



Een kwestie van kunnen en willen

Een onderzoek naar de relevante factoren voor actief burgerschap en het faciliteren daarvan in het gaswinningsgebied in Groningen.

Masterthesis Melissa Dokter

28 juli 2016

Colofon

Titel: Een kwestie van kunnen en willen
Subtitel: Een onderzoek naar de relevante factoren voor actief burgerschap en het faciliteren daarvan in het gaswinningsgebied in Groningen.
Auteur: Melissa Dokter
melissadokter@gmail.com
Studentnummer: 1991728

Opleiding: Master Sociale Planologie
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Landleven 1
9747 AD Groningen
www.rug.nl/frw

Scriptiebegeleiding:
Dr. F.M.G. van Kann
f.m.g.van.kann@rug.nl



**rijksuniversiteit
 groningen**

Afstudeerbedrijf: Witteveen+Bos
K.R. Poststraat 100-3
8441 ER Heerenveen
www.witteveenbos.nl



**Scriptie-
begeleiding:** M.W. Andela MSc

Foto voorblad:
ANP via <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/zwaardere-aardbevingen-groningen-door-leger-gasveld>

Juli, 2016 Heerenveen/Groningen

Voorwoord.

Geachte Lezer,

Met deze scriptie 'Een kwestie van kunnen en willen' rond ik mijn masteropleiding Sociale Planologie af aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderwerp van mijn scriptie is gekozen naar aanleiding van mijn persoonlijke achtergrond als jurist en mijn interesse in het gaswinningsgebied. Na overleg met mijn begeleider bij Witteveen+Bos heb ik ervoor gekozen om deze twee interesses te bundelen in een scriptie die betrekking heeft tot zowel de Omgevingswet als het gaswinningsgebied in Groningen. Deze scriptie is geen juridisch stuk, maar is vooral gericht op de sociale gevolgen van actief burgerschap naar aanleiding van de Omgevingswet in een gebied met veel bijzondere factoren. Op deze manier past het onderwerp goed bij de masteropleiding Sociale Planologie.

Ten eerste wil ik de respondenten hartelijk bedanken voor deelname aan mijn onderzoek. Zonder hun input was het niet mogelijk geweest om deze scriptie te schrijven. Mijn dank gaat tevens uit naar Maaïke Andela, mijn enthousiaste scriptiebegeleider bij Witteveen+Bos. Zij was altijd bereikbaar voor advies en het geven van structuur. Vervolgens zou ik graag mijn scriptiebegeleider Ferry van Kann willen bedanken voor zijn advies en begeleiding bij het doen van dit afstudeeronderzoek. Ten slotte wil ik Liesbeth de Vries bedanken voor de benodigde kritische blik op mijn scriptie.

Ik wens u veel leesplezier.

Melissa Dokter
Juli, 2016

Abstract

Noordoost Groningen is veelvuldig negatief in het nieuws vanwege verschillende factoren, voornamelijk: aardbevingen, krimp en werkloosheid. Vele bewoners in het gebied voelen zich niet veilig in de eigen leefomgeving, toch zijn velen desondanks gehecht aan het gebied. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2019 in werking zal treden, biedt ruimte voor burgers om actiever te worden met betrekking tot projecten in de eigen leefomgeving. Gemeenten zullen naar aanleiding van deze wet burgerparticipatie en burgerinitiatief meer moeten faciliteren. Biedt deze wet wellicht kansen voor een positieve ontwikkeling in noordoost Groningen? Om te onderzoeken wat de belangrijke factoren zijn voor actief burgerschap in het gaswinningsgebied, is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *'Welke factoren spelen er bij het realiseren van actief burgerschap op basis van de Omgevingswet, zowel aan de kant van de burger als bij de overheid, in het gaswinningsgebied in Groningen?'*. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is er één case samengesteld, met daarin twee gemeenten in het Groningse gaswinningsgebied, dit zijn de gemeenten Delfzijl en Hoogezand-Sappemeer.

De wetgever beoogt zowel aan de kant van de burger als bij de lokale overheid een paradigmawisseling te bewerkstelligen in de manier waarop men actief burgerschap benadert en er mee omgaat. De lokale overheden dienen onder de Omgevingswet, burgers zoveel mogelijk los te laten wanneer het gaat om de leefomgeving. Actief burgerschap, bestaand uit participatie en initiatief, kent veel belangrijke aspecten. Het 'kunnen en willen' zowel aan de kant van de burger als bij de lokale overheid is een belangrijke factor. Getracht is om voor beide partijen te bekijken wat de meest belangrijke aspecten ter motivatie en beperking voor deze factoren zijn. Hierbij wordt tevens aandacht geschonken aan de specifieke problematiek die het gebied kent. Er is onderzocht of deze factoren van invloed zijn op het actief worden van bewoners in het gebied en de wijze van faciliteren door de lokale overheden. In het kader van dit onderzoek is gebruik gemaakt van zowel primaire als secundaire data. De secundaire data is de onderzochte literatuur met betrekking tot het onderwerp, evenals de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet. Deze zijn gebruikt als achtergrondinformatie en als basis voor het houden van de interviews. Deze interviews zijn gestructureerd aan de hand van de vier deelvragen die zijn geformuleerd.

Met betrekking tot de motivatie voor burgers om actief te worden en voor overheden om dit te faciliteren blijken factoren zoals aardbevingen, krimp en werkloosheid geen grote rol te spelen. Burgers zijn niet onwelwillend om actief te worden, hiervoor blijkt vooral een negatieve aanleiding in de persoonlijke sfeer de motivatie te zijn. In de gemeenten is een grote mate van desinteresse en gebrek aan vertrouwen in de lokale overheid aanwezig. Gemeenten zijn niet per definitie onwelwillend om actief burgerschap te stimuleren, maar lopen daarbij soms aan tegen beperkingen zoals een gebrek aan financiële middelen, burgerlijke desinteresse en een gebrek aan vertrouwen richting de lokale overheid zelf. Er wordt aangegeven het faciliteren van actief burgerschap niet anders vorm zal worden gegeven wanneer de Omgevingswet van kracht wordt.

De wetgever beoogt meer vrijheid te geven aan de burger. Uit het onderzoek blijkt echter dat er altijd een kaderstellende rol zal blijven bestaan voor de lokale overheden. Deze zullen een zeker kwaliteitsniveau van voorzieningen dienen te garanderen. Om dit te bereiken is communicatie vanuit zowel de overheid als de burger van groot belang. Er dient overleg plaats te vinden met betrekking tot wederzijdse verwachtingen om dit te bereiken.

Keywords: actief burgerschap, burgerparticipatie, burgerinitiatief, verwachtingsmanagement, omgevingswet, lokale mentaliteit, krimp, aardbevingen, representativiteit, maatwerk

Lijst van afkortingen

- AMvB Algemene Maatregel van Bestuur
- Nimby Not in my backyard

Lijst van tabellen en figuren

Figuur 1 Verschuivingen in planning theorie.....	5
Figuur 2 Van toelating naar uitnodiging.....	7
Figuur 3 'Ladder van burgerparticipatie'.....	8
Figuur 4 'Ladder van overheidsparticipatie'.....	10
Figuur 5 Conceptueel Model.....	17
Figuur 6 Onderzoeksstrategie.....	18
Figuur 7 Schematische weergave volgorde interviews.....	20
Figuur 8 Vergelijking gemeenten.....	24
Figuur 9 Aardbevingen in de gemeenten.....	24

Inhoud

1	INTRODUCTIE	1
1.1	Aanleiding en probleemstelling	1
1.2	Doelstelling en hoofdvraag	2
1.3	Deelvragen	3
1.4	Indeling onderzoek	3
2	THEORETISCH KADER: ACTIEF BURGERSCHAP UITGELICHT	4
2.1	Inleiding	4
2.1.1	Opzet hoofdstuk	4
2.2	Ontwikkeling	5
2.3	Van government naar governance	6
2.4	Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie	6
2.5	Participatie en initiatief	7
2.5.1	Participatie	7
2.5.2	Initiatief	10
2.5.3	Motieven en representativiteit	11
2.5.4	Bereidheid	12
2.6	Kunnen en willen	12
2.6.1	Kunnen	12
2.6.2	Willen	13
2.7	Doelen en gevolgen van het betrekken van burgers	13
2.7.1	Empowerment	14
2.7.2	Empowered Deliberative Democracy	14
2.8	Theorieën, concepten en relaties	15
2.8.1	Belangrijkste uitkomsten van gebruikte theorieën	15
2.8.2	Nuances in de literatuur	15
2.8.3	Te gebruiken concepten en relaties.	16
2.9	Conceptueel model	17
3	METHODIEK	18
3.1	Onderzoeksstrategie	18
3.2	Interviewvragen	21
3.3	Onderzoeksmethoden	21
3.4	Literatuuronderzoek	21

3.5	Semigestructureerde interviews en selectieproces	22
3.5.1	Beperkingen onderzoek door interviews	22
3.6	Analyse	23
3.7	Het gaswinningsgebied in Groningen	23
4	DATA	25
4.1	Inleiding	25
4.1.1	De Omgevingswet	25
4.1.2	Vorm geven aan een paradigmawisseling	26
4.1.3	Het creëren van draagvlak	26
4.1.4	Formaliteit of meerwaarde	26
4.2	Overheidparticipatieladder	27
4.3	Kan en wil de overheid participatie en initiatief faciliteren?	28
4.3.1	'Nee, tenzij' naar 'ja, mits'	28
4.4	Kan en wil de burger wel participeren en initiëren?	29
4.4.1	De wil om actief te worden	29
4.4.2	Mentaliteit en externe factoren	30
4.5	Daadwerkelijk actief 'kunnen' worden	31
4.5.1	Soorten actief burgerschap	31
4.5.2	Representativiteit	31
4.5.3	Recht om niet te willen participeren/gedepolitseerd burgerschap.	32
4.6	Is er dan nog een rol voor de overheid, hoe wordt deze rol uitgevoerd?	32
4.6.1	Kaderstellen en het algemeen belang	32
4.6.2	Verwachtingsmanagement	32
4.6.3	Open houding	33
4.7	Synthese	33
5	CONCLUSIE	34
5.1	Inleiding	34
5.2	Welke problematiek kent het geselecteerde gebied? Is dit van invloed op actief burgerschap in de gebieden.	34
5.3	Kan en wil de burger wel actief worden? Welke factoren spelen hierbij een rol?	35
5.3.1	Bereidheid in het gaswinningsgebied	35
5.3.2	Motieven in het gaswinningsgebied	35
5.4	Kan en wil de overheid actief burgerschap faciliteren? Welke factoren spelen hierbij een rol?	35
5.4.1	Paradigmawisseling in het gaswinningsgebied	35
5.4.2	Beperkingen	36
5.4.3	Het kiezen van een trede	36
5.5	Is er dan nog een rol voor de overheid onder de Omgevingswet? Hoe wordt deze rol uitgevoerd?	37

5.5.1	Garanderen vs. Stimuleren	37
5.5.2	Verwachtingsmanagement	37
5.6	'Welke factoren spelen er bij het realiseren van actief burgerschap in het gaswinningsgebied een rol op basis van de Omgevingswet, zowel aan de kant van de burger als bij de lokale overheid, in het gaswinningsgebied in Groningen?'	38
6	AANBEVELINGEN, DISCUSSIE EN REFLECTIE	39
6.1	Aanbevelingen	39
6.1.1	Aanbevelingen voor gemeenten	39
6.1.2	Aanbevelingen voor verder onderzoek	39
6.2	Discussie	40
6.3	Reflectie	40
6.4	Relevantie	41
	LITERATUUR	43
	BIJLAGEN	47

1

INTRODUCTIE

1.1 Aanleiding en probleemstelling

De gaswinning in de provincie Groningen en de aardbevingsproblematiek zijn een omstreden en actueel onderwerp. Het gaswinningsgebied in noordoost Groningen wordt door sommigen beschouwd als onveilig en onaantrekkelijk (Telegraaf, 2013). Er kan worden gesproken van een verminderde leefbaarheid in het gebied. Dit is niet enkel het resultaat van aardbevingen maar ook van factoren zoals krimp en werkloosheid. De bewoners van het gebied voelen zich niet allemaal veilig in hun eigen woonomgeving. De angst voor een mogelijke aardbeving leeft voortdurend in het achterhoofd. Voor bewoners die willen vertrekken uit het gebied is dit echter lang niet altijd mogelijk, huizen zijn in waarde afgenomen, of zelfs onverkoopbaar. Schadevergoedingen worden haast niet toegekend en vergoedingsprocedures verlopen traag. Gezegd wordt dat zelfs wanneer alle schade zou worden vergoed, het gebied nog geen toekomst zou kennen wanneer de gaswinning op het zelfde niveau blijft doorgaan (DvhN, 2015). Uit verschillende hoeken wordt betoogd dat de bewoners van het gaswinningsgebied geen geld willen, maar veiligheid en kansen. Bewoners willen kansen om initiatieven te creëren om het gebied 'levensvatbaar en vitaal' te houden, ook wanneer de gaswinning niet wordt gestopt. Burgers willen zelf meebeslissen over hoe er wordt ingegrepen in hun directe leefomgeving, zo wordt betoogd in Trouw (2015). Er is een tijdperk aangebroken waarin de bewoners van het gebied het zelf willen doen. Dit is al gaande in het gaswinningsgebied, waar meer initiatieven door burgers worden opgestart (Eemsbode, 2015).

Mijn interesse in het omschreven gebied en de aanwezige problematiek wordt gevoed vanuit meerdere bronnen. Zelf ben ik een noorderling uit zuidoost Drenthe, een gebied waar ook gas gewonnen wordt en waar een enkele keer een aardbeving voorkomt (DvhN, 2015). Dit staat op een onvergelykbare schaal tot de problematiek in het gaswinningsgebied in Groningen, maar het is voldoende om mijn belangstelling te wekken. Inmiddels woon ik al enkele jaren in Groningen, en kom ik regelmatig in het noordoosten van de provincie. Mijn aandacht voor het gebied en de problematiek is hierdoor alleen maar toegenomen. Door mijn juridische achtergrond ben ik tevens geïnteresseerd in ontwikkelingen met betrekking tot ruimte in de wereld van het recht. Het traject rondom de Omgevingswet is mij dan ook niet ontgaan. Na het vernemen van de belangrijke punten van deze wet: het faciliteren van participatie en initiatief, heb ik in dit onderzoek een link gelegd naar de problematiek van het gaswinningsgebied in Groningen. Zal een poging tot het creëren van een mate van zelfbewustheid en de stimulatie van het idee van 'zelfdoen' in noordoost Groningen werken? Hebben bewoners van dit gebied wel de middelen of 'de zin of wil', om te participeren of om initiatief te tonen? Het gaat hier om een gebied met een specifieke problematiek die niet op dezelfde schaal in andere gebieden in Nederland voorkomt. Zal nadruk leggen op 'zelf doen' in de praktijk werken in een gebied wat al langere tijd wordt gezien als een verminderd leefbare plek om te wonen? Een gebied dat door sommige mensen zelfs als 'opgegeven' wordt beschouwd? (Gezinsbode, 2014).

De gaswinning en de bevolkingskrimp vormen een 'giftige cocktail' voor de kwaliteit van de leefomgeving in de provincie Groningen. De Ommelander Courant (2016) komt hierbij met heftige cijfers. Een derde van de inwoners van het gebied heeft aangegeven zich niet langer veilig te voelen in hun woning. Mede als gevolg daarvan heeft 40 procent van de inwoners aangegeven zich niet meer serieus genomen te voelen door de (nationale) overheid. Dit leidt bij 30 procent van de inwoners tot de wil om uit het gebied weg te verhuizen. De tevredenheid van inwoners van het gaswinningsgebied, met hun leefomgeving is gedaald naar een uiterst dieptepunt. Wanneer de ongerustheid enigszins zou kunnen worden weggenomen, door middel van een goede afkoopregeling en schadeafhandeling, zouden de meeste bewoners graag in het gebied willen blijven wonen, mits in een veilige aardbevingsbestendige woning (Ommelander Courant, 2016).

De wil om in het gebied te blijven is dus ondanks alles bij inwoners aanwezig. De combinatie van het gebrek aan vertrouwen in instituties en overheden zorgt ervoor dat er een toename is gesignaleerd in het aantal burgerinitiatieven met betrekking tot de leefbaarheid van dorpen in Groningen. Bewoners willen iets te zeggen hebben in hun directe omgeving en nemen zelf de touwtjes in handen (Eemsbode, 2015). Een nieuw soort samenleving is zich aan het ontwikkelen, de zogenaamde: participatiesamenleving. Het kernpunt hiervan is de nadruk op groeiende participatie onder burgers, er wordt van hen verwacht meer in hun leefomgeving zelf te gaan organiseren. Het zwaartepunt met betrekking tot ruimtelijke ordening, verschuift van de overheid meer richting de burger en maatschappelijke partijen. De overheid zal een meer regisserende rol gaan vervullen (Snoeker, 2014).

De hierboven besproken ontwikkelingen komen samen in het gaswinningsgebied in Groningen. In krimpgebieden, zoals noordoost Groningen, lijken bottom-up initiatieven van groot belang te zijn. Zelfs van groter belang dan in gebieden waar dergelijke problematiek niet geldt en voorzieningen minder onder druk staan. In noordoost Groningen ligt meer druk op het niveau van de aanwezige voorzieningen (Leidelmeijer et al. 2011). Hospers (2012) betoogt zelfs dat krimpregio's functioneren als een soort laboratoria, waar 'oplossingen' worden bedacht die uiteindelijk ook voor andere regio's van belang kunnen zijn. Hierbij kan volgens Hospers ook gedacht worden aan pilot-projecten op het gebied van burgerinitiatieven. Het is daarom van belang dat er duidelijkheid komt over hoe de Omgevingswet in de praktijk kan gaan werken in het gaswinningsgebied, tevens een krimpgebied. Er kunnen wellicht belangrijke lessen worden getrokken uit hoe de participatie en de initiatiefneming tot stand komt in dit gebied met specifieke problemen, hier kan in de rest van het land van worden geleerd.

1.2 Doelstelling en hoofdvraag

De Omgevingswet zal, kan men aannemen, veranderingen teweegbrengen, niet alleen voor de positie van burgers, maar ook voor de rol van de overheid. De burger moet meer zelf gaan doen, maar waar wordt de grens getrokken? Als de burger alles zelf kan, is er dan nog wel een rol voor de overheid? Dient de manier van besturen ook te veranderen? In dit onderzoek zal worden bekeken welke factoren er spelen bij de realisatie van deze omslag bij zowel burger als overheid in het gaswinningsgebied in Groningen. Meer onderzoek naar de beoogde veranderingen door de Omgevingswet en de factoren die daarvoor van belang zijn, is daarom belangrijk. Dit onderzoek kan daarvoor een aanleiding vormen. Uit het voorgaande is de volgende onderzoeksvraag voortgekomen:

'Welke factoren spelen er bij het realiseren van actief burgerschap op basis van de Omgevingswet, zowel aan de kant van de burger als bij de lokale overheid, in het gaswinningsgebied in Groningen?'

In het theoretische kader zal door middel van een literatuurstudie worden bekeken welke factoren daarin belangrijk worden geacht. Omdat het hier gaat om een gebied met een specifieke context, vraagt dit om een verdiepende case studie van twee gemeenten in het gaswinningsgebied. Deze twee gemeenten vormen samen

één case. Hierbij zal door middel van interviews met bewoners, gemeenten en experts worden onderzocht of de factoren uit de theorie ook daadwerkelijk een rol spelen in de case.

1.3 Deelvragen

Om de verschillende facetten van de onderzoeksvraag te onderzoeken en vanuit verschillende oogpunten te belichten, zullen de onderstaande onderzoeksvragen worden onderzocht.

1. Welke problematiek kent het geselecteerde gebied? Is dit van invloed op actief burgerschap onder de Omgevingswet?
2. Kan en wil de burger wel participeren en initiëren onder de Omgevingswet? Welke factoren spelen hierbij een rol?
3. Kan en wil de overheid participatie en initiatief faciliteren onder de Omgevingswet? Welke factoren spelen hierbij een rol?
4. Is er dan nog een rol voor de overheid onder de Omgevingswet?, hoe wordt deze rol uitgevoerd?

1.4 Indeling onderzoek

Hieronder zal een overzicht worden gegeven met betrekking tot de verdere indeling van deze scriptie. Het eerste hoofdstuk is gevormd door de inleiding. Hierna vormt het theoretisch kader het tweede hoofdstuk. In dit kader worden relevante theorieën besproken in relatie tot het onderwerp van deze scriptie en is tot stand gekomen door middel van een literatuur onderzoek. In het derde hoofdstuk zullen de gebruikte methoden worden besproken. Vervolgens zal in hoofdstuk vier een achtergrondschemet worden gegeven van het gekozen onderzoeksgebied. De deelvraag die in dit hoofdstuk zal worden beantwoord is: 'Welke problematiek kent het geselecteerde gebied?'. Hierop volgend zal in hoofdstuk vijf worden onderzocht welke factoren uit het gebied relevant zijn in het verdere onderzoek in de scriptie. Wanneer hierover duidelijkheid is verkregen zal in hoofdstuk zes worden geanalyseerd of en wanneer een burger participeert en welke factoren daartoe bijdragen. Vervolgens wordt in hoofdstuk zeven bekeken welke factoren gelden aan de kant van de overheid, daarbij wordt gereflecteerd op veranderingen in de rol van die overheid. In het achtste en laatste hoofdstuk zal de hoofdvraag van deze scriptie worden beantwoord en zal worden gereflecteerd op de gebruikte onderzoeksmethoden.

2

THEORETISCH KADER: ACTIEF BURGERSCHAP UITGELICHT

2.1 Inleiding

Burgerparticipatie en -initiatief en de vele aspecten die daarbij van belang zijn, zijn een veelvuldig onderzocht onderwerp (Jager-Vreugdenhil, 2011)(van der Heijden et al. 2011)(van Ankeren et al. 2010). Over deze twee onderwerpen gezamenlijk, zoals deze de focus vormen van de Omgevingswet, in combinatie tot de specifieke problematiek in het gaswinningsgebied, is nog weinig wetenschappelijk onderzoek verricht dat als input voor dit onderzoek kan dienen. In dit theoretische kader zal worden ingegaan op literatuur met betrekking tot de deelaspecten van de gestelde onderzoeksvraag, waarna deze aspecten aan elkaar zullen worden gerelateerd. Onder de Omgevingswet zal de positie van de burger versterkt worden, zo wordt betoogd door de wetgever. Het faciliteren van gelegenheden voor burgers om te participeren en te initiëren bij processen van ruimtelijke ontwikkeling dient te worden gestimuleerd en wordt in sommige gevallen zelfs verplicht gesteld. Een belangrijke factor hierbij is 'burgerparticipatie aan de voorkant'. De burger dient daartoe zelf initiatief te tonen. Niet alleen zal er meer ruimte zijn voor inspraak en participatie, ook bottom-up initiatieven krijgen meer ruimte. Gesteld wordt dat de houding ten opzichte van initiatieven van onderop zal verschuiven van 'nee tenzij' naar 'ja mits'. Op deze wijze dient hiervoor meer ruimte te ontstaan (MvT, 2014). Deze verandering zal niet zonder slag of stoot plaatsvinden. De nieuwe doelstellingen vragen om een nieuwe manier van denken en werken door veel verschillende partijen. Het geven van ruimte aan burgers om initiatieven te starten vraagt om een omslag niet alleen bij de burgers zelf, maar ook bij alle lagen die de overheid kent. Het vraagt om een 'urgente en radicale paradigmashift in de functie, rol en werkwijze van de politiek, het bestuur en het ambtelijke apparaat' (Rob, 2012). Het gaat om een verandering van de cultuur bij alle betrokkenen.

