied (Dichtbij, 2014).

4.2.4 Vereniging Agrarische Belangen IJsselmonde (VABIJ)

De agrarische ondernemers, gebruikers en eigenaren van gronden die in Buitenland van Rhoon liggen zijn verenigd in de Vereniging Agrarische Belangen IJsselmonde (VABIJ). Deze vereniging heeft zich ten doel gesteld om enerzijds het huidige historische cultuurlandschap te bewaren, maar het anderzijds voor de boeren mogelijk te maken om een bedrijfsvoering met normaal rendement uit te voeren. Dit wordt ook wel ‘agrarisch natuurbeheer’ genoemd (Dichtbij, 2014).



Afbeelding 4.2: Het Buitenland van Rhoon: advies kwartiermakers (Carnisse Grienden, 2016)

Hoofdstuk 5: Resultaten & analyse

5.1 Inleiding

Om antwoord te geven op de vraag “hoe participatie van ‘creators’ in Buitenland van Rhoon in de periode 2010 – 2016 heeft geleid tot de oprichting van een coöperatie om zo empowerment te bewerkstelligen”, zal ik eerst in paragraaf 5.2 beschrijven wat de non-participatiefase in Buitenland van Rhoon in 2010 kenmerkt op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit (zoals beschreven door Michels, 2012). Vervolgens zal ik in paragraaf 5.3 beschrijven hoe ‘creators’ een kritische dialoog met de provincie creëren, wat leidt tot het beleidsplan Veerman in 2014.

Daarna beschrijf ik vanaf paragraaf 5.4 de insluitingsfase. In paragraaf 5.4 onderzoek ik namelijk wat voor empirisch effect ‘creators’ teweeg hebben gebracht op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit in de periode 2010 – 2014. Daarna geef ik in paragraaf 5.5 aan hoe de rol van de ‘creators’ veranderde na de totstandkoming van het beleidsplan Veerman met betrekking tot het empowermentproces.

In de paragrafen 5.6 – 5.8 beschrijf ik tot slot hoe de toekomstige burgermachtfase vormgegeven kan worden door middel van een organische inrichting van de coöperatie. In paragraaf 5.6 beschrijf ik welke rol burgers gaan spelen binnen de toekomstige coöperatie. In paragraaf 5.7 geef ik aan hoe de gebiedscoöperatie ingericht kan worden, zodat overheid en burger zo optimaal mogelijk hun rol in de nieuwe organische samenwerkingsvorm uit kunnen oefenen. Tot slot geef ik in paragraaf 5.8 in een synthese aan wat de relatie is tussen ‘creators’, burgerparticipatie en empowerment. Ik zal nu eerst dieper ingaan op de non-participatiefase.

5.2 Non-participatiefase

1a. Wat kenmerkt de non-participatiefase in Buitenland van Rhon in 2010 op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit met betrekking tot het besluitvormingsproces (Michels, 2012)?

In 2010 wordt door de provincie het nieuwe, definitieve (Petities, 2016) bestemmingsplan gepubliceerd voor het gebied Buitenland van Rhon. In dit plan staat beschreven dat het huidige akkerbouwgebied een natuur- en recreatiegebied wordt. De agrariërs die in het gebied wonen kunnen daardoor hun bedrijfsvoering niet voortzetten en zullen uiteindelijk uit het gebied moeten verdwijnen (Carnisse Grienden, 2015). Dit plan is zonder medewerking van de lokale bevolking tot stand gekomen en deze ervaart dit als top down. De aanpak van de gemeente leidt vervolgens tot veel weerstand bij de lokale boeren, die zich verenigen en op deze wijze proberen met de provincie in gesprek te gaan.

De periode die in het gebied Buitenland van Rhon volgt zou mijns inziens omschreven kunnen worden als non-participatiefase: in deze periode spant de overheid (als machthebber) zich op geen enkele wijze in om burgers bij het opstellen of uitvoeren van het beleidsprogramma te betrekken (Arnstein, 1969). Deze top down-aanpak roept onder de lokale bevolking veel weerstand op, en er volgt een tegenreactie van ‘creators’ om de empowerment te vergroten. Er zal nu eerst aan de hand van vier democratische aspecten invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit (zoals omschreven door Michels, 2012) ingegaan worden op hoe deze fase in Buitenland van Rhon tot uiting komt.

5.2.1 Invloed

In 2010 hebben de burgers in het gebied geen invloed op het beleid. Om te beginnen hebben de burgers in het beleidmakingsproces namelijk geen stem: de provincie voert slechts de PKB uit (VVD Albrandswaard, 2012), en luistert niet naar de burgers. De provincie blijft grondgebied opkopen en leeft zich daarbij totaal niet in de gevoelens en belevingswereld van de inwoners van het gebied in (ChristenUnie Albrandswaard, 2013). Wim Gé Warnaar, een van de bewoners van Buitenland van Rhon, omschrijft dit als volgt:

Het landschapspark staat symbool voor de arrogantie van de provincie die niet wil luisteren, al lang een plan heeft en daar naar toe werkt. Goedschiks of kwaadschiks, bewoners en boeren mogen pro forma meedenken maar ze doet toch wat ze wil (bewoner Wim Gé Warnaar in de Nieuwe Oogst, 2009).

Adjan Vos, voorzitter van LTO Noord-afdeling IJsselmonde kan dit beamen. Acht jaar lang voert hij overleg met diverse overheidsinstanties (provincie en gemeente), maar een resultaat blijft uit. Er wordt volgens Vos vooral óver de boeren gesproken, maar nooit mét. Burgers voelen zich niet serieus genomen omdat de provincie blijft vasthouden aan haar eigen plan (Nieuwe Oogst, 2009).

De Platform Polders Albrandswaard (PPA) hebben eveneens aangegeven ontevreden te zijn over de provinciale plannen (Nieuwe Oogst, 2009). Bewoners van Buijtenland van Rhoon (dat wil zeggen de burgers exclusief boeren) (VTM Milieu, 2016) hebben zich in dit platform verenigd. In 2005 stelt het PPA samen met de gemeente een alternatief plan genaamd de ‘Albrandswaardse Variant’ op, waarin de helft van de 600 hectare omgevormd wordt tot natuur en de andere helft boerenland blijft. Dit plan heeft de unanieme steun van de raad in Albrandswaard. Desondanks ziet de PPA niet van de Albrandswaardse Variant terug in de provinciale plannen (Nieuwe Oogst, 2009). Kortom, er wordt door de machthebbers niets met het advies van de burgers gedaan.

5.2.2 Insluiting

Een volgend punt van belang is in hoeverre de individuele Rhoonse burgers en boeren in het beleidsproces ingesloten worden. Pro forma staat het beleidmakingsproces open voor iedereen. Er zijn bijvoorbeeld inspraakavonden georganiseerd waar alle burgers aan deel mogen nemen (Nieuwe Oogst, 2009) en de boeren zijn in de voorgaande jaren gevraagd om met oplossingen te komen voor de inrichting van het gebied (Onvrede proces creëren draagvlak voor 600 ha. nieuwe natuur, 2011).

De boeren voelen zich echter niet gerepresenteerd. Doordat bijvoorbeeld vragen van boeren in mails en gevoerde gesprekken met overheidspartijen continu onbeantwoord blijven, hebben boeren toch het gevoel dat overheidsinstellingen zoals de gemeente en provincie hen “niet serieus nemen” en zich “in bochten wringen om achteraf het draagvlak te creëren” (Vos in Onvrede proces creëren draagvlak voor 600 ha. nieuwe natuur, 2011). De boeren hebben het gevoel dat ze het gebied, een cultuurhistorisch erfgoed, op moeten geven aan “een paar hobbyisten die vanachter een bureau en tekentafel, zonder het gebied te kennen, plannetjes zitten te bedenken” (Warnaar in De Botlek, 2016). Andere boeren raken meer “immuun” omdat het zoveelste plan over tafel gaat zonder dat ze daadwerkelijk in de gesprekken betrokken worden (De Klerk in AD/Rotterdams Dagblad, 26 november 2013).

5.2.3 Deliberatie

De mate waarin argumenten worden uitgewisseld tussen overheid en de inwoners is in deze periode matig. Hoewel er zowel bij de inwoners als bij de provincie een zekere bereidheid om naar de andere partij te luisteren (de provincie organiseert bijvoorbeeld bijeenkomsten over het gebied waar inwoners deel aan mogen nemen en voert individuele gesprekken met boeren (Nieuwe Oogst, 2009), zijn toch veel burgers ontevreden over de deliberatievorm. Warnaar, een bewoner uit Buijtenland van Rhoon, geeft aan dat op bestuurlijk niveau in deze tijd wel veel overleg was tussen de provincie en diverse groeperingen over de inrichting van het gebied, maar de direct belanghebbenden (zoals bewoners, boeren en andere belanghebbenden) van alle informatie verstoken blijven (De Botlek, 2016):

We werden gewoon 'dom' gehouden, er werd niets gecommuniceerd over alle plannen (...). De provincie informeert en communiceert heel slecht - de website die de mensen op de hoogte zou moeten houden is al een tijdje uit de lucht en werd al slecht bij gehouden (Warnaar in De Botlek, 2016).

Er was dus weinig uitwisseling van argumenten, inwoners werden niet op de hoogte gehouden. Daarnaast is er bij de provincie eveneens weinig bereidheid om van standpunt te veranderen. De provincieleden hebben al een plan en luisteren niet naar de boeren (Nieuwe Oogst, 2009). Echter, betrokken boeren geven aan wel bereid te zijn om op korte termijn met de provincie samen te werken aan een alternatief plan waar landbouw, natuur en recreatie samengaan (Carnisse Grienden, 2010).

5.2.4 Legitimiteit

Hoewel diverse overheidsinstellingen (zoals het Albrandswaardse college) aangeven dat iedereen zijn zienswijze over het plan in heeft kunnen brengen en de provincie verklaart in gesprek te willen blijven met alle betrokkenen (Reformatorisch Dagblad, 2010), worden het beleidsproces en de -resultaten door het merendeel van de Rhoonse inwoners in 2010 niet ondersteund (Nieuwe Oogst, 2009). Om te beginnen is er onvrede over het bestuursproces. Meerdere boeren geven aan niet tegen verandering te zijn, maar meer tegen de manier waarop het proces verloopt (hoe de provincie communiceert) en het feit dat de provincie niet bereid is naar de boeren te luisteren (De Botlek, 2015). De boeren willen graag meer land open stellen voor bezoekers en het landschap nog aantrekkelijker maken. In 2009 hebben boeren daarom

bijvoorbeeld in samenwerking met de vereniging de Carnisse Grienden voor bezoekers een wandelpad over de dijken gebouwd (Nieuwe Oogst, 2009).

Verder is er onvrede over de inhoud van het provinciale plan. In de PKB (waar het provinciale plan op gebaseerd is) staat beschreven dat de tweede Maasvlakte met natuur moet worden gecompenseerd (VVD Albrandswaard, 2012). De boeren willen werkbare natuur (De Botlek, 2015) waar een economisch rendabel bedrijf voortgezet kan worden. Dit is in het provinciale natuurplan niet mogelijk (Carnisse Grienden, 2010). Hoewel de inhoud zeker een rol blijft spelen in het empowermentproces, zal de focus in dit onderzoek in het kader van de tijd liggen op de (onvrede over de) bestuursprocessen.

Boeren uiten onvrede

De inwoners uiten op verschillende manieren hun onvrede. In een peiling uit 2009 vraagt het PPA met Adjan Vos (een boer woonzaam in Buijtenland van Rhoon) aan inwoners of ze het provinciale ontwerpbestemmingsplan ondersteunen. De resultaten waren eenduidig: van de 1800 ondervraagden stemden er 13 voor het provinciale plan, de rest stond achter het Boerenplan of de Albrandswaardse Variant (Nieuwe Oogst, 2009).

Boeren uiten eveneens hun onvrede door middel van protesten. In 2010 blokkeren boze boeren met behulp van landbouwvoertuigen de polderwegen toen vertegenwoordigers van de provincie op bezoek gingen bij het Buijtenland van Rhoon. Niemand wordt doorgelaten. Daarnaast laten de boeren zien dat er geen draagvlak is onder de lokale bevolking door middel van teksten op spandoeken (zie afbeelding 5.1) en felle verwijten direct aan de vertegenwoordigers gericht. Verder zijn er in maart 2010 bijvoorbeeld al 6500 handtekeningen verzameld tegen de aanleg van het park (Reformatorisch Dagblad, 2010).

Tot slot proberen bewoners door middel van brieven aan de provincie hun onvrede te uiten. De provincie wordt onder andere in een brief door het PPA en de vereniging Carnisse Grienden verzocht om in gesprek te gaan met de boeren, om te zien wat ieders rol kan zijn bij het beheer van het gebied en zo het draagvlak te vergroten (Inspraak PPA – Commissievergadering PS, 2009).



Afbeelding 5.1: Boeren: Blijf van onze Rhoonse polders af, (Reformatorisch Dagblad, 26 maart 2010)

5.2.5 Conclusie

Er kan gesteld worden dat de boeren zich aan de start van het empowermentproces in 2010 op therapie-niveau bevinden. Burgers worden namelijk wel betrokken in de activiteiten, maar van echte insluiting is geen sprake (Arnstein, 1969). Meerdere burgers geven aan pro forma mee te mogen denken van de provincie, maar dat de provincie vervolgens niet naar hun verhaal luistert, toch al lang een plan heeft en daar naar toe werkt (Nieuwe Oogst, 2009). De eerderbeschreven situatie komt de legitimiteit van het beleidsproces niet ten goede. De betrokkenen in Albrandswaard willen graag meedenken en bieden alternatieve plannen aan de provincie aan zodat het cultuurhistorische landschap behouden kan worden. De provincie wil echter op geen enkele wijze rekening houden met de voorstellen van de boeren (Carnisse Grienden, 2010). Zoals Arnstein (1969) al omschrijft, leren sommige burgers echter het spel te spelen en eisen een hoger participatieniveau zodat er in het beleidvormingsproces meer rekening wordt gehouden met hun behoeften en prioriteiten. Er wordt nu dieper ingegaan op op welke manieren de ‘creators’ binnen de civil society sphere een dialoog proberen te creëren met de overheidsinstanties.

5.3 'Creators' creëren een dialoog

Ib. Hoe creëren 'creators' (zoals omschreven door Chambers en Kopstein, 2008) in Buitenland van Rhon een kritische dialoog met de provincie, wat leidt tot de totstandkoming van het beleidsplan Veerman?

