

Het participatieproces in de representatieve democratie

**Over participatie bij de herinrichting van de
uiterwaarden in Deventer en Arnhem**

- GESCHIKT**
- ONGESCHIKT**



EDUARD PASMA
Master Thesis
MEI 2009

Het participatieproces in de representatieve democratie

Over participatie bij de herinrichting van de uiterwaarden in Deventer en Arnhem

Master Thesis (33 Ects)

SAL-80433

Wageningen University & Research Centre (WUR)

Department of Environmental Sciences

Chair Group Socio-spatial Analysis

Master Leisure, Tourism and Environment

Eduard Pasma

eduard.pasma@live.com

840609-642-080

Mei 2009

1^e Examinator: Martijn Duineveld

2^e Examinator: Henk de Haan

Woord van dank

Deze afstudeer scriptie kwam als een logge dieselmotor op gang en kwam over de finish met veel hogere snelheid dan verwacht. Zo verliep het ook met het onderwerp van deze scriptie; in het begin was het heel breed en vervolgens ging het steeds dieper en dieper de trechter in. Dit vergde tevens veel geduld. Regelmatig vroeg ik mij af welke kant het eigenlijk op ging met deze scriptie en waar het zou eindigen.

Graag wil ik hierbij de personen bedanken die mij te woord hebben gestaan in Deventer en Arnhem. Dit waren stuk voor stuk zeer interessante interviews die veel bruikbare informatie opleverden. Ik ben dan ook zeer benieuwd hoe de uiterwaarden er uit komen te zien wanneer alle plannen uiteindelijk zijn uitgevoerd.

Tijdens het schrijven van mijn scriptie werd ik geregeld geïnspireerd door Martijn Duineveld en zijn geliefde auteurs Hajer en Flyvbjerg. De begeleiding die ik bij Stichting Recreatie, en later Kenniscentrum Recreatie kreeg was een goede aanvulling op het theoretisch / filosofisch denken bij de universiteit. Hugo de Jong hielp me op weg te komen dankzij de vele artikelen en tijdschriften die ik toegeschoven kreeg. Chantal de Jonge las de lange lappen tekst die ik stuurde en voorzag deze van waardevol commentaar. Ook wil ik de dames bedanken die mijn scriptie aan het einde wilden doorlezen en van commentaar voorzien; Renske Klunder, Nienke Holl en Renate Labberton.

Natuurlijk ook huisgenoten, vrienden en familie bedankt voor de hulp en afleiding gedurende de afgelopen maanden. Hoewel de afleiding af en toe net iets te veel was en resulteerde in een verminderde werklust de volgende dag, kon ik het toch altijd wel waarderen. En Maaïke wil ik uiteraard het meest bedanken voor alle support en de vroege ontbijtjes.

Eduard Pasma
19 mei 2009

INHOUD

1. Inleiding	9
1.1 Inleidende Probleemstelling	9
1.2 Onderzoeksdoel en Onderzoeksvragen	10
1.3 Relevantie	11
1.4 Leeswijzer	11
2. Methodologisch Kader	13
2.1 Phronetisch Planningsonderzoek	13
2.2 Data Verzameling	15
2.3 Data Analyse	16
3. Geoperationaliseerd Theoretisch Kader	18
3.1 De representatieve versus de participatieve democratie	18
3.2 'Macht' volgens Flyvbjerg	23
3.3 Phronetisch onderzoek naar bestuurlijke vernieuwingen	25
4. Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier	28
4.1 De geschiedenis van de PKB Ruimte voor de Rivier	28
4.2 De opzet van de PKB Ruimte voor de Rivier	29
4.3 De verschillende types maatregelen	30
4.4 Het Wettelijke Kader	31
5. Case studie Uiterwaarden Deventer	34
5.1 Achtergrondinformatie	34
5.2 De Spelregels van het Planningsproces	35
5.3 Het Spel in het Planningsproces	38
5.4 Discussie	44
6. Case studie Stadsblokken-Meinerswijk	49
6.1 Achtergrondinformatie	49
6.2 De Spelregels van het Planningsproces	52
6.3 Het Spel in het Planningsproces	58
6.4 Discussie	68
7. Conclusie	73
7.1 Het huidige politiek bestel	73
7.2 Garantie van de inbreng van burgers	74
7.3 Participatieprocessen in de huidige Nederlandse democratie	75
7.4 Het evaluatiekader	76
Literatuur	77
Bijlage A; Lijst met geïnterviewde personen	81
Bijlage B; PKB Ruimte voor de Rivier in vogelvlucht	82
Bijlage C; Kaart noordelijke uiterwaarden Deventer	83
Bijlage D; Kaart zuidelijke uiterwaarden Deventer	84
Bijlage E; Kaart Stadsblokken-Meinerswijk, Arnhem	85
Bijlage F; Kaart met wandel tekorten in Nederland	86
Bijlage G; Kaart met fietspaden tekorten in Nederland	86
Bijlage G; Kaart met fietspaden tekorten in Nederland	87
Bijlage H; Interview met Han Noten in de Volkskrant 2 mei 2009	88

Samenvatting

Nederland kent een representatieve democratie. In deze regeringsvorm kiest de bevolking door middel van verkiezingen volksvertegenwoordigers die het bestuur uitvoeren. Bij een directe democratie neemt de bevolking zelf politieke besluiten. Al enige tijd wordt er geëxperimenteerd met het toepassen van directe vormen van democratie, zoals bijvoorbeeld een referendum, in de representatieve democratie. Uit de literatuur blijkt dat referenda niet goed werken en het gebruik ervan wordt onder andere door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid afgeraden. Over het gebruik van participatieprocessen waarbij burgers meedenken over een besluit is nog geen onderzoek gedaan. In deze scriptie is daarom een evaluatiekader ontworpen om participatieprocessen te onderzoeken en te beoordelen of deze participatieprocessen geschikt zijn voor gebruik in een representatieve democratie. Het evaluatiekader is toegepast op twee case studies.

De eerste case studie vond plaats in Deventer. Hier mochten de inwoners via een klankbordgroep meedenken over het ontwerp van de lokale uiterwaarden. Deze uiterwaarden moeten heringericht worden in verband met de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. Omdat de inwoners alleen in de klankbordgroep kunnen plaatsnemen wanneer zij een bepaald belang vertegenwoordigen, inclusief achterban, kunnen individuele burgers moeilijk hun mening kwijt. Bovendien kennen de meeste leden van de klankbordgroep, de projectgroep en het kernteam elkaar of zijn (ex-) collega's. Uit de gehouden interviews blijkt dat de leden van de klankbordgroep vinden dat zij het beste kunnen participeren en dat wanneer elke burger zich er mee gaat bemoeien dat het een zootje wordt. Omdat slechts een klein clubje burgers daadwerkelijk mee kan denken aan het ontwerp kunnen we in Deventer spreken van schijnparticipatie.

De tweede case studie vond plaats in Arnhem, waar ook in verband met de PKB Ruimte voor de Rivier de uiterwaarden opnieuw ingericht moet worden. In Arnhem organiseert een speciaal projectbureau het participatieproces. Dit proces bestaat onder andere uit workshops, excursies, inspraakavonden en lezingen waarbij elke geïnteresseerde burger deel kon nemen. In totaal werden in de eerste fase van het participatieproces ruim 250 ideeën verzameld. Een speciaal ontwerpteam voegde deze ideeën in een aantal stappen samen tot drie ontwikkelingsvisies. Door deze enorme samenvatting van ideeën waren het in principe de ontwerpers die besloten hoe de ontwikkelingsvisies eruit komen te zien. Bovendien is een commerciële groot grondeigenaar ondertussen ook bezig met het maken van ontwerpen. Het is onduidelijk of uiteindelijk de gemeente of deze grondeigenaar haar plannen kan uitvoeren. Onder andere door deze onzekerheid hebben veel burgers hun vertrouwen in de gemeente verloren en kunnen we ook in Arnhem spreken over schijnparticipatie.

In een representatieve democratie ligt het bestuur in handen van de volksvertegenwoordigers. Tijdens een participatieproces ligt het bestuur deels ook in de handen van de burgers zelf. Participatieprocessen worden gebruikt om meer draagvlak te creëren. Volksvertegenwoordigers hebben echter al genoeg draagkracht dankzij verkiezingen. Zij hebben helemaal niet nog meer draagkracht nodig, daarom is het immers een representatieve democratie. Participatieprocessen zijn ongeschikt voor gebruik in een representatieve democratie.

Summary

The Netherlands is a representative democracy. In this form of government the population chooses members of parliament by means of elections. These representatives will govern for a specific period of time with support of the population. In a direct democracy the population themselves take political decisions. Since a couple of years there are some experiments with forms of direct democracy in the representative democracy. One example is the referendum. The Scientific Council for Government Policy (WRR) dissuades the use of referenda because positive effects of the use of referenda cannot be guaranteed. No research has been done on participation processes where the population can take part in the decision making process. In this thesis, a framework is designed for evaluation of these participation processes. Research is conducted into the question of the use of these participation processes are possible and successful in a representative democracy by the use of two case studies.

In the first case study, in Deventer, the population was supposed to be able to participate by means of a special group of representatives of interest groups. These representatives advise the project team that is in charge of redesigning the landscape. Only citizens that were able to organize themselves into a special interest group could join, all the other citizens had hardly any chances to react on the new landscape design. The majority of the representatives as well as some of the members of the project team knew each other before the start of the project, some of them are (ex-) colleague's. After conducting some interviews it became clear that these representatives believe they are the one that are most qualified to participate and that participation of ordinary civilians is of no use. Because the majority of the population cannot participate in the process we can call this sham participation.

In the second case study, in Arnhem, the municipality organized a participation process in which anyone could join to discuss the design of the landscape in an area close to the city. The participation process consists of workshops, seminars, excursions and discussion evenings. The outcome of the process was a total of 250 reactions and ideas. These reactions were summarized into three different visions on the landscape by a group of professional landscape designers. Because of the amount of reactions the landscape designers had a lot of freedom to decide what these visions had to look like. The biggest land owner of the area was also developing his own landscape design. At the moment it is still not clear whether the design of the municipality or the design of the landowner will be executed. Because of this uncertainty the population of Arnhem had lost her confidence in the municipality council. The above situation taken into account, we can conclude that the process in Arnhem is a sham participation process.

In a representative democracy the representatives that are chosen by the population govern the civilians. During a participation process the governance is also partly carried out by the citizens themselves. Participation processes are used by representatives to create more social basis. However, these representatives are supposed to already have enough social basis thanks to the elections. There is no need for more social basis, because it is a representative democracy. Therefore participation processes are unsuitable for use in a representative democracy.

1. Inleiding

1.1 Inleidende Probleemstelling

Onder de Nederlandse samenleving groeit sinds een aantal jaren een zekere ontevredenheid over het huidige politieke stelsel. Het zou achterhaald zijn, traag en log, teveel gericht op actualiteiten en niet meer in staat om grote problemen op te lossen of structurele veranderingen door te voeren. In een recent interview in De Volkskrant (zie bijlage G) vertelt Han Noten, fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid in de Eerste Kamer, wat er volgens hem allemaal mis is met de huidige politiek; "Het is gewoon verkloot". Het wordt tijd voor een hervorming in het politiek bestel. Jan Marijnissen stelde voor, in een interview met NU.nl op 27 april 2009, om een partijoverschrijdend kabinet te vormen met zeven wijze mannen of vrouwen die oplossingen bedenken voor grote problemen in de samenleving. Marijnissen; *"De regering moet bestaan uit een zevental mannen en vrouwen die op basis van hun levenservaring, kennis, inzet en affiniteit met de publieke zaak het land integraal besturen. De uitvoering van het beleid moeten ze aan anderen overlaten."*

Er wordt nu al geëxperimenteerd met hervorming van het politiek bestel op kleinere schaal in de landelijke en de lokale politiek. Het referendum is een voorbeeld van politieke vernieuwing waarbij de bevolking meer inspraak zou krijgen. Het referendum is inmiddels uitvoerig onderzocht en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid kwam tot de volgende conclusie; "De nadelen van met name referenda zijn echter zo groot dat met recht de vraag kan worden gesteld of het middel niet erger is dan de kwaal." (WRR, 2007). Een nadeel is bijvoorbeeld dat een complex probleem bij een referendum wordt gereduceerd tot een simplistische keuze. Bovendien kan de burger zijn keuze niet toelichten, waardoor de politiek de achterliggende gedachte van de burger niet kan meenemen in haar besluit. En bij een referendum kan de burger pas in de laatste fase van het proces een ja of nee uitbrengen en kan de burger niet meedenken over de vormgeving van het ontwerp waarover het referendum gaat. De nadelen zouden deels kunnen worden opgevangen door strikte randvoorwaarden te stellen aan het instrument. Met name ten aanzien van de effecten van een volksraadpleging moet de inbreng van burgers worden gegarandeerd. De uitslag moet juridisch of politiek bindend zijn om schijnparticipatie te voorkomen (WRR, 2007, p139). Een andere voorbeeld van een politieke vernieuwing is de inzet van een participatieproces waarbij de burger direct of indirect meedenkt bij het maken of uitvoeren van beleid. Een participatieproces kan veel verschillende vormen hebben, met verschillende duur, grootte en intensiteit.

Vormen van politieke vernieuwing die zijn gebaseerd op meer inspraak van de burger worden ingevoerd in het huidige landelijk politiek bestel dat nauwelijks veranderd en nog grotendeels gebaseerd is op principes van vorige eeuwen (Marijnissen, 2009). Dit roept de vraag op of deze politieke vernieuwingen wel in het huidige 'ouderwetse' politiek bestel passen. Uit het hierboven genoemde rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) blijkt dat referenda niet in het huidige politiek bestel passen. In bredere zin is het de vraag of participatieprocessen wel in het huidige politiek bestel passen. Om dit nader te onderzoeken moeten eerst onderzocht worden wat het huidige politiek bestel eigenlijk is en bij welke vorm van democratie dit bestel hoort. Deze thesis onderzoekt de bovenstaande vragen. In het

geoperationaliseerd theoretisch kader worden verschillende vormen van democratie besproken. Hiermee wordt vervolgens onderzocht welke vorm van democratie Nederland kent. Vervolgens worden twee participatieprocessen onderzocht die in vorm iets van elkaar verschillen maar die wel op dezelfde probleemstelling berusten. Door middel van dit onderzoek wordt gekeken of deze twee participatieprocessen succesvol zijn op het gebied van de effectiviteit van de inspraak, zoals dit ook door de WRR is onderzocht naar referenda. Er wordt in de case studies onderzocht of ten aanzien van de effecten van de participatieprocessen de inbreng van de burgers wordt gegarandeerd en of er geen sprake is van schijnparticipatie. Tenslotte zal gekeken worden of deze twee vormen van burgerparticipatie passen in het huidige politiek bestel.

Om twee participatieprocessen te selecteren die grotendeels hetzelfde zijn is er gezocht naar een landelijk project dat opgesplitst is in meerdere kleine projecten die te maken hadden met dezelfde kaders die opgesteld waren door het landelijke projectteam. Met behulp van deze criteria werd er gekozen voor de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Dit landelijk project bestaat uit 40 maatregelen die het stroomgebied van de rivieren in Nederland moet beschermen bij hoogwater. De twee geselecteerde participatieprocessen betreffen maatregelen in de uiterwaarden van Deventer en in de uiterwaarden van Arnhem. In Deventer vindt volksraadpleging plaats door middel van een klankbordgroep waar geïnteresseerde partijen plaats kunnen nemen om gezamenlijk een standpunt over te brengen aan de ontwerpers. In Arnhem vindt de volksraadpleging plaats op speciale 'participatieavonden' en workshops waar de burgers hun ideeën en reacties aan de ontwerpers kenbaar kunnen maken.

1.2 Onderzoeksdoel en Onderzoeksvragen

ONDERZOEKSDOEL

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen of participatieprocessen in het huidige politiek bestel kunnen functioneren. Dit onderzoeksdoel zal worden bereikt door aan de hand van een geoperationaliseerd theoretisch kader de inrichting en de effecten van twee participatieprocessen te analyseren. Wanneer er sprake is van schijnparticipatie in de case studies zal onderzocht worden of de huidige gehandhaafde vorm van democratie in Nederland hier de oorzaak van is.

ONDERZOEKSVRAGEN

1. Hoe ziet het huidige politiek bestel in Nederland eruit en bij welke vorm van democratie behoort dit?
2. Wordt ten aanzien van de inrichting en de effecten van de participatieprocessen de inbreng van de burgers gegarandeerd of is er sprake van schijnparticipatie?
3. Zijn de twee onderzochte participatieprocessen geschikt voor de huidige vorm van democratie in Nederland?

TOELICHTING

De eerste onderzoeksvraag zal met behulp van het geoperationaliseerd theoretisch kader beantwoord worden. In het geoperationaliseerd theoretisch kader worden verschillende vormen van democratie besproken waarbij de nadruk ligt op de rol van de burgers. Om de case studies goed te kunnen analyseren wordt er in het geoperationaliseerd theoretisch kader aan de hand

van bestaande literatuur een evaluatiekader ontwikkeld waarmee de benodigde informatie uit de case studies kan worden gehaald om daarmee de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Een ondergeschikt onderzoeksdoel is dan ook het testen van dit zelf ontwikkelde evaluatiekader. De laatste twee onderzoeksvragen zijn specifiek gericht op de twee case studies omdat de inrichting van de participatieprocessen per case verschillen en de cases daarom apart geanalyseerd moeten worden. In het tweede hoofdstuk wordt nader ingegaan op de onderzoeksmethode en de vraag waarom er gekozen is voor twee case studies. De onderzoeksvragen zullen in hoofdstuk zeven beantwoord worden.

1.3 Relevantie

In dit onderzoek worden twee verschillende participatieprocessen geëvalueerd. Omdat de participatieprocessen een relatief nieuw middel zijn in het planningsproces is dit thema actueel. Bovendien wordt er in de theorie ook aangegeven dat het noodzakelijk is om nieuwe vormen van democratie te beoordelen op effectiviteit en legitimiteit (Hajer, 2006). In het onderstaande citaat van Hajer (2006) stelt hij dat de democratie voortdurend verandert en reageert op nieuwe eisen. Eén zo'n verandering is het gebruik van participatieprocessen. Het is daarbij wel van belang om deze nieuwe veranderingen te evalueren en te optimaliseren. Deze scriptie zal twee participatieprocessen evalueren zodat ook deze nieuwe veranderingen geoptimaliseerd kunnen worden. Het opgestelde evaluatiekader zal in de toekomst gebruikt kunnen worden om ook andere participatieprocessen te kunnen evalueren.

De meervoudige democratie volgens Hajer

“Een gezonde democratie is voortdurend in verandering, reageert op nieuwe eisen, en ontwikkelt eigentijdse vormen van bestuur in gezamenlijkheid. Daar liggen ook nu weer kansen en uitdagingen. De vernieuwing van de democratie moet dan wel anders worden gedacht. In plaats van een concentratie op het moment van besluitvorming zouden we kunnen kiezen voor een radicale benadering, waarin burgers en organisaties de kans krijgen om niet slechts ‘ja’ of (vooral) ‘nee’ te zeggen tegen *gegeven* opties, maar mede vorm te geven aan de opties waarvoor kan worden gekozen. In zo'n meervoudige democratie worden burgers meer dan (mede)beslissers: ze worden deelnemers aan vernieuwende bestuurlijke praktijken.” (Hajer, 2006)

1.4 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit zeven hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt het probleem, het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen geformuleerd. Het tweede hoofdstuk beschrijft de gehanteerde onderzoeksmethode, pronomisch planningsonderzoek zoals dat door Flyvbjerg (2004, 2006a, 2006b) gepresenteerd is, en het karakter van de thesis. Het geoperationaliseerd theoretisch kader wordt in het derde hoofdstuk gepresenteerd. Hierin worden de onderzoeksvragen van Flyvbjerg (2004, 2006) met betrekking tot ‘macht’ beschreven en de acht basisprincipes van een democratische samenleving met actief burgerschap zoals die door Hajer (2004) geformuleerd zijn. Tenslotte wordt door middel van samenvoeging van de theorie een evaluatiekader gepresenteerd dat gebruikt zal worden om de case studies te analyseren. In het vierde hoofdstuk wordt de PKB Ruimte voor de Rivier gepresenteerd om de lezer de achtergrond en geschiedenis van de case studies te doen begrijpen. De case studie van de uiterwaarden in Deventer wordt in het vijfde hoofdstuk beschreven en de case studie van de uiterwaarden in

Arnhem in het zesde hoofdstuk. Deze twee hoofdstukken zijn beide opgesplitst in vier paragrafen. Na achtergrondinformatie in de eerste paragraaf wordt in de tweede paragraaf de 'spelregels' van het planningsproces uitgelegd. Hierin worden onder andere de verschillende partijen voorgesteld, worden besluiten van de gemeente en provincie weergegeven en zijn deze beslissingen chronologisch weergegeven. In de derde paragraaf wordt het 'spel' beschreven. Hierin zijn onder andere de resultaten van de interviews verwerkt. Het doel van deze paragraaf is om de lezer een zo compleet mogelijk beeld te geven van de werk- en denkwijze van de deelnemende partijen. Tenslotte wordt in de laatste paragraaf met behulp van het theoretisch kader de gevonden informatie geordend en geanalyseerd. Tenslotte zullen in de conclusie, hoofdstuk zeven, de onderzoeksvragen beantwoord worden.

2. Methodologisch Kader

De onderzoeksmethode die Flyvbjerg (1998, 2001, 2004) gebruikte in zijn onderzoek in Denemarken naar de besluitvorming van de gemeente in zijn woonplaats is de basis geworden van de onderzoeksmethode die gebruikt is in dit afstudeeronderzoek. Deze onderzoeksmethode is bekend als phronetisch planningsonderzoek. Er is eerst onderzoek gedaan naar deze methode die Flyvbjerg gebruikt. Vervolgens is deze onderzoeksmethode toegepast bij het verzamelen van gegevens van de case studies. Pas na het verzamelen van alle data van de case studies is begonnen met zoeken van toepasbare wetenschappelijke literatuur. Aan de hand van deze literatuur is het theoretisch kader opgesteld waarmee de case studies geanalyseerd konden worden. Tenslotte zijn aan de hand van deze analyses en aan de hand van het theoretisch kader de onderzoeksvragen beantwoord. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode verder uitgelegd.

2.1 Phronetisch Planningsonderzoek

Phronetisch planningsonderzoek is gebaseerd op de ideeën van Aristoteles. De Griekse filosoof Aristoteles beschreef phronèsis als een intellectuele deugd dat staat voor morele verstandigheid (Flyvbjerg, 2004). Phronèsis gaat verder dan analytische, wetenschappelijke kennis en de technische kennis en de kunst van het oordelen bij het maken beslissingen. Phronèsis is volgens Aristoteles zo belangrijk omdat het niet alleen om de instrumentele rationaliteit draait maar ook om waarderationaliteit. Het gaat om de balans tussen deze twee vormen van rationaliteit. De andere twee deugden, episteme en techne, die Aristoteles beschrijft zijn veel bekender en zijn terug te vinden in de wetenschap in 'epistemologie' en 'technologie'. Voor de deugd 'phronèsis' kwam Bent Flyvbjerg (2004) pas recentelijk met de term 'phronetic'. Episteme betreft volgens Flyvbjerg (2004) de productie van kennis wat wordt bereikt door middel van analytische rationaliteit. Wanneer onderzoek gedaan wordt naar planning met gebruik van episteme wordt er gezocht naar universele waarheden en wetten over de planning. Techne staat voor vakmanschap, ambacht en kunst. Het doel van techne is het toepassen van technische kennis en vaardigheden volgens een pragmatische instrumentele rationaliteit. Wanneer onderzoek gedaan wordt naar planning met gebruik van techne wordt er met een instrumentele rationaliteit gewerkt waarbij de waarden en doelen geoptimaliseerd worden. Tenslotte, bij onderzoek naar planning met gebruik van phronèsis gaat het vooral om het onderzoeken van de verschillende waarden en belangen in de planning. Het onderscheid tussen de drie deugden van Flyvbjerg (2004) samen in de volgende zin;

"Whereas episteme concerns theoretical know why and techne denotes technical know how, phronesis emphasizes practical knowledge and practical ethics."

Bij het maken van praktische beslissingen is volgens Flyvbjerg (2004) de kennis over de 'regels' inferieur aan de kennis van 'echte zaken'. Dit wil echter niet zeggen dat er alleen maar kennis uit de praktijk en niet meer de kennis van de regels nodig is. Het voorbeeld dat Aristoteles geeft; wanneer iemand weet dat wit vlees gezond is maar niet weet welk vlees wit is, heeft hij minder kans om gezond te leven dan iemand die alleen maar weet dat kip gezond is. Volgens Flyvbjerg (2004) kiest het merendeel van de huidige wetenschap echter voor een benadering in de lijn van Socrates en Plato. Zij stellen dat het ultieme doel van wetenschap de productie van theorie en dus

de kennis van de 'regels' is (Flyvbjerg, 2004). Phronèsis is zo belangrijk omdat er met alleen wetenschap/episteme en technologie/techne geen ethische controle is. Phronèsis is volgens Flyvbjerg (2004) van belang bij planning omdat planning veel ethische elementen bevat.

Volgens Flyvbjerg (2001) moeten de sociale wetenschappen niet dezelfde methodes willen gebruiken als de natuurwetenschappen. De sociale wetenschappen zijn bovendien ook relevant voor de mensen buiten de sociale wetenschappen wanneer de focus ligt op waarden en macht (Flyvbjerg, 2001). In de sociale wetenschappen is volgens Flyvbjerg (2001) de te onderzoeken werkelijkheid gebaseerd op het veranderlijke gedrag van de mens; de mens is slechts tot een bepaald niveau voorspelbaar. Dit maakt het volgens Flyvbjerg (2001) erg moeilijk, al dan niet onmogelijk, om algemene correcte theorieën op te stellen waarin de mens een rol speelt. Bij de natuurwetenschappen is het wel mogelijk om algemene theorieën op te stellen omdat feiten definitief vast gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld bij de wet van de zwaartekracht is gebeurd. Vervolgens kan met wiskundige methodes voorspellingen gemaakt worden over de toekomst, bijvoorbeeld dat een appel naar beneden uit de boom zal vallen en niet omhoog.

Validiteit

Phronetisch planningsonderzoek focust op waarden (values). Deze waarden worden in hun context onderzocht. De onderzoeker moet volgens Flyvbjerg (2004) hierbij wel goed nagaan wat zijn eigen waarden zijn en wat de relatie tot de waarden van het te onderzoeken onderwerp is. Het phronetisch onderzoek is gebaseerd op interpretaties en de resultaten staan daarom altijd open voor commentaar of andere interpretaties. Validiteit van interpretaties wordt verkregen door elke interpretatie te maken op basis van validiteit claims. De objectiviteit van deze claims is zeker niet onbetwistbaar en volgens Flyvbjerg (2004) kan geen enkele wetenschap volledige objectiviteit claimen. Belangrijk is dat er altijd ruimte is voor verbetering; elke interpretatie moet vervangen worden wanneer er een betere beschikbaar is. Dit betekent dus ook dat er binnen phronetisch planningsonderzoek discussies moeten zijn over theorieën om deze steeds weer aan te passen en te verbeteren.