'Nog al te vaak is het verhaal te horen dat mensen van stadswerken een mooi aangelegde tuin maaien omdat ze niet weten dat dit een buurtproject is. Of dat de politiek niet op de hoogte is van ontwikkelingen en initiatieven en dat deze door de gemeenteraad worden tegengehouden'(NMU, 2015).

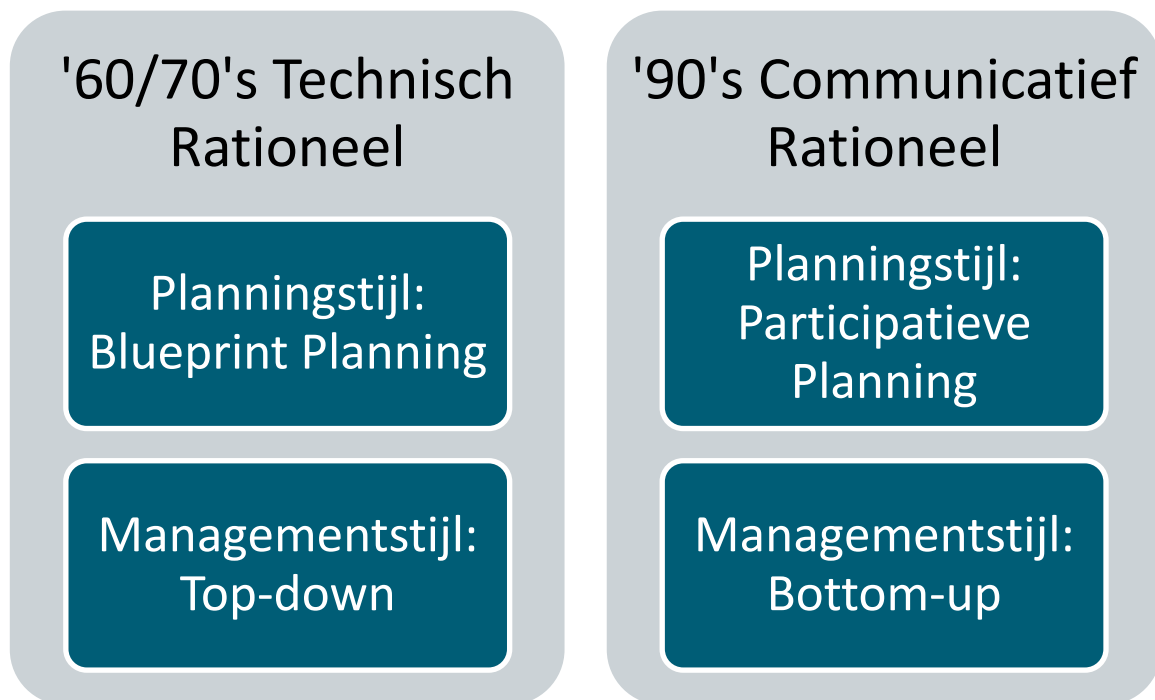
2.1.1 Opzet hoofdstuk

In dit hoofdstuk zullen concepten en ontwikkelingen worden besproken die het aandachtspunt vormen voor dit onderzoek. Dit zijn de ontwikkeling van relevante theorieën, de verschillende aspecten van burgerparticipatie en het faciliteren van initiatief. Allereerst zal er aandacht worden geschonken aan de planningtheorie, waar een verschuiving heeft plaatsgevonden langs verschillende 'typen' planologie. Deze verschuiving heeft er uiteindelijk toe geleid dat men de burger meer is gaan betrekken. Om aan te geven hoe dit wordt vormgegeven wordt vervolgens aandacht besteed aan burgerparticipatie, burgerinitiatieven en het faciliteren hiervan. Hierbij komen tevens relevante factoren, zoals: motieven, representativiteit en bereidheid

aan bod. Als laatste zal worden ingegaan op het doel van het faciliteren van actief burgerschap: de 'empowerment' van de burger.

2.2 Ontwikkeling

Planning kent een zeker politiek aspect, dit aspect en de politieke rol van planners werd gedurende de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw weinig tot geen aandacht gegeven. Er werd toen gehandeld volgens het rationele planningsproces, waarbij planning vooral werd gezien als een technocratische procedure. In reactie op deze vorm van planning ontstond eind jaren '70 een theorie die planning grotendeels beschouwd als een politiek spel. Het ontstaan van deze zogenaamde communicatieve planning voerde deze zienswijze ver door. Gelijktijdig en grotendeels samenhangend met deze omslag, vond een verschuiving van een top-down naar bottom-up benadering in planning plaats (Pissourios, 2014). Er zijn twee tendensen die belangrijk zijn geweest voor de planning theorieën gedurende de afgelopen vijftig jaar. Aan de ene kant was dit een tendens richting centralisme en het depolitiseren van besluitvorming, even als de vergroting van de rol en de macht van experts (Healey et al. 1982). Aan de andere kant gingen er stemmen op die vroegen om meer participatie in die besluitvorming, een roep om meer verantwoording aan de kant van de lokale politici en ambtenaren en een groeiende mate van kritiek richting technische expertise. Deze twee tendensen, gevisualiseerd in figuur 1 staan met elkaar op gespannen voet en zijn een tegenstelling tussen de centralistische top-down en gedecentraliseerde bottom-up benaderingen in planning (Murray et al. 2009). Naar aanleiding hiervan is duidelijk geworden dat complexe ruimtelijke vraagstukken niet meer enkel en alleen door overheidsorganen kunnen worden opgepakt. Zoals Friedmann et al (2008) beargumenteren is er een grote mate van participatie door burgers en andere sectoren van de samenleving nodig om een consensus te bereiken van waaruit actie kan worden ondernomen.



Figuur 1 Verschuivingen in planning theorie

Planning is door de verschuiving van de technisch rationele naar de communicatief rationele benadering en de populariteit van de bottom-up aanpak in planning meer een 'whole society process' geworden, in plaats van een enkel technisch proces (Spee et al. 2011). Deze verschuivingen hebben niet alleen geleid tot veranderingen in de rol van de planoloog, maar ook zeker in die van de burger en de overheid. Deze veranderingen in de rol van de overheid, van 'government' naar 'governance', zullen hieronder worden besproken.

2.3 Van government naar governance

Een gecentraliseerde aanpak van vraagstukken is niet altijd voldoende om, om te gaan met de vele onzekerheden die komen kijken bij ruimtelijke planning. Deze realisatie valt samen met een sterke toename van het gebruik van het woord 'governance' in het recente verleden. 'Governance' kan worden omschreven als het managen van gezamenlijke activiteiten bij actieve samenwerking van verschillende belangen. In de praktijk houdt dit een shift in van een top-down benadering, naar een benadering die lokale en regionale kwesties plaatst bij lokale partijen (De Roo et al. 2007). Bij 'governance' is de nadruk verschoven van representatie van burgers door de overheid, naar participatie door die burgers. De aanname hier is dat het planningsproces wordt verbeterd wanneer actoren en geïnformeerde burgers participeren in het proces. Echter bestaat directe participatie niet altijd zonder voorbehoud, dit kan problematisch zijn. Er kunnen problemen ontstaan bij de selectie van participerende burgers, die er toe kunnen leiden dat de formulering van beleid selectief wordt. Daarbij is het niet vanzelfsprekend, dat de burgers daadwerkelijk kunnen en willen participeren, daarnaast zijn niet alle partijen welwillend om mee te werken aan het bereiken van een consensus en het delen van bepaalde verantwoordelijkheden. Sommige partijen kunnen zelfs het proces actief tegenwerken. De participatie van een verscheidenheid aan partijen is essentieel om informatie te verwerven over de normen en waarden in een gemeenschap en de problemen die daar spelen (De Roo et al. 2007). Zoals eerder is vermeld wordt het belang van het betrekken van burgers steeds meer erkend. Daarnaast erkent de wetgever de behoefte van de burger om zelf initiatieven te ontwikkelen. Daarbij wordt opgemerkt dat het van belang is dat de burger niet beperkt dient te worden door een veelvuldigheid aan wetgeving en langdradige procedures. Daarnaast dient de (lokale) overheid burgers te betrekken bij besluitvorming met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

2.4 Van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie

De Omgevingswet betoogt een overgang van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Bij toelatingsplanologie kunnen projecten alleen worden uitgevoerd wanneer deze expliciet worden toegestaan. Bij uitnodigingsplanologie echter, zijn alle projecten die van toegevoegde waarde kunnen zijn voor de Omgevingskwaliteit toegestaan tenzij deze expliciet worden verboden (Binnenlands Bestuur, 2015). Deze transitie wordt duidelijk gevat in de overgang van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits' denken, zoals deze in de toelichting van de Omgevingswet voor de wetgever is verwoord.

Een groot deel van de ontwikkeling van Nederland is het gevolg van zowel toelatingsplanologie als ontwikkelingsplanologie (Commissie voor de Milieueffectrapportage, 2015). Zoals eerder vermeld, bestond er in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw een hang naar blauwdruk planning in de planologie. Dit is toen ontstaan door woningnood in eerdere jaren. In blauwdrukplanning werden ruimtelijke plannen gezien als 'blauwdrukken voor een samenleving die haar welvaart snel zag stijgen en overtuigd raakte van de noodzaak tot een zorgvuldige inrichting van de schaarse ruimte' (van der Cammen et al. 2003). Deze vorm van planologie wordt ook wel toelatingsplanologie genoemd, hierbij neemt de overheid een leidinggevende rol aan. Daarbij worden door de leidinggevende kaders gesteld waar binnen anderen kunnen handelen, initiatieven van burgers of andere partijen zijn dan pas mogelijk wanneer deze binnen de gestelde kaders passen (Buitelaar et

al. 2012). Rond de eeuwwisseling ontstond de ontwikkelingsplanologie, deze vorm van planologie laat meer ruimte voor het ontwikkelen van ruimtelijke projecten door publieke- en private partijen, in samenwerking met overheden (Groetelaers, 2004). Mede door de gevolgen van de economische crisis, is nu een nieuwe vorm van planologie aan een opmars bezig: uitnodigingsplanologie. Hierbij dient de overheid vooral een faciliterende rol aan te nemen, het proces is daarbij leidend (Commissie voor de Milieueffectrapportage, 2015). Dit betekent dat er inspanningen gedaan dienen te worden aan de kant van de overheid om algemene kaders te schetsen en dat particuliere en private partijen dienen te worden uitgenodigd om actief te worden in de ontwikkeling van ruimtelijke projecten (Buitelaar et al. 2012). De ontwikkeling van de verschillende 'typen' planning, staat gevisualiseerd in figuur 2.



Figuur 2 Van toelating naar uitnodiging

2.5 Participatie en initiatief

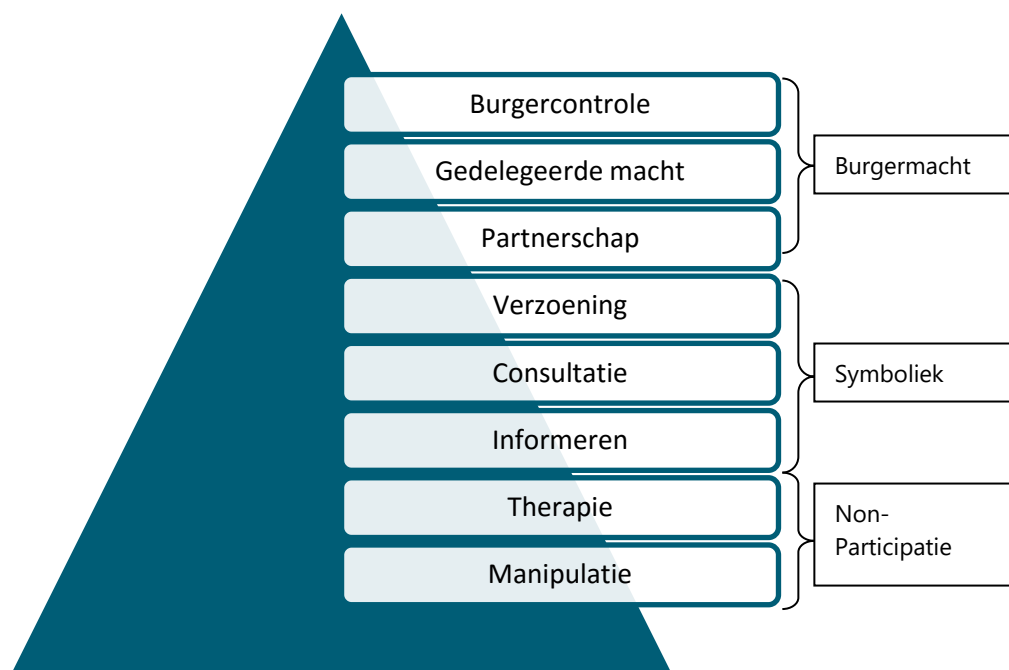
De ontwikkeling die heeft plaatsgevonden van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie heeft als gevolg dat er meer aandacht wordt besteed aan bottom-up werkwijzen zoals participatie en initiatief. Deze zullen hieronder worden behandeld.

2.5.1 Participatie

Participatie is het daadwerkelijk actief betrekken van burgers door overheden bij beleidsvorming en projecten van de overheid. Het zijn hier de overheden die de burgers 'uitnodigen' om hun licht te laten schijnen over specifieke vraagstukken. Burgerinitiatieven worden ontwikkeld door burgers zelf. Deze vinden niet plaats op uitnodiging van een overheid, maar ontspringen uit de samenleving zelf door burgers die iets proberen te veranderen of invloed willen krijgen op zaken in hun leefomgeving. In de praktijk zal de scheiding tussen de twee termen niet zo duidelijk zijn als zwart en wit, maar dient er meer in grijstinten te worden gedacht omdat er vaak sprake zal zijn van uiteindelijke samenwerking tussen overheden en burgers en maatschappelijke partijen (NMU, 2015).

Wat is 'participatie' nu in essentie? De term valt slecht in een enkele definitie te vangen en kan dus meerdere betekenissen hebben. Ten behoeve van dit onderzoek zal hier verder worden ingegaan op het concept van participatie door burgers in het besluitvormingsproces, dit sluit het beste aan bij de betekenis van de term in de zin van de Omgevingswet. Een belangrijke vraag die gesteld kan worden is, wie zouden er moeten participeren? Individuele burgers of groepen door middel van zelforganisatie? Met betrekking tot wie de wetgever wil laten participeren bestaan er verschillende strategieën. Wanneer ieder individu wordt uitgenodigd om te participeren, is er maar een kleine bevolkingsgroep die gerepresenteerd wordt, veelal hoogopgeleide en welbespraakte burgers. Deze groep is niet representatief en zal waarschijnlijk opkomen voor de eigen belangen, dit kan leiden tot de uitsluiting van andere groepen (Blanc et al. 2005). Wanneer er wordt gekozen voor een 'deliberatieve' vorm van het betrekken van burgers, moet er na de participatie, implementatie en actie plaatsvinden om de doelstellingen te realiseren die tijdens het debat zijn vastgesteld. Volgens Blanc et al. (2005) wordt participatie dan een doel op zich en zijn bewoners niet enkel meer informanten maar worden het ook 'auteurs' van beleid. Hierbij wordt participatie een instrument dat leidt tot 'empowerment' van burgers.

Participatie is gebaseerd op het idee van de machtige en de machteloze waarin de machtigen de procedures bepalen waarin de machtelozen moeten participeren. Participatie in de praktijk van omgevingsplanning vindt herkenning in de presentatie van de ladder van burgerparticipatie door Sherry Arnstein (1969). In deze ladder worden typologieën van burgerparticipatie geïntroduceerd, elk van deze niveaus komt overeen met een niveau van burgermacht (Boonstra et al, 2011). Dit geeft aan dat er geen eenzijdige, duidelijke vorm van 'participatie' bestaat. De vraag die daarom kan worden gesteld is, welk niveau van participatie wordt bedoeld wanneer de Omgevingswet die term gebruikt. Welke trede van de participatieladder dient te worden bereikt zodat er gesproken kan worden van participatie?



Figuur 3 'Ladder van burgerparticipatie'

In figuur 3 ziet u een weergave van de 'ladder' van burgerparticipatie van Arnstein (1969). **Niveau 1 & 2:** Manipulatie en therapie: het doel van deze niveaus is het informeren van deelnemers. Het voorgestelde plan gaat in ieder geval door, de participatie is puur een middel om een draagvlak te creëren. Er is geen werkelijke participatie. **Niveau 3:** Informeren: Een belangrijke eerste stap naar daadwerkelijke participatie. Echter, vaak gaat er een eenzijdige stroom van informatie naar de deelnemer en is er geen ruimte voor het geven van

feedback. **Niveau 4:** Consultatie: Een legitieme stap naar participatie. Het publiek wordt geraadpleegd. Arnstein beschouwt dit toch nog als 'window dressing'. **Niveau 5:** Verzoening: Uitgekozen 'waardigen' worden in commissies geplaatst. Dit biedt ruimte voor burgers om te adviseren, er hoeft niet per se wat met dit advies te worden gedaan. **Niveau 6:** Partnerschap: Macht wordt door middel van onderhandeling verdeeld onder burgers en andere houders van macht. De verantwoordelijkheid voor planning en het nemen van beslissingen worden gedeeld in gezamenlijke commissies. **Niveau 7:** Gedelegeerde macht: Burgers bezetten duidelijk een overgroot deel van de zetels in commissies met gedelegeerde bevoegdheden om beslissingen te nemen. Het publiek heeft nu de macht om de uitvoerders van een programma verantwoording te doen afleggen. **Niveau 8:** Burger controle: de burgers verzorgen het gehele planning proces. Het maken van beleid en het managen van programma's (Arnstein, 1969).

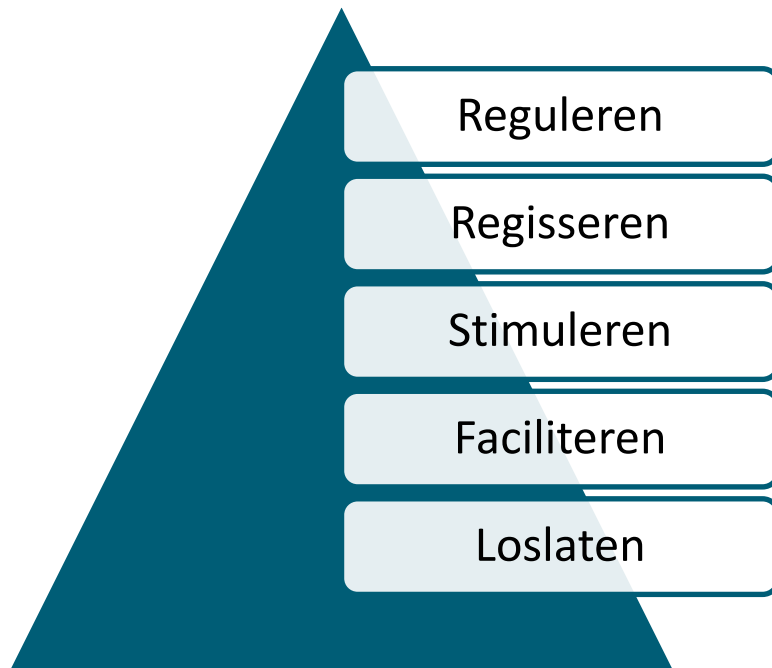
Een andere mening wordt aangehangen door Maier (2001), hij is van mening dat Arnstein burgerparticipatie verstond als een proces van geleidelijke 'empowerment' dat een zekere inzet vereiste en mogelijk enige tegenstand dat zou moeten worden overwonnen. Maier zelf stelt dat enkel de mogelijkheid om deel te nemen aan het planningproces en het nemen van beslissingen niet automatisch zal leiden tot daadwerkelijke participatie. De auteur van deze tekst is het met Maier eens, enkel de mogelijkheid voor participatie faciliteren zal niet automatisch ook leiden tot participatie. Het is belangrijk om te begrijpen dat er verschillende beperkingen aanwezig kunnen zijn voor verschillende partijen en dat de wet hier geen rekening mee kan houden. Het kan de burgers uiteindelijk niet lukken om deel te nemen, omdat zij denken niet de goede capaciteiten te bezitten of het feit dat zij deze verantwoordelijkheden niet op zich willen nemen. Het mechanisme dat Arnstein heeft ontwikkeld lijkt meer geschikt te zijn voor de dynamische inhoud van het proces, maar het is gebaseerd op de veronderstelling van twee onveranderlijke partijen, 'zij' en 'wij'. Maier betoogt dat ook de omvang van de verschillende partijen en de rollen daarvan veranderen in processen van participatie.

Het faciliteren van participatie

Zoals eerder geconstateerd in dit theoretisch kader is er niet alleen een omslag nodig aan de kant van de burger, maar is er ook een radicale verandering nodig aan de kant van de lokale overheden. De paradigma verandering die zich dient voor te doen heeft niet alleen betrekking op het zoveel mogelijk faciliteren van burgerparticipatie, maar ook op het feit dat er een andere manier van denken tot stand moet komen ten opzichte van wat nodig is. De overheid moet zich gaan realiseren dat 'wat nodig is' in de eerste plaats vanuit de gemeenschap zelf moet komen, als gevolg hiervan kan men dan wellicht ondersteuning van de overheid nodig hebben. Dit is volgens de wetgever nodig om de vitaliteit in de samenleving zoveel mogelijk ruimte te geven. Deze 'nieuwe' overheid, onder de Omgevingswet bekijkt niet wat nodig is in het staatsbelang maar naar wat nodig is in de samenleving en wat deze wenst. In deze ideale situatie heeft een betreffende overheid voldoende informatie over de kennis en kwaliteiten die zich in een omgeving bevinden, doordat zij in contact staat met de burger. Er worden uitvoeringstaken uit handen gegeven. Daarnaast moeten overheden zich bereid verklaren bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen. Dit is nodig om echt de overstap te kunnen maken van de oude naar de nieuwe discours en dus de gewenste paradigma verandering te realiseren (Rob., 2012).