Zoals eerder werd vastgesteld vindt een groot deel van de burgers de beleidsmakingsproces niet legitiem (er is geen draagvlak voor de plannen van de provincie). De 'creators' in Buitenland van Rhon proberen via een offensieve en defensieve strategie hun participatieniveau te verhogen. Op offensief gebied proberen ze de staat te beïnvloeden door het vormen van de publieke opinie. Op defensief gebied versterken burgers hun kritische partnerrol doordat er associaties binnen de samenleving worden uitgebreid, 'grassroot participatie' wordt aangemoedigd, nieuwe innovatieve vormen worden ontwikkeld om burgers bij het beleidsvormingsproces te betrekken, en publieke en deliberatieve fora worden ontwikkeld. Er wordt nu aan de hand van praktijkvoorbeelden dieper ingegaan op de manier waarop enkele boeren (de 'creators') in Buitenland van Rhon proberen om een kritische dialoog met de provincie te creëren, om zodoende de rol van de burger binnen het beleidsmakingsproces vergroten.

5.3.1 Verhogen participatieniveau: bijdragen aan uitbreiden van associaties binnen de samenleving

De eerste manier waarop boeren in Buitenland van Rhon proberen om een dialoog te creëren is door bij te dragen aan het uitbreiden van associaties binnen de samenleving. Een voorbeeld is het boerenalternatief, waarbij een aantal Rhonse boeren besluit om actie te ondernemen. Eind 2013 (Verzoek Koninklijk Besluit Onteigening, 2013) komen deze boeren wekelijks bijeen (Eenvandaag, 2013) om een alternatief, zelfbetaald plan (Dichtbij, 2014) op te stellen voor de inrichting van de polders (Eenvandaag, 2013). De boeren hebben bij het opstellen van het alternatieve plan hulp en advies gekregen van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (VNC), landschapsarchitecten en andere betrokken actoren (waaronder medewerkers van het Louis Bolk Instituut) (Levend Buitenland van Rhon, 2014).

De partijen hebben met het alternatieve plan geprobeerd om een manier te vinden waar enerzijds de vastgestelde PKB PMR doelen (natuur, cultuurhistorie, recreatie en landschap

(Advies kwartiermakers Buitenland van Rhoo, 2016)) worden behaald, maar anderzijds ook aan de agrariërs de mogelijkheid wordt geboden om hun agrarische bedrijfsvoering voort te zetten (Agrimaco, 2016). De cultuurhistorische waarde van de polder, biodiversiteit en recreatie vormen daarom de richtlijnen binnen dit alternatieve plan in het beheer van het akkernatuurgebied (Redpoldersrhoon, 2014). Dit plan valt volgens de agrarische ondernemers binnen de kaders van de PKB PMR. De boeren benadrukken verder dat op alle hoofdlijnen van het PKB PMR in het alternatief beter wordt gescoord dan in het oorspronkelijke plan van de provincie. De agrarische ondernemers hebben bovendien ingecalculerd dat hun totale plan ongeveer 50 miljoen euro goedkoper zal zijn dan het plan van de provincie (Dichtbij, 2014).

Op 24 februari 2014 presenteert Jan Dirkmaat van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (VNC) het alternatieve plan onder de titel “Levend Buitenland van Rhoo” tijdens de gemeenteraadsvergadering van Albrandswaard. De gemeenteraadsleden reageren enthousiast en geven aan dat ze op korte termijn een vervolgspraak willen maken, zodat het plan uitgebreider toegelicht kan worden en belangstellenden (mede uit de politiek) er op kunnen reageren of vragen over kunnen stellen. (Dichtbij, 2014). Na verschillende schorsingen heeft het plan eveneens op unanieme steun kunnen rekenen vanuit de politiek, deze geeft aan dat “het plan van de boeren, ‘Levend Buitenland van Rhoo’, als uitgangspunt voor de toekomstige inrichting en beheer van de polders zal gaan fungeren” (Warnaar in Dichtbij, 2014).

5.3.2 Verhogen participatieniveau: aanmoedigen van ‘grassroot participatie’

‘Grassroot participatie’ houdt in dat niet beleidsmakers maar burgers initiatieven ontwikkelen en beslissingen nemen (Janisfoster, 2009). Grassroot groepen bestaan uit mensen die samengekomen zijn rondom een gemeenschappelijk thema dat zowel consequenties draagt voor hen persoonlijk als voor de gemeenschap. De groepen geven deelnemers de autoriteit om het probleem op te lossen en een toekomst te creëren die zij wenselijk achten (Janisfoster, 2009). Grassroot groepen hebben bepaalde gemeenschappelijke karakteristieken (Grassrootsgrantmakers, 2016).

Ze zijn om te beginnen aan een lokale omgeving gebonden (bijvoorbeeld een woonwijk). Deze groepen ontstaan doordat personen interesses in een bepaald gebied delen. De groep is een motor voor collectieve actie. Iedereen die het groepsdoel nastreeft kan deelnemen, dit kan een persoon zijn maar ook vele honderden. De structuur kan variëren van meer formeel tot erg

informeel. De groepen reageren direct op de behoeften en wensen van de personen die op een bepaalde manier betrokken zijn bij het themadoel van de groep. Een kenmerk is dat veel mensen die bij het probleem betrokken zijn ook deel uitmaken van de groep: het werk wordt niet alleen *voor* hen maar ook *door* hen gedaan. Grassroot groepen kunnen tot slot zowel korte als lange tijd bestaan, dat hangt van de vraag in hoeverre de deelnemers de groep nog nuttig vinden. De groep kan gefocust zijn op een enkele of meerdere kwesties (Grassrootsgrantmakers, 2016).

Petitie Polderkinderen

Een voorbeeld van grassrootparticipatie is het starten van een petitie door de Polderkinderen van Albrandswaard (AD, 2013). Met de term ‘Polderkinderen’ worden de kinderen van de boeren bedoeld (RTV Rijnmond, 2014). In 2012 stelt de Raad van State vast dat het ‘Project Buytenland’ toch uitgevoerd wordt (Redpoldersrhoon, 2016). De Polderkinderen besluiten in actie te komen, en begin oktober 2013 starten zeven Polderkinderen de petitie “Stop Buytenland nu” op het internet (Polderdag Rhooon, 2013). Het doel van dit laatstgenoemde initiatief is om 40.000 handtekeningen te verzamelen zodat de Tweede Kamer wordt verplicht om opnieuw over het Landschapspark Buytenland te praten. Het moet volgens de Polderkinderen in het nieuwe bestemmingsplan voor de boeren mogelijk blijven om een commercieel landbouwbedrijf uit te oefenen (AD, 2013).

De Polderkinderen brengen de petitie op verschillende manieren onder de aandacht. Om te beginnen richten ze met behulp van vrienden en kennissen een eigen website op: ‘www.redpoldersrhoon.nl’. Via deze website stellen de Polderkinderen zich voor en worden bezoekers direct gelinkt naar het juiste adres voor de petitie. De Polderkinderen nodigen bezoekers van de website eveneens uit om telefonisch contact op te nemen met de woordvoersters Sharona en Mariëlle de Klerk (Redpoldersrhoon, 2016).

Ten tweede wordt Facebook als een communicatiemiddel gebruikt om documenten, interviews, foto's, filmpjes en andere zaken met de Polderfans te delen. Bezoekers kunnen van de pagina lid worden en zo op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen. Twitter wordt eveneens als communicatiemiddel ingezet. Op de site plaatsen de Polderkinderen eveneens korte berichten voor geïnteresseerden (Polderdag Rhooon, 2013). Met de actie genereren de kinderen eveneens media-aandacht (Boerderij Vandaag, 2013).

Ten derde benaderen de Polderkinderen in deze periode verschillende mediazenders (Een Vandaag, Hart van Nederland en Wakker Nederland), schrijvende pers (AD en de

Schakel) (Redpoldersrhoon, 2016) en radiozenders om aandacht te vragen voor de kwestie (Profielen, 2013).

Tot slot halen de Polderkinderen niet alleen online, maar ook offline handtekeningen op. Een aantal Polderkinderen hebben op 2 november 2011 bijvoorbeeld op de Rotterdamse Oogstmarkt op het Noordplein ruim 200 handtekeningen opgehaald (Polderdag Rhooon, 2013). Zowel lokaal als landelijk weten de Polderkinderen enorm veel aandacht te krijgen voor het behoud van de polders (Dichtbij, 2014).

5.3.3 Verhogen participatieniveau: ontwikkeling van nieuwe en innovatieve vormen om burgers bij het beleidsvormingsproces te betrekken

Wim Gé Warnaar wordt in media wel de “centrale spil van het IJsselmondse verzet” genoemd (Nieuwe Oogst, 2009). Hij is het verbindpunt tussen boeren, bewoners en betrokkenen. In 2007 start hij met de elektronische nieuwsbrief Polderkolder, omdat veel mensen volgens hem niet op de hoogte zijn van wat er in het gebied gebeurt. Op bestuurlijk niveau is er volgens hem veel overleg tussen de provincie en allerlei groeperingen over Buitenland van Rhooon, maar de direct belanghebbenden uit het gebied worden niet betrokken. Met de Polderkolder houdt Warnaar mensen in de polder (en andere belangstellenden) op de hoogte over wat er ‘achter de schermen’ wordt besproken en besloten over het gebied (De Botlek, 2016):

Ik haal overal mijn informatie vandaan, via internet en social media, raadstukken, verslagen, plannen en websites van derden. Ook krijg ik regelmatig tips en tekst van andere mensen die dat op deze manier willen ‘lekker’ naar de lezers om ze te informeren over de stand van zaken (Warnaar in de Botlek, 2016).

In 2009 hebben ruim 1500 mensen zich ingeschreven voor Warnaars nieuwsbrief (Nieuwe Oogst, 2009). Hier is duidelijk een ontwikkeling te zien van nieuwe en innovatieve vormen om burgers bij het beleidsvormingsproces te betrekken. Burgers die eerder verstoken waren van informatie over het gebied, krijgen via Warnaar toegang tot belangrijke informatie. Daarnaast worden mijns inziens burgers die in eerste instantie wellicht niet in de processen geïnteresseerd waren op deze manier uitgenodigd om er toch over na te denken en betrokken te raken. Dit draagt tevens bij aan de kwaliteit van de ‘public reasoning’. Er is een uitwisseling van argumenten, men hoort verschillende meningen en kan hier op reageren, en zo kunnen ze tot rationelere besluiten komen. Zo worden diverse problemen ter discussie gesteld (Michels, 2012). Wim Gé Warnaar past mijns inziens zowel een offensieve als defensieve strategie toe. Enerzijds mobiliseert hij burgers en beïnvloedt zo de staat

(offensief), anderzijds versterkt hij zijn eigen rol als kritische partner door als bemiddelaar op te treden tussen staat en burger (defensief).

5.3.4 Verhogen participatieniveau: uitbreiden van publieke deliberatieve fora

In een ‘deliberatief forum’ staat de dialoog centraal. Dit houdt in dat een aantal individuen (zonder achterban) met elkaar om tafel gaan zitten (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016) en een rationeel, weloverwogen gesprek hebben over problemen en mogelijke oplossingen in de samenleving (Nieuworganiseren.nu, 2014). De individuen spreken *namens zichzelf* over wat een goed alternatief zou zijn voor de toekomstige inrichting van het gebied. Deze bijeenkomsten zijn niet van boven opgelegd (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

Klankbordgroep Buitenlandtafel

De klankbordgroep Buitenlandtafel is een voorbeeld van een deliberatief forum. De Vereniging Albrandswaard Landschap (VAWL), bestaande uit bewoners van Albrandswaard (Albrandswaard in actie, 2016), heeft in 2013 het initiatief genomen om een klankbordgroep op te richten, de ‘Buitenlandtafel’ genaamd (Zuid-Holland, 2013). Er nemen verschillende partijen uit het gebied deel aan de klankbordgroep (waaronder lokale verenigingen, agrariërs, bewoners, omwonenden, ondernemers die in het Buitenland een activiteit/onderneming willen starten en deskundigen met kennis over het gebied) (Albrandswaardinactie, 2013). De groep wil actief gaan bijdragen aan de inrichting en het beheer van het Buitenland van Rhoon (Polderkolder, 2013).

5.3.5 Boerenverzet leidt tot totstandkoming coöperatie

De publicitaire acties creëren uiteindelijk eind 2013 de door de ‘creators’ gewenste maatschappelijke en politiek kritische aandacht (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Het publieke verzet leidde tot een periode van debat in de Tweede Kamer. Als gevolg daarvan krijgt oud-minister Veerman de opdracht van de provincie Zuid-Holland om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om meer draagvlak te creëren in de streek (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Hij neemt de bemiddelaarsrol op zich en brengt in juni 2014 een aangepast advies uit (Dichtbij, 2015), het zogenoemde ‘Behoud de polders van het Buitenland van

Rhoon!'. In dit advies is het alternatieve boerenplan van de agrariërs en het VNC als leidraad genomen (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014).

In dit nieuwe beleidsdocument komt er geen natte natuur, wat betekent dat de landbouwgronden bij Rhoon niet onder water worden gezet. Wel wordt van de boeren in het gebied gevraagd om op termijn hun bedrijfsvoering aan te passen. Er moet op deze manier hoogwaardige 'akkernatuur' ontstaan waar ruimte is voor recreatie (RTV Rijnmond, 2014). Daarnaast geeft Veerman aan dat het gebied in de toekomst 'organisch' bestuurd zal worden. Er zal een 'coöperatie voor gebiedsontwikkeling' opgericht worden. Deze gebiedscoöperatie initieert en begeleidt de omvorming van boerengrond naar akkernatuur in het polderlandschap van het Buitenland van Rhoon (Veertiende Voortgangsrapportage PMR/750ha, p.7, 2015). Boeren nemen plaats binnen deze coöperatie en krijgen zodoende een rol als beheerder van het gebied toebedeeld (Nieuwe Oogst, 2015). De rol van de provincie verandert door deze organische beleidsvorm: "de provincie blijft eindverantwoordelijk voor het deelproject, maar de rol verandert van uitvoerend naar kaderstellend en toetsend" (Veertiende Voortgangsrapportage PMR/750ha, p.7, 2015). Op deze manier hoopt de provincie meer draagvlak te kunnen creëren onder de bevolking, maar tegelijkertijd te voldoen aan de doelstellingen van de PKB PMR (Veertiende Voortgangsrapportage PMR/750ha, p.7, 2015).

De provincie Zuid-Holland reageert positief op het nieuwe plan (RTV Rijnmond, 2014). De landelijke overheid geeft eveneens een positieve reactie. De Tweede Kamer heeft in 2014 bijvoorbeeld in grote meerderheid een PvdA/VVD-motie aangenomen die pleit voor het zoeken van creatieve oplossingen voor het Buitenland van Rhoon (zoals Veerman voorstelde) en het meewegen van belangen van de bevolking in het toekomstige beleidsmakingsproces (Boerderij Vandaag, 2014). Tot eind 2015 voert de provincie diverse gesprekken met belanghebbenden om te onderzoeken welke rol ze willen en kunnen vervullen bij het oprichten en besturen van de gebiedscoöperatie (Veertiende Voortgangsrapportage PMR/750ha, 2015).