Het is volgens Flyvbjerg (2004) noodzakelijk om gedurende het hele onderzoek de te onderzoeken actoren zo veel mogelijk te volgen en informatie in te winnen. Wanneer het onderzoek is afgerond is het belangrijk om de resultaten ook naar buiten toe bekend te maken. Andere onderzoekers of geïnteresseerden kunnen het onderzoek vervolgens evalueren. De onderzoekers moeten open staan voor kritiek en het evaluatieproces als een leertraject beschouwen. Het is van belang dat de onderzoeker constant kritisch is, tegenover zichzelf, de te onderzoeken actoren en de collega onderzoekers. De phronetisch onderzoeker kan volgens Flyvbjerg (2004) onderdeel uit gaan maken van de lokale machtsrelaties. Actoren kunnen de onderzoeker zien als bevooroordeeld of juist als strategisch instrument om hun zaak te bekrachtigen. Het kan dus zijn dat de rol van de onderzoeker de politieke dialoog kan veranderen. Onderzoekers moeten daarom constant bewust zijn van beweegredenen en interpretaties en de validiteit van hun werk evalueren.

Focus op details en case studies

Bij phronetisch planningsonderzoek zijn zowel de gedetailleerde gegevens als de algemenere lijn van het verhaal belangrijk. In de literatuur wordt de waarde van details in onderzoek al enkele decennia onderstreept (Nietzsche, 1968; Foucault, 1984; Geertz, 1973; Forester, 1999; Flyvbjerg,

1998; Thorgmorton, 1996). Het onderzoeken van details staat tevens in verband met het onderzoek naar het handelen van de betrokken actoren. Het is belangrijk voor de phronetisch onderzoeker om hierbij niet te (ver-)oordelen, maar zijn eigen mening te neutraliseren. Wel is het volgens Flyvbjerg (2001) taak van de onderzoeker om het handelen van de actoren in een historische, sociale en politieke context te zien. De phronetisch onderzoeker moet hierbij niet bang zijn om waarheden open te leggen die controversieel kunnen zijn of mensen kan irriteren of beledigen (Flyvbjerg, 2004). Onderzoek naar planning in gebieden waar veel conflicten zijn zoals Zuid-Afrika (Watson, 2003) of Israel (Yiftachel, 2001) heeft laten zien dat het noodzakelijk is om te kijken naar cases. Uit de case studies bleek dat planning in deze conflictgebieden gebruikt wordt als machtsmiddel. Algemene wetten of theorieën waren niet toereikend voor onderzoek in deze gebieden. Maar ook in westerse landen kan planning gebruikt worden als machtsmiddel (Flyvbjerg, 1998). Case studies werden al door Aristoteles geadviseerd, wel in iets andere woorden; kennis van specifieke omstandigheden is een belangrijk onderdeel van phronèsis. Ook Foucault (1969) stelt dat het belangrijk is nooit het referentiekader van concrete voorbeelden te verliezen. Een hulpvol en essentieel element van case studies is het achterhalen van de geschiedenis en het verhaal achter de planning. Dit onderbouwt de case studies en geeft een beter inzicht achter de reden voor de huidige situatie. In deze scriptie wordt daarom niet alleen de verschillende machtsrelaties omschreven maar zal een zo compleet mogelijk het verhaal verteld worden met de geschiedenis van de case, beschrijving van de wettelijke kaders en het handelen van alle verschillende actoren in de case.

Het combineren van zowel micro- als macroanalyse is kenmerkend voor phronetisch onderzoek. De actoren moeten volgens Flyvbjerg (2004) in het licht geplaatst worden van de omliggende structuur. Op deze manier kunnen 'kleine' gebeurtenissen of elementen verklaard worden aan de hand van een analyse op hoger niveau. Geertz's (1973) verklaarde zo het vechten met hanen in Balie en Ferguson (1990) onderzocht op deze manier de lokale ontwikkelingshulp in Lesotho. Het doel van phronetisch planning onderzoek is volgens Flyvbjerg (2004) om een dialoog op gang te brengen tussen zowel de onderzoekers, de onderzochte actoren en in het algemeen iedereen die interesse heeft in het onderzoek. Maar ook zonder directe dialoog kan het onderzoek mensen aanzetten tot verdere bezinning over de situaties of tot het overgaan tot acties. De phronetisch onderzoeker zal daarom nooit zoeken naar een 'onbetwistbare waarheid'. De validiteit van het onderzoek berust op de mate van argumentatie van deze validiteit. Flyvbjerg zegt hierover het volgende;

"If and when the arguments of researchers carry special weight it would probably derive not from researchers having access to a special type of validity claim, but from researchers having spent more time on and being better trained at establishing validity and telling a rich, well grounded and persuasive story." (Flyvbjerg, 2004,p301)

2.2 Data Verzameling

Dit is een kwalitatief onderzoek waarbij zowel gebruik gemaakt wordt van primaire als van secundaire data. De primaire data wordt verkregen door middel van interviews en directe waarnemingen. Met dit laatste wordt bedoeld op het bezoeken van de gebieden van de case studies waardoor de onderzoeker een beeld krijgt van de gebieden zodat bij de interviews het duidelijk is voor de onderzoeker waar de geïnterviewde over praat. Overige informatie zal gehaald

worden uit secundaire data zoals uit beleidnota's, beleidvisies, plannen, notulen, nieuwsbrieven en kranten- en tijdschriftenartikelen. Met behulp van de documenten die door overheden worden geschreven kan het politieke kader beschreven worden; welke (politieke) beslissing wanneer genomen zijn. De kranten en tijdschriften beschrijven het participatieproces op een kritische manier. Hieruit kan opgemaakt worden wanneer er knelpunten waren en wanneer succes behaald werd. Ook op verschillende internetforums wordt door betrokkenen kritisch commentaar geleverd. Deze informatie kan minder betrouwbaar zijn omdat mensen anoniem hun mening kunnen geven, maar het geeft wel weer wat de burgers van het planningsproces vinden. Al deze verschillende bronnen moeten leiden tot een zo compleet mogelijk verhaal over de case studie.

Er kunnen drie verschillende typen partijen in het planningsproces worden onderscheiden; de bewoners en gebruikers, de eigenaren en beheerders en de overheden. Voor elk type partij is een ander semi-structured interview opgesteld. Er worden semi-structured interviews gebruikt zodat er tijdens het interview verder doorgevraagd kan worden wanneer de onderzoeker verwacht dat dit extra informatie zal opleveren. Volgens Jennings (2001) zal de geïnterviewde zich vrijer voelen en gestimuleerd worden om zijn eigen verhaal te doen zonder zich te veel gebonden te voelen aan vastgestelde vragen van de onderzoeker. De bewoners en gebruikers zijn geïnterviewd om hun rol te onderzoeken in het planningsproces, en om te achterhalen welke stappen zij hebben gezet en met wie. De eigenaren en beheerders zijn geïnterviewd over de rol die zij speelden tijdens het planningsproces en over hun plan van aanpak. Ook werd er gevraagd naar de aanpak van en interactie met andere stakeholders, zoals de recreatiesector, de bewoners en de overheid. Tenslotte zijn de afgevaardigde van de overheid geïnterviewd om hun te vragen waarom zij specifiek kiezen voor het gevoerde beleid en de inrichting van het planningsproces. Ook is hen gevraagd naar interacties met andere partijen.

Omdat het totaal aantal projecten binnen 'Ruimte voor de Rivier' te groot is om ze alle binnen de gestelde tijdslimiet te onderzoeken is er gekozen om twee case studies te gebruiken. Dit zijn de uiterwaardvergraving in Stadsblokken-Meinerswijk te Arnhem, en de uiterwaardvergraving ten westen en noorden van Deventer. Kaarten van de gebieden zijn in de bijlagen te vinden. De twee case studies zijn geologisch en historisch gezien enigszins vergelijkbaar. Bij beide projecten gaat het om een uiterwaardvergraving in een gebied dat naast het centrum van de stad ligt, gescheiden door een rivier. Beide gebieden hebben een woonkern in de directe nabijheid en worden gebruikt als wandelgebied door inwoners van de stad. Een verschil tussen de twee projecten is dat Arnhem dankzij de EMAB-status beperkt mag bouwen in het gebied en Deventer helemaal niet mag bouwen. Een tweede verschil is dat grootste grondeigenaar van Arnhem een vastgoedontwikkelaar is met een commerciële instelling en dat in Deventer de grootste grondeigenaar een stichting is voor behoud van natuur en recreatie. Uit het Beleidsondersteunend Recreatie Analyse Model (BRAM) van Kenniscentrum Recreatie blijkt dat in Arnhem een klein tekort aan fietsroutes en fietspaden is en dat in zowel Deventer als Arnhem een klein tekort is aan wandelpaden. Kaarten met deze tekorten zijn opgenomen in de bijlagen.

2.3 Data Analyse

De resultaten van de interviews en de gevonden informatie uit andere bronnen zullen geanalyseerd worden aan de hand van de tien vragen die in het theoretisch kader geformuleerd

zijn. Deze tien vragen zijn gebaseerd op phronetisch planningsonderzoek zoals dat door Flyvbjerg (1998, 2001, 2004) wordt beschreven en op de acht basisprincipes van een democratische samenleving met actief burgerschap zoals die door Hajer (2004) geformuleerd zijn. Met behulp van deze analyse kunnen vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord worden. Het gebruik van deze tien vragen zal geëvalueerd worden in het laatste hoofdstuk.

3. Geoperationaliseerd Theoretisch Kader

In de onderzochte cases wordt verondersteld dat er een participatieve beleids- en besluitvorming plaatsvindt. Een participatieproces vraagt om een goede organisatie met een degelijk plan van aanpak. In de wetenschappelijke literatuur wordt deze nieuwe bestuurlijke vernieuwing besproken door onder andere Hajer (2004, 2006) en Oosten (2005). Hieronder zullen verschillende vormen van democratie en de bijbehorende voor- en nadelen besproken worden. De participatieve democratie en actief burgerschap zullen hierbij extra toegelicht worden. In het tweede deel van dit operationeel theoretisch kader zullen de onderzoeksvragen van Flyvbjerg voor planningsonderzoek besproken worden. Tenslotte wordt in de derde paragraaf de theorie uit de eerste twee paragrafen geoperationaliseerd naar een evaluatiekader waarmee beide case studies geanalyseerd kunnen worden.

3.1 De representatieve versus de participatieve democratie

Onvrede over huidige politiek

Volgens Hajer (2004) is de essentie van democratie dat de burger bestuurt. Door de grootschaligheid van het Nederlands bestuur is dit tegenwoordig niet meer mogelijk in de zin van een volledig directe democratie. Uit de eerder genoemde interviews met Jan Marijnissen en Han Noten blijkt dat de representatieve democratie zoals we hem nu in Nederland kennen zijn populariteit begint te verliezen. De burgers willen meer inspraak en verliezen langzamerhand het vertrouwen in het huidige politieke systeem. Volgens Oosten (2005) is dit te zien aan het sterk groeiend aantal NGO's die invloed proberen uit te oefenen op politiek beleid. Ook de bestuurders ontvangen de signalen van het afnemend vertrouwen. Om toch meer draagvlak te verkrijgen bij de burgers grijpen bestuurders volgens Hajer (2006a) daarom naar beleidsarrangementen zoals referenda of een burgerparticipatieproces. Alleen zijn dit vormen van directe democratie en niet van een representatieve democratie; dit zal nader uitgelegd worden in de volgende paragrafen.

Verskillende vormen van democratie

Democratie betekent letterlijk bestuur door burgers (Hajer, 2004). Dit bestuur kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Er wordt in de literatuur door onder andere Edelenbos et al. (2006) onderscheid gemaakt tussen vier vormen van democratie; de instrumentele democratie, de substantiële democratie, directe democratie, en de representatieve democratie. In een instrumentele democratie wordt het politieke systeem gezien als een instrument voor het verwerken van issues. Hierbij worden vertegenwoordigers gekozen die de wensen van de burger omzetten in beleid. In een substantiële democratie wordt het nastreven van democratie gezien als een doel op zich. Het ideaal is om de burgers bij het beleid van de overheid te betrekken en te stimuleren actief op te komen voor de preferenties van de burgers. In een directe democratie kunnen de burgers in het algemeen direct hun preferenties uitspreken over een bepaalde wet of een beleid. De burgers stemmen zelf over concrete beleidsvoorstellen. In een representatieve democratie worden de beslissingen genomen door vertegenwoordigers die door de burgers zijn verkozen op basis van hun politieke programma (Edelenbos et al., 2009). Oosten (2005) stelt echter dat in het gangbare model van de representatieve democratie de regeerders juist door representanten van geregeerden worden gekozen. Dus bijvoorbeeld een

partijleider die door de partijtop wordt verkozen. Hierdoor zijn de relaties tussen instituties onderling het centrale aspect geworden van de representatieve democratie in plaats van de relatie tussen de burgers en de politici. Wanneer de politici en politieke partijen dan ook nog hun functioneren in het politiek systeem voorop stellen en proberen om zo veel mogelijk stemmen binnen te halen kan dit ten koste gaan van hun idealen die zij zouden moeten representeren. Volgens Oosten (2005) kunnen politici burgerparticipatie zelfs als een bedreiging gaan zien omdat de burger zich teveel gaan bemoeien met het handelen van de politici.

De invoer van de participatieve democratie is volgens Oosten (2005) een manier om directere democratie te bewerkstelligen. Alleen inspraak is in een participatieve democratie niet voldoende. Er is ook een vitale politieke gemeenschap nodig en invloedrijke pressiegroepen. In de onderstaande tabel wordt het verschil weergegeven tussen de representatieve democratie en de participatieve democratie.

	Representatieve democratie	Participatieve democratie
Omschrijving	Procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap	Substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap
Analyse	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door scheiding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door verbinding
Kenmerken	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Abstracte staat ❖ Centraliteit en hiërarchie ❖ Representatie door politiek ambtsdragers ❖ Invloedrijke politieke partijen ❖ Invloedrijke bureaucratie ❖ Gebruik van wetgeving 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Vitale politieke gemeenschap ❖ Subsidiariteit en horizontaliteit ❖ Politieke participatie door particulieren ❖ Invloedrijke pressiegroepen ❖ Vitale civil society ❖ Gebruik van non-autoritaire instrumenten

Overgenomen uit Oosten, 2005, p.76

De laatste jaren is de huidige vorm van democratie in Nederland onder druk komen te staan door publicaties van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid en de Raad voor het Openbaar Bestuur (Oosten, 2005). In de publicaties wordt beweerd dat de representatieve democratie in het huidige Nederland te weinig is meegegaan met haar tijd. Directe democratie is in het verleden vervangen door representatieve democratie vanwege de toegenomen grootschaligheid van de besluitvorming. De laatste jaren neemt de voorkeur voor bepaalde vormen van directe democratie weer toe, zoals blijkt uit de discussie over het houden van referenda of de gekozen burgemeester. Deze vormen van directe democratie worden gelijk ook ter discussie gesteld. Zo vraagt Hajer (2006) zich af of het referendum wel productief is. Bij een referendum speelt de manier waarop het debat over de betreffende kwestie gevoerd wordt een grote rol op de uitkomst van het referendum. De stem van de burgers kan dus veranderen door de manier waarop bijvoorbeeld in de media over het onderwerp gesproken wordt. De

mogelijkheden tot beïnvloeding van de kiezer zijn tamelijk groot. Bovendien zijn er nog de nadelen die in het eerste hoofdstuk benoemd zijn door de WRR (2007). Deze nadelen geven weer dat het referendum inderdaad niet effectief is als vorm van directe democratie.

Problemen met de huidige vorm van democratie

De huidige scheiding tussen politiek en bestuur kent volgens Hajer (2006) een drietal problemen. Allereerst het uitvoerings- of implementatietekort. Wanneer beleid wordt vastgesteld via een politiek besluit is het maar de vraag of dit beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Vooral met complexe en omstreden beleidsonderwerpen kan de uitvoering soms lang op zich laten wachten. Dit ontkracht de effectiviteit en geloofwaardigheid van het politiek systeem. Een mogelijke oorzaak voor het uitvoeringstekort is het leertekort. Het nemen van politieke besluiten vergt veel kennis tijdens de voorbereiding van het besluit. Bij de uitvoering van het beleid blijkt vaak de werkelijkheid veel complexer te zijn dan bij de besluitneming was gedacht. Dit komt door een te duidelijk onderscheid tussen de bestuurlijke voorbereiding, het politieke besluit en de bestuurlijke uitvoering en het gebrek aan kennisoverdracht tussen deze drie fasen. Het legitimiteitstekort veronderstelt dat de bestuurlijke lagen, bijvoorbeeld gemeente en provincie, duidelijk afgebakende bestuurlijke grenzen kent. In werkelijkheid moeten deze territoriale bestuurslagen met elkaar in discussie omdat de problematiek deze lagen overstijgt. Deze samenwerkingsverbanden missen volgens Hajer (2006) een democratische basis. Deze tekorten leiden ertoe dat het huidige politieke systeem te weinig oog heeft voor actuele maatschappelijke problemen. Om deze problemen toch aan te pakken worden er steeds meer informele bestuurlijke arrangementen gevormd. Omdat deze arrangementen zich verder blijven ontwikkelen, worden ze puur op effectiviteit getoetst en wordt volgens Hajer (2006) de legitimiteit niet geëvalueerd. Uit de drie problemen die eerder genoemd zijn komt juist een gebrek aan effectiviteit naar voren.

Burgerparticipatie ontwikkelde zich de laatste decennia en wordt nu regelmatig toegepast. In de literatuur (Hajer, 2004 en 2006) worden deze nieuwe vormen van bestuur ook wel nieuwe democratische arrangementen genoemd. Volgens Hajer (2006) worden deze arrangementen beschouwd als plaatsen waar op vernieuwende wijze problemen opgelost worden met een zelfstandige zorg om de legitimiteit te borgen. Deze arrangementen bevatten ook een empirische dimensie; het constant zoeken naar vernieuwing. Wanneer de burgerparticipatie zich verder ontwikkelt, zal de vraag rijzen wat er dan moet gebeuren met de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers. Democratische vernieuwingen moeten volgens Hajer (2004) daarom direct gekoppeld worden met vernieuwing van openbaar bestuur.

Bij beleidsarrangementen is het volgens Jamal en Getz (1995) van belang om deelnemers ter discussie te stellen. Het is voor de eerlijkheid van de uitkomst van het participatieproces belangrijk dat de juiste stakeholders worden uitgenodigd (Jamal and Getz, 1995). Daarbij gaat het ook om de vraag wie de verschillende partijen vertegenwoordigen en of alle belangen wel vertegenwoordigd zijn. Het is volgens Hajer (2004) van belang dat de politiek hier op let en er kaderstellende wetten voor opgesteld worden. Bij de selectie van deelnemers gaat het behalve om vertegenwoordiging ook om de deskundigheid van de deelnemers over het probleem. De deelnemers moeten hun kennis en wensen uit hun eigen praktijk inbrengen in de discussie en deze tevens gebruiken om andere deelnemers van kritisch commentaar te voorzien. Om dit in

goede banen te leiden zijn projectadviseurs nodig die kennis hebben over het voeren van deze discussie; zij hebben verder geen inhoudelijke kennis nodig. Deze experts verzorgen volgens van Stokkom (2006) de vormgeving van de beleidsarrangementen.

Innes en Booher (2000) constateerden dat in de Verenigde Staten burgerparticipatie vaak niet werkt. De burgers die inspraak leveren klagen dat er te weinig met hun input gedaan wordt en de ambtenaren vinden dat de input van de burgers niet significant genoeg is. Bovendien zijn de deelnemende burgers niet representatief en wordt participatie meer gezien als iets dat bij wet verplicht is maar wat ambtenaren liever niet willen gebruiken. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2007) noemt de participatie in zulke participatieprocessen schijnparticipatie.

Vormen van bestuurlijke vernieuwing

Volgens Mark Bovens (2005) is het afspiegelingsbeginsel een van de centrale democratische waarden die bij interactieve beleidsvorming van belang zijn. Het afspiegelingsbeginsel stelt dat er bepaalde eisen nodig zijn voor de representativiteit van belangenbehartigers. Hierbij is het vooral belangrijk dat alle relevante belangen zijn vertegenwoordigd. De overheid kan hier zorg voor dragen door middel van het invoeren van een representativiteitstoets. Bij deze toets wordt er onderzocht wie er kennis heeft van het beleid en wie er effecten ondervinden van het voorgenomen beleid. Dit laatste voorkomt dat de groepen met de grote mond de beleidsagenda bepalen. Bovens (2005) stelt voor dat voor belangen die slecht vertegenwoordigd zijn er een 'amicus populi' moet worden aangewezen. Deze 'amicus populi' kan optreden als zaakwaarnemer voor de slecht georganiseerde belangen. Dit voorkomt dat alleen goed georganiseerde belangen mee kunnen praten. Het transparantiebeginsel stelt dat het belangrijk is dat voor iedereen, ook voor de buitenstaanders, duidelijk is hoe het proces verloopt en wie met welke intenties en belangen mee doet. Dit betekent dat ook eventuele coalities tussen partijen transparant moeten zijn. Dit houdt dus in dat elke partij met open kaarten speelt om zo alle partijen een gelijkwaardige positie in het speelveld te geven. Het meerderheidsbeginsel stelt dat de stem van elke burger even zwaar telt en dat vervolgens de meerderheid aan stemmen zijn zin krijgt. Dit voorkomt dat burgers die een grote stem opzetten de andere burgers kunnen overstemmen. In tegenstelling tot Hajer (2006a) stelt Bovens (2005) dat correctieve referenda hier geschikt voor zijn. Eerst ontwerpen betrokken burgers, belangengroepen en experts een aantal scenario's waar vervolgens alle burgers in een referendum hun voorkeur voor een scenario kunnen uitspreken. Volgens Bovens (2005) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2007) zijn de referenda echter niet altijd geschikt. Als alternatief noemt Bovens (2005) de deliberatieve peiling. Hierbij wordt een groep burgers geselecteerd die in een bepaald tijdsbestek zich volledig laten inlichten door experts, ambtenaren en belangengroepen over alle mogelijkheden en achtergrondinformatie. Aan het einde wordt er naar hun mening gevraagd. Dit hele proces is openbaar en transparant en wordt via nationale televisie uitgezonden. Een minder intensieve burgerraadpleging is de burgerjury. De jury is zoveel mogelijk representatief samengesteld en geeft een oordeel over de uitkomst van het ontwerpproces.

Om de burgers een sterkere bestuurlijke rol te laten vervullen is er dus verandering nodig om tot een directere democratie te komen. Vernieuwingen in het democratisch bestuur waren in het verleden vaak gericht op de traditionele representatieve democratie, waarbij de burgers vooraf

kenbaar kunnen maken via verkiezingen wat zij van overheidsplannen vindt. De soevereiniteit van het volk wordt in een representatieve democratie vormgegeven door middel van volksvertegenwoordigers die de uitoefening van de staatsmacht krijgen opgedragen door de burgers. Er is dan sprake van passief burgerschap wat door Oosten (2005) als negatief bestempeld wordt. Burgers kunnen betrokken worden bij bestuur door onder meer inspraak en participatie. Volgens Oosten (2005) is inspraak echter een beperktere vorm van participatie. Inspraak kan worden gebruikt om eventueel verzet tegen een besluit te verkleinen. Diegene die het niet met het te nemen besluit eens is kan zijn mening tevoren kenbaar maken.

“Inspraak is een georganiseerd proces waarbij in een vroegtijdig stadium aan een zo representatief mogelijk deel van de direct betrokkenen de mogelijkheid wordt verleend om in samenspraak met het bestuur te discussiëren over aspecten van het ruimtelijk beleid, waarbij, binnen redelijke grenzen, het te berde gebrachte van invloed zou kunnen zijn op de uiteindelijk door de daartoe geëigende organen te nemen beslissingen” (Oosten, 2005 p71)

Activerend burgerschap

Volgens Fung and Wright (2001) is een toepasbare vorm van democratische vernieuwing activerend burgerschap (empowered participatory governance). Deze vorm van ‘governance’ hangt af van de gedrevenheid en capaciteit van de burgers om gevoelige besluiten te nemen. Kenmerkend is een decentralisatie van macht, verantwoordelijkheid en resources; (2) de links tussen verschillende lokale overheden en de nationale overheid wordt geformaliseerd; (3) en een oprichting van nieuwe instituties die dit proces coördineren en supervisie hebben (Fung and Wright, 2001). Volgens Hajer (2006a) zijn deze nieuwe vormen van burgerbestuur een aanvulling op het parlementaire systeem en berusten ze op het idee dat burgers zichzelf regeren. Hajer (2004) benoemt acht principes waarop dit parlementair systeem gebaseerd moet zijn. Deze principes zijn weergegeven in de onderstaande tekstbox.

Acht basisprincipes voor een democratische samenleving met actief burgerschap

- 1. Burgers moeten primair invloed op de inhoud van beleid kunnen hebben. Hierdoor groeit hun capaciteit.*
 - 2. Democratische vernieuwingen moeten het bestuurlijk vermogen van de burgers versterken.*
 - 3. De vernieuwing moet rekening houden met het toenemende culturele pluralisme.*
 - 4. De kwaliteit van de samenleving moet verhoogd worden door de bestuurlijke vernieuwing.*
 - 5. Kaders moeten gesteld worden waarbinnen lagere overheden decentraal met burgers in samenspraak oplossingen zoeken.*
 - 6. Het parlement blijft het belangrijkste. Vernieuwing richt zich op de democratisering van de samenleving.*
 - 7. Het parlement durft macht af te geven aan nieuwe instituties die coördinatie en supervisie heeft over zowel nationale als lokale overheden.*
 - 8. In principe moet elke macht en institutie onder toezicht staan van toezichthoudende organen.*
- (Hajer, 2004)*

Legitimiteit

Om te kunnen oordelen of mogelijke vormen van burgerparticipatie direct democratisch zijn, is het nodig om eerst duidelijk te stellen waar dit oordeel op gebaseerd is. Hiervoor is het nodig om het begrip 'legitimiteit' kort toe te lichten. Voor velen zal legitimiteit een begrip zijn dat gelijk staat aan vragen als; 'past dit binnen de regels' en 'waarop is dit gebaseerd'. Interessant is het idee van de socioloog Beetham (1991) die legitimiteit als een sociale constructie ziet. De bevolking moet geloven dat de bestaande politieke instituties het best werken in de huidige samenleving. Dit geloof kan ook onterecht zijn. De instituties die als legitiem beschouwd worden kunnen ontstaan zijn door bijvoorbeeld beïnvloeding door politieke elite of media. De legitimiteit is daardoor verworden tot een sociale constructie. Politieke instituties kunnen dan door middel van slim handelen legitiem geconstrueerd worden, zonder dat er een degelijke wettelijke basis is. Een participatieproces kan volgens Beetham (1991) door burgers als legitiem bestempeld worden omdat de burgers het idee hebben dat zij daadwerkelijk iets te zeggen hebben. Dit idee dat de burgers hebben over het proces kan door slim handelen van invloedrijke partijen geconstrueerd worden. Op die manier lijkt het proces democratisch en legitiem te zijn maar kan het zo zijn dat een bepaalde private partij alsnog de 'touwtjes in handen heeft'. Er is op zo'n moment sprake van schijnlegitimiteit, die ontstaan is door onvolledige informatie aan de burgers. Dit benadrukt hoe belangrijk doorzichtigheid en openheid van bestuur is.