Aan de lokale overheden wordt een instrument aangereikt waaraan zij hun toekomstige rollen kunnen spiegelen. Een dergelijk instrument is de overheidsparticipatietrap, deze kent vijf treden. De eerste trede behelst het reguleren, dit is het strengste instrument dat een overheid bezit. Er wordt wet en regelgeving opgesteld met betrekking tot een bepaalde kwestie, deze regelgeving kan de overheid ook handhaven. De overheid staat op deze trap nog altijd in een verticale verhouding boven de burgers. De tweede trap kent een regisserende rol voor de overheid, er is hier ruimte voor andere partijen om mee te werken, maar de touwtjes blijven in handen van de overheid. De derde trap betreft het stimuleren. In dit geval vindt de overheid dat een bepaalde activiteit moet plaatsvinden, maar het realiseren hiervan wenst ze niet zelf te doen. De overheid in een stimulerende rol tracht mensen te activeren om iets te gaan doen. De een na onderste trap is die van het faciliteren, deze rol speelt de overheid wanneer een burger of een maatschappelijke organisatie zelf met een

initiatief komen en de overheid van mening is dat zij ook een belang heeft bij realisatie. De onderste trap geeft een overheid weer die volledig alles heeft losgelaten, zowel qua proces als qua inhoud (Rob., 2012).



Figuur 4 'Ladder van overheidsparticipatie'

De Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) heeft er in dit geval voor gekozen om 'reguleren' te positioneren op de bovenste trede van de ladder, zoals te zien in figuur 4. 'Reguleren' geeft het niveau aan waarbij de overheid nog volledig de touwtjes in handen heeft. Bij de ladder van Arnstein, is het hoogste niveau van de ladder gereserveerd voor de grootste mate van participatie door burgers. Hier kan wellicht impliciet aan worden afgeleid dat de overheid toch het liefste alles zelf reguleert. Dit geeft aan dat hoewel er krachtig over 'loslaten' wordt gesproken, gemeenten dit in de praktijk toch nog lastig vinden. Daarnaast wordt als 'disclaimer' bij de trap vermeld dat er geen een pasklare rol voor de overheid bestaat, deze kan per vraagstuk verschillen. Het reguleren is dan ook niet een trede die de overheid nooit meer zal bereiken, echter dient de gemeente een meer bescheiden rol te gaan bekleden.

2.5.2 Initiatief

In de Omgevingswet wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van een flexibel stelsel met betrekking tot besluitvorming in de fysieke leefomgeving. Wanneer een (lokale) overheid met betrekking tot een bepaalde activiteit specifieke regels heeft vastgesteld, zou een initiatiefnemer binnen de grenzen van de wet een grote mate van vrijheid moeten krijgen met betrekking tot het feit of en zo ja hoe deze een activiteit willen ontplooiën. Wanneer deze burgerinitiatieven een positief effect zullen hebben op de samenleving, is het de bedoeling dat de overheid het initiatief zoveel mogelijk de ruimte geeft en de nodige afwegingen zoveel mogelijk door de burgers laat maken. Toch stelt de wetgever dat het met betrekking tot initiatieven in de fysieke leefomgeving nodig is dat de overheid enige kaders trekt, deze moeten richting aangeven met betrekking tot de soort initiatieven dat zal worden ondersteund. Onder de Omgevingswet kunnen initiatiefnemers, burgers, bedrijven of de overheid zijn. Bij de uitvoering van een project of activiteit staat de eigen verantwoordelijkheid van degene die het initiatief neemt voorop. Wanneer de overheid het nodig vindt om toch grenzen te stellen, dan dient dit zoveel mogelijk via algemene regels te gebeuren, zodat initiatiefnemers bij zo weinig mogelijk zaken om groen licht van de overheid hoeven te vragen (MvT, 2013).

2.5.3 Motieven en representativiteit

Over de motieven met betrekking tot de activering van burgers bestaat in de literatuur geen overeenstemming. Er wordt beweerd dat burgerinitiatieven veelal ontstaan om een specifiek doel of ideaal te kunnen realiseren. Bewoners kiezen daarbij meestal vraagstukken en onderwerpen die dicht bij henzelf staan en deel uitmaken van het dagelijks leven. Vaak wordt dit ingegeven door een mengeling van eigen belang en publiek belang. Initiatieven door burgers blijken daarnaast vaak integraal van aard te zijn, er worden dan meerdere verschillende vraagstukken of doelstellingen gecombineerd in een project (Salverda et al. 2014). Hurenkamp et al. (2016) beweren echter wat anders. Zij stellen dat wanneer burgers besluiten om actief te worden in de gemeenschap, de directe aanleiding hiervoor veelal niet in de persoonlijke sfeer te vinden is. Eerder lijken ervaringen van anderen of een bepaalde maatschappelijke gebeurtenis de aanleiding te zijn. Het eigenbelang valt volgens hen niet uit te sluiten maar staat niet overheersend voorop. Initiatieven op het gebied van de leefomgeving lijken vooral tot stand te komen door maatschappelijke ervaringen. Deze maatschappelijke ervaringen functioneren als een 'trigger' voor personen om te denken 'nu moet er wat gebeuren'. Naast het bestaan van deze 'trigger' zijn er tevens achterliggende factoren die ervoor zorgen dat bepaalde mensen gaan participeren. Sommige middelen blijken samen te hangen met soorten participatie, het gaat daarbij om middelen, zoals tijd, geld en ervaring. Daarbij zijn maatschappelijke betrokkenheid en de aanwezigheid van bepaalde netwerken van belang (Specht, 2012).

Een cruciaal element bij elk participatieproces is het betrekken van belanghebbenden die een representatief beeld geven van de samenleving. Echter niet iedere burger wil of kan participeren (Nienhuis, 2015). Of een burger daadwerkelijk graag betrokken zou willen worden bij een project of beleidsvorming hangt vaak samen met de sociaal economische status (hierna: SES) van een persoon. Onderzoek wijst veelvuldig uit dat hoogopgeleide personen met een goed salaris en een hogere sociale status vaker participeren dan anderen. Oude Vrielink et al. (2011) beargumenteren dat het niveau van representativiteit afhankelijk is van de schaal waarop een project of een initiatief plaats vindt. Wanneer het gaat om een kleinschalige activiteit, bijvoorbeeld: op het huis van de burens passen, dan is er een veel grotere mate van representativiteit dan wanneer het gaat om grootschalige activiteiten. Oude Vrielink et al. (2011) betogen, anders dan Nienhuis (2014) dat representativiteit onder initiatiefnemers niet van zulk groot belang is wanneer zij met initiatieven zoveel mogelijk anderen in de omgeving bereiken. Het gaat dan om een 'getrapt bereik', er is een select aantal initiatiefnemers en een breed bereik van deelnemers. Daar komt bij dat in de praktijk burgerinitiatieven toch redelijk inclusief lijken te zijn, in het bijzonder wanneer er sprake is van een sociale doelstelling zoals het bevorderen van de sociale cohesie in een wijk (Salverda et al. 2014). Men kan zich hierbij afvragen of dit ook geldt voor initiatieven met betrekking tot ruimtelijke aspecten, toch blijkt dit volgens de literatuur het geval te kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in oost Groningen, waar de inwoners van drie buurtschappen een samenwerkingsverband hebben gevormd om de cultuurhistorische aspecten van het plaatselijke landschap te kunnen herstellen. Het versterken van de sociale cohesie in de buurtschappen het 'samen ondernemen' was daarbij een van de belangrijkste aspecten. De activiteiten werden gezamenlijk geselecteerd en de successen gezamenlijk gevierd (Salverda et al. 2014).

In de literatuur wordt opgemerkt dat burgerinitiatieven niet per definitie representatief zijn. Hierbij kan echter een nuance aan worden gebracht. Representativiteit lijkt meer een waarde die nagestreefd wordt door overheden en niet in gelijke mate door burgers onderling. Initiatieven door burgers zijn meer gefocust op onderlinge betrokkenheid, dit wordt gerealiseerd door informele sociale processen. Salverda et al. (2014) betogen daarnaast dat het niet nuttig is om dezelfde mate van representativiteit te eisen bij burgerinitiatieven, het schiet bij zulke gevallen het doel voorbij om daar ook zaken als het formeel afwegen van belangen af te dwingen.

2.5.4 Bereidheid

Mensen zetten zich graag in voor maatschappelijke doelen, terwijl ze daar niet direct iets voor terugkrijgen. Uit een onderzoek uitgevoerd in Amsterdamse achterstandswijken blijkt dat mensen daar zich vooral graag inzetten voor projecten die leiden tot een grotere sociale cohesie in die buurt. Dit wijkt af van de landelijke trend, waaruit blijkt dat mensen zich liever inzetten met betrekking tot initiatieven die leiden tot fysieke verbeteringen in de directe leefomgeving (Rob, 2012). In de studie van de Raad voor het openbaar bestuur 'loslaten in vertrouwen' (2012) wordt betoogd dat de conclusie kan worden getrokken dat mensen inderdaad meestal bereid zijn om zich in te zetten voor de samenleving, maar dit is niet onvoorwaardelijk altijd het geval. Het blijkt dat dit afhangt van de manier waarop dit van de burgers wordt verlangd. Wanneer de burgers wordt gevraagd of zij bepaalde taken van de overheid zouden willen overnemen dan vinden ze dit vaak te veel, want 'we doen al zoveel'. Maar als hen gevraagd wordt of ze zich meer in zouden willen zetten voor hun directe leefomgeving, wordt hier meestal positief op geantwoord. Burgers lijken over het algemeen meer belang te hechten aan sociaal burgerschap dan aan politiek burgerschap. Men wil zich liever inzetten voor de leefbaarheid in de directe omgeving dan in de politiek. Hierbij verdient het wel vermelding dat niet iedere burger daadwerkelijk wil bijdragen, echter dit niet willen komt meestal niet voort uit een pertinente weerszin, maar met een mate van onbekendheid onder burgers met betrekking tot hun eigen capaciteiten (Rob, 2012).

Bereidheid in krimpggebieden

Uit onderzoek gedaan door Fontein (2012) blijkt dat burgers in Delfzijl nog niet per se klaar zijn voor de nieuwe rol waarvan gezegd wordt dat ze die zullen moeten aannemen. De gemeente heeft bijvoorbeeld voorgesteld om het beheer van het groen in bepaalde wijken over te dragen aan de bewoners, maar die waren hiervoor niet te enthousiasmeren. Het beheer werd gezien als een taak van de gemeente en de bewoners vonden niet dat zij hiervoor verantwoordelijk zouden moeten zijn. Als oorzaken voor deze houding worden aangemerkt: wederzijdse verwachtingen, gevoeld probleem eigenaarschap en een moeizame relatie tussen gemeente en burger die stamt uit het verleden (Fontein et al. 2012).

2.6 Kunnen en willen

Eerder is er ingegaan op de generieke en specifieke bereidheid van de burger. Hieronder zal de bereidheid van de burger om actief te worden in de leefomgeving worden opgesplitst in twee factoren: kunnen en willen. Eerst zal worden ingegaan op het 'kunnen', daar zullen de factoren worden behandeld die van invloed zijn op het actief kunnen worden van burgers. Vervolgens zal worden ingegaan op het 'willen', wanneer een burger actief kan worden betekend dit namelijk niet dat hij dit ook daadwerkelijk zal doen. Hieronder worden dan ook de factoren behandeld die daarbij een rol kunnen spelen.

2.6.1 Kunnen

De Omgevingswet beoogt te realiseren dat er in omgevingswetgeving één lijn wordt getrokken wanneer het gaat om de betrokkenheid van burgers bij het vaststellen van beleid en projecten. Gesteld wordt dat een grote mate van betrokkenheid is gewenst bij complexe vraagstukken, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium. De 'sneller en beter' aanpak zoals deze staat verwoord in de Memorie van Toelichting (2013) van de Omgevingswet houdt in 'dat wordt geïnvesteerd in een breed proces met betrokkenen en in het benoemen van een politiek gedragen (voorkeurs)alternatief bij de afronding van de verkenningsfase na trechtering van alternatieven'. Niet elk ruimtelijk vraagstuk leent zich goed voor burgerparticipatie. Het is belangrijk dat beleid voldoende ruimte biedt om verschillende opties te onderzoeken, burgers moeten wel iets te kiezen hebben. Het onderwerp van de kwestie waarbij de burger participeert moet deze direct raken en ook te begrijpen zijn voor de burgers. Over het algemeen zijn extreem technische of bestuurlijke onderwerpen niet geschikt voor participatie (ProDemos, 2016).

2.6.2 Willen

Of er onder inwoners van een bepaald gebied de 'wil' bestaat om te participeren lijkt, zoals hierboven betoogd, af te hangen van het vertrouwen in de eigen capaciteiten. Een relevante vraag hierbij is, zijn mensen inderdaad in staat om complexe taken van de overheid over te nemen? Het antwoord hierop lijkt ja, onder bepaalde voorwaarden, 'Ja' geldt niet voor iedereen en niet voor elk vraagstuk. Het gaat daarbij niet alleen om de persoonlijke capaciteiten van een individu maar ook om het vertrouwen dat mensen daarin zelf hebben en daarnaast het vertrouwen dat burgers hebben in de medemens en in de democratie. De hier genoemde factor 'vertrouwen' blijkt afhankelijk te zijn van het opleidingsniveau van een persoon. Dit bepaalt de mate van vertrouwen dat aanwezig is in de democratie, zichzelf en andere mensen (Raad voor Openbaar Bestuur, 2012). Bovens et al. (2010) tonen aan dat er een verband lijkt te zijn tussen de mate van inspanning dat een specifiek vraagstuk kost en de hoogte van de opleiding. Des te groter de inspanning, des te groter het aantal hoogopgeleiden dat participeert. Dit betekent echter niet per se dat er een bepaald opleidingsniveau vereist is voor participatie, maar het betekent dat hoogopgeleiden toch sneller in aanraking komen met politiek en vaker deel uitmaken van grote netwerken. Concluderend kan worden gezegd dat het wel of niet kunnen of willen participeren, afhangt van een groot aantal factoren. De belangrijkste hiervan zijn: kennis, vaardigheden, maatschappelijke betrokkenheid, sociale vaardigheden, interesse gebieden en als wellicht als allerbelangrijkste: (zelf)vertrouwen.

Burgers betrekken bij de vorming en vaststelling van beleid gebeurt dikwijls om vele redenen. Ten eerste is dat het vergroten van draagvlak voor beleid dat nog niet op veel steun kan rekenen. Ten tweede is dat het vergroten van de kwaliteit van het beleid. Deze twee doelen worden over het algemeen beide nagestreefd en vereisen beide verschillende wijzen van burgerparticipatie, waar hier niet verder op in zal worden gegaan. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de manier waarop vroegtijdige participatie wordt uitgevoerd in de praktijk aan het specifieke bestuursorgaan wordt overgelaten (MvT, 2013). Afgezien van de hierboven genoemde doelen van burgerparticipatie kan het betrekken van burgers bij besluitvorming ook andere (positieve) neveneffecten hebben. Participatie kan een positief effect hebben op de sociale betrekkingen in een bepaald gebied, omdat het er toe kan leiden dat mensen uit verschillende lagen van de bevolking met elkaar samenwerken en op deze manier wellicht elkaar meer leren waarderen. Daarnaast kan participatie ook zorgen voor een soort 'cursus politieke besluitvorming' voor de lokale bevolking, zij krijgen hierdoor meer inzicht in de processen die zich afspelen binnen een lokale overheid. (ProDemos, 2016).

Lokale initiatieven worden regelmatig opgestart door burgers als directe reactie op een signalering van een behoefte of probleem in de samenleving. Door het opstarten van een initiatief kunnen burgers een 'boodschap' sturen aan de lokale overheid, zo geven zij aan waar behoefte aan is. Maar andersom werkt dit ook, wanneer een overheid met een specifieke kwestie kampt, kunnen burgerinitiatieven daarbij helpen. In sommige gevallen spelen lokale bestuurders een rol bij het faciliteren van initiatieven met betrekking tot een bepaald probleem. Vaak gebeurt dit wanneer de overheid daar zelf een duidelijk belang bij heeft, vooral om een aanspreekpunt te hebben (Huurenkamp et al. 2006).

2.7 Doelen en gevolgen van het betrekken van burgers

Eerder zijn hier verschuivingen in planningstijlen besproken die er toe hebben geleid dat we ons nu op een punt bevinden waar de burger centraal staat. Vervolgens zijn de voor dit onderzoek relevante aspecten van

participatie en initiatief besproken, waarna vervolgens werd bekeken welke factoren een rol spelen met betrekking tot de bereidheid van de burger om daadwerkelijk actief te worden. Zoals we hebben gezien is dit een kwestie van 'kunnen' en 'willen'. Hieronder zal verder worden besproken waarom de burger nu centraal staat en wat hiervan de beoogde gevolgen zijn.

2.7.1 Empowerment

In Nederland worden al sinds de jaren '60 pogingen gedaan om burgers vanaf het prille begin te betrekken bij ruimtelijke projecten. Samenwerking tussen overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden gestimuleerd. In de laatste jaren is daar het idee van 'actief' burgerschap bijgekomen. Dit houdt in dat men probeert op verschillende niveaus van ruimtelijke planning de actieve participatie van burgers te vergroten en op deze manier de verantwoordelijkheid voor de leefomgeving te verdelen tussen overheid en burgers. In de literatuur worden hiervoor door Boonstra et al. (2011) vier argumenten genoemd. Het eerste is een sociaal argument, er wordt verwacht dat burgerparticipatie zal leiden tot een grotere sociale cohesie, door middel van 'empowerment'. Ten tweede wordt aangenomen dat het betrekken van burgers bij ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een groter gevoel van verantwoordelijkheid voor de staat van de ruimte in een bepaalde regio. Ten derde zorgt 'actief burgerschap' voor economische voordelen op de lange termijn. Een goed functionerende maatschappij, waarin burgers zelf initiatief tonen, zorgt voor een sterke economie en meer werkgelegenheid. Ten slotte geldt er ook een politiek argument voor het betrekken van burgers bij ruimtelijke ontwikkeling. De Nederlandse overheid beoogt een samenleving te vormen die gebaseerd is op zelfmotivatie en vrijwilligheid, men wil af van de verzorgingsstaat (Boonstra et al, 2011). Meer specifiek toegepast op noordoost Groningen kan beargumenteerd worden dat men hoopt dat er hier een grotere mate van zelfredzaamheid bereikt wordt en dat hierdoor tevens de leefbaarheid van een achtergesteld gebied wordt vergroot. Volgens Blanc et al. (2005) is 'empowerment' belangrijk in relatie tot participatie. Participatie is een leeg omhulsel wanneer het niet zorgt voor meer 'macht' voor de bewoners van een stad of gebied. 'Empowerment' zelf is een dynamisch proces dat ervoor zorgt dat bewoners een grotere capaciteit ontwikkelen om de uitkomsten van lokale beleidsvorming te beïnvloeden. 'Empowerment' is echter niet iets wat 'zomaar' kan worden aangeboden aan burgers door lokale overheden, of door planning experts, dit vereist mobilisatie en het overwinnen van obstakels, gezamenlijk als sociale beweging. Het vormen van een sociale beweging kan daarbij op zichzelf ook een obstakel vormen voor het bereiken van 'Empowerment'.

2.7.2 Empowered Deliberative Democracy

Uit veelal een rechts politieke hoek klinkt een roep om een kleinere rol voor de staat. Fung et al. (2001) zeggen dat de enige manier waarop een staat een competente en constructieve rol kan spelen is door het dramatisch terugdringen van de breedte en diepte van haar activiteiten. Fung et al. (2001) stellen in hun artikel een manier voor om deze wijze van 'reform' te beoordelen in het kader van verschillende activiteiten. Zij noemen dit empowered deliberative democracy (hierna: EDD). Deze wijze van werken is democratisch, omdat het afhankelijk is van participatie en capaciteiten van burgers. Het is 'deliberative' omdat het, het nemen van rationele beslissingen kan faciliteren en het is 'empowering' omdat het probeert om actie aan discussie te binden. In beginsel legt EDD de nadruk op de waarden van participatie, beraadslaging en 'empowerment' tot aan de grenzen van zorgvuldigheid en haalbaarheid. Het neemt de participatieve democratie serieus en zorgt er op deze manier voor dat de voordelen en nadelen daarvan in scherp contrast komen te staan. Ook in EDD wordt het belang van bottom-up participatie benadrukt. Fung et al (2001) geven een rechtvaardiging voor het feit dat wordt afgeweken van het idee dat complexe technische problemen het beste kunnen worden opgelost door getrainde experts. Hierin is de eerder vermelde tegenstelling wederom zichtbaar: planning door experts versus planning door burgerexperts. Voor effectieve oplossingen voor bepaalde soorten nieuwe en fluïde publieke problemen kunnen meer verschillende soorten ervaring en kennis gevraagd worden die beter geleverd kunnen worden door diverse, relatief open-minded burgers en mensen in het veld dan door afstandelijke en beperkt getrainde experts. Dit wil niet zeggen dat experts irrelevant zijn bij EDD, deze spelen

wel een belangrijke rol in het nemen van beslissingen maar kennen niet een exclusieve bevoegdheid om beslissingen te nemen. Hun taak is het faciliteren van deliberatieve besluitvorming faciliteren en een link te leggen tussen professionele meningen en meningen van burgers in plaats van het beperken hiervan.

2.8 Theorieën, concepten en relaties

2.8.1 Belangrijkste uitkomsten van gebruikte theorieën

In planning heeft de afgelopen eeuw een verschuiving plaatsgevonden van een rationeel naar een participatief proces. Bij het werken volgens een rationeel proces bestond er een sterke neiging naar het centralisme, er werd zwaar geleund op de kennis van planning experts, deze kenden een grote mate van macht. In de jaren '80 van de vorige eeuw ontwikkelde zich een kritische stroming waarin een roep klonk naar meer participatie in besluitvorming, men nam een kritische houding aan tegenover de rol van experts. De participatieve planning aanpak floreerde, acceptatie ontwikkelde zich met betrekking tot het idee dat vooral complexe vraagstukken niet enkel en alleen door overheidsorganen konden worden opgelost. Planning ontwikkelde zich meer tot een 'whole society' proces. Deze roep om een grotere mate van participatie lijkt nu te zijn georganiseerd in de Omgevingswet. In deze wet wordt de nadruk gelegd op het faciliteren van participatie en initiatieven van burgers, ook wel bottom-up initiatieven. Hierbij zijn veel aspecten van belang, zowel met betrekking tot de burger als de overheid. Uit de eerder vermelde participatie trappen kan worden afgeleid dat er geen eenduidige definitie bestaat van participatie. Er bestaan verschillende niveaus van controleren en loslaten die zowel betrekking hebben op de burger als de overheid.

