

De overheid trekt zich terug: burgerinitiatieven opnemen in het planningsproces.

Een onderzoek naar institutionalisering van burgerinitiatieven

Jelle Hugen



Bachelorthesis Geografie, planologie en milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2016

De overheid trekt zich terug: burgerinitiatieven opnemen in het planningsproces.

Een onderzoek naar institutionalisering van burgerinitiatieven

Jelle Hugen

Bachelorthesis Geografie, planologie en milieu (GPM)

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Studentnummer: 4337875

Begeleider: Marlies Meijer

Aantal woorden hoofdtekst: 24.572

Juni 2016

Voorwoord

Voor u ligt de kroon op mijn Bachelor Geografie, Planologie en milieu aan de universiteit van Nijmegen. Dit eindresultaat gaat over burgerparticipatie en hoe die processen actief opgenomen worden in het ruimtelijk beleid van gemeenten. Dit onderzoek is niet zomaar ontstaan en heeft heel wat ups en downs gekend voordat het hier ligt in deze vorm.

Om het te krijgen zoals het nu is wil ik graag Neeltje de Hoop en Lotte Huiskens bedanken. Zij hebben ook een thesis geschreven over burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Door ochtenden en middagen samen te sparren over theorie, methoden en analyse hebben we elkaar verder kunnen helpen en is mijn werk beter geworden. Daarnaast wil ik graag mijn familie bedanken. Mijn dank is zo groot dat ik ze bij naam noem: Thea, Gerard, Anne en Emma. Zonder hun onvoorwaardelijke steun en hulp had ik deze thesis nooit kunnen schrijven. Wellicht vonden ze het irritant als ik de huishoudelijke taken niet of minder goed uitvoerde als anders. Dit stond allemaal in het teken van het schrijven van de thesis. Soms was ik ook prikkelbaar en soms weer vol met emotie. Het was voor hun dan ook vaak afzien als ik het over de scriptie had of ermee aan het werken was. Ook de hond Saar moest het soms ontzien omdat ik geen tijd had om haar uit te laten.

Vervolgens wil ik de betrokken gemeenten bedanken, namelijk Berkelland en Rijnwaarden. Hoeveel koffie ik daar niet gedronken heb op de gemeentehuizen is ontelbaar. Dit gaf me letterlijk en figuurlijk een warm gevoel. De gemeente waren betrokken en stonden open voor interviews. Nog nooit heb ik van een van deze twee gemeentes een afwijzing gehad. Nooit hoorde ik: “ik heb geen tijd of zoek maar een andere gemeente.” Ik voelde me thuis en vrij als ik bij de gemeente Berkelland of Rijnwaarden was.

Mijn allergrootste dank gaat uit naar Marlies Meijer. Zij was de scriptiebegeleider en heeft talloze keren suggesties, tips, aanvullingen en verbeteringen gegeven. Hierdoor ziet de scriptie er zowel inhoudelijk als taalkundig verzorgd uit. Voor problemen of vragen was Marlies altijd snel bereikbaar en heeft ze zeer waardevolle dingen meegegeven. Ik ben daarom erg dankbaar voor de hulp en adviezen die Marlies meegegeven heeft waardoor ik de Bachelorthesis heb kunnen afronden. Naast deze mensen wil ik u uitnodigen om dit werk te lezen.

Jelle Hugen,
Aerd, juni 2016

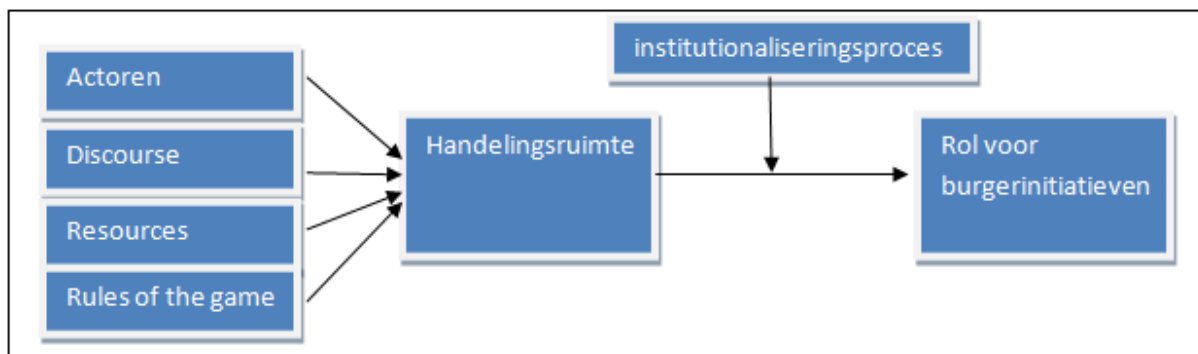
Samenvatting

De bevolkingskrimp is de laatste jaren steeds voelbaarder geworden in de samenleving. Deze maatschappelijke ontwikkeling lijkt zich door te zetten en steeds meer grip te krijgen op leefbaarheid en voorzieningenniveau. Daarnaast is de overheid ook steeds meer haar taken aan het loslaten en probeert zo mogelijk taken aan de burgers, bedrijven, dorpsbelangenorganisaties en verenigingen over te dragen. Er zijn kortom steeds meer kansen en ruimte voor burgerinitiatieven. Als de burgers en hun burgerinitiatieven steeds meer taken overnemen, dan moet het beleid daarop worden aangepast. Overheden kampen met het klassieke dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit en een burger houdt zich daar minder mee bezig. Burgerinitiatieven worden steeds belangrijker en nemen een steeds grotere rol in. Hierdoor is er een vraag naar een institutionalisering van burgerinitiatieven in het beleid.

De doelstelling van dit onderzoek luidt: “meer inzicht krijgen in de institutionalisering van bottom-up planning rekening houdend met de waarborging van flexibiliteit en rechtszekerheid door overheden”.

Hierbij hoort de volgende hoofdvraag: “Hoe gaan gemeenten om met de rechtszekerheid en de flexibiliteit in institutionaliseringsprocessen van burgerinitiatieven?”

Voor deze doelstelling en hoofdvraag zijn er allereerst theorieën bestudeert, namelijk the structuration theory, the collaborative planning en de beleidsarrangementen benadering. De beleidsarrangementen benadering gaat in op vier concepten: actoren, discourse, resources en rules of the game, die een soort handelingsveld vormen voor actoren (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). In deze theorie is ook aandacht voor de rechtszekerheid en flexibiliteit van het beleid. Vanuit deze theorieën is er een conceptueel model gemaakt. Dit conceptueel model is hieronder te zien.



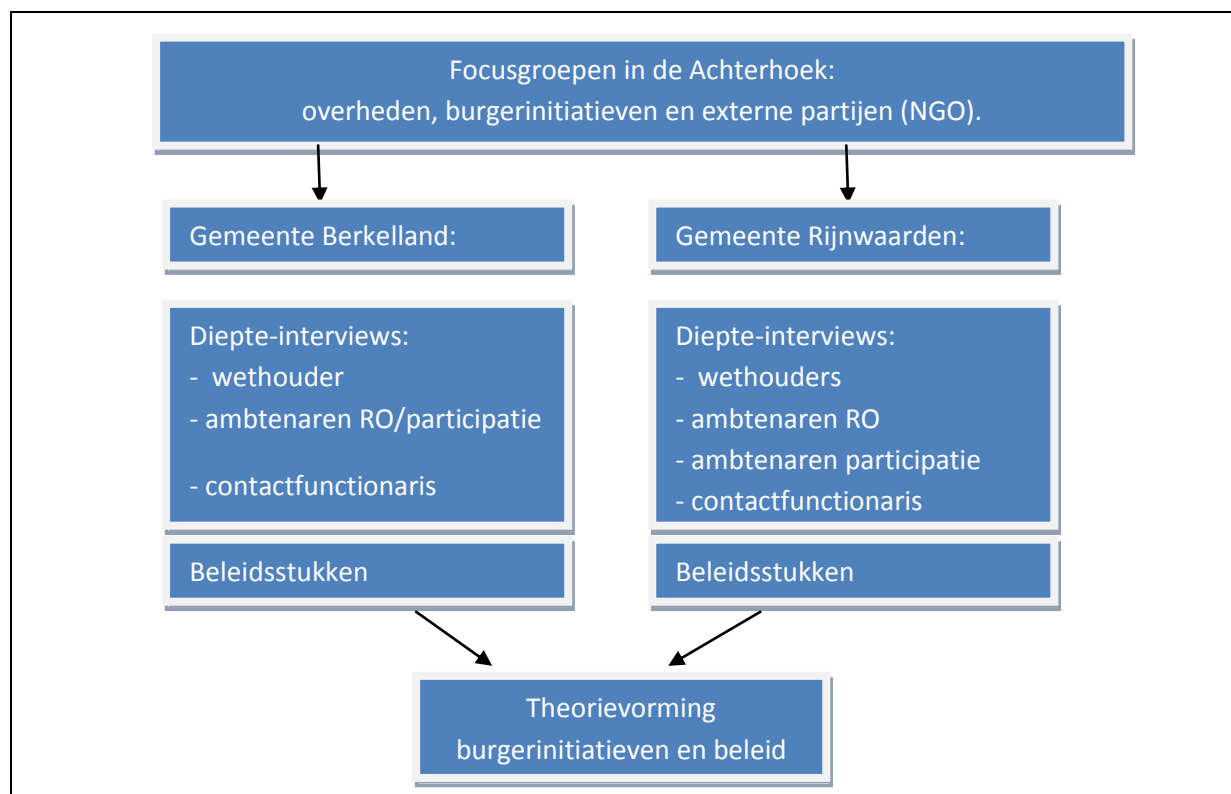
Figuur 3: conceptueel model, bron: eigen model, 2016.

Om de hoofdvraag te beantwoorden is er gekozen voor een kwalitatieve benadering van de data en is er gekozen voor een combinatie van een casestudy en een gefundeerde theoriebenadering. Deze beide onderzoeksstrategieën zijn te koppelen door de analyse te laten bestaan uit een grounded theory (Creswell, 2012). Er is gebruik gemaakt van twee cases, te weten: de gemeente Berkelland en de gemeente Rijnwaarden. Tussen de beide gemeenten zijn verschillen en overeenkomsten en vormen de verantwoording voor die cases. Dit is te vinden in tabel 1 op de volgende pagina.

Overeenkomsten	Verschillen
Beide gemeenten liggen in de provincie Gelderland.	Bevolkingskrimp speelt in de gemeente Berkelland een grotere rol dan in de gemeente Rijnwaarden.
Beide gemeenten zijn plattelandsgemeenten.	De gemeente Berkelland staat al langer open voor burgerinitiatieven, bij de gemeente Rijnwaarden staat dit beleid nog in de kinderschoenen.
	Burgerinitiatieven vallen in de gemeente Berkelland onder de portefeuille ruimtelijk domein, in de gemeente Rijnwaarden onder de portefeuille zorg en welzijn.

Tabel 1: verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden.

De data van de gemeente Berkelland en Rijnwaarden is verzameld door middel van beleidsstukken, diepte-interviews en focusgroepen. De gemeenten handelen met de risico's en de kansen van burgerinitiatieven ten aanzien van het beleid. Daarom is er alleen bij de overheden data verzameld. Een overzicht van de dataverzameling is hieronder weergegeven.



Figuur 8: datatriangulatie en dataverzameling, bron: eigen model, 2016.

Vervolgens is er met Atlas.ti een analyse gemaakt voor de beleidsarrangementen benadering en de grounded theory.

De gemeente Berkelland is een gemeente die in 2005 een gemeentelijke herindeling heeft ondergaan met de gemeenten Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo. Sinds de herindeling is het college actief bezig met een cultuuromslag en een steeds grotere rol aan de burgers, bedrijven en verenigingen te geven. Deze cultuuromslag wordt de overheidsparticipatie genoemd. Deze

cultuuromslag wordt ook langzamerhand in de gemeente Rijnwaarden bewerkstelligt. De gemeente Rijnwaarden is een kleine gemeente met zes kernen. De gemeente is actief bezig met een herindeling met de gemeente Zevenaar die in 2018 officieel moet zijn. Naast de cultuuromslag is de rol van de overheid nagenoeg gelijk. Beide gemeenten vinden dat de overheid zich bezig moet houden met kerntaken en dat de lokale gemeenschappen de rest van de taken kan uitvoeren. Een gemeente moet hier stimulerend en ondersteunend in optreden. Het verbinden van partijen of het creëren van draagvlak kan een goed hulpmiddel zijn. Daarnaast hebben beide gemeenten last van versnipperde wetgeving. De hele wetgeving rondom de planologie is zo versnipperd, dat het aan vervanging toe is. de omgevingswet kan daar een invulling aan geven door meer integraal naar een gebied te kijken. De rol van de burgerinitiatieven is dat zij concrete projecten aanpakken en kijken vanuit de wensen en behoeften vanuit een kern. Een overheid zal dan moeten kijken of het binnen het beleid of de wetgeving past.

De gemeenten Berkelland en Rijnwaarden kennen naast overeenkomsten ook verschillen. De gemeente Berkelland is bezig met overheidsparticipatie en laat taken en bevoegdheden over aan burgers, bedrijven, dorpsbelangenorganisaties en verenigingen. In de gemeente Rijnwaarden hebben deze partners een meer adviserende rol en leveren een bijdrage aan het beleid. Hierdoor is er in de gemeente Rijnwaarden meer sprake van burgerparticipatie. Daarnaast hebben de dorpsbelangenorganisaties in de gemeente Rijnwaarden een adviesrol en in de gemeente Berkelland hebben de dorpsbelangenorganisaties een rol in het vinden van draagvlak in de buurt en het ontwikkelen van dorpsvisies. Deze rollen kennen een grotere verantwoordelijkheid dan een adviesrol in de gemeente Rijnwaarden. Tevens werkt de gemeente Berkelland al veel langer met burgerinitiatieven en probeert het steeds zichtbaarder te maken. In de gemeente Rijnwaarden staat het beleid rondom burgerinitiatieven in de kinderschoenen. Het beleid is in de gemeente Berkelland dan ook erg grofmazig waardoor burgerinitiatieven goed kunnen passen en uitgevoerd kunnen worden. De gemeente Rijnwaarden heeft nog vooral sturend beleid maar daar komt langzamerhand verandering in.

Hieronder zijn de beleidsarrangementen van beide gemeenten weergegeven.

Het beleidsarrangement van de gemeente Berkelland	
Actoren	College: stimuleren, aanjagen en ondersteunen van burgerinitiatieven. De koers inzetten van overheidsparticipatie. Ambtenaren: ophalen van de agenda's (gebiedsambtenaar) en het ondersteunen in het opstellen van dorpsplannen en kernenvisies. Ondersteuning aan burgerinitiatieven bieden door middel van contactfunctionarissen of inzetten van ambtelijke kennis. Verwachting burgerinitiatief: draagvlak zoeken en contact houden met de omgeving. dorpsbelangenorganisatie: overkoepelend orgaan van de verenigingen in het dorp en is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een dorpsplan of uitwerking van een kernenfoto.
Discourse	Maatschappelijke ontwikkelingen: bevolkingskrimp en overheidsparticipatie.

	Cultuuromslag: “doe het samen samenleving”, terugtrekkende overheid en overheidsparticipatie. Beleid: doorvoeren van de cultuuromslag en maatschappelijke ontwikkelingen waarin expliciet aandacht is voor burgerinitiatieven.
Resources	Netwerken: door middel van kernenfoto's en dorpsplannen het verbinden van de gemeente Berkelland en burgerinitiatieven, verenigingen en bedrijven. Financiële middelen: de gemeente Berkelland heeft een subsidieverordening voor burgerinitiatieven en de contactfunctionarissen helpen actief mee met het vinden van subsidies. Kennis: verbinden van kennis door het ontwikkelen van gedeelde opgaven in de kernenfoto's of dorpsplannen.
Rules of the game	Wetgeving: flexibele kaders en open normen in het gemeentelijk beleid. Belemmeringen door het regionale beleid. Dilemma rechtszekerheid en flexibiliteit: flexibiliteit waarborgen door met de omwonenden in gesprek te gaan. Tevens spant de gemeente Berkelland zich in om het provinciale beleid te veranderen.

Tabel 2: het beleidsarrangement van de gemeente Berkelland, bron: eigen model, 2016.

Het beleidsarrangement van de gemeente Rijnwaarden	
Actoren	College: bestuurlijke verantwoordelijkheden, aanjagen burgerinitiatieven. Ambtenaren: betrokkenheid burgers stimuleren, competenties, communicatie. Dorpsraad: adviesrol in het beleid. Verwachtingen burgerinitiatief: maatwerk, oppakken taken overheid.
Discourse	Maatschappelijke ontwikkelingen: overgang sociaal domein en aantreden omgevingswet. Cultuuromslag: terugtrekkende overheid, oppakken burgers. Beleid: invloed burgers, dorpsraden en verenigingen groter, integraal beleid.
Resources	Netwerken: door informatieavonden en creëren via regierol gemeente. Financiële middelen: belangen verbinden om subsidie te verkrijgen. Kennis: ophalen lokale kennis en competenties ambtenaar om dat te realiseren.

Rules of the game

Wetgeving: flexibiliteit in de normen in het gemeentelijk beleid, maar niet afwijken van het beleid. Belemmeringen door de meerjaren begroting.

Dilemma rechtszekerheid en flexibiliteit: verandering in het dilemma door de komst van de omgevingsvisie en open kaders in het ruimtelijk beleid.

Tabel 3: het beleidsarrangement van de gemeente Berkelland, bron: eigen model, 2016.

Het antwoord op de hoofdvraag is als volgt: de burgerinitiatieven krijgen een grotere rol en zullen die rol alleen kunnen vervullen als er ook handvaten, afspraken en aandacht is vanuit de overheid. Deze institutionalisering is volop in beweging. Burgers, bedrijven en verenigingen worden steeds meer opgenomen en gehoord in het ontwikkelen van beleid en hoe de burgers daar ideeën bij hebben. Ze delen dan kennis en overheden geven met die kennis invulling aan het ruimtelijk beleid. Naast de ontwikkeling van beleid is de uitvoering van het beleid een belangrijk punt om burgers, bedrijven, verenigingen en DBO's te raadplegen. Zij hebben ideeën over hoe het eruit moet komen te zien. Om zoveel mogelijk burgers te betrekken in het beleid is het noodzakelijk dat het om concrete ideeën of beleid gaat en dat de tussenstappen en de bestuurlijke verantwoordelijkheid, waaronder de wetgeving, bij de desbetreffende overheidsorganen is. Daarna dient er een evaluatie plaats te vinden tussen de overheden en de betrokken partijen over de ervaring en de uitkomsten van het proces. Tevens is het stellen van afspraken in convenanten een optie om de rechtszekerheid van een burgerinitiatief of het oppakken van overheidstaken gewenst. Dit is afhankelijk van de lokale samenlevingen. Voor die lokale samenlevingen is het maatwerk en de behoefte aan een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling cruciaal. De participatie en burgerinitiatieven moeten aansluiten op de behoefte van de lokale gemeenschappen. Dus de burgerinitiatieven zijn meer gepaard met netwerken, kennis, middelen en ondersteuning in plaats van wetgeving. Normen en waarden zijn dus belangrijker dan wetgeving voor de institutionalisering van een burgerinitiatief. Waar het mogelijk is, is het voor burgerinitiatieven handig dat de wetgeving zo soepel en grofmazig op te stellen. Hier speelt bestuurscultuur en houding van de overheid een grote rol om de burgerinitiatieven op te nemen in het ruimtelijk beleid. Deze overgang is al ingezet door bijvoorbeeld de gemeente Berkelland dat het overheidsbeleid steeds meer aangepast wordt aan de burgers. Deze bestuursstijl zal mogelijkheden bieden aan burgers, bedrijven en verenigingen, maar zal wel enige tijd duren en een lange weg vragen. Om burgerinitiatieven een nog grotere rol te laten spelen zouden er samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan tussen partijen en overheden door dorpsplannen te maken waarin het overheidsbeleid en de lokale wensen en behoeften steeds meer gecombineerd worden. Het maatwerk kan ook door de omgevingsvisie vergroot worden omdat er op een meer integrale manier naar de ruimte gekeken wordt. Hierdoor komt de initiatiefnemer met één totale vraag bij de gemeente en krijgt en daardoor de initiatiefnemer een oplossing krijgt die eenvoudiger wordt en het hele initiatief beslaat.

Voor mogelijk vervolg onderzoek kan er gekeken worden of deze uitkomsten ook gelden voor grotere gemeenten. De gemeenten Berkelland en Rijnwaarden zijn plattelandsgemeenten waar burgers snelle lijntjes hebben tussen de gemeente en de burgerinitiatieven. Daarnaast brengt de omgevingsvisie nog enigszins een onduidelijkheid over de invulling van het ruimtelijk beleid. Dit onderzoek zou nog eens gedaan kunnen worden als de omgevingsvisie enige tijd verplicht is. Tot slot zou er onderzoek gedaan kunnen worden naar de burgerinitiatieven in de loop der tijd. De werkwijze en invulling is per gemeente heel verschillend.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	V
------------------	----------

SAMENVATTING	VI
---------------------	-----------

HOOFDSTUK 1: INLEIDING	1
-------------------------------	----------

1.1 PROJECTKADER.....	1
1.2 DOELSTELLING	3
1.1 RELEVANTIE.....	3
1.1.1 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	3
1.1.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	4
1.4 ONDERZOEKSMODEL	4
1.5 VRAAGSTELLING	5
1.6 LEESWIJZER.....	6

HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER	7
---------------------------------------	----------

2.1 BEGRIPSBEPALING	7
2.1.1 TOP-DOWN EN BOTTOM-UP PLANNING	7
2.1.2 DILEMMA TUSSEN RECHTSZEKERHEID EN FLEXIBILITEIT	8
2.1.3 INSTITUTIONALISERING	8
2.2 THEORIEËN	9
2.2.1 STRUCTURATION THEORIE	9
2.2.2 COLLABORATIVE PLANNING	11
2.2.3 BELEIDSARRANGEMENTEN BENADERING	12
2.3 CONCEPTUEEL MODEL	13

HOOFDSTUK 3: METHODOLOGIE	14
----------------------------------	-----------

3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIEËN	14
3.1.1. GELDIGHED	15
3.2 ONDERZOEKSMATERIALEN.....	15
3.3 VERANTWOORDING CASES.....	16
3.4 DATAVERZAMELING	19
3.4.1 FOCUSGROEPEN	19
3.4.2 RESPONDENTEN	20
3.4.3 BELEIDSSTUKKEN	20
3.4.4 DATATRIANGULATIE	20
3.4.5 BEANTWOORDING DEELVRAGEN	21
3.5 DATA-ANALYSE.....	22

HOOFDSTUK 4: RESULTATEN	27
4.1 GEMEENTE BERKELLAND	27
4.1.1 ACTOREN BERKELLAND	28
4.1.2 DISCOURSE	32
4.1.3 RESOURCES	33
4.1.4 RULES OF THE GAME	34
4.1.5 HET BELEIDSARRANGEMENT	36
4.2 GEMEENTE RIJNWAARDEN	37
4.2.1 ACTOREN	38
4.2.2 DISCOURSE	40
4.2.3 RESOURCES	42
4.2.4 RULES OF THE GAME	43
4.2.5 HET BELEIDSARRANGEMENT	44
4.3 SYNTHESE	45
4.3.1 OVEREENKOMSTEN	45
4.3.2 VERSCHILLEN	45
HOOFDSTUK 5: ANALYSE	47
5.1 HANDELINGSRUIMTE BURGERINITIATIEVEN.	47
5.2 INSTITUTIONALISERING	48
HOOFDSTUK 6: CONCLUSIE	52
6.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN	52
6.2 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG	54
HOOFDSTUK 7: DISCUSSIE	56
7.1 REFLECTIE	56
7.2 VERVOLGONDERZOEK	57
LITERATUUR	59
BIJLAGE 1: FOCUSGROEPEN	65
BIJLAGE 2: OPERATIONALISERING INTERVIEWGUIDE	67
BIJLAGE 3: INTERVIEWGUIDE AMBTENAREN EN WETHOUDERS	69
BIJLAGE 4: RESPONDENTEN	72

BIJLAGE 5: BELEIDSSTUKKEN**74****BIJLAGE 6: CODEBOEK****77**

Figurenlijst

Tabel 1: verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden.	19
Tabel 2: het beleidsarrangement van de gemeente Berkelland, bron: eigen model, 2016.	36
Tabel 3: het beleidsarrangement van de gemeente Rijnwaarden, bron: eigen model, 2016.	44
Tabel 4: verschillen tussen de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden, bron: veldwerk J Hugen, 2016.	46
Tabel 5: hercoderingen in Atlas.ti., bron: J. Hugen, 2016.	80
Tabel 6: coderingen in Atlas.ti., bron J. Hugen, 2016.	90
Tabel 7: schematische weergave families, bron: J. Hugen, 2016.	90

Figuur 1: het onderzoeksmodel.	5
Figuur 2: conceptualisatie van de beleidsarrangementen benadering, bron: Leroy & Arts, 2006.	12
Figuur 3: conceptueel model, bron: eigen model, 2016.	13
Figuur 4: verzamelen van kennis, bron: Verschuren en Doorewaard, 2015, pp. 208 & 223).	16
Figuur 5: kaart van Nederland met de gemeenten Rijnwaarden en Berkelland, bron: CBS Statine.	17
Figuur 6: Prognose bevolkingsontwikkeling per gemeente, bron: RPB/CBS (z.d.).	18
Figuur 7: uitkomsten focusgroepen, bron: eigen model, 2016.	19
Figuur 8: datatriangulatie en dataverzameling, bron: eigen model, 2016.	21
Figuur 9: de benadering van de grounded theory, bron: Wagner et al., 2010.	23
Figuur 10: open coding, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.	23
Figuur 11: open en axial coding, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.	24
Figuur 12: het netwerk van de discourse, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.	25
Figuur 13: het netwerk van de actors, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.	25
Figuur 14: de strong linked network van de grounded theory, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.	26
Figuur 15: Kaart gemeente Berkelland, bron: wikipedia (z.d.).	27
Figuur 16: kaart gemeente Rijnwaarden, bron: wikipedia (z.d.).	37
Figuur 17: de grounded theory van de institutionalisering van burgerinitiatieven, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.	51
Figuur 18: actoren netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	91
Figuur 19: beleid netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	91
Figuur 20: burgerinitiatief netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	91
Figuur 21: discourse netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	92
Figuur 22: strong linked grouned theory netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	92
Figuur 23: overheid netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	92
Figuur 24: resources netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	93
Figuur 25: wetgeving netwerk, bron: J. Hugen, 2016.	93

Afbeelding omslagpagina: PDC Informatie Architectuur (z.d.).

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het onderzoek over bevolkingskrimp en bottom-up planning zal in dit hoofdstuk worden ingeleid. Allereerst zal paragraaf 1.1 gaan over het projectkader. Hierin is de huidige stand van de krimpregio's en bottom-up planning te vinden. Vervolgens zal paragraaf 1.2 de doelstelling behandelen. Daarna worden in paragraaf 1.3 de relevanties gepresenteerd. Het onderzoeksmodel wordt behandeld in paragraaf 1.4. De vraagstelling wordt in paragraaf 1.5 behandeld. In de laatste paragraaf wordt de leeswijzer getoond.

1.1 Projectkader

In de krant komen steeds vaker koppen voor die gerelateerd zijn aan bevolkingskrimp, zoals "*School Aerdt dicht door fusie met basisschool Herwen*" (De Gelderlander, 2015) of "*Bevolkingskrimp dreigt voor Rivierenland*" (De Gelderlander, 2015). Deze krantenkoppen tonen aan dat bevolkingskrimp leidt tot voorzieningen die onder druk komen te staan. Inwoners worden angstig en onzeker over de toekomst van hun dorp (Dam et al., 2006; Hospers, 2010). Een dorp zonder supermarkt of school lijkt voor de inwoners een problematische situatie doordat het dorp onaantrekkelijker wordt en jongere gezinnen liever in andere dorpen of steden gaan wonen. Doordat voorzieningen verdwijnen worden deze regio's onaantrekkelijker om in te gaan wonen. Zo kunnen weinig arbeidsplaatsen of scholen de uitstroom van een regio vergroten, waardoor de bevolkingsdaling nog heviger zal worden (Leidemeijer & Marlet, 2011). Hierdoor kent bevolkingskrimp een structureel karakter dat beïnvloedt wordt door ontgroening en vergrijzing (Sociaal-Economische Raad [SER], 2011). Er zijn een aantal terreinen waar bevolkingskrimp het meest zichtbaar wordt, te weten: bouwen, wonen en ruimtelijke ordening, onderwijs, regionale economie en zorg en welzijn (Hospers & Reverda, 2012).

Een andere belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is de houding van de overheid. Langzamerhand vindt er een maatschappelijke ontwikkeling plaats van een grote verzorgingsstaat, met zorg van de wieg tot aan het graf, naar een samenleving waar de overheid een meer teruggetrokken rol speelt (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008). De overheid heeft deze houding vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw gehad (Van der Cammen et al., 2012). Deze houding wordt veelal de top-down benadering genoemd. Dit top-down paradigma is langzamerhand verschoven naar een benadering waar ook burgers inspraak hebben. Deze veranderende rol van de overheid wordt de overgang van *government* naar *governance* genoemd (Lane, 2005). Doordat de overheid zich meer terug trekt en meer gaat faciliteren is de participatiesamenleving ontstaan. In deze samenleving is de burger zelf verantwoordelijk en de overheid neemt een meer faciliterende rol aan (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling). Deze maatschappelijke context, een participatiesamenleving en bevolkingskrimp, vormen het startpunt van dit onderzoek.

Wanneer de burger een grote rol krijgt in de participatiesamenleving dan heeft de burger ook een grote rol in het ruimtelijk beleid. Bij het ruimtelijk beleid had de overheid altijd al het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit (Defoort, 2007; Huntjens et al., 2012; Van Rooijen, 2015). Wanneer een overheid vooral de rechtszekerheid waarborgt, volgen ze de procedure nauwlettend op. De burgers hebben dan weinig invloed op het proces omdat er weinig ruimte is. Wanneer de burgers steeds invloed en inspraak hebben is het lastig om de rechtszekerheid gewaarborgd te houden. Deze procedures die de rechtszekerheid waarborgen zijn gebaseerd op groei en welvaart verhogende effecten (Korsten & Goedvolk, 2008), zoals waardecreatie bij een gebiedsontwikkeling (Van der

Krabben & Needham, 2008). Deze waardecreatie is geënt op de omzetting van grond. De grond heeft door een bestemmingsplanwijziging een verhogende waarde gekregen. Dit wordt de residuele grondwaarde genoemd (Evans, 2008). In krimpende regio's wordt de prijs van de grond lager, omdat de vraag naar grond daalt (Evans, 2008). Hierdoor vindt er geen waardecreatie plaats in de ruimtelijke ordening van een krimpregio. Het is dan mogelijk dat er beleggers of ontwikkelaars geen interesse hebben in de ontwikkeling van vastgoed door de hogere financiële risico's (Evers et al., 2011). Burgerinitiatieven hebben vaak een ruimtevraag en kunnen daarmee wel openbaar vastgoed ontwikkelen zoals dorpshuizen. Hier zit het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit ook in voor het ruimtelijk beleid. Overheden kunnen niet zien of ingrijpen als er ideeën ontstaan door burgers, bedrijven of verenigingen over de inrichting van de openbare ruimte. Tevens houden deze inwoners wellicht geen rekening met de rechtszekerheid van de desbetreffende gemeente. In het beleid is dus behoefte aan flexibiliteit omdat inwoners, bedrijven en verenigingen een invulling kunnen geven en die invulling niet altijd direct zichtbaar is voor de overheid. Toch moet de overheid ook paal en perk stellen en zich houden aan de wetgeving en randvoorwaarden. Het ruimtelijk beleid heeft behoefte aan rechtszekerheid en flexibiliteit en het is een dilemma om aan beide aspecten een goede invulling te geven.

De klassieke rol van de overheid verdwijnt en burgerinitiatieven gaan meer invloed uitoefenen op de ruimtelijke ordening. Burgerinitiatieven worden ook bottom-up planning of informele planning genoemd. Het verschil rust op de rol van de burgerinitiatieven. Bij bottom-up planning worden er mogelijkheden gecreëerd om burgers meer te betrekken bij het beleid en invloed te hebben op de invulling van het beleid (Healey, 2007; Hall, 2014). Informele planning is een ontwikkeling waar de overheid niet bij betrokken is geweest. Deze informele planning komt voor in de derde wereld en wordt vergeleken met ongewilde ruimtelijke praktijken, zoals slums (Porter et al, 2011; AlSayyad, 2004). Deze negatieve ruimtelijke praktijken worden beschouwd vanuit het westerse perspectief ten aanzien van de derde wereld. Bottom-up planning en informele planning zijn relatief jonge benadering en kent nog geen sluitende of doorgronde definitie (McFarlane, 2012). Wel zijn er al pogingen gedaan om de betrokkenheid van de burger in het planningsproces op te nemen (Healey, 2004). De nieuwe gebiedsontwikkeling zou juist meer gestoeld moeten zijn op burgerinitiatieven en flexibiliteit in het planningsproces (van Dijk, 2011). Alleen schrijft van Dijk dit over de gebiedsontwikkeling in de stadscentra. Voor rurale gebieden, waar de krimp het hevigst is, heeft van Dijk geen aandacht besteed.

Ruimtelijke ordening zou de overheden en burgers in staat moeten stellen om faciliteiten en ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Deze ruimtelijke ordening sluit niet meer aan voor de burgers in krimpregio's, waardoor het planologisch instrumentaria minder relevant en bruikbaar wordt (Koomen et al., 2014). Een nieuwe aanpak met bottom-up planning is gewenst (Koomen et al., 2014). Alleen lopen overheden tegen het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit aan waardoor het lastig is om de gekozen strategie of benadering te wijzigen of burgers actief te betrekken. Om een brug tussen de overheden en burgers te maken in de ruimtelijke ordening, zal gekeken worden naar de openbare ruimte. De overheden zijn verantwoordelijk voor de openbare ruimte en de burgers zijn de gebruikers en willen hier graag invloed op uitoefenen. Doordat beide partijen invloed willen uitoefenen op de publieke ruimte zal het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit constant aanwezig zijn, omdat de overheid de verantwoordelijkheid heeft. De burgerparticipatie zal ook goed vertegenwoordigd zijn, omdat de inspraak, invloed en zeggenschap de planningsprocedures gaat

beïnvloeden. De huidige wetenschap heeft een gat in de kennis van de institutionalisering van bottom-up planning van de openbare ruimte in de context van krimpregio's.

De focus van dit onderzoek ligt op de beleidskant van het probleem. Overheden en planologen hebben steeds meer een procesrol in de ruimtelijke ontwikkelingen (Groeneveld, 2009). Wanneer er burgerinitiatieven van de grond komen moeten overheden hier flexibel mee omgaan. Aan de andere kant dienen de overheden ook de rechtszekerheid te waarborgen. Dit dilemma zal in dit onderzoek centraal staan.

1.2 Doelstelling

In deze paragraaf zal de doelstelling behandeld worden. Allereerst wordt de concrete doelstelling gepresenteerd. Vervolgens worden de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie behandeld.

Binnen het brede dilemma tussen flexibiliteit en rechtszekerheid van de overheden die te maken hebben met ruimtelijke ordening, wordt er in dit onderzoek aandacht besteed aan de institutionalisering van bottom-up planning. De overheden dienen het proces nauwlettend in de gaten te houden, maar dienen ook aan dynamische veranderingen, zoals bevolkingskrimp, het hoofd te bieden. Bottom-up planners en burgerinitiatieven zijn vaak geheel vrijwillig en kunnen en willen misschien niet altijd invloed hebben en meegenomen worden in het planningsproces. Hier kan een spanningsveld in het dilemma van de flexibiliteit en rechtszekerheid. Tevens omdat burgers en overheden slechts beperkte tijd en geld ter beschikking hebben. De overheden moeten burgers flexibiliteit bieden in het planningsproces. Wanneer de gemeenten dat garanderen aan burgerinitiatieven hoe moeten de overheden dan de rechtszekerheid waarborgen. Dit dilemma zal de basis vormen voor deze bachelorthesis.

De doelstelling van dit onderzoek luidt: *“meer inzicht krijgen in de institutionalisering van bottom-up planning rekening houdend met de waarborging van flexibiliteit en rechtszekerheid door overheden”*.

Deze doelstelling zal met name op de wetenschap gericht zijn. De nadruk ligt op een kennisprobleem en zou kunnen dienen voor maatschappelijke problematiek. Tevens zal het een wisselwerking bedragen tussen de vrije speelruimte van de actoren en de harde wet- en regelgeving. Hierdoor zal het speelveld van de ruimtelijke ordening zichtbaar worden in het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit. Dit speelveld zal geconstrueerd worden in een context van krimpregio's en een meer terugtrekkende houding van de overheid.

1.1 Relevantie

In deze paragraaf wordt de relevantie besproken. Allereerst wordt er de wetenschappelijke relevantie besproken. Daarna wordt er aandacht besteed aan de maatschappelijke relevantie.

1.1.1 Wetenschappelijke relevantie

In krimpregio's met bottom-up initiatieven is er behoefte aan een wisselend paradigma. De planologische instrumentaria zijn gericht op groei en een centrale rol voor de overheden (Van Buuren et al., 2014). Daarnaast is er nog nauwelijks kennis over bottom-up planning (McFarlane, 2012). Hierdoor is er weinig kennis over de institutionalisering en gang van zaken rondom bottom-up planning. Door institutionalisering van bottom-up planning zouden er meer kansen liggen voor de ontwikkeling over bottom-up planning, omdat het beleid dan meer wordt aangepast aan de

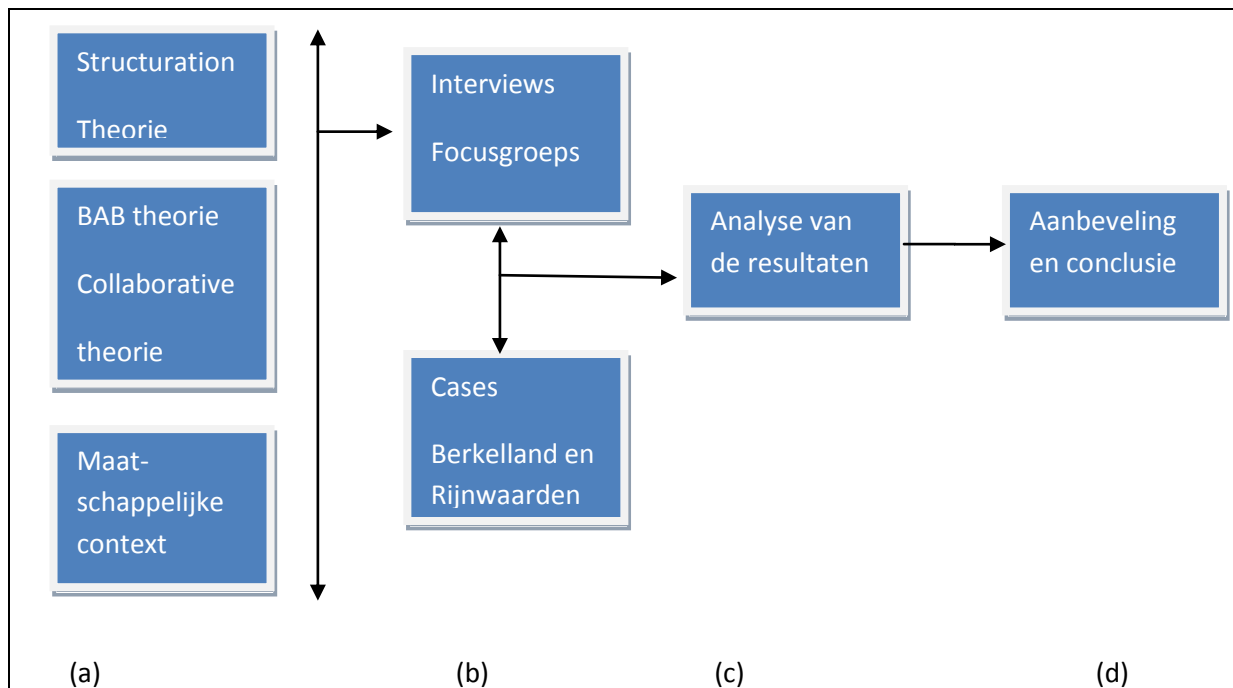
omstandigheden van de burgerinitiatieven. Ook komt er meer inzicht in de wisselwerking tussen flexibiliteit en rechtszekerheid waarin de overheid geen centrale rol meer heeft.