5.3.6 Conclusie

De 'creators' hebben in Buitenland van Rhoon in de periode 2010 – 2014 een transformatie gecreëerd van een non-participatiefase naar een insluitingsfase. In de door Arnstein (1969) beschreven insluitingsfase kunnen burgers wel aan machthebbers hun stem laten horen en worden ze geïnformeerd over bepaald beleid, maar ze zijn er niet zeker van dat de machthebbers op basis van hun input daadwerkelijk actie gaan ondernemen (Arnstein, 1969).

Het beleidsplan Veerman (2014) luidt deze fase officieel in met een nieuw voorstel tot ‘organisch sturen’. Het voorstel met betrekking tot de natte natuur wordt geschrapt (een voorstel dat geen draagvlak had onder de bevolking), de overheid doet een stapje terug en de burger krijgt een grotere rol binnen het beleidvormingsproces. Op deze manier hopen de provincieleden meer draagvlak te creëren onder de lokale bevolking (Veertiende Voortgangsrapportage PMR/750ha, 2015). Nu zal dieper worden ingegaan op hoe de ‘creators’ zelf over het beleidsplan Veerman denken.

5.4 Insluitingsfase

2a. Wat voor empirisch effect hebben ‘creators’ teweeg gebracht op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit binnen het besluitvormingsproces in de periode 2010 – 2014?

Met het advies van Veerman (2014) is een eerste stap gezet naar het creëren van een dialoog tussen burger en overheid en het begin van de insluitingsfase (Arnstein, 1969). Maar hoe kijken de ‘creators’ tegen het uiteindelijke beleidsplan van Veerman, en wat zegt dit over de ontwikkeling binnen het empowermentproces? Er zal nu dieper ingegaan worden op deze fase aan de hand van de voor- en tegenargumenten van de ‘creators’ tegenover het beleidsplan Veerman op het gebied van invloed, insluiting, deliberatie en legitimiteit. Vervolgens zal besproken worden hoe de rol van de ‘creators’ verandert na de totstandkoming van het beleidsplan Veerman.

5.4.1 Invloed

De ‘creators’ hebben er om te beginnen voor gezorgd dat de burgers meer invloed hebben gekregen in het proces. Eerder gaven meerdere burgers aan dat de overheid niet luistert en zich niet in de gevoelens van de burgers inleeft. Vanaf 2014 is echter een verandering te zien waar de invloed van burgers in het beleidsontwikkelingsproces groeit. Veerman dringt bijvoorbeeld aan dat de beleidsprocessen in de toekomst meer bottom up ingericht dienen te worden (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Om hier een start mee te maken heeft hij

stukken uit het boerenplan als bouwstenen gebruikt voor zijn adviesplan aan de provincie (Dichtbij, 2014).

Echter, de mate waarin machthebbers daadwerkelijk actie ondernemen op basis van het advies van de burgers blijft volgens de burgers beperkt. De ‘creators’ stellen namelijk dat de beoogde beleidsveranderingen in onvoldoende mate overeenkomen met de aanbevelingen van de boeren (Nieuwe Oogst, 2015). Om te beginnen heeft Veerman niet het gehele boerenplan overgenomen, maar een gedeelte (namelijk 85% van het plan) (Nieuwe Oogst, 2015). Meerdere partijen benadrukken echter dat het boerenplan een totaalplan is dat *in zijn geheel* overgenomen dient te worden: “(...) door alleen de natuurkrenten uit de polderpap te halen verliest het plan ‘Levend Buitenland van Rhoon’ juist alle waarde” (Warnaar in Polderkolder, 2014, p. 6 (nummer 332)). De boeren stellen dat het plan teveel gefocust blijft op natuur en recreatie (Boerderij, 2014). Het advies van Veerman maakt het onmogelijk om een normaal landbouwbedrijf met een verdienmodel uit te oefenen (Polderkolder, 2014).

5.4.2 Insluiting

Op het gebied van insluiting zijn er eveneens veranderingen zichtbaar. Eerder werd aangegeven dat boeren zich in beginsel niet gerepresenteerd voelden. Zo hadden ze het gevoel dat er steeds over hen werd gepraat (AD/Rotterdams Dagblad, 2013) en dat ze zicht als gesprekspartner niet serieus voelden genomen (Nieuwe Oogst, 2009). Het beleidsproces staat gedurende de ontwikkeling van het beleidsplan Veerman al meer open voor burgers. Veerman is bijvoorbeeld tijdens het schrijfproces met verschillende partijen (waaronder vertegenwoordigers van betrokken agrarische organisaties) in gesprek gegaan om de context, ontwikkelingen en achtergronden van het oorspronkelijke bestemmingsplan en besluitvormingsproces in beeld te brengen, en om te begrijpen hoe de weerstand onder de bevolking tegen de voorliggende plannen is ontstaan. Daarnaast heeft hij zich op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen met betrekking tot de klankbordgroep voor het project, de Buitenlandtafel (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Het is onbekend of boeren uit omliggende gebieden ook zijn betrokken in de diverse gesprekken, hier zijn gedurende dit onderzoek geen documenten over gevonden.

5.4.3 Deliberatie

Hoewel er vóór de publicatie van het beleidsplan Veerman wel bij beide partijen een bereidheid was om naar de andere partij te luisteren, verliep de communicatie niet soepel. Zo

werd er gesteld dat de overheid heel slecht communiceert, de website waarop de overheid over de beleidsprocessen zou moeten informeren was bijvoorbeeld al een tijd uit de lucht (De Botlek, 2016). Na de publicatie van het beleidsplan Veerman is de uitwisseling van argumenten volgens de ‘creators’ nog steeds beperkt, er wordt door de provincie namelijk onvoldoende terugkoppeling gegeven aan de boeren. Dit voelt voor de boeren als een continuering van het top down beleid (Nieuwe Oogst, 2015).

Een groot genoemd bezwaar is dat Veerman slechts een deel van het boerenplan overgenomen heeft, maar dat de boeren verder nooit terugkoppeling hebben gekregen van de provincie over het boerenplan (Nieuwe Oogst, 2015). De boeren geven aan dat zij mogelijk onvoldoende informatie van de instanties hebben gekregen om zelf adequaat een plan te kunnen initiëren (Arnstein, 1969), en willen daarom graag in gesprek met de provincie over wat ze kunnen aanpassen aan het plan zodat alle partijen tevreden zijn (Nieuwe Oogst, 2015). Daarnaast zijn de boeren verrast dat het ‘advies’ van Veerman ineens een vastgesteld, goedgekeurd ‘plan’ blijkt te zijn:

Er is een coalitieakkoord voor de nieuwe samenstelling van de Provinciale Staten van Zuid-Holland. In dat akkoord vinden we ook het Buitenland van Rhooon terug. Op één of andere manier is het “advies” dat Veerman destijds gegeven heeft met een “oplossingsrichting”, in het akkoord opeens “een plan” geworden. Hoe zo iets kan is voor mij een compleet raadsel. Een advies is een raadgeving, een aanrader (van Dale). Een plan is volgens diezelfde van Dale een uitgewerkt schema van economische of ruimtelijke ordening. Dat laatste heb ik echt nog nergens gelezen of gezien. (...) Dus over welk plan de provincie nu opeens een akkoord zou hebben ben ik, en met mij vele anderen, wel erg benieuwd (Warnaar in Polderkolder, 2016, p. 4 (nummer 352)).

5.4.4 Legitimiteit

Na de publicatie van het beleidsplan Veerman is er nog niet veel veranderd in het draagvlak onder de bevolking. Aangezien er geen gesprek met de boeren plaats heeft gevonden over het alternatieve boerenplan, maar er tegelijkertijd wel beleid wordt vastgesteld door de provincie (bijvoorbeeld over het aannemen van het advies Veerman), heeft de lokale bevolking nog steeds geen vertrouwen in de plannen van de provincie Zuid-Holland. Ze accepteren daarom de uitkomsten niet en vinden het beleidsproces nog steeds top down. De agrariërs willen daarom eerst een gesprek over hun eigen boerenplan voordat er door de provincie beslissingen worden gemaakt (Nieuwe Oogst, 2015).

5.4.5 Conclusie

Hoewel er positieve ontwikkelingen zijn binnen het empowermentproces, vinden de burgers na de publicatie van het beleidsplan Veerman het beleidsmakingsproces nog steeds niet legitiem. Burgers krijgen namelijk wel meer de ruimte om advies te geven aan de publieke instanties, maar het zijn uiteindelijk de machthebbers die beslissen wat ze met het advies gaan doen. Kortom, de burgers mogen advies geven, maar zijn geen partner in het ontwikkelen van het beleidsprogramma. Er is daarom ook geen zekerheid dat de belangen van de burgers door publieke organisaties in overweging worden genomen. Dit is kenmerkend voor de insluitingsfase zoals beschreven door Arnstein (1969). Deze onzekerheid vertaalt zich in de legitimiteit die de burgers aan het proces toekennen, burgers geven aan de overheid nog niet volledig te vertrouwen. De participatie van de ‘creators’ hebben er zodoende voor gezorgd dat burgers op de participatieladder opgeklommen zijn van de *therapie*-trede naar de *consessie*-trede op de ladder van Arnstein (1969). Eind 2015 komt hier verandering in. Dit heeft tevens gevolgen voor de rol die de ‘creators’ innemen binnen het proces. Hier zal nu dieper op ingegaan worden.

5.5 Verandering rol ‘creators’ na totstandkoming beleidsplan Veerman

2b. Hoe veranderde de rol van de ‘creators’ na de totstandkoming van het beleidsplan Veerman met betrekking tot het empowermentproces?

De rol van de ‘creators’ is kort na de totstandkoming van het beleidsplan Veerman niet veranderd. De ‘creators’ stellen dat het beleid nog steeds top down is (Nieuwe Oogst, 2015) en zodoende niet legitiem. Pas in 2015 verandert de rol van deze actoren. De verandering van de rol van de diverse besproken ‘creators’ zal nu achtereenvolgens worden besproken.

5.5.1 De Buitenlandtafel wordt opgeheven

De klankbordgroep is in 2014 opgeheven na totstandkoming van het advies Veerman omdat dit initiatief was verbonden aan het provinciale plan (Polderkolder, 2014), en de groep voor zichzelf als organisatie na het nieuwe plan geen rol meer zag (Veertiende Voortgangsrapportage PMR/750ha, 2015).

5.5.2 Polderkinderen in Tweede Kamer

Ruim 40.000 mensen tekenen uiteindelijk de petitie. De Polderkinderen bieden vervolgens op 28 oktober 2014 het Burgerinitiatief aan de Tweede Kamer aan (Europa Nu, 2014). Hoewel het initiatief in beginsel ongeldig wordt verklaard (vanwege te weinig geldige handtekeningen), bereiken de Polderkinderen uiteindelijk toch hun doel: ze worden uitgenodigd om aan een Tweede Kamercommissie toe te lichten waarom de agrarische landbouw in Buitenland van Rhoon behouden moet blijven (Dichtbij, 2015).

5.5.3 Kwartiermakers gaan aan de slag met boerenplan

In 2015 zijn er drie kwartiermakers aangesteld (Nieuwe Oogst, 2015) die het proces naar de gebiedscoöperatie toe gaan begeleiden en in het oog houden dat deze in lijn is met plan Veerman. Op 1 oktober 2015 komen de kwartiermakers met belangstellenden bijeen om over het gebied en de inrichting van de coöperatie te praten. Er wordt geconcludeerd dat de burgers een grote rol krijgen binnen de coöperatie en de politiek een stapje terug doet. Daarnaast wordt besloten dat de kwartiermakers samen met de burgers een advies opstellen voor de procesafspraken binnen de coöperatie, om onder andere vast te stellen wie belang heeft bij de coöperatie. De aanwezige boeren reageren enthousiast op de voorstellen van de kwartiermakers (Natuur Rhoon, 2015):

Voor de pauze namen ook toehoorders het woord. De wat gespannen stemming sloeg om toen Adjan Vos, degene die al vaak het woord voerde over het Buitenland van Rhoon, zich (...) uitsprak vóór het voorliggende plan, (...) en de zaal in een klappen uitbarstte. In en na de pauze klonk hier en daar gelach op. De kwartiermakers leken aangenaam verrast. (...) (Porthoine en Binder, Natuur Rhoon, 8 oktober 2015).

Het advies komt uiteindelijk tot stand onder de werktitel 'Kansen pakken in het Buitenland van Rhoon' (Verdaas et al., 2016). De kwartiermakers hebben voor het opstellen van het advies intensief contact gehad met de Vereniging Agrarische Belangen IJsselmonde (VABIJ), een vereniging waar agrariërs zich in hebben verenigd. Er is een balans gezocht tussen ondernemen en (natuur)doelen behalen, om zo een zo breed mogelijk draagvlak bij de Rhoonse ondernemers te creëren (Zuid-Holland, 2016). De VABIJ geeft aan: "wij constateren dat er na 15 jaar eindelijk een advies ligt waarin de rol en positie van ondernemers wordt onderkend en begrepen. Daar zijn wij zeer positief over" (Reactie VABIJ op advies kwartiermakers, 2016).

5.5.4 Polderkolder pauzeert

In 2015 schrijft Warnaar in de Polderkolder aan alle polderbewoners en belangstellenden dat hij *pauzeert* met het op de hoogte brengen van nieuwe ontwikkelingen: “(...) de laatste ontwikkelingen rond onze polders gaan naar mijn mening zo de goede kant op, dat mijn vinger aan de Provinciale en Gemeentelijke polsen wel zijn taak heeft volbracht en dat op een lager pitje kan” (Warnaar in Polderkolder, 2016, pp. 4 – 5, nummer 361).

Warnaar doelt daarmee op de informatieavond die door de kwartiermakers is georganiseerd. Daar werd duidelijk dat het plan Veerman en het Boerenplan als uitgangspunt worden genomen, en werd bevestigd dat samen met de bewoners en belanghebbenden (‘bottom up’) wijze invulling wordt gegeven aan de gebiedscoöperatie. De lokale en provinciale partijen hebben ingezien dat plannen en kaders niet van bovenaf opgelegd moeten worden, maar dat een inrichtingsvoorstel tot stand komt met inspraak van alle betrokken partijen. Warnaars belangrijkste doel (namelijk het creëren van bewustzijn bij overheidsinstellingen dat er niet over maar met betrokken gepraat moet worden om draagvlak te creëren) lijkt te zijn bereikt. Warnaar *stopt* echter niet met de Polderkolder. Hij blijft de beleidsprocessen namelijk wel in de gaten houden. Mochten de processen in zijn ogen niet op legitieme wijze verlopen, dan zal hij tegenover de overheidsinstellingen weer van zich laten horen over de top down-aanpak (Polderkolder, 2016).