Het faciliteren van participatie en initiatief geeft aanleiding tot vragen met betrekking tot representativiteit. Overheden kunnen er niet vanuit gaan dat een representatief palet van burgers zal participeren wanneer dit voor hen gefaciliteerd wordt. Over het algemeen is de groep participerende burgers vrij homogeen. Het is van belang vast te stellen welke burgers participeren en onder welke omstandigheden zij dit doen. Daarnaast verdient het aanbeveling om vast te stellen welke algemene en gebiedsspecifieke factoren van belang zijn voor burgers om wel of niet te participeren. Veel burgers staan over het algemeen niet onwelwillend tegenover actief burgerschap, het is echter wel van belang dat zij bepaalde bronnen bezitten. De belangrijkste bron zijnde: vertrouwen in het eigen kunnen.

Vraagstukken die zich goed lenen voor participatie hebben als kenmerk dat zij gebaseerd zijn op beleid dat een grote mate van ruimte biedt voor het onderzoeken van verschillende opties. Daarnaast hebben deze vraagstukken een groot aantal raakvlakken met de belevingswereld van de burger, zij dienen er een reëel belang bij te hebben en tevens een redelijke kennis. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn het opstarten van een gemeenschappelijke moestuin of het overnemen van de groenvoorziening in een gemeente. Participatie en het nemen van initiatief door burgers heeft tot doel een grotere mate van zelfredzaamheid onder de bevolking te bewerkstelligen. Er wordt getracht hen meer verantwoordelijkheid te laten voelen ten opzichte van kwaliteiten en voorzieningen in de eigen leefomgeving. Actief burgerschap kent vele voordelen, niet alleen voor de burger, in termen van 'empowerment' en zelfredzaamheid, maar ook voor overheden die zo meer uit handen kunnen geven en hier ook de economische vruchten van kan plukken. Dit geld kan weer anders in de gemeente goed ingezet worden.

2.8.2 Nuances in de literatuur

In de memorie van Toelichting van de Omgevingswet wordt gesproken over participatie en initiatief. Dit lijken twee duidelijke termen, echter uit de literatuur kan worden opgemaakt dat deze niet zo eenduidig kunnen worden gedefinieerd zoals wellicht op het eerste gezicht gedacht zou worden. Participatie kan zowel betrekking hebben op acties van burgers, als acties van de overheid en is een term die vele gradaties kent. Uit

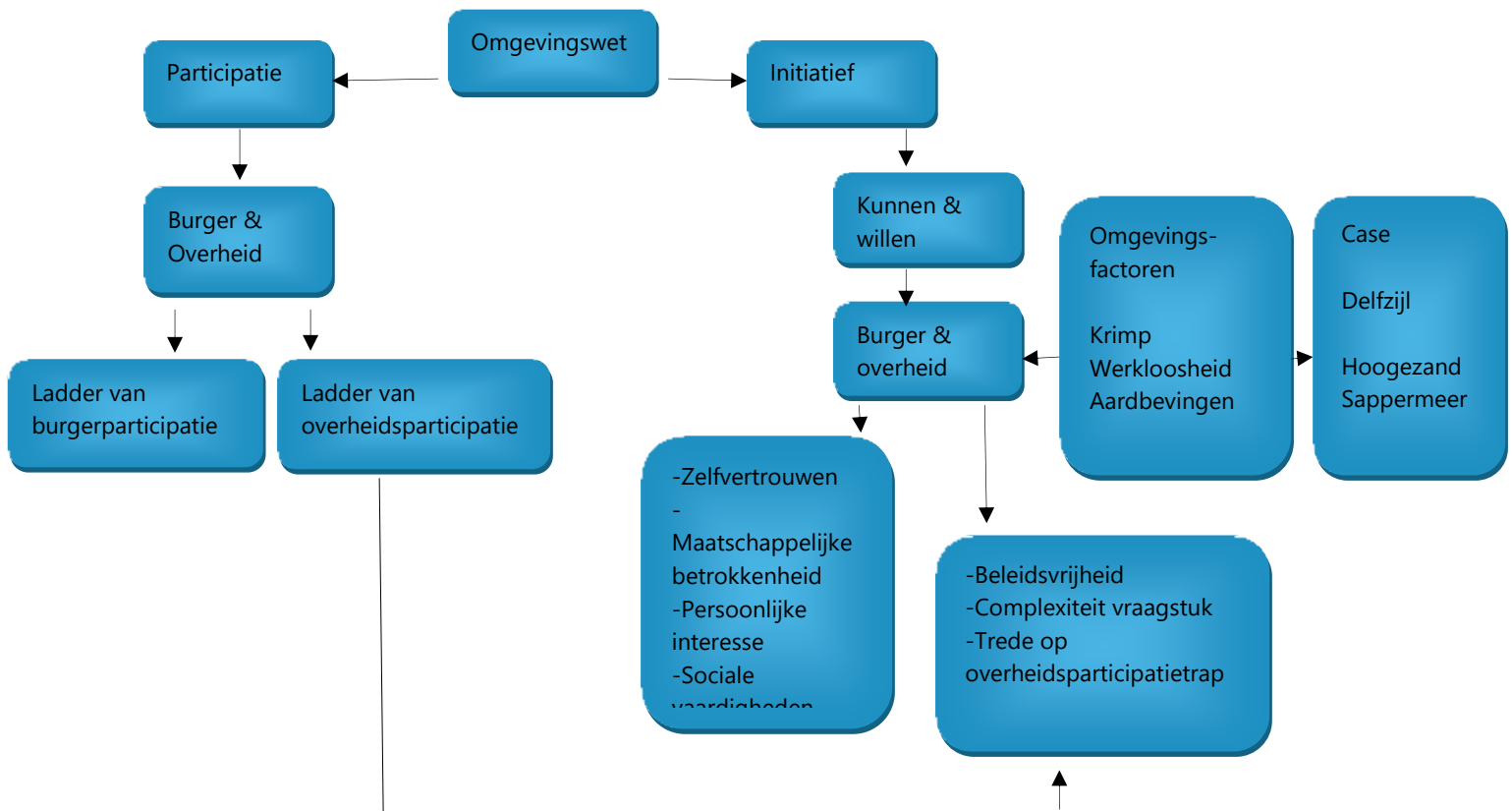
de literatuur met betrekking tot de participatieladders kan worden afgeleid dat niet vanuit ieder perspectief hiertegen hetzelfde wordt aangekeken. Arnstein zag participatie als een proces met verschillende gradaties. Wanneer een zekere trede van de ladder was bereikt zou ook een bepaalde mate van participatie volgen. Maier was het hier niet mee eens, hij merkte op dat het bereiken van een bepaalde trede, niet in elk geval tot participatie zou leiden zoals dat daar beoogd werd. Volgens Maier spelen er meer factoren, zoals de 'resources' die men tot beschikking heeft en de welwillendheid van mensen om actief te worden. Er is een duidelijk patroon zichtbaar met betrekking tot het type personen, die participeren en het belang dat het bezitten van bepaalde vaardigheden of 'resources' hierbij speelt. Ook wordt betoogd dat actieve burgers vrijwel altijd hoogopgeleide blanke burgers zijn met goede connecties en een goed inkomen. Toch blijkt hier nog wel enige nuance bij te kunnen worden aangebracht. De schaal waarop een vraagstuk zich afspeelt, lijkt van belang te zijn voor het type mensen dat participeert. Wanneer er sprake is van een grotere schaal voor het vraagstuk en dus wellicht grotere belangen zijn hoogopgeleiden eerder geneigd te participeren. Dit impliceert echter niet dat elk vraagstuk dan ook geschikt is voor participatie of initiatief door burgers. Aan de ene kant stelt men dat het betrekken van burgers leidt tot een groter draagvlak en groter gevoel van verantwoordelijkheid bij burgers met betrekking tot de eigen leefomgeving. Echter dient men daarbij in gedachten te houden dat extreem technische onderwerpen zich niet zo goed lenen voor participatie. Burgers bezitten hiervoor veelal niet de kennis of voelen zich niet geroepen tot het onderwerp. De Omgevingswet heeft als doel een fysieke leefomgeving van goede kwaliteit te realiseren en in stand te houden. Daarnaast ligt de focus op 'het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies' (MvT, 2013). Onder het vervullen van maatschappelijke functies kan worden verstaan het gebruiken van de fysieke leefomgeving door de mens. Om dit zo goed mogelijk te kunnen bereiken, zodat de omgeving de mens het beste dient, zorgt de Omgevingswet ook voor het faciliteren van het groeiende zelfbewustzijn van burgers met betrekking tot de maakbaarheid van de eigen leefomgeving en de 'empowerment' die daaruit volgt.

2.8.3 Te gebruiken concepten en relaties.

Een aantal van de genoemde concepten in het theoretisch kader verdienen nadere aandacht vanwege het belang voor dit onderzoek, deze concepten staan gevisualiseerd in figuur 5. Er zal een begin worden gemaakt bij de Omgevingswet en de nadruk die daarin wordt gelegd op het faciliteren van burgerparticipatie en initiatief. Om dit te kunnen verwezenlijken dient er een 'activering' plaats te vinden onder de burgers, zij moeten zich geroepen voelen om zich in te zetten in hun omgeving. Participatie is, zoals eerder is betoogd, geen eenzijdig begrip. Het kent vele gradaties, zowel voor de overheid als voor de burger. Het actief worden van burgers is een kwestie van 'willen' en 'kunnen'. Kunnen en willen burgers wel actief zijn? Welke factoren spelen hierbij een rol? In het theoretisch kader kwam naar voren dat factoren zoals: beschikbare kennis en vaardigheden, mate van maatschappelijke betrokkenheid, sociale vaardigheden en raakvlakken met de persoonlijke interesses hierbij een rol spelen. Voor dit specifieke onderzoek in het gaswinningsgebied in noordoost Groningen is het echter tevens interessant om te bekijken welke rol omgevingsfactoren, zoals: krimp, werkloosheid en aardbevingsproblematiek spelen bij de vraag of burgers wel of niet geactiveerd worden. Dit 'kunnen' en 'willen' geldt niet enkel aan de kant van de burger. Zoals betoogd is er ook een omslag nodig bij de lokale overheid, deze dient participatie en initiatief te faciliteren, maar 'kunnen' en 'willen' deze overheden dit wel? Factoren zoals beleidsvrijheid, complexiteit van het vraagstuk bepalen de trede waarop een specifieke overheid zichzelf plaatst op de overheidsparticipatieladder.

2.9 Conceptueel model

Hieronder, in figuur 5 ziet u het naar aanleiding van de bestudeerde theorie opgestelde conceptueel model. In dit conceptuele model zijn de belangrijkste concepten uit de theorie in een overzichtelijk schema gezet. Op basis hiervan zijn de interviewvragen opgesteld die aan de respondenten zijn voorgelegd. Tevens zijn op basis van het model codes geformuleerd aan de hand waarvan de verzamelde data is gecodeerd en vervolgens geanalyseerd. Het conceptueel model vormt op deze manier een zeer belangrijke aanzet voor het onderzoek.



Figuur 5 Conceptueel Model

3

METHODIEK

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de eerder vermelde onderzoeksvragen de verdere opzet van het onderzoek worden uitgelegd. Duidelijke verantwoording van de gebruikte methoden dient bij te dragen aan de betrouwbaarheid en validiteit van het gedane onderzoek. Hieronder zal kort een omschrijving worden gegeven van de opzet van het onderzoek dat zal worden gedaan. Vervolgens zullen de onderzoeksmethoden worden beschreven, daarna volgt een omschrijving van het onderzoeksgebied.

3.1 Onderzoeksstrategie



Figuur 6 Onderzoeksstrategie

In figuur 6 ziet u de volgorde van het verloop van de onderzoeksvraag naar de uiteindelijke volgorde van de dataverzameling. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn twee soorten van data verzameling gebruikt: literatuurstudie en semigestructureerde interviews. Ter beantwoording van de hoofdvraag is vooral gebruik gemaakt van eigen data, verzameld door een kwalitatief onderzoek. Hiervoor is gekozen om van zo veel mogelijk kanten te kunnen belichten wat de meest belangrijke aspecten zijn voor actief burgerschap. Voor de case, en de twee gemeenten daarin, zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met belangrijke (lokale) actoren. Voor het beantwoorden van de deelvragen waren de semigestructureerde interviews een belangrijke methode voor het vergaren van meningen, waarden en interesses van lokale partijen. Doordat de interviews in een semigestructureerde vorm zijn gehouden was er voldoende ruimte over voor het aanpassen van en het stellen van aanvullende vragen waar dit nodig was. Naast de interviews die zijn gehouden met lokale respondenten, zijn er ook een aantal experts geïnterviewd om een zo volledig mogelijk beeld van het onderwerp te kunnen vormen. Een indicatie van de opgestelde interviewvragen kan worden gevonden in bijlage 3.

Als eerste is er een hoogleraar Omgevingsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen geïnterviewd. Hierbij was vooraf de verwachting dat deze een algemeen geldend kader zou schetsen met betrekking tot de Omgevingswet, zoals deze is bedoeld en de acties die daaruit zullen volgen zowel voor burgers als voor de overheid. Deze data bood een duidelijke kapstok voor het volgende interview met een expert op het gebied van burgerinitiatieven verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, die een beeld heeft geschetst met betrekking tot de belangrijke factoren van de totstandkoming van initiatieven en de verwachte veranderingen naar aanleiding van de Omgevingswet. Deze kennis heeft als bodem gefungeerd waarop het onderzoek is opgebouwd. Ter beantwoording van de eerste deelvraag van dit onderzoek: 'Welke problematiek kent het geselecteerde gebied?' is er literatuuronderzoek uitgevoerd. Aan de daarvan hand zijn de specifieke problemen in het gebied beschreven. Hierbij is in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de in het conceptueel model geselecteerde factoren: krimp, werkloosheid en aardbevingen. De interviews die zijn uitgevoerd met bewoners van het gebied en vertegenwoordigers van de gemeenten hebben duidelijkheid gegeven met betrekking tot belangrijke factoren. Voor beantwoording van de tweede deelvraag: 'Kan en wil de burger wel participeren en initiëren?' zijn interviews afgenomen met een inwoner van de gemeente Delfzijl en van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Verwachting was dat deze inwoners input zouden kunnen geven met betrekking tot actief burgerschap in de geselecteerde gemeenten. Tevens is een interview afgenomen met een vertegenwoordiger van 'Landschapsbeheer Groningen', dit interview heeft gediend tot het verkrijgen van een andere blik van het participatiegedrag in het gebied. Ter beantwoording van de derde deelvraag zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de gemeenten Delfzijl en Hoogezand-Sappemeer. Dit is gedaan om goed te kunnen bekijken hoe gemeenten hun rol zien met betrekking tot actief burgerschap na invoering van de Omgevingswet, zijn zij hier klaar voor? Tenslotte zijn er nog twee interviews afgenomen met twee medewerkers van advies en ingenieursbureau Witteveen+Bos in Heerenveen, een jurist en een planoloog van de groep ruimtelijke ontwikkeling binnen het bedrijf. Deze twee medewerkers krijgen in professionele hoedanigheid veelvuldig te maken met omgevingswetgeving en zullen straks met de Omgevingswet gaan werken. Zij hebben een meer algemeen geldende reflectie kunnen geven met betrekking tot de mogelijkheden die de Omgevingswet zal bieden.



Figuur 7 Schematische weergave volgorde interviews

In figuur 7 ziet u de volgorde waarin de interviews zijn afgenomen. Hierbij was het de bedoeling om eerst de respondenten te interviewen die niet specifiek uit het gebied kwamen. Dit om eerst een zo goed mogelijk beeld te kunnen vormen met betrekking tot de meest belangrijke factoren voor actief burgerschap, vanuit verschillende disciplines. De planning was dan ook om de ambtenaren en de burgers van de gemeenten als laatste te interviewen, nadat een zo goed mogelijk beeld was gevormd naar aanleiding van de eerste interviews. Echter door een probleem met beide agenda's kwam het zo uit dat de ambtenaar van de gemeente Delfzijl alleen in het begin van de interviewcyclus beschikbaar was. Dit had niet mijn voorkeur omdat ik op die

manier geen tijd had om vragen nog enigszins aan te passen naar aanleiding van eerdere interviews. Echter om de ambtenaar van de gemeente Delfzijl toch te kunnen interviewen ben ik hiermee akkoord gegaan.

3.2 Interviewvragen

In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de gestelde onderzoeksvragen. De vragen staan daarin geordend per type respondent. Per respondent zijn er eerst een paar algemene vragen gesteld met betrekking tot de Omgevingswet en de hoedanigheid waarin elk persoon daarmee te maken krijgt. Dit is gedaan om een goed beeld te kunnen vormen van de achtergrond en de kennis van de geïnterviewden. Vervolgens zijn er aan de juristen vooral vragen gesteld met betrekking tot de het doel van de Omgevingswet. De gedachte hierachter was om een zo duidelijk mogelijk kader te formuleren met betrekking tot wat de Omgevingswet wel en niet beoogt te bereiken. Aan de planologen zijn vooral vragen gesteld die tot doel hadden erachter te komen welke mogelijkheden en beperkingen voor actief burgerschap zij in de praktijk zagen wanneer de Omgevingswet in werking zou treden. Aan de gemeentelijke respondenten en de burgers zijn vooral vragen gesteld met betrekking tot de huidige situatie in de specifieke gemeenten. Dit is gedaan om er achter te komen hoe men daar aankijkt tegen actief burgerschap en welke factoren daarvoor als relevant worden aangemerkt. Deze vragen waren uiteraard niet de enige vragen die aan de respondenten zijn gesteld. Zij vormden de basis voor het semigestructureerde interviews en boden de mogelijkheid om ter plekke opgekomen interessante visies verder uit te diepen.

3.3 Onderzoeksmethoden

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de gevolgen die de Omgevingswet zal hebben voor de mogelijkheden en verantwoordelijkheden voor overheden en burgers met betrekking tot participatie en initiatief bij ruimtelijke projecten. Zoals in deze scriptie is betoogd, beoogt de Omgevingswet door middel van het aansporen en faciliteren van actief burgerschap een voor de mens optimale leefomgeving te creëren. Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek waarbij het vraagstuk is bekeken vanuit de perspectieven van verschillende partijen, waar een poging werd gedaan om inzicht te krijgen in redenen waarom burgers wel of niet actief worden en waarom overheden wel of niet willen of kunnen faciliteren. Een kwalitatieve onderzoeker onderzoekt onderwerpen in de natuurlijke omgeving, dit kan een indicatie geven van hoe gedrag en ervaringen worden gevormd door de context waarin ze zich bevinden, zoals de sociale, economische, culturele of fysieke context waarin wordt gehandeld (Hennink, et al 2011). In dit onderzoek zal onder andere worden gekeken naar de invloed van de specifieke context van het gaswinningsgebied en de invloed daarvan op participatiegedrag door burgers en overheden. Zal actief burgerschap, zoals bedoeld in de Omgevingswet, ook daadwerkelijk zo tot stand komen in het gaswinningsgebied in het noordoosten van Groningen, met haar specifieke problematiek? Dit onderzoek tracht daar een antwoord op te formuleren, dit kan worden omschreven als een ex-ante evaluatief onderzoek. O'Leary (2010) omschrijft dit als een onderzoek dat probeert de waarde van een bepaalde actie vast te stellen. Evaluatief onderzoek identificeert de gevolgen van een bepaalde actie en kijkt ook naar de mogelijkheden voor aanpassing en verbetering. In dit onderzoek is bekeken welke factoren invloed uitoefenen op de activiteiten van burgers en of deze er wellicht voor zorgen dat een bepaalde mate van actief burgerschap zoals deze wordt beoogd wellicht wel of niet tot stand komt door een combinatie van deze factoren, zowel aan de kant van de burger als die van de overheid.

3.4 Literatuuronderzoek

Met betrekking tot de gedeeltelijke beantwoording van de eerste deelvraag: 'Welke problematiek kent het geselecteerde gebied' en de formulering van het theoretisch kader is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Naar theorie voor het theoretisch kader is gezocht op zowel Engelse als Nederlandse termen. Voorbeelden van deze termen zijn: bottom-up initiatives, participatory planning, burgerparticipatie, burgerinitiatieven, citizen participation en governance. Voor het selecteren van artikelen op basis van deze termen, is gebruik gemaakt van Google Scholar en SmartCat. De vijf hoogst aanbevolen zoekresultaten zijn geselecteerd, van deze selectie is eerst het abstract gelezen. Artikelen die op basis van die eerste globale lezing geschikt leken, zijn uitgeprint en grondiger doorgelezen. Naar aanleiding van het bestuderen van deze artikelen, is aan de hand van referenties andere relevante literatuur geselecteerd.