1.1.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappij is continue onderhevig aan nieuwe trends, zoals een terugtrekkende overheid en krimp. Deze processen vragen om een verandering van beleid en veranderende strategie. De huidige ruimtelijke ordening is nog te veel gericht op groei en welvaart (Korsten & Goedvolk, 2008; Hillier, 2001). Burgers weten niet precies hoe ze de krimp moeten aanpakken en weten niet wat hun exacte wetten en regels zijn. De doorsnee burger heeft nauwelijks kennis van de planologie, omdat het taaie wet- en regelgeving is. Hierdoor kunnen de burgers zich lastig positioneren in het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit (Van der Valk, 1988). Wanneer de burgers weten welke invloed of middelen ze hebben op de ruimtelijke ordening, kunnen problemen zoals leefbaarheid en leegstand eventueel worden verkleind. Voor de overheden die nog geen samenwerking met burgers hebben, kunnen ze het bottom-up planning agenderen of een uitnodiging naar de burgers doen. Hierdoor wordt het speelveld, de ruimte tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor de actoren duidelijker en wordt er min of meer een inkadering van bottom-up planning gerealiseerd. Dit kan voor gebundelde krachten tussen overheid en burgers zorgen.

1.4 Onderzoeksmodel

In deze paragraaf staat de benadering van het onderzoek centraal. Allereerst zal er naar theorieën rondom flexibiliteit en rechtszekerheid gekeken moeten worden, onderdeel a in het model. In dit geval zal de nadruk liggen tussen handelingsruimte van actoren en harde structuren, zoals wetgeving. Hiervoor is de structuration theorie van Giddens (Giddens, 1984), de meest geschikte sociale theorie. Deze sociale theorie ligt ten grondslag aan ruimtelijke theorieën, zoals de collaborative theorie (Healey, 1997) en de beleidsarrangementen benadering (BAB) (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). Deze theorieën zijn gericht op het dilemma tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. In dit onderzoek worden verder de maatschappelijke context, zoals bevolkingskrimp centraal gesteld als onderzoekachtergrond. Deze theorieën worden beargumenteerd en uitgewerkt in hoofdstuk 2.2. Vanuit deze theorieën kan er een uitgebreide interviewgids gemaakt worden om de institutionalisering van bottom-up planning te realiseren, onderdeel b. Naast deze interviews zullen er ook beleidsdocumenten en focusgroepen zijn om de triangulatie te waarborgen. Dit zal worden besproken in hoofdstuk 3. Deze onderzoeksmethoden worden gekoppeld aan twee cases. Deze cases zijn gemeenten: één gemeente is gericht op de rechtszekerheid (gemeente Rijnwaarden) en één gemeente is gericht op flexibiliteit (gemeente Berkelland). Door de onderzoeksmethoden en de cases te koppelen kan er een analyse van de resultaten komen, onderdeel c. Daaruit volgen de conclusie en aanbevelingen. Hieronder is in figuur 1 het onderzoeksmodel schematisch weergegeven. Vervolgens komt er een uitgebreide omschrijving per onderdeel.



Figuur 1: het onderzoeksmodel.

Onderdeel (a)

Het startpunt van dit onderzoek was de wetenschappelijke literatuur rondom krimp en bottom-up planning, oftewel de maatschappelijke context. Na bestudering van de literatuur bleken de structuration theory, de collaborative planning en BAB de meest geschikte theorieën voor de insteek van dit onderzoek.

Onderdeel (b)

Vervolgens is er gekeken naar twee krimp gemeenten (Berkelland en Rijnwaarden). De interviews en focusgroepen zijn gehouden met wethouders, burgerinitiatieven (dorpsraden) en krimpmanager. Hieruit volgde de resultaten.

Onderdeel (c)

De analyse van de resultaten is de uitkomst van de interviews en focusgroepen. Dit is gedaan aan de hand van de grounded theory. Deze analyse methode zorgt ervoor dat er vanuit de interviews langzaam een theorie gereconstrueerd kan worden over de institutionalisering van bottom-up planning, omdat er relatief weinig bekend is in de huidige literatuur.

Onderdeel (d)

Met deze resultaten wordt er een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Deze antwoorden zullen de doelstelling moeten laten halen, te weten: meer inzicht krijgen in de institutionalisering van bottom-up planning rekening houdend met de waarborging van flexibiliteit en rechtszekerheid door overheden.

1.5 Vraagstelling

Om de doelstelling te concretiseren wordt er in dit onderzoek een hoofdvraag gebruikt. Deze centrale vraag is hieronder weergegeven.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *“Hoe gaan gemeenten om met de rechtszekerheid en de flexibiliteit in institutionaliseringsprocessen van burgerinitiatieven?”*

De deelvragen zijn:

- Wat is de huidige positie van burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening?
- Wat is de huidige rol van de overheid, c.q. de omgang met rechtszekerheid en flexibiliteit?
- Hoe zou die institutionalisering eruit dienen te zien in het kader van rechtszekerheid?
- Hoe zou die institutionalisering eruit dienen te zien in het kader van flexibiliteit?
- Welke afwegingen dienen er te worden gemaakt door de overheid ten aanzien van het beleid in het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit?

1.6 Leeswijzer

Nu in dit eerste hoofdstuk de huidige stand van zaken rondom burgerparticipatie is weergegeven en de centrale vragen van dit onderzoek wordt er nu gepresenteerd hoe de rest van dit rapport eruit ziet. In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader behandeld. In paragraaf 2.1 worden allereerst de centrale begrippen besproken. Vervolgens zijn er relevante theorieën over deze centrale onderwerpen in paragraaf 2.2 te vinden, namelijk de structuration theory (2.2.1), the collaborative theory (2.2.2) en de beleidsarrangementen benadering (2.2.3) aan het einde van hoofdstuk 2 wordt er ingegaan op het conceptueel model (2.3).

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methoden behandeld. In dit wetenschappelijk-technische hoofdstuk wordt begonnen met de onderzoeksstrategieën in paragraaf 3.1. Aansluitend worden in paragraaf 3.2 de onderzoeksmaterialen behandeld. Daarna volgt een verantwoording voor de twee cases, de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden, in paragraaf 3.3. Tevens wordt er in paragraaf 3.4 de dataverzameling gepresenteerd. Tot slot wordt in het methoden hoofdstuk aandacht besteed aan de data-analyse in paragraaf 3.5 waarin de grounded theory nader uitgelegd wordt.

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de resultaten. De uitkomsten van het veldwerk worden per gemeente in het kader van de beleidsarrangementen benadering behandeld. Allereerst zal in paragraaf 4.1 ingegaan worden op de gemeente Berkelland daarna wordt in paragraaf 4.2 de gemeente Rijnwaarden behandeld. In deze twee paragrafen worden eerst de cases ingeleid. Vervolgens worden de vier concepten van de beleidsarrangementen benadering nader uitgewerkt per paragraaf, namelijk: actoren (4.1.1 en 4.2.1), discourse (4.1.2 en 4.2.2), resources (4.1.3. en 4.2.3) en rules of the game (4.1.4 en 4.2.4). Tot slot is er een samenvatting van het beleidsarrangement in de paragrafen 4.1.5 en 4.2.5. De laatste paragraaf (4.3) zal gaan over de verschillen en overeenkomsten van de beide gemeenten.

Hoofdstuk 5 gaat in op de analyse. Paragraaf 5.1 zal ingaan op de handelingsruimte die door de beleidsarrangementen benadering mogelijk is. Paragraaf 5.2 zal in het teken staan van de grounded theory van de institutionalisering van burgerinitiatieven.

Het volgende hoofdstuk (6) worden de conclusies gepresenteerd. Allereerst zal er in paragraaf 6.1 antwoord gegeven worden op de deelvragen. Paragraaf 6.2 geeft antwoord op de hoofdvraag.

In het laatste hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de discussie. In paragraaf 7.1 is er een reflectie op het onderzoek. De laatste paragraaf (7.2) gaat over mogelijk vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staat de theorie centraal die behandeld wordt voor de thesis. In paragraaf 2.1 staat de begripsbepaling centraal. In paragraaf 2.2 wordt het theoretisch kader behandeld. Paragraaf 2.3 gaat in op het conceptueel model.

2.1 Begripsbepaling

Deze paragraaf wordt gewijd aan de uiteenzetting en onderbouwing van de centrale begrippen in dit onderzoek. De belangrijkste begrippen zijn: top-down planning, bottom-up planning, dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit en institutionalisering. Deze begrippen zijn afgeleid uit het projectkader, doelstelling en vraagstelling.

2.1.1 Top-down en bottom-up planning

In deze subparagrafen staat het verschil in benaderingen centraal tussen top-down planning enerzijds en bottom-up planning anderzijds. Top-down planning wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de beslissing in de ruimtelijke ordening van de centrale overheid. Deze definitie omvat de houding van de overheid in een rationeel proces waarbij er geen plaats is voor inspraak van andere actoren (Hoogerwerf & Herweijer, 2008; Develtere & Pollet, 2002). Hierbij heeft de overheid een centrale rol in de besluitvorming (Develtere & Pollet, 2002).

De overheid had voorheen een prominente rol in de ruimtelijke ordening (Van Buuren et al., 2014). Vanaf de jaren 60 wilde de overheid de ruimtelijke ordening dominant beïnvloeden om de voedselzekerheid te garanderen na de tweede wereldoorlog (Van der Cammen et al, 2012). In de latere jaren wilde de overheid deze rol behouden om ongunstige ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren, zoals openbaar groen en sociale huurwoningen (Van der Cammen et al., 2012; Hall, 2014). Voor marktpartijen levert dit namelijk niet genoeg rendement op (Van Gool et al., 2007). Deze centrale rol van de overheid heet de top-down planning. Deze top-down heeft in de loop der jaren kritiek gekregen. Simon (1982: 1991) gebruikte de term *bounded rationality*, die aangaf dat niet een bestuurder alle kennis heeft maar dat er meerder meningen over beleid of ruimtelijke ordening bestaan. Wanneer één actor al het beleid maakt, kan dat een mismatch vormen met de behoeften en wensen van de andere actoren. Henry Lefebvre (1991) beschreef in zijn werk 'Production of Space' hetzelfde mismatch probleem. Hij onderscheidde drie soorten ruimtes, namelijk: perceived, conceived en lived space. Al deze drie ruimten zijn belangrijk voor een ruimtelijke ontwikkeling. Wanneer er meer een top-down benadering is dan is er veelal alleen gebruik gemaakt van de conceived space (Healey, 2007). Volgens Lefebvre (1991) was er een meer bottom-up benadering nodig en moest er aandacht komen voor de perceived en lived space (Hall, 2014). Healey noemde dit de 'epistemological struggles' (2007, pp.27), oftewel hoe kunnen we de regio kennen? Wanneer een overheid een centrale rol vervuld wordt er een nadruk op de conceived space gelegd en niet meer op de perceived en lived space waardoor er een te eenzijdig beeld van de ruimte ontstaat waardoor er verkeerd of beperkend ruimtelijk beleid over de regio gevormd wordt (Healey, 2007). Kortom door alleen de conceived space de boventoon te laten voeren, kan er een misperceptie over de ruimtelijke ontwikkeling ontstaan waardoor er een mismatch tussen beleid en implementatie is.

Andere kritiek die geleverd werd op het top-down beleid waren de technocratie en de ivoren toren waarin de wetenschap en bestuurders zaten (Pressman & Wildavsky, 1984) Hoe kan een planningsbureau in Arnhem weten wat er speelt in de krimpende regio's in de Achterhoek en Zuid-Limburg. Door top-down beleid is er een technocratie ontstaan, waardoor het maatwerk uitblijft. In

krimpde regio's is er namelijk een grote vraag naar maatwerk (CADIS, 2011: de Zeeuw, 2013). Dit maatwerk vraagt om een andere houding van de overheid en meer interbestuurlijke capaciteiten (de Zeeuw, 2013). Tevens leidt top-down planning tot uitsluiting van burgers, omdat niet alle actoren betrokken kunnen zijn bij een besluitvormingsproces (Michels, 2011: van Werven, 2015). Communicatie en samenwerking tussen actoren wordt langzamerhand noodzakelijk om aan de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, zoals krimp, het hoofd te bieden. De overheid zal meer gaan faciliteren en daarmee haar rol van top-down planner omvormen naar een procesmanager tussen actoren.

Hieruit afgeleid is de definitie voor bottom-up planning de ruimtelijke ordening waarin burgers zelf de ruimtelijke ordening doen zonder of met minimale overheidsbemoeienis. Bottom-up planning is dus een vorm van zelfrealisatie (Snoeker, 2014). Verder vraagt bottom-up planning om een benadering van complexiteit, dynamiek en wisselende processen (Van Meerkerk et al., 2013).

De harde scheidslijn tussen top-down planning en bottom-up planning is de laatste jaren vertroebeld. Veelal proberen burgers en overheden al op diverse plekken samen te werken. De samenwerking tussen overheden en burgers past steeds meer bij een modernere tijd, waar er plaats is voor meerdere verhalen en werkelijkheden (Snoeker, 2014: Healey, 2004: Castells, 2010). Deze samenwerkingsverbanden leiden tot een groter draagvlak en kunnen overheden het risico in de gebiedsontwikkeling meer spreiden (Huisman, 2006).

2.1.2 Dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit

In de vorige deelparagraaf werd duidelijk dat er twee benaderingen zijn in de ruimtelijke ordening. Deze verschillen zijn cruciaal voor de manier waarop het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit wordt aangepakt. Flexibiliteit duidt op een open houding van de overheid waar er nadruk ligt op de processen en minder op de inhoud (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Daarnaast duurt een project vaak langere tijd en dient de overheid ook flexibel om te gaan met dynamiek en veranderingen in bijvoorbeeld economie en woonwensen (van Rooijen, 2015). Voor bottom-up planning is dit een gunstige factor van de ruimtelijke ordening. Bottom-up planners hebben niet altijd evenveel tijd en geld om overal op in te spelen in specifieke situaties. Hierdoor is de flexibiliteit een handige ontwikkelingsruimte.

Rechtszekerheid kan omschreven worden als de mate waarin rechthebbenden zeker zijn van hun rechten (Tempels & Hartmann, 2014). In een planningsproces is dit belangrijk wat de rechten en plichten van burgers en overheden zijn. Hier is ook het mogelijke beleid op gebaseerd, waardoor de actoren kunnen verwachten hoe de overheid gaat reageren en handelen (Tempels & Hartman, 2014). Deze beide principes dienen een principe in de ruimtelijke ontwikkelingen en staan veelal op gespannen voet met elkaar. Hierdoor zullen er in een planningsproces altijd conflictsituaties ontstaan, maar ook de mogelijkheid bieden om te voldoen aan de rechtszekerheid en snel genoeg te participeren op de dynamiek van de samenleving (Huntjes et al., 2012).

2.1.3 Institutionaliserings

Voor het veranderen van een besluitvormingspraktijk is institutionalisering nodig (Pestman, 2001). Peper (1973) beschrijft institutionalisering als een proces waarbij zich rond een bepaald probleem een sociaal handelings- en middelenpatroon ontwikkelt (Peper, 1973, pp. 51). De besluitvormingsprocedures zouden als handelings- en middelenpatroon gezien kunnen worden (Pestman, 2001). Institutionalisering kent twee belangrijke begrippen, namelijk structurering en

stabilisering (Peper, 1973). Structurering wijst op het aanbrengen van bepaalde orde in de sociale structuren (Pestman, 2001). De stabilisering duidt op de tijdsdimensie van het institutionaliseringsproces. Het gaat hierbij om de continuering en verduurzaming van het handelings- en middelenpatroon (Pestman, 2001, pp. 33).

Het ruimtelijke beleid in Nederland kent een overgang van government naar governance in de institutionalisering van beleid (Hajer & Laurent, 2004). Eerst neemt de overheid een centrale rol in, te vergelijken met de top-down planning, vervolgens gaat de overheid zich meer focussen op de processen en de netwerken die het beleid oplevert (Hajer & Laurent, 2004). Hiermee wordt institutionalisering een governance vraagstuk waarin de creatie van collectieve handelingscapaciteit centraal staan (Oosterlynck, 2008). De institutionalisering van bottom-up planning kan ook zorgen voor een veranderend speelveld tussen actoren, waar de overheid een meer faciliterende rol aanhoudt (Heley, 2013).

2.2 Theorieën

Het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit kan worden beschouwd als een afweging van de overheid. De overheid heeft zich te houden aan de regels en wil daarmee geen rechtszaken. Wanneer de overheid kiest voor flexibiliteit dan is de kans groter op een rechtszaak of beroep, maar kent de beslissing een groter maatschappelijk draagvlak. In dit geval zijn de actoren burgers en overheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. In deze situatie is de kans op vertraging ook groter, wat financiële risico's met zich meebrengt. De theorie van Giddens, *de structuration theorie*, kan hier een verklaring voor geven.

2.2.1 Structuration Theorie

De structuration theorie kent twee hoofdconcepten, namelijk: structure en agency. Structure stelt beperkingen aan het handelen, zoals middelen en wet- en regelgeving. Aan de andere kant stellen die structuren ons in staat om nog vrij te handelen tussen de structuren. Er bestaan harde grenzen waar niet overheen gegaan mag worden. Er wordt aan ruimtelijk beleid minimum eisen gesteld, zoals het wijzigen van een bestemmingsplan of het opstellen van een MER-rapport (Van Buuren et al., 2014). Daarnaast worden er maximum eisen gesteld, zoals de maximale kosten die marktpartijen en overheden willen betalen. Binnen de harde scheidslijnen van de minimale en maximale inspanning is er nog wel een handelingsruimte voor overheden en burgers om aan de flexibiliteit te kunnen waarborgen. De harde scheidslijnen zorgen voor de rechtszekerheid in de ruimtelijke ordening. Zo is te zien dat structuren belemmeringen en mogelijkheden creëren, dit noemt Giddens de dualiteit van structuren (Giddens, 1984). Die vrije handelingsruimte wordt benut door de agency (Inglis & Thorpe, 2012). Agency is de manier en de mogelijkheid voor actoren om dingen te doen. Wanneer actoren met behulp van hun agency de structuren veranderen waardoor er nieuwe structuren ontstaan dan is er sprake van structuration (Giddens, 1984). Deze structuren zijn dus tijdelijk, omdat ze verandert kunnen worden door agency. Tevens zijn structuren padafhankelijk. De oude structuren vormden de basis voor de nieuwe structuren, de veranderingen van structuren gaan geleidelijk. In de ruimtelijke ordening worden continue wetten gewijzigd, zoals de nieuwe woningwet en omgevingswet (Rijksoverheid, z.d.). Dus structuren zijn lange termijn patronen die het in staat stellen en belemmeren voor actoren om te handelen. Doordat structuren het mogelijk maken om bestaande structuren te wijzigen en agency bevorderen, kunnen structuren ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maken. Daarentegen, zijn structuren limiterende factoren voor de vrije handelingsruimte van actoren. Dit wordt de duality of structure genoemd (Inglis & Thorpe, 2012: Giddens, 1984).

Flexibiliteit kan dus als de agency van de actoren gezien worden. De beperkende factoren van structuren kunnen gezien worden als de rechtszekerheid.

Het veld van de planologie speelt zich af tussen actoren en wetgeving. De dualiteit van structuur uit zich in een speelveld met talloze wet- en regelgeving, zoals het bestemmingsplan en de structuurvisie. Al deze regels zijn gemaakt voor langere tijd en zijn resultaten van langere termijn processen. De woningwet stamt bijvoorbeeld uit 1901 en was nog van kracht tot eind 2015 (Hall, 2014; Pott, 2015). In 2016 gaat de nieuwe woningwet in, waardoor de regels en daarmee de structuren ook veranderen. Ook gaat er een overgang van de Wro plaatsvinden naar de omgevingswet (Rijksoverheid, z.d.). Het bestaande beleid wordt veranderd en aangepast. Dit duidt op de padafhankelijkheid van de structuren en daarmee ook de tijdelijkheid van dominant beleid. Naast de structuren zijn er in social theorie ook nog de agency. Voor Giddens is de agency en daarbij behorende gebruiken belangrijker dan de structuren (Inglis & Thorpe, 2012, pp. 226). In dit onderzoek staat de agency tussen bottom-up planners en overheid centraal. Deze actoren hebben allerlei soorten van agency, zoals ideeën, kennis, geld en macht. De bottom-up planning staat tegenover de formele planologie. Als deze actoren gaan onderhandelen in de ruimte tussen de structuren, dan lijdt dat tot veranderende structuren. Inglis and Thorpe bevestigen dit: "After all, 'structure' is simply made up of rules(in agents' heads, in their practical consciousness) and the resources agents can draw upon their practises" (2012, pp.229). Zij bedoelen hiermee dat structuren niet alleen in de praktijk maar ook in de hoofden van de actors bestaan. Dit leidt tot het inzetten van hun resources of hulpbronnen. Hiermee zitten aan structuren ook de sociale dimensie, het weerspiegelt de houding en handelingsruimte van de actoren. Althans de handelingsruimte die zij denken dat zij hebben. Met deze vrij handelingsruimte kunnen actoren, zoals de burgerinitiatieven en overheden de bestaande structuren veranderen. De structuration theorie gaat niet over structuur en agency an sich, maar duidt meer op structuurverandering van bestaande structuren.

De dualiteit van structuren is bruikbaar voor het inkaderen van planologie in regio's met een krimpende bevolking. Een open structuur nodigt bottom-up planners uit om bijvoorbeeld ideeën met de overheden te delen of om de interesse of de noodzaak om invloed uit te oefenen. Echter, een dicht getimmerd beleid belemmert de bottom-up planners om invloed en invulling te geven aan het ruimtelijk beleid. De overheid bepaalt grotendeels, door middel van haar beleid, de grote van de handelingsruimte voor burgerinitiatieven. Voor overheden is het lastig om in krimpgebieden een strategie te bepalen, omdat er nauwelijks strategieën voor zijn (Rademaker & van der Straten, 2015). Er is dan een mogelijkheid dat men bouwt voor toekomstige leegstand of men de leegstand alleen maar verergerd. Tevens is het overheidsbeleid de laatste jaren gericht op zelfredzaamheid en burgerparticipatie (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008). De overheid laat al meer over aan de markt of de burgers. Van de burgers wordt er dus al meer verwacht dan in het verleden, waardoor burgerinitiatieven kansen hebben op een volwaardige plaats in de ruimtelijke ordening. Hierdoor wordt het praktische bewustzijn omgezet naar een discursief bewustzijn (Giddens, 1984). De bottom-up planning wordt langzamerhand opgenomen in het proces. Wanneer deze daadwerkelijk opgeschreven worden en erover na gedacht wordt, worden deze praktijken discursief bewustzijn. Langzamerhand worden bottom-up planning steeds meer toegepast in de ruimtelijke ordening (Elerie, 2010; Heley, 2013; van Dijk, 2011). Een andere belangrijke kwestie is het aanbod naar basisvoorzieningen, zoals een school of een supermarkt. Is het mogelijk om in kleine dorpen nog deze voorzieningen te hebben? De huidige structuren vormen een barrière voor deze voorzieningen,

bijvoorbeeld omdat de wetgeving minimum eisen aan het aantal leerlingen stelt. Deze opheffingsnorm maakt het hebben van een basisschool op langere termijn onmogelijk voor bepaalde dorpen in krimpregio's. Hiermee verdwijnen er dus basisvoorzieningen door de bestaande structuren. Dit slaat terug op de onaantrekkelijkheid van de plaatsen en kunnen lijden tot grote problemen, zoals leegstand en leefbaarheidsproblemen (Leidelmeijer & Marlet, 2011). Deze regio's komen dan in een neerwaartse spiraal.

De structuration theory is hoofdzakelijk een sociologische theorie die ingaat op mogelijkheden voor agency en structuur (Inglis & Thorpe, 2012). De ruimtelijke dimensie waarin het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit zich afspeelt worden in de volgende twee deelparagrafen behandeld. De collaborative planning (Healey, 1997) zal in paragraaf 2.2.2 worden behandeld en de beleidsarrangementen benadering (Meijerink & Tatenhove, 2007; Leroy & Arts, 2006) wordt in paragraaf 2.2.3 toegelicht.

2.2.2 Collaborative planning

De collaborative planning richt zich op de opname van burgers in het planningsproces (Healey, 1997: 2007). Voor de collaborative planning zijn er twee begrippen erg belangrijk die de invloed van de burger bepalen, namelijk institutionele sociologie en communicatieve benadering. De institutionele sociologie duidt op de het proces waarin de actoren normen en waarden vormen die leiden tot een cultuur waarin de instituties centraal staan (Zijderveld, 1983). Die instituties worden dus steeds veranderd door de cultuur en passen zich aan de tijd en normen en waarden aan. Deze institutionele benadering hangt erg tegen de structuration theory aan. Volgens Healey (1997) speelt cultuur een grote rol in de discussie rondom de agency en structuur (pp.48-49). De opvatting van de bestaande normen en waarden bepalen hoe groot de rol van de burgerinitiatieven is. Agency wordt gevormd door de culturen en culturen ontstaan en verdwijnen weer. Een individu is onderdeel van een cultuur waardoor het eigen belang is gevormd door een cultuur en nooit door een persoon alleen. De macht van dominante actoren kan zorgen dat er een andere invulling komt aan cultuur en daarmee aan de institutionele sociologie (Healey, 1997, pp. 44-47).

Om juist meer burgerinitiatieven een kans te geven in de ruimtelijke ordening dient er volgens de collaborative planning aandacht te zijn voor de communicatieve benadering van actoren (Healey, 1997). Er dient aandacht te komen voor de verschillende subculturen binnen de dominante cultuur. Hoe je een subcultuur benadert is onderdeel van de communicatieve benadering. De invulling van de communicatieve benadering is het creëren van een open gesprek op democratische gronden waardoor de macht weggevaagd wordt (Habermas, 1981). Hierdoor wordt de rol van de burgerinitiatieven vergroot omdat het een open gesprek wordt op basis van argumenten en niet om machtsmiddelen. De nadruk komt te liggen op de agency van actoren.

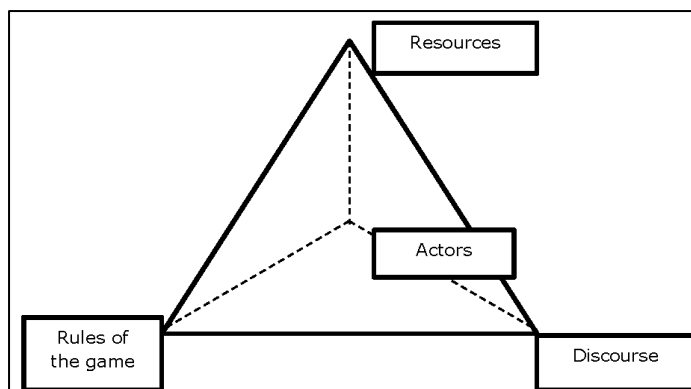
De institutionele sociologie en de communicatieve benadering zijn twee concepten die de basis vormen voor de collaborative planning. Deze twee belichamingen zouden meer verbonden moeten worden: *“the two separate bodies of theory are related in a normative analytic dimension, in which one serves to provide an understanding of the systems and mechanics of urban and regional planning upon which a normative agenda of democratic and inclusive management may be pursued”* (Harris, 2002, pp. 24).

Deze twee kanten van de collaborative planning zijn niet genoeg verweven en bieden geen concrete invulling aan de theorie. Het gaat meer om een invulling van de rol als planoloog en politicus dat je het demografische gehalte moet verhogen, aan consensus building moet doen en de communicatie moet verbeteren. Het geeft nog geen concrete invulling aan de desbetreffende concepten.

De theorie van Patsy Healey is vooral gestoeld op de zachte kant van de planning en benadrukt meer het proces dat burgers actief betrokken moeten worden bij ruimtelijke ordening. Haar theorie is een reactie tegen het top-down paradigma (Healey, 1997).

2.2.3 Beleidsarrangementen benadering

Een meer concretere theorie die ook de oorsprong vindt in de structuration theory is de beleidsarrangementen benadering (BAB). De BAB focust meer op het creëren van velden door structuren en actoren waardoor er een institutionalisering plaats vindt (Leroy & Arts, 2006). De Institutionalisering is hier terug te vinden in de structurering en stabilisering (Boonstra, 2004). Er wordt vooral van een tijdelijke stabilisering gesproken, dit duidt op de dynamische processen van de ruimtelijke ordening (Boonstra, 2004 : Leroy & Arts, 2006). Als er voor een beleidsarrangement nog geen beleid is of nog geen benadering is bedacht dan zijn die processen op zoek naar stabilisering. Als er naar verloop van tijd veranderingen in het veld of in de stabilisering komen dan is er weer vraag naar stabilisering in het veld (Leroy & Arts, 2006). Het stabiliserende veld is het beleidsarrangement en kan als volgt omschreven worden: Een beleidsarrangement is een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsveld (Meijerink & van Tatenhove, pp. 198). De ambitie van de beleidsarrangementen benadering is een analysekader van institutionalisering voor empirisch onderzoek (Meijerink & van Tatenhove, 2007, pp. 198). Hieronder is een conceptualisatie van de BAB te zien in figuur 2.



Figuur 2: conceptualisatie van de beleidsarrangementen benadering, bron: Leroy & Arts, 2006.

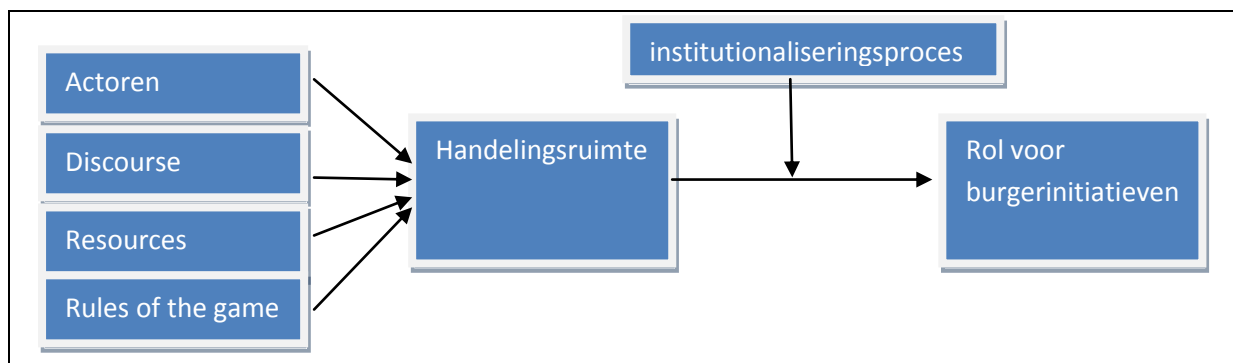
Deze stabilisering van het beleidsarrangement kan ontstaan door vier concepten van de BAB die hierboven weergegeven is, namelijk: actors, rules of the game, resources en discourse. Deze vier hoofdconcepten worden nu besproken. Het eerste concept zijn de actoren. De actoren zijn de spelers in het veld. De resources zijn de middelen, zoals formele beslissingsmacht, financiële middelen of toegang tot media (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Het discourse is de manier waarop en hoe er in het beleidsarrangement gepraat en gedacht wordt. Tevens wordt het discourcee gevoed door de gedachte achter normen en waarden (Foucault, 1977). Dit kan ook macht of juist tegenmacht opleveren (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Het gedrag tussen actoren is te verklaren door

informele en formele spelregels (rules of the game) die er bestaan (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Veelal zullen deze actoren coalities gaan vormen. Deze coalities bestaan vaak uit hetzelfde discourse (discoursecoalitie) of de actoren die elkaar nodig hebben (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Een sterkere coalitie wordt gevormd door resources (Meijerink & Tatenhove, 2007).

Agency is in dit kader essentieel omdat het zorgt voor verbondenheid van actoren, resources, discourse en rules of the game. Competenties van burgerinitiatieven en overheden zullen moeten zorgen voor voldoende speelruimte. Agency kan dus voor een grote speelruimte in het beleidsarrangement zorgen of juist niet. Doordat agency zorgt voor een verbondenheid tussen de vier concepten, zijn de concepten onlosmakelijk met elkaar verbonden. Naast dat er coalities zijn en dat de verbondenheid van de concepten speelt de interactie in de praktijk ook een cruciale rol (Wiering & van de Bilt, 2006). Alle vier de concepten kunnen zorgen voor de stabilisering of verandering in het beleidsarrangement omdat ze aan elkaar verbonden zijn (Meijerink & van Tatenhove, 2007). Wanneer er vanuit meerdere concepten gekeken wordt, dan kan de verandering van het beleidsarrangement beter geduid worden (Lieverink, 2006).

2.3 Conceptueel model

In dit hoofdstuk kwamen de centrale begrippen krimp, bottom-up planning en top-down planning, flexibiliteit en rechtszekerheid, institutionalisering, structuur, agency, beleidsarrangement, discourse, rules of the game, resources en actors voor. Deze begrippen worden nu in een conceptueel model samengevoegd zodat de relatie tussen de begrippen zichtbaar wordt. Het conceptueel model is te vinden in figuur 3, hieronder wordt het model nader toegelicht.



Figuur 3: conceptueel model, bron: eigen model, 2016.

De beleidsarrangementen benadering bevat vier concepten die invloed hebben op het mogelijke veld. Dit zijn actoren, discourse, resources en rules of the game. Deze bepalen de handelingsruimte voor de actoren, discourse, resources en rules of the game samen. Deze handelingsruimte wordt beïnvloed door grenzen en de mogelijkheden van de structuration en de mogelijke rol voor agency. Deze handelingsruimte bepaalt de rol van de burgerinitiatieven. Deze rol wordt geïntervenieerd door de institutionalisering van de overheden.

In dit hoofdstuk stonden de theorieën centraal rondom het thema structuur en agency die een handelingsruimte vormen voor actoren. Deze structuur en agency zou opgevat kunnen worden als het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Hoe zijn deze rechtszekerheid en flexibiliteit, respectievelijk structuur en agency in een institutionalisering terug te vinden van het ruimtelijk beleid. Hoofdstuk 4 toont per gemeente de concepten van de BAB. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op handelingsruimte en het institutionaliseringsproces.

Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk staat de onderzoekstechnische kant van het onderzoek naar burgerinitiatieven centraal. Hierin worden de onderzoeksstrategieën centraal gesteld in paragraaf 3.1. Vervolgens gaat paragraaf 3.2 in op het onderzoeksmateriaal. In paragraaf 3.3 worden de cases Berkelland en Rijnwaarden verantwoord. In paragraaf 3.4 wordt de dataverzameling besproken. Tot slot komt in paragraaf 3.5 data-analyse aan bod.

3.1 Onderzoeksstrategieën

Er zijn om de hoofdvraag te beantwoorden een vijftal onderzoeksstrategieën te onderscheiden die de hoofdvraag kunnen beantwoorden, te weten: survey, experiment, casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015). In deze paragraaf staat de onderzoeksstrategie centraal met daaraan gekoppeld de validiteit van het onderzoek.

De hoofdvraag stelt de institutionalisering en handelingsruimte van burgerinitiatieven centraal. Om de hoofdvraag te beantwoorden ligt de focus op de manier hoe mensen in de ruimtelijke ontwikkelingen handelen en speelt het in op de gevoelens, processen en agency van mensen. Hierdoor is kwalitatief onderzoek meer gepast dan kwantitatief onderzoek (Creswell, 2012; Vennix, 2011). Kwalitatief onderzoek zoekt dan ook meer naar diepgang dan naar breedte. Die diepgang is bijvoorbeeld nodig doordat ruimtelijke ordening steeds meer maatwerk wordt (CADIS, 2011; de Zeeuw, 2013). Dit maatwerk gaat gepaard met specifieke benaderingen en omstandigheden van actoren. Onderzoeksmethoden die meer gerelateerd zijn aan diepgang en een holistische benadering zijn de casestudy, gefundeerde theoriebenadering en bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015). Doordat bottom-up planning of burgerinitiatieven nog redelijk nieuwe zijn, is bureauonderzoek niet toepasselijk. Zowel de gefundeerde theoriebenadering als de casestudy zijn handige onderzoeksstrategieën voor dit onderzoek. De gefundeerde theoriebenadering kan gebruikt worden voor onderzoeksthema's waar relatief weinig wetenschappelijke kennis voor handen is. Burgerinitiatieven zijn voor deze onderzoeksstrategie toepasselijk. Om de omstandigheden, zoals het beleid of de houding van de overheid, mee te nemen, wordt er gekozen voor een casestudy. Hierdoor kun je de context beter afbakenen. Daarom zal dit onderzoek de onderzoeksstrategieën casestudy en gefundeerde theoriebenadering combineren door middel van een casestudy waarin de gefundeerde theoriebenadering wordt toegepast. De beste kwalitatieve methode is hiervoor de grounded theory (Creswell, 2012; Verschuren & Doorewaard, 2015). Deze analysetechniek zal worden uitgewerkt in paragraaf 3.5.

Door de gefundeerde theoriebenadering zal de nadruk van de dataverzameling liggen op de empirie. Over de relaties tussen processen van overheidsparticipatie en burgerparticipatie is nog niets bekend in het kader van het dilemma over flexibiliteit en rechtszekerheid in het planningsproces of de waarborging van deze concepten van burgerinitiatieven. Hierdoor is veel data verkregen via empirie, maar er is ook gebruik gemaakt van al bestaande informatie die gebruikt wordt in de verantwoording van deze twee cases. Tevens is deze verantwoording voorafgegaan aan de uitvoering van het onderzoek. De verkregen data zijn focusgroepen, diepte interviews en beleidsdocumenten om de triangulatie te waarborgen. Doordat er gekozen is voor een gefundeerde theoriebenadering en case study zijn de data kwalitatief van aard. De onderzoeksmaterialen geven dan ook kwalitatieve gegevens zoals de diepte interviews. Het is voor dit onderzoek ook moeilijk om kwantitatieve data te

vinden omdat het een verkennend onderzoek is en daarmee is er nog relatief weinig bekend. Het onderzoek schaart zich dus onder het exploratief onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015).