5.5.5 Conclusie

Aangezien de burgers meer betrokken worden bij het beleidsproces en hebben zodoende meer empowerment hebben, zijn de ‘creators’ tevreden en geven sommigen zelfs aan een stapje terug te doen. Het jaar 2015 luidt zodoende het einde van het boerenverzet in, en er wordt begonnen met *samen* constructief iets opbouwen. Kortom, het is de start van de burgermacht-fase (Arnstein, 1969), waar de rol van de burger in het beleidsproces groeit en de overheid een stapje terug doet. In de volgende paragraaf ga ik dieper op de burgermacht-fase in, waarbij ik eerst beschrijf welke rol de burgers binnen de coöperatie gaan spelen, en vervolgens een advies geef gebaseerd op deze informatie.

5.6 Burgermacht: de gebiedscoöperatie als democratische innovatie

„Als je verandering wilt sturen, moet je sturing veranderen“ (Jaap Boonstra in Rapport Buitenland van Rhoon, 2014, p.12)

3a. Welke rol spelen burgers binnen de toekomstige coöperatie?

Om de vraag te kunnen beantwoorden welke rol burgers burgers binnen de toekomstige coöperatie gaan spelen, is het naar mijn idee belangrijk om eerst vast te stellen welke samenwerkingsvorm in de toekomst volgens de provincie wenselijk is. Veerman schetst in zijn beleidsadvies Behoud de polders van het Buitenland van Rhoon! (2014) dat de inrichting van het Buitenland van Rhoon tot dusverre te veel top down is benaderd. Hij pleit daarom voor een meer ‘organisch’ (bottom up) bestuursproces. Veerman stelt voor dat er een Coöperatie voor Gebiedsontwikkeling opgericht wordt, die enerzijds organisch bestuurd wordt en anderzijds het veranderproces rond de vormgeving van het gebied Buitenland van Rhoon realiseert (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Organisch betekent voor Veerman dat de focus wordt gelegd op *particuliere initiatieven* en een *kaderstellende overheid* (Veerman in Rapport Buitenland van Rhoon, 2014, p. 19). Dit houdt in dat de overheid een meer bescheiden rol krijgt: deze stelt de kaders en ondersteunt de particuliere initiatieven van deelnemende burgers, ondernemers en agrariërs. De vormgeving en inrichting van het gebied komen op deze manier meer in handen van de burgers (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Deze *partnerschap*- samenwerkingsvorm (Arnstein, 1969) zal nu toegelicht worden aan de hand van de eerderbesproken empowerment-vormen (zoals omschreven door Michels, 2012).

5.6.1 Invloed

Doordat de nadruk in het nieuwe beleidsplan komt te liggen op particuliere initiatieven en een kaderstellende overheid (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014), wordt de rol van de burgers vergroot (in vergelijking met de insluitingsfase). Burgers worden in het vervolg namelijk partners van de publieke instanties en kunnen met de traditionele machthebbers onderhandelen. De planning en verantwoordelijkheden met betrekking tot de besluitvorming worden binnen deze organisatiestructuur gedeeld (Arnstein, 1969).

Veerman pleit voor een flexibele invulling van het beleid. Een flexibele invulling betekent dat de overheidsinstellingen in de toekomst soepeler en pragmatischer met bestaande wet- en regelgeving om dienen te gaan. Waar de gemeenten in het verleden bijvoorbeeld projectmatig werkten, is er in de organische werkwijze op voorhand niet bekend of er initiatieven komen, van wie en hoe ze eruit zien. Dit betekent dat informele instuties (gewoonten en werkpraktijken) en eventueel ook formele instituties (wetten en regels) moeten worden aangepast. De vormgeving en inrichting van het gebied worden dus meer flexibel en komen meer in handen van de bewoners en ondernemers (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). De overheid blijft echter de eindverantwoordelijkheid houden en heeft als publieke organisatie het laatste woord. De burger heeft zodoende geen dominante autoriteit over het besluitvormingsproces (Arnstein, 1969). Daarnaast is door de Tweede Kamer vastgesteld dat het advies Veerman gevolgd moet worden om de doelen omtrent akkernatuur en duurzame recreatie te bereiken (Natuur Rhoon, 2015). Dit beperkt de invloed van de burger op de invulling van het gebied.

5.6.2 Insluiting

In de nieuwe coöperatie wordt de focus gelegd op een pluralistisch georiënteerde inrichting. Dat betekent dat zoveel mogelijk verschillende belangen worden meegewogen in de beleidsvormingsprocessen. De deelnemers aan de coöperatie creëren op deze manier gezamenlijk een breedgedragen visie en baseren daar vervolgens hun programma van uitvoering op.

Om te beginnen doet Veerman in zijn advies een voorstel voor een meer gelijkmatige bezetting binnen de coöperatie. Aan de hand van een organogram geeft hij de verdeling van de deelnemers over de zetels binnen deze coöperatie weer (zie Afbeelding 3 in de bijlage) (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). In de bijlage is te zien dat de algemene ledenvergadering uit maximaal 30 burgers, grondeigenaren en ondernemers zal bestaan. Daarnaast kiezen de ledenvergadering en de provincie Zuid-Holland een gelijk aantal leden voor het bestuur en de Raad van Toezicht (zie Afbeelding 4 in de bijlage). Veerman geeft in het plan niet aan hoe de onafhankelijke voorzitter in beide gevallen gekozen zal worden (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014).

In het beleidsplan Veerman wordt verder aangegeven dat burgers, ondernemers en agrariërs zullen deelnemen aan de coöperatie (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). De kwartiermakers vullen deze lijst in hun advies aan met ‘gebruikers van het gebied’

(recreanten, kenners van natuur en natuurliefhebbers). Deze groep dient direct betrokken te zijn indien er binnen de coöperatie besluiten worden genomen die schadelijk zijn voor de natuur (Natuur Rhoon, 2015). Aan het gebied grenzende verenigingen willen echter ook graag deelgenoot uitmaken van de coöperatie. De kwartiermakers geven aan in eerste instantie uit te gaan van mensen die in het gebied wonen om zo een werkbare en overzienbare start te maken. In een volgend stadium kan er dan invulling gegeven worden aan invloed van externe partijen via een adviescommissie of gekozen leden binnen de coöperatie (Polderkolder, 2016).

5.6.3 Deliberatie

In de toekomstige coöperatie zullen de overheidsinstellingen zich flexibel op moeten stellen ten opzichte van de betrokken burgers. Dat betekent dat er een geleidelijke aanpak moet komen waarbij overheidsinstellingen een meer open houding aannemen tegenover de alternatieven die door burgers gedurende het beleidsproces worden bedacht. Veerman erkent dat de conflicten tussen boeren en publieke organisaties in de voorgaande jaren een zekere emotionele last voor de mensen in het gebied met zich meegebracht hebben, en dat een geleidelijke, open en transparante aanpak nodig is om het vertrouwen tussen de partijen weer op te bouwen. Bovendien kunnen er zich volgens Veerman in het realisatieproces veel onverwachte gebeurtenissen voordoen die weer nieuwe kansen bieden. Niet alles kan daarom van tevoren worden voorzien of bepaald (zoals bij het voormalige projectmanagement het geval was) (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014).

Daarnaast dienen overheidsinstellingen volgens Veerman in de toekomst doelgerichter te werk te gaan. Dat betekent dat nieuwe initiatieven in dit geval uitsluitend worden beoordeeld op de mate waarin ze bijdragen aan de doelen en eisen van het uitvoeringsprogramma (en worden niet op voorhand al afgewezen). Er zal daarom soepeler met de PKB PMR-kaders moeten worden omgegaan. Hierdoor kunnen deze instellingen tot een meer geïnformeerd oordeel komen, waarbij de deskundige inbreng van van diverse belanghebbenden is meegewogen (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014).

5.6.4 Transparantie

Veerman (2014) stelt in zijn adviesplan vast dat er een grote behoefte onder de betrokkenen is om duidelijkheid te krijgen over de toekomst van het gebied (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). Het is voor de interne en externe transparantie (Smith, 2009) daarom belangrijk dat er basisregels over de samenwerkingsvorm worden vastgelegd. Hoewel er ruimte is voor een

flexibele inbreng, staan een aantal punten al vast. De overheid blijft ondanks de grotere invloed van burgers namelijk eindverantwoordelijk (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014). De provincie verleent medewerking en luistert mee. De gemeente krijgt een faciliterende taak en brengt de nodige wijzingen in het bestemmingsplan tot stand (Natuur Rhoon, 2015).

5.6.5 Legitimiteit

Veerman (2014) stelt dat er voor de huidige plannen van de overheid geen draagvlak is, en dat er daarom binnen korte tijd een nieuwe, flexibelere werkwijze en invulling van de de PKB PMR-doelstellingen moet worden ontwikkeld. Chapman geeft dit weer aan de hand van een metafoor (2002):

One way to visualise the difference between the mechanistic, linear approach to policy and the holistic, systemic approach is to compare the results of throwing a rock and a live bird. Mechanical linear models are excellent for understanding where the rock will end up, but useless for predicting the trajectory of a bird (...) (Chapman in System Failure: why governments must learn to think differently, 2002, pp. 19 – 20).

Chapman (2002) stelt dat verschillende beleidsprocessen om een verschillende benadering vragen. Voor beleidsprocessen waar het verloop controleerbaar en voorspelbaar is ('throwing a rock') kan een top down benadering uitstekend werken. Echter, deze benadering werkt niet zodra het verloop onvoorspelbaar en oncontroleerbaar is ('throwing a live bird'), doordat er veel actoren zijn met verschillende perspectieven. Een holistische instelling met een focus op flexibiliteit en zelfreflectie is dan noodzakelijk. Zo kunnen de deelnemers van elkaar leren, en nieuwe kennis en vaardigheden opdoen (Chapman, 2002), en kan het vertrouwen van de burger en de geloofwaardigheid van de overheidsbesluiten weer worden terug gewonnen (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014).

5.6.6 Conclusie

Burgers zijn in deze nieuwe fase partners van de publieke instanties en kunnen met de traditionele machthebbers onderhandelen. Daarnaast worden de basisregels over de samenwerkingsvorm vastgelegd. Binnen deze organisatiestructuur worden de planning en verantwoordelijkheden met betrekking tot de besluitvorming gedeeld. Dat betekent dat burgers geen dominante autoriteit hebben over het besluitvormingsproces. De provincie heeft de eindverantwoordelijkheid en daarmee het laatste woord. Aan de hand van gesprekken die zijn gevoerd met twee onderzoekers die gespecialiseerd zijn in burgerparticipatie op lokaal

niveau, en een gesprek met een gebiedscoördinator werkzaam bij de gemeente Amsterdam Noord-Oost, zullen nu diverse oplossingsrichtingen worden aangedragen die een organische samenwerkingsvorm binnen de coöperatie bevorderen.

5.7 Advies inrichting gebiedscoöperatie

3b. Hoe zou de gebiedscoöperatie ingericht kunnen worden, zodat overheid en burger zo optimaal mogelijk hun rol in de nieuwe ‘organische’ samenwerkingsvorm uit kunnen oefenen en waar empowerment een plek heeft?

Om een organische werkwijze te realiseren (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014), zal er door de overheid binnen de bestaande klassieke beleidsmakingscyclus (waarbij verschillende ambtelijke apparaten zich over een besluit buigen) nieuwe vormen bedacht moeten worden waarbij de burger een grotere rol krijgt (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Hoe kan dit gerealiseerd worden? Aan de hand van de gesprekken met de onderzoekers en gebiedscoördinator zullen de diverse punten worden behandeld waar een coöperatie aan kan voldoen zodat empowerment wordt gewaarborgd. Deze punten worden nu achtereenvolgens worden besproken aan de hand van de democratische aspecten: invloed, insluiting, deliberatie, transparantie en legitimiteit.

5.7.1 Invloed

Grootte coöperatie

Om te beginnen is het van belang om over de grootte van de coöperatie na te denken, coöperaties moeten namelijk niet te groot en niet te klein zijn (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Het moet groot genoeg zijn om slagkracht te hebben en efficiënt te kunnen opereren. Efficiënt houdt in dit geval in dat de coöperatie als gesprekspartner moet kunnen gelden, free riders gedrag (‘meeliften’ op de groep) zoveel mogelijk wordt voorkomen en iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt. Aan de andere kant moet de coöperatie klein genoeg zijn zodat onderling vertrouwen en persoonlijke relaties opgebouwd kunnen worden., en men elkaar kan

aanspreken op ongewenst gedrag (persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Middenweg vinden tussen taken burger en overheid

Er dient tevens een middenweg gevonden te worden tussen de belangen van de burger (die meer zeggenschap wil in het proces) en de overheid (die uiteindelijk juridisch eindverantwoordelijke is en daarom het laatste woord zal houden). Dat betekent dat er meer ruimte komt voor burgerinitiatieven (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016) en de overheid een meer regisserende/faciliterende rol krijgt (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). De overheid hevelt zodoende steeds meer macht en bevoegdheden over naar de burger (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013).

Dit is een belangrijk punt van aandacht, aangezien de overheid het in de praktijk vaak heel lastig vindt om los te laten. Loslaten brengt voor overheidspartijen namelijk een zekere kwetsbaarheid met zich mee. De overheid raakt dan ten eerste afhankelijk van individuen waarbij het onzeker is hoeveel tijd en enthousiasme ze er op de langere termijn voor op kunnen brengen. In de praktijk blijken burgers de complexiteit van beleid veelal te onderschatten en zich alleen verantwoordelijk voelt als het hem uitkomt (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013), terwijl er bij de overheid een basiszekerheid is dat de kwestie politiek of ambtelijk wordt geregeld (persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Daarnaast is de basistaak van de overheid het afwegen van belangen van anderen. De burger kan echter alle belangen niet objectief bekijken, omdat deze zelf in de situatie betrokken is (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013). De overheid zal zich verantwoordelijk voelen zodra bepaalde eisen die aan de overheid worden gesteld (zoals gelijke behandeling of rechtmatigheid) in het geding komen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Er zal dus van tevoren helder aangegeven moeten worden wat het ‘regisseren’ of ‘faciliteren’ van de diverse overheidsinstanties precies in zullen houden en wat ieders rol precies is, en welke verantwoording eenieder aan de ander af moet leggen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Verwachtingsmanagement

Overheidspartijen zullen daarom verwachtingen moeten managen, ook wel ‘verwachtingsmanagement’ genoemd. De politici dienen *van tevoren* al helder te zijn over hoeveel ruimte ze aan de burger laten (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016) en waar de aansprakelijkheid ligt (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013). Dat betekent dat politici ook direct aan moeten geven indien ideeën pas op een later moment of überhaupt niet behandeld kunnen worden (omdat het bijvoorbeeld buiten de juridische kaders valt) (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

Belang van heldere feedback

Echter, ook na het beleidsmakingsproces hebben politici een taak, namelijk het geven van een terugkoppeling/feedback op de voorgestelde plannen. Politici moeten duidelijk maken in hoeverre een plan echt overgenomen wordt. Het moet voor de burger verder duidelijk blijken dat de politici hun ideeën serieus hebben genomen en meegenomen hebben in de beleidsvorming (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016):

Als je er dan verder geen terugkoppeling over geeft, dan krijgen mensen wel het gevoel dat ze voor een bepaald karretje gespannen zijn en dat er een beetje cherry picking wordt gedaan, dat de leuke onderdelen uit zo’n plan worden gehaald, maar waar het voor deze boeren waarschijnlijk echt om ging dan niet in het plan zit. Dan heb je de teleurstelling meteen ingebouwd (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Kortom, het is belangrijk dat er een balans tussen de diverse belangen gecreëerd wordt en dat verwachtingen gemanaged worden. De overheid moet dus transparant opereren: er moet duidelijk (transparant) aangegeven worden wat beide partijen in het proces van tevoren kunnen verwachten en hoeveel invloed beide partijen hebben. Onder het kopje ‘transparantie’ zal daarom nog verder worden ingegaan op de invloed van burgers en overheid.