3.5 Semigestructureerde interviews en selectieproces

Voor beantwoording van de deelvragen zijn negen semigestructureerde interviews afgenomen, om zo diepgaande kwalitatieve data te verzamelen. Door het stellen van een aantal basisvragen is het gesprek op gang worden gebracht, daarna is er ruimte gegeven aan de respondenten om hier op door te gaan en de voor hen meest belangrijke aspecten aan te geven. Daarna is geprobeerd om zienswijzen waar mogelijk te verifiëren door het interviewen van meerdere partijen. Om een goed beeld te kunnen vormen van de kaders die de Omgevingswet zal schetsen, is er als eerst gekozen om interviews in te plannen met experts op het gebied van huidige en toekomstige omgevingswetgeving. Hiervoor zijn prof. mr. dr. Kars de Graaf, hoogleraar omgevingsrecht en mr. Pieter-Anne Faber, jurist bij Witteveen+Bos benaderd. Deze twee juristen zijn in hun hoedanigheid betrokken bij de uitwerking van de aankomende Omgevingswet, door middel van projecten die zij doen in opdracht van de wetgever. Deze werkzaamheden bestaan bijvoorbeeld uit het uitwerken van AMVB's en het evalueren van de wetgeving. De gedachte hierachter was dat deze personen vanwege hun werkzaamheden een grote mate van kennis hebben van de inhoud en de mogelijkheden van de Omgevingswet. Om te kunnen onderzoeken hoe de geselecteerde gemeenten verwachten om te gaan met actief burgerschap onder de nieuwe wet en welke factoren zij daarbij belangrijk achten, zijn er vervolgens twee interviews met ambtenaren gepland. Dit zijn Gerry Nienhuis, senior beleidsadviseur ruimtelijke ontwikkeling bij de gemeente Delfzijl en Yoka Bartelds, jurist van de afdeling beleidsontwikkeling en programma's van de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Om daar aansluitend ook aan de kant van de bewoner te kunnen onderzoeken hoe zij de houding van de lokale overheid in hun gemeente ervaren en welke specifieke factoren zij als belangrijk aanmerken zijn er ook twee bewoners uitgenodigd voor een interview, uit elke gemeente een. De burgers zijn willekeurig geselecteerd gebruikmakend van mijn persoonlijke netwerk. Om vervolgens een beeld te krijgen van de 'houding' en werkwijze van de gemeenten van een stichting die daarmee veel ervaring heeft, is er voor gekozen om een werknemer van Landschapsbeheer Groningen te interviewen. Voor de selectie van een werknemer van de stichting is gebruik gemaakt van het netwerk van Witteveen+Bos, daar was men al bekend met Annelien Kapper Msc. Zij werkt in haar hoedanigheid als projectleider bij Landschapsbeheer Groningen veel met burgers en gemeenten in het gaswinningsgebied. Om het vraagstuk van zoveel mogelijk kanten te belichten, is er vervolgens voor gekozen om tevens een interview in te plannen met een expert op het gebied van actief burgerschap. Er is gekozen voor dr. Ward Rauws, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is geselecteerd om een goed beeld te kunnen krijgen van de meest belangrijke aspecten van actief burgerschap. Ten slotte is, gebruikmakend van het netwerk van Witteveen+Bos en planoloog, drs. Thea van Hattum-Klumper, uitgenodigd voor een interview. Dit is gedaan om vanuit het standpunt van een expert te horen, wat zij de belangrijkste factoren acht voor het realiseren van actief burgerschap. Alle geselecteerde respondenten zijn uitgenodigd door middel van een e-mail of via de telefoon. Elke uitgenodigde respondent heeft daadwerkelijk toegezegd te worden geïnterviewd, en elk interview heet plaatsgevonden.

3.5.1 Beperkingen onderzoek door interviews

Interviews zijn een goed instrument om te komen tot diepgaande kwalitatieve data. Daarbij moet in de gaten worden gehouden, dat er niet 'te diep' wordt gegraven, dit kan leiden tot miscommunicatie en misinterpretatie (O'Leary, 2010). Daarnaast kleven er nog andere beperkingen aan het gebruik van interviews. Het is vanzelfsprekend niet mogelijk om ieder persoon die wellicht iets nuttigs te zeggen heeft over het vraagstuk te interviewen. Dit kan er wellicht voor zorgen dat een hele prominente zienswijze niet boven water komt in dit onderzoek. Het is daarom van belang om bij de uitspraken van de respondenten en de analyse van de vergaarde informatie, drie vragen in het achterhoofd te houden. Deze zijn: in hoeverre valt deze informatie te generaliseren? In hoeverre is deze informatie betrouwbaar? En in hoeverre is de betrouwbaarheid van de informatie te verifiëren? Dit wordt genoemd, de drie-eenheid van generaliteit, betrouwbaarheid en validiteit (Kvale, 1996).

3.6 Analyse

De afgenomen interviews zijn zorgvuldig getranscribeerd. De verzamelde data werd echter pas informatie wanneer deze werd gezien door een theoretische bril, hiervoor zijn codes geselecteerd. Deze selectie heeft plaatsgevonden door bestudering van het conceptuele model. In dit model staan factoren die, uit de literatuur, die belangrijk zijn voor actief burgerschap en het faciliteren daarvan. Om in de verzamelde data te kunnen selecteren wanneer deze factoren daadwerkelijk worden genoemd door respondenten, zijn deze factoren, zowel aan de kant van de burger als bij de overheid aangemerkt als codes. Een voorbeeld van de codering vindt u in bijlage 4. Doormiddel van kwalitatieve analyse is gezocht naar belangrijke woorden en concepten in de data, die passen bij de thema's afgeleid uit het conceptuele model. Hierna zijn de belangrijkste thema's geselecteerd en zorgvuldig geanalyseerd. De data wordt geïnterpreteerd door middel van de theorieën die zijn bestudeerd, op deze manier wordt de data bruikbare informatie.

De volgende codes/thema's zijn aan de hand van het conceptueel model geformuleerd en gebruikt voor analyse van de transcripten.

- 'De Omgevingswet, Paradigmawisseling'
- 'Burger en Overheidsparticipatie'
- 'Omgevingsfactoren'
- 'Kunnen en willen van de burger'
- 'Kunnen en willen door de overheid'

Voor een duidelijkere bronverwijzing in de presentatie van data, is er voor gekozen om de respondenten in te delen in groepen. Deze zijn:

Groep	Respondenten
Gemeenten	- Yoka Bartelds : Gemeente Hoogezand-Sappemeer - Gerrie Nienhuis : Gemeente Delfzijl
Juristen	- Pieter-Anne Faber: Witteveen+Bos - Kars de Graaf: Rijksuniversiteit Groningen
Burgers	- Nel Arends: gemeente Delfzijl - Jos Kwakman: gemeente Hoogezand-Sappemeer
Planologen	- Annelien Kapper: Landschapsbeheer Groningen - Thea van Hattum-Klumper: Witteveen+Bos - Ward Rauws - Rijksuniversiteit Groningen

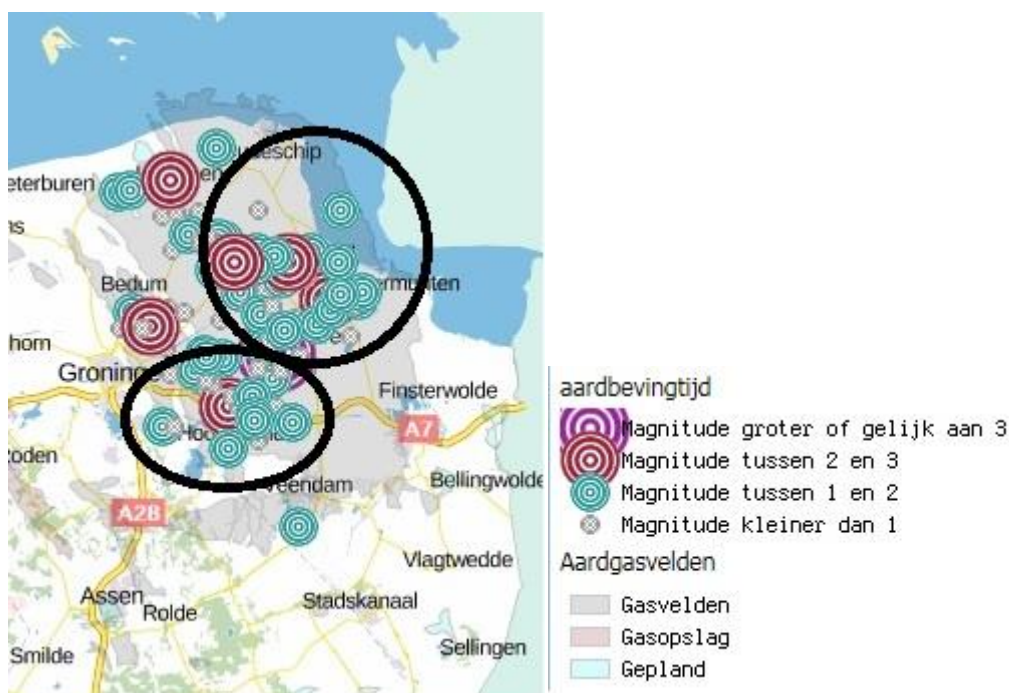
3.7 Het gaswinningsgebied in Groningen

Het onderzoek van deze scriptie zal zich focussen op twee gemeenten in het aardbevingsgebied in Groningen. Deze twee gemeenten vormen samen één case waarin wordt onderzocht welke factoren een rol spelen bij het actief burgerschap naar aanleiding van de Omgevingswet. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van drie criteria: aardbevingen, krimp en werkloosheid. De gemeenten, in het bijzonder Delfzijl, ervaren krimp (SPBG, 2014). Het percentage werklozen, ten opzichte van de rest van de provincie, is het hoogste in de twee geselecteerde gemeenten (SPBG, 2016). In beide gemeenten zijn tevens de huizenprijzen lager dan in de rest van de provincie. In figuur 8 kan worden bekeken dat de gemeenten Delfzijl en Hoogezand-Sappemeer nauwelijks meer zichtbaar zijn op de kaart, dit kan worden vertaald naar een groot aantal aardbevingen in de gebieden. Bij beantwoording van deelvraag één is dieper op selectiecriteria ingegaan, die tevens belangrijke factoren zijn.

	Gemeente Hoogezand-Sappemeer	Gemeente Delfzijl	Provincie Groningen
Niet-werkende werkzoekenden totaal...	2.910	1.861	39.949
Werkloosheid (als % van bevolking 1...	13,4	11,6	10,2
Vraagprijz (gemiddeld) [euro] [2016]	194.485	162.329	211.831
prognose bevolking totaal [personen]...	32.204	17.634	560.901
Binnenlands vertrek [aantal] [2014]	1.157	1.453	31.657

- Veel lager
- Lager
- Gemiddeld
- Hoger
- Veel hoger

Figuur 8 Vergelijking gemeenten



Figuur 9 Aardbevingen in de gemeenten

4

DATA

‘Burgerparticipatie bij de voorbereiding van projecten brengt vanzelfsprekend lokale kennis, ideeën en belangen op tafel. Het primaire belang is echter het betrekken van de burger in het besluitvormingsproces. Dat bevordert dat de informatiezoekende burger vertrouwen heeft in de rechtvaardigheid van het besluit’ (MvT, 2014).

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de uit de interviews en literatuur verzamelde data worden besproken. Er wordt begonnen met een uitleg met betrekking tot de nieuwe wet en de uitdagingen die daaruit voortkomen. Vervolgens wordt de relevante data besproken waaruit blijkt of overheden in het gebied actief burgerschap kunnen en willen faciliteren en of de burgers dan ook daadwerkelijk actief kunnen en willen worden. Tenslotte zal er worden ingegaan op de rol die de lokale overheden straks dienen te spelen en de verwachtingen die burgers en overheden in de toekomst aan elkaar mogen ontleen. De volledige transcripten van de uitgevoerde interviews zijn digitaal beschikbaar en kunnen op verzoek worden toegestuurd.

4.1.1 De Omgevingswet

Op bovenstaande wijze staat het belang van burgerparticipatie beschreven in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet. De lokale overheid zal verantwoordelijk worden voor het daadwerkelijke faciliteren van dit gedachtegoed. In de tekst van de Omgevingswet komt deze aspiratie van de wetgever echter nog niet heel duidelijk naar voren. Dit is anders, zoals hierboven te lezen is, in de Memorie van Toelichting waar wel aandacht wordt besteed aan de burger (SCP, 2016). Juristen nemen waar dat in de tekst van de wet kan worden gelezen dat de Omgevingswet zelf inderdaad meer ‘spreekt’ over participatie en draagvlak dan het geval is in de huidige wetgeving.¹ Dit is een organisch proces dat al langer gaande is. Ook buiten de Omgevingswet om lopen er allerlei initiatieven waarbij meer vorm wordt gegeven aan participatie. Er zijn al veel tendensen gaande vooruitlopend op het spoor van formele zienswijzen, waarbij er in gesprek wordt gegaan met de omgeving. Dit is een proces dat al jaren loopt en nu vanuit de Omgevingswet een formeler karakter krijgt. De wet is echter is nog vrij ‘vaag’ met betrekking tot vormgeving van participatie. Toch is de formalisering van deze bepalingen een stap vooruit, op dit moment is het nog mogelijk dat een lokale overheid participatie ‘links laat liggen’. Dit lijkt echter niet de tendens te zijn, deze is juist de laatste jaren om actief met participatie bezig te zijn. Het verschil zal uiteindelijk liggen in het feit dat ‘iets’ met participatie gedaan zal moeten worden, waar dit voorheen niet verplicht was.

¹ Groep; Juristen - Kars de Graaf

4.1.2 Vorm geven aan een paradigmawisseling

Hoewel er een zekere formalisering van participatie te bespeuren valt in de tekst van de Omgevingswet, zal het grootste gedeelte, het creëren van draagvlak en het faciliteren van participatie en inspraak plaatsvinden buiten de wettelijke kaders. De omslag naar een samenleving waarin burgers eerder betrokken worden bij planvorming en waar meer ruimte zal zijn voor particuliere initiatieven zal dan ook moeten plaatsvinden op het lokale niveau. Dit is het niveau waar aan de wetsbepalingen invulling zal worden gegeven. De wetgever noemt dit een paradigmawisseling die plaats dient te vinden. Juristen stellen echter vast dat een dergelijke paradigmaverandering niet enkel met wetgeving alleen kan worden bereikt: 'alleen wetgeving wijzigt geen cultuur'.¹ Volgens de wetgever dient er onder de lokale ambtenaren een wisseling plaats te vinden in hoe men omgaat met particuliere initiatieven. Deze omslag wordt omschreven als een overgang van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Lokale ambtenaren kunnen hiervoor steun vinden in de overheidsparticipatie trap, die in het rapport 'Loslaten in vertrouwen' (Rob, 2012) wordt gekoppeld aan de bestaande paradigmawisseling. De rollen van de overheid worden daarbij gekoppeld aan verschillende niveaus van 'reguleren' tot aan 'loslaten'. In dit rapport wordt benadrukt dat er niet één specifieke rol die voor de overheid bij elk vraagstuk gelding heeft, dit dient per onderwerp te worden bepaald. Beargumenteerd kan worden dat een grotere mate van betrokkenheid van burgers veelal positief is. Na de paradigmawisseling is het zo dat het particuliere initiatief zoveel mogelijk leidend moet zijn: 'De vitaliteit van de samenleving krijgt meer ruimte als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt' (MvT, 2014).

4.1.3 Het creëren van draagvlak

De beoogde paradigmawisseling moet zorgen voor een win-winsituatie. Deze meer 'positieve' insteek zou er voor moeten zorgen dat er in grotere mate door burgers gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt en tevens dat de overheid beleid creëert dat daarop kan en zal inspelen. De burger krijgt meer inzicht in zijn kansen en mogelijkheden, tevens is het een kans voor overheden om maatschappelijk draagvlak bij projecten te vergroten.

4.1.4 Formaliteit of meerwaarde

De overheid dient meer los te laten om uiteindelijk tot een betere en meer breder gedragen samenleving te komen, het loslaten is een middel tot dit doel. In de memorie van toelichting wordt al het betrekken van burgers en zo het vergroten van draagvlak genoemd. Vanuit het perspectief van de jurist wordt onder participatie in Omgevingswet verstaan: 'de mogelijkheid om jouw mening kenbaar te maken, op een moment dat het er nog toe zou kunnen doen en kan leiden tot wijziging van een ontwerp of een idee dat is gevormd door de overheid²'. De gedachte hierachter is dat het mogelijk is om invloed te hebben, of dit ook daadwerkelijk zal lukken is en blijft een juridische vraag. Het antwoord daarop zal afhangen van de sterkte van argumenten met betrekking tot waarom iets niet of wel door de beugel kan. Daadwerkelijke zeggenschap moet volgens juristen zeker mogelijk zijn, het is vooral belangrijk om burgers mee te nemen in het proces. Wanneer men kan zien dat het proces goed is geweest dan zal naar verwachting de graad van acceptatie van het uiteindelijke besluit ook hoger zijn. Juristen onderschrijven dat deze manier van werken op dit moment in de meeste gevallen ook gebeurt. Er wordt zelfs beweerd dat het verhaal met betrekking tot participatie in de Omgevingswet een beetje als een 'hype'³ kan worden gezien.

¹ Groep: Juristen - Kars de Graaf

² Groep: Juristen - Kars de Graaf

³ Groep: Juristen - Pieter-Anne Faber

Wanneer er puur naar de letter van de wet wordt gekeken ziet participatie en het creëren van draagvlak enkel op het wegnemen van bezwaren¹. Het motief met betrekking tot 'empowerment' van burgers komt daarin niet naar voren, in ieder geval niet met betrekking tot de eigen projecten van burgers. Het gaat bij participatie vooral om het verwerken van de belangen in projecten van anderen, bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Juristen zien in de Omgevingswet en de participatie en inspraakconstructies die daarin worden besproken een manier om verzet vroegtijdig te signaleren en eventueel daaraan tegemoet te komen. Juristen zien dit vooral gebeuren bij grote projecten of vergunningverlening. De stelling dat participatie vaak in eerste instantie vooral een formaliteit is waaraan moet worden voldaan, wordt beaamd². Echter worden er wel kansen gezien in de Omgevingswet: 'er wordt een basis gecreëerd, je bent het verplicht, dus doe het dan ook goed'. Er zullen altijd bepaalde projecten zijn waarbij participatie als een formaliteit zal worden gezien. Maar de wet biedt wel een kans om beter over zulke zaken na te denken, de wet wordt een soort kapstok. Die kapstok biedt tevens een kans voor burgers om eerder bij ontwikkelingen betrokken te raken.

4.2 Overheidparticipatieladder

Volgens de wetgever dient er een paradigmawisseling plaats te vinden, zowel bij de burger als bij de overheid. Laatstgenoemde dient zijn niveau van de overheidsparticipatieladder te kiezen aan de hand van de complexiteit van het vraagstuk, aldus de Raad voor het openbaar bestuur. Er is niet één pasklare rol voor de overheid weggelegd. De tendens naar het zoveel mogelijk loslaten wordt in de Omgevingswet wel benadrukt. Daarbij wordt zowel door juristen als gemeenten nadruk gelegd op het belang van rechtszekerheid.³⁴ Gemeenten benadrukken dat volledig loslaten een utopie is. Zij zien hun rol als dat van een politiek orgaan en een publiekrechtelijk dienstverlener. Er is een grote mate van overlap tussen deze twee werkzaamheden, daarom zal helemaal loslaten nooit een realiteit zijn zo wordt betoogd, er zal altijd een algemeen belang moeten worden bewaakt.

Er bestaat een grote mate van wisselwerking tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Er wordt een grotere mate van rechtszekerheid bereikt wanneer er sprake is van heldere en zo concreet mogelijke regels. Dit staat op spanning tot de toestand waarin initiatieven het beste gedijen: bij meer globale beschrijvingen (Beukers, 2015). Daarbij is het van belang te onthouden dat regels zich over het algemeen niet verzetten tegen flexibiliteit, maar dat juristen en ambtenaren die plannen opstellen vaak neigen naar het creëren van zoveel mogelijk rechtszekerheid.

'Natuurlijk wil iedereen zo weinig mogelijk regels en het liefst geen regels, totdat je buurman gaat bouwen'.

Deze spanning tussen ideeën van bewoners en kaders die gemeenten stellen wordt ook door stichtingen die werkzaam zijn in het gebied signaleerd. Wanneer bewoners van een bepaald dorp of gebied met een voorstel komen dan zijn dit niet noodzakelijkerwijs goed onderbouwde of gewenste plannen, vaak is er enige aanpassing nodig. Er wordt aangegeven dat er ook niet altijd van burgers verwacht kan worden dat deze naar landschapsstructuren kijken wanneer het gaat om een speeltuin⁵. Of anders, dat een plan moet worden gekoppeld aan de ligging van een dorp in de omgeving. Er zullen over het algemeen toch een aantal specifieke kaders en eisen nodig zijn die van bovenaf dienen te worden opgesteld. Wanneer dit helemaal bij de burger neergelegd zou worden dan gebeurt dit niet en bestaat die overkoepelende visie niet meer. De vragen met betrekking tot deskundigheid van de burger worden bekrachtigd door planologen, die stellen dat het voor de

¹ Groep: Juristen

² Groep: Planologen

³ Groep: Juristen

⁴ Groep: Gemeenten - Delfzijl

⁵ Groep: Planologen - Annelien Kapper

gewone buurtbewoner haast onmogelijk is om in de volle breedte alle ontwikkelingen in de leefomgeving te volgen en te kunnen begrijpen. De overheid zal hierin altijd enige rol dienen te houden.

4.3 Kan en wil de overheid participatie en initiatief faciliteren?

4.3.1 'Nee, tenzij' naar 'ja, mits'

De Omgevingswet beoogt een cultuuromslag van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' er dient aan de kant van de lokale overheid een positieve houding te worden aangemeten. Deze houding dient te bestaan uit het zoeken naar kansen in plaats van beperkingen.

Aannames

Uit gesprekken met twee gemeenten in het gaswinningsgebied kan worden geconcludeerd dat beide zich niet kunnen vinden in deze formulering van de omslag. Het zou volgens de ambtenaren impliceren dat gemeenten onder de huidige wetgeving altijd 'nee' zeggen tenzij een bepaalde handeling wordt ondernomen en dat er onder de Omgevingswet altijd 'ja' zal worden gezegd mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Geen van beide gemeenten zegt zich hierin te herkennen. Ambtenaren geven aan zich zelfs enigszins 'aangevallen' te noemen door de aannames die door de wetgever de wereld in worden geslingerd, deze worden zelfs bestempeld als 'bezijden de waarheid'. Gemeenten geven aan dat zij nu al altijd zoveel mogelijk met burgers proberen mee te denken over mogelijkheden, er wordt niet standaard 'nee' gezegd 'tenzij'. De meeste projecten en initiatieven worden al mogelijk gemaakt en er wordt zoveel mogelijk meegedacht met burgers. Daarbij wordt opgemerkt dat hier in de toekomst door de Omgevingswet niet tot nauwelijks iets aan zal veranderen. Daarbij zal het volgens de gemeenten ook niet zo zijn dat het dan altijd 'ja' zal zijn mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Er wordt en er zal maatwerk worden geleverd.

Ervaringen met de overheid

Niet alleen ambtenaren zeggen zich niet te herkennen in de 'nee, tenzij naar ja, mits' gedachte. Stichtingen die werkzaam zijn in het gebied zoals Landschapsbeheer Groningen, herkennen het standpunt van de wetgever ook niet in de gebieden in Groningen waar zij werkzaam zijn. Zij stellen dat gemeenten juist graag burgerinitiatieven willen steunen maar dat dit in sommige gevallen wordt beperkt door een gebrek aan middelen en capaciteit, pure onwil is vrijwel nooit in het spel. De Omgevingswet zal hierin in ieder geval geen wijzigingen aanbrengen, 'er is niet ineens meer geld bij gemeenten'. Er wordt opgemerkt dat factor die daarnaast ook een rol kan spelen is: het 'enthousiasme' van de ambtenaar die men voor zich krijgt. In sommige gevallen zijn projecten snel geregeld, wanneer ambtenaren in staat zijn om mee te denken met initiatiefnemers, door te bekijken wat er nodig is en wellicht door het leveren van geld of als dat er niet is: mankracht. In een andere gemeente kan een zelfde soort vraag weer heel anders uitpakken wanneer een ambtenaar bijvoorbeeld bepaalde zaken eerst in de raad wil bespreken en 'moeilijk' gaat doen over geld.