3.2 'Macht' volgens Flyvbjerg

De acht basisprincipes voor een democratische samenleving met actief burgerschap (Hajer, 2004) kunnen gebruikt worden als evaluatiekader om te onderzoeken of de democratische samenleving ruimte biedt voor actief burgerschap. Maar om participatieprocessen te analyseren moet, zoals al in het eerste hoofdstuk werd vermeld, ook gekeken worden naar de kaders waarin deze participatieprocessen zouden moeten functioneren. Er zal onder andere onderzocht moeten worden welke democratische vorm de samenleving heeft. De democratische vorm is namelijk bepalend voor de werking en succes van het participatieproces. De acht basisprincipes van Hajer zijn erg breed gedefinieerd. Om deze basisprincipes bruikbaar te maken voor evaluatie van participatieprocessen moeten ze aangepast worden. Hierbij is het van belang om niet alleen naar actief burgerschap te kijken maar ook naar het concrete functioneren van het participatieproces. Hiervoor geeft Bent Flyvbjerg een aanzet.

Bij phronetisch planningsonderzoek moet volgens Flyvbjerg (2004) worden uitgegaan van de volgende vier onderzoeksvragen;

1. Waar gaat het heen met de planning?
2. Wie wint en wie verliest, en bij welke machtmecanismen?
3. Is deze ontwikkeling wenselijk?
4. Wat, indien nodig, kunnen we er aan doen?

Deze vier vragen zijn gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek dat Flyvbjerg uitvoerde in Aalborg, Denemarken. Centraal in zijn onderzoek staat macht. Flyvbjerg omschrijft macht op veel verschillende manieren wat het moeilijk maakt om een korte definitie te geven van macht. Wat wel uit de tweede vraag van Flyvbjerg blijkt is dat de uitwerking van macht is te herleiden door middel van het stellen van de vraag wie er wint en wie er verliest.

Macht is....

- ❖ Macht is productief en positief, niet alleen maar restrictief en negatief.
- ❖ Macht is overal aanwezig, dus niet alleen in bijvoorbeeld instituties.
- ❖ Macht is niet iets wat men kan bezitten.
- ❖ Macht is ultradynamisch; macht speelt tussen verschillende actoren en wordt gekenmerkt door verschil in sterkte en tactiek
- ❖ Macht is bij analyses niet los te koppelen van kennis, waarheid en rationaliteit.
- ❖ Macht produceert kennis en kennis produceert macht.
- ❖ Het gaat erom HOE macht wordt uitgeoefend en niet zozeer wie of waarom.
- ❖ Macht moet onderzocht worden dmv kleine vragen en zorgvuldige analyses.

**Vrij vertaald naar Flyvbjerg (2004)*

Bij het onderzoek moet alles in perspectief gezien worden, in het bijzonder de tweede vraag. Volgens Flyvbjerg (2004) is het niet mogelijk om dit op een neutrale manier te beschrijven of vanuit een 'view of nowhere'. Flyvbjerg benadrukt dat het onmogelijk is om deze vragen volledig te kunnen beantwoorden. Phronetisch planningsonderzoek wordt niet gebaseerd op theorie maar op een probleem. Er is volgens Flyvbjerg (2004) geen eenduidige onderzoeksmethode voor phronetisch planningsonderzoek; de onderzoeksmethode wordt specifiek aangepast aan het probleem. Dat wordt ook in deze scriptie gedaan.

Uit de vier vragen blijkt dat Flyvbjerg verwacht dat door middel van het uitstippelen van een manier om de juiste actoren te laten winnen bij het planningsproces dit planningsproces zal verbeteren. Wat Flyvbjerg nalaat is om verder kijken dan het planningsproces zelf. Flyvbjerg gaat er vanuit dat er zolang er goed wordt gesleuteld aan het planningsproces dit zal leiden tot een perfect planningsproces. Het kan echter ook zo zijn dat het probleem, het onwenselijke, buiten het participatieproces ligt. Daarom is het van belang om verder te kijken dan alleen naar het planningsproces zelf maar juist ook te kijken naar het systeem waar het in moet functioneren. De vier vragen van Flyvbjerg zijn daarin te beperkt. Bovendien is deze onderzoeksmethode van Flyvbjerg erg normatief. De onderzoeker moet optreden als een scheidsrechter en daarbij nog eens beoordelen of het wel wenselijk is dat de 'winnaars' gewonnen hebben. Deze positie legt een verantwoordelijkheid bij de onderzoeker die hij niet zou horen te dragen.

De onderzoeksvragen van Flyvbjerg zijn bruikbaar voor het beoordelen van participatieprocessen maar alleen als ze uitgebreid worden met vragen over het kader waar het participatieproces in functioneert. Met het kader wordt bedoeld op de vorm van de democratie zoals dat in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt besproken. Een participatieproces kan heel goed ontworpen zijn en uitgevoerd worden, alleen wanneer het kader (de vorm van de democratie) het gebruik van participatieprocessen niet toe laat of teveel beperkt, zal er niks met de uitkomsten van het proces gebeuren en zal er sprake zijn van schijnparticipatie. Daarom is het van belang om de acht basisprincipes van Hajer te combineren met de vier vragen van Flyvbjerg maar wel zonder de normativiteit die Flyvbjerg hanteert. Het resultaat zal een evaluatiekader zijn dat gebruikt kan worden om genuanceerd te beoordelen of er sprake is van schijnparticipatie en of het participatieproces wel geschikt is in de huidige vorm van democratie. Dit evaluatiekader zal in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk worden besproken.

3.3 Phronetisch onderzoek naar bestuurlijke vernieuwingen

De participatieve democratie zoals die door Oosten (2005) omschreven wordt vertoont ten opzichte van de representatieve democratie een verschuiving van de rol van de burger. Wanneer phronetisch onderzoek gedaan wordt naar deze verschuiving is de tweede vraag die Flyvbjerg (2004) stelt van belang; Wie wint en wie verliest, en bij welke machtsmechanismen? Wanneer we deze vraag beantwoorden vanuit het oogpunt van een participatieve democratie en actief burgerschap zou de burger moeten winnen omdat zij actief mee werkt bij het planproces. Om deze vraag bij een onderzoek te beantwoorden moet 'macht' geanalyseerd worden. Hierbij wordt uitgegaan van de omschrijving die Flyvbjerg (2004) geeft over macht en die in de tekstbox hierboven is weergegeven. Dit wordt gecombineerd met de acht basisprincipes voor een democratische samenleving met actief burgerschap zoals dat door Hajer (2004) beschreven wordt. In het phronetisch onderzoek zijn, zoals Aristoteles al omschreef, de context en details erg belangrijk; bestuderen van cases is noodzakelijk. Om te kunnen bepalen bij welke vorm van democratie de participatieprocessen uit de case studies horen, worden hieronder tien vragen opgesteld om deze determinatie te vereenvoudigen. Na beantwoording van deze vragen kan tevens bepaald worden of de huidige vorm van de Nederlandse representatieve democratie wel geschikt is voor deze participatieprocessen; zie hiervoor het laatste hoofdstuk van deze scriptie.

Volgens het principe van een democratische samenleving met actief burgerschap moeten de burgers primair invloed kunnen hebben op het beleid. Hierdoor zal volgens Hajer (2004) de capaciteit van de burgers groeien; zij zullen steeds beter weten hoe zij deze invloed op beleid goed moeten uitvoeren. De invloed van burgers op beleid is gekoppeld aan zowel macht als kennis. De burger moet kennis van zaken hebben wil zij iets nuttigs kunnen zeggen over het beleid. Tegelijkertijd zijn in een participatieve democratie de burgers de kern van de democratie en zou de politiek de capaciteit van de burgers ook moeten willen vergroten. Daarom is bij onderzoek van belang om de volgende vragen te stellen;

1. Welke invloedsmogelijkheden hebben de burgers en zijn deze effectief?
2. Groeit hierdoor de capaciteit van de burgers?

Een ander basisprincipe is volgens Hajer (2004) dat democratische vernieuwingen het bestuurlijk vermogen van de samenleving moet versterken. Bestuurlijk vermogen is volgens de Boer et al. (2008) het signaleren, aanpakken en oplossen van problemen. Bestuurlijk vermogen is een vaardigheid waarbij kennis en ervaring belangrijk zijn. Wanneer de kennis en ervaring toenemen zullen niet alleen individuele burgers maar de hele samenleving een groter bestuurlijk vermogen krijgen, aldus de Boer et al. (2008). Bestuurlijk vermogen kan gezien worden als een machtsmechanisme omdat het onder andere bestaat uit kennis en ervaring. Het bestuurlijk vermogen van de samenleving produceert macht voor de burgers; de burgers verkrijgen kennis over hoe bestuur verloopt en kunnen deze kennis inzetten wanneer zij willen. Tegelijkertijd kan daardoor de machtsrelatie tussen de overheid en de samenleving veranderen. Daarom is het belangrijk om de volgende twee vragen te stellen;

3. Is er sprake van toenemend bestuurlijk vermogen van de samenleving?
4. Hoe wordt het bestuurlijk vermogen van de samenleving en van de overheden gebruikt als machtsmiddel?

In een participatieve democratie is volgens Oosten (2005) het parlement het belangrijkste overheidsorgaan. Het parlement moet dan wel macht durven af te geven aan nieuwe instituties die coördinatie en supervisie hebben over zowel nationale als lokale overheden. Volgens Hajer (2004) moeten er wel kaders gesteld worden aan het proces waarin lagere overheden decentraal samen met burgers aan beleid werken. De oprichting van deze kaders en van de nieuwe instituties hebben een restrictief en bindend karakter blijkt uit de woorden van Hajer (2004). Restrictief hoeft niet per definitie negatief te zijn maar het geeft wel een zekere machtsrelatie weer. Macht speelt volgens Flyvbjerg (2004) altijd tussen verschillende actoren en wordt ondermeer gekenmerkt door sterkte en tactiek. Zoals Hajer het hierboven omschrijft lijkt het alsof het parlement 'een pakketje macht afdraagt' aan een nieuwe institutie; het is onduidelijk wat deze macht inhoudt of wat de gevolgen ervan zijn. Er kan met behulp van de volgende twee vragen onderzocht worden in hoe verre de nieuwe instituties daadwerkelijk coördinatie en supervisie hebben.

5. Hoe ziet de machtsverhouding eruit tussen de verschillende overheden en de nieuwe instituties?
6. Hebben de nieuwe instituties daadwerkelijk coördinatie en supervisie gekregen?

Om te voorkomen dat macht op een verkeerde en negatieve manier gebruikt wordt stelt Hajer (2004) voor dat elk politiek orgaan en institutie onder toezicht moet staan van een toezichthoudende orgaan. Deze toezichthoudende organen kunnen zowel ambtelijk als extern zijn. De toezichthoudende organen controleren hoe macht wordt uitgeoefend en of deze bestuurlijk effectief en politiek legitiem is. Ook moeten deze organen de beleidsprocessen inclusief de deelnemers controleren en evalueren. Een voorbeeld; bij een bestuurlijke vernieuwing waarbij gewerkt wordt met een participatieproces moeten de onderlinge machtsrelaties binnen het proces door een toezichthoudend orgaan gecontroleerd worden. Ook de burgerpartijen moeten gecontroleerd worden omdat zij macht ook op een negatieve of onrechtmatige manier kunnen gebruiken, daarom de volgende vraag;

7. Zijn er toezichthoudende organen die kunnen voorkomen dat macht op een negatieve manier gebruikt wordt?

Volgens Hajer (2004) moet de bestuurlijke vernieuwing rekening houden met toenemend cultureel pluralisme. Dit vraagt om goede representatie van verschillende culturen. Volgens de grondwet van Nederland zijn alle burgers gelijk. Dit zou ook moeten terug te vinden zijn bij bestuurlijke vernieuwing. Cultureel pluralisme staat voor een verscheidenheid aan culturen maar kan ook in een bredere zin worden uitgelegd als een verscheidenheid aan belangen. Alle betrokkenen en geïnteresseerden moeten invloed kunnen hebben op het beleid. Daarom moet er onderzocht worden welke partijen winnen en verliezen. Hierbij moeten de burgers niet gezien worden als één partij maar moet deze groep onderverdeeld worden aan de hand van de verschillende belangen. Het is daarbij belangrijk dat alle belangen mee genomen worden. Dit komt terug in de volgende twee vragen.

8. Zijn alle partijen vertegenwoordigd?
9. Welke partijen winnen en waardoor winnen zij?

Een bestuurlijke vernieuwing zou de kwaliteit van de samenleving moeten verhogen. De kwaliteit van de samenleving staat volgens Hajer (2004) voor een sociale samenhang, de mogelijkheid om talenten te ontplooiën en aan onderlinge solidariteit. Dit kan gekoppeld worden aan de opmerking van Flyvbjerg (2004) dat macht ook positief en productief is. Wanneer macht productief en positief gebruikt wordt zal de kwaliteit van de samenleving verhoogd kunnen worden en zal de sociale samenhang, de mogelijkheid om talenten te ontplooiën en de onderlinge solidariteit toenemen. Daarom moet ten slotte de volgende vraag gesteld worden;

10. Wordt de kwaliteit van de samenleving verhoogt dankzij de bestuurlijke vernieuwing?

De hierboven gestelde vragen bevatten zowel ideeën van Hajer als van Flyvbjerg. Kort samengevat moet met behulp van case studies onderzocht worden wie er wint en wie er verliest bij een democratische vernieuwing waarbij de burger door middel van een participatieproces deelneemt aan het ontwerpproces. Het vervolg op deze vraag is een onderzoek naar de wenselijkheid van de bestuurlijke vernieuwing en wat er verbeterd kan worden aan de huidige vorm van die vernieuwing. De bestuurlijke vernieuwing moet wel passen in het bestaande democratisch model. De politieke instituties moeten op de juiste manier participatieprocessen gebruiken anders zullen deze participatieprocessen geen succes kunnen opleveren. De tien hierboven geformuleerde vragen zullen gebruikt worden om in deze thesis een analyse van de case studies te maken om vervolgens de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Tevens zal in het laatste hoofdstuk het gebruik van dit evaluatiekader worden besproken.

Evaluatiekader

1. Welke invloedsmogelijkheden hebben de burgers en zijn deze effectief?
2. Groeit hierdoor de capaciteit van de burgers?
3. Is er sprake van toenemend bestuurlijk vermogen van de samenleving?
4. Hoe wordt het bestuurlijk vermogen van de samenleving en van de overheden gebruikt als machtsmiddel?
5. Hoe ziet de machtsverhouding eruit tussen de verschillende overheden en de nieuwe instituties?
6. Hebben de nieuwe instituties daadwerkelijk coördinatie en supervisie gekregen?
7. Zijn er toezichthoudende organen die kunnen voorkomen dat macht op een negatieve manier gebruikt wordt?
8. Zijn alle partijen vertegenwoordigd?
9. Welke partijen winnen en waardoor winnen zij?
10. Wordt de kwaliteit van de samenleving verhoogt dankzij de bestuurlijke vernieuwing?

4. Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier

De Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier bestaat uit beperkt omschreven maatregelen per gebied om de waterstand bij hoogwater te verlagen. De vastgestelde doelen moet zonder uitzondering behaald worden. Vervolgens zijn er lokale partijen aangewezen, zogenaamde initiatiefnemers, die verantwoordelijk zijn voor de verdere uitwerking van de plannen. Hierdoor wordt het PKB in elk project op een gebiedspecifieke manier uitgevoerd. In Deventer zijn de gemeente Deventer en de provincie Overijssel verantwoordelijk. In Arnhem is een speciaal projectbureau opgericht door de gemeente, projectbureau Stadsblokken-Meinerswijk, om een participatief planningsproces te faciliteren. Dit hoofdstuk geeft weer hoe een groot landelijk project tot stand komt en hoe gecompliceerd het wettelijk kader is. Met behulp van deze achtergrondinformatie is beter te begrijpen dat de projectorganisaties beperkt worden in hun beslissingen door de organisatiestructuur van de planologische kernbeslissing.

4.1 De geschiedenis van de PKB Ruimte voor de Rivier

Nederland is al eeuwen bezig met de bescherming van het land tegen oprukkend water. Internationaal loopt Nederland op gebied van kennis en ervaring hierin voorop. Klimaatverandering zorgt voor nieuwe problematiek rondom water in Nederland; de zeespiegel stijgt en er is een toenemende regenval. Met de publiekscampagne 'Nederland leeft met water', die in het jaar 2000 van start is gegaan, probeert het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het publiek duidelijk te maken dat meer waterberging nodig is om de gevolgen van de klimaatsverandering aan te pakken (MinV&W, 2004). Om een nieuw structureel waterbeleid door te voeren werd in juli 2003 het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) opgesteld. De deelnemende partijen zijn het Rijk, de provincies, het Samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg (IPO), de vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Het NBW heeft als doel om het nationaal watersysteem tot 2015 op orde te krijgen en hierna dit op orde te houden. Om dit te bereiken is tot 2015 ruim 8 miljard euro nodig, waarvan 4,5 miljard euro nodig is voor de veiligheid rondom de kust en de grote rivieren (NBW, 2003). Een volgende stap werd in december 2006 gezet toen het kabinet de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier deel 4 vaststelde. Het kabinet heeft zich gericht op twee samenhangende doelstellingen. De eerste en tevens de hoofddoelstelling is 'het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen'. De tweede doelstelling is 'het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied'. Op basis van deze doelstellingen komt het kabinet tot een tiental strategische beleidskeuzen. In een aantal van deze beleidskeuze komt ook de term recreatie naar voren, wat onder de tweede doelstelling valt (PKB, 2006);

"(...) Zowel bij binnendijkse als bij buitendijkse oplossingen wordt gezocht naar een goede balans tussen het behoud van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe kernkwaliteiten van het gebied. Daarbij worden zoveel mogelijk kansen benut om het bereiken van de veiligheidsdoelstelling te combineren met de ontwikkeling van bijvoorbeeld natuur, recreatie, grondstoffenwinning en stedelijke ontwikkeling"(PKB,2006)

“(…) Een aantal in voorbereiding zijnde maatregelen, onder andere voor natuurontwikkeling, al dan niet in combinatie met recreatie, is wel noodzakelijk om de veiligheidsdoelstelling van deze PKB te bereiken, maar behoort niet tot het maatregelenpakket van deze PKB.” (PKB, 2006)

Bij het ontwerpen, uitwerken en uitvoeren van de projecten in de uiterwaarden van Arnhem en Deventer wordt er uitgegaan van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Deze PKB is dus bindend. Planologische kernbeslissingen worden door de Rijksoverheid via een algemene vastgelegde procedure ontwikkeld. Bij het tot stand komen van de PKB en bij de verdere uitwerking ervan door de gemeentes en provincies moet er rekening gehouden worden met verschillende regels en wetten en moet er volgens vastgestelde kaders gewerkt worden. In paragraaf 4.2 worden de verschillende beslissingen, richtlijnen en wetten die een rol spelen bij de beide projecten toegelicht, evenals de PKB zelf. In de bijlage is in een overzichtelijk schema chronologisch weergegeven hoe de PKB ruimte voor de Rivier tot stand kwam en wanneer welke beslissingen genomen waren.

4.2 De opzet van de PKB Ruimte voor de Rivier

In een PKB wordt door de rijksoverheid beslist wat er op ruimtelijk gebied wel en wat niet mag en wat juist moet. Dit structuurschema wordt door de provincies en gemeentes verder uitgewerkt. De provincies doen dit met behulp van streekplannen en de gemeentes met behulp van bestemmingsplannen. Een PKB is over het algemeen niet bindend, met uitzondering van delen die door het kabinet of Tweede Kamer worden bestempeld als ‘concrete beleidsbeslissing’ en ‘beslissing van wezenlijk belang’. Overigens is de hier betreffende PKB Ruimte voor de Rivier deel 4 wel bindend voor Deventer en Arnhem. Een PKB wordt opgedeeld in vier delen en ook als zodanig aangeduid (PKB, 2006).

PKB deel 1 is slechts een ontwerpplan en er wordt tegelijkertijd een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Het PKB Ruimte voor de Rivier deel 1 bevat het basispakket maatregelen. Deze maatregelen moeten zowel veiligheid tegen overstromingen waarborgen en bijdragen aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de desbetreffende gebieden. Dit deel ligt samen met het MER, de kosten-baten analyse, het strategisch kader Vogel- en Habitatrichtlijn en het regioadvies 12 weken ter inzage in de provincie- en gemeentehuizen, de kantoren van de waterschappen en in bibliotheken. De burgers kunnen hier hun bezwaren over de plannen uitten. Na deze periode overlegt het kabinet met de provincies, de gemeentes en de waterschappen over hun reacties. Het tweede deel van de PKB wordt hierna opgesteld (RvdR, 2009).

PKB deel 2 bevat de reacties van de inspraakrondes, de verschillende adviezen en de resultaten van het bestuurlijk overleg dat het kabinet gehouden heeft. De adviezen komen van de Commissie voor de milieueffectrapportage, de VROM-raad en het college van Rijksadviseurs. Het bestuurlijk overleg vond plaats tussen de verantwoordelijke bewindspersonen en de vertegenwoordigers van de regionale en lokale overheden. In totaal zijn er op PKB deel 1 2843 inspraakreacties geweest. Hiervan waren 100 reacties van agrariërs, 224 reacties van belangenverenigingen, 7 reacties van provincies, 49 reacties van gemeentes, 3 reacties van regio's, 10 reacties van waterschappen en 52 reacties uit Duitsland waar het PKB ook ter inzage lag (PKB, 2005).

Na het verschijnen van PKB deel 2 stelde de ministerraad een kabinetsstandpunt voor, gebaseerd op de voorgaande delen van het PKB. Wanneer dit standpunt als definitief wordt bevonden door het kabinet vormt dit het derde deel van de PKB. PKB deel 3 wordt maximaal negen maanden nadat PKB deel 1 ter inzage is gelegd toegezonden aan de Tweede Kamer. Over PKB deel 3 wordt vervolgens een Kamerdebat gehouden. Dit wordt door het kabinet verwerkt en wijzigingen worden aangebracht in het derde deel. Nadat de plannen door de Tweede Kamer zijn goed gekeurd wordt het doorgestuurd naar de Eerste Kamer die vervolgens het plan goed- of afkeurt. Zij hebben hier vier weken de tijd voor en kunnen geen wijzigingen aanbrengen. Wanneer de Eerste Kamer tenslotte het plan heeft goedgekeurd wordt het uitgebracht als PKB deel 4 (RvdR, 2009).

PKB deel 4 wordt wederom ter inzage gelegd voor een periode van zes weken. Alleen tegen concrete beleidsbeslissingen kan bezwaar gemaakt worden. Na publicatie in de Staatscourant treedt de PKB in werking. De gemeenten en provincies passen vervolgens hun streek- en bestemmingsplannen aan, gebaseerd op de concrete beleidsbeslissingen. Omdat deze beslissingen op Rijksoverheid niveau zijn genomen kan op de lokale plannen geen bezwaar worden aangetekend. Inmiddels is de planologische kernbeslissing in 2008 vervangen voor de Wet Ruimtelijke Ordening (Parlement, 2009).

4.3 De verschillende types maatregelen

Het PKB heeft betrekking op een groot gedeelte van het Nederlands rivierengebied. Dit gebied is onderverdeeld in verschillende projecten waar maatregelen genomen zullen worden. In sommige gebieden wordt bijvoorbeeld helemaal niet ingegrepen en andere gebieden juist heel veel. In totaal zijn er 40 projecten. De Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, PDR, controleert de onderlinge samenhang tussen alle verschillende projecten. Zij is verantwoordelijk voor het programma in de planstudiefase en de uitvoeringsfase. Wanneer blijkt dat de voorgenomen plannen in het PKB toch niet haalbaar blijken te zijn kunnen zij andere maatregelen voorstellen. De PDR geeft advies over de lokale projectplannen, de concept-projectbesluiten, aan haar opdrachtgever; het directoraat-generaal Water. Het directoraat-generaal geeft deze adviezen dan weer door aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat die de projecten besluiten neemt (RvdR, 2009). De projecten zijn onderverdeeld naar type maatregel. De verschillende types zijn;

- ***Dijkverbetering (12x)***

Om aan de nieuwe gestelde voorwaarden te kunnen voldoen is het noodzakelijk dat enkele dijken verhoogd worden, dat binnendijkse steunbermen verbreed worden en dat de dijk versterkt wordt ter voorkoming van het ondermijnen van de dijk door kwelwater.

- ***Dijkverlegging (6x)***

Het verleggen van dijken meer landinwaarts zorgt voor een groter opvanggebied voor hoogwater. In sommige gevallen wordt de oude dijk behouden zodat er tussen de oude en de nieuwe dijk een hoogwatergeul ontstaat. De in- en uitvoer kan geregeld worden via een verlaagde dijk of stuw met beweegbare schotten. Bij Lent bijvoorbeeld zal de dijk de vorm krijgen van een bebouwbare kade en zal er veel ruimte voor recreatie en natuur gecreëerd worden.

- **Hoogwatergeul (1x)**

Een hoogwatergeul is een bypass die ontstaat door twee dijken aan te leggen. In dit project zullen de dijken ongeveer 7 kilometer lang en 4 meter hoog zijn. Bij een hoge waterstand van de IJssel zal de hoogwatergeul als extra watergeul dienen. Daarom heeft de hoogwatergeul dus ook een inlaat en een uitlaat.

- **Kribverlaging (4x)**

Er zullen ruim 750 kribben verlaagd worden over een afstand van ruim 75 kilometer tussen Nijmegen en Gorinchem. Het verlagen van een krib met een meter levert een verminderde hoogwaterstand op van tussen de 6 en 12 centimeter. De kribben zullen dan gemiddeld 265 dagen tegenover 100 dagen nu onder water staan. Een gevolg hiervan is dat er veel minder gevestigd kan worden vanaf deze kribben.

- **Obstakelverwijdering (3x)**

Door obstakels in het stroomgebied van de rivier te verwijderen ontstaat er meer ruimte voor de rivier en kan de rivier beter door stromen. Voorbeelden zijn het verlagen van de dam in Gendt zodat de polder vaker vol zal stromen bij hoogwater, het afgraven van een deel van een steenfabriek (machinistenschool) in Elst zodat een overschot aan water via dit terrein kan doorstromen naar de noordelijker liggende Amerongse bovenuiterwaarden en het verlagen van de dijk rond de Allardspolder.

- **Ontpoldering (3x)**

Door middel van het (gedeeltelijk) afgraven van dijken kunnen gebieden ontpolderd worden. Dit heeft veel invloed op de waterstand die op sommige plekken tot 60cm zal dalen, zoals bij Werkendam in de Noordwaard.

- **Uiterwaardvergraving (11x)**

Bestaande uiterwaarden worden (deels) vergraven om bij hoogwater extra ruimte te bieden. In de uiterwaarden wordt een deel afgegraven zodat er bij hoogwater een geul ontstaat die het extra water kan opnemen. De in- en uitgang van de geul wordt gecreëerd door bijvoorbeeld het aanleggen van een dam of het verhogen of verlagen van bestaande dijken. Ook landbouw gebieden in de uiterwaarden worden omgezet in natuur. Deze maatregel kan leiden tot het vergroten van het aantal natuursoorten.

- **Zomerbedverlaging (1x)**

De Beneden-IJssel zal tussen Zwolle en Kampen over een lengte van 22 kilometer anderhalve meter worden verdiept. Hierdoor zal het waterpeil in de rivier zakken alsmede het grondwaterpeil in de uiterwaarden.