5.7.2 Insluiting

Er moet binnen de coöperatie een vorm van representatie zijn, de deelnemende groep dient de achterban op een bepaalde manier te representeren en vervolgens voeling met deze achterban te blijven houden (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). Dat geldt zowel voor de ambtenaren als voor de boeren die aan de coöperatie deelnemen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Representatie van achterban: een rechtmatige overheid

De representatie hoeft niet ‘volledig statistisch’ te zijn (bijvoorbeeld het percentage deelnemende mannen hoeft niet exact gelijk te zijn aan het percentage mannen in de bevolkingsgroep), maar de groep moet wel een soort afspiegeling zijn van de bevolking. Het is daarom belangrijk om na te gaan wie de belangrijkste stakeholders zijn. Dat kunnen bijvoorbeeld de boeren, recreatiesector, natuurorganisaties en inwoners van (omliggende) dorpjes zijn. Vervolgens moet worden vastgesteld wie in de coöperatie aan tafel komen te zitten: hoe zijn de deelnemers gekozen, en wie vertegenwoordigen ze (spreken ze namens zichzelf, of namens een organisatie)? Worden er geen groepen uitgesloten? Is er geprobeerd groepen te betrekken die in de praktijk vaak minder snel van zich laten horen? Vanuit het idee van een rechtmatige overheid zal er door de overheid voor gezorgd moeten worden dat er zoveel mogelijk verschillende geluiden gehoord worden, dat er geen belangen over het hoofd worden gezien en de ongelijkheid binnen de coöperatie zoveel als mogelijk wordt verkleind (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

Creëren randvoorwaarden voor waarborgen gelijkheid

Er kunnen door de overheid een aantal randvoorwaarden gecreëerd worden die gelijkheid binnen de coöperatie waarborgen. In de maatschappij is er namelijk een ongelijkheid aanwezig (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Er is bijvoorbeeld altijd een groep welvarende burgers die zich goed redt en volledig participeert in de maatschappij (deze praat bijvoorbeeld mee op scholen en publieke bijeenkomsten) (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013). Er zijn echter ook bevolkingsgroepen die wel duidelijke belangen hebben bij een bepaald beleidsstuk, maar in de praktijk weinig tot

niet participeren of bij bijeenkomsten niet durven te praten. Voorbeelden zijn jongeren, mensen uit culturele minderheidsgroepen, lageropgeleiden (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016) en mensen die op de armoedegrens leven (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013). Ik zal nu dieper ingaan op twee randvoorwaarden die ongelijkheid binnen de coöperatie tegen kunnen gaan.

Met betrekking tot *deelname* zijn er een aantal mogelijkheden die de deelname van achtergestelde groepen bevorderen. Deelnemers kunnen bijvoorbeeld een (financiële) ondersteuning worden gegeven. Dit kan de financieel zwakkeren een kans geven om toch mee te doen in het proces (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Een positieve incentive (zoals een vergoeding) werkt voor burgers beter dan een negatieve incentive (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013). Er kunnen eveneens structuren gecreëerd worden die de positie van participerende burgers versterken: “Je hebt altijd een paar trekkers nodig, mensen die de boel vooruit trekken. (...) We moeten ontwikkelen dat die welvarende participanten zich om die andere minder bedeelden bekommeren” (Persoonlijke communicatie met Gebiedscoördinator Noord-Oost, 18 april 2013).

Met betrekking tot het *proces* zullen er regels opgesteld moeten worden die ervoor zorgen dat mensen in gelijke mate aan bod komen (en bepaalde groepen niet bevoordeeld worden) en dit proces bewaken. Deelnemers kunnen bijvoorbeeld met inhoudelijke deskundigheid/ expertise worden ondersteund (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Voor de gelijkheid onder de deelnemers is het op dit punt belangrijk dat de mensen vooraf op gelijk niveau kennis en expertise hebben over een bepaald thema. Aanwezige ambtenaren dienen bijvoorbeeld niet meer informatie tot hun beschikking hebben dan de boeren. Alle informatie moet openbaar zijn en beschikbaar zijn voor de deelnemers. Verder moet de informatie voor iedereen begrijpelijk zijn. Er kunnen experts uitgenodigd worden die een verhaal over een bepaald thema vertellen, zodat alle aanwezigen precies weten waar het onderwerp over gaat. Deze experts dienen niet namens een bepaalde groep te praten. Dit kunnen bijvoorbeeld mensen zijn die aan een universiteit werken en onderzoek naar een bepaald thema hebben gedaan (zoals hoe recreatie en natuurbehoud verenigd kunnen worden) (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

De rol van de overheid wordt dus wat meer bescheiden, maar niet minder belangrijk. Deze zorgt namelijk voor de goede randvoorwaarden, blijft op de achtergrond aanwezig en neemt het eventueel over als het niet goed gaat. Op deze manieren worden zoveel mogelijk verschillende burgers betrokken en kan zodoende het draagvlak onder burgers vergroot worden voor toekomstig beleid (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Voeling houden met achterban

Zoals al gesteld werd zal er tot slot nagedacht moeten worden over hoe alle deelnemende partijen hun brede achterban willen betrekken en hoe ze verantwoording afleggen over wat ze doen. Het kan namelijk voorkomen dat de deelnemers binnen de coöperatie goed contact hebben, heel snel tot overeenstemming komen, maar het plan vervolgens niet aan de achterban uit kunnen leggen omdat ze teveel met de andere partij meegedacht hebben. Deze ‘interne gerichtheid’ kan het brede draagvlak alsnog teniet doen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Een manier om dit contact te blijven houden is mijns inziens voor beide partijen om (indien mogelijk) geregeld bijeen te komen zodat een snelle terugkoppeling gegeven kan worden door de achterban. Daarnaast kunnen eventuele probleempunten dan worden vastgesteld, gezamenlijk bepalen hoe men dit aan kan pakken en dit vervolgens meenemen in de coöperatiegesprekken.

5.7.3 Transparantie

Interne transparantie

Om te beginnen is het van groot belang dat voor de deelnemers duidelijk is wat de voorwaarden zijn voor hun deelname. Deelnemers moeten van tevoren weten wat de status is en hoe men binnen de coöperatie tot besluiten komt. Een van de grootste valkuilen bij de start en uitvoering van de coöperatie is dat de status van deze nieuwe bestuursvorm onduidelijk blijft. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als een besluit uit de coöperatie niet overgenomen wordt of in een andere vorm (politici hebben het besluit dat door de boeren genomen is anders opgevat), en dat tot onduidelijkheid leidt onder de deelnemers. Er zal door de overheid daarom op drie punten duidelijke afspraken gemaakt moeten worden hoe dit met betrekking tot het besluitvormingsproces en de status van de coöperatie is geregeld (Persoonlijke

communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

Ten eerste moet er heel goed geregeld zijn wat de bevoegdheden van de deelnemers binnen de coöperatie zijn: waar gaan de deelnemers precies over en welke invloed heeft dat? Wat is de juridische status van de coöperatie binnen het hele besluitvormingsproces, wordt het bijvoorbeeld een adviesgevend orgaan (consultatie-orgaan) of kunnen besluiten direct overgenomen worden? (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). Indien beleid niet direct integraal overgenomen kan worden, dient de overheid de randvoorwaarden/kaders zo expliciet als mogelijk te formuleren. Verder zal helder aangegeven moeten worden welke punten niet behandeld kunnen worden (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Ten tweede dienen er eisen gesteld te worden aan hoe dit orgaan intern functioneert. Dit houdt bijvoorbeeld in dat er afspraken gemaakt moeten worden om ervoor te zorgen dat iedereen gelijk aan het woord komt en als dat iemand spreekt, dat anderen dan luisteren. In de Tweede Kamer is bijvoorbeeld heel strikt geregeld dat alle partijen aan het woord komen en men een aantal minuten spreektijd heeft (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Tot slot zullen er afspraken gemaakt moeten worden over h^oe er een besluit wordt genomen. Het gaat hier dus niet om de status van de uitkomsten (advies of definitief), maar ook hoe een beslissing tot stand komt (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). Door wie wordt bijvoorbeeld de voorzitter aangesteld (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016)? Wordt een besluit per meerderheid van stemmen of consensus genomen? Wat gebeurt er als partijen het niet met elkaar eens zijn, welke stem geeft dan de doorslag? Als er een besluit wordt genomen, moet dat dan geaccepteerd worden door alle anderen (ook diegenen buiten de coöperatie om)? En wat nu als deze het er niet mee eens zijn (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016)?

Managen van verwachtingen: doelconsensus

Een andere grote valkuil is dat zowel politici als andere deelnemers teleurgesteld kunnen raken omdat hun (hele hoge) verwachtingen niet waargemaakt worden, er te weinig uit het

proces komt of niets wordt gedaan met de uitkomsten. De deelnemers hebben er tijd in gestopt en verwachten daar ook iets voor terug. Wanneer ze teleurgesteld raken, zullen ze in het vervolg niet meer meedoen. De overheid zal dus uit moeten stralen dat deze de inbreng van burgers serieus neemt, zodat de burgers niet het gevoel hebben dat ze puur op een strategische manier ingezet worden (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

De overheid zal dus duidelijk naar de burger toe zijn omtrent de verwachtingen. Er moeten bijvoorbeeld geen overdreven verwachtingen gewekt worden dat alles wat door de deelnemers bedacht wordt direct integraal overgenomen zal worden. Eerst zal er gekeken moeten worden of het voorstel enerzijds binnen bestaande wet- en regelgeving past, en anderzijds binnen waarden (zoals rechtmatigheid en gelijkheid) die de overheid heeft gesteld. Op deze manier worden er te veel verwachtingen aan de coöperatie gekoppeld die uiteindelijk alleen maar tot teleurstellingen kunnen leiden. Dit is tevens belangrijk voor het onderling vertrouwen. De partijen zullen het gevoel moeten creëren dat de afspraken die ze met de andere partij maken ook nagekomen wordt. Er zal daarom overeenstemming moeten zijn over het gezamenlijke doel dat nagestreefd wordt (een zogenoemde ‘doelconsensus’), de rol die alle deelnemers daarbinnen kunnen innemen als ook over de korte- en langetermijndoelstellingen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). De VABIJ verwoordt dit als volgt in hun brief naar de kwartiermakers (2016):

In onze ogen moet het advies expliciet zijn over wat de knelpunten zijn en hoe die volgens het gebied opgelost kunnen worden. En wat daar voor nodig is (ook als dat nu nog niet gelukt of nog niet mogelijk is). Dan krijgt u ons draagvlak. Niet door de problemen simpelweg door te schuiven naar de toekomst (VABIJ in brief aan de kwartiermakers, 30 mei 2016).

Externe transparantie

Het proces dient niet alleen intern transparant te zijn, andere burgers moeten ook weten wat er gebeurt (Smith, 2009) en door wie ze gerepresenteerd worden. Een van de grootste valkuilen bij het starten en besturen van de coöperatie is dat de bevolkingsgroep als geheel onvoldoende gerepresenteerd wordt en de deelnemers te weinig divers zijn. Indien de vertegenwoordigers binnen de organisatie gezamenlijk tot een besluit komen waar een niet-aanwezige (externe) groep niet is gehoord, dan heeft dat een enorm legitimiteitsprobleem tot gevolg. De uitkomsten uit het participatietraject representeren dan niet de hele bevolking en de niet-

aanwezige groep zal in dit geval de uitkomsten waarschijnlijk niet accepteren. De overheid zal er daarom alles aan moeten doen om die groepen wel te benaderen en mensen te stimuleren om te participeren (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). De provincie zal dus regelmatig over de ontwikkelingen moeten communiceren naar externe partijen toe. Dit kan zowel via digitale bronnen (zoals een website over het Buitenland van Rhooon of sociale media) als fysieke kanalen (verslagen over de vergaderingen en regelmatige informatiesessies voor belangstellenden). Dit zal bijdragen aan onderling begrip en een goede verstandhouding (Polderkolder, 2016).

5.7.4 Deliberatie

Om ervoor te zorgen dat alle belangen van de verschillende deelnemers meegewogen worden (en niet een belang gaat overheersen) (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016), is het belangrijk om van tevoren goed na te denken over de inrichting van de coöperatie op deliberatief gebied (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

Heldere voorwaarden voor deelname

Zoals eerder gesteld werd zal er voor deelnemers om te beginnen duidelijk gemaakt moeten worden wat de voorwaarden zijn voor hun deelname. Dit geldt eveneens op deliberatief gebied: mogen de deelnemende boeren, agrariërs en ondernemers alle voorstellen zelf bedenken (en wordt er vervolgens door de overheid gekeken wat daarmee gedaan wordt)? Of legt de overheid aan de overige deelnemers uit wat deze verwacht, en kan deze laatste groep vervolgens hun ideeën en expertise hierover geven (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016)?

Nadenken over vorm: Stakeholderdialoog

Vervolgens dient er nagedacht te worden over de communicatievorm. Er wordt aanbevolen om voor een vorm te kiezen waar de uitwisseling van ideeën (deliberatie) centraal staat (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). In het Nederlandse ‘poldermodel’ zijn deliberatieve

gespreksvormen erg effectief gebleken. Dit houdt in dat mensen langere tijd met elkaar om tafel gaan zitten, onderwerpen uitgebreid besproken worden en deskundigheid van buiten wordt ingehuurd. Daarnaast zijn er in een lokale context veel verschillende belangen betrokken die met elkaar verbonden en geïntegreerd moeten worden. Het is daarom belangrijk dat de verschillende individuen met elkaar gaan praten, zodat deze belangen tegen elkaar afgewogen kunnen worden en zo tot een consensus gekomen kan worden (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

Een mogelijk gepaste optie is de stakeholderdialoog. Bij deze vorm is er zowel sprake van deliberatie als participatie. Er worden heel gericht bepaalde groepen (in dit geval burgers, agrariërs en ondernemers) uitgenodigd en de dialoog staat centraal. De overheid schuift met de vertegenwoordigers van deze groepen aan tafel en gezamenlijk worden de problemen in de buurt en passende oplossingen besproken. De ideeën die ter sprake komen kunnen uiteindelijk gebruikt worden om een plan te maken. Doordat de groep bij een stakeholderdialoogvorm relatief klein is, kan er meer een dialoog op gang gebracht worden en is de deliberatie sterker dan bij een pure participatievorm (waar het vaak meer op stemmen aankomt) (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). Daarnaast nemen burgers aan de stakeholderdialoog deel die direct de gevolgen voelen van genomen besluiten over het gebied. Het betrekken van stakeholders biedt de staat de mogelijkheid om beleidsprocessen beter op een lijn te brengen met de maatschappelijke behoeften en verwachtingen. Dit zorgt voor een duurzamere lange-termijnrelatie tussen staat en burger (MVO Masters, 2016).