De defensieve houding bij gemeenten, met betrekking tot de aannames van de wetgever, zijn het gevolg van veelvuldige beschuldigingen niet voldoende open te staan voor de wensen en belangen van de maatschappij. Dit terwijl ambtenaren over het algemeen dienend zijn ingesteld. Wanneer het wel fout loopt, ligt de fout niet altijd aan de kant van de gemeente. Veelal ligt er dan een gebrek aan beide zijden, niet alleen door slechte communicatie maar ook door het 'vastgeroest' zitten in bepaalde gewoontes.¹

Maatwerk

Door beide gemeenten wordt benadrukt dat zij nu en in de toekomst zoveel mogelijk gebruik zullen maken van een maatwerkbenadering. Werken volgens een dergelijke benadering is volgens de ambtenaren al

¹ Groep: Planologen

handelen in de geest van de Omgevingswet. Een van de gemeenten geeft aan dat er naar aanleiding van de Omgevingswet geen verandering zal plaatsvinden in de manier waarop participatie daar op dit moment wordt vormgegeven. Daarbij is men zich al jarenlang bewust van de veranderende rol van de overheid op dergelijk gebied, dit is in de geest van de Omgevingswet. Ook juristen benadrukken het belang van maatwerk bij verschillende projecten. Per omgeving en project dient te worden bekeken wat de beste aanpak van participatie is. De tekst met betrekking tot participatie in de wet is op dit moment nog abstract. Er wordt vooralsnog volstaan met het statement dat participatie geregeld moet worden. Hoe hieraan vorm dient te worden gegeven is nog niet duidelijk¹. Daarbij is echter wel duidelijk dat de maatwerk gedachte een grote rol dient te spelen in betrekking tot uitvoering van de wet. Planologen en juristen geven daarnaast verschillende factoren aan die een rol spelen bij de keuze voor de trede op de ladder. Dit zijn factoren zoals de aard van het vraagstuk is dit complex of vrij simpel? Daarnaast dient er te worden gekeken belangen een rol spelen bij een vraagstuk. Daarbij kan het volgens planologen aanbeveling verdienen om burgers op verschillende momenten in een proces te betrekken, al naar gelang het onderwerp van het vraagstuk. Verschillende burgers bezitten verschillende kwaliteiten die bij elk onderwerp relevant zijn. Het is daarom belangrijk om in het licht van een maatwerkbenadering te investeren in relaties, zowel binnen de gemeente zelf als met de burgers.

4.4 Kan en wil de burger wel participeren en initiëren?

4.4.1 De wil om actief te worden

De Omgevingswet beoogt een paradigmawisseling niet alleen aan de kant van de overheid, maar ook bij de burger. Bij het opstellen van deze nieuwe wet heeft de wetgever de burger voorop gezet. Dit zijn niet alleen de initiatiefnemers maar ook burgers die willen participeren in besluitvorming. De lokale overheden dienen dit zoveel mogelijk te faciliteren en waar het kan de burger zoveel mogelijk los te laten. Willen en kunnen burgers eigenlijk wel actief worden in hun leefomgeving? Zal dit veranderen onder de Omgevingswet?

Interesse

Gemeenten geven aan dat er onder de huidige wetgeving weinig interesse is om te participeren in besluitvorming en dat er niet veel particuliere initiatieven zijn. Daarbij wordt aangegeven dat burgers wel worden uitgenodigd om deel te nemen aan besluitvorming, op verschillende manieren. Vooralsnog lijkt dit de individuele burger echter niet of nauwelijks te interesseren. Gemeenten geven aan dat bewoners in veel gevallen pas iets van zich laten horen, wanneer zij merken dat zij door bepaalde plannen in hun handelen beperkt worden, echter is het dan vaak al 'te laat'. Deze 'desinteresse' van een groot deel van de bevolking wordt beaamd door planologen: 'Sommige ontwikkelingen hebben mensen eigenlijk helemaal niet zoveel mee, of hebben ze niet zoveel behoefte om iets over te zeggen'. Bewoners voelen zich pas aangesproken wanneer de plannen zich al in een concreet stadium bevinden, veelal heeft protesteren dan al geen zin meer. Dit kan burgers het idee geven dat de gemeenten en andere partijen beslissingen nemen zonder hen te raadplegen, terwijl hen wel de mogelijkheid is gegeven te participeren.

Gemeenten geven aan dat er wel burgers zijn die met sociale initiatieven naar hen toe komen, maar dat zij niet verwachten dat dit anders zal zijn onder de Omgevingswet. Ze geven aan dat er altijd mondige burgers zijn en dat er altijd een grote groep zal zijn die deze mondige burgers volgt. Echter is er een overgroot deel van de bevolking dat zich er niet voor interesseert, die voldoende heeft aan zijn eigen persoonlijke problematiek. Het wel of niet participeren in projecten met betrekking tot de openbare ruimte kent volgens gemeenten vaak een individueel motief. Het begint dikwijls met een persoon die zich 'ergens aan ergert'². Dit is volgens beide gemeenten duidelijk zichtbaar in de aanleiding tot de activering van burgers. Geconstateerd

¹ Groep: Juristen - Pieter-Anne Faber

² Groep: Gemeenten

wordt dat wanneer bewoners van de beide gemeenten willen participeren of initiëren dit vaak een negatieve aanleiding kent. Men wil bijvoorbeeld voorkomen dat een project zich in hun woonomgeving vestigt, de ultieme Nimby's. Er is dan een groep bewoners, actief vanwege verzet, deze negatieve aanleiding leidt dan tot een gezamenlijke opstand.

Niet helemaal in lijn met de visie van gemeenten, wordt gesteld, dat er niet altijd per se sprake is van desinteresse aan de kant van de burger. De vorm waarin iets georganiseerd wordt, de geschiedenis van een gebied, of een combinatie daarvan, kunnen ook van invloed zijn¹. Bewoners van de gemeenten geven hierbij zelf ook aan dat de manier waarop de gemeente ergens mee om gaat, of hen benadert ook belangrijk is. Er wordt aangegeven dat wanneer het duidelijk is dat de gemeente burgers ergens bij wil betrekken, zodat ze dan minder zelf hoeven te doen, dit als negatief wordt ervaren. De respondenten geven aan niet te willen 'meewerken aan verkapte bezuinigingsmaatregelen'². Echter als er iets wordt opgezet, waar beide partijen profijt bij hebben, zijn de burgers niet onwelwillend.

Bewustwording van de leefkwaliteit

Stichting Landschapsbeheer Groningen stelt een ander interessant aspect aan de kaak. In de dorpen in oost Groningen stammen de bewoners die actief worden in de leefomgeving vaak niet van oorsprong uit de dorpen zelf. Daarbij wordt betoogd dat deze 'import' vaak wat mondiger is, maar daarnaast ook meer 'zien'. Deze mensen kiezen er vaak bewust voor om ergens te gaan wonen en bezitten een breder referentiekader met betrekking tot wat ze mooi en belangrijk vinden. Dit in tegenstelling tot een familie die al drie generaties op dezelfde plek woont. Er is dan een verschil met betrekking tot het bewust zijn van de eigen leefkwaliteit, er ontbreekt bij sommigen een referentiekader waaraan de eigen omgeving kan worden getoetst.

4.4.2 Mentaliteit en externe factoren

Dit onderzoek is gericht op één specifieke case met twee gemeenten in het gaswinningsgebied in Groningen. Experts stellen dat juist in een dergelijk gebied meer profijt zou kunnen worden behaald door de paradigmawisseling die de wetgever beoogt, een gebied waar niet altijd evenveel vertrouwen is maar waar wel grote vraagstukken liggen³. In het gaswinningsgebied in Groningen is het volgens een expert met betrekking tot burgerinitiatieven de vertrouwensbreuk tussen burger en overheid heel bepalend met betrekking tot de bereidheid van de bevolking om actief te worden in de leefomgeving. Externe factoren zoals krimp, werkloosheid en aardbevingsproblematiek kunnen een soort urgentie creëren die mensen kan verbinden. Dit geeft een kans om in een gebied, de lokale kwaliteiten te activeren in verzet tegen een 'gemeenschappelijke vijand'. Dit is echter vanwege het gebrek aan vertrouwen een moeilijk vraagstuk.

Externe factoren

Met betrekking tot de rol van de externe factoren op het actieve burgerschap in de gemeenten in het gaswinningsgebied lopen de meningen uiteen. Het zijn vooral de experts die van mening zijn dat de besproken factoren van invloed zijn, zowel in positieve als negatieve zin. Zij stellen dat zulke factoren echt 'de kern' van bewoners raken. Er wordt gesteld dat bewoners veel eerder geneigd zullen zijn om 'ergens aan mee te doen' wanneer 'iets' een primaire behoefte raakt, zoals werk of woning. Verder wordt het belang van de mentaliteit in een regio genoemd, in specifieke regio's kan dit een belangrijke rol spelen.

Mentaliteit

Uit meerdere interviews met respondenten komt naar voren dat er in beide gemeenten, maar vooral in de gemeente Delfzijl sprake is van een zekere 'negatieve mentaliteit' onder bewoners. Een medewerker van Landschapsbeheer Groningen heeft aangegeven dat in het gaswinningsgebied zeker een negatieve mentaliteit

¹ Groep: Planologen

² Groep: Burgers

³ Groep: Planologen - Ward Rauws

bestaat. Deze is nog het meest duidelijk aanwezig in de gemeente Delfzijl, zoals wordt bevestigd door een inwoner van deze gemeente. De bewoner geeft aan dat er in de gemeente een negatieve houding bestaat ten opzichte van de eigen leefomgeving. 'Je zult een Damster nooit slecht horen praten over Appingedam, maar een Delfzijlster praat wel heel slecht over Delfzijl'. De bewoonster geeft aan dat zij niet denkt dat dit per se een gevolg is van bestaande externe factoren zoals aardbevingen en krimp: 'Die negativiteit bestond ook al voor de aardbevingen, dat is de mentaliteit van de Delfzijlster'. De negatieve mentaliteit zou meer een gevolg zijn van meerdere factoren in de geschiedenis van Delfzijl. De ooit (beoogd) grote industriestad die mede door het wegblijven van industrie en de krimp die daarvan het gevolg is in verval is geraakt. Daarnaast hebben we Delfzijlsters volgens de bewoners al veel slechte ervaringen met het ambtelijk apparaat in hun gemeente. In het verleden zijn er conflicten binnen de gemeente geweest met betrekking tot onder andere vriendjespolitiek. Dit heeft tot gevolg gehad dat er wel eens een Burgemeester of Wethouders zijn weggestuurd. De bewoner geeft aan dat deze negatieve blik met betrekking tot de eigen leefomgeving en een verminderd vertrouwen heeft geleid tot een bevolking die liever 'blèrt dan dat ze er zelf tijd in steken'.

4.5 Daadwerkelijk actief 'kunnen' worden

De Omgevingswet vraagt een meer actieve houding van de burger. Een burger die het over het algemeen al druk heeft met vele andere verplichtingen en activiteiten.

4.5.1 Soorten actief burgerschap

Door planologen worden drie 'soorten' actieve burgers onderscheiden. Over het algemeen is er altijd een groepje 'pioniers', mensen die het leuk vinden om actief te zijn in de leefomgevingen die ook een netwerk bezitten dat het mogelijk maakt dat zij dergelijke activiteiten ondernemen. Dit zijn de bewoners die zelf initiatieven gaan opzetten, die een droom hebben en een maatschappelijke drive om wat meer te betekenen voor de zwakkeren in de samenleving, dit is echter maar een klein groepje. Daarnaast zijn er projecten waarbij de gemeente een uitnodigende rol speelt. De derde vorm zijn meer de intermediairs, de begeleidingsbureaus zoals een Landschapsbeheer Groningen¹. Respondenten zijn in overeenstemming dat de eerste groep burgers bovengenoemde burgers vaak oververtegenwoordigd is bij actief burgerschap, dit zou kunnen leiden tot een verminderde mate van representativiteit.

4.5.2 Representativiteit

Niet iedere burger heeft de tijd, zin en kwaliteiten om actief te worden in de leefomgeving. Dit kan leiden tot negatieve effecten, zo wordt beaamd². Wanneer een gemotiveerde burger een project opzet, dan gebeurt dit vaak met een aantal gelijkgestemde medebewoners. Dit zijn personen waarbij de initiatiefnemer het gevoel heeft dat hij of zij met deze personen een bepaald project kan uitvoeren. Het project wordt dan opgesteld vanuit een bepaalde ambitie, met bepaalde normen en waarden. De vraag die daarbij relevant is, is in hoeverre deze groepen open zullen staan voor het betrekken van 'andere' groepen bewoners bij 'hun' project. De burger dient meer zelf te gaan doen, maar het verdient volgens experts aanbeveling om te bekijken voor wie ze dat dan daadwerkelijk gaan doen. Een ambtenaar van de gemeente Hoogezand-Sappemeer beaamt deze spanning. De gemeente is het er mee eens dat het van belang is om alert te zijn wanneer bijvoorbeeld een groep zegt te 'spreken voor de hele wijk'. Het is van belang in het achterhoofd te houden dat dit niet daadwerkelijk zo dient te zijn, maar dat er ook een groep kan zijn die een project wel een goed idee vindt en daarom 'stil' is en dat er ook een groep kan zijn die er simpelweg niets van vindt. De kwestie representativiteit

¹ Groep: Planologen: Ward Rauws

² Groep: Planologen

wordt ook bij adviesbureaus gesignaleerd, daar wordt nagedacht over andere manieren van inspraak, zodat andere mensen, dan de gebruikelijke insprekers, de gelegenheid krijgen om hun verhaal te doen.

4.5.3 Recht om niet te willen participeren/gedepolitiseerd burgerschap.

De wetgever zou graag zien dat bewoners meer eigenaarschap dienen te nemen voor hun eigen leefomgeving. Gemeente Hoogezand-Sappemeer geeft daarbij aan dat deze verwachting vorm geeft aan een legitieme discussie met betrekking tot de terugtrekkende rol van de overheid. Daarbij geeft men aan dat gemeenten simpelweg niet altijd meer het geld hebben om alles met betrekking tot de leefomgeving tot in de puntjes te regelen. Er dient volgens de gemeente te worden bekeken of verwachtingen niet aangepast moeten worden met betrekking tot de leefomgeving. Verderop zal hier op in worden gegaan. Bekeken moet worden of het wel zo vanzelfsprekend moet zijn dat de gemeente voor honderd procent voor de openbare ruimte staat, of dat de openbare ruimte van een ieder is en dat als men er wat van vindt dat die persoon er dan wat aan kan doen. Dit is een lopende discussie, aldus de gemeente Hoogezand-Sappemeer. Volgens een expert met betrekking tot actief burgerschap, is het echter van belang om in de gaten te houden dat het niet willen participeren van een individu of een groep niet als 'verdacht' moet worden beschouwd. Ook betekent het feit dat er meer ruimte wordt gegeven aan de burger niet dat die burger het recht verliest om nog kritisch te zijn, zonder dat deze het zelf wil oplossen.

4.6 Is er dan nog een rol voor de overheid, hoe wordt deze rol uitgevoerd?

Nu er onder de Omgevingswet aan de burger een meer zelfstandige rol wordt toebedeeld, kan de vraag worden gesteld: welke rol dient de overheid nu te spelen?

4.6.1 Kaderstellen en het algemeen belang

Ook onder de Omgevingswet en met een tendens richting terugtrekking blijft het stellen van kaders een belangrijke taak voor overheden. Onder de aankomende Omgevingswet zal dit volgens gemeenten betekenen dat het belangrijk is om altijd het gesprek aan te gaan met burgers, maar dat er daarbij wel een kader dient te bestaan met betrekking tot wat wenselijk en mogelijk is: 'regels zijn er niet voor niets'. Wel wordt er al Omgevingswet conform gedacht, in die zin dat men al probeert meer globale kaders te schetsen in gebieden. Gemeenten herkennen de spanning tussen het hebben van zo weinig mogelijk regels en het algemeen belang wel als 'het speelveld van de gemeente'. Deze wisselwerking zal uiteindelijk zorgen voor verschillen tussen gemeenten.

'Een duidelijke rol voor de overheid is het borgen van collectieve waarden, daar hoort ook een stukje kaderstellen bij'

Deze kaders die worden gesteld door de overheid, worden gesteld om een bepaalde mate van kwaliteit te bewaken waarvan is afgesproken dat deze gehandhaafd moet worden. Volgens juristen bestaat hier de spanning met het creëren van draagvlak. Voor sommige projecten is dit haast onmogelijk, daar krijg je nooit draagvlak voor, echter soms zal het in het algemeen belang zijn dat een dergelijk project doorgang vindt. Dit zal onder de Omgevingswet niet anders zijn.

4.6.2 Verwachtingsmanagement

Zoals uit de data valt af te leiden, wordt er veelvuldig gesteld dat er altijd een bepaald kwaliteitsniveau door de overheid gegarandeerd moeten worden. Het is daarbij wel van belang dat overheden en burgers met elkaar

¹ Groep Planologen

in gesprek gaan om deze basiskwaliteit vast te stellen. Boven op deze basis liggen dan de mogelijkheden voor de actieve burgers, met betrekking tot de toegevoegde kwaliteit dient ook communicatie over en weer plaats te vinden. Het beeld dat overheden zich terugtrekken en dat burgers het overnemen is volgens experts te simplistisch. Hierbij verdient het aanbeveling om als overheid en burger gezamenlijk aan verwachtingsmanagement te doen. Dit vraagt van beide kanten een actieve houding. De precieze inhoud van de rol van de gemeente zal tevens afhangen van het schaalniveau waarop vraagstukken worden aangepakt.

4.6.3 Open houding

Communicatie is volgens alle respondenten een belangrijk aspect zowel onder de huidige als bij de beoogde nieuwe rol van de overheid onder de Omgevingswet. Het is van belang om duidelijk te communiceren met burgers. Wanneer men het gevoel krijgt alleen maar een agenda van de gemeente te mogen uitvoeren, willen bewoners dit vaak niet. Dit laat echter niet weg dat wanneer een project zich in een meer concreet stadium bevindt, je in Nederland toch 'gewoon' te maken zal krijgen met regelgeving, dan zal er moeten worden onderzocht wat er binnen de gestelde kaders mogelijk is. Daarbij is het belangrijk dat een gemeente zich transparant en betrouwbaar opstelt tegenover de burger. De burger en overheid dienen elkaar wel te kunnen vinden enig opportunisme speelt hierbij aan beide kanten nog wel een rol. Een gemeente zal alsnog een afweging moeten maken, wanneer er sprake is van meerdere initiatieven, welk initiatief het meest gewenst is. Hierover zouden geen spanningen moeten ontstaan wanneer de gemeentelijke agenda maatschappelijk geborgd is. Daarnaast is het van belang dat wanneer een initiatief in eerste instantie niet binnen de gemeentelijke plannen past, ambtenaren dit zo duidelijk mogelijk communiceren en met de initiatiefnemer gaan kijken naar de mogelijkheden om een project wel te realiseren.

4.7 Synthese

Uit de bovenstaande data wordt duidelijk dat er vooral in de gemeente Delfzijl factoren gelden die het actief worden van burgers negatief beïnvloeden. In combinatie met de situatie die wordt beoogd door de Omgevingswet, een situatie waarin burgers meer verantwoordelijkheden krijgen, kan dit negatieve gevolgen hebben. Dit gebeurt vooral wanneer de overheid meer terugtreedt uit het fysieke domein. In de gemeente Delfzijl komen uit de data factoren naar voren die het gevolg zijn van een of meer verschillende plaatselijke elementen. Dit heeft ertoe geleid dat er onder de burgers weinig vertrouwen is in de lokale overheid en bestaan er negatieve gevoelens met betrekking tot de eigen leefomgeving. Juist deze negatieve houding van de bewoners kan leiden tot een soort 'Tragedy of the Commons' in het gebied, waar er een onderbenutting plaatsvindt van kansen die er lokaal bestaan om de leefomgeving te verbeteren. Dit gebeurt omdat niemand zich geroepen voelt om daadwerkelijk actief te worden en iets te veranderen of te verbeteren. Uit de data kan worden afgeleid dat er een taak ligt voor de overheid om de verwachtingen van de burgers te managen, om zo een groei van het wantrouwen en een verdere passieve houding van burgers te voorkomen. Een duidelijke manier van communiceren is hierbij van groot belang, een transparante overheid vergroot het vertrouwen van de burger.

5

CONCLUSIE

5.1 Inleiding

In deze afstudeerscriptie is onderzoek gedaan naar de factoren die van belang zijn voor het realiseren van actief burgerschap naar aanleiding van de Omgevingswet, in het gaswinningsgebied. Hiermee zal een bijdrage worden geleverd aan het debat over hoe lokale overheden hier nu en straks uitvoering aan kunnen geven. Dit onderzoek bevat ten eerste een theoretisch kader, opgesteld na het doen van een literatuurstudie. Het tweede deel van het onderzoek bevat een kwalitatief onderzoek met betrekking tot een specifieke case in het gaswinningsgebied in Groningen. In dit laatste hoofdstuk zal naar aanleiding van de theorie en het empirische onderdeel een conclusie worden opgesteld. Hier zal een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag van dit onderzoek: 'Welke factoren spelen er bij het realiseren van actief burgerschap op basis van de Omgevingswet, zowel aan de kant van de burger als bij de lokale overheid, in het gaswinningsgebied in Groningen?' Dit antwoord wordt geformuleerd na beantwoording van de deelvragen. Om hierop een duidelijk en bruikbaar mogelijk antwoord te kunnen formuleren, zal zoveel mogelijk een onderscheid worden gemaakt tussen data die geldt voor het gaswinningsgebied en data die in het algemeen gelding heeft. Daarna zullen enkele aanbevelingen worden gegeven voor verder onderzoek en zal er worden gereflecteerd op de conclusies die uit de resultaten worden getrokken.

5.2 Welke problematiek kent het geselecteerde gebied? Is dit van invloed op actief burgerschap in de gebieden.

Voor de geselecteerde gemeenten, Hoogezand-Sappemeer en Delfzijl zijn in deze scriptie drie factoren vastgesteld die in het gebied een rol spelen. De verwachting naar aanleiding hiervan was dat deze factoren, aardbevingen, krimp en werkloosheid, zowel in positieve als in negatieve zin een rol zouden kunnen spelen bij het actief worden van bewoners. In de positieve zin door het creëren van een zekere urgentie, waardoor burgers samenwerken tegen een soort een soort gezamenlijke opponent. In negatieve zin, door dat dit zou kunnen leiden tot een verslechtering in de subjectieve waardering van de kwaliteit van de leefomgeving. Wanneer de bevolking weinig waarde hecht aan de kwaliteit van de eigen leefomgeving kan de geneigdheid om actief te worden lager zijn.