4.4 Het Wettelijke Kader

Bij het ontwikkelen van plannen voor de herinrichting van de verschillende uiterwaarden wordt de PKB aangehouden als richtlijn voor de organisatie van het proces. Voor de inhoud van de plannen gelden ook nog veel verschillende kaders, wetten en regelgevingen. De ontwerpers moeten deze ook meenemen in het ontwerp, anders zal het nooit goedgekeurd kunnen worden. Het wettelijke kader is erg uitgebreid en geeft weer hoe ingewikkeld het bureaucratisch systeem in Nederland en Europa is. Om een indruk te geven van het wettelijke kader worden hieronder een aantal kaders toegelicht.

De Watertoets

De Watertoets is geen daadwerkelijke toets maar een proces en wordt daarom ook wel het watertoetsproces genoemd. Tijdens dit proces gaat de initiatiefnemer van het ruimtelijk plan in gesprek met de waterbeheerder. Het gaat hierbij over alle waterhuishoudkundige aspecten, zoals veiligheid, waterkwaliteit, verzilting, verdroging en wateroverlast. De resultaten hiervan zullen worden opgenomen in een 'waterparagraaf' in het ruimtelijke plan. Dit zal geen nieuw beleid zijn maar juist een goede aansluiting en uitvoer op bestaand beleid. Het proces bestaat uit vijf fasen, namelijk; idee, initiatief, ontwikkeling, besluitvorming en uitvoering. Bij de eerste fase moet de waterbeheerder er voor zorgen dat bij de ruimtelijke planning de waterbelangen goed meegenomen worden. Bij de volgende drie fasen heeft de waterbeheerder vooral een informerende rol. Zij levert de gevraagde informatie en controleert of de plannen aansluiten op voorgaande besluiten en beleidkaders. Hierbij kan de waterbeheerder eventueel in beroep gaan bij de Raad van State. In de uitvoeringsfase worden zaken geregeld die niet in het plan opgenomen kunnen worden maar waar water wel een rol speelt, zoals het verlenen van vergunningen en ontheffingen. Tevens controleert de waterbeheerder de uitvoer (Helpdeskwater, 2009a).

Het Milieueffectrapport

Bij projecten waarbij het milieu op een of ander manier schade kan oplopen is het wettelijk verplicht om een milieueffectrapport (MER) te maken. Dit is onderdeel van de milieueffectrapportage, de m.e.r.. Zo ook bij het PKB Ruimte voor de Rivier en de plaatselijke projecten hiervan. Het rapport bevat onder andere een beschrijving van de voorgenomen activiteiten binnen het project. Tevens moeten er alternatieven voor de voorgenomen activiteiten opgenomen worden. Hier moet ook een MMA bijzitten, het Meest Milieuvriendelijke Alternatief. Wanneer het milieu schade ondervindt van het project moet in het rapport vermeld worden hoe deze schade gecompenseerd zal worden. In de voorbereidende fase van de m.e.r. wordt een startnotie opgesteld met daarbij een inspraakprocedure. Hierna stelt het bevoegd gezag richtlijnen op voor het maken van het MER. De tweede fase bestaat uit het opstellen van het MER. In de derde fase heft het bevoegd gezag zes weken de tijd om te controleren of aan de vooropgestelde richtlijnen voldaan is en of het rapport aanvaardbaar is. Hierna volgt een inspraakronde van vier weken waarbij gelijktijdig de Commissie voor de m.e.r. het rapport beoordeelt. Zij heeft daar in totaal negen weken voor. Daarna neemt het bevoegd gezag uiteindelijk de beslissing welk alternatief voor het project kan doorgaan. De vierde fase bestaat uit tussentijdse en uiteindelijke evaluaties (Commissiener, 2009).

De Wet op de Waterkering

De Wet op de Waterkering stelt dat de waterschappen de dagelijkse verantwoordelijkheid hebben voor de aanleg en het onderhoud van de primaire waterkeringen. Dit zijn alle dijken en de dammen en constructies die verder landinwaarts gelegen dijkkringgebieden beschermen. De wet schrijft voor aan welke eisen een waterkering moet voldoen en hoe verbeteringen en versterkingen uitgevoerd moeten worden. Ook moeten de waterschappen elke vijf jaar hun waterkeringen toetsen op veiligheid. Verder staat in de Wet op de Waterkering dat de Minister van Verkeer en Waterstaat zorg draagt voor het aanbieden van technische leidraden voor het ontwerp, beheer en onderhoud van de primaire waterkering. Een voorbeeld van een technische leidraad is de Leidraad Rivieren (Wetten, 2009).

Het Spelregelkader Hoogwaterbeschermings-programma

Het spelregelkader hoogwaterbeschermings-programma is van toepassing op alle projecten die betrekking hebben op de aanleg, het versterken of verleggen van primaire waterkeringen. Deze zijn vastgelegd in de Wet op de Waterkering. Dit spelregelkader is van toepassing op de waterschappen en op de beheerders, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat werkt zelf binnen dit spelregelkader met een eigen kader; het Spelregelkader voor Natte Infrastructuur Projecten (SNIP). Daarom is dit laatst genoemde kader volledig opgenomen in het Spelregelkader Hoogwaterbeschermings-programma. Voor het project Ruimte voor de Rivier is de zogenaamde SNIP 2a-beslissing en SNIP 3 belangrijk. De SNIP 2a-beslissing is de beslissing die de Minister van Verkeer en Waterstaat neemt over het nader uit te werken alternatief voor het desbetreffende project. De verschillende alternatieven zijn uitvoerig uitgewerkt door de initiatiefnemer (de gemeente of provincie) in een alternatievenonderzoek. Vervolgens schrijft de initiatiefnemer een adviesnota waarin advies is opgenomen over keuze van de verschillende alternatieven.

Fasering	Beslismomenten
Verkenningfase	1. Intakebesluit 2. Opdracht planstudie
Planstudie Fase	2a. Variant keuze 3. Projectbesluit
Realisatie Fase	4. Voorbereidingsbesluit uitvoering 5. Uitvoeringsbesluit 6. Opleveringsbesluit

Fasering en beslismomenten SNIP-procedure

De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's

De richtlijn overstromingsrisico's (ROR) is in november 2007 in werking getreden en heeft betrekking op nationaal en grensoverschrijdend beheer van overstromingsrisico's. Allereerst moet er een risico beoordeling gemaakt worden waarin gebieden worden geïdentificeerd met een significant overstromingsrisico. De desbetreffende gebieden moeten eind 2012 in kaart zijn gebracht. Voor elk gebied moet een overstromingsbeheerplan worden opgesteld waarin moet worden aangegeven welke bescherming geboden wordt tegen overstroming. Deze plannen moeten eind 2015 gereed zijn (MinV&W, 2009).

De Leidraad Rivieren

De Leidraad Rivieren geeft aanbevelingen voor een goed ontwerp, aanleg, beheer en goed onderhoud van zowel rivierverruiming als dijkversterkingen. Voor de verdere uitwerking van de PKB Ruimte voor de Rivier is deze leidraad ook gebruikt voor het selecteren van de juiste plannen. Deel 4 van de Leidraad Rivieren besteed extra aandacht aan de PKB Ruimte voor de Rivier. De maatregelen die in de PKB beschreven worden moeten nader worden uitgewerkt door de provincie of gemeente. Zij moeten de voorgeschreven maatregelen verder concretiseren en combineren met regionale inrichtingswensen (Helpdeskwater, 2009b).

5. Case studie Uiterwaarden Deventer

Bij Deventer zal er onder andere een nieuwe nevengeul worden gegraven in de uiterwaarden. De plannen voor dit gebied zijn op dit moment behalve op veiligheid ook erg gericht op activiteiten in een natuurlandschap zoals wandelen en watersporten. De uiterwaarden aan de westoever van de IJssel, tegenover de binnenstad van Deventer, worden nu al veel gebruikt voor recreatie. De veiligheidsmaatregelen kunnen veel invloed hebben op de indeling van dit gebied. Om onder andere deze reden zijn de inwoners van Deventer erg geïnteresseerd in de plannen en hechten sommige veel waarde aan het recreatie element in de plannen voor dit gebied. In de eerste paragraaf zal achtergrondinformatie over de uiterwaarden in Deventer gegeven worden. Vervolgens zal in de tweede paragraaf de spelregels van het planningsproces worden beschreven. Hierin worden de verschillende partijen voorgesteld, worden verschillende formele besluiten toegelicht en is chronologisch weergegeven wanneer welke beslissingen zijn genomen. In de derde paragraaf wordt het spel van het planningsproces beschreven. Hierin wordt de interactie tussen de verschillende partijen en hun beweegredenen beschreven. Tenslotte wordt in de laatste paragraaf met behulp van het evaluatie kader uit het derde hoofdstuk het participatieproces in Deventer geanalyseerd.

5.1 Achtergrondinformatie

Rond de IJssel in Deventer zal een groot gebied opnieuw ingericht worden. In het plan 'Ruimte voor de Rivier' gaat het in dit gebied om twee losse projecten. Omdat de projecten echter dicht bij elkaar liggen is er besloten om het als een gezamenlijk project te behandelen met slechts één projectorganisatie. Het gebied ten westen van het centrum van Deventer tot aan de jachthaven ten noorden van Deventer is een project. Het gaat hier om de Bolwerksplas, de Worp en de Ossenwaard. Het tweede project loopt ten noorden van de jachthaven over een lengte van ruim drie kilometer. Het gaat hier om de Keizerswaarden, de Stobbenwaarden en de Olsterwaarden. In de bijlage zijn kaarten opgenomen van de twee gebieden. De gemeente Deventer is initiatiefnemer van het zuidelijke project, de provincie Overijssel van het noordelijke project. Deze twee partijen werken nauw samen. De projecten kunnen nog altijd losgekoppeld worden wanneer nodig, bijvoorbeeld bij vertraging bij een van de projecten. Het gebied ten noorden van de jachthaven wordt gezien als stedelijk uitloopgebied van Deventer. In de Hengforderwaarden werd vroeger klei afgegraven en dit gebied heeft zich nu verder als natuurgebied ontwikkeld, inclusief. Bij de Zandweerdplas en de Bolwerkplas werd vroeger zand gewonnen (Overijssel, 2009).

Beide projectgebieden zijn aangewezen als Natura 2000 gebieden, met uitzondering van een strook langs de Worp. Het natuurgebied de Ossenwaard is een vogelrichtlijngebied en maakt tevens deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur. Ook de Keizerswaard, de Stobbenwaard en de Olsterwaard zijn onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. De gebieden worden door vogels gebruikt als foerageergebied en broed- en rustplaats en bevatten tevens een diversiteit aan andere flora en fauna (Overijssel, 2009). In natuurgebied De Ossenwaard lopen ook Konickpaarden en Galloway runderen die zorgen dat het landschap open blijft en er niet al teveel bomen en struiken gaan groeien. Een groot deel van de gebieden in de uiterwaarden is eigendom van Stichting IJssellandschap. De Stichting heeft als missie "het creëren van ruimte voor innovatie,

gericht op natuur, duurzame landbouw, ondernemerschap en recreatie.” (Stichting IJssellandschap, 2009). Anders dan in Arnhem is de grootgrondeigenaar in Deventer veel meer gericht op het behouden en stimuleren van zoveel mogelijk natuur.

Het Worpplantsoen in de Worp heeft een formele status als ‘Gemeentelijk Monument’ en wordt gebruikt als park. Hier bevindt zich ook het IJsselhotel en de stadscamping. Dit gebied heeft tevens de formele status als ‘beschermd stadsgezicht’. Er wordt daarom op toe gezien door de gemeente dat dit gebied zo veel mogelijk haar originele status behoudt. Bij de Zandweerdplas bevinden zich diverse watersportverenigingen met botenhuisen, steigers en roei- en zeilwater. Deze plas wordt ook gebruikt door sportvissers en snelle watersporters. Bij de Worp bevinden zich een aantal kleine strandjes en bij de Zandweerdplas een ruimer strand. De roei- en zeilvereniging maakt ook gebruik van de IJssel. De uiterwaarden ten westen van Deventer worden veel gebruikt door stadsmensen die hun hond in dit gebied uitlaten. Hiervoor kunnen ze de voetgangerspand nemen over de IJssel die aanmeert bij het IJsselhotel. Het Worpplantsoen wordt vooral in de zomer veel gebruikt om te picknicken, te voetballen en soms voor het houden van concerten. De Ossenwaard is een echt natuurgebied waar weinig paden zijn en waar mensen echt in kunnen struinen en rondwalen.



Hoogwater in Deventer en De Worp op 2 februari 1995

5.2 De Spelregels van het Planningsproces

In 2003 heeft de gemeente Deventer het Masterplan IJselfront vastgesteld. Dit is een kader voor verdere ontwikkeling van het stadsgebied dat aan de IJssel grenst. Het is de bedoeling dat dit Masterplan wordt gebruikt als leidraad voor de uitwerking van de ‘Ruimte voor de Rivier’ plannen (Deventer, 2004).

2^e helft 2006

Op 16 oktober 2006 was de eerste uiterwaardenavond waarbij belangstellenden in verschillende werkgroepen hebben gediscussieerd over de toekomst van het gebied. Op 25 januari 2007 werd de bestuursovereenkomst voor de uiterwaardenprojecten getekend door de staatssecretaris, de wethouder van Deventer en de gedeputeerde van de provincie Overijssel. Hiermee werden de provincie en de gemeente initiatiefnemer van de twee verschillende projecten. In de bestuursovereenkomst staat wie welke taken en plichten heeft omtrent de uitwerking en uitvoer van de plannen. Ook zijn er bepaalde voornemens in opgenomen zoals; *'damwanden in het beschermde stadsgezicht worden zoveel mogelijk vermeden'* (Overijssel, 2007a).

1^e helft 2007

Begin 2007 werd er gestart met onderzoek naar de bodem, de hydrologie, archeologie en flora- en fauna onderzoek. Op 12 juni vond de tweede uiterwaardenavond plaats. Hier werd het Ruimtelijke Kwaliteitskader gepresenteerd waarin alle kwaliteitseisen stonden vermeld die deels ook zijn overgenomen uit het bestuursakkoord. In dit kader is ook het advies van het landelijke Q-team verwerkt. Het landelijk Q-team levert deskundig advies over al de 39 projecten binnen het PKB Ruimte voor de Rivier. Behalve dit landelijke Q-team is er ook een lokaal Q-team samengesteld. Dit lokale Q-team is samengesteld uit zes Deventer experts op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en de inrichting van landelijke gebieden. Verder is er nog een Klankbordgroep samengesteld waarin verschillende maatschappelijke partijen zitten die ook advies geven over de formele besluiten die de stuurgroep maakt. Leden van de klankbordgroep komen onder andere van de hengelsportvereniging, Stichting IJssellandschap, Staatsbosbeheer, ANWB, de Samenwerkende Deventer Watersportverenigingen en diverse bewonersverenigingen. Deze samenstelling kan aangepast worden wanneer andere betrokken partijen ook willen deelnemen. (Overijssel, 2007b)

2^e helft 2007

Op 12 juni 2007 was er een tweede Uiterwaardenavond waarbij geïnteresseerden werden geïnformeerd over de plannen en het Ruimtelijk Kwaliteitskader. Na afloop konden de bezoekers discussiëren met de projectmedewerkers over de plannen. Op deze avond gaf de verantwoordelijke wethouder ook aan dat er regelmatig overlegd werd met de Klankbordgroep en het lokale Q-team. Na deze bijeenkomst zijn de provincie Overijssel en de gemeente Deventer begonnen met het opstellen van een startnotitie. Hierin worden de 'kenmerkende bouwstenen' voor de betreffende gebieden omschreven. Ook de totstandkoming van het planningsproces en de agenda voor het verdere verloop van het planningsproces zijn in de startnotitie opgenomen. Tenslotte zijn in de startnotitie de toetsstenen voor de te ontwikkelen alternatieven opgenomen. Hierop volgde een inspraakperiode die liep van 3 oktober tot 13 november 2007. Op een speciale inspraakavond voor geïnteresseerden op 9 oktober 2007 werd de startnotitie toegelicht. Verschillende partijen werden expliciet om een reactie gevraagd, waaronder de gemeente, de Waterschappen, het lokale Q-team en de ministeries van VROM en LNV. Verder konden andere geïnteresseerden en bewoners ook een reactie geven; zij werden echter niet expliciet direct uitgenodigd om dit te doen. Uiteindelijk hebben een kleine veertig geïnteresseerden een reactie gegeven. Deze reacties zijn doorgestuurd naar de landelijke Commissie voor de Milieu Effect Rapportage (MER) die de reacties omzetten in Adviesrichtlijnen voor de startnotie. Hierna stelden de drie betrokken gemeentes de Richtlijnen voor het MER definitief vast.

1^e helft 2008

Hierna is de gemeente en de provincie begonnen aan het ontwerpen van drie verschillende alternatieven. Tijdens dit ontwerpproces werd er geregeld advies gegeven door de Q-teams en de klankbordgroep. Op een aparte bijeenkomst voor grondeigenaren en grondgebruikers werd op 5 februari 2008 gesproken over de drie alternatieven. Deze reacties werden weer meegenomen in de verdere uitwerking van de alternatieven. Op 20 en 27 februari 2008 waren er mogelijkheden voor bewoners en andere geïnteresseerden om beter geïnformeerd te worden over de alternatieven op een speciale binnenloopmiddag (Overijssel, 2008a). De gemeente en de provincie stelden uiteindelijk een Nota op, de Alternatievenstudie, met de drie inrichtingsalternatieven inclusief de effecten die deze alternatieven kunnen hebben.

In het voorjaar van 2008, van half april tot half mei, lagen de drie voorkeursalternatieven ter inzage en konden geïnteresseerden hun mening geven over de alternatieven. De reacties werden samengevat, becommentarieerd en in een 'Document Inrichtingsalternatieven' gezet. Op 24 juni 2008 hebben de gedeputeerde staten van Overijssel en de burgemeester en wethouders van Deventer het voorkeursalternatief gekozen voor de uitvoering van de nevengeulen. Deze keuze is gemaakt op basis van de verschillende adviezen en inspraakreacties. Volgens gedeputeerden Jansen van de provincie Overijssel is het voorkeursalternatief in goed overleg gekozen;

"Het is mooi dat dit voorkeursalternatief in goed overleg met veel betrokken is ontstaan, al is natuurlijk niet iedereen voor de volle honderd procent tevreden. De inbreng van de klankbordgroep was erg waardevol. (...) Het plan is evenwichtig."
(Overijssel, 2008b)

Volgens de voorzitter van de klankbordgroep was het advies van de groep niet altijd unaniem. Dit kwam doordat de individuele belangen van de verschillende leden van de klankbordgroep te sterk en soms te verschillend zijn. De oplossing hiervoor was volgens de voorzitter om het gebied op te splitsen in deelgebieden waarover gestemd kon worden. Hierbij was er wel steeds een meerderheid van de stemmen voor een bepaald plan en was niemand het volledig oneens met het gekozen deelontwerp (Overijssel, 2008b). Het voorkeursalternatief werd in juli 2008 ter goedkeuring gestuurd naar de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat besluit welk alternatief uiteindelijk verder uitgewerkt zal worden aan de hand van het advies van de initiatiefnemers. Deze stap is wettelijk vastgelegd in de 'Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten' (SNIP2a). De gemeente en provincie integreren dit alternatief met de Milieu Effect Rapportage in een uitgewerkt plan. Dit inrichtingsplan zal ten slotte wederom door het ministerie goedgekeurd moeten worden. Ondertussen zullen de nodige vergunningen voorbereid worden.

Volgens de voorzitter van de klankbordgroep was het advies van de groep niet altijd unaniem. Dit kwam doordat de individuele belangen van de verschillende leden van de klankbordgroep te sterk en soms te verschillend zijn.

2^e helft 2008

De volgende stap in het proces is de verdere uitwerking van de details in het voorkeursalternatief. Ook hierbij zal regelmatig advies gevraagd worden aan de klankbordgroep en het lokale Q-team. Zo werd er op 2, 3 en 4 september 2008 een aantal ontwerpessies gehouden met ondermeer

leden van de klankbordgroep en het lokale Q-team. Zij keken met name naar de verzachting van de ingreep bij het Worpplantsoen zodat de Worp haar oorspronkelijke karakter zoveel mogelijk kan bewaren. Bij een ontwerpssessie met de plaatselijke watersportverenigingen op 24 september 2008 werd overlegd over de inrichting van de Zandweerplas en met name over de plaats en inrichting van de jachthavens en botenhuizen. In oktober 2008 werd door de burgemeester en wethouders van Deventer en de gedeputeerde staten van de Provincie Overijssel het verder uitgewerkte voorkeursalternatief ter advies aan de staatssecretaris aangeboden. Staatssecretaris Tineke Huizinga keurde het voorkeursalternatief op 8 december 2008 voor beide projecten goed (RvdR, 2008). In november 2008 werd er ook een archeologisch onderzoek gedaan in het gebied naar eventuele bodemschatten. In 2009 en 2010 zullen de diverse benodigde vergunningen aangevraagd worden. In deze periode zullen ook publiekrechtelijke besluiten genomen worden, zoals het in orde maken van de bestemmingsplannen, land ontgronden en het uitvoeren van de rivierenwet. Tenslotte zal waarschijnlijk in 2011 het project aanbesteed worden. In 2015 moet het project volledig uitgevoerd zijn. Hierna zal het ontwerpproces geëvalueerd worden.

5.3 Het Spel in het Planningsproces

Na het hoogwater van 1993 en 1995 werd er overal in Nederland nagedacht over maatregelen om nieuwe overstromingen te voorkomen. Bij Deventer werd nagedacht om een nevengeul aan te leggen die langs de westzijde van De Hoven zou stromen. Dit plan zou gefinancierd worden door middel van bebouwing. Dit zou een zeer grote ingreep zijn en stuitte op veel weerstand. De Hoven

De bewonersvereniging de Hoven is in 2004 opgericht omdat het niet eens waren met toenmalige plannen. Op hun eerste bijeenkomst kwamen ruim 260 bewoners.

zou dan bij hoogwater aan alle kanten ingesloten worden door water. Bij een dijkdoorbraak of overstroming zou het gebied direct vollopen als een badkuip. Bovendien zou een natuurgebied opeens volgebouwd worden met huizen. De bewoners van de Hoven richtten daarom in 2004 een bewonersvereniging op om zo samen aan te kunnen geven

dat ze het niet eens waren met de plannen. Bij de eerste door bewoners georganiseerde avond kwamen ruim 160 mensen. Hierna volgde overleg tussen de bewoners, Rijkswaterstaat, de gemeente Deventer en de Stedendriehoek (Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen). Als reactie op dit idee werd er door Stichting IJssellandschap, die tegen bebouwing in het gebied is, de initiatiefgroep “Y van Deventer” opgericht. Deze initiatiefgroep ontwierp een visie op het buitengebied van Deventer. Hierin zaten onder andere de Saxion Hogeschool, Adviesbureau Tauw en bewoners de Hoven.

De initiatiefgroep ‘Y van Deventer’ bestaat uit experts van Stichting IJssellandschap, Adviesbureau Tauw, Saxion Hogeschool en de bewonersvereniging de Hoven.

Al snel hierna werd er in Den Haag gesproken over een Planologische Kernbeslissing die ook in Deventer veranderingen in de uiterwaarden zou gaan vereisen. De uiteindelijke PKB Ruimte voor de Rivier sprak niet meer over de nevengeul ten westen van de Hoven, maar sprak nu over een geul aan de oostzijde van de Hoven en een geul tussen Deventer en Olst. Dit was een hele opluchting voor de inwoners van de Hoven (Willem Seine, persoonlijke communicatie, 20-02-2009). Maar omdat de nieuwe ingrepen nog steeds dicht bij hun wijk zouden plaats vinden bleven ze actief meedenken bij het planningsproces. De bewonersvereniging wordt door een aantal bewoners vertegenwoordigd. Zij organiseerden enkele keren een speciale avond waarbij alle

inwoners van de Hoven waren uitgenodigd om hen te informeren over de stand van zaken en te vragen naar feedback. Deze feedback konden de vertegenwoordigers vervolgens weer gebruiken

De klankbordgroep is de 'maatschappelijke barometer' waarin maatschappelijke organisaties zitten zoals sport- en bewonersverenigingen. De voorzitter is tevens lid van de Adviescommissie Water.

bij besprekingen met de ontwerpers. Op deze avonden werden ook De klankbordgroep is de zogenaamde 'maatschappelijke barometer' van het uiterwaarden project in Deventer. De voorzitter van de klankbordgroep, Prof. Ir. H.J. Overbeek, is tevens lid van de Adviescommissie Water van prins Willem Alexander. Van alle kanten wordt positief gesproken over de heer Overbeek (Rob Soetekouw,

persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Hij heeft gezorgd dat iedereen zijn standpunten kon uitleggen en iedereen begrip voor elkaar had en heeft (Willem Seine, persoonlijke communicatie, 20-02-2009). Omdat er ook tegenstrijdige belangen zijn binnen de klankbordgroep, zoals de belangen van de roeiers en de hengelaars, was het nodig dat er compromissen gesloten werden. Dit is allemaal in goed overleg gegaan. Zowel de leden van de klankbordgroep als de projectmanager van de gemeente zijn erg content met het optreden van de voorzitter (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Stichting IJssellandschap zat in het begin ook in de klankbordgroep. Omdat de Stichting een grote partij is en tevens eigenaar is van grote stukken grond werd de Stichting ook gevraagd zitting te nemen in de stuurgroep. De stuurgroep adviseert de initiatiefnemers en stelt de producten van de projectorganisatie vast. Leden van de stuurgroep zijn verder; Rijkswaterstaat, DLG, Waterschappen, provincies Gelderland en Overijssel en de drie gemeenten. De leden van klankbordgroep waren het niet eens met het feit dat de Stichting in zowel de klankbordgroep als in de stuurgroep zat. De Stichting zou de informatie die besproken wordt binnen de klankbordgroep kunnen doorgeven aan de stuurgroep, die hier haar strategie op kan aanpassen. Het nut van de klankbordgroep zou dan wegvallen. Daarop is in overleg besloten door de klankbordgroep om de Stichting uit de klankbordgroep te weren (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009).

De stuurgroep adviseert de initiatiefnemers en stelt de producten van de projectorganisatie vast. Leden van de stuurgroep zijn; Stichting IJssellandschap, Rijkswaterstaat, DLG, Waterschappen, provincies Gelderland en Overijssel en de drie gemeenten.

Stichting IJssellandschap gaf de opdracht voor 'DUW' wat uiteindelijk ertoe leidde dat de twee aparte projecten als samen werden gevoegd. Voor 'DUW' werden o.a. 1100 Deventenaren geïnterviewd.