3.1.1. Geldigheid

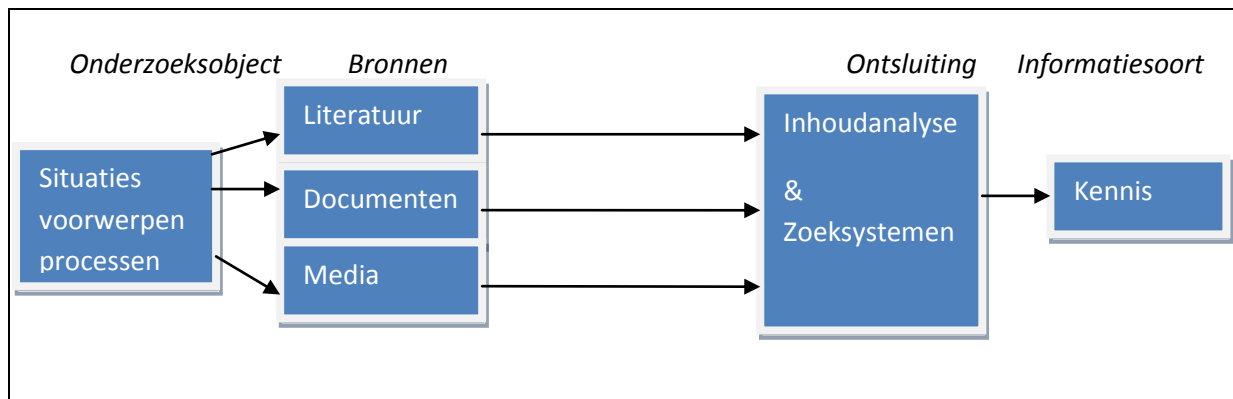
Naast een onderzoeksstrategie is geldigheid van het onderzoek essentieel (Vennix, 2011). Drie belangrijke aspecten van geldigheid zijn de externe validiteit, de interne validiteit en de betrouwbaarheid. Externe validiteit wijst op de generaliseerbaarheid van onderzoek (Vennix, 2011). Dat is voor dit kwalitatief onderzoek minder relevant en belangrijk, omdat het over de institutionalisering van twee gemeenten gaat en daardoor niet te generaliseren is voor alle gemeenten. De interne validiteit duidt op de consistentie van het onderzoek. Door het kwalitatieve onderzoek vergaart men veel empirische data en zullen er vanuit allerlei oogpunten een grote samenhang en consistentie ontstaan. Dit wordt gewaarborgd door het openrationalisatieschema in bijlage 2 en de interviewgide in bijlage 3. De data zullen een consistent geheel vormen waar uitspraken kunnen worden geverifieerd en genuanceerd. Hierdoor is de interne validiteit hoog in dit onderzoek. De betrouwbaarheid is de navolgbaarheid van het onderzoek. De lezers moeten de stappen begrijpen en zullen met deze stappen tot dezelfde resultaten, analyses en conclusies komen (hoofdstukken 4 t/m 6). De stappen tot de resultaten worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt en zorgen voor de navolgbaarheid van de uitkomsten. Hieronder vallen de interviewguides en beargumenteerde stappen. Dit hoofdstuk representeert de betrouwbaarheid van dit onderzoek door nauwgezet alle stappen te beargumenteren, reflecteren waardoor er transparantie en betrouwbaarheid ontstaat.

3.2 Onderzoeksmaterialen

In deze paragraaf wordt in gegaan op de onderzoeksmaterialen. Onderzoeksmaterialen vormen de data waarmee de onderzoeker de benodigde antwoorden kan vinden. De eerste stap is de afbakening waarover de wetenschapper uitspraken wil doen, zoals het concreet verschijnsel, de plaats en de tijd (Verschuren & Doorewaard, 2015, pp. 24), dit worden de onderzoeksobjecten genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2015, pp. 71). Zowel de onderzoeksmaterialen als de onderzoeksobjecten zijn onlosmakelijk verbonden aan de onderzoeksstrategie. Deze onderzoeksobjecten zijn de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden waarvoor de verantwoording in paragraaf 3.3 gegeven wordt.

In dit onderzoek is de case de actieve opname van burgerinitiatieven in het planningsproces van gemeenten. Het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit en institutionalisering zijn dan de variabelen. Door theorieën over institutionalisering en het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit vormen de basis en genereren kennis. Deze kennis is gevonden door literatuur en documenten. De bronnen dienen ontsloten te worden door middel van inhoudsanalyses en zoeksystemen (Verschuren & Doorewaard, 2015). De bronnen waren veelal literatuur en documenten, van de bron media is slechts voor het projectkader gebruik gemaakt. Hiervoor is er gekeken naar de structuration theory en hoe deze theorie terug te vinden is in andere ruimtelijke theorieën. Naast deze inhoudsanalyse is er ook gekeken naar begrippen en openrationalisaties. De zoektermen waren hoofdzakelijk: burgerinitiatieven, institutionalisering, dilemma rechtszekerheid en dilemma flexibiliteit. Daarnaast is er gezocht op combinaties, zoals burgerinitiatieven opnemen planologie, dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit, institutionaliseringproces en bottom-up planning. Hierdoor werd er aan uitsluiting gedaan. Daarvoor zijn er artikelen en het onderzoeksvoorstel ontvangen van de begeleider. Deze artikelen en het onderzoeksvoorstel boden

de basis voor de verzameling van bronnen. Hieronder is een schematische weergave van de verzameling van kennis. Dit schema is gebaseerd op figuur 7.1 (pp. 208) en figuur 7.3 (pp. 223) van Verschuren en Doorewaard, 2015.



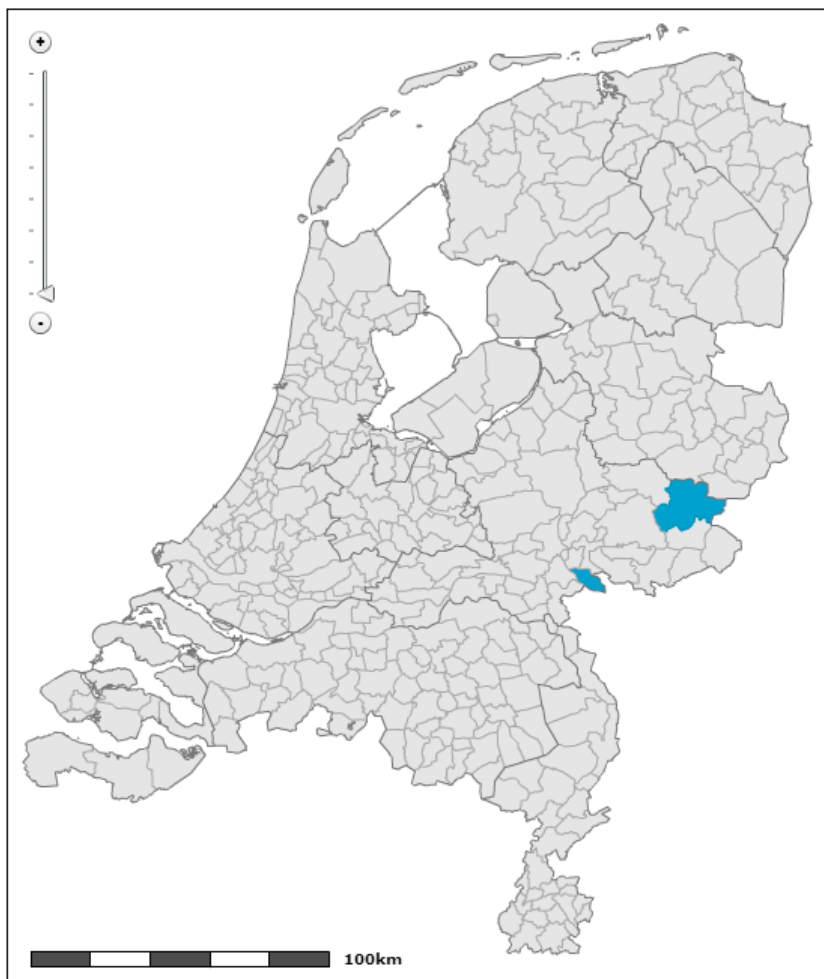
Figuur 4: verzamelen van kennis , bron: Verschuren en Doorewaard, 2015, pp. 208 & 223).

Het bovengenoemde proces is de beginfase van het onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015). Naast het raadplegen van literatuur zijn er ook documenten over de twee cases bestudeerd. De media was slechts gebruikt voor de inleiding van het projectkader en betreft de krant de Gelderlander. Deze bronnen hebben ervoor gezorgd dat er ontsluiting kon plaatsvinden. Hieruit kwam kennis naar voren. Om nieuwe kennis te genereren zijn er data nodig. De uitwerking van de data en de dataverzameling is te vinden in paragraaf 3.4.

3.3 Verantwoording cases

De planologie is gebaseerd op decentralisatie (Schijndel, 2011, pp. 28). Taken die lokaal geregeld kunnen worden, worden lokaal geregeld (Schijndel, 2011). Burgerinitiatieven hebben veelal een ruimtevraag bij hun initiatief waardoor een burgerinitiatief eerder bij een gemeente komt dan bij een provincie of Rijkswaterstaat.

Er zijn een tweetal gemeenten die er onderzocht worden, te weten: de gemeente Berkelland en de gemeente Rijnwaarden. Voor beide gemeente komt nu een korte verantwoording, een uitgebreidere introductie van de twee gemeenten is te vinden in paragraaf 4.1 voor Berkelland en in paragraaf 4.2 voor de gemeente Rijnwaarden. Hieronder is een kaart met de beide gemeente ingetekend in figuur 5. De noordelijkste blauwe gemeente is de gemeente Berkelland en de kleine zuidelijke blauw igetekende gemeente is de gemeente Rijnwaarden.

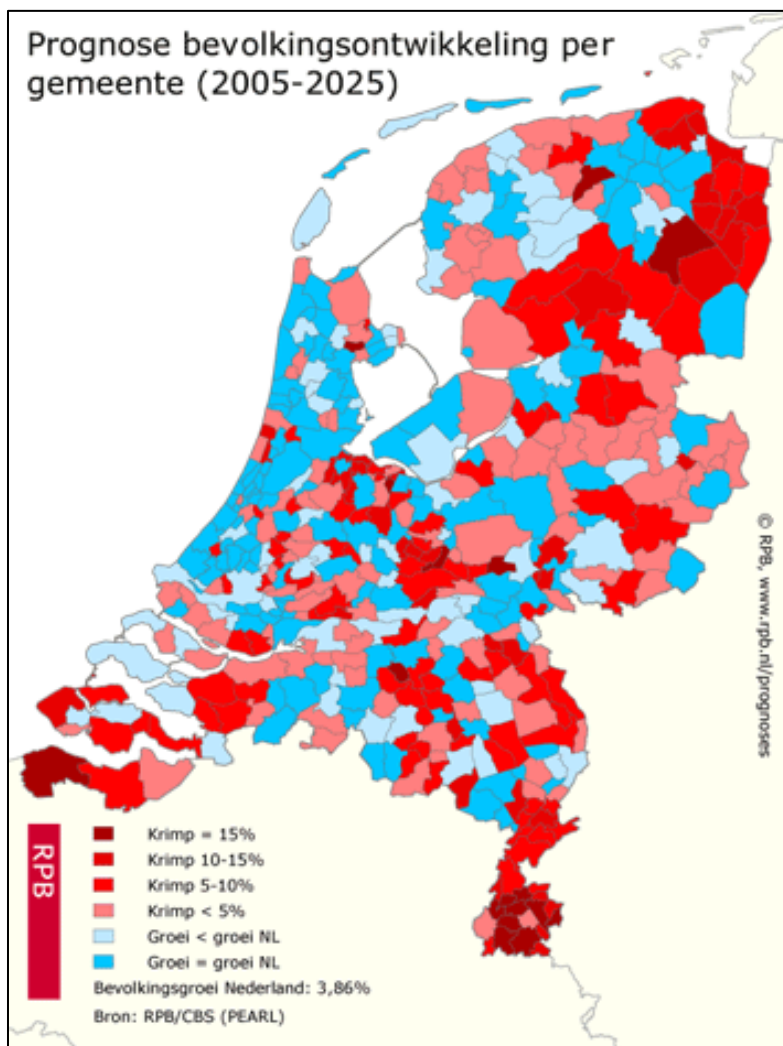


Figuur 5: kaart van Nederland met de gemeenten Rijnwaarden en Berkelland, bron: CBS Statine.

Beide gemeenten hebben de laatste jaren te maken met een krimpende bevolking. De gemeente Berkelland ligt in de regio Achterhoek waar de krimp al een aantal jaar aan de gang was. De regio Achterhoek is van een anticipeer regio naar een krimpregio gegaan (Rijksoverheid, z.d.). De gemeente Rijnwaarden ligt in de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Daar is de krimp nog relatief laag. Tussen deze twee gemeenten zitten al twee verschillen. De regio Achterhoek is een krimpregio en de stadsregio Arnhem-Nijmegen niet. Op de volgende pagina is een kaart te zien met de bevolkingsprognoses van de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden in figuur 6.

Doordat beide gemeenten in Gelderland liggen is het beleid en de wetgeving van de provincie hetzelfde. Het lokale beleid is waarschijnlijk anders ingedeeld waardoor de verschillen zichtbaar worden in het lokale beleid en niet dat de provincie het verschil maakt tussen het beleid. De gemeente Berkelland is druk bezig met de overheidsparticipatie, steeds meer taken neerleggen bij de burgers en de overheid faciliteert, ondersteunt en stimuleert burgerinitiatieven (Gemeente Berkelland, 2015). De gemeente Rijnwaarden is nog sturend op het gebied van het ontwikkelen van beleid en bepaling van een goede ruimtelijke ordening (Jan Willem Heijsteeg, persoonlijke communicatie, 18 april 2016). Nu wil de gemeente Rijnwaarden een cultuuromslag maken en de burgers meer actief betrekken bij het beleid. Dit betekent dat de burgerinitiatieven in de gemeente Rijnwaarden nog in de kinderschoenen staan. Hierdoor verschilt de invulling van het beleid ten aanzien van burgerparticipatie en zorgt ervoor dat de institutionalisering helder wordt in

verschillende vormen van burgerparticipatie. Daarnaast is de portefeuille burgerinitiatieven in de gemeente Berkelland ondergebracht bij de wethouder ruimtelijke ordening (Patricia Hoytink, persoonlijke communicatie, 13 april 2016). In de gemeente Rijnwaarden worden burgerinitiatieven vooral vanuit de zorg- en welzijnskant benaderd, zoals mantelzorg. Hierdoor valt in de gemeente Rijnwaarden de burgerinitiatieven onder de portefeuille zorg en welzijn (Belinda Elfrink, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).



Figuur 6: Prognose bevolkingsontwikkeling per gemeente, bron: RPB/CBS (z.d.).

Een andere overeenkomst tussen de beide gemeenten is de samenstelling van de kernen. De gemeente Rijnwaarden en Berkelland hebben allebei kleine kernen of dorpen, en geen grotere steden. Hiermee vormen beide gemeenten een plattelandsgemeente. Weliswaar heeft de gemeente Berkelland meer kernen dan de gemeente Rijnwaarden, beide gemeenten hebben geen grotere kernen. Hieronder is een tabel 1 weergegeven van de verschillen en overeenkomsten tussen beide gemeenten.

overeenkomsten	verschillen
Beide gemeenten liggen in de provincie Gelderland.	Bevolkingskrimp speelt in de gemeente Berkelland een grotere rol dan in de gemeente Rijnwaarden.
Beide gemeenten zijn plattelandsgemeenten.	De gemeente Berkelland staat al langer open voor burgerinitiatieven, bij de gemeente Rijnwaarden staat dit beleid nog in de kinderschoenen.
	Burgerinitiatieven vallen in de gemeente Berkelland onder de portefeuille ruimtelijk domein, in de gemeente Rijnwaarden onder de portefeuille zorg en welzijn.

Tabel 1: verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden.

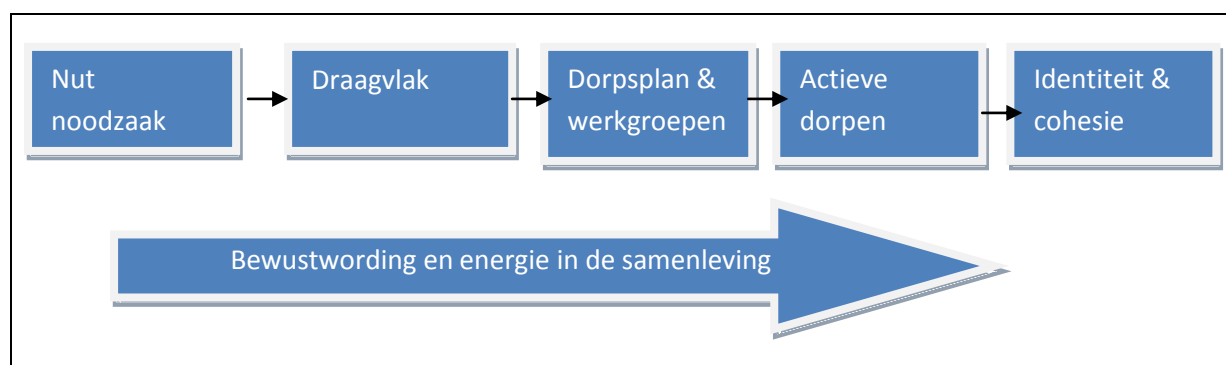
3.4 Dataverzameling

Nu er een afweging gemaakt is tussen de verschillende cases en er een analyse komt met de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden is er ook data nodig om dit alles te analyseren.

3.4.1 Focusgroepen

Allereerst zijn er focusgroepen gehouden in de Achterhoek. Dit waren bijeenkomsten met overheden (zowel gemeentelijk als provinciaal), burgerinitiatieven en externe partijen en Ngo's (zoals Vereniging Kleine Kernen en Dorpshuizen). Een verdere uitwerking van deze focusgroepen is te vinden in bijlage 1.

Vanuit deze focusgroepen is er een allereerste grounded theory gemaakt waardoor er vragen ontstonden voor de operationalisatie en interviewguide voor het eigen onderzoek. Het allereerste schema zag er zo uit.



Figuur 7: uitkomsten focusgroepen, bron: eigen model, 2016.

Deze uitkomsten hebben een beeld gegeven over de werking van burgerinitiatieven in de lokale gemeenschappen. Echter deze focusgroepen hebben nog niets laten zien van hoe het beleid is ingericht en hoe overheden met deze lokale processen omgaan en de rechtszekerheid en flexibiliteit van de planologie waarborgen. Dit model is een goed model om de rol van de burgerinitiatieven weer te geven, maar zegt nog niets over het beleid, het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit en de rol van de overheid. Deze aanvullingen zijn cruciaal om de hoofdvraag te beantwoorden. Deze focusgroepen vormden de basis van de dataverzameling om de begrippen te operationaliseren en de interviewguide op te stellen. Naast de focusgroepen vormden de literatuur

een basis voor de operationalisatie van de interviewvragen. Het operationalisatieschema is te vinden in bijlage 2 en de interviewgids in bijlage 3.

3.4.2 Respondenten

Rechtszekerheid en flexibiliteit spelen vooral in het beleid een rol. Wanneer een overheid bepaalde regels stelt aan het beleid waarborgt dat een bepaalde rechtszekerheid. Daarnaast houdt een burgerinitiatief geen rekening met de invulling van een beleidsstuk of de rechtszekerheid van de gemeente. Dit onderzoek benadrukt de invulling van het beleid en de gevolgen (het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit). Hierdoor is de keuze gemaakt om met wethouders, ambtenaren en contactfunctionarissen een interview af te nemen in plaats van met de burgerinitiatieven zelf. Het is niet eenvoudig om wethouders te benaderen, zij hebben vaak volle agenda's en een afspraak moet via de secretaresses verlopen. Wel is er aan het einde van elk interview gevraagd wie zijn er nog relevant om te spreken om ook de ingang naar andere wethouders en ambtenaren te openen. Op een gegeven moment komen de respondenten met dezelfde mensen waardoor je weet dat je elke relevante ambtenaar of wethouder gesproken hebt. In de volgende alinea worden de redenen genoemd waarom er voor bepaalde respondenten van de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden gekozen is.

De ambtenaren hebben veelal expertise kennis over een bepaald vakgebied, zoals wonen of Wmo. Deze kennis wordt ingezet als hulpmiddel voor burgerinitiatieven. Zij sturen de burgerinitiatieven in de goede richting of geven advies over een bepaalde invulling van het beleid. Hierdoor hebben zij kennis van het beleid. De ambtenaren maken voor de wethouders keuzes om af te wijken van het beleid of juist een burgerinitiatief niet te honoreren. Dit geeft een indruk hoe er met flexibiliteit en rechtszekerheid wordt omgegaan in het beleid en hoe het beleid tot stand komt. De wethouders dienen voorstellen in aan de raad en adviseren de gemeenteraad. Zij bepalen de koers van het beleid voor een periode van vier jaar. Hierdoor is de visie van het beleid zichtbaar en wethouders hebben de keuzes waar ze aandacht aan besteden en waarom. Een wethouder is dus erg interessant voor de weergave van de houding van de overheid naar de lokale gemeenschappen en burgerinitiatieven. De contactfunctionarissen hebben geen inhoudelijk zicht op het beleid of de rechtszekerheid van het beleid. Zij hebben meer zicht op de wisselwerking van de gemeente en de burgerinitiatieven. Hierdoor worden de processen en de gevoelens over het beleid en de rollen duidelijk zichtbaar. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 4.

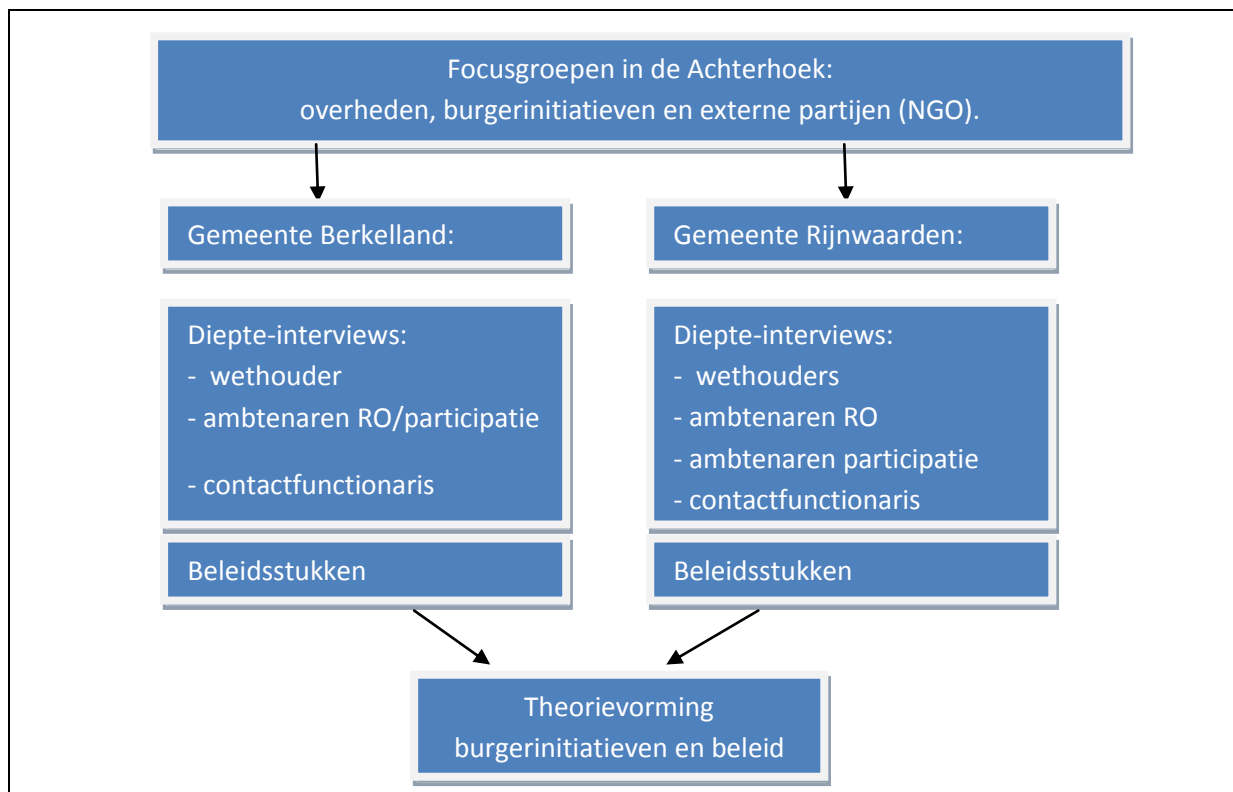
3.4.3 Beleidsstukken

De beleidsstukken zijn gaandeweg de interviews verzameld. De respondenten gaven steeds voorbeelden van beleid en op het einde van het interview vroeg ik naar relevante beleidsstukken. Veelal gaat het om beleidsstukken die gebruikt zijn voor burgerparticipatie of die invulling geven aan burgerparticipatie. Hierdoor gaat het om meer procesmatige stukken dan inhoudelijke beleidsstukken, bijvoorbeeld voor de gemeente Rijnwaarden wordt er een nieuwe woonvisie ontwikkeld. Voor deze thesis is het plan van aanpak van de woonvisie gebruikt in plaats van de inhoud van de woonvisie. In bijlage 5 zijn alle beleidsstukken per gemeente weergegeven met een korte argumentatie waarom deze beleidsstukken geraadpleegd zijn.

3.4.4 Datatriangulatie

In de voorgaande drie deelparagrafen zijn de drie soorten van data beschreven, te weten: focusgroepen, diepte-interviews met respondenten en beleidsstukken. Deze drie verschillende

vormen van dataverzameling zorgen voor een goede datatriangulatie. Dit wordt versterkt doordat de respondenten van de diepte-interviews verschillende zichten en invloeden hebben op het gemeentelijk beleid en de focusgroepen bestonden uit verschillende respondenten die elkaar aanvulden en voor nuancering zorgde in de focusgroepen. In de diepte-interviews is de gemeente Rijnwaarden oververtegenwoordigd maar dat komt doordat de portefeuilles ruimtelijk beleid en burgerinitiatieven gescheiden zijn, terwijl in de gemeente Berkelland beide beleidsthema's onder een portefeuille vallen. Daarnaast is de gemeente Berkelland bij de focusgroepen aanwezig geweest en de gemeente Rijnwaarden niet omdat die niet in de regio Achterhoek liggen. Dus de gemeente Berkelland is goed vertegenwoordigd in de focusgroepen en de gemeente Rijnwaarden is goed vertegenwoordigd in de diepte-interviews. Hieronder is in figuur 8 een schema weergegeven van de datatriangulatie en dataverzameling.



Figuur 8: datatriangulatie en dataverzameling, bron: eigen model, 2016.

3.4.5 Beantwoording deelvragen

Na het behandelen van de datatriangulatie wordt er aandacht besteedt aan welke dataverwerkingsmethode gebruikt wordt voor welke deelvraag. Ook volgt er een argumentatie waarom die dataverwerkingsmethoden aansluiten op de deelvragen.

Wat is de huidige positie van burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening?

Dit vraagt om een aanpak die de resources, rules of the game, actors en discourse weergeeft. De resources worden weergegeven in de beleidsstukken. Hier staan bijvoorbeeld subsidiebedragen. Ook kan vanuit de interviews en focusgroepen de middelen en hulp van de overheid naar voren gebracht worden. De rules of the game staan vast in de beleidsstukken. Waar ligt de rechtszekerheid en de spelregels voor burgerinitiatieven? Deze spelregels worden vastgelegd in kaders en beleid. Hoe de actoren erin staan wordt getoond door de diepte-interviews en de focusgroepen. Hieruit wordt duidelijk wat welke actor als rol heeft in de ruimtelijke ordening. De beleidsstukken, focusgroepen en

interviews maken het inzichtelijk.

Wat is de huidige rol van de overheid, c.q. de omgang met rechtszekerheid en flexibiliteit?

De rol van de overheid wordt vooral duidelijk uit de focusgroepen. Hier zeggen burgerinitiatieven, externe partners en overheden waar de verantwoordelijkheden liggen van de burgers en de overheden. Daarnaast wordt de rol van de overheid zichtbaar door het takenpakket en die rol die ze moeten aannemen. Uit deze dialogen komt een breed gedragen beeld van de rol van de overheid. Daarnaast kunnen de interviews en de beleidsstukken hier een goed beeld van geven doordat de overheden zelf vertellen hoe de ambtenaren en de wethouders hun rol zien in de ruimtelijke ordening. In de beleidsstukken staat de formele rol van de overheden vastgelegd. Deze deelvraag wordt beantwoord door met name de focusgroepen en de diepte-interviews en beleidsstukken geven een aanvulling daarop.

Hoe zou die institutionalisering eruit dienen te zien in het kader van rechtszekerheid?

Hoe zou die institutionalisering eruit dienen te zien in het kader van flexibiliteit?

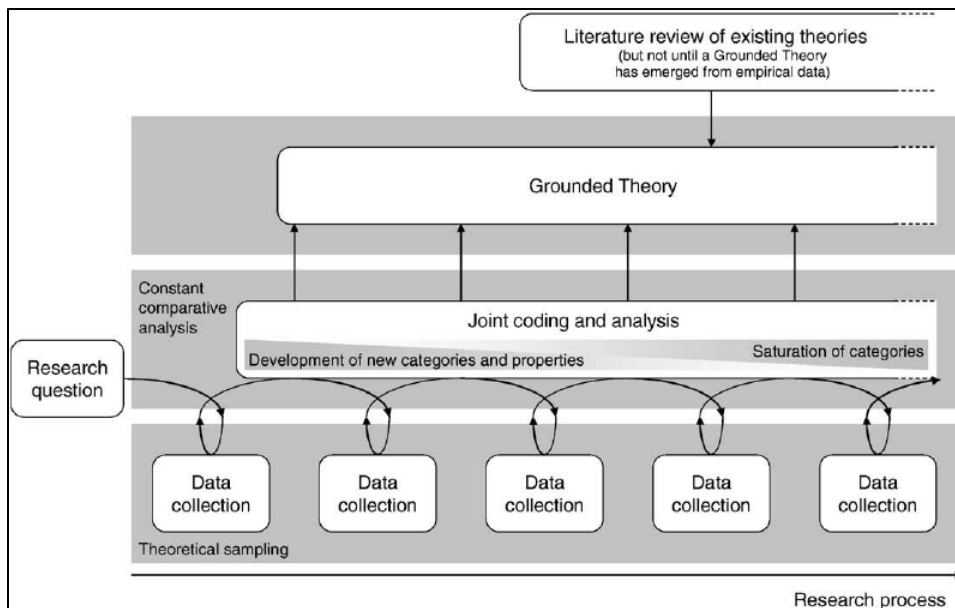
Deze twee deelvragen zijn samengenomen omdat ze beide om de institutionalisering gaan van het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit. Om die institutionalisering te vinden dient er een proces zichtbaar te worden van structuren en verduurzamingen. Beleidsstukken tonen alleen de huidige stand zaken. Bij een beleidsstuk van de burgerinitiatieven van de gemeente Berkelland was een actualisatie nodig, deze beleidsstukken tonen wel die veranderende structuren en verduurzaming van het beleid. Kortom beleidsstukken zijn een momentopname en tonen niet het institutionaliseringsproces op het beleidsstuk burgerinitiatieven van de gemeente Berkelland na. Uit interviews krijg je veel meer die institutionalisering door te vragen naar het verleden of waarom het nu zo is zoals het is. Daar kun je de grote lijnen wel uithalen waardoor die institutionalisering en het proces daarvan zichtbaar gemaakt kunnen worden. Bij de focusgroepen ging het ook voornamelijk om de hedendaagse wisselwerking tussen burgerinitiatieven en overheden. Dit toont enkel de positie en omgangsvormen van burgerinitiatieven en overheden nu. Dus voor de institutionalisering is de dataverwerking van de diepe-interviews leidend.

Welke afwegingen dienen er te worden gemaakt door de overheid ten aanzien van het beleid in het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit?

De afwegingen dienen gemaakt te worden wanneer er beleid gemaakt wordt of wanneer een burgerinitiatief komt met een afwijking van het beleid. Dus de beleidsstukken kunnen ingericht en afgestemd worden dat die afweging daarin gemaakt wordt. Ook uit de interviews komen die afwegingen naar buiten. Wanneer kiezen we voor rechtszekerheid en wanneer meer voor de flexibele kant. Dat kan in elke situatie anders zijn. Voor deze deelvraag worden dus de beleidsstukken en de interviews gebruikt.

3.5 Data-analyse

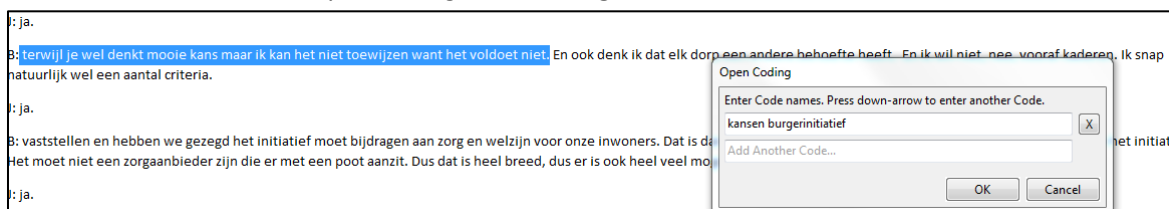
In deze laatste paragraaf wordt er aandacht besteed aan de data-analyse. Door de onderzoeksstrategieën casestudy en de gefundeerde theoriebenadering te gebruiken is een grounded theory als data-analyse noodzakelijk (Creswell, 2012). De grounded theory gaat uit van beperkte beschikbare literatuur en na dataverzameling dien je steeds terug te gaan naar je eigen bestaande data. Hieronder is figuur 9 weergegeven die de dataverwerking van de grounded theory toont.



Figuur 9: de benadering van de grounded theory, bron: Wagner et al., 2010.

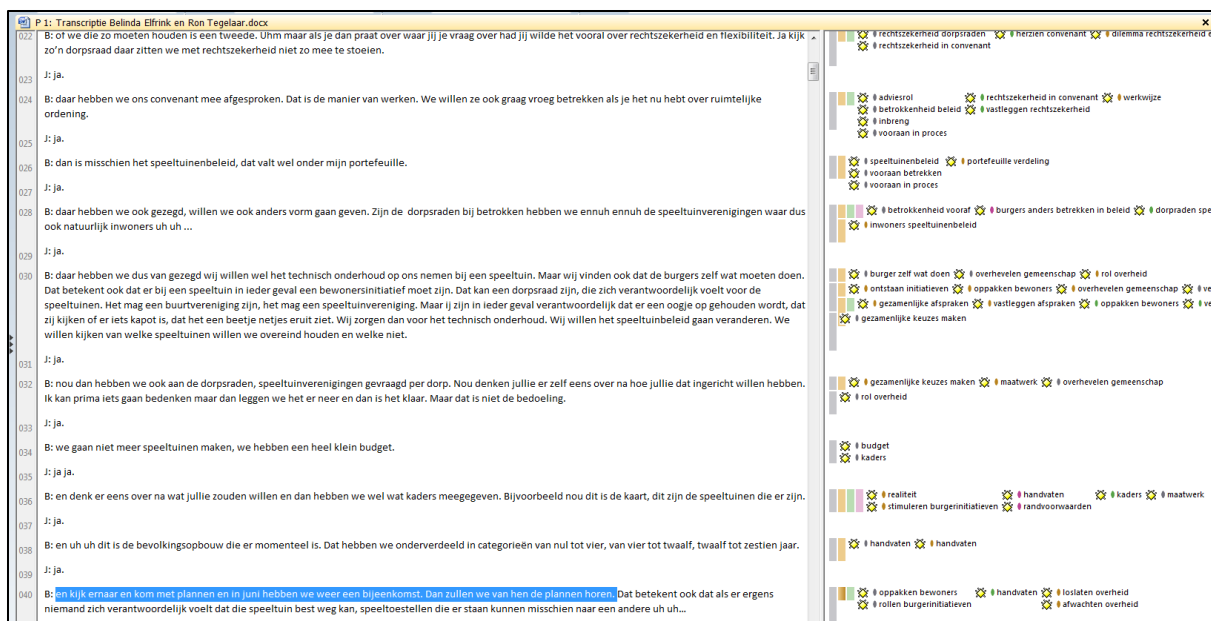
Deze benadering is al toegepast in de dataverzameling. Allereerst is er vanuit het theoretische kader een hoofdvraag geformuleerd. In de grounded theory zijn er verschillende stromingen die ieder de grounded theory methode anders interpreteren (Glaser, 1978: Strauss & Corbin, 1994: Charmaz, 2003). Onderzoek begint nooit in een vacuüm, hierdoor is er wel eerst een theoretisch kader geschreven en op basis van de structuration theory, de collaborative planning en de BAB is er een onderzoeksvraag geformuleerd. Deze theorieën hebben nog geen invulling of uitwerking gegeven van burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening. Dit volgt de stroming van Charmaz (2003). De data-analyse maakt gebruik van axial coding en dat volgt meer de stroming van Glaser (1978) en Strauss & Corbin (1994). Kortom beide stromingen worden in dit onderzoek gebruikt. Vervolgens is er vanuit hoofdvraag van dit onderzoek gekeken naar de uitkomsten van de focusgroepen. Daarna is er een interviewgide gemaakt (bijlage 2 en 3), en vanuit die interviewgide is er weer data gevonden in de interviews die de focusgroepen aanvulden. Dit sneeuwbaaleffect is ook gebruikt in de dataverzameling van de diepte-interviews door te vragen wie er verder nog relevant waren voor dit onderzoek. Zo wordt er steeds teruggekoppeld aan de bestaande data en wordt de dataverzameling steeds verder uitgebreid met diepte-interviews en beleidsstukken.

Voor de grounded theory is het van essentieel belang dat er vrij letterlijk en niet een geïnterpreteerde code toegevoegd dit heet *open coding* (Creswell, 2012: Méndez, 2014). Hieronder is een voorbeeld van zo'n *open coding* te zien in figuur 10.



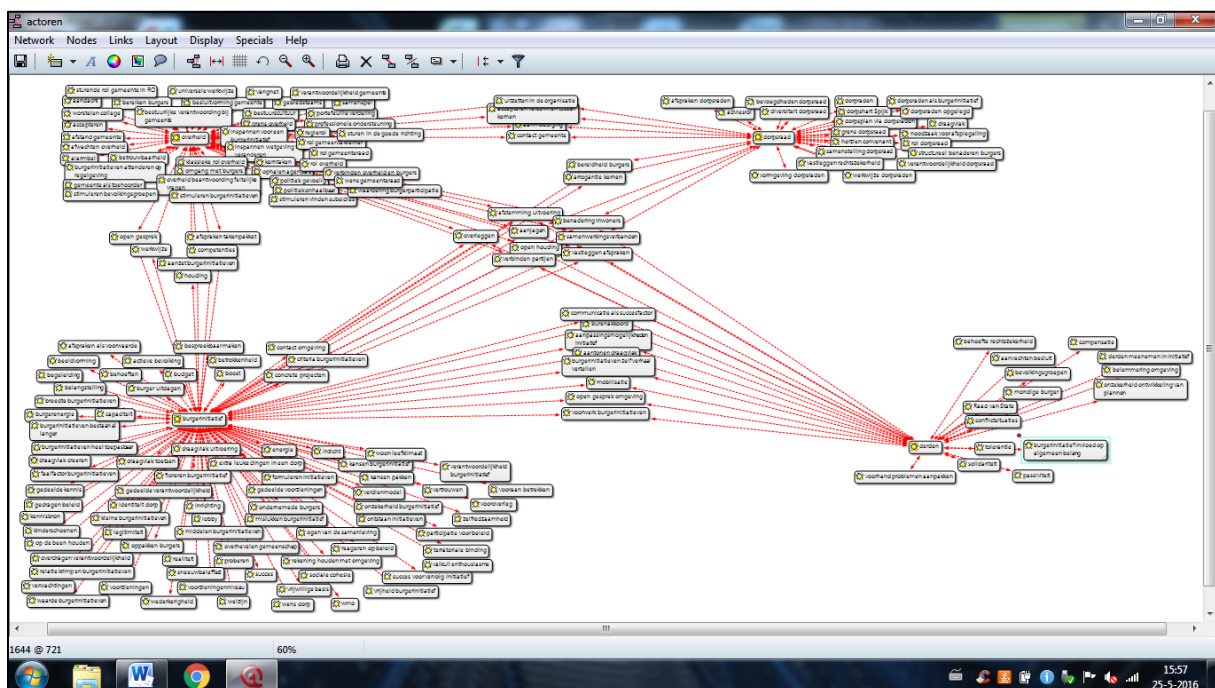
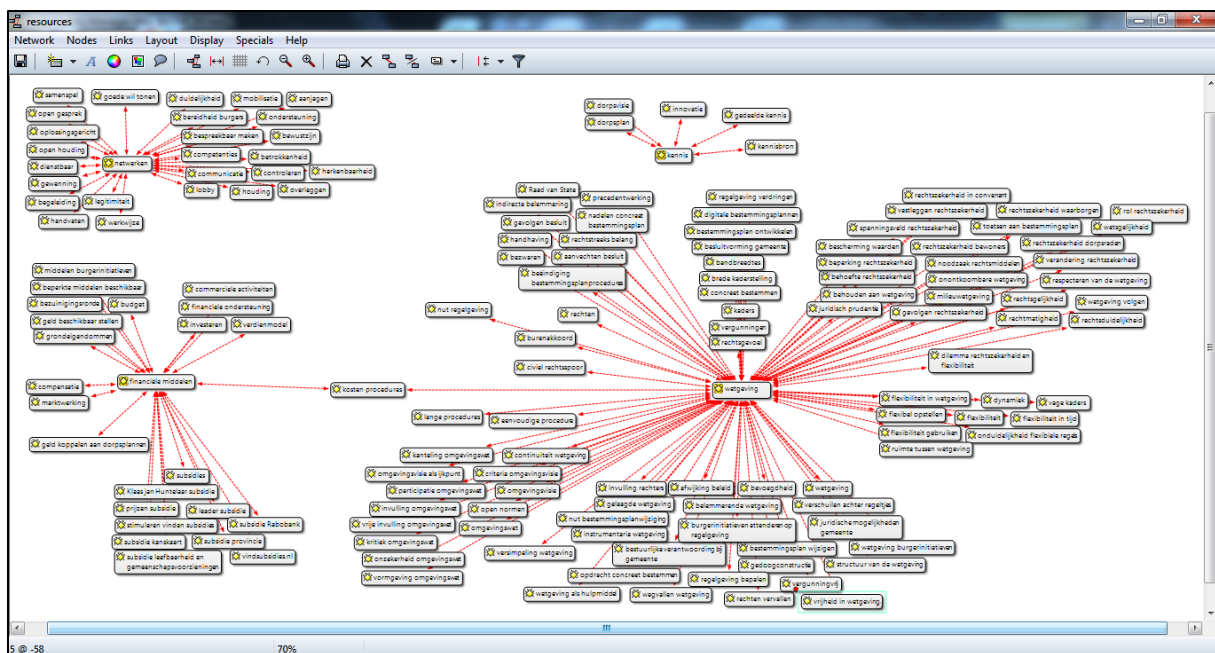
Figuur 10: open coding, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Huguen, 2016.