Uit de data kan worden afgeleid dat de genoemde factoren vooral in de gemeente Delfzijl een rol spelen, in wisselende mate. Deze worden echter niet door respondenten aangemerkt als een directe beïnvloeding van burgers. Uit de synthese komt echter een aanverwante factor naar boven, die vooral in de gemeente Delfzijl zichtbaar is. Er komt naar voren dat er in de gemeente Delfzijl sprake is van een negatieve mentaliteit met betrekking tot eigen leefomgeving, tevens lijkt er weinig vertrouwen te zijn in de lokale overheid. Door deze

data wordt het vaststellen van die zelfde moeizame relatie door Fontein et al. (2012) bekrachtigd. De negatieve blik waarmee de Delfzijlster naar de eigen leefomgeving kijkt, is het gevolg van verschillende gebeurtenissen in het verleden van het dorp. Krimp is daarbij een factor die wel doorschemert in de data, als een onderdeel van de ontwikkelingen die zich hebben afgespeeld. Expliciet worden de geselecteerde factoren desgevraagd echter niet genoemd als een directe aanleiding. In de gemeente Hoogezand-Sappemeer wordt geen enkele van de factoren desgevraagd als relevant aangemerkt voor het wel of niet actief worden van burgers.

5.3 Kan en wil de burger wel actief worden? Welke factoren spelen hierbij een rol?

5.3.1 Bereidheid in het gaswinningsgebied

De negatieve mentaliteit en het gebrek aan vertrouwen leiden er in de gemeente Delfzijl toe dat men daar minder snel naar de overheid zal stappen met een positief initiatief. Daarnaast heeft men daar een houding ontwikkeld die er toe leidt dat er wel kritiek wordt geleverd, maar er weinig zelf wordt ondernomen. Er kan worden aangenomen dat de bereidheid van burgers door een gebrek aan bewustzijn van de kwaliteit van de leefomgeving, daardoor niet groot is. In Hoogezand-Sappemeer wordt deze zelfde mentaliteit en gebrek aan vertrouwen niet ervaren. Door burgers van de beide gemeenten wordt aangegeven, dat de bereidheid om 'iets te doen' grotendeels afhangt van hoe de lokale overheid zich opstelt. In lijn met de constatering van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) die stelt dat burgers over het algemeen wel iets in hun leefomgeving zouden willen doen wanneer ze daarvoor op de juiste manier benaderd worden, geven bewoners aan niet per definitie onwelwillend te zijn om iets voor hun omgeving te doen. Echter stellen zij niet voor het karretje van de gemeente te willen worden gespannen in het kader van een overheidsbezuiniging.

5.3.2 Motieven in het gaswinningsgebied

In lijn met de constatering van Salverda et al. (2014) wordt duidelijk dat de bewoners van de geselecteerde gemeenten vooral actief worden naar aanleiding van (vaak) negatieve gebeurtenissen in de eigen directe omgeving. Zij handelen over het algemeen vanuit een individueel motief, 'ik wil dit niet, dus ga ik me er tegen verzetten of iets anders voorstellen'. Dit komt niet overeen met de eerdere vermelde constatering van Huurenkamp et al. (2016) die stellen dat de directe aanleiding voor het actief worden van burgers veelal niet in de persoonlijke sfeer kan worden gevonden. Dit onderscheid kan worden verklaard door de focus van de onderzoeken. Waar Huurenkamp et al. (2016) zich richten op leefbaarheidsprojecten in de wijk, richten Salverda et al. (2014) zich op projecten in het natuurdomein.

5.4 Kan en wil de overheid actief burgerschap faciliteren? Welke factoren spelen hierbij een rol?

5.4.1 Paradigmawisseling in het gaswinningsgebied

Uit de data blijkt dat de geselecteerde gemeenten niet herkennen dat de besproken paradigmawisseling dient plaats te vinden in hun eigen ambtelijk apparaat. Er wordt aangegeven dat er al voldoende wordt gewerkt volgens het idee van de Omgevingswet. Dit houdt in dat gemeenten aangeven dat zij nu al voldoende doen om actieve burgers te faciliteren en dat zij niet verwachten dat hier na de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderingen in op zullen treden. Bewoners van het gebied en stichting Landschapsbeheer Groningen beamen de welwillende houding van gemeenten. De lokale overheden zeggen dan ook zich niet te kunnen herkennen in het 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' denken, maar geven aan dat zij in alle gevallen maatwerk proberen te leveren.

5.4.2 Beperkingen

Geld

Beperkingen met betrekking tot het 'kunnen' faciliteren kunnen volgens gemeenten worden gevonden in een beperkte aanwezigheid van financiële middelen. Gemeenten en juristen zijn het met elkaar eens dat er niet ineens meer geld zal zijn voor projecten wanneer de Omgevingswet in werking treedt. De belangenafweging die nu door lokale overheden plaatsvindt met betrekking tot de wenselijkheid van initiatieven en participatie, zal onverminderd doorgaan, hierbij zal de politieke agenda van gemeenten een rol blijven spelen. Tevens kan hier in sommige gevallen worden gedacht aan een grotere rol voor lokale stichtingen die burgers in een vroeger stadium bij hun projecten kunnen begeleiden.

Desinteresse en een gebrek aan vertrouwen

Data uit beide gemeenten geeft aan dat er geworsteld wordt met de vraag hoe burgers eerder kunnen worden betrokken bij beleidsvorming of kunnen worden gestimuleerd om met initiatieven te komen. Daarnaast is men zich er tevens van bewust dat er een zekere spanning bestaat tussen het actief enthousiasmeren van burgers en het recht kritisch te zijn maar om niet actief te willen worden. Er wordt aangegeven dat er nu al veelvuldig de mogelijkheid wordt gegeven om te participeren, maar dat de bevolking hier vooralsnog weinig gebruik van maakt. Het is onduidelijk wat hier in meerdere of mindere mate de oorzaak van is. Echter kunnen desinteresse en een gebrek aan vertrouwen kunnen in de lokale overheid als een factor worden aangewezen. Beide gemeenten geven aan dat dit een probleem kan zijn wanneer een grotere mate van actief burgerschap wordt beoogd. Op dit moment besluiten burgers nog vaak om actief te worden wanneer ze merken dat zij persoonlijk ergens negatief door geraakt worden. Echter is veelal het formele besluit dan al genomen. Juristen geven aan dat de Omgevingswet geen handvaten biedt om burgers er toe te motiveren om eerder actief te worden. Een ambtenaar van de gemeente Delfzijl gaf aan dat hij zich zou verdiepen in een notitie met betrekking tot uitnodigingsplanologie, veel concreter worden de plannen echter niet aangegeven.

Representativiteit

Uit het onderzoek blijkt dat de actieve burgers in de gemeenten veelal bestaan uit dezelfde personen, volgens ambtenaren en burgers. Gemeenten geven aan dat zij erkennen dat een actieve groep bewoners niet noodzakelijkerwijs de mening van het hele dorp of wijk vertegenwoordigt. Echter worden geen specifieke maatregelen aangegeven om de representativiteit in de gemeenten te vergroten. Ondervraagde bewoners van de gemeenten geven tevens aan dat het vaak een redelijk vaste groep bewoners is die actief is in hun woonomgeving. Zij geven echter niet aan dat zij dit als storend beschouwen. De bewoners geven aan dat zij zouden kunnen participeren wanneer zij dit zouden willen, maar dat zij er in veel gevallen bewust voor kiezen om dit niet te doen.

Deze visie komt overeen met de stelling van Salverda et al. (2014) wanneer hij stelt dat representativiteit vooral een waarde is die bij overheden speelt en dat de burger deze veel minder nastreeft. Daarbij stellen Oude Vrielink et al. (2011) dat een verminderde representativiteit niet per definitie negatief hoeft te zijn wanneer actieve burgers met hun projecten maar een groot gedeelte van de bevolking bereiken. Het aantal initiatiefnemers is dan beperkt, maar het bereik heel breed. Dit is in overeenstemming met wat burgers in Hoogezand-Sappemeer aangeven. De burgers kiezen er niet altijd voor om mee te doen met bepaalde projecten maar dit betekent niet dat zij er geen profijt van hebben.

5.4.3 Het kiezen van een trede

Algemeen

De trede van de overheidsparticipatieladder die wordt bekleed door de lokale overheden, dient te worden bepaald door de aard van het vraagstuk en de belangen die daarbij spelen. Er bestaat geen pasklare rol die de overheid altijd bij elk vraagstuk kan aannemen (Rob, 2012). Uit de data blijkt dat experts uit het werkveld verschillende factoren aanmerken die de keuze voor de rol kunnen beïnvloeden. Daarbij kan gedacht worden aan het moment waarop burgers worden betrokken bij beleidsprocessen en andere factoren zoals de complexiteit en de belangen die daarbij een rol spelen. De schaal waarop het vraagstuk is uitgezet is daarbij ook van belang. Bij lokale vraagstukken zal er een grotere mate van communicatie moeten plaats vinden. Wanneer het gaat om vraagstukken op een grotere schaal, die een groter algemeen belang dienen, wordt het moeilijker voor overheden om alle belanghebbenden daarbij zo goed mogelijk te kunnen betrekken.

In het gaswinningsgebied

De onderzochte gemeenten geven aan dat zij werken vanuit een maatwerkbenadering. Dit houdt in dat gemeenten aangeven dat ze zoveel mogelijk per vraagstuk bekijken wat ze kunnen doen om de burger daarin te faciliteren. Uit de data blijkt dat de gemeenten niet van plan zijn om vooralsnog hun werkwijze aan te passen wanneer de Omgevingswet in werking treedt. De maatwerk manier van werken sluit goed aan bij de verschillende rollen die de overheid op de overheidsparticipatieladder kan bekleden.

5.5 Is er dan nog een rol voor de overheid onder de Omgevingswet? Hoe wordt deze rol uitgevoerd?

5.5.1 Garanderen vs. Stimuleren

Wanneer burgers zoveel mogelijk wordt losgelaten zou vitaliteit in de samenleving meer ruimte moeten krijgen, zo wordt betoogd in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet. Hieruit valt echter af te leiden, dat er voor de overheid nog altijd een rol zal blijven bestaan. De vitaliteit van de samenleving zal meer ruimte 'krijgen' wanneer de lokale overheid de burger zoveel mogelijk loslaat. In deze formulering ligt een belangrijke rol voor de lokale overheid besloten, die van 'belangenbewaker'. Aan de ene kant dient aan de burger en zijn initiatieven zoveel mogelijk ruimte te worden gegeven, aan de andere kant is er een bepaald kwaliteitsniveau dat gegarandeerd dient te worden. Een ieder zal zoveel mogelijk vrijheid willen om zijn of haar eigen belang te behartigen, de lokale overheid zal dit zoveel mogelijk dienen te faciliteren. Er moet echter wel een grens worden getrokken, het algemene belang en de basiskwaliteit van de leefomgeving dienen niet in het geding te komen. De lokale overheid zal daarom een basiskwaliteit dienen te garanderen, terwijl alles van toegevoegde waarde wordt gestimuleerd. Een gebrek aan middelen bij gemeenten kan hier invloed op hebben. Onvoldoende geld om alles te kunnen realiseren en een groter aandeel van bottom-up projecten, kan er toe leiden dat er minder kansen zijn voor gemeenten om het eigen beleid tot uitvoering te brengen. Dit kan tot druk leiden op het beoogde kwaliteitsniveau.

5.5.2 Verwachtingsmanagement

Het is dan ook van belang om met burgers in gesprek te gaan met betrekking tot wederzijdse verwachtingen. Er dient een gesprek te worden aangegaan met betrekking tot de realisatie van een bepaalde basiskwaliteit in de gemeenten en de verwachtingen die zowel burger als overheid daarbij hebben. Gemeenten kennen een bepaalde agenda met betrekking tot wat zij graag gerealiseerd zouden zien in hun gemeente, echter is er een gebrek aan geld. Hier ligt de kans voor burgers om met initiatieven te komen om een gewenste mate kwaliteit te realiseren, communicatie is daarbij het credo. Een tweede mogelijkheid daarbij is dat gemeenten de verwachtingen die burgers hebben met betrekking tot hun taken, managen. Daarbij kan als stelling worden aangegeven, dat het in huidige tijden wellicht niet meer zo vanzelfsprekend kan zijn dat de gemeenten volledig

voor de openbare ruimte staan, maar dat daarin toch een grotere mate van eigenaarschap van bewoners in dient te worden ontwikkeld.

5.6 'Welke factoren spelen er bij het realiseren van actief burgerschap in het gaswinningsgebied een rol op basis van de Omgevingswet, zowel aan de kant van de burger als bij de lokale overheid, in het gaswinningsgebied in Groningen?'

Bewoners in het onderzochte gebied, vooral in Delfzijl, geven de eigen woonomgeving geen hoge waardering. Hierbij is het van belang om te onthouden dat dit niet noodzakelijkerwijs voor alle burgers waar is. Tevens dragen andere factoren zoals een gebrek aan vertrouwen in de lokale overheid en een veelal algemene desinteresse er aan bij dat het stimuleren van actief burgerschap in het gebied moeizamer zal verlopen dan andere delen van het land, dan gebieden die de specifieke problematiek van de onderzochte gemeenten niet of in mindere mate kennen. Er kan worden geconcludeerd dat de bewoners niet per definitie onwelwillend zijn om iets te doen, maar dat zij in veel gevallen toch worden tegengehouden. Wanneer gemeenten deze actieve burgers toch uit hun schulp willen trekken, moeten zij deze op de juiste manier benaderen en faciliteren, communicatie is daarbij belangrijk. Het gebrek aan vertrouwen hoeft niet onoverkomelijk te zijn wanneer overheden een nieuwe wijze verzinnen om met burgers de dialoog aan te gaan. Het verdient aanbeveling om daarbij duidelijk te zijn met betrekking tot de belangen die er spelen en uit te leggen hoe bewoners persoonlijk ergens van kunnen profiteren. Dan kan in overleg worden getreden en kunnen beide partijen hun verwachtingen naar elkaar uitspreken.

Gebrek aan financiële middelen bij gemeenten, is niet alleen een factor in het gaswinningsgebied in Groningen. Echter, vanwege de hierboven besproken factoren, zoals een gebrek aan vertrouwen, is het van groot belang om goed te communiceren, waarom iets wel of niet kan en waarom een bepaald project de voorkeur verdient boven een ander. Dit om het gebrek aan vertrouwen in ieder geval niet nog groter te laten worden. Een verminderde mate van representativiteit hoeft daarbij door de gemeenten niet per definitie als negatief te worden beschouwd. In krimpgebieden waar voorzieningen onder druk komen te staan, verdient het aanbeveling om minder nadruk te leggen op een grote mate van representativiteit. Een nadruk hierop lijkt door het gebrek aan burgers die wel actief zouden willen worden niet goed houdbaar. Dit loslaten zorgt ervoor dat dan een acceptabel niveau van voorzieningen en kwaliteit kan blijven bestaan, met behulp van een bepaalde groep bewoners. Wat een acceptabel niveau is zal in onderling overleg tussen beide partijen moeten worden vastgesteld. Gemeenten dienen daarbij dus zeker nog een grote rol te spelen. Die zal bestaan uit het garanderen van een niveau van kwaliteit met van de leefomgeving, daarnaast dienen lokale overheden bewoners meer te stimuleren om zelf actief te worden. Het helemaal loslaten van de burger zal daarbij in veel gevallen geen doel moeten zijn. Per vraagstuk zal moeten worden bekeken, welke rol de overheid zal kunnen en moeten spelen. Op deze wijze kan maatwerk worden geleverd en een goede kwaliteit van de leefomgeving worden gegarandeerd en behouden en verder gestimuleerd.

6

AANBEVELINGEN, DISCUSSIE EN REFLECTIE

6.1 Aanbevelingen

In deze paragraaf zullen enkele aanbevelingen worden gedaan voor gemeenten en voor verder onderzoek.

6.1.1 Aanbevelingen voor gemeenten

Naar aanleiding van de bevindingen in deze scriptie kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan, die relevant kunnen zijn voor gemeenten in het gaswinningsgebied.

- Op basis van de conclusies die naar aanleiding van dit onderzoek kunnen worden getrokken verdient het aanbeveling om als gemeente meer aan verwachtingsmanagement te doen. Vooral in krimpgebieden waar bepaalde voorzieningen onder druk staan en gemeenten wellicht niet meer de middelen hebben om een bepaald kwaliteitsniveau te handhaven, zou dit een optie zijn. Het is van belang om door middel van duidelijke communicatie aan burgers uit te leggen, wat ze nog wel en wat niet meer van de lokale overheid kan verwachten en de redenen waarom. Dit draagt bij aan een grotere mate van transparantie van de lokale overheid en het vertrouwen daarin.
- Gemeenten zouden zich nu al kunnen verdiepen in het sociale kapitaal dat aanwezig is op hun grondgebied. Daarbij kunnen de kansen en beperkingen worden gesignaleerd die actief burgerschap mogelijk maken en/of beperken.
- In het ontwikkelen van andere manieren van informatievoorziening en participatiemogelijkheden, liggen kansen. In de huidige tijd speelt een groot gedeelte van de belevingswereld van de burger zich digitaal af, op sociale media en op het internet. Dit biedt kansen om burgers te bereiken die anders niet zo snel te bereiken zouden zijn en mogelijkheden voor mensen met minder middelen om actief te kunnen worden. Hierbij kan worden gedacht aan informatievoorziening en informatie via websites en applicaties.

6.1.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het activeren van burgers

Beide gemeenten die het onderwerp zijn van dit onderzoek zeggen te worstelen met de vraag hoe burgers meer en eerder betrokken kunnen worden bij beleidsvorming. Dit is tot op heden nog een lastig punt. Burgers zijn in sommige zaken simpelweg niet geïnteresseerd. Wanneer ze dan wel besluiten om 'iets' te ondernemen gebeurt dit vaak in een stadium dat alle besluiten al genomen zijn en de inspraak momenten al voorbij gegaan zijn. Een eventuele methode om burgers eerder te betrekken zal op gespannen voet staan met het 'recht' van de burger om alleen kritisch te zijn. De Omgevingswet lijkt hier geen oplossing voor te bieden. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken op welke manier lokale overheid burgers eerder kan motiveren zonder dat

ze daarbij inbreuk maken op de privacy van burgers die niet actief willen worden, maar daarbij wel de bewoners eruit pikt die welwillend zijn, maar nu nog niet weten hoe ze iets zouden moeten aanpakken.

Het vaststellen van basiskwaliteit

Uit het onderzoek is gebleken dat er nu en onder de Omgevingswet een belangrijke kaderstellende rol is weggelegd voor de lokale overheid. Deze rol dient een basis omgevingskwaliteit te garanderen, door bepaalde generieke kaders te schetsen. Elke toevoeging van waarde bovenop die basiskwaliteit dient daarbij te worden gestimuleerd. De vraag die daarbij opkomt is wel, hoe een positieve toegevoegde waarde bepaald wordt? Het verdient daarbij aanbeveling om onderzoek te doen naar eventuele methoden die voor dit doel ontwikkeld kunnen worden, om de positieve benodigde waarden in een gebied te kunnen vaststellen.

6.2 Discussie

Dit onderzoek is gepositioneerd in een specifiek gebied in noordoost Groningen. De geanalyseerde literatuur met betrekking tot de belangrijkste aspecten van actief burgerschap is echter veelal niet gebaseerd op een onderzoek in een zelfde soort gebied. De literatuur is echter wel relevant om een duidelijk kader te kunnen schetsen met betrekking tot de meeste belangrijke aspecten van actief burgerschap. Het ondernomen onderzoek richt zich erop te bekijken of de geselecteerde aspecten uit de theorie wellicht ook gelden in de case, daarnaast is er bekeken welke bijzondere factoren alleen in het gebied gelden. De conclusies van dit onderzoek leveren generieke en specifieke lessen op. Uit de data verzameld in dit onderzoek kunnen algemeen geldende lessen worden getrokken met betrekking tot de Omgevingswet en wat deze wet beoogd te bewerkstelligen. Deze informatie kan als generaliseerbaar worden beschouwd en is eenvoudig te verifiëren. De meer gebiedsspecifieke data is niet per definitie onbetrouwbaar, maar is niet voor een groot gebied generaliseerbaar door de kleine hoeveelheid respondenten. Omdat er geen groot aantal respondenten aanwezig is vallen de standpunten van deze geïnterviewden moeilijk te verifiëren, en kan deze data dus niet als generaliseerbaar worden beschouwd. Wel kan dit onderzoek dienen als een uitgangspunt voor verdere onderzoeken en als vergelijkingsmateriaal voor gebieden met een vergelijkbare problematiek.

6.3 Reflectie

Voor aanvang van dit onderzoek bestond er de verwachting dat de geselecteerde gemeenten zouden moeten overstappen op een geheel andere werk en denkwijze met betrekking tot actief burgerschap. Gedurende het onderzoek is in betrekking tot de twee onderzochte gemeenten dit beeld bijgesteld. Dit is vooral gebeurd na de gesprekken met de ambtenaren van de gemeenten, experts en Landschapsbeheer Groningen. De nuance die uiteindelijk is aangebracht is dat de huidige werkwijze van gemeenten niet zo zwart-wit is zoals die wordt geschetst door de wetgever. Er is een groot aantal factoren van invloed op het faciliteren van actief burgerschap, dat een eenduidige manier om dit te bewerkstelligen, moeilijk maakt. Aspecten die gelden in het gebied, zoals de mentaliteit van de bevolking, zijn hierbij van zekere invloed. In elke gemeente kunnen de factoren weer anders zijn en dient er op een andere manier met actief burgerschap te worden omgegaan. Er is geen één juiste manier, maar er zijn wel generieke principes. Hiermee komt het besef dat er uit de literatuur ook geen eenduidige uitspraak gehaald kan worden met betrekking tot de motieven van een representatieve groep burgers om actief te worden. De beperkingen van het literatuur onderzoek liggen er dan ook in dat de resultaten worden gekleurd door de omgevingen waarin het onderzoek is uitgevoerd en door de gekozen uitgangspunten van de auteurs. Een beeld dat in een specifiek stuk wordt gesteld, kan minder gelding hebben in een ander gebied. Door bestudering van verschillende theorieën is geprobeerd om een duidelijk beeld te geven van de meest belangrijke elementen. Tevens heeft het theoretisch kader gezorgd voor een visie, van waaruit naar de data kon worden gekeken.

De literatuur zoals deze van de wetgever afkomstig is, schetst een bepaald beeld van de samenleving. Het is de samenleving die wordt beoogd. Echter is dit misschien positiever geschetst dan daadwerkelijk in de praktijk mogelijk kan zijn, het is belangrijk om dit in het achterhoofd te houden.