In februari 2007 kwam er een rapport uit dat in opdracht van Stichting IJssellandschap was gemaakt door het adviesbureau Tauw. De titel van het rapport is 'DUW', wat staat voor 'Deventer Uiterwaarden'. Het doel van DUW was om de verschillende projecten die in de Deventer uiterwaarden liepen samen te voegen tot een project. Het DUW-project dient daarom als basis voor

verdere uitwerking van de PKB in Deventer (Jaap Starkenburg, persoonlijke communicatie 11-02-2009). De projectgroep bestond uit leden afkomstig van Alterra, gemeente Deventer, provincie Overijssel, DLG Zwolle, Rijkswaterstaat, het lokale Waterschap, NV Bergkwartier en enkele adviesbureaus. Zij dachten samen na over hoe de uiterwaarden er uit zouden kunnen zien en over hoe het ontwerpproces zou moeten verlopen. Ook werden 1100 inwoners van Deventer geïnterviewd, in opdracht van Stichting IJssellandschap, over hun wensen en ideeën over de uiterwaarden. Het nemen van het initiatief voor het DUW-project door Stichting IJssellandschap, groot grondbezitter in de uiterwaarden van Deventer, is positief ontvangen door de betrokken

partijen (Willem Seine, persoonlijke communicatie, 20-02-2009). Het resultaat is dat de vele diverse partijen op één lijn kwamen en meer begrip voor elkaar kregen. Deze eerste kennismaking en verkenning heeft geleid tot een goede start van het ontwerpproces. Toen het project DUW was afgelopen was het de taak van de gemeente en provincie om verder te gaan met het planproces. Besloten is om het geheel als één project te beschouwen, maar omdat er twee verschillende initiatiefnemers zijn zouden deze wel veel samenwerken. De betrokken wethouder uit Deventer, Ina Adema, is in februari 2009 burgemeester geworden van Veghel en werd opgevolgd door Marco Swart. Ina Adema zorgde ervoor dat de inhoudelijke discussie over het gebied voornamelijk werd gevoerd door de gemeente en minder door de provincie (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). De provincie kijkt toch vooral naar de grote lijnen terwijl de gemeente meer kennis heeft over wat er plaatselijk leeft, aldus de voorzitter van de motor- en zeilvereniging (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). De projectleider van de gemeente, Pim Nijssen, stopte in maart 2008 met zijn functie en werd opgevolgd door Hans Heilen, een zzp'er die in opdracht van de gemeente Deventer projectmanager werd. Het voordeel van een externe procesmanager is volgens Hans Heilen dat ook de overheid zich volledig aan de gestelde regels moet houden. Een projectmanager vanuit de gemeente kan al snel worden beïnvloed door zijn ambtelijke collega's en hierdoor 'partijdig' worden. Een voorbeeld is dat de gemeente op een gegeven moment nog geen inbreng had geleverd voor een bepaald project en daarom vroeg of de deadline verschoven kon worden. Het antwoord hierop was negatief; de gemeente heeft namelijk net zoveel rechten in het proces als de andere partijen (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009).

Een aantal partijen in het planproces zijn ex-collega's en hebben bij het adviesbureau Tauw gewerkt. Dit zijn onder andere; Pim Nijssen (ex-projectleider gemeente Deventer), Willem Seine (bewonersvereniging De Hoven), Rob Soetekouw (Voorzitter Samenwerkende Watersport verenigingen Deventer) en Elsa Voorstuijs (projectmedewerker via DLG en eerder Rijkswaterstaat). Overigens zijn Hans Heilen en Rob Soetekouw allebei zzp'er in Deventer in dezelfde branche; landschapsinrichting. De voorzitter van roeivereniging Daventria, Theo van den Broek is ook al een landschapsplanner, bij Witteveen+Bos. Het gegeven dat de partijen eenzelfde achtergrond hebben of elkaar al kennen is in dit geval positief (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Zoals Rob Soetekouw in een interview aangaf weten mensen al wat ze aan elkaar hebben. Het onderhandelen kan daardoor een stuk soepeler verlopen. Rob Soetekouw gaf aan in een interview dat de watersportverenigingen ook af en toe vergaderen met alleen de projectleiders. Hierbij worden direct plannen en standpunten uitgewisseld. Deze vergaderingen waren een initiatief van de projectleiders om zo input te vergaren voor ontwikkeling van de plannen. Op deze manier hebben de plannen een groter draagvlak wanneer ze gepresenteerd worden (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009).

Een groot deel van de personen die bij het proces betrokken zijn, waren vroeger collega's of in ieder geval landschapsplanners. De meeste kenden elkaar al voordat het proces begon.

De Samenwerkende Deventer Watersportverenigingen hebben een aantal leden die experts zijn op de gebieden zoals, milieu, water en landschapsinrichting, die samen in werkgroepen advies uitbrengen.

De Samenwerkende Deventer Watersportverenigingen hebben in totaal ongeveer 1000 leden. De roeivereniging en de motor- en zeilvereniging hebben beide ook intern een werkgroep opgericht die zich bezighoudt met de plannen voor de uiterwaarden. In deze werkgroepen zitten leden die veel professionele kennis hebben over landschapsinrichting, maar bijvoorbeeld ook over watertechnische en milieu gerelateerde zaken. Ook is een van de leden handig met AutoCAD en kan hiermee mooie tekeningen maken om de voorstellen te onderbouwen. Hierdoor kunnen de verenigingen inhoudelijk sterk commentaar en beargumenteren (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Voor meer algemenere zaken over het project wordt gesproken en gestemd op de ledenvergaderingen. De leden hebben aangegeven dat zij het volste vertrouwen in de werkgroep en de voorzitter hebben en voelen, volgens de voorzitter, geen noodzaak om buiten hem om de publiciteit op te zoeken (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Jaap Starckenburg gaf overigens aan dat de waterrecreanten een erg sterke lobby hebben en overall vriendjes hebben, waarmee hij doelde op alle professionele kennis die de verenigingen in huis hebben (Jaap Starckenburg, persoonlijke communicatie, 11-02-2009).

Alle geïnterviewde partijen zijn positief over het verloop van het planningsproces. De opzet van de organisatie wordt als positief beoordeelt. Volgens Jaap Starckenburg, directeur van Stichting IJssellandschap was er sprake van een “voorbeeldige samenwerking” tussen de verschillende partijen en zijn alle partijen die recht hebben op inspraak vertegenwoordigd in een van de verschillende groepen. Het is aan de individuele partijen om de mening van hun achterban te vertegenwoordigen (Jaap Starckenburg, persoonlijke communicatie, 11-02-2009). Hier werd ook over gewaakt door de voorzitter van de klankbordgroep. Er is anders namelijk een kans dat de leden van de klankbordgroep hun eigen mening gaan vertegenwoordigen en niet meer die van haar achterban (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). De kwaliteit van het proces zelf werd gecontroleerd door de Q-teams en door de programmadirectie Ruimte voor de Rivier. De samenwerking tussen de projectleiders van de gemeente en provincie en de programmadirectie werd door Hans Heilen beschreven als soepel en amicaal. Volgens Hans Heilen is de snelheid van het planningsproces erg hoog en vergt het veel energie van de betrokken partijen (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). De voorzitter van de Samenwerkende Deventer Watersportverenigingen plaats hier echter een kanttekening bij. Volgens hem hadden een paar beslissingen veel eerder genomen moeten worden en kost het daardoor nu meer tijd en energie dan eigenlijk nodig was. Hij doelt hier op de plaatsen waar de watersportverenigingen in het water komen te liggen, hoe de havens er uit komen te zien en waar de opslagplaatsen en parkeerplaatsen komen te liggen. Deze beslissingen hebben geen gevolg voor de vormgeving van de geul, maar zijn wel cruciaal voor de watersportverenigingen. De boten moeten namelijk veilig kunnen liggen, beschermd tegen diefstal en vernielingen. Ook moet er zo min mogelijk kruisverkeer zijn tussen de motor- en zeilboten en de roeiboten. Ook over de kosten moet onderhandeld worden. De motor- en zeilboten vereniging is namelijk gedwongen om te verhuizen. Daarom verwachten zij van de gemeente dat eventuele extra kosten

Volgens de watersportverenigingen duurde het te lang voor er uiteindelijk besloten werd hoe het havengebied er uit zou komen te zien. Ook verwachten zij financieel hulp van de gemeente voor de verhuizing.

ook (deels) door de initiatiefnemers zal worden vergoed. Wanneer deze beslissingen meteen waren meegenomen bij de inrichting van het voorkeursalternatief had dit volgens Rob Soetekouw veel tijd kunnen schelen. (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009)

In Deventer was het projectteam nu (maart 2009) bijna klaar met de planstudiefase. In deze fase ging het om het onderzoek ter voorbereiding van de projectbesluiten en om het inrichten en managen van het bestuurlijke besluitvormingsproces. Het uiteindelijke resultaat van deze fase is een plan dat 'vergunbaar' is; er mogen geen moeilijkheden zijn met het verlenen van

Volgens Stichting IJssellandschap hebben zij telkens met andere mensen bij Rijkswaterstaat te maken waardoor het overleg stroef verloopt.

vergunningen en wijzigingen in bestemmings- en streekplannen. Daarom wordt er regelmatig overlegd met Rijkswaterstaat en het ministerie van LNV (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Jaap Starckenburg gaf echter aan dat Rijkswaterstaat veel verschillende

gezichten heeft; diegene met wie je telkens overlegt kan een hele andere mening hebben dan diegene die de uiteindelijke vergunning geeft. Stichting IJssellandschap heeft telkens weer met andere mensen binnen Rijkswaterstaat te maken. (Jaap Starckenburg, persoonlijke communicatie, 11-02-2009)

Volgens de projectleider van de gemeente is het plan op dit moment gedetailleerder dan door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vereist wordt (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Dit is in overleg gegaan met Rijkswaterstaat die aangegeven heeft dat zij

Volgens de projectleider is het plan nu gedetailleerder dan vereist zodat er later niet alsnog moeilijkheden ontstaan over details.

zeer tevreden zijn met de extra detaillering. Er is hiervoor gekozen omdat nu alle partijen nog goed met elkaar samen werken en anders in de toekomst weer alle partijen bij elkaar gezocht moeten worden. Wanneer de planstudiefase afgerond is, zal een nader te bepalen instantie zich bezig gaan houden met de uitvoeringsfase. In deze fase worden de verschillende uitvoeringsbesluiten genomen, zoals bijvoorbeeld vergunningen voor graaf- en bouwwerkzaamheden. Wanneer deze nader te bepalen instantie zich dan weer moet bezig houden met de detaillering van het plan moet zij alle betrokken partijen weer bij elkaar zien te krijgen om besluiten te kunnen nemen met een breed draagvlak. Hierbij bestaat er een kans dat er over de detaillering weer hevig onderhandeld moet worden, wat weer extra tijd en kosten met

De vergunning voor de Natuurderij is moeilijk te verkrijgen omdat Deventer geen EMAB-status heeft gekregen en dus niet buitendijks mag bouwen.

zich mee zou brengen. Daarom heeft het huidige projectteam in overleg met de programmadirectie besloten om nu al het plan te detailleren (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Een mogelijke moeilijkheid in het plan is de vergunning voor de aanleg van de Natuurderij van Stichting IJssellandschap (Jaap

Starckenburg, persoonlijke communicatie, 11-02-2009). Dit is een 'natuurlijke boerderij' die buitendijks gebouwd zal worden. Deventer heeft echter geen EMAB-status en is daardoor niet gerechtigd om buitendijks te bouwen. Wanneer Rijkswaterstaat hiervoor een vergunning afgeeft zou dit als voorbeeld kunnen dienen voor andere gemeentes die ook buitendijks willen bouwen. Daarom is Rijkswaterstaat erg voorzichtig met het afgeven van een vergunning (Jaap Starckenburg, persoonlijke communicatie, 11-02-2009). De onderhandelingen waren in maart 2009 nog in volle gang.

Behalve het verkrijgen van de juiste vergunningen is het toekomstig beheer ook erg belangrijk in het ontwerpproces. Het gaat daarbij om de vraag wie er verantwoordelijk is voor het beheer en wie de kosten van het beheer gaat betalen. Dit werd volgens de projectleider van de gemeente gedurende het ontwerpproces voortdurend besproken en meegenomen. Er zou anders een kans bestaan dat het uiteindelijke plan in de soep zou lopen omdat het onmogelijk goed te beheren is (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Volgens de grondeigenaar, Stichting IJssellandschap, werd hier bij

Volgens Stichting IJssellandschap wordt er niet goed nagedacht over het beheer bij het ontwerpen. De tekenaars zouden maar wat tekenen.

de verschillende alternatieven niet goed naar gekeken. Jaap Starkenburg; “Die ontwerpers tekenen maar wat”. Zo werd er bijvoorbeeld een eilandje in getekend, dat volgens de Stichting puur voor het ontwerp werd ingetekend en verder niet een directe functie had. Beheer van dit eiland zou erg kostbaar worden. Wanneer het begrazen zou moeten worden, zou het vee er met een boot heen gebracht moeten worden en telkens bij hoogwater er weer afgehaald moeten worden. Ook bijvoorbeeld het snoeien zou kostbaar zijn; telkens is er weer een boot nodig. Volgens de Stichting is daar dus niet goed over nagedacht (Jaap Starkenburg, persoonlijke communicatie, 11-02-2009). De verwachting was dat dit probleem bij toekomstige onderhandelingen wel weggewerkt zou kunnen worden. Stichting IJssellandschap zegt over

De watersportverenigingen zien het juridisch aantekenen van bezwaar en het inschakelen van de media als middel om de overheid te dwingen te luisteren.

genoeg middelen en een sterke machtspositie te beschikken om de gemeente en provincie te dwingen om hier beter naar te kijken. Ook de Samenwerkende Deventer Watersportverenigingen geven aan dat wanneer er niet goed naar hun geluisterd wordt er direct juridisch bezwaar aangetekend zal worden. Ook het

inschakelen van de media wordt gezien als middel om de overheid, indien nodig, te dwingen om te luisteren. Overigens gaf Rob Soetekouw wel aan dat hij de twistpunten liever op een minnelijke manier wil oplossen dan direct dwars te liggen (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009).

Een planningsproces waarbij iedereen wordt uitgenodigd om meningen en ideeën te spuien is volgens de geïnterviewde partijen geen goede manier van participatie. De hoeveelheid informatie die hiermee verkregen wordt is zo groot en zo divers dat het een onmogelijke opgave is om iets nuttigs en legitiems met de output te doen (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Bovendien, zo vertelde Willem Seine, zijn bewoners

wat betreft veranderingen in hun omgeving erg conservatief. Zij zien het liefst zo min mogelijk veranderen. Een reden hiervoor is dat ze niet weten wat ze in ruil voor de bestaande omgeving terug krijgen. Zij zien de plannen en ontwerpers als een bedreiging. Daarom moeten zij vertegenwoordigd worden door iemand die verstand van

Bewoners zijn wat betreft veranderingen in hun omgeving erg conservatief. Zij zien de plannen en ontwerpers als een bedreiging. Aldus hun voorzitter, Willem Seine.

zaken heeft en weet hoe hij moet onderhandelen (Willem Seine, persoonlijke communicatie, 20-02-2009). De geïnterviewde partijen geven allemaal aan dat de wijze waarop het planningsproces in Deventer is georganiseerd over het algemeen zeer geslaagd is. Het kost de nodige voorbereiding om de juiste mensen bij elkaar te krijgen, maar het resultaat mag er zijn. Of zoals Rob Soetekouw zegt; “Alleen ga je sneller, samen kom je verder” (Rob Soetekouw, persoonlijke

communicatie, 13-03-2009). Tijdens de uiterwaardenavonden werden de voortgang van het proces en de beslissingen die gemaakt zijn toegelicht aan alle geïnteresseerden uit Deventer. Ook hebben de inwoners van Deventer de mogelijkheid gehad om hun mening over de verschillende alternatieven via een speciale website te laten horen (Hans Heilen, persoonlijke communicatie, 13-03-2009). Een andere mogelijkheid voor het organiseren van het planningsproces is het laten maken van een aantal alternatieven door landschapsontwerpers en vervolgens de bevolking laten stemmen over het ontwerp. Ook deze manier zou niet goed werken volgens Willem Seine en Rob

Wanneer plannen in één keer in het geheel naar buiten gepresenteerd worden gaat het vaak fout en is er weinig draagvlak.

Soetekouw; het is veel te direct. Het is beter om eerst rustig met verschillende ideeën te strooien en mensen hier over na te laten denken. Bovendien hoeft niet altijd alles te veranderen; sommige landschapsonderdelen zijn gewoon goed zoals ze nu zijn (Rob Soetekouw, persoonlijke communicatie, 13-03-2009).

Wanneer plannen volledig in één keer naar buiten toe gepresenteerd worden gaat het vaak fout aldus Willem Seine, een ervaren landschapsontwerper. De burgers moeten vanaf het begin een serieuze, goed georganiseerde rol krijgen in het planningsproces (Willem Seine, persoonlijke communicatie, 20-02-2009).

5.4 Discussie

In deze paragraaf zal de situatie in Deventer geanalyseerd worden aan de hand van het evaluatiekader zoals dit is opgesteld in het derde hoofdstuk. Dit zal een duidelijker beeld geven over de vraag of dit participatieproces geschikt is voor de huidige vorm van democratie in Nederland en of ten aanzien van de inrichting en de effecten van de participatieprocessen de inbreng van de burgers gegarandeerd is.

1. Welke invloedsmogelijkheden hebben de burgers en zijn deze effectief?

Er zijn een aantal mogelijkheden waarmee burgers invloed kunnen hebben op het beleid, in dit geval het landschapsontwerp van de uiterwaarden. Wanneer burgers met eenzelfde belang zich verzamelen en een vertegenwoordiger aanwijzen kan deze vertegenwoordiger plaatsnemen in de klankbordgroep. De klankbordgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Wanneer een belangengroep in de klankbordgroep zit, betekent dit niet dat de wensen van de belangengroep ook daadwerkelijk worden opgenomen in het ontwerp. Binnen de klankbordgroep wordt er overlegt welke wensen wel en welke niet mogelijk zijn en welke wensen besproken zullen worden met de stuurgroep. Hierbij moeten compromissen gesloten worden om tot een gezamenlijk standpunt te komen. Belangengroepen kunnen binnen de klankbordgroep invloed uitoefenen, maar dit betekent niet dat ze direct ook invloed kunnen uitoefenen op het ontwerp. Wanneer een burger zich niet aansluit bij een belangengroep kan zij geen directe (formele) invloed uitoefenen bij de klankbordgroep of stuurgroep. Wel kan de burger op een aantal momenten inspraak leveren wanneer rapporten of plannen ter inzage liggen in de bibliotheek en het stadhuis van Deventer. Verder kunnen de burgers op uiterwaardenavonden vragen stellen en commentaar leveren op de plannen. Deze individuele reacties wegen in de praktijk veel minder zwaar mee dan de reacties van de klankbordgroep.

2. Groeit hierdoor de capaciteit van de burgers?

De capaciteit van de mensen die actief mee doen met het participatieproces zal kunnen toenemen. Dit zijn de belangenvertegenwoordigers die in de klankbordgroep zitten en de leden van de werkgroepen van bijvoorbeeld de watersportverenigingen en de bewonersvereniging. Door actief te zijn in de klankbordgroep doen deze mensen ervaring op, bouwen een netwerk op en leren hoe het beleid tot stand komt. Om mee te doen in de klankbordgroep zullen zij wel moeten begrijpen hoe het hele proces is ontworpen en leren zij wanneer en hoe zij invloed kunnen uitoefenen. Ook zullen zij moeten weten waarover ze praten om hun standpunt toe te kunnen lichten. De vertegenwoordigers in de klankbordgroep zijn geselecteerd door hun achterban op hun kwaliteiten. In deze case is het niet zo dat de overheid de capaciteit van de actieve burgers probeert te vergroten. De overheid zou de leden van de klankbordgroep cursussen kunnen aanbieden over bijvoorbeeld onderhandelingstechnieken. Op die manier zou de overheid de leden van de klankbordgroep tevens kunnen bedanken voor hun inzet. De capaciteit van de burgers die niet actief zijn als vertegenwoordiger of lid zijn van een werkgroep binnen een vereniging groeit in elk geval niet. De capaciteit van de leden van werkgroepen en de klankbordgroep zal wel kunnen stijgen. In het opzicht van capaciteitsgroei is het niet de burger die wint.

3. Is er sprake van toenemend bestuurlijk vermogen van de samenleving?

Bij het beantwoorden van de tweede vraag konden we concluderen dat alleen de capaciteit van de leden van werkgroepen en de klankbordgroep zal kunnen stijgen en niet de capaciteit van het merendeel van de burgers. Wanneer de samenleving in staat is om problemen te signaleren, aan te pakken en op te lossen, kunnen we stellen dat het bestuurlijk vermogen is toegenomen. Het participatieproces zoals dat in Deventer wordt uitgevoerd is ontworpen door de gemeente en provincie. Het initiatief voor het samenvoegen van de twee losse PKB projecten tot een project is wel genomen door een niet-overheid instantie. Stichting IJssellandschap signaleerde zelf dat het beter zou zijn om de projecten samen te voegen. Er kan daarom gesteld worden dat zij wel over bestuurlijk vermogen beschikken. Het hele participatieproces wordt geleid door de gemeente en de provincie. Zij beschikken daarvoor over voldoende bestuurlijk vermogen. Het bestuurlijk vermogen van de samenleving blijft in deze case neutraal. Het bestuurlijk vermogen neemt niet toe maar ook niet af. Het bestuurlijk vermogen van de samenleving had bijvoorbeeld kunnen toenemen wanneer de burger gestimuleerd werd om initiatieven te nemen en wanneer zij (buiten de klankbordgroep om) werd gevraagd mee te denken aan oplossingen.

4. Hoe wordt het bestuurlijk vermogen van de samenleving en van de overheden gebruikt als machtsmiddel?

In Deventer heeft de overheid het gehele participatieproces ontworpen. Dit betekent dat zij zelf heeft kunnen besluiten wat voor inspraak mogelijkheden de burger heeft en welke deelnemers in welke groepen worden ingedeeld. Het bestuurlijk vermogen van de overheid dat wordt gebruikt voor het ontwerpen van het participatieproces kan daarom gezien worden als machtsmiddel. Het bestuurlijk vermogen van de samenleving is te zien in de organisatie van de burgerpartijen. De watersportverenigingen hebben zelf het initiatief genomen om samen te werken en om werkgroepen met experts samen te stellen. Ook de bewoners van de Hoven hebben zich verenigd en hebben een aantal uiterwaardenavonden georganiseerd. Doordat de bewoners en de watersporters zich organiseren kunnen ze daadkrachtiger aan het participatieproces meedoen; ze

vertegenwoordigen een achterban. De samenleving beschikt over een zekere mate van bestuurlijk vermogen. Het bestuurlijk vermogen van de samenleving is echter lang niet zo groot als het bestuurlijk vermogen van de overheden. Wanneer het bestuurlijk vermogen als machtsmiddel gezien wordt heeft de overheid een sterker machtsmiddel dan de samenleving. De overheid gebruikt haar bestuurlijk vermogen om het hele participatieproces te ontwerpen terwijl maar een klein deel van de samenleving haar bestuurlijk vermogen gebruikt om zich te organiseren voor deelname aan het door de overheid georganiseerde proces. Dit geeft een duidelijk verschil weer in de mate waarin de partijen hun bestuurlijk vermogen als machtsmiddel kunnen inzetten.

5. Hoe ziet de machtsverhouding eruit tussen de verschillende overheden en de nieuwe instituties?

De 'traditionele' overheden bestaan hier uit de gemeente Deventer en de provincie Overijssel. Voor het participatieproces hebben deze overheden tijdelijk nieuwe instituties opgericht; de stuurgroep, de projectgroep, het kernteam, het lokale kwaliteitsteam en de klankbordgroep. De overheid is vertegenwoordigd in de stuurgroep, de projectgroep en het kernteam. Het lokale kwaliteitsteam en de klankbordgroep zijn samengesteld uit niet-overheid partijen. De projectgroep en de stuurgroep heeft leden van drie gemeenten, twee provincies, twee waterschappen, Rijkswaterstaat, programmadirectie Ruimte voor de Rivier en tenslotte Stichting IJssellandschap. Het kernteam bestaat uit medewerkers van de gemeente Deventer, provincie Overijssel en Dienst Landelijk Gebied. Het lokale kwaliteitsteam bestaat uit experts die advies uitbrengen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Dit is 'onafhankelijk' advies en hier zouden dus geen belangen moeten spelen. De klankbordgroep is dus de enige nieuwe institutie die haar (verscheidenheid aan)belangen moet verdedigen bij de andere partijen. De klankbordgroep heeft 'officieel' een opiniërende en consulterende rol. Maar het kernteam levert tenslotte de plannen op. Zij tekenen de plannen, waarbij ze rekening houden met adviezen van het kwaliteitsteam en de klankbordgroep. De overheid heeft nog veel macht in dit participatieproces; de niet-overheid partijen zijn daardoor erg afhankelijk.

6. Hebben de nieuwe instituties daadwerkelijk coördinatie en supervisie gekregen?

De stuurgroep, de projectgroep en het kernteam bestaan voor het grootste deel uit ambtenaren. Zij hebben als institutie zijnde wel een bepaalde vrijheid gekregen waardoor de samenwerking tussen de betrokken ambtelijke partijen veel efficiënter verloopt. De officiële goedkeuringen moeten nog steeds gedaan worden door de 'traditionele' overheid zoals de burgers en wethouders en de staatssecretaris. De nieuwe ambtelijke instituties hebben coördinatie en supervisie gekregen.

7. Zijn er toezichthoudende organen die kunnen voorkomen dat macht op een negatieve manier gebruikt wordt?

Het participatieproces is zo opgebouwd dat er op verschillende momenten goedkeuring vereist is door een hogere ambtelijke instantie of door bijvoorbeeld inspraakrondes voor burgers. De projectgroep heeft onder andere als taak om het verloop van het proces te bewaken. Zij zijn het belangrijkste toezichthoudende orgaan. De projectgroep bestaat uit ambtelijke instanties plus Stichting IJssellandschap. De projectgroep voldoet aan de eis van Hajer (2004) dat deze toezichthoudende organen ambtelijk moeten zijn. Het lokale en het landelijke kwaliteitsteam kunnen gezien worden als toezichthoudende organen, maar zij houden alleen toezicht op de

inhoud van het proces en niet op het verloop van het proces zelf. De klankbordgroep is een officieus toezichthoudend orgaan voor zowel de inhoud van het proces als het verloop van het proces. De leden van de klankbordgroep hebben regelmatig overleg met elkaar en met het kernteam en de projectgroep over de inhoud van het proces. Maar zij houden ook in de gaten of het proces volgens hun nog eerlijk verloopt. Zo hebben de leden van de klankbordgroep gezamenlijk besloten dat Stichting IJssellandschap geen zitting mocht hebben in de klankbordgroep omdat zij ook al in de stuurgroep zaten. Dit was besloten om te voorkomen dat wat er intern in de klankbordgroep besproken werd niet zou doorleken naar de stuurgroep. In zoverre het na te gaan is mag er geconcludeerd worden dat dus in ieder geval de klankbordgroep maar ook de projectgroep toezichthoudende organen zijn die kunnen voorkomen dat macht op een negatieve manier gebruikt wordt. Binnen de klankbordgroep is de onafhankelijke voorzitter de toezichthouder die moet voorkomen dat leden macht niet negatief gebruiken.