Vervolgens loopt het proces van de *axial coding* (Creswell, 2012: Méndez, 2014), hier zijn in de Atlas.ti-bundel meer geïnterpreteerde codes eraan toegevoegd. Dit is gedaan voor de focusgroepen en de diepte-interviews. Hieronder is in figuur 11 de gezamenlijke *open* en *axial coding* te zien.

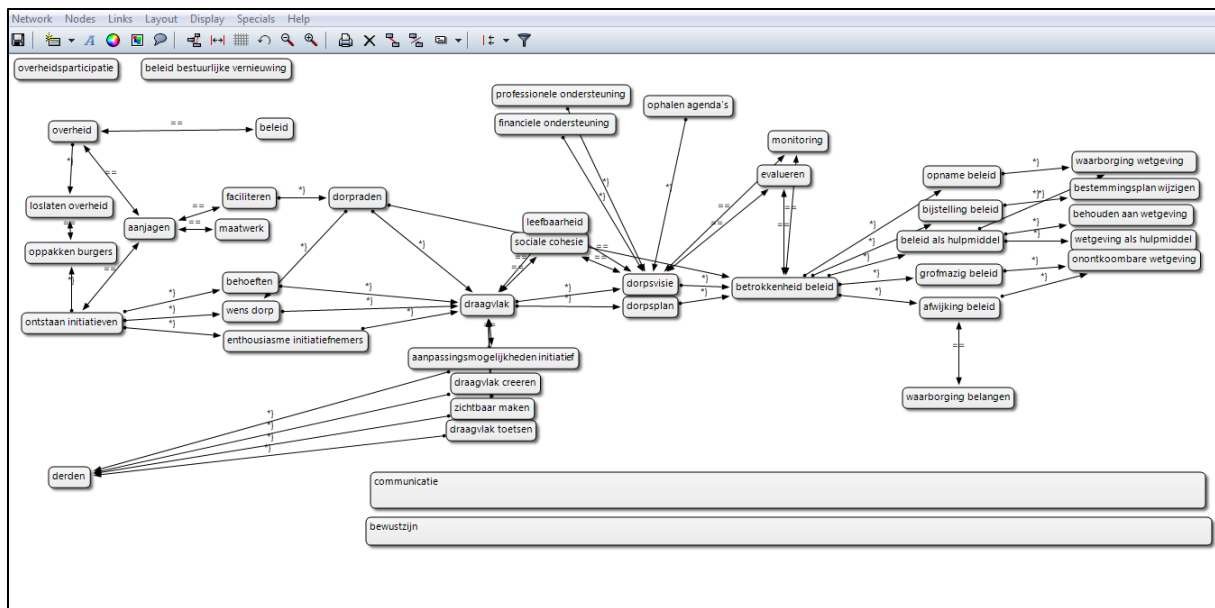


Om dit proces zo efficiënt mogelijk te laten doorlopen en niet al te veel dezelfde codes te hebben is er een codeboek ontwikkeld. Deze is te vinden in bijlage 6. Aan het einde van het coderen waren er 575 codes. Deze codes zijn niet allemaal geanalyseerd en sommige codes zijn vervangen of samengevoegd. Deze samenvoegingen of vervangingen zijn tevens opgenomen in bijlage 6. Toen de analyse begon waren er nog 507 codes.

In de analyse zijn er families gemaakt en netwerken zijn getekend. Er is gekozen voor de volgende netwerken: actors, discourse, resources, en grounded theory. Het netwerk actors toont de families: overheid, burgerinitiatief, dorpsraad en derden. Dit zijn de actors die gevonden zijn in dit onderzoek. Het netwerk discourse kent de families beleid, cultuuromslag en maatschappelijke ontwikkelingen. Resources en rules of the game zijn samengevoegd tot resources. Resources heeft de families financiën, kennis, netwerken en wetgeving. Op de volgende pagina zijn er twee netwerken te vinden, namelijk de netwerken discourse en de actors. Doordat de actors een onduidelijk netwerk waren, is er afzonderlijk voor het beleid, burgerinitiatieven en overheid een nieuw netwerk gemaakt. Alle netwerken zijn opgenomen in bijlage 6.



De laatste is de grounded theory, vanuit deze analyse van de BAB in Atlas.ti kan er een soort gefundeerde theorie gevormd worden voor de institutionalisering van burgerinitiatieven in het ruimtelijke overheidsbeleid. Voor de netwerken van de BAB zijn de weak linkage networks gebruikt. Dat betekent dat alle codes die gelinkt zijn aan de familie zichtbaar werden. Welke codes aan welke families vast zitten is te lezen in bijlage 6: het codeboek. Voor het netwerk van de grounded theory zijn later er aan de codes relaties toegevoegd. Families kun je niet linken aan elkaar, dus zijn er de volgende codes toegevoegd aan de bestaande codes: derden en overheid. Hierdoor zijn er twee codes toegevoegd en zijn er in de Atlas.ti-bundel 509 codes te vinden. Hieronder is in figuur 14 de strong linked network weergegeven van de grounded theory.



Figuur 14: de strong linked network van de grounded theory, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.

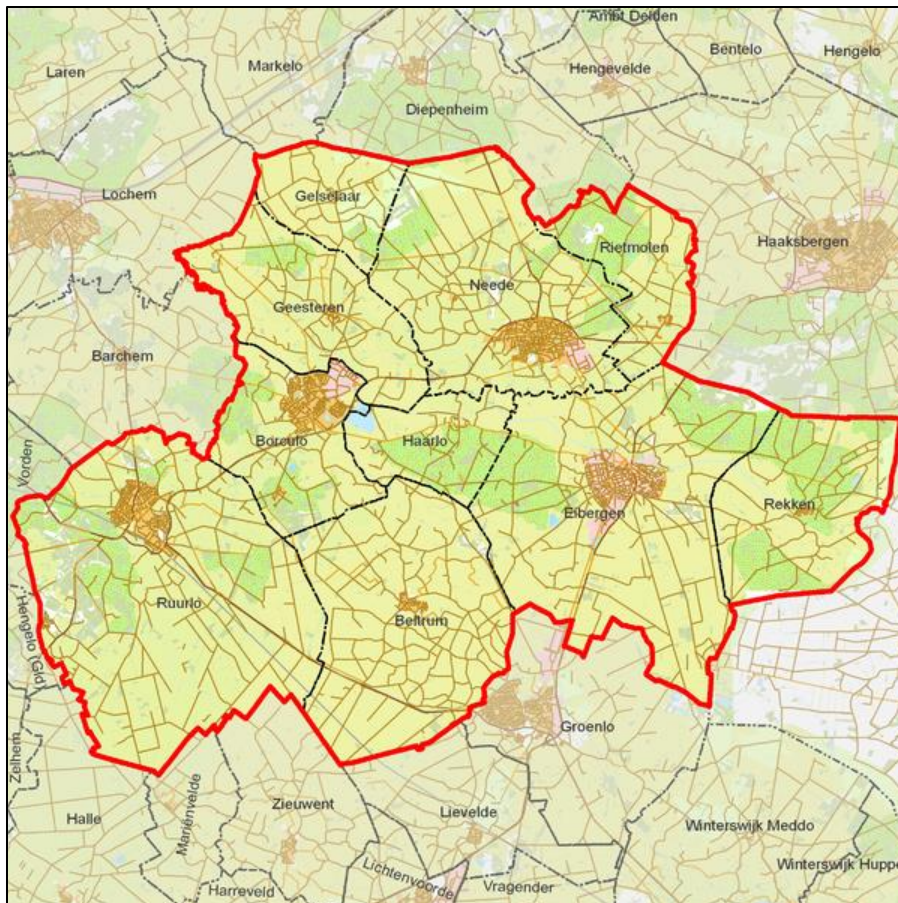
Een nadere uitwerking en toelichting van de netwerken is te vinden in hoofdstuk 5 de analyse. voor de beleidsstukken is er gebruik gemaakt van een tabelanalyse waar de beleidsstukken per thema zijn behandeld, te weten: beleid, wetgeving, flexibiliteit en rol van de burger.

Hoofdstuk 4: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het veldwerk besproken op basis van de BAB, zie paragraaf 2.2.3. Allereerst wordt er ingegaan op de gemeente Berkelland in paragraaf 4.1. Daarna worden de resultaten van Rijnwaarden besproken in paragraaf 4.2. Deze paragrafen zijn hetzelfde opgebouwd: ze beginnen met een inleiding over de gemeenten, vervolgens worden de vier hoofdconcepten van de BAB behandeld, namelijk actoren, discourse, resources en rules of the game. aan het einde van elke gemeente wordt er ingegaan op het beleidsarrangement. De laatste paragraaf (4.3) gaat in op de verschillen en overeenkomsten van de twee gemeenten.

4.1 Gemeente Berkelland

De gemeente Berkelland is een gemeente in de Achterhoek. Deze gemeente kwam in 2005 tot stand na een fusie met de gemeenten Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo. Deze oude voormalige gemeenten vormen tevens de vier grootste kernen van de gemeente Berkelland. Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere kernen te weten: Beltrum, Geesteren, Gelselaar, Haarlo, Leo-Stichting, Noordijk, Rekken en Rietmolen. Daarnaast heeft de gemeente Berkelland nog kleinere buurtschappen (Arcadis, 2010). Een kaart is hieronder te zien van de gemeente in figuur 15.



Figuur 15: kaart gemeente Berkelland, bron: Wikipedia (z.d.).

Paragraaf 4.1.1 zal gaan over de actoren en hun rollen. Daarna wordt er aandacht besteedt aan de discourse in paragraaf 4.1.2. Vervolgens worden de resources besproken en dat is te vinden in paragraaf 4.1.3. Tevens zal er aandacht besteed worden aan de rules of the game in paragraaf 4.1.4. Tot slot zal paragraaf 4.1 ingaan op het beleidsarrangement en dat is te vinden in paragraaf 4.1.5.

4.1.1 Actoren Berkelland

In deze paragraaf worden de actoren behandeld die actief zijn in het beleidsarrangement. Allereerst wordt er ingegaan op de formele rollen van de gemeente. Vervolgens worden de invullingen van die rollen door de gemeente Berkelland. Daarna wordt de verwachting van burgerinitiatieven behandeld en de rol van de dorpsbelangenorganisaties (DBO's).

Formele rollen

De gemeenten kennen drie afzonderlijke onderdelen in het bestuur die allemaal hun eigen taken hebben, te weten: de ambtenaren, college van B&W en de gemeenteraad. Daarnaast heeft de gemeente Berkelland nog contactfunctionarissen. De gemeenteraad heeft drie taken, te weten: kaderstelling van wetgeving, controlerende taken en de volk vertegenwoordigde rol (POLITIEKCOMPENDIUM.nl, z.d.). Het stellen van de kaders gaat over het beleid op hoofdlijnen en het college dient die taken uit te voeren. De gemeenteraadsleden bepalen de wet- en regelgeving op lokaal niveau en controleren of het college van B&W deze kaders naar behoren uitvoeren (POLITIEKCOMPENDIUM.nl, z.d.). De ambtenaren dienen de voorstellen voor de raad op professionele wijze te ondersteunen en advies te geven. Het college heeft de taak de koers vast te stellen en de opdrachten van de raad uit te voeren. Dit is de formele verhouding en takenpakket van de gemeente, dit geldt dus ook voor de gemeente Rijnwaarden. Naast deze wettelijke bepaling van de rolverdeling van de gemeentelijke bestuursorganen zijn de gemeenten vrij om het beleid zo in te richten naar eigen inzicht.

Het college

Het college van de gemeente Berkelland heeft naar de herindeling meteen haar rol verandert in de samenleving. Het college is actief met de overheidsparticipatie. Hiermee geeft de gemeente invulling aan de cultuuromslag die is ingezet. Deze koers impliceert dat er meer taken bij de burger gaan liggen en minder bij de overheid. Wethouder Hoytink zei over de taken van de gemeente het volgende:

“Wij hebben het minimale wat je doet als gemeentelijke taken. Daar ben je sowieso verantwoordelijk voor. Als dat bekend dat je in de ene kern initiatieven komen die dan ook honoreert worden of ondersteunt of misschien zelfs wel subsidie bedragen krijgen. Dan is dat zo. Wij delen dat met de andere kernen. Van nou dit initiatief gebeurt daar en wij hebben dan ook een actieve button op de website. Dat is overheidsparticipatie daar heb ik een beetje een hekel aan. Dus wij noemen dat de “doe het samen samenleving”.” (wethouder gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

Wanneer de inwoners van de gemeente Berkelland meer te zeggen krijgen over de ruimtelijke ordening, zal daar geïnvesteerd, gefaciliteerd en gestimuleerd worden door de gemeente Berkelland. Anders geef je de burgerinitiatieven een rol die ze niet goed kunnen vervullen:

“Maar dat zou kunnen dat er in een kern een heleboel gebeurt, heel veel energie zit. Maar het is onze taak ook niet om het te laten gebeuren. Maar alleen te zorgen dat het daar mogelijk is. Dus in plaats van zorgen voor doen wij zorgen dat. Dus wij nemen het niet over, maar net zo min als we een initiatief overnemen. Maar we kijken wel hoever we het kunnen brengen en kunnen ondersteunen. Soms geld, soms uren” (wethouder gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

Ambtenaren

De ambtenaren van de gemeente Berkelland kunnen invulling geven aan deze omslag van overheidsparticipatie en het faciliteren van de burgerinitiatieven in de gemeente Berkelland. Om dit te faciliteren zijn er gebiedsambtenaren en contactfunctionarissen aangesteld in de gemeente Berkelland die de agenda's van de dorpen en buurtschappen ophalen:

“Wij zitten allebei in een zogenaamd gebiedsteam. Met de opdracht om bij de buurtschappen van de grotere kernen en bij de kleinere kernen op te halen, en dan heb je ook overal wel een belangenvereniging, om daar op te halen de agenda. Wat vinden die mensen daar nou belangrijk, daar vragen ze soms niet om. Maar in de kleinere kernen wel hoor.” (gebiedsambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

Het faciliteren en stimuleren van burgerinitiatieven is in de gemeente Berkelland naast het ophalen van de behoeften en wensen verder ontwikkelt door middel van het inspannen van de ambtenaren en de rol van de gemeente Berkelland naar de achtergrond te schuiven. Deze inspanning gaat gepaard met het actief zoeken naar subsidies, het verbinden van partijen aan elkaar en te kijken tegen welke wetgeving het burgerinitiatief eventueel kan aanlopen (ambtenaren, persoonlijke communicatie, 2 en 3 mei 2016). Dus door geld te regelen of te kijken of het initiatief eventueel aangepast kan worden is de gemeente Berkelland actief bezig met het ondersteunen van burgerinitiatieven. Ambtenaren moeten zorgen voor een heldere communicatie en afspraken op het einde van een gesprek met een burgerinitiatief. Zo voorkom je aan de voorkant van een proces van burgerinitiatieven dat er mispercepties en verwachtingen ontstaan die niet waar gemaakt kunnen worden.

De samenwerking tussen de gemeente Berkelland en de inwoners kan nog wat verbeterd worden. De ambtenaren moeten het beleid ontwikkelen en zien graag de invulling vanuit meerdere invalshoeken van de samenleving. Hiermee is er behoeften vanuit de gemeente Berkelland om steeds meer burgers en externe partijen, zoals de woningbouwcorporaties te horen bij het ontwikkelen van beleid:

“De overheid heeft ideeën heeft plannen, beleid de raadsleden zeggen wat, vinden wat. Maar de burger vindt ook wat en dat moet veel meer in elkaar of dat nou om ruimtelijke ordening is of op het gebied van zorg. In dit gebouw zit niet meer het recht van het weten of de wijsheid over de besluitvorming. Zelfs de raad zegt deze periode van wij weten het minder goed dan het collectief van de samenleving.” (gebiedsambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

De behoeften en wensen van dorpen en buurtschappen worden zichtbaar door het ophalen van de agenda's en samenwerking over het te formuleren van het beleid. De ambtenaren, waaronder de contactfunctionarissen en de gebiedsambtenaren, staan steeds meer open voor het ondersteunen en stimuleren van burgerinitiatieven. Hier ontstaan koppelingen voor samenwerkingsverbanden. Aan de ene kant leveren de dorpen de wensen en behoeften in waardoor de gemeente het op kan nemen in het beleid en burgerinitiatieven de mogelijkheid en ondersteuning geboden wordt voor het uitvoeren van dat beleid. Aan de andere kant krijgen de ambtenaren lokale kennis die kan helpen bij het formuleren van de ruimtelijke ambities en strategieën.

Verwachtingen burgerinitiatieven

De gemeente Berkelland is transparant en open in het honoreren of afwijzen van burgerinitiatieven.

De gemeente Berkelland heeft direct op de website een actieve knop waar je burgerinitiatieven in kunt dienen en waaraan je moet voldoen. Deze voorwaarden zijn hieronder terug te vinden:

- Het initiatief moet aantoonbaar draagvlak hebben in de wijk of buurt
- Het gevraagde bedrag is redelijk in relatie tot de omvang en inhoud van het initiatief
- Initiatiefnemer is een particuliere of een organisatie zonder winstoogmerk
- Het initiatief moet – zo mogelijk – door aanvragers zelf worden uitgevoerd
- Over beheer en onderhoud moeten afspraken worden gemaakt
- Het project kan op korte termijn en uiterlijk 31 december 2017 gerealiseerd worden
- Een initiatiefnemer mag per kalenderjaar maar één aanvraag indienen
- Er wordt geen subsidie verstrekt voor catering, buurtfeesten, kinderopvang, reiskosten, vrijwilligersvergoedingen, prijzen voor verlotingen, enzovoort.

(Gemeente Berkelland, website actieve button: dien burgerinitiatieven in)

Deze voorwaarden scheppen verantwoordelijkheden en verplichtingen naar burgerinitiatieven. Het burgerinitiatief is zelf verantwoordelijk voor het draagvlak:

“Maar vaak als er een initiatief is dan komt er iemand langs en wordt het besproken. Dan kunnen we kijken of zij al genoeg draagvlak hebben. Er komt bijvoorbeeld iemand, maar die komt in zijn eentje. Ja dan is het niet zomaar iets waar de gemeente zomaar aan gaat meewerken.” (contactfunctionaris gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

Het draagvlak kan zorgen voor een gedragen burgerinitiatief waardoor de buurt het burgerinitiatief accepteert en waardeert. Het is belangrijk dat een burgerinitiatief zelf het verhaal vertelt in de buurt en met een open houding met de buurt in gesprek gaat. Hieronder zijn twee citaten weergegeven die deze houding van het burgerinitiatief weergeven:

“Ik denk gewoon voor burgerinitiatieven heel belangrijk is dat initiatiefnemers zijn vaak heel enthousiast. Dat ze in hun enthousiasme niet de andere betrokkenen meenemen in het verhaal en mee laten denken in hun verhaal. Bij wijze van spreken niet komen met een totaal afgerond verhaal. En zelfs al helemaal ingevuld met daar komt zo’n boompje en daar komt. En dan mag de buurman er nog over meedenken. En als de buurman dan zegt kan er misschien een ander boompje. Want dat geeft zoveel blad, kan dat niet anders. Nee dat kan niet. Je moet wel mensen meenemen. Je eigen enthousiasme als initiatiefnemers moet je niet je valkuil laten worden. Maar dat geldt met alles wat je doet hoor. Dat geldt ook voor ons als overheid al lang natuurlijk.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 12 april 2016).

“Op het moment dat je belangen gaat verbinden, dan ben je al in gesprek met de omgeving en je geeft de omgeving de kans om mee te denken en misschien ook hun belangen in te brengen. Dan komt er een initiatief wat niet alleen maar jouw initiatief is maar wat een breder gedragen initiatief is.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 2 mei 2016).

Voordat een burgerinitiatief een afspraak maakt met de contactfunctionaris kan de initiatiefnemer meteen zien of het in aanmerking kan komen voor een van de subsidiebedragen van de burgerinitiatieven of dat het niet gehonoreerd gaat worden. De contactfunctionaris gaat kijken waar eventueel ondersteuning of hulp nodig is en kijkt welke ambtenaar of wethouder het meest in aanmerking komt voor het burgerinitiatief. Ook door middel van persberichten probeert de

gemeente Berkelland burgerinitiatieven aan te sporen:

“Dus ze worden uiteindelijk gehonoreerd of ze worden afgewezen en daar wordt nu ook elke keer een persbericht over geplaatst die en die initiatieven gaan wel door en hebben dit en dat bedrag gekregen om die en die reden. Maar dan zetten we er ook bij welke zijn afgewezen en waarom ze zijn afgewezen. En op die manier proberen we ook dat mensen steeds meer bewustzijn krijgen van we kunnen ook wel met onze buurt een initiatief indienen.” (contactfunctionaris gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

Deze ondersteuning en transparantie zorgen voor een goede communicatie die gebaseerd is op een open gesprek en een afwachende gemeente Berkelland. Hierdoor worden er mogelijkheden geboden voor burgerinitiatieven om zelf behoeften of wensen te ontplooien. Voor burgerinitiatieven is het maatwerk essentieel om aan te sluiten bij de behoeften van de lokale samenlevingen:

“De ene kern is weer heel actief met duurzame energie bezig en de andere kern weer veel actiever met dorpshuizen. Dus het is ook belangrijk om aan te sluiten bij de, en dat is denk ik wel weer de essentie, aansluiten bij waar de energie van de inwoners zit.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 2 mei 2016).

Dorpsbelangenorganisaties

Daarnaast zijn er in de gemeente Berkelland dorpsbelangenorganisaties. Deze dorpsbelangenorganisaties waarborgen de belangen, behoeften, belemmeringen en kansen voor de dorpen. Bas Hommelink die in het dorpshuisbestuur van Beltrum zit, zei over de dorpsbelangenorganisatie in Beltrum:

“Bas zegt dat ze de raad van overleg hebben in Beltrum die een keer per jaar een ledenvergadering houden. Waarin de verenigingen openheid in zaken geven. Hier is juist die transparantie erg belangrijk. Daarnaast vindt Bas het solidariteitsbeginsel erg belangrijk in het dorp. Je moet het over kunnen geven aan de volgende generatie. Maar je moet het wel hebben van allerlei contributies van ouders om het te blijven organiseren voor de jeugd. Zodat elke vereniging geld te spenderen heeft om jaarlijks een feest te houden.” (persoonlijke communicatie, 9 maart 2016).

In een kern moeten de initiatieven de verenigingen elkaar steunen in het kader van de solidariteit. Hierdoor ontstaat een sterkere dorpsidentiteit waardoor de sociale cohesie en leefbaarheid verbeterd wordt. Een dorpsbelangenorganisatie is dus een paraplu voor burgerinitiatieven en verenigingen die wensen en belangen van het dorp weergeven. Peter van Heek van Verenigingen Kleine Kernen Gelderland zegt ja daar is het instrument een dorpsplan maken. Dan wordt er een werkgroep gevormd en dan boor je nieuwe mensen aan. Die trekken weer andere mensen aan, dan ga je naar verbreding toe. Als daar ook weer werkgroepen uit ontstaan dan die met bepaalde dingen aan de slag gaan. Die dorpsorganisatie dient alleen een overkoepeling te zijn (persoonlijke communicatie, 9 maart 2016).

De aanjaagfunctie kan ook gestimuleerd worden door de kennis van een derde onafhankelijke partij, zoals de Vereniging kleine Kernen, die samen met dorp de lokale visie voor de komende jaren probeert te schetsen. Dit kan ook het gewenste resultaat opleveren voor een dorp door verenigingen te overkoepelen.

4.1.2 Discourse

In deze paragraaf staat de discourse centraal. De discourse bestaat bij de gemeente Berkelland uit de cultuuromslag en maatschappelijke ontwikkelingen en beleid.

Cultuuromslag en maatschappelijke ontwikkelingen

Sinds de herindeling van de gemeente Berkelland is de gemeente begonnen met haar werkwijze bestuurlijk vernieuwen. Hierin staat de overheidsparticipatie centraal waarin de rol van de gemeente naar de achtergrond verdwijnt. De gemeente Berkelland wil zo veel mogelijk aan de burgers overlaten en dat de gemeente die activiteiten zoveel mogelijk faciliteert en stimuleert. Dit is opgenomen in het college akkoord 2014-2018, de titel luidt: “Veranderende samenleving, vernieuwd bestuur”. De lijn van het bestuurlijk vernieuwen en de overheidsparticipatie worden in het volgende citaat weergegeven:

“Wat zijn jullie ideeën, waar hebben jullie behoefte aan? Probeer je er zelf mee aan de gang te gaan. Mensen zijn in gesprek gegaan met een aantal inwoners en zo geef je mensen steeds meer de mogelijkheid om invloed op hun ruimte uit te oefenen en dat is eigenlijk wat deze beweging inhoudt, die overheidsparticipatie heet dat zo netjes. Het gaat vooral om dat mensen zich bewust van zijn dan zij degene zijn die de kwaliteit van hun eigen leefomgeving voor een groot deel bepalen.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 2 mei 2016).

De gemeente Berkelland kan en weet niet alles wat er speelt in de samenleving. Door in gesprek te gaan met de omgeving kun je de behoeften en wensen van een dorp peilen. Doordat burgers weten wat er speelt en weten wat de mogelijke kwaliteiten en risico's zijn dan kunnen de burgerinitiatieven een kwaliteitsverbetering maken. Hierdoor wordt de invloed van de burgers op hun woon- en leefomgeving vergroot en de rol van de overheid wordt daardoor verkleind. Door de lokale kennis te combineren met de expertise van de ambtenaar kun je tot een betere inhoud van het beleid komen. Een van de speerpunten van het college van de gemeente Berkelland is dan ook dat de overheden en de burgers dichterbij elkaar dienen te komen. Een van de ambtenaren van Berkelland zei daar het volgende over:

“De overheid heeft ideeën heeft plannen, beleid de raadsleden zeggen wat, vinden wat. Maar de burger vindt ook wat en dat moet veel meer in elkaar of dat nou om ruimtelijke ordening is of op het gebied van zorg. In dit gebouw zit niet meer het recht van het weten of de wijsheid over de besluitvorming. Zelfs de raad zegt deze periode van wij weten het minder goed dan het collectief van de samenleving.” (gebiedsambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

Beleid

In deze deelparagraaf wordt aandacht besteed aan het beleid in de vorm van de gedachte discourse achter het beleid. Het beleid in de gemeente Berkelland is geformuleerd als een hulpmiddel. Er zal continu gekeken worden of de bestaande beleid, zoals een bestemmingsplan of een structuurvisie nog altijd wel gewild, actueel of van toepassing zijn. Beleid heeft een bepaalde levensduur en het zou kunnen zijn dat de maatschappij of economie veranderd is waardoor de bestemming achterhaald is:

“Dan toch kijk je altijd van hoe, kijk burgerinitiatieven zijn allemaal niet zo groot. Het zijn vaak hele kleine dingen. En de structuurvisie, dat weet je wel die is zo grofmazig. Ik denk dat je daar met burgerinitiatieven niet zo snel tegenaan loopt, als we het in z'n algemeenheid hebben over beleid.”

Beleid en dat geldt ook voor bestemmingsplannen natuurlijk dat is in zekere zin altijd een moment opname.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 12 april 2016).

Een manier om burgerinitiatieven een grotere rol te laten spelen in het ruimtelijk beleid is door het ontwikkelen van kernenfoto's en dorpsplannen. Kernenfoto's zijn documenten waarin de relatie tussen de bevolkingskrimp en vastgoed per grote plaats in kaart zijn gebracht. Deze kernenfoto's zijn voor de grote kernen van de gemeente Berkelland gemaakt, namelijk: Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo (Eindrapport kernenfoto en regionale woonagenda 2025, beleidsdocument, 19 mei 2015). In de kleinere kernen en buurtschappen wordt met dorpsvisies gewerkt. In deze kernenfoto's staan zeven thema's centraal, te weten: demografie, bestaande woningen, plancapaciteit, leegstaand vastgoed, wonen en zorg, voorzieningen en initiatieven van onderop. De kernenfoto's zijn ontwikkeld in het kader van een regionaal programma maar wat voor lokale samenlevingen een inspiratiebron en een opening van het gesprek moet gaan vormen. Het laatste thema duidt erg op de cultuuromslag en de overheidsparticipatie. De overheid steunt waar dat nodig is:

“Dit thema heeft uw aandacht in het ontwikkelprogramma “Veranderende Samenleving, vernieuwd bestuur”. In onze kernenfoto's zijn veel kansen en opgaven benoemd om samen op te pakken met inwoners en partijen.” (Eindrapport kernenfoto en regionale woonagenda 2025, 19 mei 2015, P.6).

Vanuit deze dorpsvisies en kernenfoto's worden weer nieuwe burgerinitiatieven geboren:

“Dus ja maar je ziet wel dat wat je als gemeente doet via je kernenvisies, ontwikkelingsvisie, kernenfoto's of de ontwikkelingsvisies door de kernen. Dat maakt als het ware burgerinitiatieven los.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 2 mei 2016)

Beleid en burgerinitiatieven grijpen steeds meer in op elkaar en in de gemeente Berkelland is de geest achter de wetgeving het is een hulpmiddel en de gemeente Berkelland probeert steeds meer burgerinitiatieven te ontplooiën of te honoreren. Dit is mogelijk door de invoering van dorpsvisies en kernenfoto's en de speciale ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat zoals de gebiedsambtenaren en de contactfunctionarissen. Volgens een van de ambtenaren is het fenomeen burgerinitiatieven niet iets van de laatste paar jaren, maar bestaat het al veel langer. Alleen wordt het nu meer zichtbaar in de maatschappij:

“Dus echt een andere houding tussen overheid en inwoners en nogmaals het was niet dat dat vroeger niet het niet met overleg met inwoners gebeurden. Maar het gebeurt nu het wat meer zichtbaar, wat meer intensiever, naar buiten toe.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 2 mei 2016).

4.1.3 Resources

In deze paragraaf staan de resources centraal. Allereerst wordt er gekeken naar netwerken, vervolgens naar financiële middelen en tot slot wordt de kennis behandeld.

Netwerken

Netwerken of coalities worden steeds belangrijker voor de gemeente Berkelland. Door middel van de kernenfoto's en de dorpsvisies worden partijen aan elkaar verbonden, zoals zorginstellingen, dorpsbelangenorganisaties, burgerinitiatieven en overheden. Door samen invulling te geven aan het ruimtelijk beleid, kunnen bijvoorbeeld burgerinitiatieven de dorpsplannen of kernenfoto's uitvoeren.

Financiële middelen

De gemeente Berkelland heeft zelf een subsidieregeling voor de burgerinitiatieven (Burgerinitiatieven, beleidsdocument, 14 mei 2013). Daarnaast probeert de gemeente Berkelland burgerinitiatieven te stimuleren om financiële middelen te verkrijgen:

“Nou en langzamerhand komen er wel steeds meer binnen en vervolgens moeten wij zien hoe we ze kunnen faciliteren met het zoeken van potjes geld. Hier, of via vindsubsidies.nl dat is ook een systeem waar wij weer op termen kunnen zoeken en de bewoner zelf instanties laten benaderen om te kijken of zij daar geld weg kunnen halen.” (contactfunctionaris gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

Kennis

De kennis wordt zoveel mogelijk door de kernenfoto's en de dorpsplannen samengebracht in gezamenlijke opgaven (Vaststellen mogelijke toekomstscenario's dorpsontwikkelingsvisie Neede, beleidsstuk, 27 oktober 2009). Daarnaast is het de taak van de gebiedsambtenaren om die kennis op te halen:

“Wij zitten allebei in een zogenaamd gebiedsteam. Met de opdracht om bij de buurtschappen van de grotere kernen en bij de kleinere kernen op te halen, en dan heb je ook overal wel een belangenvereniging, om daar op te halen de agenda. Wat vinden die mensen daar nou belangrijk, daar vragen ze soms niet om. Maar in de kleinere kernen wel hoor. In Beltrum wel, daar heb je het raad van overleg die zitten er bovenop met de woningbouw met het groenonderhoud met het voorzieningenniveau, het cultuurhuis. Daar zitten wij regelmatig bij en wij weten van die groep mensen nog meer als eerder uit de eerste hand wat willen jullie nou eigenlijk. Wat vinden jullie belangrijk.” (gebiedsambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

Door middel van de gedeelde opgaven ontstaan er coalities bij het ontwikkelen van een dorpsplan of een kernenfoto.

4.1.4 Rules of the game

In deze paragraaf komen de rules of the game ter sprake. Allereerst wordt er ingegaan op de wetgeving. Daarna wordt het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit behandeld.

Wetgeving

Door het grofmazige beleid van de gemeente Berkelland lopen burgerinitiatieven niet snel tegen wetgeving aan (ambtenaar, persoonlijke communicatie, 12 april 2016). Daarnaast is er specifiek beleid ontwikkeld voor burgerinitiatieven en de ontwikkeling van dorpsplannen en kernenfoto's. De centrale gedachte achter de wetgeving is in de gemeente Berkelland overheidsparticipatie. Het gemeentelijk beleid is opgesteld als een hulpmiddel. De gemeente Berkelland probeert zoveel mogelijk de wetgeving en de burgerinitiatieven te koppelen aan elkaar:

“Kan het zich ontwikkelen kan het zichzelf redden of is daar nog een stukje participatie van de overheid voor nodig en op die manier kijken wij ook naar de samenleving. Natuurlijk heb je formeel een bestemmingsplan of een structuurvisie die moet worden geregeld en vergunningen worden afgegeven. En op dit moment is het steeds meer kijken naar hoe kun je die twee goed in balans met elkaar brengen. Dus dat burgerinitiatief en de formele rol als overheid.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 2 mei 2016).

Naast het gemeentelijke wetgeving is er sprake van regionaal beleid ten aanzien van het wonen in de regio Achterhoek. Voor de woningbouw worden er vanuit de provincie contingenten verdeeld per gemeente. Deze contingenten zijn de hoeveel woningen die er nog gebouwd gaan worden (focusgroepen persoonlijke communicatie, 9 maart 2016). In verband met de bevolkingskrimp vindt de gemeente dat je strategisch moet gaan bouwen. Dat betekent in de grote en kleine kernen het liefst in de kern en niet in het buitengebied, dus inbreiden in plaats van uitbreiden (Arcadis, 2010, pp. 22-24). Wanneer er woningen gesloopt gaan worden, wil dat niet zeggen dat er meteen weer terug gebouwd wordt:

“Als je als dorp zegt in de krimpregio wij willen nog wel 25 huizen bij hebben. Dan zeggen wij al, wij weten over tien jaar dat er woningen leeg gaan staan in een bepaalde houding tot het totaal. Dus alles wat je nu bijbouwt dat we dat over tien jaar extra over hebben.” (gebiedsambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

Daarnaast loopt de milieuwetgeving en milieubeleid langs de provincies en daar moeten de gemeenten zich aan houden. Deze wetgeving is zo geformuleerd dat het kernwaarden, zoals Natura 2000 gebieden beschermd.

Dilemma rechtszekerheid en flexibiliteit

De gemeente Berkelland heeft al veel flexibiliteit in het gemeentelijk beleid. De afweging wordt gemaakt op basis van het draagvlak in de omgeving:

“Daar proberen we als gemeente al heel erg in het voortraject initiatiefnemers te bewegen ga eens in gesprek met die buurt, ga in gesprek met je omgeving. Kijk of je er samen uit kunt komen, misschien zijn er mensen, ondernemers in je omgeving die daar ideeën over hebben en probeer die mee te nemen waardoor het draagvlak uiteindelijk beter wordt. Uiteindelijk is het waar het altijd om gaat, of een gemeente nu een ruimtelijk plan maakt of een initiatiefnemer die een ruimtelijke procedure doorloopt is draagvlak gewoon de basis.” (ambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 2 mei 2016).

“Maar als je ziet dat er in een gebied gewoon een groot aantal voorstanders is en een tegenstander. Nou dan neem je dat wel mee in je afweging. Maar als je dan wel zegt nou ja wij vinden dit wel van belang dan is de consequentie dus ook dat een tegenstander uiteraard zijn recht heeft om het hele proces te lopen van bezwaar, beroep tot de Raad van State. En dan zou je ook kunnen zeggen dat is het ons dan uiteindelijk ook waard.” (wethouder gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 13 april 2016).

Deze afwijkingen worden gemaakt als het gaat om het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De wetgeving van de provincie en Rijkswaterstaat moeten de gemeenten volgen. Dit betekent dat er een grens zit aan de flexibiliteit van de gemeente Berkelland. Wel probeert de gemeente Berkelland dit op te lossen door wel een lobby naar de provincie of Rijkswaterstaat te bewerkstelligen:

“Maar over het algemeen als iets belangrijk is voor een initiatief dan en er zijn regels die wij kunnen beïnvloeden in dit gebouw of aan de provincie of aan de natuur, je kunt ook ontheffing vragen. Als je invloed hebt moet je die toepassen niet zeggen van de regels zijn leidend. Er zijn ook leden in dit gebouw die zeggen wat deze club wil dat kan niet. zeg dat maar tegen hun dat dat niet kan. Ja hallo

dat is te makkelijk hè. Je moet we willen gaan tot aan het gaatje.” (gebiedsambtenaar gemeente Berkelland, persoonlijke communicatie, 3 mei 2016).