Participatief	Stakeholderdialoog	Deliberatief
Participeren,	Mix	Ideeën uitwisselen
In zaaltje bijeen		Vrij denken/brainstormen
Stemmen (keus links/rechts)		Vb. droomsessie

Inrichting interne processen

Ten derde dient er nagedacht te worden over de inrichting van de interne processen. Er kan onder andere bewust over nagedacht worden in welke opstelling de deelnemers binnen de coöperatie geplaatst worden. Er kan bijvoorbeeld voor een debatopstelling gekozen worden (waar mensen tegenover elkaar gezet worden), maar daarmee wordt al gauw een soort tegenstelling gecreëerd. Een ronde tafel is wellicht een betere optie, waar mensen van een

gemeleerde samenstelling aan tafel met elkaar kunnen praten. Er dient in ieder geval voorkomen te worden dat er een patstelling gecreëerd wordt waar bij ieder ingediend voorstel het boerenbelang aan de ene kant staat en het overheidsbelang aan de andere kant (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016). Daarnaast kan er gebruik gemaakt worden van verschillende communicatievormen om de dialoog op gang te brengen. Het gebruik van kaartjes of andere visuele vormen kunnen bijvoorbeeld helpen om meer discussie uit te lokken (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016). Deelnemers kunnen eveneens een video- of audiodagboek bijhouden dat de impact van de gebiedscoöperatie op hun dagelijks leven laat zien (Innovating democracy evenement, 2016).

Rol diverse deelnemers

Tot slot dient er nagedacht te worden over de rol van de diverse deelnemers. De voorzitter is bijvoorbeeld de verbindende schakel tussen de diverse partijen. Dit moet iemand zijn die acceptabel is voor beide partijen, in staat is om eventuele belangtegenstellingen te overbruggen en door beide partijen serieus genomen wordt. Het zou daarom iemand moeten zijn die zowel begrijpt hoe de wereld van de agrariërs in elkaar zit als ook de wereld van de overheid. Deze voorzitter moet bovendien een serieuze gesprekspartner zijn die vanuit zijn achtergrond/expertise kennis mee kan praten over een bepaald onderwerp. De voorzitter hoeft niet per se een extern persoon te zijn (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

5.7.5 Legitimiteit

Door vanaf de start duidelijk te zijn en de besluitvormingsprocessen binnen de coöperatie op deliberatieve wijze vorm te geven, kan er voor gezorgd worden dat deelnemers en andere sleutelactoren het beleidsproces en de uitkomsten meer ondersteunen en accepteren. Dit kan als positieve gevolgen hebben dat procedures en besluitvorming binnen een kortere tijd worden afgerond (er is minder weerstand) dan via top down beleid, er minder kostenoverschrijding is en er dus op een meer doeltreffende wijze beleid wordt gemaakt (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

5.7.6 Conclusie

Twee punten zijn er naar aanleiding van de expertinterviews van belang gebleken bij het creëren van draagvlak. Ten eerste zal er goed nagedacht moeten worden over de constructie van de coöperatie en zal de overheid bovendien duidelijk moeten zijn naar de deelnemers toe over de voorwaarden voor deelname. Zo weten alle deelnemers waar ze aan toe zijn. Ten tweede wordt er aangeraden voor een deliberatieve vorm te kiezen, zoals bijvoorbeeld een stakeholderdialoog. Door stakeholders te betrekken kunnen beleidsprocessen beter in lijn worden gebracht met de maatschappelijke behoeften en verwachtingen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016).

5.8 Synthese: van non-participatie naar burgermacht. De relatie tussen ‘creators’, burgerparticipatie en empowerment

3c. Wat is de relatie tussen ‘creators’, burgerparticipatie en empowerment?

De lokale bevolking bevindt zich in 2010 in een non-participatiefase, waar burgers niet betrokken worden bij de totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan. Het overheidsbeleid wordt daarom door burgers in Buijtenland van Rhooen als top down en niet legitiem ervaren. Het empowermentproces (het proces waar burgers meer zeggenschap krijgen in beleidsvormingsprocessen) wordt vervolgens in de periode 2010 – 2015 op twee manieren bevorderd. Enerzijds creëren ‘creators’ een kritische dialoog met de staat, anderzijds heeft een groei in burgerparticipatie (meer gelijkheid tussen staat en burger) geleid tot meer empowerment (meer zeggenschap voor burgers). Ik zal nu dieper op deze twee begrippen ingaan en hoe ‘creators’, burgerparticipatie en empowerment zich onderling tot elkaar verhouden.

5.8.1 ‘Creators’

De ‘creators’ hebben om te beginnen een kritische dialoog met de staat gecreëerd, waarbij de staat enerzijds werd geforceerd om naar de burger te luisteren en haar beleid anderzijds te

verantwoorden tegenover de diverse stemmen in de maatschappij. De ‘creators’ hebben op twee manieren een dialoog gecreëerd.

‘Creators’ beïnvloeden staat door middel van behalen beleidsdoelen

Ten eerste hebben ‘creators’ de staat beïnvloed door de publieke opinie te vormen. Wim Gé Warnaar heeft door het regelmatig uitbrengen van de Polderkolder steeds meer burgers die woonzaam zijn in het gebied Buitenland van Rhoon (en die voorheen mogelijk niet geïnteresseerd waren) bij de kwestie betrokken, op de hoogte gesteld van de laatste ontwikkelingen en van zijn standpunt overtuigd.

‘Creators’ versterken kritische partnerrol

Daarnaast hebben ‘creators’ door het toepassen van defensieve strategieën hun rol als kritische partner van de staat versterkt. Grassroot organisaties (zoals de Polderkinderen) hebben leden van de Tweede Kamer bijvoorbeeld door middel van een burgerinitiatief ertoe aangezet om met de Polderkinderen in gesprek te gaan over het huidige provinciale plan en alternatieven. De staat wordt tot een kritische dialoog aangezet en moet zich verantwoorden over gevoerd beleid.

5.8.2 Burgerparticipatie

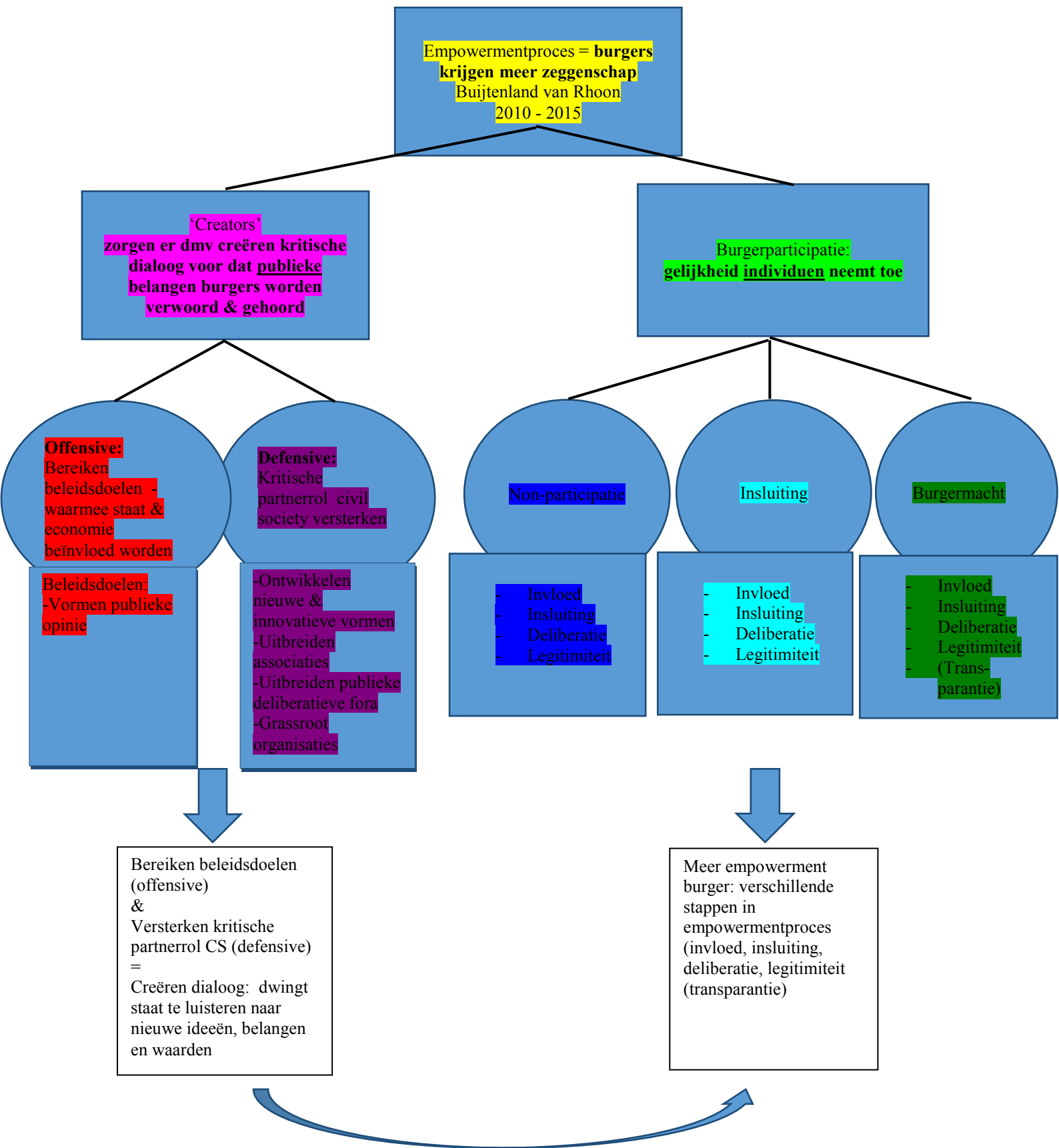
De burgerparticipatie neemt in de periode 2010 – 2015 toe. In 2010 was er nog sprake van non-participatie, de mate van invloed, insluiting en deliberatie was laag en de burgers vonden het proces daarom niet legitiem. Hier komt na de publicatie van het adviesplan van Veerman in 2014 langzaam verandering in. De burgers komen in een insluitingsfase terecht waar het niveau van de voorgaande democratische aspecten al hoger is. In 2015 kan er uiteindelijk echt gesproken worden van een burgermachtfase: de burger wordt partner van de staat binnen een organisch bestuurd coöperatie. Burgers hebben meer invloed, worden meer ingesloten en er is meer deliberatie en transparantie. Dit bevordert het empowermentproces. Burgers beoordelen het beleidsproces daarom als legitiem.

5.8.3 Relatie tussen ‘creators’ en burgerparticipatie

Door het creëren van een kritische dialoog hebben de ‘creators’ de democratische mogelijkheden van de burger in de periode 2010 – 2015 uitgebreid en burgerparticipatie

bevorderd. ‘Creators’ hebben de burger een stem gegeven en de staat gedwongen naar de burger te luisteren en hier op te reageren.

Als gevolg van de totstandkoming van de kritische dialoog wordt er door de staat een nieuwe democratische institutionele vorm (‘democratic innovation’, Smith (2009)) ontwikkeld, waarbij de burger meer bij het besluitvormingsproces wordt betrokken en burgerparticipatie wordt gestimuleerd. Met de totstandkoming van de organisch bestuurd coöperatie wordt namelijk een burgermachtfase ingeluid. De staat doet binnen de coöperatie een stapje terug en bepaalde besluitvormingsmacht wordt uitbesteed aan de burgers. Daardoor krijgen de burgers een grotere rol en kunnen ze hun visie beter uiten binnen het proces. De top down bestuursvorm is vervangen door een legitieme bottom up bestuursvorm, waar burgers meer controle hebben over de invulling van het gebied. Zo wordt uiteindelijk de empowerment van lokale bevolking in het proces vergroot. De ‘creators’ binnen de civil society staan dus aan de basis van de ontwikkeling van democratische innovaties: nieuwe bestuursvormen die tot meer burgerparticipatie cq. een bevordering van het empowermentproces leiden. De burger wordt in de burgermachtfase een partner van de staat. De codeboom komt er nu als volgt uit te zien:



5.8.4 Advies over coöperatie

Intern: deliberatie en transparantie

Op intern gebied raad ik aan de hand van de expertinterviews en literatuur om te beginnen aan om voor een vorm van deliberatie te kiezen (zoals een stakeholderdialoog), met een focus op flexibiliteit en zelfreflectie. Verder zal er veel aandacht besteed dienen te worden aan de transparantie van het proces. Er dienen heldere regels opgesteld te worden zodat alle deelnemers weten waar ze aan toe zijn, en de ongelijkheid wordt tegengegaan die in de maatschappij van nature aanwezig is. Op deze manier kan het vertrouwen tussen burgers en overheidsinstellingen weer worden opgebouwd.

Extern: 'Creators' als mediator en waakhond

Op basis van de onderzoeksresultaten stel ik verder vast dat 'creators' een mediator- en waakhondfunctie vervullen, die in de toekomstige beleidsprocessen behouden dient te blijven. Ik zal nu eerst dieper ingaan op wat deze twee functies inhouden, en vervolgens zal ik nader toelichten waarom deze belangrijk zijn voor de realisatie van een organische stuurvorm.

Om te beginnen waren 'creators' de verbindende link tussen overheid en burger (een mediator-rol). Zo onderhielden de 'creators' gedurende het proces een breed netwerk, waar zowel ambtenaren als andere burgers deel van uitmaakten. 'Creators' zoals Warnaar probeerden continu van het laatste nieuws op de hoogte te zijn en wisten via het netwerk wanneer er iets belangrijks gebeurde. Ze kennen de lokale behoeften, en hebben bovendien de tijd, middelen en vaardigheden om voor de belangen van een ondergerepresenteerde groep op te komen. Dit maakt 'creators' tot een geschikte gesprekspartner voor ambtenaren. Ambtenaren kunnen namelijk via de 'creators' (als verbindende link) bouwen op bestaande netwerken, dit kan helpen bij het snel oplossen van complexe beleidskwesties. Dit zorgt voor vertrouwen tussen beide partijen en bevordert het empowermentproces van de lokale bevolking.