8. Zijn alle partijen vertegenwoordigd?

Elke partij die belangen heeft kan plaatsnemen in de klankbordgroep; dus in principe zouden alle belangen vertegenwoordigd kunnen worden. Dit is ook het idee achter de klankbordgroep. Alleen om deel te nemen in de klankbordgroep moet je wel een bepaald belang vertegenwoordigen en dus een achterban hebben. Op de uiterwaardenavonden en bij inspraakrondes kunnen geïnteresseerden hun reactie geven op het proces. Deze reacties worden per ronde gebundeld en van commentaar voorzien. Het merendeel van dit commentaar bestaat uit opmerkingen in de trend van 'wij delen deze opvatting' blijkt uit de Reactienota Inspraak Startnotitie van 21 februari 2008. De reacties van geïnteresseerden bevatten ook vaak opmerkingen waaruit blijkt dat de persoon in kwestie weinig kennis heeft van zaken. De voorstellen die gedaan worden in de reacties zijn soms bijvoorbeeld technisch gezien niet haalbaar. De partijen die niet vertegenwoordigd zijn in de klankbordgroep kunnen of besluiten om wel zitting te nemen in de klankbordgroep of inspraak leveren tijdens de uiterwaardenavonden en de inspraakrondes.

9. Welke partijen winnen en waardoor winnen zij?

Een partij die wint ziet zijn belangen terug in het uiteindelijke plan. Maar er moet daarbij wel een onderscheid gemaakt worden tussen de partijen en de individuen. De vraag is of de achterban van de partij ook inspraak heeft via de vertegenwoordiger of dat deze vertegenwoordiger zijn eigen belangen nastreeft. In Deventer ligt hier het grootste knelpunt. Het blijkt namelijk dat veel van de vertegenwoordigers elkaar al kenden of zelfs ex-collega's zijn. Deze groep heeft allemaal een achtergrond in landschapsplanning. Hierdoor is er een grote kans dat zij een zelfde werkwijze hebben en op dezelfde manier beredeneren. Doordat ze elkaar kennen zullen ze misschien ook eerder geneigd zijn om bij onderhandelingen te schikken op bepaalde punten. Het ontwerp wat er op dit moment ligt is een afspiegeling van alle belangen die tijdens het participatieproces actief waren. Hieruit mag geconcludeerd worden dat alle betrokken partijen winnen. Het feit dat de vertegenwoordigers elkaar goed kennen hoeft niet negatief te zijn. Vooral wanneer naar het uiteindelijke plan gekeken wordt lijkt het erop dat dit geen gevolgen had voor het plan.

10. Wordt de kwaliteit van de samenleving verhoogt dankzij de bestuurlijke vernieuwing?

In het theoretisch kader werd geconcludeerd dat wanneer macht productief en positief gebruikt wordt de sociale samenhang, de mogelijkheid om talenten te ontplooiën en de onderlinge solidariteit zal toenemen. Het participatieproces in Deventer betrok de burgers bij het ontwerpen

van het inrichtingplan voor de uiterwaarden. Er werd gedurende het proces informatie verspreid over het verloop van het proces en het ontwerp via uiterwaardenavonden, nieuwsbrieven, internet en (lokale) kranten. Het doel van het ontwerp van dit participatieproces was om de burger te betrekken bij het ontwerpproces. Door zoveel mogelijk de burger bij het proces te betrekken kan het onderwerp echt gaan leven bij de bevolking. Dit zou dan de sociale samenhang kunnen verhogen. Echter, doordat het hele proces enige jaren duurt verslapt de interesse van de bevolking. De deelnemers aan het participatieproces kunnen tijdens het proces prima hun talenten ontplooiën en meer ervaring opdoen over ontwerpprocessen. Onderlinge solidariteit en sociale samenhang zal alleen kunnen toenemen wanneer de 'sfeer' van het proces positief is; wanneer er begrip is voor elkaars standpunten en open staat voor een discussie. Als het uiteindelijke plan dan ook nog positief ontvangen wordt bij alle partijen zullen de betrokkenen eerder positief terugkijken op het verloop van het proces. Wanneer de bevolking van Deventer het idee heeft dat zij gezamenlijk een mooi inrichtingsplan ontworpen hebben zal de sociale samenhang en onderlinge solidariteit kunnen groeien en de kwaliteit van de samenleving in Deventer toenemen.

In het participatieproces in Deventer zou op papier iedereen kunnen deelnemen aan het participatieproces. In de praktijk blijkt dat alleen goed georganiseerde partijen kunnen plaatsnemen in de klankbordgroep en dus kunnen participeren in het planningsproces. Inspraak is wel mogelijk voor iedereen alleen inspraak is, zoals Oosten (2005) stelt, slechts een beperkte vorm van participatie. Bovendien blijkt dat in de praktijk deze inspraak weinig effect heeft op het eindresultaat. De laatste versie van het uiteindelijke plan is positief ontvangen door de deelnemers van de klankbordgroep en de leden van de stuurgroep en het projectteam. In dat opzicht zou er wel gesproken kunnen worden van een geslaagd ontwerp. Alleen er waren slechts enkele inwoners van Deventer die mee konden denken tijdens het participatieproces.

6. Case studie Stadsblokken-Meinerswijk

In het gebied ten zuiden van het centrum van Arnhem heeft de PKB vastgesteld dat er een waterstandverlaging van 7 centimeter bij hoogwater moet komen. Het gebied ten westen van de Nelson Mandela brug heet Meinerswijk, het gebied ten oosten van de brug heet Stadsblokken. In de eerste paragraaf zal achtergrondinformatie over de uiterwaarden in Arnhem gegeven worden. Vervolgens zal in de tweede paragraaf de spelregels van het planningsproces worden beschreven. Hierin worden de verschillende partijen voorgesteld, worden verschillende formele besluiten toegelicht en is chronologisch weergegeven wanneer welke beslissingen zijn genomen. In de derde paragraaf wordt het spel van het planningsproces beschreven. Hierin wordt de interactie tussen de verschillende partijen en hun beweegredenen beschreven. Tenslotte wordt in de laatste paragraaf met behulp van het evaluatie kader uit het derde hoofdstuk het participatieproces in Arnhem geanalyseerd.



Stadsblokken-Meinerswijk vanaf Arnhem Noord gezien

6.1 Achtergrondinformatie

Stadsblokken-Meinerswijk is een uiterwaardengebied in Arnhem-Zuid en ligt tegenover het centrum aan de zuidzijde van de rivier de Rijn. Een overzichtskaart van het gebied is opgenomen in de bijlage. In het gebied bevinden zich een aantal grote plassen. Een aantal plassen zijn ontstaan door kleiwinning door de steenfabriek die midden in het gebied ligt. De noordelijke plas is ontstaan door zandwinning voor de wegenbouw. Deze plas wordt tegenwoordig gebruikt voor waterrecreatie. Aan de westkant van de Nelson Mandela Brug liggen twee kleine woongemeenschappen; De Praets en 't Heuveltje. Hier bevindt zich ook een 'bed and breakfast'; Pension de Praets. Er wonen ongeveer 75 mensen in Meinerswijk. Het gebied kent drie zones; de groene rivier, Meinerswijk en Stadsblokken - De Praets – Rijnsoever. De groene rivier is een strook

aaneengesloten weilanden die in de jaren zestig is aangelegd om bij hoog water een betere doorstroom van de Rijn te bevorderen (Vrienden van Meinerswijk, 2009). Meinerswijk wordt gekenmerkt door wilde natuur en is daardoor op sommige plekken ontoegankelijk. Deze zone is waterrijk dankzij afgravingen door de steenfabrieken en door kwelwater. De zone Stadsblokken – De Praets - Rijnover is het meeste bebouwd. Dit deel ligt ook iets hoger en heeft daardoor iets minder last van hoogwater.

Meinerswijk is waarschijnlijk het oudste bewoonde deel rond Arnhem en kent een zeer rijke geschiedenis (Arneym, 2009). Het gebied speelde meerdere malen een cruciale rol in de geschiedenis van Nederland. De Romeinen hadden hier een vestiging voor ruim 5.000 soldaten, Castra Herculis. Het fort is tussen de 10 en de 20 jaar na Christus gebouwd. Het fort diende als een uitvalsbasis voor tochten naar het Noorden (Arneym, 2009). De ligging in de bocht van de rivier werd gebruikt voor het aanleggen van een haven. Een deel van het fort werd opgehoogd voor bescherming tegen hoog water. Het is onbekend of het fort constant in gebruik was. Wel werd het regelmatig voor langere periodes gebruikt om manschappen onder te brengen. Het fort is meerdere malen door vijandelijke partijen verwoest maar werd telkens weer opnieuw opgebouwd. Aan het eind van de 2^e eeuw werd de houten constructie vervangen voor een stenen bouwwerk. Toen het Romeinse Rijk instortte werd het overgenomen door de Franken en daarna door de Friezen. Tussen 833 en 837 werd de nederzetting leeggeroofd en geplunderd door de Vikingen (Cultuurwijzer, 2009).

Meinerswijk is waarschijnlijk het oudste bewoonde deel van Arnhem. De Romeinen hadden hier in Castra Herculis al 5.000 soldaten gestationeerd.

Enkele eeuwen later werd er een heerlijkheid gesticht, met een landhuis 'huys Meinerswijk' dat ook wel bekend staat als het 'Kasteel van Arnhem'. De heerlijkheid kende een eigen rechtspraak en werd voor het eerst genoemd in het jaar 1294 (Vrienden van Meinerswijk, 2009). Het 'huys' kende enkel beroemde bewoners waaronder Maarten van Rossum en Barthold van Gent die de vrede van Münster tekende. Het 'huys' werd in 1853 gesloopt en tegenwoordig is er niks meer van terug te vinden in het gebied (Vrienden van Meinerswijk, 2009). De Rijn is meerder malen verlegd in dit gebied. De Romeinse veldheer Drusus heeft allereerst opdracht gegeven om de Rijn te verleggen. Later in de Middeleeuwen is hij weer verlegd en ten slotte is de Rijn in 1530 op bevel van Hertog Karel van Gelre langs het centrum van Arnhem gelegd zodat Arnhem tol kon heffen op langs trekkende schepen (Limes, 2009).

Buurtschap 'de Praets' is in de 17^e eeuw ontstaan bij het veer over de Rijn. In 1603 werd deze vervangen voor de Arnhemse Schipsbrug. Deze route werd regelmatig gebruikt door Franse en Spaanse troepen die tussen het Noorden en het Zuiden reisden. Later werd bij Café Meinerswijk een opstapplaats gemaakt voor de stoomtram naar Lent en Huissen. De schipbrug werd in 1935 opgeheven vanwege het aanleggen van de Rijnbrug, de huidige John Frost Brug (Vrienden van Meinerswijk, 2009). In de Tweede Wereldoorlog werd Meinerswijk gebruikt door de Duitsers om kanonnen op te stellen. Deze kanonnen hebben ertoe bijgedragen dat 'Operation Market Garden', ook wel bekend als 'een brug te ver', mislukte. Meinerswijk werd tijdens de Koude Oorlog begin jaren 50 ingericht als onderdeel van de IJssellinie, een verdedigingslinie tegen een mogelijke aanval van de Sovjet Unie (Stichting de IJssellinie, 2009). Deze linie is nog duidelijk te zien in Meinerswijk. Het plan was om bij een eventuele aanval eerst een aaneengesloten rij van

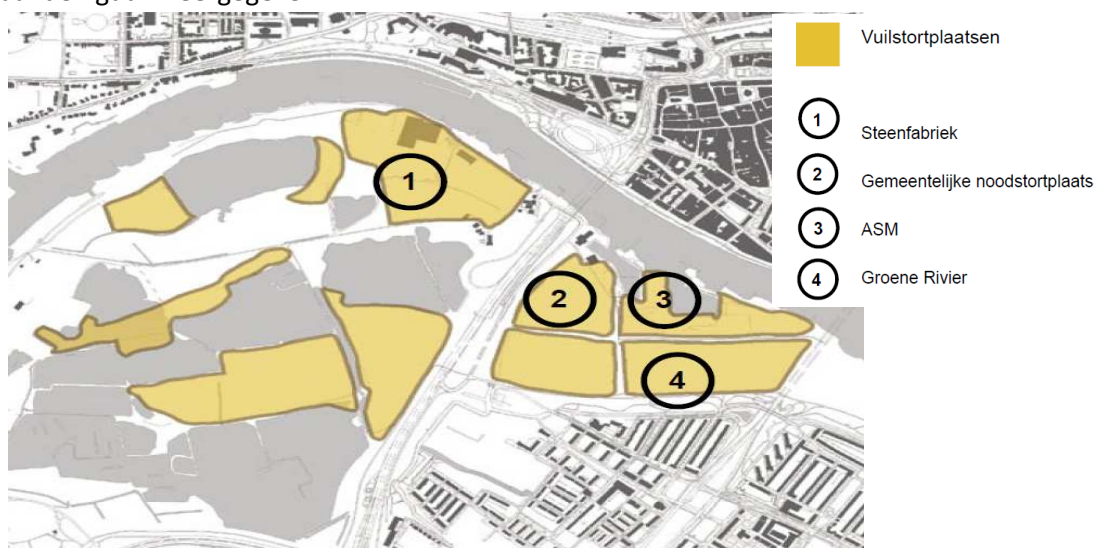
pontons met zand en puin te laten zinken in de Rijn. Hierdoor zou er veel water Meinerswijk instromen. Vervolgens kon dit waterpeil gereguleerd worden met behulp van een brug op pijlers met daartussen stalen schotten die op en neer konden. Het water zou dan zo hoog worden dat je er niet meer door heen kon lopen of rijden en te laag om er doorheen te varen. Vervolgens werd op verhogingen met behulp van achtergelaten tanks van de geallieerden bunkers aangelegd die permanent bemand werden. Deze dienden om de pijlerdam en de dijken te beschermen (Stichting de IJssellinie, 2009).

In Meinerswijk lopen Konick-paarden en Galloway-runderen. Galloways zijn hoornloze runderen die oorspronkelijk uit Schotland komen en bekend staan om hun vriendelijke karakter. Konick-paarden komen oorspronkelijk uit Polen en hebben weinig verzorging nodig. Al sinds 1981 (www.staatsbosbeheer.nl) worden ze in Nederland ingezet in natuurgebieden ter voorkoming van dichtgroei van open vlakten. Zonder deze grote grazers zou een flink stuk bos kunnen ontstaan in Meinerswijk. Doordat de dieren in kuddes door het gebied trekken ontstaan er overal smalle paden. Wandelaars gebruiken deze paden om in het gebied rond te struinen. Sinds de uiterwaarden als natuurpark erkend is, is het aantal waargenomen vogelsoorten sterk toegenomen. Bij de laatste telling waren er maar liefst 94 vogelsoorten (vogelwerkgroeparnhem, 2009). Een derde van alle plantensoorten in Nederland komt in dit gebied voor. Ook zijn er bepaalde mossen waargenomen die in de rest van Europa bijna niet voorkomen. Behalve vogels en grote grazers zijn er verder in Meinerswijk nog verschillende amfibieën, insecten, konijnen en bevers (WATERBAND, 2009b).

Grote delen van Stadsblokken-Meinerswijk hebben gediend als vuilstortplaats. Weinig mensen zijn zich hiervan bewust. Tegenwoordig staat het bekend als natuurgebied en niet als vuilstortplaats.

De twee steenfabrieken in Meinerswijk waren in vol bedrijf van 1874 tot rond 1980. Het klei en zand werd uit de bodem gehaald waardoor nu op deze plekken plassen zijn ontstaan. Het klei werd in de steenfabrieken in de vlamovens tot bakstenen gevormd, terwijl het zand onder andere werd gebruikt voor de aanleg van de

Nelson Mandela Brug. Bijna tweederde van het gebied loopt bij hoogwater onderwater. Er zijn ook vier gebieden waar in het verleden vuilstort heeft plaats gevonden. Deze zijn in de onderstaande figuur weergegeven.



Vuilstortplaatsen in Meinerswijk en de Stadsblokken

6.2 De Spelregels van het Planningsproces

Meinerswijk is al enkele decennia een gebied waar wat aan gedaan moet worden volgens burgers en de gemeente Arnhem; op de website van 'Ruimte voor de Rivier' wordt aangegeven dat het gebied 'landschappelijk verrommeld' is en niet optimaal gebruikt wordt (RvdR, 2009). De wens van de gemeente Arnhem is om van Meinerswijk een parkeiland te maken waardoor er een ruimtelijke samenhang ontstaat (Arnhem, 2009). Eerdere plannen waren onder ander Plan Ooievaar (MinLNV, 2009) en het idee om de Floriade in 2012 in het gebied te organiseren (Phanos, 2009). Nu moet door de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier toch echt voor 2015 het gebied heringericht zijn. Wanneer de gemeente geen stappen neemt om het gebied zelf in te richten zal Rijkswaterstaat alleen de nodige maatregelen treffen om tot een waterstandverlaging te komen zoals dat in de PKB is vastgelegd. De gemeente Arnhem heeft gekozen om het gebied zelf in te richten en is nu bezig om plannen en visies te ontwikkelen over de Stadsblokken en Meinerswijk.

Vastgoedontwikkelaar Phanos kocht in 2006 het grootste deel van Stadsblokken-Meinerswijk van onder andere de gemeente.

De meeste grond was tot 2006 in handen van 4 grotere grondeigenaren en verder van particulieren en Rijkswaterstaat. Alle partijen bezaten kleine stukken grond waardoor tot 2006 het herinrichten van het gebied een erg stroef proces bleek.

Vastgoedontwikkelaar Phanos kreeg in 2005 interesse voor het gebied en kreeg het idee om het gebied verder te ontwikkelen. De eerste stap hiervoor was het opkopen van grote en kleine stukken grond in het gebied in 2006. In het onderstaande figuur is te zien welke partijen welke grond bezitten.



Eigendommen van de drie grootste grondeigenaren in 2008

De aankoop van de gronden en de mogelijke gevolgen hiervan zorgden ervoor dat de gemeente actief ging kijken wat de mogelijkheden zijn voor het gebied (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). Tevens was het gebied al aangewezen voor de PKB Ruimte voor de Rivier. In Meinerswijk moet een hoogwaterstand verlaging van 7 centimeter gerealiseerd worden. Deze maatregel moet uiterlijk in 2015 voltooid zijn. Tevens heeft Stadsblokken-Meinerswijk al in 2005 van Rijkswaterstaat een EMAB-status gekregen. EMAB staat voor Experimenteren Met Aangepast Bouwen. Het ministerie van VROM en van Verkeer en Waterstaat heeft in samenwerking met de provincies in totaal 15 locaties aangewezen. Het doel van EMAB is om de ruimtelijke kwaliteit in de gebieden te verbeteren en tevens om meer ruimte voor de rivier te creëren. Er moet namelijk ter compensatie van de bebouwing extra ruimte gecreëerd worden voor de rivier. Omdat het om experimenteel bouwen gaat wordt er verwacht dat er bijvoorbeeld geen VINEX-wijk wordt gebouwd. Van de gemeenten wordt verwacht dat ze aan de hand van de randvoorwaarden voor zowel de EMAB-status als de PKB een voostel indienen bij Rijkswaterstaat. Vervolgens zal Rijkswaterstaat beoordelen of voldaan wordt aan de eisen gerelateerd aan de rivier verruiming. Het ministerie van VROM en de provincie zullen beoordelen of er voldaan wordt aan de wenselijke ruimtelijke aspecten. Pas als deze drie partijen positief zijn zal er een vergunning voor het project afgegeven worden (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). Er moet echter wel op tijd gewerkt worden aan een ontwerp om deze EMAB-status te behouden. In een memo die verstuurd is op 13 mei 2008 door Rijkswaterstaat aan de ambtelijk projectleider Stadsblokken-Meinerswijk geeft Rijkswaterstaat al aan wat de gemeente moet doen wanneer zij de EMAB-status niet willen 'verzilveren'.

EMAB: Experimenteren Met Aangepast Bouwen. Een speciale vergunning om buitendijks te mogen bouwen.

2005 van Rijkswaterstaat een EMAB-status gekregen. EMAB staat voor Experimenteren Met Aangepast Bouwen. Het ministerie van VROM en van Verkeer en Waterstaat heeft in samenwerking met de provincies in totaal 15 locaties aangewezen. Het doel van EMAB is om de ruimtelijke kwaliteit

Arnhem moet haast maken met de plannen; wanneer ze te laat zijn met het indienen van hun plannen bij LNV en VROM zullen ze zowel het initiatiefnemerschap voor de PKB en de EMAB-status verliezen.

“Mocht de gemeente Arnhem er geen prijs meer op stellen om de EMAB-status te ‘verzilveren’, en er te zijner tijd in de plannen desondanks buitendijkse bebouwing aan de orde zijn, dan is op dat moment een toets aan de Beleidslijn grote rivieren aan de orde.” (Rijkswaterstaat, 2008)

De buitendijkse bebouwing vereist verruiming van de rivier. De rivier moet echter al meer ruimte krijgen vanwege de vastgestelde PKB. Daarom moet de gemeente daarvoor in de plaats een financiële bijdrage leveren aan Rijkswaterstaat voor het verruimen van de rivier wat normaal voor de rekening is van Rijkswaterstaat. Hoe meer bebouwing de gemeente wil, des te meer moet zij bijdragen aan de kosten voor de rivieropgave (Rijkswaterstaat, 2008).

De Dienst Stadsontwikkeling van de gemeente Arnhem heeft onder leiding van Ton Hermanussen vervolgens onderzocht wat de beste manier is om een plan te ontwerpen voor het gebied Stadsblokken-Meinerswijk. Hiervoor hebben zij een stakeholder analyse uitgevoerd waarbij onderzocht werd welke partijen geraadpleegd moesten worden om tot het ontwerpen van een geschikt plan te komen (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). De

De gemeente is zich er van bewust dat ze wel moeten doorwerken met het ontwerpen van plannen (Arnhem, 2007).

stakeholder analyse uitgevoerd waarbij onderzocht werd welke partijen geraadpleegd moesten worden om tot het ontwerpen van een geschikt plan te komen (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). De

uiteindelijke gebiedsvisie wil de gemeente uiterlijk zomer 2009 ter goedkeuring aan Rijkswaterstaat aanbieden. Het is van belang dat dit op tijd gebeurt omdat er tot die tijd nog steeds geen initiatiefnemer is aangewezen voor het treffen van de maatregelen die in de PKB zijn vastgelegd. Wanneer de gemeente Arnhem te laat is met het indienen van een gebiedsvisie kan Rijkswaterstaat beslissen dat bijvoorbeeld de provincie of Rijkswaterstaat zelf de initiatiefnemer wordt. Dit heeft tot gevolg dat de inspraak van de gemeente zeer beperkt zal zijn en dat de herinrichting voornamelijk zal zijn gericht op de 7 centimeter waterstandverlaging. De gemeente stelt dit zelf ook al vast in het raadsvoorstel, besproken op 26 november 2007;

“Als er in 2008 geen zicht ontstaat op een haalbaar integraal plan, zal het ministerie van V&W het planproces overnemen. Dit betekent hoogstwaarschijnlijk dat er alleen een plan gemaakt wordt dat primair gericht is op de rivierkundige opgave. Vanaf dat moment zijn we de regie over het proces kwijt en het door ons gewenste integrale karakter van de planvorming.” (Arnhem, 2007)

De EMAB-status wordt door Arnhem bestempeld als een ambitie zonder verdere verplichtingen tot uitvoer.
--

In de ‘Nota van uitgangspunten Transformatie Stadsblokken-Meinerswijk’ van 13 april 2007 worden een aantal opgaven gedefinieerd voor de Arnhemse Rivierzone. Deze zijn in het kort; ontmoetingsplek voor noord en zuid / invulling geven aan EMAB-status / ruimte voor de natuur / ruimte voor de rivier / zichtbaar maken erfgoed-verleden. In de opvolgende nota van 12 september 2007 de ‘Nota van uitgangspunten Gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk’ wordt er al een onderscheid gemaakt tussen opgaven en ambities, ofwel tussen wat prioriteit heeft en wat niet. De opgaven zijn; ruimte geven aan de natuur en (extra) ruimte voor de rivier. De ambities zijn; ontmoetingsplek voor noord en zuid, invulling geven aan EMAB-status en zichtbaar maken erfgoed-verleden. Uit dit onderscheid valt al op te maken dat de EMAB-status al geen prioriteit meer heeft. Dit wordt nog eens extra benadrukt in de eerste nieuwsbrief uit december 2007 van het projectbureau; *“De ambities zijn wensen van de gemeente Arnhem. De ambities **mogen** worden gerealiseerd. De uitwerking van de ambities is dus niet verplicht.”* (PSM, 2007). Echter, al in het raadsvoorstel van 26 november 2007 wordt het intrekken van de EMAB-status door de ministeries V&W en VROM al als risico aangeduid;

“Indien het planproces teveel vertraagt, is het denkbaar dat de EMAB-status wordt ingetrokken, hetgeen de bandbreedte aan functies en financiële dragers voor een integrale ontwikkeling aanzienlijk verkleint.” (Arnhem, 2007)

Op 2 oktober 2007 heeft de burgemeester en wethouders de startnotie vastgesteld om via een open planproces de stad te betrekken bij de invulling van het gebied Stadsblokken-Meinerswijk. In de startnotie is het participatieproces al vastgelegd (Baar, 2007). Vervolgens heeft de gemeenteraad ingestemd met de startnotie op 27 november 2007. Hierin staat ook het participatieproces omschreven.

Om tot één ontwikkelingsvisie te komen die door de gemeenteraad goedgekeurd kan worden zullen er eerst een verkenningsronde en een uitwerkingsronde plaats vinden. De verkenningsronde is voor iedereen toegankelijk en heeft als doel om ideeën te genereren voor de

inrichting en gebruik van het gebied. Dit wordt bereikt door middel van participatiemomenten waarbij betrokken en geïnteresseerden hun ideeën kwijt kunnen die vervolgens door ontwerpers vertaald worden naar beeld materiaal. Deze beelden en ideeën worden gecombineerd door een ontwerpteam tot negen verschillende denkrichtingen. Deze denkrichtingen worden voorgelegd aan de participanten, de grondeigenaren en de gemeenteraad die allemaal een reactie geven. Tevens zal een onafhankelijk stadspanel het participatieproces beoordelen en aanbevelingen doen ter verbetering van de uitwerkingsronde (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). De negen denkrichtingen zijn;

1. De landschappelijke onderlegger
2. Maak een extra icoon voor de stad
3. Koester het cultuurhistorisch erfgoed
4. Zet in op Ruimte voor de Rivier 'plus'
5. Vergroot de diversiteit aan natuurwaarden
6. Verbeter de toegankelijkheid
7. Ontplooï nieuwe activiteiten
8. Nuanceer het bebouwd programma
9. Blijf interactief participeren

Op diverse momenten in het proces vraagt het projectbureau om de mening en advies van verschillende 'adviesgroepen'. Deze adviesgroepen doen ook al mee in het participatieproces en mogen hun visies over het gebied kenbaar maken. De drie adviesgroepen zijn Staatsbosbeheer, Phanos en de Bewoners Stadsblokken-Meinerswijk. Verder wordt er ook commentaar gevraagd van de kaderstellende instanties over de haalbaarheid van de plannen. Deze instanties zijn; Rijkswaterstaat, ministeries van VROM en V&W, provincie Gelderland, Gemeente Arnhem, het Waterschap en het Stadspanel. Het Stadspanel is een onafhankelijk panel dat de kwaliteit van het participatieproces controleert en is aangesteld door Projectbureau Stadsblokken-Meinerswijk. In dit panel zitten zes inwoners van Arnhem die allemaal veel gebruik maken van het gebied en een voorzitter die het gebied nog niet kende maar die het panel kritisch en open moet houden. De reacties van adviesgroepen en kaderstellende partijen werden bestempeld door het projectbureau als positief; het projectbureau adviseerde de gemeenteraad op 15 mei 2008 om verder te gaan met de uitwerkingsronde (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). In deze collegenota werd nogmaals benadrukt dat er op die datum nog steeds het risico was dat de EMAB-status en het initiatiefnemerschap ingetrokken kunnen worden;

In 2008 wordt er voor de twee keer gewaarschuwd dat er de mogelijkheid bestaat dat de ministeries V&W en VROM het planningsproces overnemen van de gemeente wanneer Arnhem te langzaam voortgang boekt.