4.1.5 Het beleidsarrangement

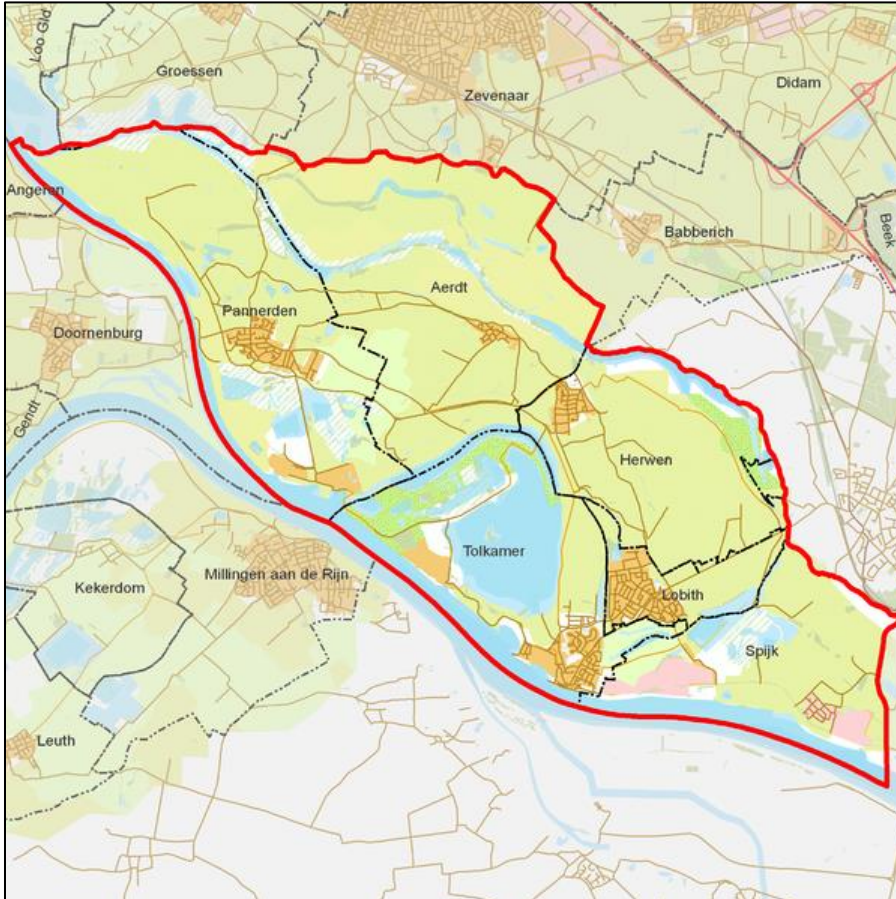
In de voorgaande paragrafen kwamen de centrale concepten van het beleidsarrangement voor, namelijk actoren, discourse, resources en rules of the game. Hieronder zijn de concepten schematisch weergegeven in tabel 2.

Het beleidsarrangement van de gemeente Berkelland	
Actoren	College: stimuleren, aanjagen en ondersteunen van burgerinitiatieven. De koers inzetten van overheidsparticipatie. Ambtenaren: ophalen van de agenda's (gebiedsambtenaar) en het ondersteunen in het opstellen van dorpsplannen en kernenvisies. Ondersteuning aan burgerinitiatieven bieden door middel van contactfunctionarissen of inzetten van ambtelijke kennis. Verwachting burgerinitiatief: draagvlak zoeken en contact houden met de omgeving. dorpsbelangenorganisatie: overkoepelend orgaan van de verenigingen in het dorp en is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een dorpsplan of uitwerking van een kernenfoto.
Discourse	Maatschappelijke ontwikkelingen: bevolkingskrimp en overheidsparticipatie. Cultuuromslag: “doe het samen samenleving”, terugtrekkende overheid en overheidsparticipatie. Beleid: doorvoeren van de cultuuromslag en maatschappelijke ontwikkelingen waarin expliciet aandacht is voor burgerinitiatieven.
Resources	Netwerken: door middel van kernenfoto's en dorpsplannen het verbinden van de gemeente Berkelland en burgerinitiatieven, verenigingen en bedrijven. Financiële middelen: de gemeente Berkelland heeft een subsidieverordening voor burgerinitiatieven en de contactfunctionarissen helpen actief mee met het vinden van subsidies. Kennis: verbinden van kennis door het ontwikkelen van gedeelde opgaven in de kernenfoto's of dorpsplannen.
Rules of the game	Wetgeving: flexibele kaders en open normen in het gemeentelijk beleid. Belemmeringen door het regionale beleid. Dilemma rechtszekerheid en flexibiliteit: flexibiliteit waarborgen door met de omwonenden in gesprek te gaan. Tevens spant de gemeente Berkelland zich in om het provinciale beleid te veranderen.

Tabel 2: het beleidsarrangement van de gemeente Berkelland, bron: eigen model, 2016.

4.2 Gemeente Rijnwaarden

De gemeente Rijnwaarden bestaat uit zes dorpen. Lobith, Pannerden en Tolkamer zijn de drie grotere kernen. Aerd, Herwen en Spijk zijn de drie kleinere kernen. Daarnaast heeft de gemeente Rijnwaarden een klein buurtschap Tuindorp. De gemeente Rijnwaarden heeft het besluit genomen om te gaan fuseren met de gemeente Zevenaar per 1 januari 2018 (gemeente Rijnwaarden, z.d.). De kaart van de gemeente Rijnwaarden is hieronder weergegeven in figuur 16.



Figuur 16: kaart gemeente Rijnwaarden, bron: Wikipedia (z.d.).

De gemeente Rijnwaarden werkt al een paar jaar met de dorpsraden. Dit zijn dorpsbelangenorganisaties die deels vanuit zichzelf zijn opgericht (Stichting Actief Spijk, Dorpsraad Aerd en Herwen Actief) en er zijn twee dorpsraden in 2014 door de gemeente opgericht (PIT Pannerden en bewonersplatform Lobith Tolkamer). Er is een scriptie geschreven over de indeling van de dorpsraden (H. Bosch, 2007). Dit vormde de aanleiding om steeds meer bestuurlijke taken bij de dorpsraden neer te leggen. Nu het einde van de gemeente Rijnwaarden in zicht is door de fusie met de gemeente Zevenaar, is er een ijkpunt voor de stand van zaken rondom de dorpsraden. Ook heeft de gemeente actief ingezet op de omgevingsvisie doordat de structuurvisie op 1 januari 2018 afloopt waardoor de gemeente Rijnwaarden met de nieuwe wetgeving wil gaan werken, ook dit vormt een ijkpunt voor het ruimtelijk beleid. Paragraaf 4.2.1 zal gaan over de actoren en hun rollen. Daarna wordt er aandacht besteedt aan de discourse in paragraaf 4.2.2. Vervolgens worden de resources besproken en dat is te vinden in paragraaf 4.2.3. Tevens zal er aandacht besteed worden aan de rules of the game in paragraaf 4.2.4. Tot slot zal paragraaf 4.2 ingaan op het beleidsarrangement en dat is te vinden in paragraaf 4.2.5.

4.2.1 Actoren

In deze paragraaf worden de actoren behandeld die actief zijn in het beleidsarrangement van de gemeente Rijnwaarden. Allereerst wordt er ingegaan op de invullingen van die rollen door de gemeente Rijnwaarden. Daarna wordt de rol van de dorpsraden behandeld. Tot slot wordt er ingegaan op de verwachtingen van de burgerinitiatieven.

College

Het college vindt dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden bij het college dienen te blijven liggen. Burgerinitiatieven en dorpsraden mogen taken oppakken maar dan worden er duidelijke afspraken gemaakt over de waarborging van bijvoorbeeld veiligheid of rechtszekerheid. Een burgerinitiatief of dorpsraad hoeft geen onnodig risico te lopen (wethouder ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016):

“Dat vind ik wel een hele belangrijke gedachterichting. Dat we daar in de toekomst ook rekening mee moeten houden. Dat je de dorpsbelangenorganisatie wel een rol geeft als het gaat om de thermometer in het dorp. Dat je via dorpsbelangenorganisaties heel goed dat je vrij snel weet hoe dingen opgepakt worden en hoe dingen ervaren worden in het dorp. Maar je moet ze ook geen te grote verantwoording geven dat willen ze helemaal niet.” (wethouder ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016).

Daarnaast vindt het college het erg belangrijk dat het college van de gemeente Rijnwaarden de dorpsraden en burgerinitiatieven aanjaagt in de lokale gemeenschappen. Door succes te creëren als de gemeente Rijnwaarden ontstaat er een positieve energie in de samenleving waardoor er steeds meer burgerkracht en burgerinitiatieven ontplooid worden:

“Wat wij graag zouden willen van zo’n aanjager. Dat die juist die andere groepen stimuleert in de samenleving. Je hebt natuurlijk een aantal groepen waarin je de samenleving kunt indelen. Uiteindelijk wil je ook die groep bereiken die bijvoorbeeld met zijn tweeën werken, een heel druk sociaal leven hebben in de sportwereld en noem maar op. Dat je die ook aanjaagt en die zeggen vrijwilligerswerk hebben wij niet nodig.” (wethouder sociaal domein gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).

“Dus vind ik wel dat je ook als college moet je daar ook oog voor hebben en als je die dorpsbelangenorganisaties opricht en wilt stimuleren dat je ook strategisch het zo moet doen dat ze succesjes krijgen” (wethouder ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016).

Ambtenaar

De ambtenaren van de gemeente Rijnwaarden gaan een andere rol aannemen. De veranderende rol komt door de invoering van de omgevingswet en de zorgtaken die vanuit de staat naar de gemeenten gegaan zijn:

“Dan is die medewerker ruimtelijke ordening en die is meer bezig met in het dorp zelf contacten te leggen en te binden dan nu. Nu is die meer bezig met onderzoeken en het schrijven van visies bij wijze van spreken.” (ambtenaar ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 18 april 2016).

“Er is nu veel meer spel, er komt ook veel meer aan op competenties van wethouders en ambtenaren. Dan moeten we op een hele andere manier werken.” (ambtenaar welzijn gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).

Daarnaast proberen de ambtenaren de burgers steeds meer te betrekken bij het beleid. Bij het ontwikkelen van nieuw beleid proberen de ambtenaren de burgers invloed te laten hebben op het beleid. De ambtenaren maken de burgers, bedrijven en instellingen daar attent op:

“Dat vergt wel veel, een andere denkwijze en benadering vanuit de bevolking. Dat zal wel langzaam moeten inslijten zeg maar en het traject dat we hebben met de omgevingsvisie. Ik zie het ook wel als belangrijk punt om juist daarom zoveel aan de communicatie te doen. Ook mensen bewust maken van je bent zelf aan zet.” (ambtenaar ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 18 april 2016).

Dorpsraden

Naast de inbreng van de inwoners is er actief gestuurd op het ontstaan van dorpsbelangenorganisaties in de vorm van dorpsraden. Er werden afspraken gemaakt over de rol van de dorpsraden en vastgelegd in een convenant (Het dorp weet zelf wel raad!, beleidsstuk, december 2007: convenant dorpsraad Aerdt, 2011). Voor elk dorp is hetzelfde convenant vastgelegd met instemming van zowel de dorpsraad als de burgemeester van de gemeente Rijnwaarden (convenant dorpsraad Aerdt, 2011: coördinator dorpsraden gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 5 april 2016). De rol van de dorpsraden is een adviesrol voor het college en de ambtenaren, maar de samenstelling van de dorpsraden is niet vastgelegd:

“Je weet een paar die waren er al: Aerdt bestond al heel lang en Spiek bestond al heel lang, Herwen bestaat inmiddels ook al een hele tijd. Lobith en Pannerden zijn erbij gekomen. En we hebben in een soort convenant met die dorpsraden afgesproken maar wat we in het convenant niet afgesproken hebben, daar hebben we tot nu toe ook bewust voor gekozen is in hoeverre er een garantie is dat die dorpsbelangenorganisaties een afspiegeling zijn van de samenleving daar.” (wethouder gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016).

De gemeente Rijnwaarden speelt erg met de rol van de dorpsraden in het kader van het overdragen van verantwoordelijkheden en of een dorpsraad een goede afspiegeling is van de samenleving. Hierdoor liggen de bestuurlijke verantwoordelijkheden alleen nog bij de gemeente Rijnwaarden. De afspraken liggen vast in het convenant waarmee de ambtenaren weten wanneer zij de dorpsraden in moeten lichten, dit ging niet vanaf het allereerste moment goed:

“Het was in 2011 geïntroduceerd door het college het hele gebeuren met de dorpsraden. Toen zijn er afspraken gemaakt tussen het college en de dorpsraden. Wat had het college vergeten? Om het hier ook in de organisatie uit te zetten. Dat is allemaal overgeslagen, naar driekwart jaar kwam men erachter niemand weet ervan en hoe zit dit nou? Toen kwam ik erachter na een jaar dat niemand hier er wat van wist.” (coördinator dorpsraden gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 5 april 2016).

Dus als de gemeente taken los wil laten, dan zal men dat ook uit moeten zetten in het ambtelijk apparaat. De gemeente Rijnwaarden spreekt haar vraagtekens uit over de legitimiteit van de

dorpsraden, maar neemt de gemeentelijke herindeling met de gemeente Zevenaar als ijkpunt (wethouder gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016).

Verwachtingen van burgerinitiatieven

De wethouder sociaal domein is gestart met de ontwikkeling van beleid van burgerinitiatieven. De kaders voor burgerinitiatieven moeten zo breed mogelijk zijn. Hierdoor kunnen allerlei verschillende burgerinitiatieven gehonoreerd en uitgevoerd worden door de lokale samenlevingen waardoor het maatwerk gewaarborgd is:

“Ik wil met burgerinitiatieven zoveel mogelijk vrije ruimte geven. Eigenlijk zo min mogelijk criteria. Waarom? Dat zie je bijvoorbeeld met het innovatiebeleid, hebben we heel veel criteria opgesteld, dan komen de initiatieven die voldoet net niet aan de regeltjes. Terwijl je wel denkt mooie kans maar ik kan het niet toewijzen want het voldoet niet. En ook denk ik dat elk dorp een andere behoefte heeft. En ik wil niet vooraf kaderen. Ik moet natuurlijk wel een aantal criteria vaststellen en hebben we gezegd het initiatief moet bijdragen aan zorg en welzijn voor onze inwoners. Dat is dan ook een klein kader en de burgers moet zelf eigenaar zijn van het initiatief.” (wethouder sociaal domein gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).

Deze gedachte van het beleid is loslaten van taken van de gemeente Rijnwaarden en de taken beperken tot de kerntaken en het bieden van een minimale basis (wethouder sociaal domein gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016). Naast de basale dingen zijn de burgers aan zet voor het in stand houden van de voorzieningen:

“Ik denk wel dat je daar als overheid een rol in hebt dat er een bepaalde basis is. Dat als we het over de speeltuinen hebben, dat de basis is er moet iets zijn voor elke categorie. Mag ook in een speeltuin. Maar dat is de basisvoorziening en als er niet meer belangstelling is dan is er niet meer.” (wethouder sociaal domein gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).

Er moet voor de burgers wel een mogelijkheid zijn om invloed uit te oefenen, hierdoor heeft de gemeente een rol in het ondersteunen, faciliteren en stimuleren van burgerinitiatieven en inspraak van burgers:

“De roep naar gemeenten de gemeente betaalt en uitvoert. Het is denk ik men wil iets en zal ook iets moeten doen en als gemeenten kunnen we faciliteren, kunnen een regierol maken, we kunnen partijen bij elkaar brengen. Faciliteren kan met alles hè, door kennis te geven. Dat kan door een stukje financiële ondersteuning. Dat kan door ruimtes beschikbaar te stellen. Het kan heel breed.” (wethouder sociaal domein gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).

4.2.2 Discourse

In deze paragraaf staat de discourse centraal. De discourse bestaat bij de gemeente Rijnwaarden uit de cultuuromslag en maatschappelijke ontwikkelingen en beleid.

Cultuuromslag en maatschappelijke ontwikkelingen

De cultuuromslag is in de gemeente Rijnwaarden ingegeven door de zorgtaken die vanuit het rijk naar de gemeenten kwamen de ontwikkeling van de omgevingswet. Met deze veranderingen in het gemeentelijk overheidsbeleid van de gemeente Rijnwaarden, krijgen burgerinitiatieven een grotere rol.

In deze cultuuromslag gaat de gemeente Rijnwaarden een regierol aannemen. Waarin de gemeente Rijnwaarden burgers en burgerinitiatieven zoveel mogelijk faciliteert en stimuleert (wethouder gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016: ambtenaren gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 15 april: 18 april: 21 april). De cultuuromslag vraagt ook andere competenties van wethouders en ambtenaren, een voorbeeld hiervan is hieronder weergegeven:

“Het organiseren van bewonersavonden vergt van de ambtenaar hele andere capaciteiten. Dan moet je dus in staat zijn om zo’n avond voor te bereiden. Dan moet je op een andere manier denken. We willen informatie halen. Dat betekent dus dat jij heel goed na moet denken over hoe je zo’n avond gaat organiseren. Dat vraagt nogal wat van de capaciteiten van de ambtenaren. Het is echt anders.” (wethouder sociaal domein gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).

Beleid

De gemeente Rijnwaarden probeert de inbreng van inwoners steeds meer in het beleid op te nemen. De inbreng van de dorpsraden en Wmo-raad bestaat al langer, maar nu probeert de gemeente Rijnwaarden ook burgers en verenigingen te benaderen door inspraakavonden (ambtenaar gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 15 april 2016). De wethouder vindt dat de betrokkenheid van de dorpsraden, Wmo-raad en burgers plaats moet vinden helemaal vooraan in het proces en helemaal achteraan in het proces:

“Ik denk helemaal voorin en helemaal achterin het besluitvormingsproces. Dus helemaal voorin in het proces bedoel ik mee als je echt helemaal nieuw beleid gaat maken. Daar hebben ze een hele nadrukkelijke mening over. Dus dat is helemaal aan de voorkant van het beleid, daar moet je ze in betrekken. En in die tussenstukken niet. Daar gaat de raad en college over. Maar helemaal op het eind van de pijplijn waar je in de uitvoering zit.” (wethouder ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016).

Met de naderende omgevingswet probeert de gemeente Rijnwaarden expliciet een rol voor burgers en bedrijven te creëren. In de gemeente Rijnwaarden wordt het proces van de ruimtelijke ordening veranderd door deze omgevingswet:

“Daar steken we hier ook wel bewust op in. Dat we veel meer dat proces zo kunnen inrichten dat er een rol van inwoners en bedrijven kan plaatsvinden. Dus daarbij houdt de gemeente verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke inrichting. En wat is goed en bepaal je dat zelf of bepalen bedrijven en inwoners dat. Dat verandert in mijn ogen.” (ambtenaar ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 18 april 2016).

Deze betrokkenheid voor beleid wordt op allerlei manieren ingestoken zodat de burgers invloed gaan uitoefenen op hun omgeving. In de invulling van de nieuwe omgevingswet wordt op veel verschillende manieren de burgers, bedrijven en verenigingen betrokken (Communicatie- en participatieplan Omgevingsvisie Rijnwaarden, 2016). Daarnaast dient er afstemming tussen de overheden en de burgers, verenigingen en bedrijven:

“Het is in die zin denk ik als de burger zegt wij hebben daar geen zin in wij gaan het allemaal niet uitvoeren en de overheid zegt we kunnen als gemeente het niet uitvoeren we hebben gewoon de middelen niet om actief allerlei projecten uit te voeren. De burgers of de inwoners hebben de

ambitie en als partners geen ambitie hebben. De gemeente kan het ook niet en dan krijg je een soort beheers visie waarin staat we blijven bij het huidige en we zien wel hoe het loopt.” (ambtenaar ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 18 april 2016).

Tevens wordt het beleid in de gemeente Rijnwaarden steeds meer integraal, omdat de domeinen van ruimtelijke ordening en zorg en welzijn steeds meer samenwerken:

“De ontwikkeling naar zo iets toe dat is klaar met planologie en ruimtelijke ordening als daar een woonbestemming geldt dan kan dat of niet. Maar het heeft ook gevolgen inhoudelijk. Mensen gaan aanspraken maken op voorzieningen. Dus dat kan dat moet je organiseren, dat moet je in beeld hebben. Daar ontstond een gezamenlijke actie.” (ambtenaar Wmo gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 15 april 2016).

4.2.3 Resources

In deze paragraaf staan de resources centraal. Allereerst wordt er gekeken naar netwerken, vervolgens naar financiële middelen en tot slot wordt de kennis behandeld.

Netwerken

De gemeente Rijnwaarden is actief bezig met netwerken in de samenleving te creëren wat voortkomt uit de regierol die de gemeente Rijnwaarden wil vervullen (wethouder ruimtelijke ordening, persoonlijke communicatie, 21 april 2016). Deze netwerken laat de gemeente ontstaan door allerlei verschillende partijen uit te nodigen tijdens een informatiebijeenkomst:

“We hebben echt een avond waar me met partijen hebben gezeten met zorgaanbieders, ondernemers, maar ook inwoners, Presikhaaf en de RSD. Ik vind dat de rol van de gemeente om die partijen bij elkaar te zetten. Wat je ziet is dat ze elkaar helemaal niet kenden of alleen de namen en eigenlijk helemaal niet wist en wat men helemaal niet wat ze aan elkaar hadden.” (wethouder sociaal domein gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 21 april 2016).

Financiële middelen

Financiële middelen zijn er voor burgerinitiatieven in de gemeente Rijnwaarden nauwelijks. Er is nog geen burgerinitiatieven beleid en er zijn daarom ook nog geen financiële kaders voor burgerinitiatieven waar ze aanspraak op kunnen maken. Wel probeert de gemeente via de provincie financiële middelen te krijgen door belangen aan elkaar te koppelen:

“De dorpsraad in Spijk die hebben het voordeel dat ze in dit geval dat de overnachtinghaven komt. Via die overnachtinghaven hebben we geld los kunnen kloppen waardoor het dorpshart van Spijk helemaal opgeknapt wordt. Spijk heeft nu eenmaal nadeel van de overnachtinghaven en daar hebben ze toen een bedrag van 75.000 euro toen dacht ik voor gekregen.” (wethouder ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016).

Kennis

Door inspraakavonden te houden en op verschillende manieren van communicatie burgers probeert te benaderen, komen er verschillende vormen van lokale kennis naar voren die de gemeente Rijnwaarden kan opnemen in haar beleid. De gemeente Rijnwaarden probeert naast de expertise kennis van de ambtenaren dus ook vaardigheden te ontwikkelen voor ambtenaren om die kennis uit de lokale gemeenschappen op te halen (ambtenaar ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 18 april 2016).

4.2.4 Rules of the game

In deze paragraaf komen de rules of the game ter sprake. Allereerst wordt er ingegaan op de wetgeving. Daarna wordt het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit behandeld.

Wetgeving

De wetgeving wordt door de gemeente Rijnwaarden bepaald door het vaststellen van het beleid. De ambtenaren zijn niet snel geneigd af te wijken van het opgestelde beleid:

“Dan moeten wij ook afwegen heeft die daar gelijk in of moeten we daar een schadeloosstelling voor organiseren? Dus de vrije hand is altijd beperkt binnen die wetgevingsmogelijkheden.” (ambtenaar Wmo gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 15 april 2016).

Hier probeert de gemeente Rijnwaarden in een vroeg stadium te signaleren dat iets niet in het beleid past:

“Daar moet je van tevoren iets op bedacht hebben. Het moet niet dan ineens op dat moment hoe moet ik dat zeggen een struikelblok vormen. Je moet van tevoren bedenken welke dingen kunnen wel wat kan gewoon niet en als er iets komt, wat gewoon echt niet kan. Moet dat ook duidelijk zijn van tevoren. Eigenlijk moet je voorkomen dat dat soort dingen ontstaan.” (ambtenaar Wmo gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 15 april 2016).

Daarnaast is het ingewikkeld om financiële kaders los te maken voor burgerinitiatieven omdat er nog geen beleid voor ontwikkeld is, maar de begroting al meerdere jaren vaststaat:

“Want zeg maar 80% of 90% ligt gewoon vast in de begroting. Dan heb je weinig speelruimte. Dat geldt ook voor de rijksoverheid.” (coördinator dorpsraden gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 5 april 2016).

Dilemma rechtszekerheid en flexibiliteit

De gemeente Rijnwaarden houdt zich met name aan de rechtszekerheid vast aan haar beleid. De gemeente probeert zich met name bezig te houden met haar kerntaken. De wetgeving rondom subsidieverordeningen en taken die de gemeente loslaat probeert men zoveel mogelijk open kaders te stellen. Een goed voorbeeld is het Vaststellen beleidsnota Horeca als nevenfunctie in het buitengebied (beleidsstuk, 2013). Hier zijn zo open mogelijke normen aangegeven waaraan horeca in het buitengebied moet voldoen. Daarnaast is de wethouder sociaal domein bezig met open kaders voor burgerinitiatieven. Hier wordt de flexibiliteit geboden door het beleid als rechtszeker neer te zetten en in het beleid veel open normen en kaders te formuleren zodat er veel mogelijk is.

De benadering van rechtszekerheid verandert door de omgevingswet. Nu wordt er de mogelijkheid gegeven om met open normen te werken en het ruimtelijk beleid te formuleren in ambities (ambtenaar gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 18 april 2016). Dit vraagt een andere houding van de wethouders en ambtenaren ten aanzien van de rechtszekerheid en flexibiliteit:

“Want die ambtenaar daar hebben we het nog niet eens over gehad maar die ambtenaar moet ook een hele cultuuromslag maken. Die deed niets anders dan al die regeltjes loslaten. Van de twintig regeltjes kunnen er twee niet. Dus het gaat niet door. Dat is natuurlijk heel overzichtelijk en de ambtenaar kan het altijd verdedigen. Maar wat we nu van die ambtenaar willen is hup weg met die

regels en nog maar twee regels. En dat betekent dat ie op basis van die twee regels een advies moet geven aan de raad en aan het college van kan het wel of kan het niet. Ja dat voel je wel aan dat is voor zo'n ambtenaar veel lastiger natuurlijk." (wethouder ruimtelijke ordening gemeente Rijnwaarden, persoonlijke communicatie, 19 april 2016).

"Ik weet nog niet hoe het gaat lopen met ons omgevingsvisie-traject, maar als we zeggen groen en recreatie is ons absolute speerpunt nummer één. Dan kan ik me voorstellen dat we als gemeente zeggen we gaan met respect om met de wensen en ideeën van de agrariër. Als gemeente willen groen en recreatie toch en kans geven. Daar ligt onze toekomst en als gemeente dat kan zo zijn. Dus dan komt daar een zwaarder belang aan te hangen dan het individuele belang van de agrariër maar ik weet niet of dat de uitkomst wordt natuurlijk." (ambtenaar ruimtelijke ordening, persoonlijke communicatie, 18 april 2016).

4.2.5 Het beleidsarrangement

In de voorgaande paragrafen kwamen de centrale concepten van het beleidsarrangement voor, namelijk actoren, discourse, resources en rules of the game. Hieronder zijn de concepten schematisch weergegeven in tabel 3.

Het beleidsarrangement van de gemeente Rijnwaarden	
Actoren	College: bestuurlijke verantwoordelijkheden, aanjagen burgerinitiatieven. Ambtenaren: betrokkenheid burgers stimuleren, competenties, communicatie. Dorpsraad: adviesrol in het beleid. Verwachtingen burgerinitiatief: maatwerk, oppakken taken overheid.
Discourse	Maatschappelijke ontwikkelingen: overgang sociaal domein en aantreden omgevingswet. Cultuuromslag: terugtrekkende overheid, oppakken burgers. Beleid: invloed burgers, dorpsraden en verengingen groter, integraal beleid.
Resources	Netwerken: door informatieavonden en creëren via regierol gemeente. Financiële middelen: belangen verbinden om subsidie te verkrijgen. Kennis: ophalen lokale kennis en competenties ambtenaar om dat te realiseren.
Rules of the game	Wetgeving: flexibiliteit in de normen in het gemeentelijk beleid, maar niet afwijken van het beleid. Belemmeringen door de meerjaren begroting. Dilemma rechtszekerheid en flexibiliteit: verandering in het dilemma door de komst van de omgevingsvisie en open kaders in het ruimtelijk beleid.

Tabel 3: het beleidsarrangement van de gemeente Rijnwaarden, bron: eigen model, 2016.

4.3 synthese

In deze paragraaf wordt er aandacht besteed aan de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden.

4.3.1 Overeenkomsten

Beide gemeenten zijn bezig met het inzetten van een cultuuromslag, al is de gemeente Berkelland al veel verder met de ontwikkelingen van overheidsparticipatie, beide gemeenten zien duidelijk de rollen van ambtenaren, wethouders en gemeenteraad veranderen. Hierdoor moeten de burgers, verenigingen en bedrijven zelf veel meer zelf oppakken en daar invulling aan geven. In de praktijk betekent dit dat de gemeentelijke overheid zorgt voor een minimale basis en haar kerntaken uitvoert, zoals de zorg. Voor de extra leuke dingen en voorzieningen in een dorp is de gemeenschap zelf verantwoordelijk, een voorbeeld hiervan zijn de speeltuintjes of ontmoetingsplaatsen. De gemeenten proberen wel de dorpen aan te jagen, te ondersteunen, te faciliteren en te stimuleren. Zodat de burgers zelf actief bezig zijn met de behoeften en de uitvoering in de kernen. Beide gemeenten proberen hier de juiste energie in de gemeenschap aan te sporen door aan te sluiten bij de wensen en de behoeften van de lokale gemeenschappen. Beide gemeenten hebben ook de regierol aangestipt waarin de overheid belangen verbindt en partijen bij elkaar brengt. Veelal zal de uitvoering liggen in de handen van de inwoners.

Naast de rol van de overheid is vooral de wetgeving een overkoepelend thema waar de omgevingsvisie een rol kan spelen in het tegengaan van een versnipperende wetgeving. De regels worden eenvoudiger en duidelijker en brengen een meer integrale benadering voort die beide gemeenten wensen ten aanzien van het ruimtelijk beleid.

Tevens zijn de gemeenten alleen in staat om hun lokale wetgeving en beleid aan te passen. Het beleid van de provincie en Rijkswaterstaat is veelal sturend en daar kan een gemeente niet onderuit. Dit is een grens aan de flexibiliteit van het beleid van de gemeenten. De gemeenteraad stelt de kaders op hoofdlijn vast waardoor ze kaders maken voor de hele gemeente. De gemeenteraad zal altijd toetsen in het kader van past deze ruimtelijke ontwikkeling binnen de visie van de gemeente of bepaalde kern. Een burgerinitiatief is veelal met concrete projecten bezig en kijkt puur vanuit de lokale kennis.

4.3.2 Verschillen

Naast deze overeenkomsten zijn er ook verschillen tussen beide gemeenten te vinden. Deze verschillen worden per thema behandeld en op het einde van deze paragraaf staat een overzicht met de verschillen tussen de beide gemeenten.

Cultuuromslag

De cultuuromslag is in Rijnwaarden ontstaan door de zorgtaken die vanuit het rijk naar de gemeenten kwamen en met de omgevingswet dient er een andere aanpak voor het ruimtelijk beleid te komen. De cultuuromslag is dus met name ingegeven door de veranderende wetgeving. In de gemeente Berkelland is vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen de cultuuromslag ingegeven. De beleidsstukken “Veranderende samenleving, vernieuwend bestuur” en het coalitieprogramma waarborgen dit eigen initiatief. De gemeente Berkelland noemt dit de overheidsparticipatie of de doe-het-samen-samenleving en in de gemeente Rijnwaarden is daar nog geen sluitende definitie voor gevonden.

Overheidsparticipatie en burgerparticipatie

De overheidsparticipatie wordt ingezet als dat de samenleving zichzelf stuurt en dat burgers, bedrijven en verenigingen heel initiatiefvol zijn en dat de gemeente zich aanpast aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Deze insteek wordt vergroot door het instellen van gebiedsambtenaren en De gemeente Rijnwaarden is nog vooral bezig met het beleid op te stellen en burgers daarin te betrekken. In de gemeente Rijnwaarden is er dus meer sprake voor burgerparticipatie in plaats van overheidsparticipatie.

DBO's

Beide gemeenten hebben dorpsbelangenorganisaties (DBO). In de gemeente Berkelland zijn de DBO's verantwoordelijk voor het draagvlak in de buurt van een burgerinitiatief. Tevens stellen deze DBO's de dorpsplannen op of geven invulling aan de kernenfoto's en proberen die ook uit te voeren. Hierdoor worden de banden met de gemeente Berkelland en de lokale gemeenschappen hechter en halen de gebiedsteams de agenda's op. In de gemeente Rijnwaarden zijn de DBO's geformuleerd als dorpsraden. Deze dorpsraden hebben een adviesrol, maar geen verantwoordelijkheden zoals de DBO's in de gemeente Berkelland.

Burgerinitiatieven

Daarnaast is in de gemeente Berkelland al langer sprake van burgerinitiatieven en de uitvoering van de burgerinitiatieven. Alleen wordt dit zichtbaarder gemaakt na het invoeren van de stuurgroep "veranderende samenleving, vernieuwend bestuur". In de gemeente Rijnwaarden worden nu meer taken over gedragen en komt er beleid voor de burgerinitiatieven. Het staat dus nog in de kinderschoenen in de gemeente Rijnwaarden.

Beleid

De gemeente Berkelland heeft heel grofmazig beleid en gebruikt beleid en wetgeving als een hulpmiddel. Telkens wordt gekeken of de lokale wetgeving of het beleid nog wel passend is. Beleid is in die zin geschreven als een hulpmiddel en niet als een doel. In de gemeente Rijnwaarden wordt de laatste jaren steeds meer gebruikt gemaakt van burgerparticipatie. Hierdoor leveren de burgers een bijdrage aan het beleid, maar hebben zelf geen bevoegdheden of verantwoordelijkheid in het beleid. het beleid is dus sturend voor de ruimtelijke ontwikkelingen.

Overzicht

Hieronder is een overzicht in tabel 4 van de verschillen tussen de gemeente Berkelland en Rijnwaarden.

Gemeente Berkelland	Gemeente Rijnwaarden
Cultuuromslag ingegeven door het bestuur	Cultuuromslag ingegeven door de wetgeving
Overheidsparticipatie	Burgerparticipatie
DBO: draagvlak, uitvoering en opstellen dorpsplan of uitvoeren kernenfoto	DBO: adviesrol
Burgerinitiatieven: zichtbaar maken	Burgerinitiatieven: kinderschoenen
Beleid: grofmazig en hulpmiddel	Beleid: sturend

Tabel 4: verschillen tussen de gemeenten Berkelland en Rijnwaarden, bron: veldwerk J Hugon, 2016.

Hoofdstuk 5: Analyse

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de analyse van het veldwerk. Dit hoofdstuk zal allereerst ingaan op de handelingsruimte die gegeven wordt vanuit de beleidsarrangementenbenadering. Daarna volgt er een invulling van de institutionalisering van de grounded theory in paragraaf 5.2.

5.1 Handelingsruimte burgerinitiatieven.

Door de resultaten uit de beleidsarrangementen benadering kan er een handelingsruimte voor burgerinitiatieven geschetst worden, zie het conceptueel model in paragraaf 2.3.

Tussen de beide gemeenten zitten nogal wat verschillen. Dit duidt op de beleidsvrijheid van overheden. De kerntaken, zoals de zorg, worden door de beide gemeenten uitgevoerd in verband met de privacy en de verantwoordelijkheden. Dat is helder voor burgerinitiatieven en voor gemeenten. Dat staat niet ter discussie. Tevens staan de formele rollen niet ter discussie: de gemeenteraad stelt het beleid vast, het college voert het uit en de ambtenaren ondersteunen en schrijven het beleid. Dit rollenpatroon blijft grotendeels bestaan, maar burgers, bedrijven en verenigingen gaan een grotere rol spelen in het ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan. Dit duidt meteen op de agency.

Agency kan op verschillende manieren ingezet worden door de beide gemeenten. De gemeente Berkelland heeft ervoor gekozen om het discourse van het beleid aan te pakken door de bestuurlijke vernieuwing in te zetten. Hierdoor verandert de rol van de gemeente Berkelland aanzienlijk. Er gaat dan een cultuuromslag plaatsvinden waar ambtenaren meer moeten communiceren en maatwerk moeten leveren naar de lokale gemeenschappen en burgerinitiatieven. Door het aanstellen van gebiedsambtenaren en contactfunctionarissen wordt de invulling van het beleid anders. Kortom door de agency te gebruiken voor een cultuuromslag in het discourse levert dat tevens veranderingen op voor de actoren, resources en rules of the game in het beleidsarrangement. Hierdoor speelt agency een grote rol in het veranderen van de structuur. Daarnaast speelt agency een grote rol in de nieuwe omgevingswet. De structuur van de wetgeving wordt al rigoureus veranderd waardoor er met de komst van de omgevingswet nog meer handelingsruimte komt en agency nog meer ruimte krijgt. Het college en de ambtenaren zien in beide gemeenten hun rol erg veranderen door de structuur. Alleen moet er dan wel voldoende agency zijn, zoals competenties en vaardigheden, om de nieuwe rol goed uit te voeren. Door de grote veranderingen in handelingsruimte is er onzekerheid. Burgers, bedrijven, verenigingen en burgerinitiatieven moeten bewustzijn creëren dat ze zelf ook verantwoordelijk worden voor het uitvoeren van de ruimtelijke ambities. Ook zullen de burgerinitiatieven en dorpsraden voldoende capaciteiten en vaardigheden moeten hebben om een dergelijke functie uit te kunnen voeren.

Dit hangt veel meer samen met de zachte kanten van de ruimtelijke ordening, zoals normen en waarden, dan aan de formele wet- en regelgeving. Dit sluit aan bij de collaborative planning omdat dit een onderdeel is van de cultuur en de openheid van een cultuur. Door culturele verschillen in de gemeentelijke organisatie laten de verschillen in het beleidsarrangement zien.

Ook speelt de ervaring met burgerinitiatieven een rol voor de handelingsruimte. Wanneer er ervaring en vertrouwen is met burgerinitiatieven, zoals in de gemeente Berkelland. Dan is de gemeente Berkelland sneller geneigd taken naar de gemeenschappen over te hevelen en de subsidies te verstrekken. Hierdoor is er ook actief in het beleid de overheidsparticipatie ontstaan met

gebiedsteams. De gemeente Rijnwaarden heeft hier nog geen ervaring mee en maakt het dus ook geen onderdeel van de gemeentelijke cultuur. De gemeente Rijnwaarden worstelt met de vragen over legitimiteit, verantwoordelijkheid en financiële bijdrages leveren. Hierdoor is de gemeente Rijnwaarden voorzichtiger met de het opnemen van burgerinitiatieven in het beleid en de verstrekken van subsidies. De ervaring met burgerinitiatieven speelt dus een rol in de gemeentelijke cultuur en kan verschillen in handelingsruimte veroorzaken.

5.2 Institutionalisering

In deze paragraaf wordt er een theoriegevormd van de institutionalisering vanuit de grounded theory. De weergave van de gehele theorie is te vinden onderaan deze paragraaf op pagina 51 in figuur 17. De gehele institutionalisering wordt in kopjes onderverdeeld en behandeld.

Actoren

Allereerst begint het met de actoren. Deze actoren waarborgen bepaalde resources en dienen om te gaan met de rules of the game die vanuit een dominant discourse zijn ontstaan van het loslaten van de overheid en het oppakken van taken door burgers. Deze trend is in de gemeente Berkelland en de gemeente Rijnwaarden zichtbaar terug te vinden. Deze maatschappelijke ontwikkeling bepaalt het discourse dominant. De overheid blijft zorg dragen voor de kerntaken en zorgt voor een vangnet voor kwetsbare inwoners. Andere taken worden steeds meer overgedragen aan de lokale gemeenschappen. Zij dienen die taken op te pakken. De overheid is verantwoordelijk voor het aanjagen van die burgerparticipatie en burgerinitiatieven omdat taken zorgvuldig moeten worden uitgevoerd en daar horen gepaste middelen bij. Anders is het niet mogelijk een taak uit te voeren. De aanjaagfunctie kan op allerlei manieren ingekleed worden zoals het leveren van maatwerk en het faciliteren van burgerinitiatieven.