Het zo klein mogelijk houden van het bereik van het onderzoek was lastig. Er zijn heel veel interessante onderwerpen verbonden aan het onderwerp die nader onderzoek zouden verdienen. Enkele van deze aspecten zijn hierboven behandeld. Het beperken van de breedte van het onderzoek heeft er hopelijk voor gezorgd dat er nu een duidelijke, relevante scriptie ligt. De prominente rol van de Omgevingswet in dit onderzoek heeft zowel voor- als nadelen met betrekking tot de relevantie van het onderzoek. Het feit dat de wet nog vrij 'nieuw' is en nog geïmplementeerd moet worden, heeft als voordeel dat er veel mensen over na denken en hun gedachten over de beoogde werking ervan delen. Dit heeft er voor gezorgd dat er veel actuele informatie over te vinden was. Als nadeel van het nog niet inwerking treden van de Omgevingswet, kan worden genoemd dat het hierdoor onzekerder wordt dat de wet in 2019 in werking zal treden en wat de inhoud daarvan zal zijn. De inhoud van de wet staat nog niet in beton gegoten, de nadruk kan dus nog heel anders gelegd worden. Dit kan af doen aan de relevantie van dit onderzoek. Deze scriptie kan echter zeker een bijdrage leveren aan een eventueel vervolgonderzoek naar de invloed van plaatselijke invloeden op actief burgerschap.

6.4 Relevantie

Bijdrage aan planning theorie

Dit onderzoek vindt een directe aanleiding in de Omgevingswet. Deze wet beoogt een zeer grote verandering teweeg te brengen op het gebied van wetten en regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving en de manier waarop hier uitvoering aan zal worden gegeven. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op de nadruk op actief burgerschap naar aanleiding van de nieuwe wet in twee gemeenten in het gaswinningsgebied in Groningen.

Actief burgerschap zelf is geen nieuw concept. Echter maakt de nadruk die hierop zal worden gelegd onder de aankomende Omgevingswet het een actueel onderwerp, een onderwerp dat vanuit veel verschillende invalshoeken kan worden onderzocht. In het onderzoek wat nu voor u ligt is onderzocht welke factoren een rol spelen bij het actief worden van burgers en het faciliteren hiervan, in twee gemeenten in het gaswinningsgebied in Groningen. Hierbij wordt de visie van de wetgever, die in de wet een grotere mate van actief burgerschap beoogd gekoppeld aan een gebied waar een bepaalde combinatie van factoren geldt die niet overal in Nederland aanwezig is. Er is aangetoond dat er in het gebied een bepaalde combinatie van factoren voorkomt die het actief burgerschap beïnvloedt. Het onderzoek geeft inzicht in het feit dat plaatselijk geldende factoren van invloed kunnen zijn op de mate waarin burgers actief kunnen en willen worden en hoe dit wordt gefaciliteerd. Dit in gedachten houdend, volgt hieruit een mogelijkheid om verder onderzoek te doen naar de mate waarin de geconstateerde factoren een rol spelen en wat hier wellicht een oplossing voor zou kunnen zijn. De Omgevingswet, actief burgerschap en de problematiek in het gaswinningsgebied in Groningen zijn een actueel en relevant onderwerp. Dit onderzoek, waarbij deze thema's samen in ogenschouw worden genomen, levert dan een relevante bijdrage aan de planning theorie als aanleiding voor verder onderzoek.

Bijdrage aan planning praktijk

Dit onderzoek richt zich zoals gezegd op de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Delfzijl in Groningen, en is een verkennend onderzoek naar de gevolgen die de Omgevingswet en de nadruk die daarin wordt gelegd op actief burgerschap. Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat communicatie en het managen van verwachtingen een grote rol speelt bij het kunnen faciliteren van actieve burgers. Belangrijk is hierbij de rol die de lokale overheid aanneemt ten opzichte van de burger, deze verschilt per vraagstuk. Tevens kan uit deze

studie worden geconcludeerd dat lokale factoren, zoals vertrouwen in de lokale overheid en de tevredenheid met de eigen leefomgeving van belang zijn voor de manier waarop hiermee dient te worden omgegaan. Uit verdere studie zal moeten blijken of dit leidt tot belangrijke regionale verschillen in kwaliteit van de leefomgeving en wat hier tegen kan worden gedaan. Hoe de Omgevingswet er precies uit zal komen te zien is pas zeker wanneer de AMvB's definities zijn vastgesteld en de wet in werking is getreden. Dan zal ook pas duidelijk worden welke gevolgen de wet precies zal hebben. Nu dit nog niet zover is, biedt dit onderzoek handvaten voor planologen, lokale overheden en andere partijen in de gemeenten die te maken krijgen met actieve burgers, om alvast na te denken over mogelijke beperkingen die zij verwachten en oplossingen daarop.

LITERATUUR

- *Ankeren, M. van, E. H. Tonkens, and I. Verhoeven.* "Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam: een verkennende studie." (2010).

Arnstein, Sherry R. "A ladder of citizen participation." *Journal of the American Institute of planners* 35.4 (1969): 216-224.
- *Beukers, M.* 'Organische gebiedsontwikkeling en het planologisch-juridisch kader', 2015. Bekeken op: 12-07-2016
- *Binnenlands Bestuur 2015, Omgevingswet: Chapeau!* Bekeken: 13-5-2016 op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/ingezonden/omgevingswet-chapeau!.9482427.lynkx>

Blanc, Maurice, and Justin Beaumont. "Local democracy within European urban development programmes." *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 96.4 (2005): 409-420.

Boonstra, Beitske, and Luuk Boelens. "Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning." *Urban Research & Practice* 4.2 (2011): 99-122.
- *Buitelaar, E., et al.* "Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling." Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving/Urhan Urban Design (2012).
- *Bovens, Mark, and Paul T. Hart.* *Understanding policy fiascoes.* Transaction publishers, 1998.
- *Bovens, Mark, and Anchrit Wille.* *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie.* Prometheus, 2014.
- *Cammen, H.* "van der & L. de Klerk (2003), Ruimtelijke ordening." Van grachtengordel tot Vinex wijk.
- *Clifford, Nicholas, Shaun French, and Gill Valentine, eds.* *Key methods in geography.* Sage, 2010.

Commissie voor de Milieu Effect Rapportage, 2015 'Uitnodigingsplanologie en m.e.r Bekeken: 20-05-2016 op: http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/factsheet_37.pdf
- *Dagblad van het Noorden, 2015.* Beving Emmen waarschijnlijk door gaswinning. Bekeken 20-01-2016 op: <http://www.dvhn.nl/drenthe/NAM-Beving-Emmen-waarschijnlijk-door-gaswinning-21042915.html>
- *Eemsbode, 2015:* Burgerinitiatieven in opmars Bekeken 13-11-2015 op: <http://www.eemsbode.nl/nieuws/29814/burgerinitiatieven-in-opmars/>
- *Fontein, R. J., et al.* "Gemeenten en Krimp, uitnodigingsplanologie als perspectief." *ROM Magazine* 30.7/8 (2012): 33-36.
- *Friedmann, John.* "The Uses of Planning Theory A Bibliographic Essay." *Journal of Planning Education and Research* 28.2 (2008): 247-257.

Fung, Archon, and Erik Olin Wright. "Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance." *Politics and society* 29.1 (2001): 5-42.

- Gasbevingen Portaal (GGB). Bezocht: 14-04-2016 op <http://opengis.eu/gasbevingen>
 - *Gezinsbode 2014*, Het noorden is niet achterlijk maar bewust achtergesteld. Bekeken 20-01-2016 op: <http://www.gezinsbode.nl/nieuws/48645/sandra-beckerman-het-noorden-is-niet-achterlijk-maar-bewust-achtergesteld/>
 - *Groetelaers, Daniëlle Anne.* Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie. TU Delft, Delft University of Technology, 2004.
 - *Healey, P. et al.* (1982) *Planning theory in the 1980's* (Oxford: Pergamonn Press).
 - *Van der Heijden, J., et al.* Experimenteren met burgerinitiatief, van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij. No. B-9407. Cluster Democratie en Burgerschap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2011.
 - *Hennink, Monique, Inge Hutter, and Ajay Bailey.* *Qualitative research methods.* Sage, 2010.
 - *Hospers, G. (2012),* Een dalende bevolking biedt volop kansen: In de regio's waar het inwonertal terugloopt, barst het van de inspirerende initiatieven. Metro Custom Publishing i.s.m. Ministerie van BZK. Metro Holland BV: Amsterdam.
 - Hurenkamp, M., E. Tonkens, and J. W. Duyvendak. "Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven." Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote steden (2006).
 - *Jager-Vreugdenhil, Marja.* "Sprakverwarring over participatie." *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 20.1 (2011): 76-99.
 - *Kvale, S. (1996).* *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing.* Thousand Oaks, Calif: Sage Publications
 - *Leidelmeijer, K. en G. Marlet (2011),* Leefbaarheid in Krimpregio's; een verkenning van de relatie tussen bevolkingskrimp en leefbaarheid. Uitgave van Rigo BV en Atlas voor gemeenten. Rigo: Amsterdam.
- Memorie van Toelichting (MvT) Omgevingswet, 2014. Bekeken: 12-12-2015 op: <http://www.omgevingswet.nl/index.php/kamerstukken/kst-ii-33962-3-memorie-van-toelichting-omgevingswet-artikelsgewijze-toelichting/>
- *Murray, Michael, et al* "Bridging top down and bottom up: Modelling community preferences for a dispersed rural settlement pattern." *European Planning Studies* 17.3 (2009): 441-462.
 - *Natuur en milieufederatie, (NMU) 2015.* Bewonersinitiatieven en groen. Bekeken: 29-01-2016 op: <http://www.nmu.nl/wat-we-doen-2/duurzame-stad/groen-aan-de-buurt/bewonersinitiatieven-en-groen-vraag-en-antwoord-2/>

- *Nienhuis, Ivo Maarten.* "Vrijheid, Gelijkwaardigheid & Bevoogding." Over bewonersparticipatie in het stimuleren van sociale weerbaarheid in wijken [Liberty, equality and patronizing. About citizen participation in stimulating social resilience in neighbourhoods, PhD thesis, University of Groningen (2014).

- *O'Leary, Zina.* The essential guide to doing your research project. Sage, 2013.

- *Ommelander Courant, 2016.* Bekeken: 25 januari 2016

- Oude Vrielink, Mirjan, and Imrat Verhoeven.* "Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid." B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij 38.11 (2011): 377-387.

- *Pissourios, Ioannis A.* "Top-down and bottom-up urban and regional planning: towards a framework for the use of planning standards." European spatial research and policy 21.1 (2014): 83-99.

- ProDemos, 2015. 'Toelichting bij 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid'. Bekeken 28 januari 2016 op: <http://www.participatiewijzer.nl/Burgerparticipatie>

- *Raad van Openbaar Bestuur (Rob), 2012.* Loslaten in vertrouwen. Bekeken 27 januari 2016 op: <http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/loslaten-in-vertrouwen-naar-een-nieuwe-verhouding-tussen-overheid-markt-en-samenleving/>

- *Roo, G. de, and Geoff Porter.* "Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment." Hampshire: Ashgate Publishing Limited (2007).

- *Salverda, I. E., Marcel Pleijte, and R. I. van Dam.* Meervoudige democratie: Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein. Alterra, 2014.

- Snoeker, Bas. "Initiatieven uit een krimpende samenleving: Een analyse van de omgang van krimp gemeenten met bottom-up initiatieven." Utrecht: University Utrecht (2014).

- *Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016.* Niet buiten de burger rekenen! Bekeken: 14 april 2016 op: http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Niet_buiten_de_burger_rekenen

- *Sociaal Planbureau Groningen, 2014.* Het is de huishoudendaling die van krimp krimp maakt. Bekeken op 14-04-2016 op: <http://www.sociaalplanbureaugroningen.nl/action/news/item/81/het-is-de-huishoudendaling-die-van-krimp-krimp-maakt.html>

- *Sociaal Planbureau Groningen, 2016.* Werk en inkomen. Bekeken op 14 april 2016 op <http://www.sociaalplanbureaugroningen.nl/page/383/jive-werk-en-inkomen.html>

- Specht, Maurice.* "De pragmatiek van burgerparticipatie." Hoe burgers omgaan (2012).

- Spee, A. Paul, and Paula Jarzabkowski.* "Strategic planning as communicative process." Organization Studies 32.9 (2011): 1217-1245.

- Telegraaf, 2013* 'Asscher deelt bezorgdheid burgers'. Bekeken op 10-12-2015 op: http://www.telegraaf.nl/binnenland/21279644/ Asscher_deelt_bezorgdheid_.html

Trouw, 2015 'Kamp moet gaskraan verder dichtdraaien' Bekeken op 10-12-2015 op:
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/4189389/2015/11/18/Kamp-moet-gaskraan-verder-dichtdraaien.dhtml>

BIJLAGEN

Bijlage 1: Interviewschema

Datum	Respondent	Waar
26-04-2016	Annelien Kappen – Landschapsbeheer Groningen	Faculteit Letteren, Rijksuniversiteit Groningen
26-04-2016	Kars de Graaf – Hoogleraar Omgevingsrecht	Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen
26-04-2016	Gerry Nienhuis – Gemeente Delfzijl	Gemeentehuis Delfzijl
03-05-2016	Thea van Hattum-Klumper – Witteveen+Bos	Telefonisch
11-05-2016	Pieter-Anne Faber – Witteveen+Bos	Videoverbinding bij Witteveen+Bos
17-05-2016	Ward Rauws – Docent Planologie	Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen – Rijksuniversiteit Groningen
19-05-2016	Yoka Bartelds – Gemeente Hoogezand-Sappemeer	Gemeentehuis Hoogezand- Sappemeer
19-05-2016	Nel Arends – Bewoonster Gemeente Delfzijl	Farmsum
01-06-2016	Jos Kwakman – Bewoner Gemeente Hoogezand- Sappemeer	Telefonisch

Bijlage 2: Voorbeeldbrief informed consent



Toestemmingsverklaring (informed consent)

Onderzoek: Master-thesis, Sociale Planologie

In te vullen door deelnemer

Ik verklaar dat ik op een duidelijke wijze ben ingelicht over de aard en het doel van het interview. Ik weet dat de gegevens en resultaten van het onderzoek desgewenst alleen anoniem en vertrouwelijk aan derde partijen zullen worden bekendgemaakt. Eventuele vragen van mijn kant zijn naar tevredenheid beantwoord.

Ik begrijp dat gemaakt audiomateriaal of bewerking daarvan enkel voor analyse en/of wetenschappelijke presentaties zal worden gebruikt.

Ik stem geheel vrijwillig in met deelname aan dit onderzoek. Daarbij behoud ik mij het recht voor om op elk moment zonder opgave van redenen mijn deelname aan dit onderzoek te beëindigen.

Naam deelnemer:

Datum:

Handtekening deelnemer:

In te vullen door uitvoerende onderzoeker

Met betrekking tot het onderzoek heb ik zowel een mondelinge als een schriftelijke toelichting gegeven. De eventueel resterende vragen zal ik naar vermogen beantwoorden. De deelnemer zal van een eventuele vroegtijdige beëindiging van deelname geen nadelige gevolgen ondervinden.

Naam onderzoeker:

Datum:

Handtekening deelnemer:

Bijlage 3: Indicatie interviewvragen

Interviews groep: Juristen

1. In welke hoedanigheid heeft of krijgt u te maken met Omgevingswetgeving?
2. Bent u op de hoogte van de aankomende Omgevingswet en de veranderingen die deze beoogt met betrekking tot actief burgerschap?
3. Is er in de wet een grote verandering zichtbaar met betrekking tot de rechten en plichten van zowel burger als overheid, ten opzichte van oude wetgeving?
4. Ziet u in de wettekst daadwerkelijk terug dat de wetgever beoogt actief burgerschap te stimuleren?
5. Denkt u dat dit tevens tot een andere manier van besturen zal (moeten) leiden, bij gemeenten?
6. Verwacht u dat externe factoren die gelden in een bepaald gebied nog van invloed zullen zijn op hoe een wet wordt uitgevoerd door een lokaal bestuursorgaan?
7. Kent u daar wellicht voorbeelden van?

Interviews groep: planologen

1. In welke hoedanigheid heeft of krijgt u te maken met Omgevingswetgeving?
2. Welke werkzaamheden voert u uit bij het bedrijf/stichting/algemeen die betrekking hebben tot Omgevingswetgeving?
3. Bent u op de hoogte van de aankomende Omgevingswet en de veranderingen die deze beoogt teweeg te brengen met betrekking tot actief burgerschap?
4. (Bij relevantie) hebt u te maken met het opzetten van initiatieven waarbij burgers betrokken zijn? Hebt u ervaring met het opzetten van projecten in het gaswinningsgebied? In het bijzonder in Delfzijl of Hoogezand-Sappemeer? Kunt u wellicht iets meer vertellen met betrekking tot uw ervaringen daar?
5. Verwacht u dat dit zal veranderen onder de aankomende Omgevingswet?
6. Hebt u daarbij gemerkt dat men meer/minder betrokken is bij de leefomgeving/het landschap dan op andere plekken?
7. (Bij relevantie) Is er daarbij wel eens een situatie ontstaan dat u een initiatief wilde starten maar dat dit niet kon door bepaalde regelgeving?
8. (Bij relevantie) Is het daarbij wel eens een situatie ontstaan dat u een initiatief wilde starten maar dat op een andere manier werd tegengewerkt door een gemeente of een ambtenaar?

Interviews groep: gemeenten

1. Wat is uw specifieke taak/portefeuille bij de gemeente?
2. Bent u op de hoogte van de nieuwe Omgevingswet?
3. Zo ja, bent u op de hoogte van de nadruk die daarin gelegd wordt op burgerparticipatie en initiatief?
4. Hoe faciliteert de gemeente participatie en initiatieven van burgers nu?
5. Denkt u dat daar een verandering in dient te worden bewerkstelligd nu de Omgevingswet wordt ingevoerd? Zo ja, op welk vlak?
6. Waar plaatst u de gemeente op dit moment op de overheidsparticipatie trap?
7. Waar denkt u dat de gemeente straks zal staan wanneer de Omgevingswet in werking treedt?
8. Waar plaatst u uw de gemeente idealiter?
9. Verwacht u dat er tevens een verandering dient plaats te vinden in de manier van besturen van de gemeente?
10. Verwacht u dat u nog anders dient te handelen om de doelen van de Omgevingswet te realiseren, dan andere gemeenten? Wanneer u denkt dan factoren zoals, aardbevingen, krimp, werkloosheid enz.

Interviews met burgers.

1. In welke gemeente woont u?

2. Hoe zou u in een paar woorden uw gemeente omschrijven?
3. Bent u zelf wel eens actief geweest in uw gemeente, met een project in uw leefomgeving?
4. Waarom, wel/niet? Welke factoren spelen daar een rol bij?
5. Wanneer u dit wel heeft gedaan, welke rol speelde de gemeente hierbij?
6. Hebt u wel eens een project willens starten, maar dit kwam niet van de grond door specifieke regelgeving?
7. Hebt u wel eens een project willens starten, maar dit kwam niet van de grond door een specifieke ambtenaar?
8. In welke rol ziet u de gemeente het liefst?

Bijlage 4: Voorbeeld tekstcodering

De volgende codes/thema's zijn aan de hand van het conceptueel model geformuleerd en gebruikt voor analyse van de transcripten.

- 'De Omgevingswet, Paradigmawisseling'
- 'Burger en Overheidsparticipatie'
- 'Omgevingsfactoren'
- 'Kunnen en willen van de burger'
- 'Kunnen en willen door de overheid'

Interview Gerrie Nienhuis, gemeente Delfzijl.

I: Gaan jullie ook op zoek naar ideeën?

R: Wordt ook wel gedaan, maar niet vanuit ruimtelijke ordening, we hebben bij de gemeente gebiedsregisseurs die hebben regelmatig contact met het gebied, dus als daar initiatieven uitkomen, Wagenborgen bijvoorbeeld, weet niet of je dat kent, daar zat vroeger, Groot Bronswijk, daar zat vroeger een psychiatrisch ziekenhuis, dat is een heel groot gebied als je vanuit de, daar zijn een tijdje buitenlandse werknemers gehuisvest, nou dat is afgelopen dat is nu gewoon een heel groot park. Nou daar is iemand die heeft een initiatief voor een zonnepark neergelegd, we zijn bezig om daar een school te vestigen, er was ook een ander initiatief, in elk geval er komen vanuit het dorp wel initiatieven. Ik vraag me straks ook af hoor, van gaan we dan reclame maken, van we hebben hier een plan neergelegd, van kom er maar mee. Het gaat nu vaak zo van, het initiatief komt van een anderen dan faciliteren we dan, want zo werkt het eigenlijk. Bij Doklanden, dat is een eigenaar die heeft geloof ik nog elf kavels, die mag in principe nog maar elf bouwen die is nu met een initiatief gekomen, die wil nu geloof ik 25 woningen bouwen die heeft de woningstichting zover gekregen dat die daar wel een plan voor heeft, zijn we mee in zee gegaan, want ons belang is, als het ingevuld is, is het mooier, dan als het niet ingevuld is. En de woningen daar kunnen we via dat aardbevingsgedoe, even een link met jouw verhaal zeg maar. Doordat de aardbevingsproblematiek speelt kunnen wij qua woningen weer wat meer dan vroeger. Die flat gaat weg, die wordt gesloopt, die mensen moeten dus op korte termijn verhuizen, hoogbouw in het kader van aardbevingen schijnt niet echt veilig te zijn. Dus die mensen moeten ook eigenlijk zo snel mogelijk er eigenlijk uit. Dan heb je redenen om een dergelijk plan zeg maar om daar aan mee te werken.

R: Er zijn ook heel veel regels in Nederland dat zie ik ook als grootste voordeel straks van de Omgevingswet, waar je nu in een bestemmingsplan over ruimtelijke elementen praat dan heb ik het ook over bodem maar meer in de constatering, dat het wel kan. Straks kan je ook regels opnemen die nu ergens anders staan, dan kan ik dus in een keer bodem en natuur meewegen dat allemaal in een plan dat kan nu niet. Nu is het zo, ruimtelijke argumenten, dat is geen dierenwelzijn, geen veehouderijen, geen grondgebondenheid dat kan je dus straks allemaal regelen in een plan. Echt loslaten doen we niet dat gaat straks ook niet gebeuren, ik denk bij geen enkele gemeente, ja er zal straks vast wel een gemeente zijn die zeg, van weet je wat, we hebben hier een stuk grond, je mag bouwen wat je wilt, maar ik kan me dat niet voorstellen.