“Daarnaast is het nog steeds denkbaar dat de verkregen beleidsruimte van de ministeries V&W en VROM specifiek voor Stadsblokken Meinerswijk wordt ingetrokken. Dit geldt zowel voor de EMAB-status als de PKB-opgave (blauwe opgave). Indien de integrale planvorming vanuit de gemeente te weinig voortgang boekt, zal het Min. V&W de initiatiefrol overnemen en een sectoraal plan opstellen.”
(Arnhem, 2008b)

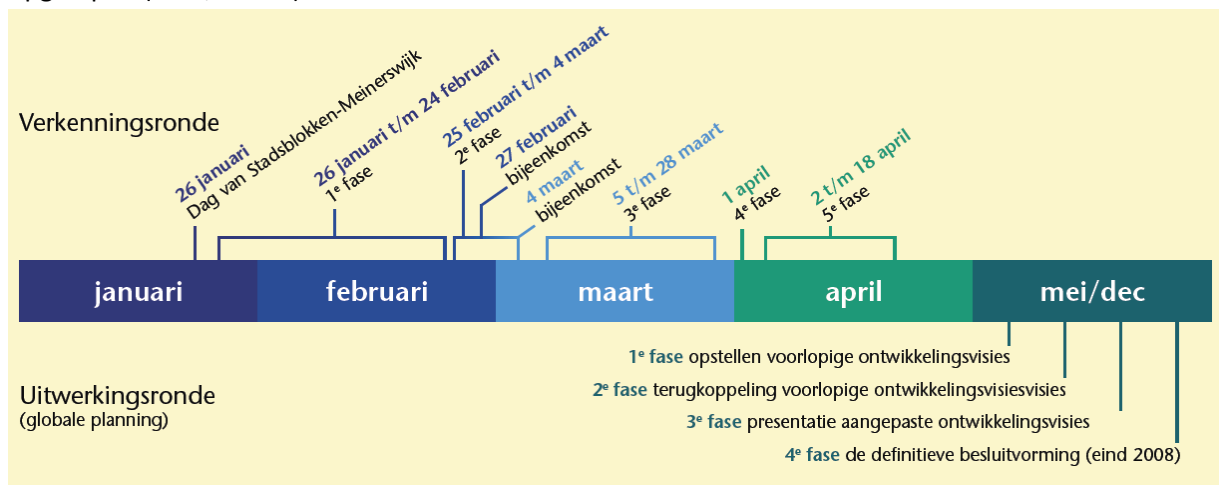
In de zomer van 2008 wordt er een 'zomerstop' ingelast in het planningsproces om zo kosten te besparen.

In de collegenota van 15 mei 2008 wordt tevens gesteld dat het planproces een 'zomerstop' zal inlassen om zo minder kosten te hoeven maken. Het vooraf vastgestelde financiële budget dreigde te worden overschreden (Arnhem, 2008b).

Tijdens de verkenningsronde zijn er zes participatiebijeenkomsten georganiseerd in de periode tussen 27 februari 2008 en 9 juni 2008. Verder zijn er zeven excursies gehouden in Stadsblokken-Meinerswijk, twee lezingen en is het Stadsatelier vijf keer opengesteld geweest voor exposities. De vijf verschillende fases van de verkenningsronde zijn;

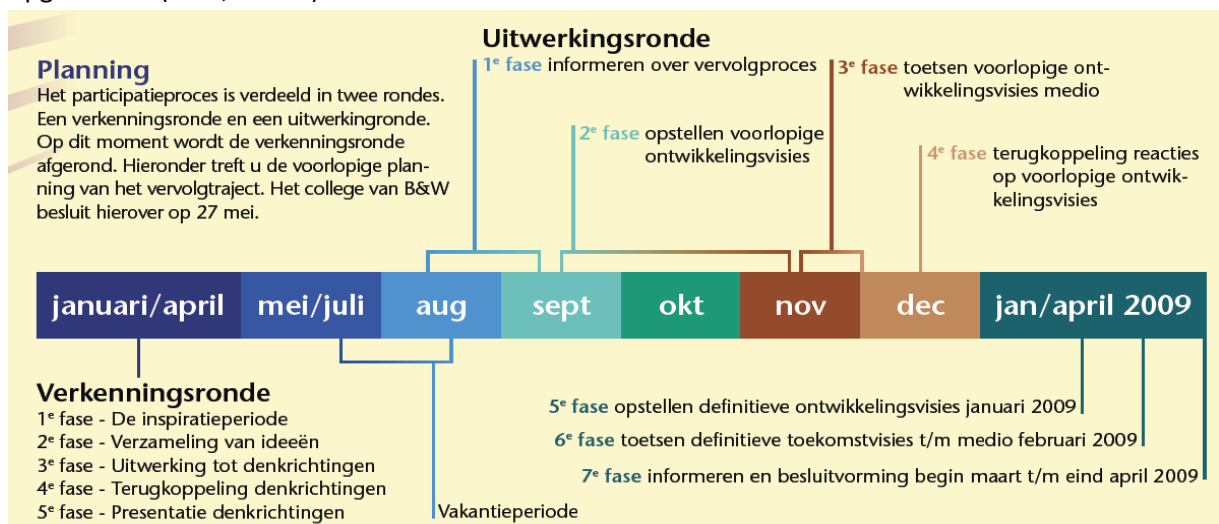
- 1^e fase De inspiratieperiode
- 2^e fase Verzameling van ideeën
- 3^e fase Uitwerking tot denkrichtingen
- 4^e fase Terugkoppeling denkrichtingen
- 5^e fase Presentatie denkrichtingen

De planning zoals het in de tweede informatiebrief in januari 2008 gepresenteerd werd staat weergegeven in de figuur hieronder. De uitwerkingsronde heeft een ernstige vertraging opgelopen (PSM, 2008a).



tijdsplanning verkenningsronde en uitwerkingsronde A (PSM, 2008a)

In de nieuwsbrief die in mei 2008 werd uitgegeven is er al een uitloop van vier maanden opgenomen (PSM, 2008b).

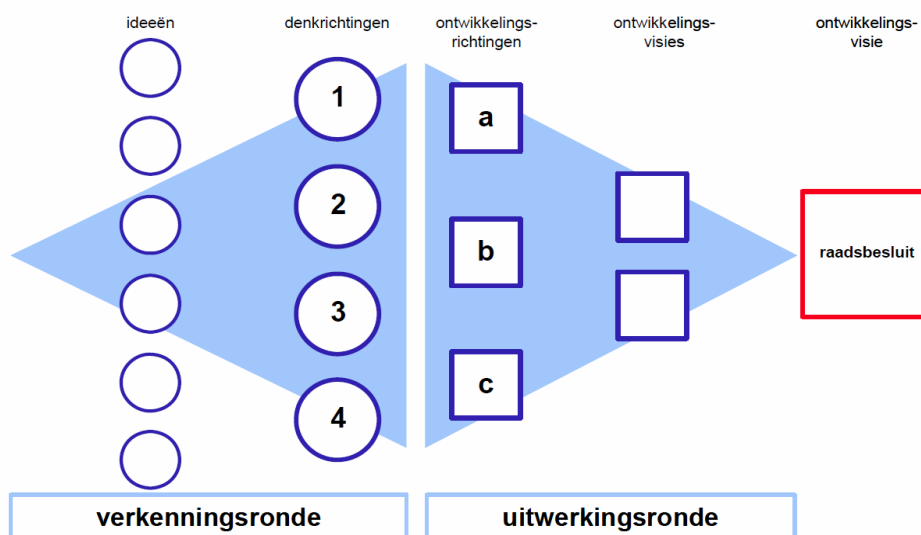


tijdsplanning verkenningsronde en uitwerkingsronde B (PSM, 2008b)

De 'zomerstop' van 2008 liep iets uit; pas in december 2008 werd verder gegaan met de uitwerkingsronde.

Uiteindelijk werd pas in december 2008 verder gewerkt aan het planproces met de start van de uitwerkingsronde. De uitwerkingsronde bestaat uit twee delen; het onderzoeken en formuleren van de 'bouwstenen' en vervolgens het

samenstellen van scenario's. De bouwstenen zijn elementen waarmee een deel van het gebied zou kunnen worden ingevuld. De vier bouwstenen zijn Water, Natuur en landschap, Cultuurhistorie en Duurzaamheid. Deze bouwstenen worden tijdens participatiebijeenkomsten verder uitgewerkt. Vervolgens worden de verschillende bouwstenen samengevoegd waardoor er scenario's ontstaan. De scenario's zijn verschillende plannen die al redelijk gedetailleerd zijn (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). In de oorspronkelijke procesbeschrijving uit september 2007 wordt er niet gesproken over bouwstenen of scenario's. Dit is pas halverwege het proces veranderd. Het oorspronkelijke proces had er als volgt uit moeten zien;



schematische weergave van de procesaanpak (Arnhem, 2007)

Het projectbureau verwacht dat het nog enkele jaren kan duren voordat de eerste resultaten zichtbaar zullen zijn van de gebiedsvisie.

Begin maart 2009 werd bekend gemaakt dat de gemeente het gebied eerst tijdelijk zal inrichten totdat het definitieve plan wordt uitgevoerd. Volgens de website van het projectbureau Stadsblokken-Meinerswijk zal het nog enkele jaren duren voordat de eerste resultaten zichtbaar zullen zijn

van de gebiedsvisie (www.stadsblokken-meinerswijk.nl). Daarom heeft het projectbureau de burgers van Arnhem gevraagd om met ideeën voor een tijdelijke invulling van het gebied te komen naar een participatie avond. Omdat de invulling tijdelijk is, gaat het niet om grote ingrepen in het gebied. Midden april 2009 zullen de drie ontwikkelingsscenario's gepresenteerd worden.

Er zijn behalve de adviesgroepen en kaderstellende instanties ook andere georganiseerde partijen betrokken bij het participatieproces. Dit zijn; Stichting Hengelvrienden Meinerswijk, InnovatieNetwerk, Vogelwerkgroep Arnhem e.o., Stichting Historische Schepen Arnhem, Stichting Waterband, Arnhem Top Innovatie, Bewoners De Praets/'t Heuveltje, Bewoners Haven van Coers, Stichting Klinker, Samenwerkende Watersportverenigingen Arnhem, en Vrienden van Meinerswijk en het Arnhems Polderlandschap. Deze partijen zijn actief bij het participatieproces; zij zijn aanwezig bij de meeste georganiseerde bijeenkomsten en leveren zowel gevraagd als ongevraagd commentaar (Petra Frans, persoonlijke communicatie, 04-02-2009).

Er zal eerst een tijdelijke invulling ontworpen worden voor het gebied omdat het uiteindelijke plan voorlopig nog niet uitgevoerd zal worden.

6.3 Het Spel in het Planningsproces

Het uiterwaarden gebied in Arnhem werd in de loop der tijd omringt door de stad en haar nieuwe woonwijken. Door al het bouwen had de gemeente geen oog voor deze uiterwaarden (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). De industrie en defensie gebruikte het gebied echter wel. De steenfabrieken groeven delen van het gebied af voor hun industrie en loosden hun afval zonder problemen in het omliggende gebied. Ook de gemeente gebruikte dit gebied als een noodstortplaats. Tenslotte was er de grote ASM scheepswerf die voor verontreiniging zorgde. In de jaren tachtig werd een nieuwe manier van natuurbeheer populair. Natuurgebieden moesten wild en oud zijn en er moesten weer oerdiereen rondlopen. Zo werd er ook in Meinerswijk een deel van het gebied omgetoverd tot ruige natuur, inclusief Konikspaarden en Galloway runderen. De rest van het gebied behield de agrarische functie. Aan de andere kant van de Nelson Mandela brug, waar de oude scheepswerf ooit lag, liggen nu twee havens met woonboten. De ene haven is legaal, de andere is illegaal (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Langere tijd werd het gebied geteisterd door drugsverslaafden en zwervers. Kinderen konden beter niet alleen

In de jaren negentig woonden verslaafden en zwervers in de bunkers in Meinerswijk. Afgelopen jaren woonden zwervers in tenten op de stadsblokken.

in het gebied spelen vanwege het gevaar van rondslingerende naalden. In de jaren negentig werden de bunkers die deel uitmaakte van de IJssellinie dichtgelast. De zwervers en drugsverslaafden waren de bunkers permanent gaan bewonen (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Zelfs nog in de afgelopen jaren was de Stadsblokken een sociaal onveilig gebied waar je beter niet alleen in kon gaan dwalen. Na enkele schoonveeg acties moet dit probleem nu opgelost zijn (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009).

De gemeente zag ook wel in dat er veel meer potentie in het gebied zat (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Vaak werden er plannen opgesteld voor het gebied. Zo was het onder andere de bedoeling om er een VINEX-wijk te bouwen, om de Nelson Mandela brug te bebouwen met woningen en winkels en om er de FLORIADE in 2012 te houden (www.phanos.nl). De plannen stranden telkens omdat er te veel verschillende partijen grond bezaten en er geen gezamenlijk plan van de grond kon komen (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). In 1995 stroomde een groot deel van de Stadsblokken en Meinerswijk onder water. De dijken bleken niet erg sterk en er sijpelde water door de dijk heen. Er was zelfs bijna sprake dat Arnhem-Zuid geëvacueerd zou moeten worden (www.gelderlander.nl). Ook veel andere gebieden en uiterwaarden in Nederland liepen onder. Dit was de aanleiding voor een nationaal plan om de capaciteit van de rivieren te vergroten.

“Eerdere plannen voor het gebied mislukten omdat de verschillende grondeigenaren het niet met elkaar eens konden worden.”(Eddy Goes)

Phanos wordt in een keer de grootste grondbezitter. De aankoop willen ze terugverdienen door middel van bebouwing.

Vastgoedontwikkelaar Phanos ziet in de uiterwaarden in Arnhem een ultieme kans; een verrommeld gebied waar de gemeente telkens maar niks voor elkaar krijgt en dat nu zelfs een speciale status heeft om bebouwing te stimuleren (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Bovendien zorgt

de tijdsdruk van de PKB Ruimte voor de Rivier voor een stok achter de deur om de plannen op tijd uit te voeren. Doet de gemeente namelijk niks dan neemt Rijkswaterstaat het initiatief.

Rijkswaterstaat zal dan alleen de nodige vergravingen uitvoeren om tot een waterstandverlaging te komen van 7 centimeter (Arnhem, 2008b). De verrommeling van het gebied heeft zeker geen eerste prioriteit bij Rijkswaterstaat, die verlaging moet er komen en wel voor 2015 (RvdR, 2009). Het is nu dus de ideale kans voor de gemeente om het gebied opnieuw in te richten; alle wetgeving en kaders zitten mee (Ton Hermanussen, persoonlijke communicatie, 09-02-2009). Maar de vastgoedontwikkelaar, Phanos, heeft nagezocht in de geschiedenis van planning en ruimtelijke ordening bij de gemeente en kwam tot de conclusie dat dit toch niet de sterkste kant is van de gemeente (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Op de projectwebsite van Phanos hebben zij dan ook een mooi tijdschema staan waarin alle mislukte projecten in het gebied staan (www.stadsblokkenmeinerswijk.nl). Daarop besluit Phanos de grond op te kopen (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). In 2006 koopt Phanos 140 hectare grond op van verschillende kleinere grondeigenaren en particulieren en wordt daardoor in een keer de grootste grondbezitter in het gebied, gevolgd door de gemeente en Staatsbosbeheer. Het doel van Phanos is om hier behalve ruimte voor natuur en recreatie ook een deel van het gebied te bebouwen. Phanos is een commercieel bedrijf en moet op z'n minst de aankoop van de gronden terugverdienen, in dit geval door middel van bebouwing (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009).



De ontwikkelingsvisie van Phanos

Phanos deed in het begin van het participatieproces mee als deelnemer op dezelfde manier als de andere deelnemers. Zij brachten net als alle andere partijen hun ideeën in. Phanos heeft echter wel de middelen om hun ideeën goed op papier te zetten door gerenommeerde architecten (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Hierdoor zien de plannen er meteen een stuk professioneler en in de ogen van sommige burgers veel definitiever uit (Petra Frans, persoonlijke communicatie, 04-02-2009). De plannen die Phanos

Phanos is de enige partij die zoveel bebouwing intekent in haar plannen. Andere deelnemers aan het participatieproces willen voornamelijk natuur en cultuur.

indiende werden dan ook gewoon opgenomen in het participatietraject Overigens spreekt Phanos in dit stadium liever over visies (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). De visies van Phanos verschilden echter op een terrein van de andere visies; Phanos had veel bebouwing ingetekend. Zij rechtvaardigen deze bebouwing door te verwijzen naar verschillende notities en programma's waarin Stadsblokken-Meinerswijk wordt genoemd om aan de behoefte te voorzien in 'hoogwaardige centrumstedelijke woonwerkmilieus'. De nieuwe bebouwing zal niet alleen in de

De bebouwing zal volgens Phanos voorzien aan de behoefte aan hoogwaardige centrumstedelijke woonwerkmilieus.

behoefte voorzien van Arnhemmers maar is bestemd voor mensen uit de wijde omtrek (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). In de visie van Phanos gaat het ook niet om een vinex-wijk maar om hoogwaardige uitdagende bebouwing. De wijken die op dit moment in Arnhem-Zuid worden aangelegd zijn bestemd voor een geheel andere doelgroep. Phanos denkt dat het geen enkel probleem zal zijn om de huizen te verkopen (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009).

Ook de EMAB-status is een open uitnodiging voor bebouwing. In 2008 presenteerde Phanos zijn eigen visie op het gebied aan de inwoners van Arnhem en de gemeente. Op zaterdag 14 februari 2009 vond er een presentatie plaats van de visies van Phanos in het theater Musis Sacrum te Arnhem. Deze informatiemiddag was bedoeld om de burgers

te informeren over wat er in het gebied mogelijk is (www.stadsblokkenmeinerswijk.nl). Ook heeft Phanos in maart 2009 een informatiecentrum geopend in Meinerswijk, op eigen grondgebied. Hier is onder andere een maquette te zien van het gebied zoals Phanos dat wil ontwikkelen (www.gelderlander.nl). Phanos spreekt hier nog steeds van gebiedsvisies. Zij spreken nog niet over plannen omdat volgens Phanos eerste de uitkomsten van het participatieproces bekend moeten worden voor er daadwerkelijk plannen gemaakt kunnen worden (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Phanos zal voor die tijd in onderhandeling gaan met de gemeente over de visies die het projectbureau heeft ontwikkeld. In een interview gaf Phanos aan dat er dan

Op 7 maart 2009 opende Phanos een informatiecentrum in Meinerswijk waar o.a. een maquette staat van de plannen van Phanos voor het gebied.

Wanneer Phanos geen medewerking verleend aan de gemeente, zal de gemeente de grond van Phanos moeten opkopen om er mee te kunnen doen wat de gemeente wil.

uiteindelijk een plan zal komen dat zowel de gemeente als Phanos tevreden stemt. In dit plan zullen dus zowel elementen uit het participatieproces als uit de visie van Phanos opgenomen zijn. Wanneer Phanos geen medewerking verleend aan de gemeente, zal de gemeente de grond van Phanos moeten opkopen om er mee te doen wat de gemeente wil. Hier hangt uiteraard een groot

prijkaartje aan. Het geld dat Phanos eventueel zou verdienen aan bebouwing zal volgens hen weer terugvloeien in het natuur deel van Meinerswijk. Het beheer van het gebied en de natuur zal immers ook veel geld in de toekomst blijven kosten. In de visies van de gemeente wordt hier weinig tot geen rekening mee gehouden (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009).

De visie die Phanos ontwikkeld is niet zonder overleg met andere partijen tot stand gekomen. De Roei- en zeilvereniging Jason bijvoorbeeld is een actieve gesprekspartner van Phanos (rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). In augustus 2007 kwamen twee vertegenwoordigers van Phanos langs bij Jason om

Phanos nodigde diverse Arnhemse partijen uit om in hun skybox in de Galgenwaard een diner te nuttigen en de wedstrijd FC Utrecht – Vitesse te bekijken.

te kijken wat de huidige situatie is en hoe de gewenste situatie er uit zou zien. Ze hadden kaarten mee en tekende ter plaatse een roeibaan in het gebied. Een paar weken later werd de roeibaan daadwerkelijk opgenomen in de visie van Phanos. Hierna is er nog regelmatig contact geweest tussen in ieder geval de directeur van Phanos en de voorzitter van de roei- en zeilvereniging, die overigens tevens de voorzitter is van de samenwerkende watersportverenigingen Arnhem (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). De voorzitter bezocht onder andere, op uitnodiging van de directeur van Phanos, de voetbalwedstrijd FC Utrecht tegen Vitesse in het stadion de Galgenwaard. Phanos is hoofdsponsor van FC Utrecht en bezit daarom een grote skybox in het stadion. Voor de wedstrijd had de directeur verschillende andere partijen uit Arnhem uitgenodigd om kennis met elkaar te maken en gedachten over het gebied en proces uit te wisselen. Bij deze bijeenkomst zat tevens een uitgebreid diner (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Op deze manier onderhoud Phanos een goede relatie met verschillende partijen in Arnhem (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009).

Phanos trekt de methode van de gemeente in twijfel (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Allereerst liep het bij de start al mis. Volgens Phanos was het voorstel voor de zomer 2007 om met de drie grondeigenaren, Staatsbosbeheer, de gemeente en Phanos, samen een participatietraject te starten. Hierbij zou veel minder inbreng zijn van de burgers en meer inbreng door de professionals. De drie partijen zouden samen een visie vormen die

Phanos ging er in het begin van uit dat de drie groot grondeigenaren samen d.m.v. een 'participatieproces' tot een gezamenlijk plan zouden komen.

dan door de ministeries goed gekeurd zou worden (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). De gemeente stemde hier echter tegen en heeft haar eigen participatieproces gestart. Volgens Phanos gaat het huidige participatieproces te langzaam om betrokken geïnteresseerd te

Experts zullen eerder een uitdagend plan ontwerpen dan burgers. Burgers hebben namelijk weinig verstand van zaken, aldus Phanos.

houden. Hierdoor blijven er slechts een aantal mensen over die op elke bijeenkomst steeds weer hetzelfde roepen. Deze groep mensen is geen afspiegeling van de Arnhemse bevolking; het zijn allemaal partijen die direct belangen hebben in het gebied. Phanos vraagt zich dan ook af of de uitkomsten van het participatieproces het 'maximaal

haalbare' zullen zijn en niet een slap compromis (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Burgers zullen namelijk niet snel iets gewaagds zoals bebouwing in een plan tekenen. Alleen experts zullen het gebied als een breder geheel zien en verder kunnen denken dan een extra wandelpaadje of roeibaan. Ruimer denken schept veel meer mogelijkheden. Bovendien *"laat je burgers toch ook niet mee denken aan het nieuwste model Opel"* aldus Eddy Goes, projectleider namens Phanos (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Phanos wil een breder draagvlak ontwikkelen voor haar plannen en richt haar pijlen ook op het winnen van de 'gewone' inwoners van Arnhem. Dit is een veel grotere partij dan de mensen die naar de participatieronden komen en hun mening al klaar hebben over de visie van Phanos. Phanos is zich wel bewust van de risico's van het te volgen traject.

Wanneer de relatie met de gemeente negatief is en de partijen niet meer willen samenwerken, loopt het hele project vast. De verwachting is dat het dan weer jaren gaat duren voordat men überhaupt over een nieuw plan durft te spreken (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009).

Wanneer het project vastloopt zal het jaren duren voor er überhaupt over het gebied gepraat durft te worden, aldus Phanos

Phanos had liever gezien dat de gemeente het planvormingsproces op een soortgelijke manier als Phanos had aangepakt (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Dus naar de mening en ideeën van betrokkenen had gevraagd en dit had meegenomen in een door architecten en andere professionals uitgewerkt plan. In een interview gaf de projectmanager van Phanos aan dat de burgers altijd een beperkte kijk op het gebied hebben en daarom vaak slechts naar één gebied of aspect kijken (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Om vervolgens al deze

Er zijn in totaal ruim 250 losse ideeën en ontwerpen voor het gebied verzameld. Om dit samen te smelten tot één geheel zal een behoorlijke klus zijn.

losse ideeën samen te voegen tot een plan is een onmogelijke opgave, vooral omdat de burgers geen kennis van zaken hebben (uit de participatierondes kwamen meer dan 250 losse ideeën en ontwerpen). Professionals zijn opgeleid om naar een compleet gebied te kijken en hier een integraal plan voor op te stellen.

Het was daarom beter geweest wanneer de gemeente een aantal ontwerpen had laten maken door experts en professionals en dat de burger hier dan de favoriet uit zou kunnen kiezen. Deze ontwerpen moeten dan wel allemaal al realistisch en uitvoerbaar zijn. Wanneer de gemeente via deze door Phanos gewenste methode, had gewerkt was er naar de mening van Phanos veel minder vertraging geweest (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009).

De visie die Phanos begin 2008 had heette toen nog 'Ons Idee' maar kreeg bij de presentatie in september 2008 de naam 'Het Eilandconcept'. Phanos heeft hierbij gekeken wat er uit het participatieproces kwam, de negen denkrichtingen, en heeft deze allemaal deels terug laten

Phanos gebruikt de (tussentijdse) uitkomsten van het participatieproces van de gemeente voor hun eigen ontwerp.

komen in hun nieuwe visie. Phanos heeft toen dus al gedaan wat de gemeente pas eind 2008 deed; het samenvoegen van de denkrichtingen in concretere scenario's. Phanos kijkt dus wel heel concreet naar de wensen van de burgers, de eisen die er liggen vanuit de kaderstellende instanties en naar de

(tussentijdse) uitkomsten van het participatieproces (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Zij geven hier wel een eigen draai aan door toch telkens veel ruimte in te tekenen voor bebouwing (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Maar dit is niet verwonderlijk omdat het project toch ergens van betaald moet worden. Dit eilandconcept komt dus ruim voordat de gemeente de verschillende scenario's heeft gemaakt. Phanos loopt hier dus voorop, maar stelt wel zelf dat het allemaal geen haast heeft (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Wanneer het participatieproces op een huidige, langzame snelheid wordt voortgezet zal er een kans zijn dat de uiteindelijke beslissing over een definitief plan pas door de volgende gemeenteraad zal worden gemaakt, na de verkiezingen van maart 2010. Dit zal waarschijnlijk funest zijn voor de plannen en meerdere partijen beweerden dat dit zal betekenen dat er niks gedaan zal worden in het gebied (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009).

Verschillende partijen zijn bang dat de keuze voor het uiteindelijke ontwerp over de gemeenteraadsverkiezingen zal worden getild; dit zou funest voor het hele project kunnen zijn.

"We hebben de negen denkrichtingen uit het open planproces goed bestudeerd en we denken dat we ze allemaal een plek hebben kunnen geven in ons plan. Wij moeten Arnhem ervan zien te overtuigen dat dit een goed plan is. En dat hoeft echt niet allemaal nog dit jaar." (Phanos-topman Geert Ensing in de Gelderlander, 30-08-2008)

Ook Stichting WATERBAND organiseerde twee workshops waar experts gezamenlijk een visie ontwierpen voor Stadsblokken-Meinerswijk.