Discourse

De discourse van de overheid is wordt hoofdzakelijk zichtbaar door het gevormde ruimtelijke beleid. De overheid bepaalt de koers voor de gehele gemeente waardoor het beleid een generaliserend geheel is voor de gemeente. Het beleid toont de rules of the game omdat er kaders in worden vastgesteld, is onderdeel van de koers en maakt de discourse zichtbaar en is een resources omdat de wetgeving vastgelegd wordt en op die basis burgerinitiatieven gehonoreerd of afgewezen kunnen worden. De gemeenten Berkelland en Rijnwaarden zullen dus burgerinitiatieven telkens vanuit het (ruimtelijk) beleid bekijken. Voor de gemeente Rijnwaarden is dit ingewikkelder doordat er geen formeel beleid en subsidies zijn voor burgerinitiatieven. Veelal zal het in de gemeente Rijnwaarden langs de dorpsraden gaan. De burgerinitiatieven zijn meer lokaal gericht bezig met de problemen en kansen van hun eigen leefomgeving. In de gemeente Berkelland worden de wensen en behoeften van het dorp ontplooid door middel van burgerinitiatieven. De burgerinitiatieven houden dan geen rekening met het beleid. De gemeente Berkelland probeert de burgerinitiatieven vroegtijdig de kansen en de risico's in kaart te brengen van een burgerinitiatief. Een van de belangrijkste kansen van het slagen van een burgerinitiatief is het contact en de draagvlak in de omgeving. De gemeente Berkelland stimuleert de burgerinitiatieven in gesprek te gaan met de omgeving als dat nog niet gebeurd is. In de volgende deelparagraaf wordt nader ingegaan op het draagvlak. In de gemeente Rijnwaarden zullen de wensen en de behoeften van de dorpen opgehaald worden door de dorpsraden. De gemeente Rijnwaarden probeert daarnaast invulling van het beleid aan de dorpsraden voor te leggen om het draagvlak te peilen in de lokale samenlevingen. Dit zorgt voor het maatwerk en het faciliteren in burgerparticipatie.

Draagvlak

De verwevenheid van het gemeentelijk beleid en de rol van de burgerinitiatieven en dorpsraden wordt door het zoeken naar draagvlak versterkt. Die koppeling zorgt voor een gezamenlijke opgave en inzicht in de mogelijkheden van een overheid en burgerinitiatief. Dit zou eventueel ook voor samenwerkingsverbanden kunnen leiden in de toekomst. Een andere manier om de overheden en burgerinitiatieven beter te koppelen kan door middel van dorpsbelangenorganisaties (DBO's) of dorpsraden. Zij kunnen een contactfunctie hebben tussen de gemeenten Rijnwaarden en Berkelland enerzijds door mee te denken over het beleid en anderzijds door de wensen van de burgerinitiatieven te bespreken met de gemeenten. Voor een DBO is het noodzakelijk dat ze een afspiegeling vormen van de lokale samenleving en dat de lokale samenleving draagvlak uitspreekt naar de DBO. Ook een burgerinitiatief dient te zoeken naar draagvlak in de omgeving. Een burgerinitiatief moet waken dat er omwonenden zijn en dat een burgerinitiatief daarmee in gesprek gaat en realistisch is naar de derden. Een initiatief zal zich dus ook moeten kunnen aanpassen aan de wensen van de omgeving en zal draagvlak voor het burgerinitiatief moeten zoeken of kijken of het er al is. Vanaf dit moment is de communicatie erg belangrijk tussen alle partijen en er ontstaat een bewustzijn. Dit bewustzijn duidt op de haalbaarheid van een burgerinitiatief en de wegvallende overheid. Burgers zullen zich langzamerhand gaan realiseren dat ze zelf taken uit moeten gaan voeren en zelf het draagvlak zullen moeten peilen of creëren. Om deze taken uit te voeren is de communicatie van essentieel belang. Mocht er draagvlak voor een burgerinitiatief zijn dan levert dat leefbaarheid en sociale cohesie op.

Dorpsplannen

een middel om de samenwerkingsverbanden te vergroten tussen burgers, bedrijven, verenigingen enerzijds en de gemeente anderzijds is het ontwikkelen van dorpsplannen via de DBO's of dorpsraden. Burgers, bedrijven en verenigingen leveren een bijdrage aan het beleid en voor gemeenten wordt zichtbaar waar de wensen liggen in de samenleving. Hier leggen de dorpen zelf de ambities vast op het gebied van zorg en ruimtelijke ordening. De gemeente Berkelland is al actief in het ontwikkelen van dorpsplannen of het uitwerken van kernenfoto's. De gebiedsambtenaar van de gemeente Berkelland komt deze dorpsvisies bespreken en de agenda's daarvan ophalen. Hier wordt meteen besproken of het realistisch genoeg is en wat de burgers zelf uit gaan voeren en dit vormt dus een voedingsbodem voor burgerinitiatieven. Het dorpsplan vormt dus een wezenlijk deel in het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van burgerinitiatieven. Na het ontwikkelen van een dorpsplan of het realiseren van een burgerinitiatief vindt er een evaluatie tussen de gemeente Berkelland en de initiatiefnemers plaats zodat beide partijen er lessen uit kunnen halen voor de volgende keer. Dit duidt ook op transparantie en openheid van zowel de gemeente Berkelland als de burgerinitiatieven.

In de gemeente Rijnwaarden is het ontwikkelen van dorpsplannen nog politiek onhaalbaar. Het idee van het college was om de dorpsplannen via de dorpsraden te laten verlopen. De dorpsraden hadden daar geen behoefte aan omdat ze enkel een adviesrol willen hebben in plaats van een actieve rol in het formuleren van opgaven en beleid. Dit wordt versterkt doordat er geen eisen zijn gesteld aan de afspiegeling van de dorpsraad. Daarnaast ondersteunt de gemeenteraad van de gemeente Rijnwaarden de dorpsraden. Het draagvlak vormt de basis om actief in te zetten op het ontwikkelen van dorpsvisies, maar de gemeente Rijnwaarden en de dorpsraden voelden daar niets voor. Het

college probeert via het te ontwikkelen beleid over burgerinitiatieven langzaam een ontwikkeling op gang te brengen die uiteindelijk misschien leidt tot de ontwikkeling van dorpsplannen.

Beleid en wetgeving

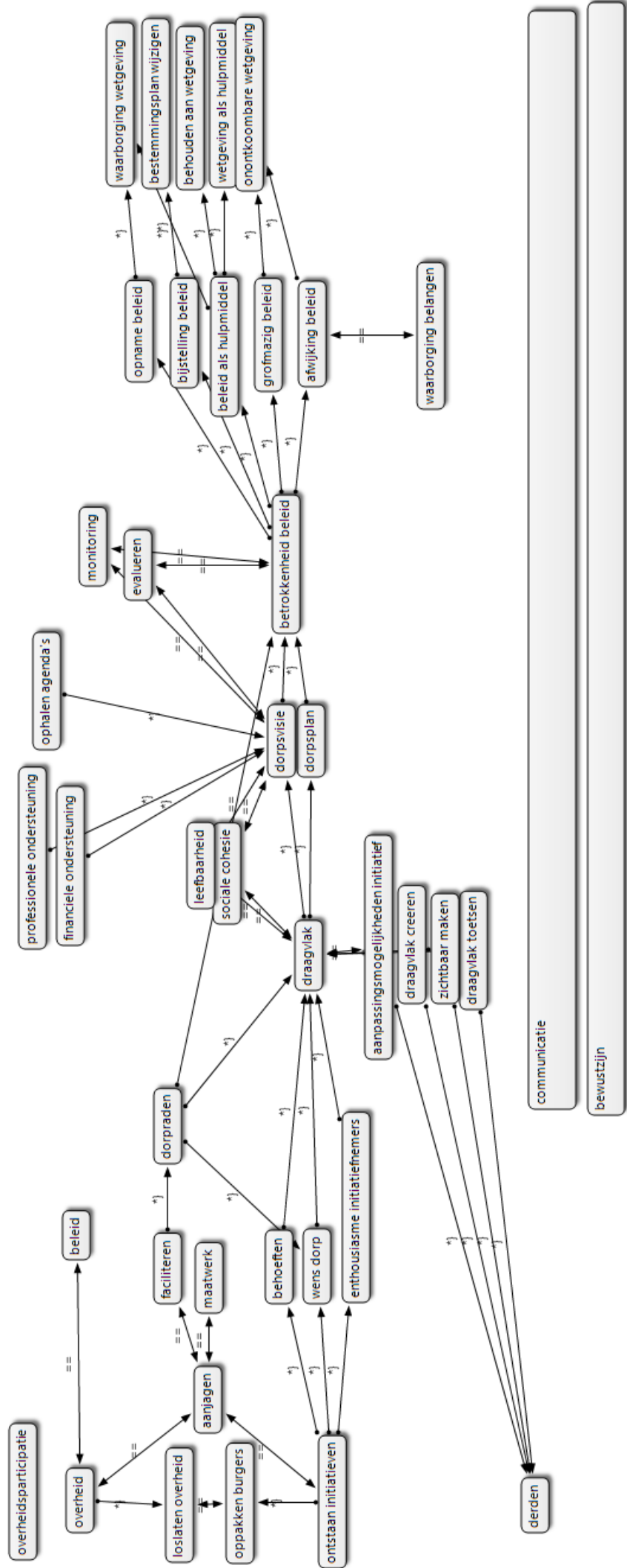
Na het creëren van betrokkenheid in het beleid heeft het gevolgen voor het bestaande beleid en de wetgeving die aan het beleid vast zit. Een burgerinitiatief is meestal klein en zal dus binnen het beleid passen, mocht een medewerker van de gemeente Berkelland of Rijnwaarden vroegtijdig merken dat een burgerinitiatief strijdig is met de wetgeving dan wordt dat gemeld aan een burgerinitiatief. Een initiatiefnemer kan dan het plan in het begin nog aanpassen. Daarnaast zal er gekeken moeten worden door de gemeente Berkelland of het beleid nog wel voldoet aan de huidige maatschappelijke ontwikkelingen als het niet past binnen het beleid. Dan wordt er dus een keuze gemaakt tussen aanpassen van het beleid of het beleid te waarborgen. De gemeente Rijnwaarden is meer geneigd om het beleid te handhaven zoals het geformuleerd is. Wel moeten de gemeenten de belangen van derden ook goed waarborgen. Maar meestal wordt zo'n plan op het einde pas in een bestemmingsplan of bestemmingsplanwijziging gegoten. De eventuele aanpassing heeft ook invloed op de rechtszekerheid en gestelde wetgeving.

Het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit

In de bovenstaande paragraaf wordt het dilemma en de omgang van het dilemma tussen rechtszekerheid en flexibiliteit duidelijk. In de hele institutionalisering van burgerinitiatieven speelt communicatie en draagvlak een cruciale rol. Wanneer een burgerinitiatief strijdig is met het bestemmingsplan, maar wel draagvlak heeft en goed gecommuniceerd met de omwonenden. Dan is een gemeente sneller mee te werken aan het burgerinitiatief. Communicatie en draagvlak lopen als een rode draad door de institutionalisering van burgerinitiatieven. Daarnaast zijn de gemeenten actief bezig met het oppakken van signalen uit de samenleving die zorgen voor een vroegtijdige signalering van eventuele belemmeringen in de wetgeving. De gemeente Berkelland doet dit door middel van de DBO's en de dorpsplannen en de gemeente Rijnwaarden organiseert informatieavonden en heeft regelmatig contact met de dorpsraden over de wensen en de behoeften van die kernen.

In deze hele institutionalisering is in het kader van de flexibiliteit de cultuur erg belangrijk. Het gaat meer om de normen en waarden en de houding van de actoren dan om de concrete wet- en regelgeving in de beide gemeenten. In de gemeente Berkelland worden in die dorpsplannen de behoeften van de lokale gemeenschappen opgenomen en de gemeente Berkelland gebruikt dat voor het beleid. Deze dorpsplannen hebben geen formele status in de wetgeving van de gemeente Berkelland maar worden wel door de gemeente gebruikt in het beleid. Dit toont de houding van de gemeente Berkelland.

Met de komst van de omgevingswet wordt het beleid vastgelegd in ruimtelijke ambities waardoor er meer flexibiliteit ontstaat vanuit de wetgeving zelf.



Figuur 17: de grounded theory van de institutionalisering van burgerinitiatieven, bron: Atlas.ti-bundel Jelle Hugen, 2016.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de conclusie. Allereerst zal er in paragraaf 6.1 een uitwerking van de deelvragen zijn. Daarna volgt er een beantwoording op de hoofdvraag in paragraaf 6.2.

6.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf worden de deelvraag per deelvraag beantwoordt aan de hand van de uitkomsten in hoofdstuk 4 resultaten en hoofdstuk 5 de analyse.

Wat is de huidige positie van burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening ?

De huidige positie van burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening zijn heel wisselend. De gemeente Rijnwaarden heeft er nog geen concrete plannen voor ontwikkeld en de gemeente Berkelland probeert zo veel mogelijk aan de burgers, bedrijven en verenigingen over te laten. Een verplichting in de omgevingswet wordt burgerparticipatie dus vanaf 2018 wordt de rol van de burger groter. Daarnaast proberen de overheden in het kader van de cultuuromslag burgers steeds meer te betrekken in het beleid en taken over te dragen aan de burgers. Deze cultuuromslag heeft het beleidsarrangement diepgaand beïnvloedt. Het beleid is in de gemeente Berkelland aangepast aan deze cultuuromslag waardoor niet alleen discourse maar ook de cultuur een grote rol speelt in de institutionaliseringsprocessen. De cultuuromslag vindt in de gemeente Rijnwaarden plaats vanuit het zorg en welzijn domein. Het beleidsarrangement wordt dus van buitenaf ook beïnvloedt en niet alleen door de vier hoofdconcepten: actoren, discourse, resources en rules of the game, maar ook door de externe beïnvloeding. Bij een cultuuromslag waar burgers een grote rol krijgen, zijn er ook competenties en kwaliteiten van zowel de gemeenten als de burgerinitiatieven. Kortom de structuration van burgerinitiatieven kan in verschillende dorpen anders uitpakken en je hebt toch dezelfde cultuur. Hierdoor is het essentieel dat er bij een veranderende structuur ook trainingen of hulpmiddelen worden aangereikt om de agency ook tot uitdrukking te laten komen. De nieuwe structuur kan aangeven dat burgerinitiatieven een grotere rol krijgen en de overheid taken neerlegt. Dan moeten burgers en burgerinitiatieven ook in staat zijn om die rol te vervullen. Essentieel voor de structuration is dat er naast de verandering van structuur ook aandacht is voor de verandering van agency.

Wat is de huidige rol van de overheid, c.q. de omgang met rechtszekerheid en flexibiliteit?

Gemeenten proberen in het ruimtelijk beleid zoveel mogelijk flexibiliteit op te nemen. Dit gebeurt door grofmazig beleid te formuleren en burgers actief te betrekken bij de formulering voor beleid. Beide gemeenten proberen de gemeenschappen actief te betrekken om burgerinitiatieven te ontplooien, zoals ontwikkeling van dorpsplannen, communicatie op verschillende manieren, informatieavonden en DBO's oprichten. Hierdoor ontstaat ruimte voor burgerinitiatieven en het oppakken van taken van de gemeente. Beide gemeenten vinden dat ze de rol moeten aannemen in stimuleren, ondersteunen, aanjagen en faciliteren van burgerinitiatieven. Deze open kaders en stimulering van burgerinitiatieven is erg flexibel. Daarnaast moet de gemeente wel randvoorwaarden aan het beleid stellen en de belangen van het milieu of de omwonenden accepteren waardoor het beleid wel harde grenzen kent en als het mogelijk is, probeert men van het beleid af te stappen maar de overheid houdt wel de kernwaarden in de gaten. Belemmeringen kunnen bijvoorbeeld ontstaan doordat de gemeente geen bevoegdheid heeft en het beleid van de provincie of Rijkswaterstaat dan leidend is. Om burgers meer te laten oppakken zijn er bredere

kaders nodig, omdat er dan veel burgerinitiatieven gehonoreerd kunnen worden en dan invulling geven aan de taken die de gemeenten niet meer uitvoeren. Deze open normen en participatie worden verplicht opgenomen in de omgevingswet. Hierdoor is er onzekerheid over de invulling van flexibiliteit en rechtszekerheid. Vanaf 2018 veranderen de rollen van ambtenaren, collegeleden en burgers volledig waardoor er een cultuuromslag gemaakt wordt in de ruimtelijke wetgeving. Het is wel duidelijk dat er meer naar de kant van de flexibiliteit opgestuurd wordt dan naar de rechtszekerheidkant.

Hoe zou die institutionalisering eruit dienen te zien in het kader van rechtszekerheid?

In het kader van de rechtszekerheid zouden de gemeenten de belangen van alle partijen moeten bestuderen en daar een centrale rol in houden. De gemeente Berkelland doet dit op de website waardoor burgerinitiatieven voordat ze contact opnemen met de gemeente weten of ze gehonoreerd worden of niet. De gemeente Berkelland vindt draagvlak voor een initiatief erg belangrijk. Hierdoor weten burgerinitiatieven al aan de voorkant wat ze moeten doen. De gemeente Rijnwaarden heeft afspraken gemaakt met de dorpsraden. Hierdoor weten de burgerinitiatieven en dorpsraden wat de minimale vereisten zijn om invloed te hebben op het besluitvormingsproces. De rechtszekerheid wordt daarnaast gewaarborgd doordat burgers weten wat mogelijk is. In het kader van de omgevingswet gaat de invulling van rechtszekerheid ook veranderen omdat er andere kaders en wetten gesteld worden ten aanzien van het ruimtelijk beleid. De rol van de ambtenaren verandert doordat ze nu de kennis lokaal op gaan halen. Dit zou de koppeling van de collaborative planning tussen institutionele sociologie en de communicatieve benadering kunnen vormen. De collaborative planning had het over een democratische houding en de communicatieve vaardigheden van de planologen en politici. Deze theorie gaf geen invulling aan de desbetreffende concepten. Om de institutionele sociologie en de communicatieve benadering te combineren zouden de ambtenaren en wethouders deze beide kanten moeten hebben waardoor er vervlechting van de twee kanten van de collaborative planning gehaald kunnen worden. aan de ene kant moet de ambtenaar handelen met zijn expertise kennis en constateren of iets kan of niet, maar aan de andere kant moet diezelfde ambtenaar ook in een open en democratisch gesprek met de initiatiefnemer de mogelijkheden bespreken. Hierdoor worden de institutionele sociologie en de communicatieve vaardigheden meer aan elkaar gekoppeld. Wel vraagt dit enige competenties en vaardigheden van de ambtenaren en wethouders.

Hoe zou die institutionalisering eruit dienen te zien in het kader van flexibiliteit?

De flexibiliteit is van cruciaal belang in de institutionalisering. De ontwikkelingen in de samenleving kunnen vrij snel gaan en dan kan het beleid snel achterhaald zijn of irrelevant. Burgerinitiatieven zijn enthousiaste mensen die druk zijn met concrete projecten in de samenleving. Zij hebben geen behoefte aan vaste inspraakmomenten, maar wanneer er concrete problemen zijn. Dit geldt ook voor de dorpsraden in de gemeente Rijnwaarden. Wanneer het beleid open geformuleerd is, zijn er meer openingen om het burgerinitiatief te laten slagen. In deze flexibiliteit speelt de houding van de gemeente ook een rol. De gemeente kan het beleid zo formuleren dat het open en flexibel is, maar het kan ook alles helemaal vastleggen in wet- en regelgeving. Communicatie en draagvlak kunnen de flexibiliteit vergroten doordat burgerinitiatieven in gesprek gaan met de omgeving en waardoor er geen rechtszaken komen.

Welke afwegingen dienen er te worden gemaakt door de overheid ten aanzien van het beleid in het dilemma van rechtszekerheid en flexibiliteit?

De grootste afwegingen die worden gemaakt is de invloed op het burgerinitiatief op het algemeen belang. Wordt het algemeen belang geschaad, zoals de natuur, dan zal een gemeente sneller geneigd zijn om aan de rechtszekerheid vast te houden. De gemeente kan niet de wetgeving van de provincie of Rijkswaterstaat vermijden. Mocht er een burgerinitiatief ontstaan maar er is een lastige buurman of belemmerende wet- of regelgeving dan kan een overheid kijken of het door afwijkingen in het beleid niet eventueel wel mee kan werken aan de ruimtelijke ontwikkeling. Afwegingen die ook een grote rol spelen zijn het draagvlak en communicatie. Als een burgerinitiatief erg gemotiveerd is en met de omgeving in contact gaat, dan is de gemeente sneller geneigd om meer de flexibele kant te kiezen. De wensen en behoeften van een dorp kunnen in de gemeente Berkelland getoetst worden aan de dorpsplannen. Wanneer het burgerinitiatief geformuleerd is in de dorpsplannen, dan is er een wens vanuit de lokale samenleving en dan is er meer sprake van draagvlak dan als het niet in het dorpsplan gestaan had. Transparantie van de gemeenten kunnen die afwegingen zichtbaar maken. De gemeente Berkelland zet op de website welke burgerinitiatieven gehonoreerd zijn en welke niet. Hierdoor weten de toekomstige burgerinitiatieven waaraan ze toe zijn en welke afweging de gemeente gemaakt heeft.

6.2 Beantwoording hoofdvraag

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord en die luidt: “Hoe gaan gemeenten om met de rechtszekerheid en de flexibiliteit in institutionaliseringsprocessen van burgerinitiatieven?”

De burgerinitiatieven krijgen een grotere rol en zullen die rol alleen kunnen vervullen als er ook handvaten, afspraken en aandacht is vanuit de overheid. Deze institutionalisering is volop in beweging. Burgers, bedrijven en verenigingen worden steeds meer opgenomen en gehoord in het ontwikkelen van beleid en hoe de burgers daar ideeën bij hebben. Ze delen dan kennis en overheden geven met die kennis invulling aan het ruimtelijk beleid. Naast de ontwikkeling van beleid is de uitvoering van het beleid een belangrijk punt om burgers, bedrijven, verenigingen en DBO's te raadplegen. Zij hebben ideeën over hoe het eruit moet komen te zien. Om zoveel mogelijk burgers te betrekken in het beleid is het noodzakelijk dat het om concrete ideeën of beleid gaat en dat de tussenstappen en de bestuurlijke verantwoordelijkheid, waaronder de wetgeving, bij de desbetreffende overheidsorganen is. Daarna dient er een evaluatie plaats te vinden tussen de overheden en de betrokken partijen over de ervaring en de uitkomsten van het proces. Tevens is het stellen van afspraken in convenanten een optie om de rechtszekerheid van een burgerinitiatief of het oppakken van overheidstaken gewenst. Dit is afhankelijk van de lokale samenlevingen. Voor die lokale samenlevingen is het maatwerk en de behoefte aan een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling cruciaal. De participatie en burgerinitiatieven moeten aansluiten op de behoefte van de lokale gemeenschappen. Dus de burgerinitiatieven zijn meer gepaard met netwerken, kennis, middelen en ondersteuning in plaats van wetgeving. Normen en waarden zijn dus belangrijker dan wetgeving voor de institutionalisering van een burgerinitiatief. Waar het mogelijk is, is het voor burgerinitiatieven handig dat de wetgeving zo soepel en grofmazig op te stellen. Hier speelt bestuurscultuur en houding van de overheid een grote rol om de burgerinitiatieven op te nemen in het ruimtelijk beleid. Deze overgang is al ingezet door bijvoorbeeld de gemeente Berkelland dat het overheidsbeleid steeds meer aangepast wordt aan de burgers. Deze bestuursstijl zal mogelijkheden bieden aan burgers, bedrijven en verenigingen, maar zal wel enige tijd duren en een lange weg vragen. Om

burgerinitiatieven een nog grotere rol te laten spelen zouden er samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan tussen partijen en overheden door dorpsplannen te maken waarin het overheidsbeleid en de lokale wensen en behoeften steeds meer gecombineerd worden. Het maatwerk kan ook door de omgevingsvisie vergroot worden omdat er op een meer integrale manier naar de ruimte gekeken wordt. Hierdoor komt de initiatiefnemer met één totale vraag bij de gemeente en krijgt en daardoor de initiatiefnemer een oplossing krijgt die eenvoudiger wordt en het hele initiatief beslaat.

Hoofdstuk 7: Discussie

In dit laatste hoofdstuk wordt er teruggekeken op het gehele onderzoek. Paragraaf 7.1 zal gaan over de reflectie over het onderzoek. Hierin zal er kritisch in worden gekeken worden naar de rol van de onderzoeker. Vervolgens wordt er in paragraaf 7.2 ingegaan op vervolg onderzoek naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek over burgerinitiatieven en ruimtelijk beleid.

7.1 Reflectie

Over het algemeen is er een gedegen onderzoek tot stand gekomen. De onderzoeksplanning was erg strak en is tot de laatste dag nauwlettend gevolgd waardoor extreme stress uitbleef. De hoofd- en deelvragen zijn beantwoord door middel van de interviews, focusgroepen en beleidsstukken. Alleen heeft dit onderzoeksthema de valkuil dat het erg vaag en abstract blijft. Dat bleek soms ook uit de onderzoeksresultaten, bij het coderen kwamen de termen rechtszekerheid, flexibiliteit en beleid voor. Toch hebben de respondenten regelmatig voorbeelden gegeven waardoor de vage termen concreter werden en er een nadere uitwerking kwam van de vage concepten. Waardoor er voldoende inhoud en invulling kwam aan de grotere concepten. Aan de ene kant heb ik veel interviews gehouden voor een bachelorthesis maar hierdoor werd er voldaan aan de eisen van de grounded theory en is de holistische benadering van kwalitatief onderzoek goed benaderd. Door gebruik te maken van een theoretisch kader is het onderzoek niet helemaal een grounded theory geworden. Daarnaast is de verdeling van de interviews enigszins onevenwichtig. In de gemeente Berkelland zijn er vier interviews afgenomen en in de gemeente Rijnwaarden zes. Deze onevenwichtigheid is opgelost doordat de Achterhoek, waaronder de gemeente Berkelland, vertegenwoordigd is in de focusgroepen. Daarnaast is het erg ingewikkeld om in een kleine gemeente onderzoek te doen omdat er bij ziekte of vakantie snel mensen niet benadert kunnen worden of niet bereikbaar zijn. Hierdoor is het ingewikkeld om een geheel sluitende casus te krijgen. Ook zag ik in de gemeente Berkelland dat er wisselingen waren in portefeuilles waardoor het ook lastig werd om ambtenaren te spreken omdat zij of weg waren of druk waren met het inwerken van de opvolgers.

De rol van de onderzoeker is in de gemeente Rijnwaarden niet geheel objectief te noemen. De onderzoeker is actief betrokken in de politiek. Hij is commissielid, niet zijnde raadslid, van de grootste lokale partij Belangen Gelders Eiland (oppositiepartij). Door het beleid te analyseren zou je kunnen zeggen dat de slager zijn eigen vlees keurt. De rol van de wetenschapper dient namelijk afstand te nemen van het beleid. Het was erg ingewikkeld omdat de wethouders en ambtenaren dingen zeiden die politiek gevoelig was en je er wellicht wil delen met politieke partijen. Voor de wetenschapper maakt dit het erg ingewikkeld om hier om te participeren. Toch is het me gelukt om afstand te nemen van de politieke situatie en duidelijk aan te geven hier aanwezig te zijn als wetenschapper en niet als commissielid of inwoner van de gemeente Rijnwaarden. Tevens zullen de inzichten die opgedaan zijn tegelijkertijd naar buiten komen en pas openbaar worden voor de politieke partijen en burgers in het algemeen. Soms werd er ook naar een politieke stellingname of mening gevraagd om te peilen hoe eventueel Belangen Gelders Eiland erin stond. Ik heb toen duidelijk aangegeven dat ik hier als wetenschapper zit en dit als wetenschapper beantwoordt met de inzichten en theorieën die ik gedurende dit onderzoek of zelfs in de gehele bachelor heb opgedaan. Daarnaast heb ik toen duidelijk aangegeven dat dit vanuit de wetenschap zo benaderd wordt en niet vanuit de politieke partij Belangen Gelders Eiland. Mijn rol als wetenschapper heb ik dus zoveel mogelijk wetenschapper laten zijn. Het was niet eenvoudig en er waren dilemma's: moet ik dit delen

met politieke partijen, moet ik vanuit mijn rol als commissielid antwoorden of als wetenschapper. Hoe ga je zorgvuldig met vertrouwelijkheid van antwoorden om van desbetreffende wethouders en ambtenaren? De antwoorden op deze vragen zijn kort ik heb zoveel mogelijk afstand genomen. Tevens ben ik betrokken bij een oppositiepartij en zijn de wethouders lid van de coalitiepartijen. Je beoordeelt het beleid en de aanvulling die aan beleid gegeven wordt door andere politieke partijen waardoor je het van een afstand kunt bekijken. Beter dan dat het een wethouder was van je eigen partij. Wel zijn alle wethouders die gesproken zijn, lid van de politieke partij CDA. Hierdoor zouden eventueel politieke voorkeuren kunnen ontstaan maar door het beleid en ambtenaren is dat enigszins te nuanceren. In de transcripten van Rijnwaarden worden voorbeelden veelal niet nader uitgewerkt doordat de onderzoeker op de hoogte was van de cases en voorbeelden. In de gemeente Berkelland zijn de voorbeelden wel nader uitgewerkt. Toch heeft de afstand ervoor gezorgd dat de resultaten betrouwbaar en valide zijn. De dubbele pet heeft geen invloed gehad op de dataverzameling en door de datatriangulatie wordt dat versterkt.

Een ander belangrijk punt van kritiek is de rol van de planoloog. Planologen zijn van naturen gewend om aan allerlei regeltjes te houden en te denken in regeltjes. Mocht er iets in de ruimtelijke ordening niet goed gaan dan zijn we meteen weer gewend om te denken om er regels bij te maken. Nu de overheden duidelijk aangeven meer los te laten en burgers taken te laten oppakken zijn misschien die regels en wetgeving niet meer zo relevant. De noodzakelijke en onontkoombare wetgeving daar kun je als gemeente of provincie niet vanaf stappen. toch kunnen er met de omgevingswet in aantocht veel meer in ambities gedacht worden dan in regels. Om burgerinitiatieven zo onafhankelijk mogelijk te maken zouden we als planologen misschien minder regels of wetgeving moeten hebben zodat ze niet telkens naar de ambtenaar of gemeenteraad moeten.

In een eventueel vervolgonderzoek zou ik sneller beginnen met het contact opnemen met ambtenaren en wethouders. De meeste respondenten hadden drukke agenda's en dan moest je erg achter aan zitten. Hierdoor zijn sommige interviews later gepland dan gewenst waardoor het transcriberen en analyseren ook later gebeurden.

7.2 Vervolgonderzoek

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er aanvullingen mogelijk voor eventueel vervolgonderzoek. Dit onderzoek bestond uit twee cases die beide plattelands gemeenten waren. Beide gemeenten hebben van huis uit korte lijntjes met de bevolking waardoor het veld van actoren redelijk overzichtelijk is. Gemeenten zijn sneller op de hoogte van wensen en behoeften in de kernen en de burgers hebben sneller contact met ambtenaren of wethouders. Voor de inwoners van de gemeente Rijnwaarden zal na de herindeling de afstand met het gemeentebestuur groter worden. Toch is de gemeente dan nog relatief klein met 44.000 inwoners. Ook de gemeente Berkelland is sinds 2004/2005 groter geworden maar toch heeft de gemeente Berkelland zijn open verbindingen zoveel mogelijk gehandhaafd met de gebiedsteams. Een mogelijk vervolgonderzoek zou kunnen gaan over stedelijke gemeenten waar de afstand tussen burger en overheid groter is. Bij stedelijke gemeenten valt te denken aan Arnhem, Nijmegen of Apeldoorn, omdat dit onderzoek zich in de provincie Gelderland heeft voltrokken.

De nieuwe omgevingswet is nog niet ingevoerd en er zijn nog veel onzekerheden over de invulling van deze wet. Hierdoor weten gemeenten niet goed wat er te wachten staat en hoe het ruimtelijke beleid invulling gaat krijgen. Deze onzekerheden leiden tot positieve en minder positieve reacties zoals te lezen was in deze thesis. De omgevingsvisie pleit voor meer burgerparticipatie en

burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening. Dit onderzoek zou dus over een aantal jaar naar de invoering van de omgevingswet herhaald kunnen worden om te kijken of deze wetgeving bijdraagt aan burgerinitiatieven. Tevens zou er gekeken worden of het beleid en de gewilde verandering van de omgevingswet inderdaad meegewerkt heeft aan burgerparticipatie.

Een laatste suggestie voor vervolg onderzoek is een analyse van burgerinitiatieven door de jaren heen. Er is een tweestrijd in de praktijk over burgerinitiatieven. Een groep beweert dat burgerinitiatieven al behoorlijk oud zijn en dat er nu een hype vanuit instellingen, zoals universiteiten, is. Het andere kamp beweert dat het pas nieuw is en dat het om beleid en financiële kaders vraagt. Om deze tegenstrijdig te nuanceren zou hier onderzoek naar gedaan kunnen worden.

Een aanvulling voor de praktijk is de transparantie en communicatie van de overheden en de burgerinitiatieven. De burgerinitiatieven en de overheden moeten de verwachtingen en de rollen van elkaar goed afspreken. Scheve verwachtingen en een mislukte communicatie kunnen ervoor zorgen dat burgerinitiatieven niet gehonoreerd worden. Dit probleem kan verholpen worden door afspraken te maken tussen de gemeenten en de burgerinitiatieven.

Literatuur

AlSayyad, N. (2004). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lexington Books.

Arcadis (2010). *Structuurvisie Berkelland 2025*, gemeente Berkelland, pp. 22-24.

Bevolkingskrimp dreigt voor Rivierenland. (2015, 26 september). Opgevraagd van <http://www.gelderlander.nl/>

Boonstra, F. G. (2004). *'Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland'*. Uitgeverij Van Gorcum.

Castells, M. (2010). Globalisation, networking, urbanisation: Reflections on the spatial dynamics of the information age. *Urban Studies*, 47(13), pp. 2737-2745.

CADIS, R. (2011). *Mogelijkheden voor financiering van regionaal krimpbeleid*.

Charmaz, K. (2003). *Grounded theory*. Qualitative psychology: A practical guide to research methods, pp. 81-110.

Creswell, J.W. (2012). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*. Third edition. Sage, Thousand Oaks. ISBN 978-1412995306.

Dam, F. V., de Groot, C., & Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte; bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam/Den Haag: NAi uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Defoor, P.-J. (2007). *Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening*. TROS, volume 47, pp. 217-233.

Develtere, P., & Pollet, I. (2002). *Onbekend maar bemind: het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking*.

De Zeeuw, F. (2013). *Ruimtelijk rijksbeleid en investeringen: less is more*.

Elerie, H. (2010). *DORPSBELANGEN TUSSEN TRADITIE EN VERNIEUWING*.

Evans, A. (2008). *Economics, real estate and the supply of land*. John Wiley & Sons.

Evers, D., Kooijman, D. & Van der Krabben, E. (2011). *Planning van winkels en winkelgebieden in Nederland*.

Foucault, M. (1977). *'Panopticism', Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books, pp. 195-228.

Gemeente Berkelland (2015). *ACTIEF IN DE "DOE -HET-SAMEN SAMENLEVING"*.
ONTWIKKELPROGRAMMA VERANDERENDE SAMENLEVING, VERNIEUWEND BESTUUR.

Gemeente Berkelland (2015). *Programmabegroting 2016*.

- Gemeente Berkelland in cijfers. (z.d.). Opgevraagd van http://berkelland.incijfers.nl/jive/?cat_open_code=c6594&presel_code=ps_bev_hhs_ont_bh_line
- Gemeente Rijnwaarden. (z.d.). Opgevraagd van <https://www.rijnwaarden.nl/wonen-rijnwaarden>
- Gemeente Rijnwaarden. (z.d.). *Herindeling Rijnwaarden-Zevenaar*. Opgevraagd van <https://www.rijnwaarden.nl/herindeling-rijnwaarden-zevenaar>
- Giddens, A. (1984). *Elements of the Theory of Structuration, The Constitution of Society: Outline of a Theory of Practice*. Berkeley: University of California Press, pp. 1-28.
- Glaser, B. G. (1978). *Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory*. Sociology Pr.
- Groeneveld, F. F. W. T. (2009). *De rol van de procesmanager in het gebiedsontwikkelingsproces, Een onderzoek naar zijn invloed op het procesverloop en op de te bereiken gewenste ruimtelijke kwaliteit*.
- Habermas, J. (1981). 'Part III: Intermediate Reflections: Social Action, Purposive Activity, and Communication', *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, pp. 273-337.
- Hajer, M. A., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*.
- Hall, P. (2014). *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design since 1880*. Fourth edition. Oxford: Blackwell.
- Harris, N. (2002). *Collaborative planning. Planning futures: New directions for planning theory*, pp. 24.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. UBC Press, pp. 44-49.
- Healey, P. (2004). *The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe*. International Journal of Urban and Regional Research 28.1, pp. 45-67.
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times*. Routledge, London, pp. 27.
- Heley, J. (2013). *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries and Spatial Governance in Post-devolution Wales*. International Journal of Urban and Regional Research, 37(4), pp. 1325-1348.
- Hillier, J. (2001). *Imagined Value: The Poetics and Politics of Place. The Governance of Place. Space and planning processes*. A. Mandanipour, A. Hull and P. Healey. Aldershot, Ashgate, pp. 69-101.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer.
- Hospers, G.J. (2010). *Krimp*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Hospers, G. en Reverda, N. (2012). *Krimp, het nieuwe denken*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

- Huisman, J. J. (2006). *Value capturing: toepassingen bij gebiedsontwikkeling in Nederland*. Publikatieburo.
- Huntjens, P., Lebel, L., Pahl-Wostl, C., Camkin, J., Schulze, R., Kranze, N. (2012). *Institutional design propositions for the governance of adaptation to climate change in the water sector*. *Global Environmental Change* 22, pp.67-81.
- Inglis, D. and Thorpe, C. (2012). *'An Invitation to Social Theory'*. Cambridge: Polity Press, pp. 226, 229.
- Inwoneraantal Rijnwaarden weer iets gedaald. (2016, 24 januari). Opgevraagd van <http://liemers.gemeentenuwsonline.nl/>
- Koomen, E., Westerink, J., & Nedkov, S. (2014). *Gebiedsontwikkeling dicht bij de burger*. *Rooilijn* 47 (4), pp. 280-285.
- Korsten, A. and E. Goedvolk (2008). *Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering*. *Bestuurswetenschappen* 62(2), pp. 82-89.
- Lane, M.B. (2005). *Public Participation in Planning: an intellectual history*. *Australian Geographer* 36 (3), pp. 283-299.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. (Vol. 142). Blackwell: Oxford.
- Leidelmeijer, K. en G. Marlet (2011). *Leefbaarheid in krimpgebieden*.
- Leroy, P., & Arts, B. (2006). *Institutional dynamics in environmental governance*. Springer Netherlands.
- Liefferink, D. (2006). *The dynamics of policy arrangements: turning around the tetrahedron*, in: B. Arts & P. Leroy (eds.) *Institutional dynamics in environmental governance*. Springer, Dordrecht, pp. 45-68.
- McFarlane, C. (2012). *Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City*. *Planning Theory & Practice* 13(1), pp. 89-108.
- Meijerink, S., & Van Tatenhove, J. (2007). *Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming*. In P. Driessen P. Leroy (Eds.), *Milieubeleid, Analyse en perspectief*. Bussum: Coutinho, pp. 185-210.
- Méndez, D. (2014). *GROUNDING THEORY: A SMALL INTRODUCTION*. Geraadpleegd op <http://www.mendezfe.org/grounded-theory-a-small-introduction/>
- Michels, A. (2011). *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?*. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pp.275-293.
- Oosterlynck, S. (2008). *Nieuwe impulsen voor onderzoek in de ruimtelijke planning*. *Ruimte en Planning* 28(1), pp. 3-7.
- Peper, B. (1973). *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*. Boom, pp. 51.