'Creators' hebben daarnaast een soort waakhondfunctie, ze houden het proces in de gaten en grijpen in als het draagvlak onder de lokale bevolking afneemt. Dit zorgt ervoor dat de belangen van de lokale bevolking worden gehoord (er is een gelijkwaardige belangenvertegenwoordiging) en creëert stabiliteit in het proces. Tot slot regelden de 'creators' acties en inspraak zodra ze het gevoel hadden dat beleid niet op een legitieme wijze tot stand kwam. De 'creators' bleven actief tot de lokale bevolking voldoende participeerde in het proces en er voldoende draagvlak was onder burgers. Het is daarom belangrijk dat de

organische beleidsprocessen zodanig worden ingericht, dat ‘creators’ de ruimte krijgen om de eerdergenoemde functies (verbindende link en waakhond) ook in toekomstige beleidsprocessen uit te kunnen blijven oefenen.

Hoofdstuk 6: Conclusie

De moderne burger heeft weinig vertrouwen in politici en voelt zich niet gerepresenteerd (Smith, 2009). Tegelijkertijd weten Nederlandse overheidsorganisaties niet goed hoe de burger meer bij de beleidsprocessen betrokken kan worden (Persoonlijke communicatie, 14 maart, organisatieadviseur gemeente Rotterdam, 2016). Sommige burgers besluiten om het heft in eigen handen te nemen om zo de empowermentprocessen te versnellen (Persoonlijke communicatie met onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016).

Beschrijving rol van 'creators' bij bevorderen empowerment

Mijn case-study onderzoek draagt bij aan het beschrijven van de rol van 'creators' bij het bevorderen van empowerment en de ontwikkeling van zogenoemde 'democratische innovaties'. 'Creators' zijn burgers die constant proberen om hun democratische mogelijkheden uit te breiden, zodat er een creatieve en kritische dialoog met de staat wordt gecreëerd. In de dialoog die ontstaat moet de staat enerzijds haar beleid tegenover de burger verantwoorden, en anderzijds wordt de staat gedwongen te luisteren naar de belangen van de diverse burgers in de maatschappij. 'Democratische innovaties' zijn nieuwe democratische bestuursvormen die empowerment bevorderen en zodoende de rol van de burger in het beleidsvormingsproces vergroten.

Om te beginnen heb ik een antwoord gegeven op de volgende vraag: "hoe heeft de participatie van 'creators' in Buitenland van Rhoo in de periode 2010 – 2015 geleid tot de oprichting van een coöperatie om zo empowerment te bewerkstelligen?". In de drie burgerparticipatiefasen (zoals omschreven door Arnstein, 1969) die de burgers in deze periode doorlopen (non-participatie, insluiting en burgermacht), is zichtbaar dat de invloed, insluiting en deliberatie van burgers door het handelen van 'creators' steeds verder toenemen. Daarnaast wordt het beleidsproces per fase transparanter en beoordelen burgers het proces in grotere mate als legitiem.

In 2010 is er sprake van een non-participatiefase: de plannen die gemaakt zijn in het kader van Project Mainport Rotterdam (PKB PMR) (waarbij 600 hectare landbouwgrond in Buitenland van Rhoo wordt omgevormd tot natuur- en recreatiegebied), zijn zonder inbreng van burgers tot stand gekomen. De burgers ervaren de communicatie rondom dit beleid als 'top down' en zijn gefrustreerd, omdat ze het gevoel hebben dat er niet naar ze wordt

geluisterd. De ‘creators’ hebben in Buitenland van Rhoo in de periode 2010 – 2014 vervolgens via offensieve en defensieve strategieën een transformatie gecreëerd van een non-participatiefase naar een insluitingsfase. Het beleidsplan Veerman (2014) luidt de insluitingsfase officieel in met een nieuw voorstel tot de oprichting van een gebiedscoöperatie die organisch wordt bestuurd. Dat betekent dat de overheid aan de ene kant een stapje terug doet, en de burger aan de andere kant een grotere rol krijgt binnen het beleidvormingsproces. Eind 2015 geven de ‘creators’ aan dat ze tevreden zijn over de mate van empowerment en doen sommigen zelf een stapje terug. Het is de start van de burgermachtfase: burgers zijn partners van de publieke instanties en kunnen met de traditionele machthebbers onderhandelen over de inrichting van het gebied. Planning en verantwoordelijkheden met betrekking worden in de nieuwe gebiedscoöperatie gedeeld.

‘Creators’ hebben in Buitenland van Rhoo dus een belangrijke rol gespeeld in het vergroten van de empowerment binnen het besluitvormingsproces in de periode 2010 – 2015. De ‘creators’ staan aan de basis van de ontwikkeling van democratische innovaties. Als gevolg van de kritische dialoog die de ‘creators’ met staat op gang hebben gebracht, wordt er door de staat een nieuwe democratische institutionele vorm ontwikkeld in de vorm van een organisch bestuurd gebiedscoöperatie. De frustrerende top down bestuursvorm is vervangen door een legitieme bottom up bestuursvorm. Zo wordt uiteindelijk de empowerment van de burgers in het proces vergroot. Een uitgebreidere beschrijving van de resultaten en analyse is te vinden op de pagina’s 43 – 60.

Advies over inrichting gebiedscoöperatie Buitenland van Rhoo

Vervolgens heb ik antwoord gegeven op een tweede vraag: “hoe kan de gebiedscoöperatie (als democratische innovatie) worden ingericht om empowerment na inwerkingtreding van de coöperatie te waarborgen?”. Op intern gebied raad ik om te beginnen aan om voor een vorm van deliberatie te kiezen (zoals een stakeholderdialoog), met een focus op flexibiliteit en zelfreflectie. Daarnaast beveel ik aan om veel aandacht te besteden aan de transparantie van het proces (door het opstellen van deelnamevoorwaarden en regels). Zo kan het vertrouwen tussen burgers en overheidsinstuties weer worden opgebouwd.

Op extern gebied heb ik vastgesteld, dat het voor de realisatie van een organische bestuursvorm belangrijk is dat ‘creators’ de ruimte krijgen om hun mediator- en waakhondfunctie in de toekomst uit te kunnen oefenen. ‘Creators’ vormen de verbindende link tussen overheid en burger (mediator-rol), houden het proces in de gaten en grijpen in

zodra de belangen van de lokale bevolking onvoldoende worden gehoord (waakhondfunctie). ‘Creators’ creëren op deze manier draagvlak en stabiliteit in het proces. Een uitgebreidere beschrijving van de resultaten en analyse is te vinden op de pagina’s 61 – 80.

Hoofdstuk 7: Discussie

Gedurende het schrijven aan mijn onderzoek is het plan van de kwartiermakers ‘Kansen pakken in het ‘Buitenland van Rhooon’’ (2016) gepubliceerd en openbaar gemaakt. In het onderzoek van de kwartiermakers ligt de nadruk op het brede juridische framework. Er wordt bijvoorbeeld beschreven wat ‘akkernatuur’ precies inhoudt, wat de taak van de coöperatie is en hoe de coöperatie(deelnemers) gefinancierd worden (Verdaas et al., 2016). Mijn onderzoek beschrijft vervolgens verschillende concrete oplossingsrichtingen voor het waarborgen van draagvlak, zoals het instellen van een stakeholderdialoog. Daarnaast wordt in het plan van de kwartiermakers de rol van ‘creators’ niet genoemd, hoewel deze van cruciaal belang is voor een stabiel en legitiem beleidsproces.

Mijn kwalitatieve onderzoek is gebaseerd op krantenartikelen en beleidsdocumenten, de direct betrokkenen kon ik niet interviewen. Aan de hand van interviews en de storytelling-methode kan in een vervolgonderzoek binnen de nieuwe coöperatie worden geanalyseerd in hoeverre de deelnemers en buitenstaanders het proces als legitiem achten (wederom aan de hand van invloed, insluiting, deliberatie en transparantie). Verder kan er in een kwantitatief vervolgonderzoek gekeken worden hoe het woordgebruik van de diverse partijen gedurende de periode 2010 – 2015 veranderde. Hoe beschrijft het taalgebruik de relatie tussen de verschillende partijen gedurende de verschillende fasen?

Verder is dit onderzoek is in Nederland uitgevoerd, en de resultaten met betrekking tot de gebiedscoöperatie (‘democratische innovatie’) passen goed binnen het Nederlandse consensusmodel. Met het oog op de generaliseerbaarheid zou het daarom interessant zijn om te onderzoeken of een soortgelijk onderzoek in andere landen tot dezelfde resultaten zou leiden, of dat de resultaten cultuurgebonden zijn.

Tot slot ben ik gedurende mijn onderzoek slechts in beperkte mate ingegaan op de rol van technologie in het creëren van empowerment (bijvoorbeeld het gebruik van social media door de ‘creators’). In een vervolgonderzoek kan het interessant zijn om nieuwe ideeën te ontwikkelen over hoe de technologie ervoor kan zorgen dat empowerment met betrekking tot een democratische innovatie wordt bevorderd. Daarnaast kan er nagedacht worden over hoe de beleidsprocessen precies ingericht kunnen worden zodat ‘creators’ de ruimte krijgen om hun functies (waakhond en verbindende link) uit te kunnen blijven oefenen.

Bibliografie

- AD/Rotterdams Dagblad (2013). *Verzet tegen 'natte natuur' in Buytenland groeit*. Geraadpleegd via <https://www.lexisnexis.nl/producten-en-diensten/producten/lexisnexis-academic> (07 – 08 – 2016)
- Agrimaco (2016). *Boeren in Rhoon willen natuur realiseren*. Geraadpleegd via <http://www.agrimaco.nl/boeren-in-rhoon-willen-natuur-realiseren/> (11 – 04 – 2016)
- Alblas, A.M. (2010). *Boeren: Blijf van onze Rhoonse polders af*. Geraadpleegd via <http://www.rd.nl/vandaag/binnenland/boeren-blijf-van-onze-rhoonse-polders-af-1.161046> (06 – 08 – 2016)
- Albrandswaard in actie (2016). *Vereniging Albrandswaard Landschap*. Geraadpleegd via <http://www.albrandswaardinactie.nl/ontspannen/initiatieven/vereniging-albrandswaards-landschap/> (11 – 04 – 2016)
- Albrandswaard in actie (2013). *Voorstellen van de klankbordgroep de "Buitenlandtafel" op 9 juli 19.00-21.00 uur op de Vlakkenburg*. Geraadpleegd via <http://www.albrandswaardinactie.nl/evenementen/voorstellen-van-de-klankbordgroep-de-buitenlandtafel/> (11 – 04 – 2016)
- Albrandswaardlandschap (2014). *Status advies "Behoud de Polders van het Buitenland van Rhoon"*. Geraadpleegd via <http://www.albrandswaardslandschap.nl/home/946/> (19-02-2016)
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baas, J.H. de & Smit, J. (2016). *Advies kwartiermakers Buitenland van Rhoon: "Kansen pakken in het Buitenland van Rhoon"*. Geraadpleegd via <http://www.agrimaco.nl/wp-content/uploads/2016/06/brief-advies-kwartiermakers-Buitenland-van-Rhoon.pdf> (11 – 04 – 2016)
- Bbest vzw (2016). *Verklarende Woordenlijst*. Geraadpleegd via <http://bbest.be/nl/inhoud/verklarende-woordenlijst> (15 – 02 – 2016)
- Binder, T. (2016). *Het succes van 'Groen Polderen'*. Geraadpleegd via <http://www.vtm-milieu.nl/files/file/Het%20succes%20van%20groen%20polderen.pdf> (06 – 08 – 2016)
- Boeije, H. (2005). *Kwalitatief onderzoek. Onderzoeksmethoden*, 253-289. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International journal of qualitative methods*, 5(3), 12-23.

- Braakman, J. (2014, 23 december). Kamer steunt creatieve oplossing voor Rhooen. *Boerderij Vandaag*, p. 3.
- Carnisse Grienden (2010). *Brief aan: de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Cie. Infrastructuur en Milieu*. Geraadpleegd via http://www.internetmr.nl/cgi/editpg_show41?carnissegrienden.nl;tekst;161;4 (06 – 08 – 2016)
- Carnissegrienden (2015). *Het Buitenland van Rhooen*. Geraadpleegd via http://www.internetmr.nl/cgi/editpg_show41?carnissegrienden.nl;tekst;234;3 (03 – 04 – 2016)
- Carnisse Grienden (2016). *Het Buitenland van Rhooen. Advies kwartiermakers*. Geraadpleegd via <http://www.carnissegrienden.nl/actualiteiten/buytenland-van-rhooen/> (11 – 05 – 2016)
- CBO (2016). *Empowerment*. Geraadpleegd via <http://www.gbkwaliteit.nl/index.cfm?act=esite.tonen&pagina=49> (15 – 02 – 2016)
- Chambers, S., & Kopstein, J. (2006). Civil society and the state. *The Oxford handbook of political theory*, 363-381.
- Chapman, J. (2004). *System failure: Why governments must learn to think differently*. Londen: Demos.
- ChristenUnie SGP Albrandswaard (2013). *Toekomstvisie waarin geen boer of koe te bekennen was*. Geraadpleegd via <https://albrandswaard.christenunie.nl/k/news/view/596960/314663/toekomstvisie-waarin-geen-boer-of-koe-te-bekennen-was.html> (06 – 08 – 2016)
- De Botlek (2016). *Warnaar: Behoud de polder zoveel mogelijk als hij is*. Geraadpleegd via <http://hoogvlietalbrandswaard.debotlek.nl/nieuws/wim-g%C3%A9-warnaar-behoud-de-polder-zoveel-mogelijk-als-hij-is-1.5877837> (06 – 08 – 2016)
- Dichtbij (2015). *Rhooen: Polderkinderen in Tweede Kamer*. Geraadpleegd via <http://www.dichtbij.nl/bar/regionaal-nieuws/artikel/4050861/polderkinderen-in-tweede-kamer.aspx> (21 – 04 – 2016)
- EenVandaag (2013). *Actie tegen ontpolderen Buitenland van Rhooen*. Geraadpleegd via http://www.eenvandaag.nl/binnenland/47883/actie_tegen_ontpolderen_buitenland_van_rhoon (01 - 12 - 2016)
- Europa Nu (2014). *Aanbieding Burgerinitiatief "Stop het project Buitenland nu" door de actiegroep De Polderkinderen, Den Haag*. Geraadpleegd via http://www.europa-nu.nl/id/vjo3aeb2nw4/agenda/aanbieding_burgerinitiatief_stop_het?v=1&ctx=vgg6d3r5tyt4 (11 – 04 – 2016)

- Evenement, conference innovating democracy, 30 november 2016, Amsterdam
(<https://dezwijger.nl/programma/conference-on-innovating-democracy>)
- Evenement, organisatieontwikkeling in Zuid-Holland: Het effect van verhalen vertellen als instrument voor organisatieontwikkeling, 4 maart 2016, Den Haag
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Foster, J. (2009). *What do we mean by grassroots?*. Geraadpleegd via <http://www.janisfoster.com/2009/10/what-do-we-mean-by-grassroots.html> (01 – 12 – 2016)
- Free Nature (2012). *Klimaatbuffer Koedood feestelijk geopend*. Geraadpleegd via <http://www.freenature.nl/free/p000530/nieuws/nieuwsarchief/2012-april-juni/klimaatbuffer-koedood-feestelijk-geopend> (01 – 05 – 2016)
- Gemeente Albrandswaard (2012). *Landschapsontwikkelingsplan Polder Albrandswaard*.
- Grassroots Grantmakers (2016). *What is a grassroots group?*. Geraadpleegd via <http://www.grassrootsgrantmakers.org/grassroots-grantmaking/what-is-a-grassroots-group/> (01 – 12 – 2016)
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Michels, A. (2012). Citizen participation in local policy making: Design and democracy. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 285-292.
- Morse, J. M., Barrett, M., Mayan, M., Olson, K., & Spiers, J. (2002). Verification strategies for establishing reliability and validity in qualitative research. *International journal of qualitative methods*, 1(2), 13-22.
- MVO Masters (2016). *Stakeholderdialoog*. Geraadpleegd via <http://mvomasters.nl/stakeholderdialoog/> (11 – 04 – 2016)
- Natuur en Milieu Federatie Zuid-Holland (2016). *Buitenland van Rhoon, verder weg dan ooit*. Geraadpleegd via <http://milieufederatie.nl/nieuws/buitenland-van-rhoon-verder-weg-dan-ooit/> (01 – 05 – 2016)
- Natuur en Milieu Federatie Zuid-Holland (2016). *Project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Geraadpleegd via <http://milieufederatie.nl/themas/duurzame-haven/project-mainportontwikkeling-rotterdam/> (01 – 05 – 2016)
- Natuur Rhoon (2015). *Kwartiermakers voor de Gebiedscoöperatie Buitenland van Rhoon*. Geraadpleegd via <http://www.natuurrhoon.nl/kwartiermakers-voor-de-gebiedscooperatie-buitenland-van-rhoon/> (21 – 04 – 2016)
- Nierop, J. van (2013). *Ruimtelijke ordening studeren om een plan te voorkomen*.