Pestman, P. (2001). *In het spoor van de Betuweroute, Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*, pp. 33.

POLITIEKCOMPENDIUM.nl (z.d.). *Functies en taken (dualisering)*. Opgevraagd van https://www.politiekcompendium.nl/id/vilqfiv752hf/functies_en_taken_dualisering

Porter, L., Lombard, M., Huxley, M., Ingin, A. K., Islam, T., Briggs, J., ... & Watson, V. (2011). *Informality, the Commons and the Paradoxes for Planning: Concepts and Debates for Informality and Planning Self-Made Cities: Ordinary Informality? The Reordering of a Romany Neighbourhood The Land Formalisation Process and the Peri-Urban Zone of Dar es Salaam, Tanzania Street Vendors and Planning in Indonesian Cities Informal Urbanism in the USA: New Challenges for Theory and Practice Engaging with Citizenship and Urban Struggle Through an Informality Lens. Planning Theory & Practice*, 12(1), pp. 115-153.

Pott, M. (2015, 3 december). *Woningcorporaties op de grondmarkt* [PowerPoint]. Geraadpleegd op 3 februari 2016, van https://blackboard.ru.nl/webapps/blackboard/content/listContent.jsp?course_id=_106847_1&content_id=_2290395_1.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. University of California Press.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2008). *Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief*. Werkdocument 16. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rademaker, J., & van der Straten, R. (2015). *Sturen op stedelijke transformatie: Parkstad Limburg proeftuin bevolkingskrimp*. SRO.

Rijksoverheid. (z.d.). *Krimpgebieden en anticipeergebieden*. Opgevraagd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingskrimp/inhoud/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>

Rijksoverheid. (z.d.). *Woningcorporaties, Nieuwe Woningwet: hoofdlijnen*. Opgevraagd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningcorporaties/inhoud/woningwet-hoofdlijnen>.

RPB/CBS. (z.d.). *Prognose bevolkingsontwikkeling per gemeente (2005-2025)*. Opgevraagd van <http://overhetnieuwewerken.nl/het-nieuwe-werken-als-oplossing-voor-bevolkingskrimp/>

Schijndel, B. V. (2011). *Ruimtelijke Ordening en Planologie, Basisboek*, pp. 28.

School Aerdt dicht door fusie met basisschool Herwen. (2015, 5 november). Opgevraagd van <http://www.gelderlander.nl/>

Simon, H. A. (1982). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason*. (Vol. 3). MIT press.

Simon, H. A. (1991). *Bounded rationality and organizational learning*. Organization science, 2(1), pp. 125-134.

Snoeker, B. (2014). *Initiatieven uit een krimpende samenleving: Een analyse van de omgang van krimpgemeenten met bottom-up initiatieven*. Utrecht: University Utrecht.

Sociaal-Economische Raad [SER] (2011). *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Strauss, A., & Corbin, J. (1994). *Grounded theory methodology*. Handbook of qualitative research, pp. 273-285.

Tempels, B. en Hartmann, T. (2014). *A co-evolving frontier between land and water: dilemmas of flexibility versus robustness in flood risk management*. Water International, 39 (6), pp. 872-883.

Van Buuren, P.J.J., de Gier, A.A.J., Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2014). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Negende druk.

Van der Cammen, H., & De Klerk, L. with Dekker, G., & Witsen, P.P. (2012). *The Selfmade Land. Culture and Evolution of Urban and Regionale Planning in the Netherlands*. Houten: Spectrum, Uitgeverij Unieboek/Het Spectrum bv.

Van der Krabben, E. & Needham, B. (2008). *Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment*. Town Planning Review, 79(6), pp. 651-672.

Van der Valk, A. (1988). *De angel in het Nederlandse planningstelsel: een studie naar de gespannen verhouding tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in de Nederlandse ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau vanaf 1900 tot heden*. Werkstukken/Universiteit van Amsterdam, Planologisch Demografisch Instituut.

van Dijk, A. (2011). *Stedelijke Gebiedsontwikkeling 2.0. Een verkenning naar de nieuwe kenmerken van gebiedsontwikkeling*. Erasmus University.

Van Gool, P., Brounen, D., & Jager, P. en Weisz, RM. (2007). *Onroerend goed als belegging*.

Van Meerkerk, I., Boonstra, B., & Edelenbos, J. (2013). *Self-organization in urban regeneration: A two-case comparative research*. European Planning Studies, 21(10), pp. 1630-1652.

van Rooijen, J. M. (2015). *Burgerparticipatie en overheidsparticipatie bij stedelijke herontwikkeling*.

van Werven, R. J. (2015). *Gebiedsontwikkeling: nu onbeperkt houdbaar?, Een onderzoek naar het faciliteren van sociaal duurzame gebiedsontwikkeling in samenspel tussen de gemeente en overige stakeholders*. Masterthesis Planologie, Faculteit van Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.

Vennix, J. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Vijfde editie. Pearson Custom Publishing.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vijfde druk. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers, pp. 24, 71, 208, 223.

Wagner, S. M., Lukassen, P., & Mahlendorf, M. (2010). *Misused and missed use—Grounded Theory and Objective Hermeneutics as methods for research in industrial marketing*. *Industrial Marketing Management*, 39(1), pp. 5-15.

Wiering, M. A. & van de Bilt, S. G. T. (2006). *Natuur- en waterbeheer in uiterwaarden, Een gelukkig huwelijk?* Landschap-1, pp. 39-49.

Wikipedia. (z.d.). *BAG woonplaatsen - Gemeente Berkelland*. Opgevraagd van:
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BAG_woonplaatsen_-_Gemeente_Berkelland.png

Wikipedia. (z.d.). *BAG woonplaatsen - Gemeente Rijnwaarden*. Opgevraagd van:
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BAG_woonplaatsen_-_Gemeente_Rijnwaarden.png

Bijlage 1: Focusgroepen

In deze bijlage is een verder uitwerking gegeven van de focusgroepen. Allereerst zal er worden ingegaan op de vragen die gesteld werden aan de respondenten. Daarnaast wordt er een lijst weergegeven met de respondenten op alfabetische volgorde, die deelnamen aan beide focusgroepen op 9 en 17 maart 2016.

Voorbeeldcasus 1: Muimenta

Na de introductie werd er aan de hand van twee voorbeeldcases vragen aan de respondenten gesteld waar zij op een interactieve manier met elkaar gingen discussiëren over de thema's. De eerste casus was Muimenta. Muimenta is een regio in Spanje en ligt ver van de centrale stad af zonder openbaarvervoer en kreeg te maken met vergrijzing en bevolkingskrimp in de jaren '80. Er kwam een steeds groter vraag naar eigen voorzieningen. Ze zijn in de jaren '80 begonnen en ze deden het vooral op eigen kracht. Destijds was de gemeente niet geïnteresseerd in investeringen in de periferie. Sinds de jaren '80 zijn er veel initiatieven ontplooid, alleen had de gemeente geen bestemmingsplannen waardoor de burgerinitiatieven feitelijk a-legaal waren. De verhouding tussen de gemeente en Muimenta is verbeterd. Deze verhouding is ook verbeterd door de groei van Muimenta hierdoor nemen zij in het electoraat toe.

Als gevolg van deze voorbeeld casus zijn de volgende discussievragen gesteld aan de deelnemers:

- Wie is er verantwoordelijk (het stimuleren van) voor een burgerinitiatief?
 - Burgers, overheden, andere partijen?
- Wat is de rol van de gemeente?
- Vinden jullie dat burgerinitiatieven vooral financieel zelfstandig moeten zijn?
- Hoe stabiel zijn de huidige verdienmodellen?
- Wat zouden de consequenties zijn van een commercieel initiatief voor beleid en vrijwilliger?
- Zijn beleid- en regelgeving ingericht op zelfstandige verdienmodellen?

Voorbeeldcasus 2: Grytgöl

Grytgöl is ook een klein dorpje in Zweden, heeft ongeveer 500 inwoners. Grytgöl kent daarentegen ook een hele actieve voetbalvereniging, waar niet alleen de inwoners van Grytgöl lid van zijn maar ook uit de omliggende dorpen. Die voetbalvereniging is begonnen met een eigen sportpark. Maar ze worden ook actiever op andere terreinen. Ze hebben nu een bibliotheek overgenomen van de gemeente. Er was een filmclub, maar die bestond vooral uit oudere mensen. Dus die heeft de voetbalvereniging gezegd: nou laat ons dat filmtheater maar beheren. Ze hebben nu een ijshockeybaan gestart en een jeugdherberg. Dat is ook een deel van hun exploitatie. Ze hebben ook veel inkomsten, lidmaatschapsinkomsten en voor veel projecten hebben ze leader subsidie aangevraagd. Dat begint nu ook in de achterhoek. En de exploitatie wordt ondersteund door de gemeente. Gemeente Finspång wil geen rol spelen in burgerinitiatieven. Dit verschilt heel erg in gemeenten in Zweden. Het ruimtelijk beleid van iedere gemeente staat op zichzelf. Er zijn geen andere lagen van overheden die zich daar tegenaan bemoeien. Zij zeggen goed dat er initiatieven zijn, ook vooral dat zij dat op lokaal niveau met vrijwilligers het veel beter en goedkoper kunnen organiseren dan wij. Wij zorgen dat alle voorzieningen bereikbaar zijn in de centrale stad Finspång. Controleren of het goed gaat doen zij ook niet, want stel dat Grytgöl een lokale school wil overnemen, want er zijn andere dorpen die dat hebben gedaan. Dat wordt gecontroleerd door de

leerplichtambtenaar en die zorgt ervoor dat de kwaliteit in orde is. Bovendien zeggen ze als we initiatieven actief gaan steunen, dan moeten we ook weten dat ze democratisch zijn. Dat de initiatieven representatief zijn voor een dorp dat ze worden ondersteund door de meerderheid. En niet door een selecte groep die heel graag een ijshockeybaan willen hebben en dat wij daar als overheid geld in gaan pompen. Omdat dilemma voor te zijn doen we alles centraal en wat mensen lokaal willen doen is mooi meegenomen.

Als gevolg van deze voorbeeld casus zijn de volgende discussievragen gesteld aan de deelnemers:

- Zijn burgerinitiatieven voor iedereen toegankelijk:
 - Of ook kansen scheppen voor minder initiatiefrijke gemeenschappen?
- Zijn burgerinitiatieven representatief?
(zoals de lokale overheid dat is voor gemeenteraadsverkiezingen)?
- Vinden jullie dat er voldoende toezicht is (bijvoorbeeld kcc)?
- Hoe is de afstemming tussen verschillende overheidslagen (bijvoorbeeld gemeente en provincie)?
 - Wat is er goed aan deze afstemming?
 - En wat zou er verbeterd kunnen worden?

Tot slot is er een samenvatting van deze uitkomsten gegeven.

Deelnemers focusgroep woensdag 9 maart 2016

- Adrie Bout: Varsevelds Belang
- Diana Buttner: Gemeente Oost Gelre
- Angeliën Hartgerink: Dorpsaccomodatie Rietmolen
- Peter van Heek: Vereniging Kleine Kernen Gelderland
- Bas Hommelink: Dorpshuis Beltrum
- Jelle Hugen: Radboud Universiteit Nijmegen
- Erwin van der Krabben: Radboud Universiteit Nijmegen
- Marlies Meijer: Radboud Universiteit Nijmegen
- Jeanne Wissink: Gemeente Bronckhorst

Deelnemers focusgroep donderdag 17 maart 2016

- Mirjam Arends: Plattelandsjongeren Gelderland
- Harry ter Beke: Gemeente Berkelland
- Heleen Huiskamp: Regio Achterhoek
- Lotte Huiskens: Radboud Universiteit Nijmegen
- Freek Jansen: Zorgcorporatie Mariënveld
- Erwin van der Krabben: Radboud Universiteit Nijmegen
- Marlies Meijer: Radboud Universiteit Nijmegen
- Bea Schouten: Provincie Gelderland

Bijlage 2: Operationalisering interviewguide

In deze bijlage is de openrationalisatie van de kernbegrippen uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Vervolgens is per dimensie op basis van de resultaten van de focusgroepen en gevonden theorieën een openrationalisatie gemaakt voor de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Hieronder is een schematische weergave van de openrationalisatie.

Begrip	Dimensie	Interview vraag (vragen)
Institutionalisering Opname van zaken in het beleid, in dit geval burgerinitiatieven. (Pestman, 2001 Peper, 1973).	Noodzaak/nut	Is er een nut of noodzaak om de burger in het proces te betrekken? Waarom? Voordelen? Nadelen? Hoe? Op welke manier gebeurt het nu en dient daar een verandering in te komen? Wat is een toegevoegde waarde van burgerinitiatieven?
	Wetgeving (structuur institutionalisering)	Is er wetgeving nodig om de burger meer te betrekken bij de ruimtelijke ordening en op welke manier?
	Proces (stabilisering institutionalisering)	Hoe dient het planningsproces te verlopen? Welke taken moet de overheid doen? Welke taken de burgers? Van waaruit moet het proces gestart worden en hoe? Begint het bij de burger? Hoe speelt ruimtelijke beleid, zoals de structuurvisie, later omgevingsvisie een rol?
	Interactie burgers en overheid	Hoe wordt de verantwoordelijkheid gedragen? Hoe gaan partijen hiermee om. Hoe worden afspraken gemaakt. Hoe wordt er met risico's en met zekerheden om gegaan? Hoe kun je de activiteiten van de overheid en burgers samenvoegen tot een samengesmolten proces? Hoe dient er afstemming te komen? Welke steun mag een burgerinitiatief verwachten?
	Draagvlak	Hoe kan worden gezorgd voor draagvlak? Hoe te kijken of er draagvlak is.
	Succes	Wanneer is er sprake van een succes en wanneer niet? Procesmatig, inhoud of beide? Welke factoren criteria spelen een rol? Welke rol neemt dan burgerinitiatief en welke rol de gemeente?
Context onderzoek	Krimp	Heeft krimp een belangrijke invloed op deze processen? Wat is er anders? Zijn er andere zekerheden of risico's? Wat beïnvloedt

		krimp in de ruimtelijke ordening voor uw gemeente en hoe beïnvloedt dat de overheid en de burgers (initiatieven) ?
Rechtszekerheid	Recht	Om bovengenoemde institutionalisering te verbeteren, welke rechten moeten worden uitgebreid voor OH + burger? Welke rechten moeten erbij komen om de overheden en burgers samen te laten werken.
	Handhaving	Hoe wordt er omgegaan met deze rechten en plichten in de ruimtelijke ordening? en hoe wil je dit in de toekomst gaan doen als er mogelijk meer burgers actief raken in de ruimtelijke ordening.
Flexibiliteit	Recht	In hoeverre speelt naast de rechtszekerheid de flexibiliteit een rol in de institutionalisering? Hoe waarborgen de overheden de flexibiliteit en hoe speelt de burger hier op in? Hoe dit vast te leggen?
	Dynamiek	Flexibiliteit waarborgt de dynamiek en verandering in het planningsproces. De ruimtelijke processen moeten aan de tijd en wensen aangepast worden. Wanneer worden er paden bewandeld van flexibiliteit. Hoe gaan burgers hiermee om?
Rechtszekerheid en flexibiliteit	Tijdstippen	Wanneer is het belangrijk om de rechtszekerheid te handhaven en wanneer kan er meer nadruk op flexibiliteit liggen? Hoe verkoop je dat aan je burgers (transparantie)??
	Risico	Wat zijn de risico's van gemeente in het proces? En wat van de burgers? Hoe die risico's te delen?

Bijlage 3: Interviewguide ambtenaren en wethouders

In deze bijlage zijn de interviewvragen van de diepte-interviews weergegeven die aan de ambtenaren en wethouders van de gemeente Berkelland en Rijnwaarden gesteld zijn.

Inleiding/ introductie

Ik ben Jelle Huguen van de Radbouduniversiteit en ik doe onderzoek naar de processen van burgerinitiatieven vanuit het beleidsveld. Voorheen had de overheid een centrale rol in de ruimtelijke ordening, maar tegenwoordig verschuiven veel meer taken van de overheden naar de burgers. Dit onderzoek vraagt zich af of de burgers ook de ruimtelijke ordening niet over kunnen nemen of deels. De hoofdvraag luidt: *“Hoe gaan gemeenten om met de rechtszekerheid en de flexibiliteit in institutionaliseringsprocessen van burgerinitiatieven?”*

Zou ik dit mogen opnemen, omdat de analyse een stuk makkelijker maakt en de gegevens zullen geanonimiseerd worden. De uitkomsten zijn bedoeld voor publicatie en eventueel zou ik uw gemeenteraad een presentatie willen geven van dit onderzoek.

Processen/ institutionalisering

Welke rol heeft de gemeente en welke rol de burger in het planningsproces?

Probes:

- ➔ Hoe de activiteiten van burgers en overheden te combineren?
- ➔ Delen van risico en verantwoording?
- ➔ Hoe worden afspraken gemaakt en hoe worden die nageleefd?
- ➔ Hoe afstemming te vinden?
- ➔ Welke werkwijze?
- ➔ Wat is de maximale steun die een burgerinitiatief mag verwachten?

In de ruimtelijke ordening lopen nogal wat processen, bij welke processen is het belangrijk de burger te horen of mee te laten denken?

Probes:

- ➔ Waar begint het ,bij de burger bij overheid etc?
- ➔ Hoe moet de burger betrokken worden?
- ➔ Hoe te reageren als burgers met iets komen dat afwijkt van het beleid of richtlijnen?
- ➔ Welke rol speelt beleid hierin, zoals de structuurvisie?

Wat is de toegevoegde waarde om burgers in de ruimtelijke ordening te betrekken?

Probes:

- ➔ Waarom is het belangrijk
- ➔ In welke mate
- ➔ Op welke manier, verhouding overheid en burger
- ➔ Voordelen/ nadelen / voorbeelden

- ➔ In de toekomst
- ➔ Nut of noodzaak

Welke wetgeving dient er te komen of te verdwijnen om burgerinitiatieven in de ruimtelijke ordening een (vaste) plaats te geven.

Probes:

- ➔ Is dit nu al genoeg
- ➔ Waarom die wetgeving
- ➔ Is het meer normen/waarden/cultuur dan wetgeving
- ➔ Welke rol ziet u hier voor uzelf in.

Welke functie heeft draagvlak van burgerinitiatieven?

Probes:

- ➔ Nut noodzaak?
- ➔ Hoe draagvlak te creëren?
- ➔ Hoe te toetsen?
- ➔ Welke invloed heeft het op de houding van de overheid?

Speelt bevolkingskrimp een rol in de burgerinitiatieven of de ruimtelijke ordening?

Probes:

- ➔ Wat is dan het verschil?
- ➔ Op welke wijze, processen speelt het een rol?

Flexibiliteit en rechtszekerheid

Nu wel het over de processen van overheden en burgers hebben gehad, zou ik het graag over de rechtszekerheid en de flexibiliteit hebben.

Welke rechten zouden erbij moeten komen, of juist verdwijnen om de bovengenoemde processen tussen overheden en burgers te verbeteren?

Probes:

- ➔ Bovengenoemd proces.
- ➔ Voordeel/nadeel / voorbeeld
- ➔ Hoe heeft het invloed op het proces
- ➔ Waarom is die beperking gewenst of juist niet
- ➔ Op welk moment

Welke vrijheden zouden erbij moeten komen, of juist verdwijnen om de bovengenoemde processen tussen overheden en burgers te verbeteren?

Probes

- ➔ Dynamiek/ draagvlak etc.
- ➔ Voordeel/nadeel / voorbeeld
- ➔ Hoe heeft het invloed op het proces
- ➔ Waarom is die vrijheid gewenst of juist niet
- ➔ Op welk moment

Waar heeft een burger meer aan, aan flexibiliteit of rechtszekerheid en waarom?

probes

- ➔ Welk dilemma weegt zwaarder? (afweging)
- ➔ Risico's en zekerheden
- ➔ Wanneer meer te kiezen voor het een of het ander?
- ➔ Welk rol dient de overheid te vervullen ?

Waar heeft een overheid meer aan, aan flexibiliteit of rechtszekerheid en waarom?

probes

- ➔ Welk dilemma weegt zwaarder? (afweging)
- ➔ Risico's en zekerheden
- ➔ Wanneer meer te kiezen voor het een of het ander?
- ➔ Welk rol dient de overheid te vervullen ?

Wanneer is er sprake van een succesvol burgerinitiatief volgens u?

probes

- ➔ Proces, inhoud of beide?
- ➔ Voorbeelden, waarom zijn juist die voorbeelden een succes of juist niet?
- ➔ Factoren, criteria?
- ➔ Rechtszekerheid en/of flexibiliteit?
- ➔ Welke rol neemt de burger(initiatief) en welke rol de gemeente?

Afsluiting

- Heel erg bedankt voor uw tijd en antwoorden.
- Wilt u het resultaat hebben na afronding van de scriptie?
- Heeft u nog iets toe te voegen?
- Heeft u nog documenten of beleidsstukken die relevant zijn voor het onderzoek?
- Weet u nog iemand die ik hierover kan spreken voor het onderzoek?

Bijlage 4: Respondenten

In deze bijlage staan de benaderde contactpersonen alfabetisch weergegeven. Tevens staat de functie van de contactpersoon erbij. Vervolgens is het soort data wat de persoon geleverd heeft weergegeven en de datum waarop het contact heeft plaatsgevonden.

Respondent:	Harry ter Beke
Functie:	planbegeleider en gebiedsambtenaar, gemeente Berkelland
Data:	diepte interview
Datum:	dinsdag 3 mei 2016
Respondent:	Hans Bosch
Functie:	beleidscoördinator, gemeente Rijnwaarden
Data:	Scriptie over dorpsraden in Rijnwaarden geschreven
Datum:	woensdag 23 maart 2016
Respondent:	Belinda Elfrink
Functie:	wethouder burgerinitiatieven, gemeente Rijnwaarden
Data:	diepte interview
Datum:	donderdag 21 april 2016
Respondent:	Belinda Elfrink
Functie:	wethouder burgerinitiatieven, gemeente Rijnwaarden
Data:	interview ter aanvulling op diepte interview donderdag 21 april 2016
Datum:	donderdag 28 april 2016
Respondent:	Gert Hans
Functie:	ambtenaar RO, gemeente Berkelland
Data:	diepte interview
Datum:	dinsdag 12 april 2016
Respondent:	Roel Heij
Functie:	programmamanager, gemeente Berkelland
Data:	Diepte interview
Datum:	maandag 2 mei 2016
Respondent:	Jan Willem Heijsteeg
Functie:	beleidsadviseur ruimtelijke ordening, gemeente Rijnwaarden
Data:	diepte interview
Datum:	maandag 18 april 2016
Respondent:	Patricia Hoytink-Roubos
Functie:	wethouder krimpvraagstukken, RO en burgerparticipatie, gemeente Berkelland
Data:	diepte interview
Datum:	woensdag 13 april 2016

Respondent:	Jos Lamers
Functie:	wethouder ruimtelijke ordening, gemeente Rijnwaarden
Data:	diepte interview
Datum:	dinsdag 19 april 2016
Respondent:	Dick Nieuwland
Functie:	beleidsmedewerker sociaal domein en volksgezondheid en burgerinitiatieven, gemeente Rijnwaarden.
Data:	diepte interview
Datum:	vrijdag 15 april 2016
Respondent:	Wouter Swam
Functie:	beleidsmedewerker burgerinitiatieven en communicatief medewerker, gemeente Berkelland
Data:	diepte interview
Datum:	dinsdag 3 mei 2016
Respondent:	Ron Tegelaar
Functie:	beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Rijnwaarden
Data:	diepte interview
Datum:	donderdag 21 april 2016
Respondent:	Wim Verbiesen
Functie:	coördinator dorpsraden, gemeente Rijnwaarden
Data:	diepte interview en beleidsstukken
Datum:	dinsdag 5 april 2016

Bijlage 5: Beleidsstukken

Deze bijlage toont de gebruikte beleidsstukken en de argumentatie waarom deze beleidsstukken geraadpleegd zijn voor deze thesis. Veelal zal het gaan om de participatie of burgerinitiatieven in het beleid. Deze beleidsstukken worden per gemeente weergegeven en de beleidsstukken worden alfabetisch getoond. Allereerst zijn de beleidsstukken van de gemeente Berkelland en vervolgens de stukken van de gemeente Rijnwaarden.

Gemeente Berkelland

In de gemeente Berkelland zijn de volgende beleidsstukken gebuikt voor de resultaten en analyse. De beleidsstukken zijn dikgedrukt en de argumentatie is eronder geschreven.

“Actief in de doe het samen samenleving”. Plan van aanpak. (3 maart 2015)

Dit is het beleid hoe de gemeente Berkelland omgaat met de burgers en de koers die de gemeente Berkelland wil varen. Dit stuk is gebruikt ter inspiratie voor het coalitieakkoord 2014-2018. De gemeente Berkelland gaat steeds meer loslaten en probeert zich te beperken tot de kerntaken. Dit stuk is relevant omdat hier de hele visie over de “doe het samen samenleving” en de overheidsparticipatie beschreven staat. Deze hele visie over de rol van de overheid betekent ook een veranderende rol voor burgers, bedrijven en verenigingen. Dit geeft inzicht in de positie van de actoren in het veld en de gevolgen voor het te bepalen beleid.

Burgerinitiatieven. (14 mei 2013)

Dit is een subsidieverordening hoe burgerinitiatieven gehonoreerd en gesubsidieerd worden. Het oude beleid was aan een actualisatie toe waardoor de effecten, risico's en evaluatie van de burgerinitiatieven zichtbaar gemaakt zijn. Dit beleidsstuk is interessant doordat het een stand van zaken geeft over de burgerinitiatieven. Het geeft tevens een beeld van de benodigde procedures en regels rondom de burgerinitiatieven.

Coalitieakkoord 2014-2018: veranderende samenleving, vernieuwend bestuur.

het coalitieakkoord staat in het teken van de koers van het beleid van de komende jaren. Deze stukken representeren het discourse en de houding van de overheid. Dit valideert de uitspraken die wethouders en ambtenaren hebben gedaan. Dit zorgt voor een goede datatriangulatie.

Dien burgerinitiatieven in, actieve button op de website gemeente Berkelland. (z.d.).

Hier staan de voorwaarden en criteria voor een burgerinitiatief. Hier is duidelijk te zien voor burgerinitiatieven wanneer zij aanspraak kunnen maken op subsidies en wanneer zij in contact kunnen komen met de gemeente Berkelland. Dit is interessant omdat dit het voorwerk van burgerinitiatieven representeert.

Eindrapport kernenfoto's en regionale woonagenda 2025. (7 april 2015)

Dit rapport gaat in op de toekomstige bevolkingskrimp. Dit rapport is gebruikt ter inspiratie voor de opgave van de bevolkingskrimp in relatie met de woningbouw. Dit rapport is voorgelegd aan de kernen van de gemeente Berkelland waardoor de kernen de uitvoering van het beleid kunnen realiseren en het gesprek in de kernen kunnen starten. Hierdoor wordt de bevolkingskrimp een gezamenlijke opgave. Dit zal op den duur bevolkingsinitiatieven oproepen en een gezamenlijke aanpak voor krimp vragen.

Persbericht dorpsontwikkelingsvisie Neede. (2 oktober 2009)

Vaststellen mogelijke toekomstscenario's dorpsontwikkelingsvisie Neede (27 oktober 2009)

Dit dient ter communicatie voor de ontwikkeling van de dorpsontwikkelingsvisie. Dit is een van de eerste kernen waarvoor dit gerealiseerd is. Hiervoor is een gezamenlijke aanpak gemaakt en een duidelijke taakverdeling. Communicatie naar buiten is erg belangrijk van de plannen. Als gevolg hiervan is begonnen aan de dorpsontwikkelingsvisie.

Gemeente Rijnwaarden

In deze paragraaf staan de beleidsstukken van de gemeente Rijnwaarden. Deze beleidsstukken staan alfabetisch omschreven. De beleidsstukken zijn dikgedrukt en de argumentatie is eronder geschreven.

Coalitieprogramma Rijnwaarden 2014-2018: Kiezen én delen. (20 mei 2014)

Het coalitieprogramma geeft de koers weer van de komende vier jaar. Deze koers bepaalt de richting van het beleid en daarmee de omgang met inwoners, bedrijven en verenigingen. Tevens worden de discourse blootgesteld waardoor het handelen van de gemeente Rijnwaarden gelegitimeerd wordt. Dit beleidsstuk controleert ook dat wat de ambtenaren en wethouders gezegd hebben waardoor de datatriangulatie gewaarborgd wordt.

Communicatie- en participatieplan Omgevingsvisie Rijnwaarden. (30 maart 2016)

De structuurvisie van Rijnwaarden loopt op 1 januari 2018 af en dan is net de omgevingswet van kracht. Hierdoor speelt de gemeente Rijnwaarden in op de nieuwe omgevingswet. Om input geleverd te krijgen speelt dit document een rol in de communicatie naar buiten, dit gebeurt op verschillende manier om zoveel mogelijk doelgroepen te bereiken. Hierdoor neemt de gedragenheid en diversiteit in het beleid toe. De gemeente Rijnwaarden probeert de bepaling van een goede ruimtelijke ordening niet alleen via de expertise van de ambtenaren te bereiken maar ook de lokale kennis wordt opgenomen. Hieruit blijkt dat de gemeente Rijnwaarden openstaat en haar best doet voor participatie van het beleid en de burgers een grotere rol geven in de ruimtelijke ordening.

Convenant Dorpsraad Aerdt. (22 maart 2011)

Dit convenant geldt niet alleen voor Aerdt, maar elke dorpsraad heeft dit convenant ondertekent. Dit document legt afspraken tussen de gemeente Rijnwaarden en de dorpsraden vast. Het gaat met name om inspraakmomenten en bij welke ontwikkelingen of beleidsstukken de dorpsraden gevraagd worden. Hiermee worden de formele rollen vastgelegd van zowel de dorpsraad als de gemeente. Deze afspraken waarborgen de rechtszekerheid. Tevens weten de dorpsraden wanneer zij gevraagd dienen te worden en leveren participatie voor het beleid.

Het dorp weet zelf wel raad!, Een voorstel voor de instelling van dorpsraden in Rijnwaarden (scriptie Hans Bosch). (december 2007)

Hans Bosch heeft deze scriptie geschreven ter afronding van Bachelor of Public Administration. Hij is beleidsmedewerker bij de gemeente Rijnwaarden. Dit onderzoek toont de mogelijkheden, kansen en beperkingen van dorpsraden aan in de gemeente Rijnwaarden. Toentertijd waren er al dorpsraden in het dorp Aerdt en Spijk maar hadden het officiële convenant nog niet. In deze scriptie staan voorstellen hoe burgers meer betrokken kunnen worden in het beleid met betrekking tot het organiseren van dorpsraden. Dit document toont de huidige stand van zaken van de

burgerparticipatie anno 2007. De situatie is veranderd en de dorpsraden zijn opgericht. Er is beleid voor ontwikkeld. Dit stuk vormt de basis voor de stand van zaken in de gemeente Rijnwaarden.

Kaders speeltuinen. (24 mei 2016)

Het speeltuinenbeleid wordt voor het eerst overgedragen naar dorpsraden en speeltuinverenigingen. De gemeente Rijnwaarden geeft steeds meer taken over naar de samenleving. Speeltuinen is er een van. In dit beleidsstuk staan de afspraken met de dorpswijken en dit zijn enkel de kaders en afspraken. Voor de invulling en uitvoering van het speeltuinenbeleid zijn de kernen vrij. Ze mogen zelf bepalen welke speeltuinen open blijven en hoe die eruit gaan zien. Gezien de demografische ontwikkeling zijn de dorpsraden of speeltuinverenigingen gelimiteerd aan de bestaande toestellen. Wel geeft de gemeente een budget voor onderhoud en eventuele vervanging.

Plan van aanpak, Woonvisie Rijnwaarden 2016-2025. (17 mei 2016)

Naast de omgevingsvisie dient de woonvisie ook geactualiseerd te worden. Dit beleidsstuk volgt het spoor van de omgevingsvisie. Men probeert de woonwensen van de inwoners op te nemen en eventuele afwijkingen af te stemmen. Hierin blijft de communicatie erg belangrijk. Voor dit beleidsstuk is er een hoge prioriteit, omdat een goede en actuele woonvisie voor de omgevingsvisie of structuurvisie af gaat. Meer dan anders worden de burgers, verenigingen, dorpsraden en bedrijven geraadpleegd.

Vaststellen beleidsnota Horeca als nevenfunctie in het buitengebied. (30 september 2013)

In 2013 was er eigenlijk geen beleid voor lichte horecavoorzieningen in het buitengebied. De wethouder heeft destijds een zo open mogelijk beleid proberen te vormen om juist het ondernemerschap en de burgerinitiatieven op te wekken. Door de open normen zijn er meer zaken te regelen, waardoor de wetgeving niet belemmerend is.

Bijlage 6: Codeboek

In deze bijlage staat het codeboek met de coderingen centraal. Allereerst worden de hercoderingen alfabetisch weergegeven. Vervolgens is er een tabel met de bestaande coderingen en hoe vaak die codering gebruikt is, daarnaast staat er in welke familie de desbetreffende code thuishoort. Vervolgens is er een weergave van de families. Tot slot is er een weergave van de netwerken.

Tabel van hercodering

Oude code	Nieuwe code
Aanjagen (23) Aanmoediging (2) Activeren (1) Betrokkenheid beleid stimuleren (3) Op gang helpen (3) Participatie actief stimuleren (3)	Aanjagen (34)
Aansprakelijkheid gemeente (3) Verantwoordelijkheid gemeente (20)	Verantwoordelijkheid gemeente (23)
Aanvechten besluit (2) Besluitvorming nodig voor bezwaar (3) Rijdende rechter zaken (1)	Aanvechten besluit (6)
Actieve bevolking (15) Spirit in de gemeenschap (1)	Actieve bevolking (16)
Afgunst (1) Gunnen (5)	Gunnen (6)
Afkeer windenergie (1) Energie (9) Zonne-energie (1)	Energie (11)
Afstemming overheidsparticipatie (2) Overheidsparticipatie (21)	Overheidsparticipatie (23)
Afwachten overheid (16) Ruimte geven (6)	Afwachten overheid (21)
Afwijking beleid (2) Verantwoording afwijking beleid (2)	Afwijking beleid (14)
Beleid aanpassen (7) Bijstellen beleid (6)	Bijstellen beleid (13)
Belonen lokale initiatieven (1) Stimuleren burgerinitiatieven (20)	Stimuleren burgerinitiatieven (21)
Benadering inwoners (7) Omgang met burgers (2)	Benadering inwoners (9)
Besluitvorming (8) Besluitvorming gemeenten (4)	Besluitvorming gemeenten (12)
Betrokkenheid (9)	Betrokkenheid (10)

Maatschappelijke betrokkenheid (1)	
Bevolkingskrimp (12) Demografische ontwikkeling (3) Vergrijzing (3)	Demografische ontwikkeling (18)
Bezwaarschrift (4) Bezwaren (6) Dwarsliggen (1)	Bezwaren (11)
Bijstelling woningbouw (8) Kleinere woningbouwplannen (1) Woningbouw bevrozen (3) Woningbouw bijstellen in beleid (2) Woningbouw weg bestemd (2)	Bijstelling woningbouw (16)
Budget burgerinitiatieven (4) Middelen burgerinitiatieven (9)	Budget burgerinitiatieven (13)
Burger zelf wat doen (19) Oppakken burgers (60)	Oppakken burgers (77)
Case Achterhoek (1) Case grytgöl (2) Case Muimenta (2)	Cases (5)
Co-creatie (15) Gedeelde opgave (6) Samenwerkingsverbanden (16)	Samenwerkingsverbanden (36)
Concreet bestemmen (2) Nadelen concreet bestemmingsplan (1) Opdracht concreet bestemmen (1)	Concreet bestemmen (4)
Cultuuromslag (47) Proces van cultuuromslag (4)	Cultuuromslag (51)
Deregulering (1) Minder regelgeving (8) Regelgeving verdringen (18)	Regelgeving verdringen (27)
Eindresultaat is bepalend (1) Uitkomst (20)	Uitkomst (21)
Evaluatie (2) Evalueren (17)	Evalueren (19)
Experimenteren (2) Proberen (3) Uitproberen (1)	Proberen (6)
Gedeelde verantwoordelijkheid (6) Medeverantwoordelijkheid (1)	Gedeelde verantwoordelijkheid (7)
Gewenning (6)	Gewenning (9)

Inslijten (2) Inzinken (2)	
Grijsgebied (7) Rollen zijn complex (3)	Grijsgebied (9)
Inbreng (14) Inspraak (3) Opname beleid (17)	Opname beleid (33)
Inhoud vanuit de samenleving (1) Kennisbron (13)	Kennisbron (14)
Inwoners speeltuinenbeleid (1) Betrokkenheid beleid (18) Dorpsraden speeltuinenbeleid (1) Inwoners speeltuinenbeleid (1) Speeltuinverenigingen speeltuinenbeleid (1)	Betrokkenheid beleid (21)
Lange adem (9) Langzame overgang (1)	Langzame overgang (10)
Loslaten overheid (47) Terugtrekkende beweging (2)	Loslaten overheid (48)
Meekrijgen wat er speelde in een kleine gemeente (1) Overzichtelijke gemeente (1)	Overzichtelijke gemeente (2)
Ogen van de samenleving (1) Thermometer van het dorp (1)	Ogen van de samenleving (2)
Opknappen Julianaplein (1) Opwaardering plein (1)	Opwaardering plein (2)
Rechtsgelijkheid (3) Wetsgelijkheid (2)	Rechtsgelijkheid (4)
Rol overheid (55) Taken overheid (7)	Rol overheid (61)
Samenspel (15) Spel (1)	Samenspel (16)
Verantwoordelijkheid burger (1) Verantwoordelijkheid burgerinitiatief(15) Verantwoordelijkheid initiatiefnemer (1)	Verantwoordelijkheid burgerinitiatief(17)
Vooraan betrekken (16) Vooraan in proces (5) Vooraan proces (5)	Vooraan betrekken (23)
Vrijheid burgerinitiatief (1) Vrijwillige basis (24)	Vrijwillige basis (25)
Waarborging wetgeving (3)	Waarborging wetgeving (6)

Wetgeving volgen (3)

Tabel 5: hercoderingen in Atlas.ti., bron: J. Hugen, 2016.

Coderingen kunnen minder worden doordat beide oude codes gelinkt waren aan een geciteerd stukje in ATLAS.ti.

Tabel huidige coderingen

code	aantal	families
aandacht	3	overheid
aanjagen	34	burgerinitiatief, cultuuromslag, dorpsraad, netwerken, overheid
aanknopingspunten	1	
aanpak omgevingsvisie	5	
aanpassen aan maatschappelijke ontwikkelingen	14	maatschappelijke ontwikkelingen
aanpassingsmogelijkheden initiatief	11	burgerinitiatief, derden
aantonen draagvlak	3	burgerinitiatief, derden
aanvechten besluit	6	derden, wetgeving
aanzet burgerinitiatieven	7	burgerinitiatief, overheid
accepteren	4	overheid
accepteren verschillen tussen kernen	11	dorpsraad, overheid
actieve bevolking	16	burgerinitiatief
actualiseren beleid	4	beleid
adviesrol	5	dorpsraad
afsluiting	12	
afspraken als voorwaarde	5	burgerinitiatief
afspraken dorpsraden	7	dorpsraad
afspraken takenpakket	7	burgerinitiatief, maatschappelijke ontwikkelingen, overheid
afstand gemeente	3	overheid
afstemming uitvoering	12	beleid, burgerinitiatief, derden, overheid
afwachten overheid	21	cultuuromslag, overheid
afweging	11	
afwijking beleid	14	beleid, wetgeving
alarmbel	1	overheid
ambitie	4	beleid
arrogantie kernen	1	burgerinitiatief, dorpsraad
bandbreedtes	2	wetgeving
basisvoorziening	7	
beëindiging bestemmingsplanprocedures	2	wetgeving
beeldvorming	5	burgerinitiatief, cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen
begeleiding	1	burgerinitiatief, netwerken
beheersvisie	1	beleid
behoefte rechtszekerheid	2	derden, wetgeving
behoeften	75	burgerinitiatief
behouden aan wetgeving	14	wetgeving
belangen opnemen in beleid	3	beleid
belangen verbinden	22	beleid
belangentegenstellingen	15	
belangstelling	2	burgerinitiatief, cultuuromslag

beleid	1	beleid
beleid als hulpmiddel	10	beleid
beleid bestuurlijke vernieuwing	3	beleid, cultuuromslag
beleid in ruimtelijke ambities	6	beleid
beleid top down	6	beleid
beleidsvraag	5	beleid
beleidsvrijheid	6	beleid
belemmerende wetgeving	25	wetgeving
belemmering omgeving	5	derden
benadering inwoners	9	burgerinitiatief, derden, dorpsraad, overheid
bepaling goede RO	2	beleid
beperking rechtszekerheid	2	wetgeving
beperkte middelen beschikbaar	12	financiële middelen
bereidheid burgers	16	burgerinitiatief, dorpsraad, netwerken
bereikbaarheid	2	
bereiken burgers	5	overheid
bescherming waarden	6	beleid, wetgeving
besluitvorming gemeente	12	beleid, overheid. Wetgeving
bespreekbaar maken	1	burgerinitiatief, netwerken
bestaande woningvoorraad	2	beleid
bestemmingsplan ontwikkelen	3	beleid
bestemmingsplan wijzigen	6	beleid, wetgeving
bestuurlijke verantwoording bij gemeente	2	overheid, wetgeving
bestuurscultuur	12	cultuuromslag, overheid
betrokkenheid	10	burgerinitiatief, maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken
betrokkenheid beleid	21	beleid
betrouwbaarheid	4	overheid
bevoegdheden dorpsraad	2	dorpsraad
bevoegdheid	6	wetgeving
bevolkingsgroepen	5	derden
bewustzijn	13	cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken
bezuinigingsronde	11	financiële middelen
bezwaren	11	wetgeving
bijdrage ruimtelijk beleid	7	beleid
bijstelling beleid	13	beleid
bijstelling woningbouw	16	beleid
boost	3	burgerinitiatief
bottom-up benadering	24	cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen
bouwvergunningen terugdringen	2	wetgeving
brede kaderstelling	10	beleid, wetgeving
breedte burgerinitiatieven	11	burgerinitiatief
budget	7	burgerinitiatief, financiële middelen
burenakkoord	2	burgerinitiatief, derden, maatschappelijke ontwikkelingen, wetgeving
burger uitdagen	3	burgerinitiatief, cultuuromslag
burgerenergie	28	burgerinitiatief
burgerinitiatief invloed op algemeen belang	13	burgerinitiatief, derden
burgerinitiatieven attenderen op regelgeving	3	overheid, wetgeving
burgerinitiatieven bestaan al langer	6	burgerinitiatief

burgerinitiatieven heel toepasbaar	2	burgerinitiatief
burgerinitiatieven zelf verhaal vertellen	2	burgerinitiatief, derden
burgers anders betrekken in beleid	11	beleid, maatschappelijke ontwikkelingen
capaciteit	1	beleid, burgerinitiatief
cases	5	
civiel rechtsspoor	1	wetgeving
combineren beleid	2	beleid
commerciële activiteiten	4	financiële middelen
communicatie	30	netwerken
communicatie als succesfactor	11	burgerinitiatief, derden
compensatie	3	derden, financiële middelen
competenties	23	burgerinitiatief, cultuuromslag, netwerken, overheid
concreet bestemmen	4	beleid, wetgeving
concrete projecten	20	burgerinitiatief
conflictsituaties	3	derden
consistent beleid	19	beleid
contact gemeente	4	dorpsraad, overheid
contact omgeving	13	burgerinitiatief
continuïteit wetgeving	3	wetgeving
controleren	8	maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken
controleren draagvlak	3	
creativiteit in beleid	4	beleid
criteria burgerinitiatieven	10	burgerinitiatief
criteria omgevingsvisie	1	wetgeving
cultuuromslag	51	cultuuromslag
daad bij het woord voeren	1	
deadline subsidies	2	financiële middelen
demografische ontwikkeling	18	maatschappelijke ontwikkelingen
derden	0	
derden meenemen in initiatief	8	derden
dienstbaar	2	cultuuromslag, netwerken
digitale bestemmingsplannen	2	wetgeving
dilemma burgerparticipatie	7	
dilemma communicatie	1	
dilemma draagvlak	4	
dilemma kaderstelling	2	
dilemma loslaten	7	
dilemma rechtszekerheid en flexibiliteit	10	wetgeving
dilemma representativiteit	4	
dilemma ruimtegebruik	1	
discourse	33	beleid, cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen
diversiteit dorpsraad	7	dorpsraad
doelredentie	4	beleid
doorgang	13	
dorpsraden	1	dorpsraad
dorpshart Spijk	7	dorpsraad
dorpsplan	3	beleid, kennis
dorpsplan via dorpsraden	1	dorpsraad
dorpsraden als burgerinitiatief	3	dorpsraad
dorpsraden opgelegd	1	dorpsraad

dorpsvisie	8	beleid, kennis
draagvlak	25	dorpsraad, maatschappelijke ontwikkelingen
draagvlak creëren	15	burgerinitiatief
draagvlak toetsen	5	burgerinitiatief
draagvlak uitvoering	7	burgerinitiatief
duidelijkheid	10	netwerken
durven risico's nemen	5	overheid
dynamiek	8	maatschappelijke ontwikkelingen, wetgeving
dynamiek aanzwengelen	4	
dynamiek in centra	3	
eenmalige subsidie	1	
eenvoudige procedure	1	wetgeving
eenzijdige bevolking	2	
eigen belang	10	derden
eigen kracht	21	maatschappelijke ontwikkelingen
eigendom gemeente	2	
energie	11	burgerinitiatief, cultuuromslag
enthousiasme initiatiefnemers	5	
ervaring	6	
evalueren	19	beleid
extra leuke dingen in een dorp	5	burgerinitiatief
faalfactor burgerinitiatieven	8	burgerinitiatief
faciliteren	36	cultuuromslag, overheid
financiële ondersteuning	9	financiële middelen
flexibel opstellen	4	wetgeving
flexibiliteit	2	wetgeving
flexibiliteit gebruiken	4	wetgeving
flexibiliteit in tijd	3	maatschappelijke ontwikkelingen, wetgeving
flexibiliteit in wetgeving	7	wetgeving
floreren burgerinitiatief	4	burgerinitiatief
formuleren initiatieven	2	burgerinitiatief
forse aankondiging schrappen woningbouw	3	beleid
functieverandering	14	maatschappelijke ontwikkelingen
fusie	15	maatschappelijke ontwikkelingen
fusie als ijkpunt	2	
gebiedsteams	4	cultuuromslag, overheid
gedeelde kennis	22	burgerinitiatief, kennis
gedeelde verantwoordelijkheid	7	burgerinitiatief
gedeelde voorzieningen	6	burgerinitiatief
gedoogconstructie	2	beleid, wetgeving
gedragen beleid	5	beleid, burgerinitiatief
geen doorgang dorpsplan	1	
geest van de wetgeving	3	wetgeving
gelaagde wetgeving	3	wetgeving
gelaagdheid ambities	4	
geld beschikbaar stellen	8	financiële middelen
geld koppelen aan dorpsplannen	2	financiële middelen
geleidelijk bouwen	2	
gelijkheidsbeginsel	6	beleid
gemeente als toehoorder	1	overheid
geruststelling	1	
gevolgen besluit	5	wetgeving

gevolgen rechtszekerheid	12	wetgeving
gewenning	9	maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken
gezamenlijk programma	2	beleid
gezamenlijke afspraken	8	
gezamenlijke keuzes maken	11	
goede verstandhouding derden	5	derden
goede wil tonen	1	netwerken
grens dorpsraad	10	dorpsraad
grens overheid	13	overheid
grens stimulering	3	overheid
grijsgebied	9	cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen
grofmazig beleid	3	beleid
grondeigendommen	3	financiële middelen
gunnen	6	burgerinitiatief
handhaving	14	grens stimulering
handvaten	5	netwerken
herkenbaarheid	2	netwerken
herzien convenant	7	dorpsraad
houding	35	burgerinitiatief, netwerken, overheid
ideaal beeld	2	
identiteit dorp	5	burgerinitiatief
indirecte belemmering	3	wetgeving
initiatief eigendom initiatiefnemer	14	burgerinitiatief
initiatieven opnemen in beleid	2	beleid
innovatie	4	kennis
inrichting	7	burgerinitiatief
inspannen voor een burgerinitiatief	8	overheid
inspannen wetgeving te veranderen	2	cultuuromslag, overheid
instrumentaria wetgeving	2	wetgeving
integrale benadering	18	beleid, cultuuromslag
introdactie	12	
investeren	4	financiële middelen
invloed hebben op de ontwikkeling door burgers	2	cultuuromslag
invulling omgevingswet	8	wetgeving
invulling rechters	1	wetgeving
inzicht	1	burgerinitiatief
juridisch prudentie	1	wetgeving
juridische mogelijkheden gemeente	2	wetgeving
kaders	27	wetgeving
kansen burgerinitiatief	10	burgerinitiatief
kansen pakken	7	burgerinitiatief
kanteling omgevingswet	8	cultuuromslag, wetgeving
kennisbron	14	burgerinitiatief, kennis
kernenfoto's	2	beleid
kerntaken	14	overheid
keuze maken ambitie	4	beleid
kijken bij andere gemeenten	2	kennis
kinderschoenen	5	burgerinitiatief
Klaas Jan Huntelaar subsidie	1	financiële middelen
klassiek ruimtelijk dilemma	3	

klassieke rol overheid	27	overheid
kleine burgerinitiatieven	7	burgerinitiatief
kosten procedures	3	financiële middelen, wetgeving
kritiek omgevingswet	7	wetgeving
kwaliteitsverbetering	13	beleid
lange procedures	10	wetgeving
langzame overgang	10	cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen
leader subsidie	1	financiële middelen
leefbaarheid	7	
leegstand gebouwen	9	
legitimiteit	4	beleid, burgerinitiatief, netwerken
lobby	2	burgerinitiatief, netwerken
locatie	6	
loslaten overheid	48	cultuuromslag
maatschappij steeds kritischer	2	
maatwerk	36	
marktwerking	4	financiële middelen
meldplicht	1	wetgeving
meten	5	
middelen burgerinitiatieven	13	burgerinitiatief, financiële middelen
milieuwetgeving	1	wetgeving
minder overzicht grote gemeente	1	
miscommunicatie	5	
mislukken burgerinitiatief	3	burgerinitiatief
mobilisatie	2	burgerinitiatief, derden, netwerken
mogelijkheden afwegen	12	
mondige burger	7	derden
monitoring	13	beleid
motivatie afwijzen burgerinitiatieven	1	burgerinitiatieven, overheid
nee tenzij ja mits	4	maatschappelijke ontwikkelingen
nimby	11	derden
noodzaak rechtsmiddelen	5	wetgeving
noodzaak ruimtelijke ontwikkeling	2	beleid
noodzaak voor afspiegeling	3	dorpsraad
noodzaak voor inhoud	9	beleid
nut bestemmingsplanwijziging	4	wetgeving
nut regelgeving	8	wetgeving
ogen van de samenleving	2	burgerinitiatief, dorpsraad
omgang met verschillen	12	overheid
omgeving	5	
omgevingsvisie	3	wetgeving
omgevingsvisie als ijkpunt	1	wetgeving
omgevingswet	1	wetgeving
onderhoud	4	burgerinitiatief
ondernemende burgers	1	burgerinitiatief
ondernemersklimaat	1	
ondersteuning	25	cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken
onvoorziene ontwikkeling	1	
onduidelijkheid flexibele regels	1	wetgeving
onontkoombare wetgeving	14	wetgeving

ontstaan initiatieven	14	burgerinitiatief
ontwikkelen dorpsplan	8	beleid
ontwikkeling gerichte ruimtelijke ontwikkeling	5	beleid
ontwikkeling woningbouwplannen	1	beleid
ontwikkeling woonvisie	1	beleid
onzekerheid	9	cultuuromslag
onzekerheid burgerinitiatief	10	burgerinitiatief
onzekerheid dorpsplan	4	
onzekerheid omgevingswet	8	wetgeving
onzekerheid ontwikkeling van plannen	2	beleid, derden
op de been houden	4	burgerinitiatief
open gesprek	26	burgerinitiatief, maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken, overheid
open gesprek omgeving	6	burgerinitiatief, derden
open houding	15	burgerinitiatief, derden, maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken, overheid
open normen	5	wetgeving
ophalen agenda's	2	beleid, overheid
opinie burgerparticipatie	2	burgerinitiatief
opkomst	1	
oplossingsgericht	11	beleid, netwerken
opname beleid	33	beleid
oppakken burgers	77	burgerinitiatief, cultuuromslag
opvullen leegstand	12	
opwaardering plein	2	
overdragen groenstrook	2	
overdragen verantwoordelijkheid	4	burgerinitiatief
overheid	0	
overheid beantwoording feitelijke vragen	1	overheid
overheidsparticipatie	23	cultuuromslag
overhevelen gemeenschap	9	burgerinitiatief
overleggen	13	burgerinitiatief, derden, netwerken, overheid
overschrijden kader	1	
overzichtelijke gemeente	2	
participatie omgevingswet	4	burgerinitiatief, wetgeving
participatie voor beleid	5	beleid, burgerinitiatief
partners	22	
passen in beleid	5	beleid
passiviteit	1	derden
persbericht	4	
pijnpunten	2	burgerinitiatief
platform	2	
policy window	13	
politiek draagvlak	7	overheid
politiek gevoelig	3	overheid
politiek onhaalbaar	4	overheid
portefeuille verdeling	4	overheid
precedentwerking	2	wetgeving
prijzen subsidie	2	
prioriteiten	2	
proactief	7	burgerinitiatief, cultuuromslag

proberen	6	burgerinitiatief
problemen ouderenvoorziening	1	
procesmatig	5	beleid
professionele ondersteuning	24	overheid
profileren als gemeente	1	overheid
Raad van State	2	derden, wetgeving
random	58	
randvoorwaarden	21	beleid, wetgeving
reageren op beleid	2	beleid, burgerinitiatief
realiseren dat er omwonenden zijn	2	burgerinitiatief
realiseren multifunctioneel centrum	1	
realiseren woningbouw	7	beleid
realiteit	33	burgerinitiatief
rechten	9	
rechten vervallen	1	wetgeving
rechtmatigheid	3	wetgeving
rechtsduidelijkheid	4	wetgeving
rechtsgelijkheid	4	wetgeving
rechtsgevoel	2	wetgeving
rechtstreeks belang	1	wetgeving
rechtszekerheid bewoners	3	wetgeving
rechtszekerheid dorpsraden	2	wetgeving
rechtszekerheid in convenant	5	wetgeving
rechtszekerheid waarborgen	4	wetgeving
reflectie	2	beleid
regelgeving bepalen	3	wetgeving
regelgeving verdringen	27	wetgeving
regierol	3	overheid
reguleren communicatie	2	
regulering woningbouw	2	beleid
rekening houden met omgeving	7	burgerinitiatief
relatie krimp en burgerinitiatieven	11	burgerinitiatief
rendabel maken	1	
representativiteit	12	burgerinitiatief
respecteren van de wetgeving	4	wetgeving
risico	8	
rol dorpsraad	23	dorpsraad
rol gemeenschap	19	
rol gemeente kleiner	2	cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen, overheid
rol gemeenteraad	24	overheid
rol overheid	61	overheid
rol rechtszekerheid	1	wetgeving
rollen actor	2	
rollen burgerinitiatieven	9	burgerinitiatief
ruimte tussen wetgeving	5	wetgeving
ruimtelijke ambities	6	beleid
samenspel	16	maatschappelijke ontwikkelingen, netwerken, overheid
samenstelling dorpsraad	15	dorpsraad
samenwerkingsverbanden	36	burgerinitiatief, dorpsraad, overheid
sectorale benadering	4	beleid

slagvaardigheid	4	
sneeuwbaaleffect	18	burgerinitiatief, netwerken
sociale cohesie	1	burgerinitiatief
solidariteit	3	derden
spanningsveld	6	
spanningsveld rechtszekerheid	6	wetgeving
spanningsveld uitvoering ambities	1	
spanningsveld subsidie regeling	1	
speeltuinenbeleid	3	
speerpunten	5	maatschappelijke ontwikkelingen
speerpunten financieel ondersteunen	5	beleid
spontane ontwikkelingen	8	
stimuleren	3	
stimuleren bevolkingsgroepen	6	overheid
stimuleren burgerinitiatieven	21	maatschappelijke ontwikkelingen, overheid
stimuleren vinden subsidies	4	financiële middelen, overheid
strategisch bouwen	3	beleid
strijd bestemmingsplan	4	wetgeving
structureel benaderen burgers	1	dorpsraad
structuur van de wetgeving	8	wetgeving
sturen in de goede richting	7	overheid
sturende rol gemeente in RO	1	beleid, overheid
subsidie kanskaart	1	financiële middelen
subsidie leefbaarheid en gemeenschapsvoorzieningen	3	financiële middelen
subsidie provincie	7	financiële middelen
subsidie Rabobank	2	financiële middelen
subsidies	26	burgerinitiatief, financiële middelen
succes	10	burgerinitiatief
succes creëren	5	
succes voor vervolg initiatief	5	burgerinitiatief
territoriale binding	9	burgerinitiatief
thema-avond	1	
tijdsgeest	4	maatschappelijke ontwikkelingen
toegevoegde waarde	19	burgerinitiatief
toestaan	4	
toetsen aan bestemmingsplan	4	wetgeving
toeval burgerinitiatief	2	burgerinitiatief
tolerantie	1	derden
transparantie	15	overheid
uitkomst	21	
uitvoerbaar beleid	4	beleid
uitvoering beleid	5	beleid
uitvoering dorpsplan	3	
uitzetten in de organisatie	10	dorpsraad, overheid
universele regels	1	
universele werkwijze	1	overheid
vage kaders	1	wetgeving
valkuil enthousiasme	2	burgerinitiatief
vangnet	10	overheid
vastleggen afspraken	15	burgerinitiatief, derden, overheid
vastleggen rechtszekerheid	5	dorpsraad, wetgeving

vaststaande kaders	3	wetgeving
veranderende wereld	1	maatschappelijke ontwikkelingen
verandering rechtszekerheid	4	wetgeving
verantwoordelijk goede RO	1	beleid, overheid
verantwoordelijkheid burgerinitiatief	17	burgerinitiatief
verantwoordelijkheid dorpsraad	7	dorpsraad
verantwoordelijkheid gemeenschap	22	
verantwoordelijkheid gemeente	23	overheid
verantwoording budget	1	overheid
verantwoording goede huisvesting	1	overheid
verbinden overheid en burgers	42	overheid
verbinden partijen	32	beleid, cultuuromslag, derden, overheid
verdienmodel	30	burgerinitiatief, financiële middelen
vergunningen	12	wetgeving
vergunning vrij	5	wetgeving
verleiding	1	
verschillende dorpsplannen	4	
verschillende media voor communicatie	3	
verschillende uitkomsten	20	
verschuilen achter regeltjes	3	wetgeving
versimpeling wetgeving	5	wetgeving
versnipperde ambities	1	beleid
versnipperde planologie	6	wetgeving
versterken ambities	1	beleid, maatschappelijke ontwikkelingen
vertrouwen	15	burgerinitiatief
verwachtingen	8	burgerinitiatief, cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen
vindsubsidies.nl	1	financiële middelen
vooraan betrekken	23	burgerinitiatief
voorhand problemen aanpakken	1	derden
voorkomen mispercepties	4	
vooroverleg	1	burgerinitiatief
voorwaarde burgerinitiatief	2	burgerinitiatief
voorwaarden aan een rol	3	
voorwaarden aan subsidie	1	
voorwaarden samenwerking	2	
voorwerk burgerinitiatieven	9	burgerinitiatief, derden
voorzieningen	14	burgerinitiatief
voorzieningenniveau	13	burgerinitiatief
vormgeving dorpsraden	2	dorpsraad
vormgeving omgevingswet	2	wetgeving
vrije invulling omgevingswet	3	wetgeving
vrijheid in wetgeving	5	wetgeving
vrijwillige basis	25	burgerinitiatief
waarborging belangen	20	overheid
waarborging wetgeving	6	wetgeving
waarde burgerinitiatieven	4	burgerinitiatief
waarde van het huis	2	
waardering burgerparticipatie	4	overheid
wederkerigheid	3	burgerinitiatief, cultuuromslag, maatschappelijke ontwikkelingen
wegingsfactoren	1	

wegvallen wetgeving	4	wetgeving
welzijn	3	burgerinitiatief
wens dorp	13	burgerinitiatief
wens dorpsplan	3	
wens gemeenteraad	1	overheid
werkwijze	33	burgerinitiatief, cultuuromslag, netwerken, overheid
werkwijze dorpsraden	3	dorpsraad
wetgeving	16	wetgeving
wetgeving als hulpmiddel	23	wetgeving
wetgeving burgerinitiatieven	1	wetgeving
wmo	1	burgerinitiatief
woningbouw in kader algemeen belang	2	beleid
woningbouw samenstelling	4	beleid
woningbouw vraag en aanbod	4	beleid
woningbouwplannen	2	beleid
woon leefklimaat	9	burgerinitiatief
worstelen college	1	overheid
zekerheid	2	
zelfredzaamheid	17	burgerinitiatief, maatschappelijke ontwikkelingen
zichtbaar maken	12	overheid

Tabel 6: coderingen in Atlas.ti., bron J. Hugen, 2016.

Mocht er ergens een 0 staan dan is die code toegevoegd in de grounded theory waardoor het enkel voor het netwerk gebruikt is en dus niet gecodeerd als code in de Atlas.ti-bundel.

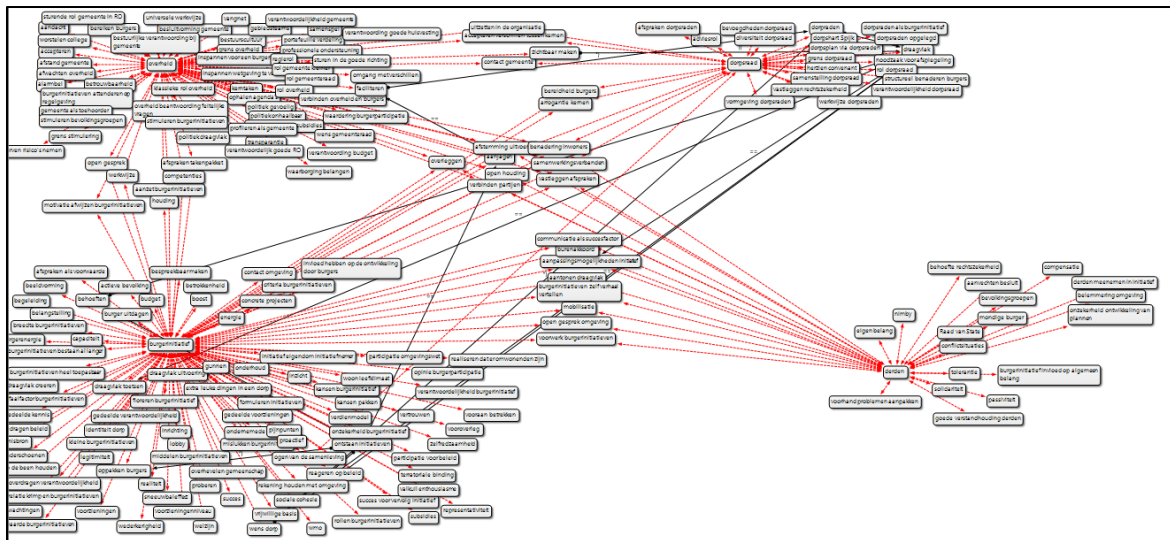
Weergave families

Hieronder is in tabel 7 van alle families ten aanzien van de beleidsarrangementen benadering. De actoren, discourse en resource zijn de netwerken die getekend zijn in Atlas.ti. in de tabel staan deze vermeld onder Daarnaast zijn er nog netwerken gemaakt van de families: beleid, burgerinitiatief, overheid en wetgeving. Deze hadden zoveel codes dat de families los een beter beeld gaven van de werkelijkheid. Daarnaast is er nog een netwerk getekend voor de grounded theory.

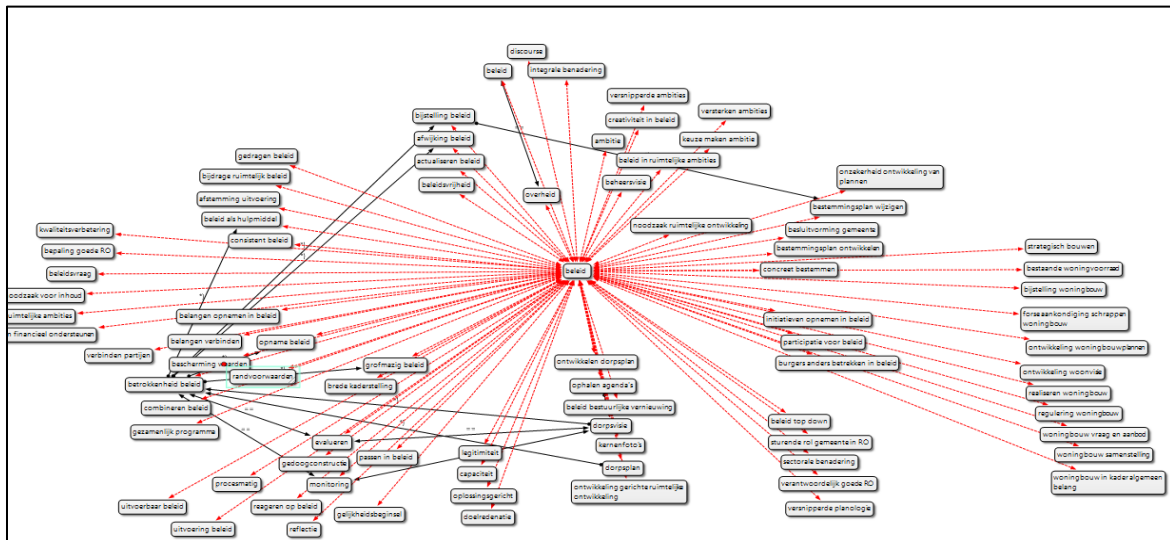
Beleidsarrangementen benadering		
actoren	discourse	resources (& rules of the game)
burgerinitiatief (115)	beleid (83)	financiële middelen (25)
derden (32)	cultuuromslag (33)	kennis (6)
dorpsraad (29)	maatschappelijke ontwikkelingen	netwerken (27)
overheid (71)	(34)	wetgeving (105)

Tabel 7: schematische weergave families, bron: J. Hugen, 2016.

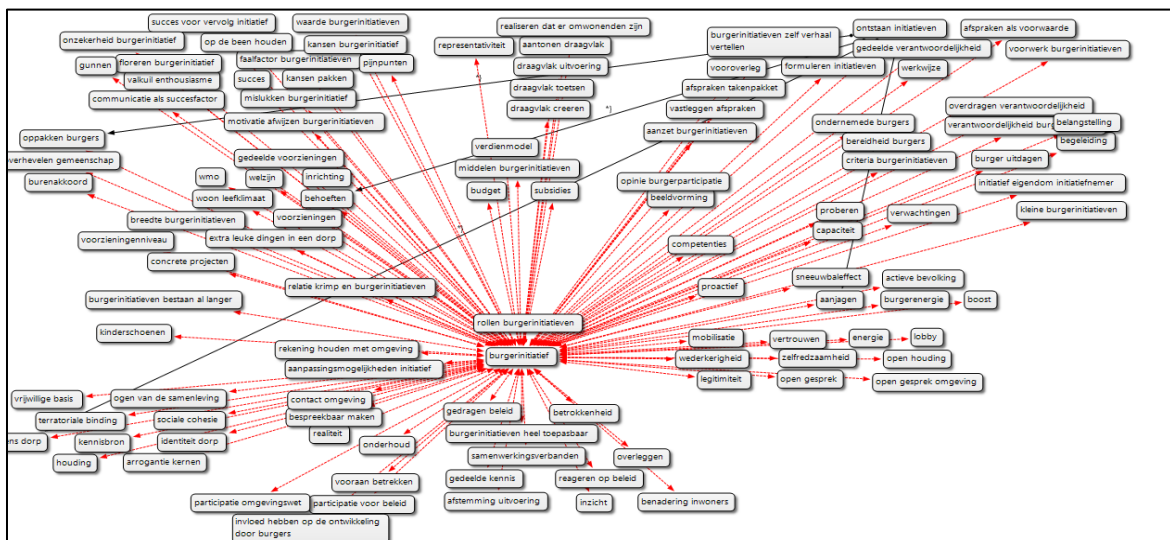
Weergave netwerken



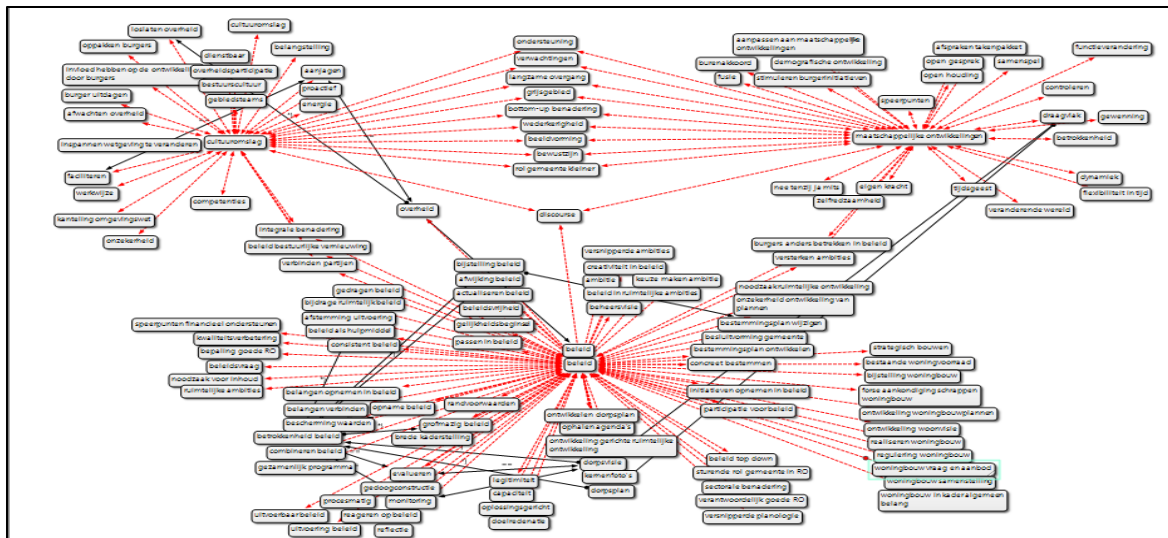
Figuur 18: actoren



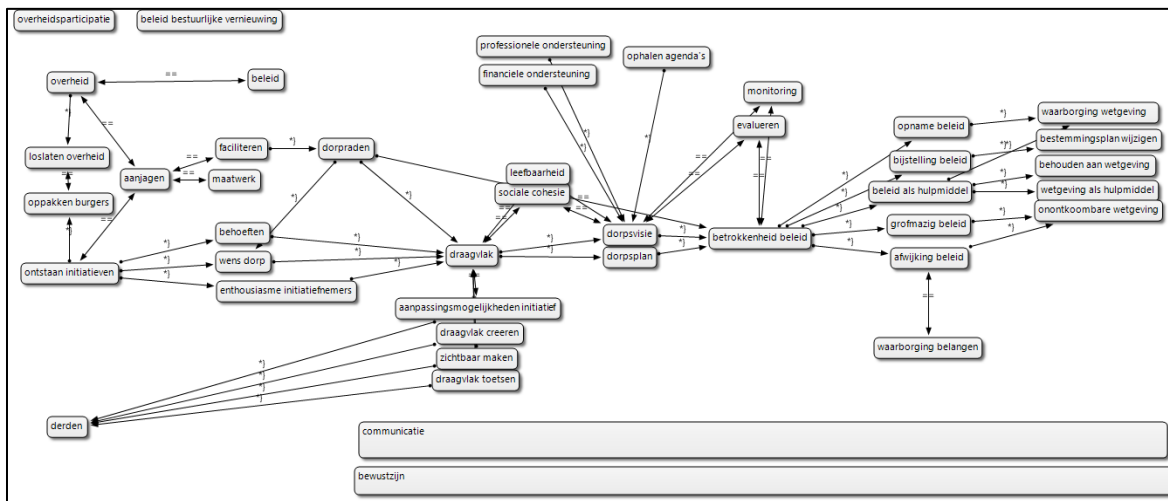
Figuur 19: beleid netwerk, bron: J. Hugen, 2016.



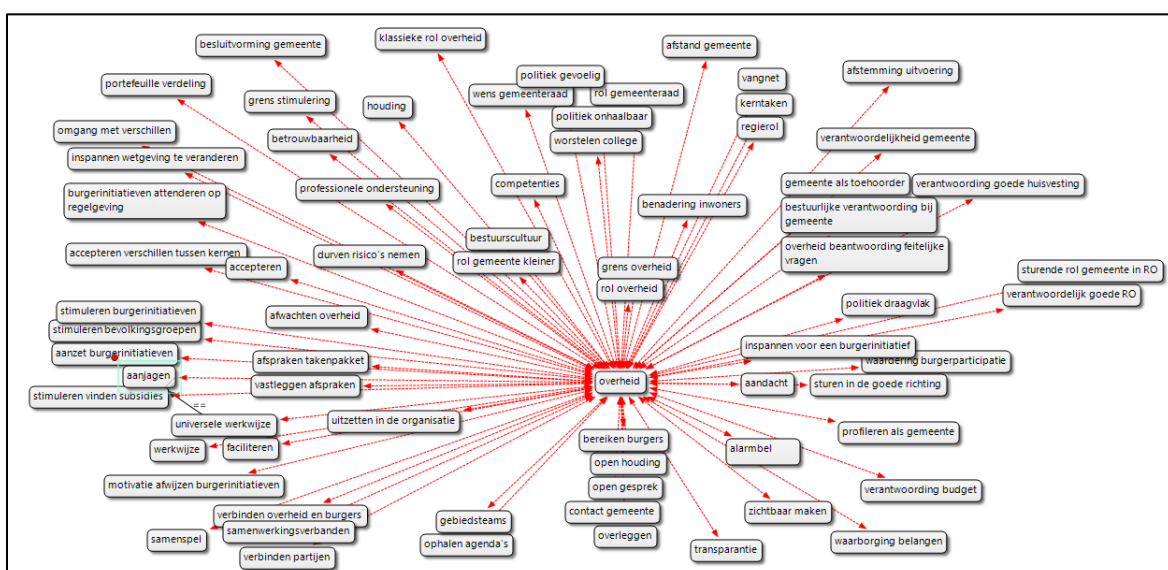
Figuur 20: burgerinitiatief netwerk, bron: J. Hugen, 2016.



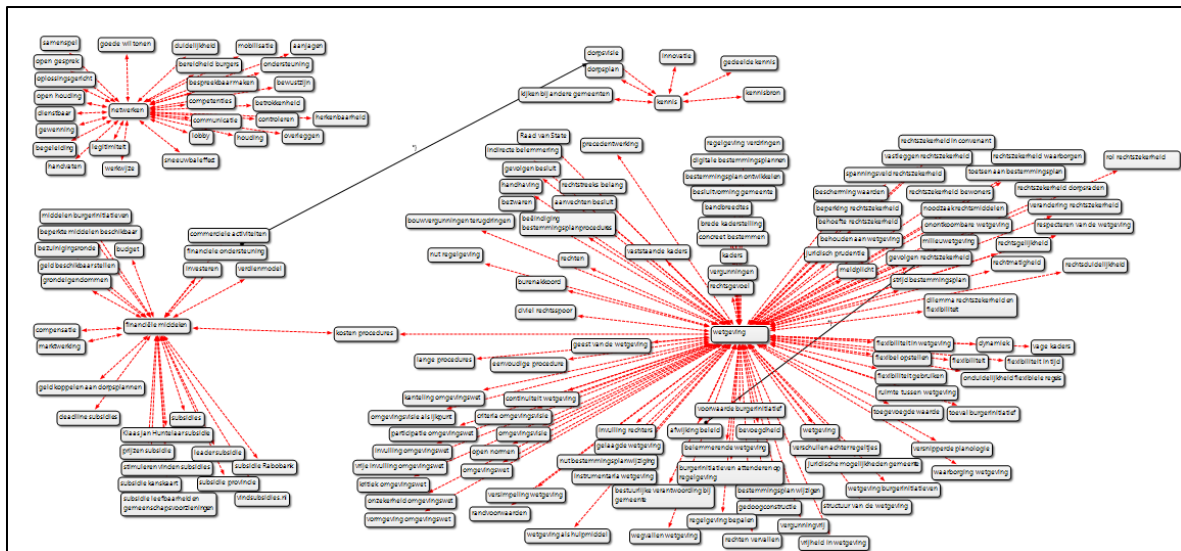
Figuur 21: discourse netwerk, bron: J. Hugén, 2016.



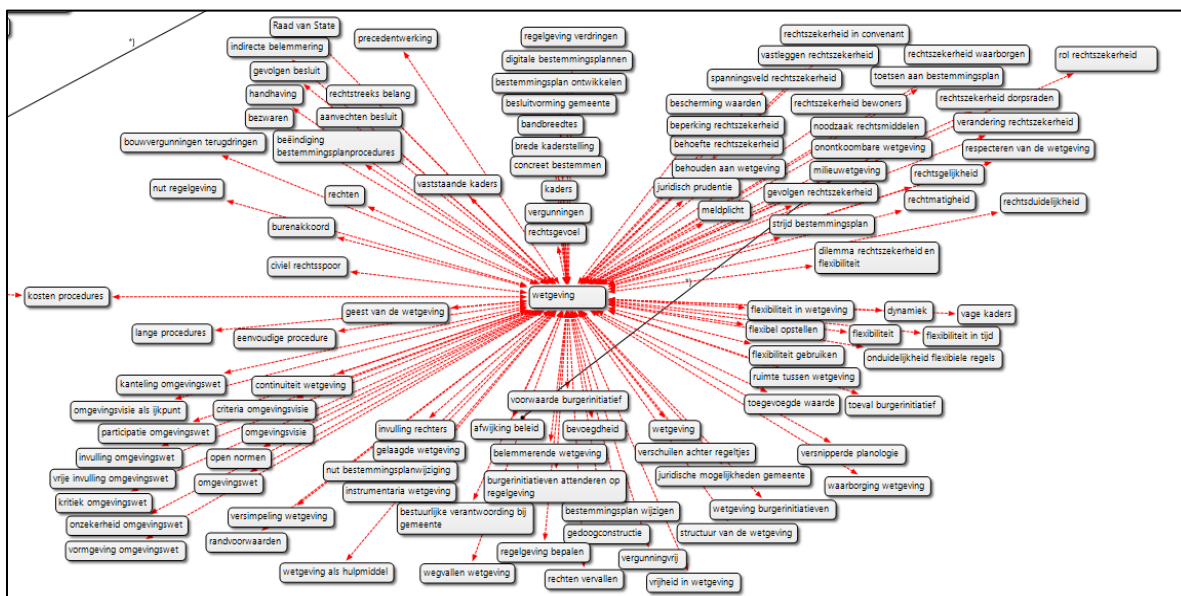
Figuur 22: strong linked grounded theory netwerk, bron: J. Hugen, 2016.



Figuur 23: overheid netwerk, bron: J. Hugén, 2016.



Figuur 24: resources netwerk, bron: J. Hugén, 2016.



Figuur 25: wetgeving netwerk, bron: J. Hugén, 2016.