- Geraadpleegd via <http://profielen.hr.nl/2013/ruimtelijke-ordening-studeren-om-een-plan-te-voorkomen/?plain=22311> (06 – 08 – 2016)
- Nieuwe Oogst (2015). *Boeren Rhoon willen praten over inhoud*. Geraadpleegd via <https://www.nieuweoogst.nu/nieuws/2015/07/17/boeren-rhoon-willen-praten-over-inhoud> (11 – 04 – 2016)
- Nieuworganiseren.nu (2014). *Deliberatieve democratie*. Geraadpleegd via <http://www.nieuworganiseren.nu/toolbox/deliberatieve-democratie/> (21 – 04 – 2016)
- O'Leary, Z. (2014). *The essential guide to doing your research project*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Oppewal, J. (2013, 6 december). Red de Rhoonse boerenpolder. *Boerderij Vandaag*, p. 2.
- Ossewaarde, R. et al. (2011). *Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel*.
- Parlement & Politiek (2016). *Ruimtelijk beleid*. Geraadpleegd via https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1re/ruimtelijk_beleid (01 – 05 – 2016)
- Persoonlijke communicatie, organisatieadviseur gemeente Rotterdam, 14 maart 2016
- Persoonlijke communicatie, senior projectmanager / omgevingsmanager provincie Zuid-Holland, 3 februari 2016
- Persoonlijke communicatie, onderzoeker burgerparticipatie en theorie & praktijk van de (lokale) democratie, 24 mei 2016
- Persoonlijke communicatie, onderzoeker lokaal bestuur, lokale democratie en de rol van politieke partijen, 30 mei 2016
- Persoonlijke communicatie Joxhorst met gebiedscoördinator gemeente Amsterdam Noord-Oost, 18 april 2013
- Peter Verkade Landschapsarchitect (2016). *Het Buitenland van Rhoon schetsontwerp*. Geraadpleegd via http://www.pvla.nl/projecten_detail.asp?pid=1853&sid=2312 (15 – 07 – 2016)
- Peter Verkade Landschapsarchitect (2016). *Projecten Landschapspark Buytenland*. Geraadpleegd via http://www.pvla.nl/projecten_detail.asp?pid=1853&sid=1890 (15 – 07 – 2016)
- Petities24.com (2016). *STOP project Buytenland nu!*. Geraadpleegd via http://www.petities24.com/stop_project_buytenland_nu (11 – 06 – 2016)
- Polderdag Rhoon (2013). *03/11 Polderkinderen openen website petitie*. Geraadpleegd via http://www.polderdag-rhoon.nl/defaultf658.html?page_id=5&news_id=49 (11 – 04 – 2016)

- Portefeuillehouders PMR/750ha (2015). *Veertiende voortgangsrapportage PMR/750ha*.
- Port of Rotterdam (2016). *Twee doelen, drie deelprojecten*. Geraadpleegd via <https://www.maasvlakte2.com/nl/index/show/id/36/mainportontwikkeling-rotterdam> (01 – 05 – 2016)
- PPA (2009). *Inspraak PPA (ook namens: 'De Carnisse Grienden') – Commissievergadering PS, 2 december 2009*. Geraadpleegd via http://www.internetmr.nl/cgi/editpg_show41?carnissegrienden.nl;tekst;97;4 (11 – 04 – 2016)
- PPP Lab (2016). *What's the difference between public and private?*. Geraadpleegd via <http://www.ppplab.org/card/02-defining-public-private-partnerships/> (11 – 04 – 2016)
- PvdA Nederland (2016). *Provinciale Staten scherpt plannen Buitenland van Rhoon aan*. Geraadpleegd via <https://zuidholland.pvda.nl/2016/09/16/provinciale-staten-scherpt-plannen-buitenland-van-rhoon-aan/> (01 – 05 – 2016)
- Red de polders in Rhoon (2014). *Achtergrond*. Geraadpleegd via http://www.redpoldersrhoon.nl/?page_id=15 (11 – 04 – 2016)
- Red de polders in Rhoon (2014). *Alternatief plan*. Geraadpleegd via http://www.redpoldersrhoon.nl/?page_id=396 (11 – 04 – 2016)
- RTV Rijnmond (2014). *Geen natte natuur in natuurgebied Buitenland*. Geraadpleegd via <http://www.rijnmond.nl/nieuws/116634/Geen-natte-natuur-in-natuurgebied-Buitenland> (10 – 03 – 2016)
- Ruddin, L. P. (2006). You can generalize stupid! Social scientists, Bent Flyvbjerg, and case study methodology. *Qualitative Inquiry*, 12(4), 797-812.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Trouwborst, W. (2009). *Belevingswaardenonderzoek – deel 2. Rapportage field- en deskresearch aanbodzijde markt en trendonderzoek*.
- VABIJ (2016). *Reactie VABIJ op advies kwartiermakers*.
- Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat (2009). *Kamerstuk 24691, nummer 100: Lijst van vragen en antwoorden*.
- Veerman (2014). *“Behoud de polders van het Buitenland van Rhoon!”*. Een verkennend onderzoek door Prof. Dr. C.P. Veerman.
- Verdaas, C. et al. (2016). *Kansen pakken in het 'Buitenland van Rhoon': Samenwerken in een coöperatieve gebiedsontwikkeling*.
- Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (2014). *Levend Buitenland van Rhoon. Zorg voor natuurrijk en idyllisch landschap voor Stadsregio Rotterdam*.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011). *Implementatie en gebruik participatieladder. Een inventarisatie naar de stand van zaken bij 24 gemeenten en ISD-en.*
- Vos, A. (2011). *Het glijdend draagvlak. Onvrede proces creëren draagvlak voor 600 ha. nieuwe natuur.* Geraadpleegd via <https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&ved=0ahUKEwjExqjuzevOAhXCfRoKHcyzB0k4ChAWCCQwAg&url=https%3A%2F%2Fraad.albrandswaard.nl%2FVergaderingen%2FGemeenteraad%2F2011%2F14-maart%2F20%3A30%2FIngekomen-stukken-raad-14.03..2011%2F5-01-Adjan-Vos-onvrede-proces-creeren-draagvlak-voor-600-ha.pdf&usq=AFQjCNGiYhTvSkteXT-qfNoWivfx2wSQDw> (06 – 08 – 2016)
- VVD Albrandswaard (2012). *Hoop voor de polders?* Geraadpleegd via <http://www.vvdalbrandswaard.nl/index.php/archief/14-nieuws/113-hoop-voor-de-polders> (11 - 06 - 2016)
- Warnaar, W. G. (2013). *Polderkolder 281 – 290. Instelling Buitenlandtafel.* Geraadpleegd via http://www.polderdag-rhoon.nl/uploaded_files/Polderkolder%20281_290.pdf (11 – 04 – 2016)
- Warnaar, W. G. (2014). *Polderkolder 331 – 340. Plan Veerman.* Geraadpleegd via http://www.polderdag-rhoon.nl/uploaded_files/Polderkolder%20331_340.pdf (11 – 04 – 2016)
- Warnaar, W. G. (2016). *Polderkolder 361 – 370.* Geraadpleegd via http://www.polderdag-rhoon.nl/uploaded_files/Polderkolder%20361_370.pdf (11 – 04 – 2016)
- Warnaar, W. G. (2014). *Presentatie alternatief boeren Buitenland van Rhoon.* Geraadpleegd via <http://www.dichtbij.nl/voorne-putten/regionaal-nieuws/artikel/3394709/presentatie-alternatief-boeren-buitenland-van-rhoon.aspx> (11 – 04 – 2016)
- Warnaar, W. G. (2014). *Raad kiest voor alternatief Buitenland van Rhoon.* Geraadpleegd via <http://www.dichtbij.nl/voorne-putten/regionaal-nieuws/artikel/3400400/raad-kiest-voor-alternatief-buitenland-van-rhoon.aspx> (11 – 04 – 2016)
- Zuid-Holland (2016). *Advies kwartiermakers Buitenland van Rhoon vastgesteld.* Geraadpleegd via <http://www.zuid-holland.nl/kaart/nieuws/@13577/advies-buitenland/> (11 – 04 – 2016)
- Zuid-Holland (2016). *Advies kwartiermakers Buitenland van Rhoon vastgesteld.* Geraadpleegd via <http://www.zuid-holland.nl/overons/bestuur-zh/gedeputeerde-staten/han-weber/@13577/advies-buitenland/> (21 – 04 – 2016)
- Zuid-Holland (2013). *Klankbordgroep Buitenland van Rhoon van start.*

Geraadpleegd via <https://drimble.nl/ regio/zuid-holland/15828099/klankbordgroep-buitenland-van-rhoon-van-start.html> (11 – 04 – 2016)

Zuid-Holland (2016). *Provincie Zuid-Holland*. Geraadpleegd via <http://www.zuid-holland.nl/> (03 – 04 – 2016)

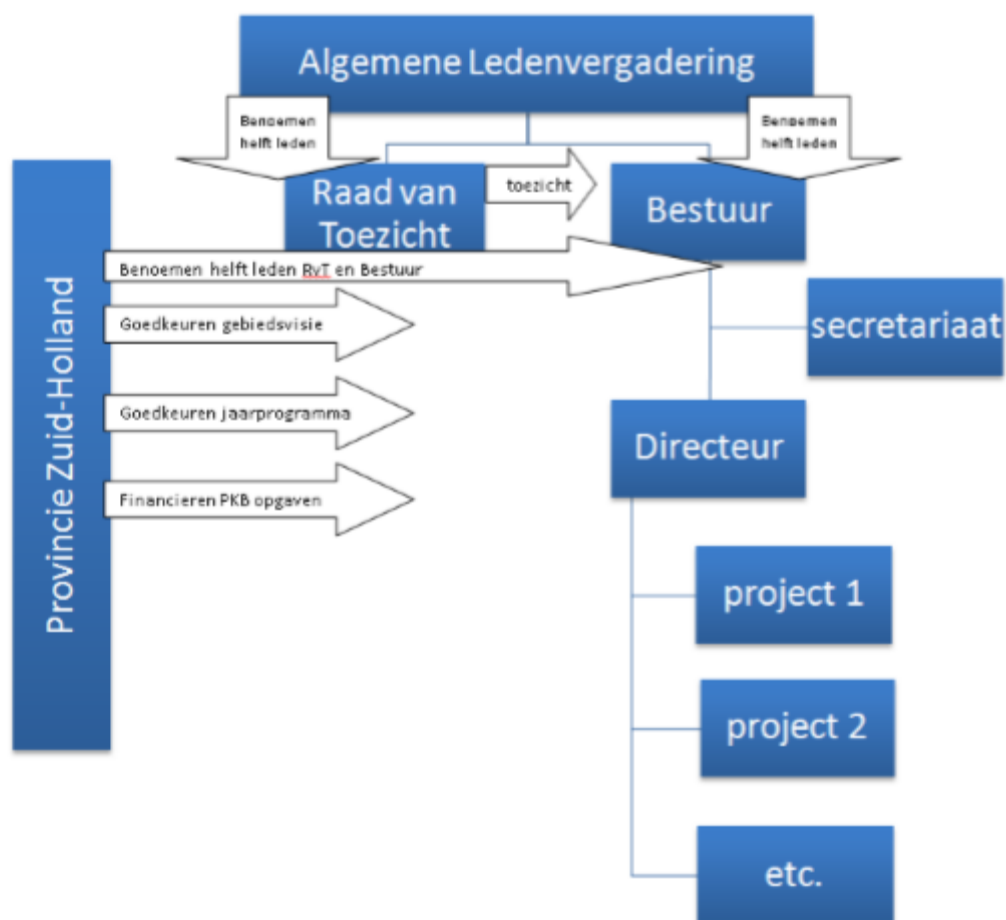
Bijlagen



Afbeelding 1. Foto impressie Samen Ontwikkelen (Bijeenkomst gemeente Den Haag Get Connected, 4 maart 2016)



Afbeelding 2. De polder omstreeks 1892 (Landschapontwikkelingsplan Polder Albrandswaard, 2012)



Afbeelding 3. Voorstel organogram Gebiedscoöperatie Polders van Rhoon (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014)

Samenstelling gremia gebiedscoöperatie

Orgaan	Samenstelling
Algemene ledenvergadering	Ondernemers, grondeigenaren en burgers (maximaal 30)
Bestuur (7 personen)	Onafhankelijk voorzitter 3 leden gekozen door ledenvergadering (ondernemer, grondeigenaar en bewoner van het gebied) 3 leden voorgedragen door Provincie Zuid-Holland
Raad van Toezicht (5 pers.)	Onafhankelijk voorzitter 2 leden gekozen door ledenvergadering 2 leden voorgedragen door Provincie Zuid-Holland

Afbeelding 4. Samenstelling gremia gebiedscoöperatie (Rapport Buitenland van Rhoon, 2014)