Stichting WATERBAND heeft eveneens een visie ontwikkeld over het gebied en deze in de vorm van een brochure uitgebracht onder de naam 'Park de Lage Betuwe'. De stichting streeft naar een groenblauwe gebiedsontwikkeling in Stadsblokken-Meinerswijk (WATERBAND, 2009a). De visie is ontwikkeld door zowel vrijwilligers als door professionals zoals architecten, ecologen, planologen, cultuurhistorici en hydrologen. Deze experts konden worden gefinancierd door financiering door Bureau Belveder, de gemeente Arnhem, het Stimuleringsfonds voor Architectuur en de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij (www.waterband.nl). Voor het ontwikkelen van de visie heeft WATERBAND twee creatieve workshops gehouden waar experts hun creativiteit konden omzetten in de uiteindelijke gebiedsvisie van WATERBAND. Ook de Stichting maakt gebruik van de mogelijkheid om een opiniestuk te plaatsen in de Gelderlander, zoals hieronder beschreven. De voorzitter van Stichting WATERBAND was eerder fractievoorzitter van de PVDA in Arnhem (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009).

Tussen de verschillende partijen wordt ook gesproken. Zo vroeg bijvoorbeeld de fractievoorzitter van SP Arnhem, die tevens bewoner is van De Praets, aan de voorzitter van Jason of ze niet eens bij elkaar konden gaan zitten om te praten over een mogelijk bondgenootschap tussen de Bewoners Stadsblokken-Meinerswijk en Jason (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). De voorzitter van Jason vond dit natuurlijk een goed idee; hoe meer mensen instemmen met zijn ideeën des te groter de kans dat de roeibaan er uiteindelijk komt. Een van de bestuursleden van de bewonersvereniging is de voorzitter van Stichting WATERBAND. Toen de fractievoorzitter van de SP dit idee ter sprake bracht bij de bewonersvereniging was de voorzitter van Stichting WATERBAND faliekant tegen. Hij wilde in geen geval in gesprek gaan met Jason (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Een roeibaan in het natuurgebied van Meinerswijk is in zijn ogen absoluut onmogelijk (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Stichting WATERBAND was ook uitgenodigd door Phanos om hun wensen kenbaar te maken. Phanos zou hier dan rekening mee houden en hun wensen eventueel willen opnemen (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Stichting WATERBAND ging hier in november 2007 wel op in. In de nieuwsbrief van diezelfde maand schrijft WATERBAND dat ze wel kennis willen nemen van de plannen van Phanos maar hier niet over willen onderhandelen of compromissen sluiten (WATERBAND, 2009b). Phanos gaf in een interview ook zelf aan dat de relatie met stichting WATERBAND slecht is. In nieuwsbrief nummer 18 (WATERBAND, 2009b) beschuldigd WATERBAND Phanos ervan dat de nieuwsbrief van Phanos misleidend zou zijn. WATERBAND stelt verder dat de gemeente hier toch echt bedacht op zou moeten zijn. Ook in andere edities van haar nieuwsbrief haalt WATERBAND regelmatig uit naar Phanos of naar het participatieproces van de gemeente (www.waterband.nl).

WATERBAND wil niet praten met RZV Jason; een roeibaan is geen optie voor het gebied.

De relatie tussen Phanos en WATERBAND is slecht. WATERBAND haalt regelmatig uit naar Phanos. Phanos staat wel open voor een gesprek en onderhandelingen.

De relatie tussen Stichting WATERBAND en Phanos verloopt dus moeizaam (Eddy Goes, persoonlijke communicatie, 18-02-2009). Beide partijen hebben een gebiedsvisie ontwikkeld en proberen

hierbij zoveel mogelijk steun te creëren van andere partijen en de visie zoveel mogelijk te zien terug komen in de plannen van de gemeente. Beide partijen hebben hun visie ook samengesteld met hulp van andere professionals en experts. Het verschil is dat Phanos over een veel grotere financiële ondersteuning beschikt terwijl WATERBAND moet leven van subsidies en sponsoring. Stichting WATERBAND ziet Phanos als een grote bedreiging terwijl Phanos zich niet zo (openlijk) druk maakt over WATERBAND (www.waterband.nl). Zaterdag 20 september 2008 schreef Phanos topman Ensing een opiniestuk in de Gelderlander waarin hij stelde dat hun 'Eilandconcept' een eerlijke kans verdient (www.gelderlander.nl). Dit was een reactie op de opmerking van Ton Hermanussen dat de visie van Phanos te laat was ingediend om nog mee te nemen en dat het projectbureau er niks mee zou doen. De wethouder die over het projectbureau gaat, Cees Jansen, stelt echter dat de visie van Phanos mee genomen moet worden in het proces. Hier kiest de wethouder dus voor de kant van Phanos in plaats van zijn eigen projectbureau. Cees Jansen zegt in de Gelderlander van 19 september 2008 het volgende (www.gelderlander.nl);

De Gelderlander wordt door een aantal partijen regelmatig gebruikt om ongenoegen te tonen over het proces of over andere partijen.

"Phanos probeert het proces te beïnvloeden, maar dat doet de Stichting Waterband ook. We hebben afspraken over het participatieproces met Phanos, en daar houdt iedereen zich aan. We moeten uitgaan van het belang van de stad. Niks doen is geen optie, er liggen immers twee randvoorwaarden: Meinerswijk moet ruimte geven aan natuur en de rivier."

In deze discussie draaide het eigenlijk alleen om Phanos, maar door de vergelijking met Stichting WATERBAND beschuldigt de wethouder ook WATERBAND van beïnvloeding van het proces (WATERBAND, 2009b). Hierop reageerde de voorzitter van WATERBAND ook met een ingezonden

Wethouder Cees Jansen geeft geregeld zijn mening over het verloop van het proces. Al een aantal keer hebben zijn uitlatingen gezorgd voor heftige discussies over een eventuele vooringenomenheid van Cees Jansen.

brief in dezelfde krant (www.gelderlander.nl). Allereerst wijst hij de beschuldiging door de wethouder van de hand. WATERBAND zou niet gelobbyd hebben en wil zich aan de afspraken houden. Meteen hierna beschuldigd hij Phanos van het niet opnemen van de negen denkrichtingen die uit het participatieproces zijn gekomen. Volgens

WATERBAND doet Phanos niks met de mening van de burgers. Deze opvatting is echter in tegenspraak met het hierboven geciteerde stuk van Ensing in de Gelderlander van 20 augustus 2008. In plaats van de discussie aan te gaan met Phanos stelt WATERBAND vervolgens dat ze niet bereid zijn om te praten met Phanos en dat ze een uitnodiging hiervoor hebben afgewezen (WATERBAND, 2009b). Ze roepen iedereen op om dit ook te doen omdat Phanos lak zou hebben aan de afspraken (weer in tegenstelling tot de woorden van Cees Jansen). Ensing riep in zijn stuk juist iedereen op om mee te denken en te praten over het 'Eilandconcept' van Phanos.

De roei- en zeilvereniging Jason was voordat het participatietraject was gestart nog niet actief bezig met de plannen voor Meinerswijk. De voorzitter van de vereniging had wel contact gezocht met de gemeente met vragen over verplaatsing van de vereniging

RZV Jason werd pas echt actief nadat ze door verschillende partijen benaderd waren voor overleg. RZV Jason is op dit moment niet gevestigd in Stadsblokken-Meinerswijk.

vanwege de gevaarlijke huidige ligging van het botenhuis (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Dit deed hij door de problemen van de vereniging in een brief voor te leggen aan het College op 16 februari 2007. Hier kreeg hij geen antwoord op. Het contact verliep echter moeilijk en de voorzitter kreeg het idee dat er niet naar hem geluisterd werd (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Nadat de voorzitter terug kwam van een zeilvakantie in augustus 2007 werd hij, tot zijn verbazing, benaderd door een aantal politieke partijen die hem meldden dat Jason niet goed op de kaart stond bij het voorstel voor het te

Individuele leden van RZV Jason is gevraagd om geen commentaar te leveren over het participatieproces.

starten participatieproces. Diverse politieke partijen hebben hem vervolgens gevraagd om een presentatie te geven over de problemen die vereniging ondervindt op haar huidige plek. Op 26 september 2007 is er door ROSA (Raad Ontmoet Sportend Arnhem) een bezoek gebracht aan de vereniging (PVDA, 2009).

De voorzitter heeft ook samen met de wethouder een rondje door de haven wethouder (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). In dezelfde periode kwam Phanos langs met haar plannen om een roeibaan in het gebied te tekenen. Hierdoor besepte de voorzitter dat hij zich goed moest voorbereiden en dat er daarmee een goede kans was dat zijn wensen realiteit zouden worden. De vereniging startte een werkgroep die zich bezig ging houden met de plannen voor Meinerswijk. Een individueel lid die zich ook bezig hield met de plannen gaf haar mening over de plannen in de nieuwsbrief van het projectbureau van de gemeente (PSM, 2008). Dit deed ze zonder verder overleg met de vereniging. In het stuk dat geplaatst werd, zie het onderstaande citaat, zei ze een aantal dingen die verkeerd uitgelegd konden worden. Dit zorgde voor vragen van verschillende partijen aan de voorzitter over wat de vereniging nu eigenlijk wilde. Hierna besloot de werkgroep van Jason ook dat alleen de werkgroep naar buiten toe mocht communiceren (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Individuele leden mochten dus niet meer zomaar roepen wat ze wilden .

“Voor ons zou een verplaatsing naar Meinerswijk heel aardig zijn. We willen graag rustig vaarwater van twee kilometer lengte. De diepte maakt voor ons niet veel uit, in tegenstelling tot de zeil- en motorbootvereniging natuurlijk. (...) Je laat kansen liggen als je niet ook kijkt naar mooie, innovatieve woningbouw in een beperkt gebied.” (PSM, 2008)

Jason heeft het initiatief genomen voor het samenwerken met de andere watersportverenigingen in Arnhem. Op deze manier kunnen ze een krachtige stem naar buiten toe brengen (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). De samenwerkende verenigingen zijn RZV Jason, Watersport Vereniging Peter Hensen, waterscouting De Geuzen, waterscouting Miguel Pro en zeekadettenkorps Willem Ruys. Samen hebben ze ruim 1200 leden met de verwachting dat dit zal oplopen tot 2000 leden (Watersportverenigingen, 2008). De verenigingen liggen verspreid rondom het gebied Stadsblokken-Meinerswijk aan de noordzijde van de Rijn. De verenigingen willen graag gezamenlijk naar een nieuwe plek en jachthaven in Meinerswijk verhuizen. Hier zou dan een verbinding met de Rijn gemaakt worden, een centrale parkeergelegenheid aangelegd worden en alle clubhuizen naar verhuisd moeten worden. In de gezamenlijk uitgegeven folder stellen zij dat ze te weinig gehoord worden.

Geen één van de verenigde watersportverenigingen is op dit moment gevestigd in Stadsblokken-Meinerswijk.

“Volgens de watersportverenigingen wordt de stem van ons te weinig (nog) gehoord en te belangen van deze belangrijke gebruikersgroep te weinig onderkend. De watersportverenigingen willen een actieve participerende rol spelen vanuit een opbouwende rol.” (Watersportverenigingen, 2008)

Bij de participatieavonden zorgt RZV Jason dat er genoeg leden aanwezig zijn zodat het lijkt alsof een groot aantal deelnemers graag een roeibaan in het gebied wil.

Behalve met Phanos is Jason ook actief in het participatieproces van de gemeente. Bij de verschillende participatieavonden zorgde Jason dat er altijd meerdere leden aanwezig waren. Wanneer de grote groep dan in kleinere groepjes werd gesplitst verdeelden de leden zich zo dat er in de meeste groepjes toch wel een lid zat die het belang van de vereniging kon behartigen. Op het moment dat dan de bevindingen van de groepjes werd gepresenteerd, was er in drie van de vier planschetsen een roeibaan ingetekend. Op deze manier lijkt het dus net of driekwart van de deelnemers toch wel een roeibaan in het gebied wil (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009).

De samenwerkende watersportverenigingen organiseren op 16 mei 2009 een open dag om te laten zien hoeveel belangstelling er is voor watersport in Arnhem. De open dag zal plaats vinden in de Malburgerhaven in Arnhem (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Bij de ingang van deze haven ligt tevens het botenhuis en de steigers van Jason. De aankomende jaren zal de industrie die dicht bij het centrum ligt verhuizen naar het gebied rond deze haven. Dit betekent dat de haven vaker bezocht zal worden door vrachtschepen en de verwachting is ook dat deze vrachtschepen steeds groter zullen worden. De intensievere bevaring van deze haven levert een gevaar op voor de leden van de roei en zeilvereniging die deze haven vaker gebruiken dan de risicovollere Rijn (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Dit risico werd nog eens extra duidelijk toen een zandschip van 85 meter op maandag 23 februari 2009 bij het binnenvaren van de haven tegen de steigers van de vereniging aanvoer. Hierbij raakten negen boten zwaar beschadigd (Incidentonline, 2009). De roei- en zeilvereniging heeft aangegeven dat ze de gevaarlijke positie van het botenhuis en de toekomst van de haven zullen gebruiken om de gemeente te dwingen om hen te verplaatsen naar het gebied in Stadsblokken-Meinerswijk. Bij een verhuizing zal Jason waarschijnlijk ook inzetten op een groter botenhuis (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Op dit moment gebruikt de vereniging behalve het botenhuis ook een aantal losse containers die aan wal staan waar materiaal in opslag ligt omdat er te weinig ruimte is in het botenhuis. De vereniging heeft op dit moment ook maar vier parkeerplaatsen tot haar beschikking voor de ruim 440 leden. De roei- en zeilvereniging wil dus betere faciliteiten op een veilige plek met mogelijkheid tot toekomstige uitbreiding. De plannen voor de herinrichting van het gebied Stadsblokken-Meinerswijk komen dus op een ideaal moment voor de watersportverenigingen. Zij zijn daarom ook erg actief bij zowel de participatieavonden van de gemeente als bij de plannen van Phanos.

De huidige huisvesting van RZV Jason is onveilig en te klein. Om dit extra onder de aandacht te brengen organiseren zij een open dag voor Arnhemmers en de pers.

De Vereniging Vrienden van Meinerswijk heeft hun aandacht vooral gevestigd op het participatieproces van de gemeente (Petra Frans, persoonlijke communicatie, 04-02-2009). Wanneer zij de mogelijkheid hebben bezoeken zij de participatieavonden en leveren ze

commentaar en reacties wanneer de gemeente daarom vraagt. De groep heeft zelf ook een nieuwsbrief waarin ze hun leden op de hoogte houden van wat er gaande is in het proces. De vereniging heeft enkele malen overleg gehad met Stichting WATERBAND. Deze twee partijen liggen redelijk op dezelfde lijn (Petra Frans, persoonlijke communicatie, 04-02-2009). Beiden

Ook de Vereniging Vrienden van Meinerswijk heeft een eigen visie ontwikkeld en uitgegeven.

willen zo veel mogelijk cultuurhistorie en natuur in het gebied behouden. De Vrienden van Meinerswijk heeft wel in een brief aan wethouder Cees Janssen aangegeven dat het proces naar hun mening erg

langzaam gaat en dat het beter zou zijn wanneer de burgers goed geïnformeerd blijven. Hierop heeft de wethouder aangegeven dat hij hier in het vervolg op zou letten (www.vriendenvanmeinerswijk.nl). De Vereniging heeft ook een opiniestuk in de Gelderlander geplaatst. Hierin wordt het gebied en haar kansen nogmaals beschreven (www.gelderlander.nl). Om de noodzaak van de aandacht voor cultuurhistorie te benadrukken wordt een vergelijking gemaakt met Nijmegen waar de geschiedenis wordt gekoesterd (de verhouding tussen Arnhem en Nijmegen liggen bij beide steden nogal gevoelig). De Vereniging heeft zelf ook een 'visie' ingediend bij de gemeente. Dit is een lijst met wensen opgesteld door de leden van de vereniging en met als speerpunt "het versterken van de recreatieve en cultuurhistorische waarden in de breedste zin van het woord, rekening houdend met de huidige kwaliteit van het gebied." (www.vriendenvanmeinerswijk.nl).

Een aantal mensen die nu actief zijn voor niet-overheidsinstanties hebben een politieke geschiedenis en waren actief binnen de gemeente Arnhem. Hierdoor kennen ze vaak al het politieke systeem en 'spel' en weten ze bij wie ze terecht kunnen voor steun en bij wie

Mensen die actief zijn binnen het participatieproces hebben vaak een politiek verleden. Hierdoor kennen ze de regels en verschillende partijen al, aldus Gerrie Elfrink (SP)

juist niet (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Tussen de politieke partijen is er ook onenigheid geweest over het participatieproces en de inrichting van het gebied. Met name GroenLinks en de SP zijn actief aan het debatteren over de toekomst van het gebied (Rob Gerritsen, persoonlijke communicatie, 03-02-2009). Bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 probeerde GroenLinks met de slogan "Wij zijn de enigste partij die volledig tegen bebouwing in Stadsblokken-Meinerswijk is". Hiermee suggereerden ze dat zij de enige zijn tegen bebouwing. Maar onder ander D66, ChristenUnie en de SP waren tegen bebouwing in het gebied. Maar zij vonden wel dat er bijvoorbeeld een informatiecentrum of een museum gebouwd kon worden. Als argument droegen deze partijen aan dat er altijd al gebouwen stonden in De Praets en op de Stadsblokken (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Toen de verkiezingen

Doordat GroenLinks haar standpunt wijzigde verviel de meerderheid in de raad die tegen bebouwing is.

voorbij waren was er een meerderheid in de gemeenteraad tegen bebouwing in het gebied. Met bebouwing wordt hier gedacht aan nieuwbouwwijken en andere ingrijpende vormen van bebouwing. Deze meerderheid had kunnen leiden tot het besluit door de gemeenteraad om geen

bebouwing in het gebied toe te staan. Op dat moment veranderde GroenLinks van mening en ruilden ze hun standpunt in voor de voorkeur voor een open participatieproces. Hieruit zou dan wel bebouwing kunnen voortvloeien. Met deze 'switch' van GroenLinks was er ook geen meerderheid meer tegen bebouwing in het gebied. Er werd een participatieproces in gang gezet zonder, tot spijt van D66, ChristenUnie en SP, restricties tegen bebouwing. Volgens de

fractievoorzitter van de SP zou het participatieproces veel vruchtbaarder zijn wanneer als er wel was besloten om geen bebouwing toe te staan (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Nu wordt hier veel aandacht aan besteed terwijl de meeste belangstellende in de participatie avonden toch tegen bebouwing waren. Volgens de SP zorgen de plannen/visies van Phanos vol bebouwing voor wantrouwen jegens de gemeente. De burgers zijn bang dat de gemeente ondanks het hele participatietraject toch zal instemmen met de plannen van Phanos en dat de stem van de burgers verloren gaat (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Dit werd nog eens versterkt toen wethouder Cees Jansen op een participatie avond zei dat **'de eigenaar toch zelf bepaald wat hij wil met zijn grond'**.

De burgers zijn volgens de SP bang dat de gemeente ondanks het participatieproces toch zullen instemmen met Phanos over bebouwing in het gebied.

De bewoners van de Praets voelen zich niet serieus genomen door Phanos (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). In de gepresenteerde visie zijn hun huizen niet meer terug te vinden. Toen hier naar gevraagd werd antwoordde Phanos dat ze wel in de buurt van de steenfabriek konden gaan wonen, want "jullie wonen toch graag achteraf" (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). De bewoners van Stadsblokken-Meinerswijk hebben

De bewoners van de Praets voelen zich niet serieus genomen worden door Phanos. Er is geen overleg, desondanks zie Phanos; "jullie wonen toch graag achteraf".

ook af en toe overleg met Stichting WATERBAND en Vrienden van Meinerswijk. Zij liggen alle drie op een zelfde lijn; zij zijn ook tegen de roeibaan in het natuurgebied. Volgens hen zou de roeiclub nooit de roeibaan kunnen betalen en zou Phanos die echt niet zo maar gratis gaan aanleggen (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009). Zeilen over de plassen zou daaraan tegen wel kunnen omdat dit geen grote ingreep in het landschap vereist. De drie groepen hebben tegen recreatie geen bezwaar maar zolang het gebied maar niet 'verpest' wordt door grote ingrepen (Petra Frans, persoonlijke communicatie, 04-02-2009). De gebouwen die er nu toch al staan zouden dan een recreatiefunctie moeten krijgen zoals bijvoorbeeld een restaurant, museum of informatie/educatie centrum (Gerrie Elfrink, persoonlijke communicatie, 12-02-2009).

6.4 Discussie

In deze paragraaf zal de situatie in Arnhem geanalyseerd worden aan de hand van het evaluatiekader zoals dit is opgesteld in het derde hoofdstuk. Dit zal een duidelijker beeld geven over de vraag of dit participatieproces geschikt is voor de huidige vorm van democratie in Nederland en of ten aanzien van de inrichting en de effecten van de participatieprocessen de inbreng van de burgers gegarandeerd is.

1. Welke invloedsmogelijkheden hebben de burgers en zijn deze effectief?

In Arnhem gebruiken de burgers de invloedsmogelijkheden die het participatietraject van de gemeente biedt maar ook zoeken zij andere manieren om invloed uit te oefenen op het proces, het inrichtingsplan en op andere partijen. Het participatietraject van de gemeente Arnhem heeft als doel om zoveel mogelijk de burger te betrekken bij het ontwerpen van een nieuw plan voor de uiterwaarden. Tijdens de inspiratieronde werden er ruim 250 verschillende ideeën en reacties

ingediend. Wanneer al deze reacties uiteindelijk worden samengevat in drie ontwikkelingsvisies roept dit de vraag op of de burger wel echte inspraak heeft. Uiteindelijk zal elke visie die de ontwerpers maken wel kunnen worden verantwoord met reacties uit de inspraakrondes. Dan zijn het uiteindelijk dus toch nog de ontwerpers die grotendeels bepalen hoe het inrichtingsplan eruit komt te zien. De burgers gebruiken ook diverse vormen van media zoals internet, nieuwsbrieven, en dagbladen. Dit mediagebruik heeft als doel om de achterban te informeren, om standpunten naar buiten te brengen en om kritiek te uiten op andere partijen. De daadwerkelijk effectiviteit hiervan is niet duidelijk. Het gemeentelijk projectbureau hecht veel waarde aan haar participatietraject en gebruikt alleen de input van burgers die op momenten is verkregen dat het projectbureau daarom vroeg. Wanneer de definitieve ontwikkelingsvisie klaar is zal duidelijk worden of de gemeente nog moet onderhandelen met Phanos voordat zij haar plannen kan uitvoeren. Wanneer dit inderdaad het geval is, kan het inrichtingsplan redelijk drastisch gaan veranderen en mag gesteld worden dat het participatieproces eigenlijk voor niks is geweest. De tijd zal dus leren of de burgers daadwerkelijk invloed heeft gehad op het plan en of hun inspraak effectief was.

2. Groeit hierdoor de capaciteit van de burgers?

De capaciteit van de deelnemers van de diverse activiteiten die door het projectbureau zijn georganiseerd zal kunnen toenemen, zeker wanneer de deelnemer bij meerdere activiteiten aanwezig is. De kennis over het gebied, de kennis over het ontwerpen van inrichtingsplannen en de vaardigheid van het discussiëren en onderhandelen zal kunnen toenemen. Op een participatieavond werd bijvoorbeeld uitgelegd aan de aanwezigen hoe de waterstandverlaging berekend wordt. De gemeente probeert zoveel mogelijk kennis over te brengen aan de burgers. Onder andere dankzij de omstreden activiteiten van Phanos verschijnt het participatieproces regelmatig in de lokale dag- en weekbladen. Het projectbureau van de gemeente heeft een eigen communicatieteam dat ook geregeld persberichten uitgeeft. Dankzij de media-aandacht blijven de inwoners van Arnhem op de hoogte van het proces en krijgen zij inzicht in hoe het proces verloopt. De capaciteit van de actieve burgers neemt toe dankzij het participatietraject van de gemeente.

3. Is er sprake van toenemend bestuurlijk vermogen van de samenleving?

Het participatietraject krijgt relatief veel aandacht van de lokale media. Ook uit het hoge aantal deelnemers en reacties tijdens de georganiseerde activiteiten blijkt dat het traject bij de Arnhemse inwoners leeft. Wat opvalt is dat burgers met dezelfde ideeën zich hebben verenigd in diverse partijen zoals de Stichting WATERBAND, de Vrienden van Meinerswijk, de bewonersvereniging Stadsblokken-Meinerswijk en de gezamenlijke Watersportverenigingen. Deze partijen hebben eigen inrichtingsplannen ontworpen, hebben een actieve achterban en onderhandelen met elkaar. Het participatietraject van de gemeente heeft deze partijen gestimuleerd om op verschillende manieren actief te worden. Dit geeft weer dat het bestuurlijk vermogen van een deel van de samenleving toeneemt.

4. Hoe wordt het bestuurlijk vermogen van de samenleving en van de overheden gebruikt als machtsmiddel?

Het bestuurlijk vermogen van de samenleving, zoals dat in de derde vraag besproken is, wordt ingezet door de partijen om hun standpunten te verdedigen en de discussie aan te gaan met de

andere partijen. Een verschil in bestuurlijk vermogen tussen verschillende partijen kan het verschil betekenen tussen het winnen of verliezen van een discussie of onderhandeling. Hoe actiever een partij is in en buiten het participatieproces, des te sneller zal deze partij ook zijn bestuurlijk vermogen kunnen ontwikkelen. In Arnhem is bijvoorbeeld een onderscheid in bestuurlijk vermogen tussen de zeil- en roeivereniging Jason en de Vrienden van Meinerswijk. Jason is heel actief aan het onderhandelen met verschillende partijen en heeft een heldere strategie ontwikkeld om hun belangen te behartigen. De Vrienden van Meinerswijk zijn minder actief in het onderhandelen. Omdat de belangen van Jason controversiëler zijn dan de belangen van de Vrienden van Meinerswijk is de kans op succes voor Jason kleiner. Het bestuurlijk vermogen kan als machtsmiddel fungeren maar is daarbij wel gebonden aan de condities van het participatietraject en de houding van de andere partijen. Groter bestuurlijk vermogen betekent niet automatisch een grotere kans op succes.

5. Hoe ziet de machtsverhouding eruit tussen de verschillende overheden en de nieuwe instituties?

Het projectbureau Stadsblokken-Meinerswijk is met goedkeuring van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad opgericht om het participatieproces te faciliteren. Het projectbureau bestaat uit een kernteam, een communicatieteam en een ontwerpteam. Het kernteam moet de vorderingen rapporteren aan het college, waarna dit besproken en goedgekeurd wordt in de raad. De raad ondersteunt het participatieproces maar levert wel kritiek op bijvoorbeeld de snelheid en de kosten van het proces. De politieke partijen in de gemeenteraad leveren ook kritiek over de rol van Phanos en over controversiële uitspraken van wethouder Cees Jansen. Het projectbureau is een uitvoerende instantie van de gemeente; het heeft daarom maar beperkt machtsmiddelen in relatie tot het college van B&W. In relatie tot de deelnemende partijen in het participatieproces heeft het projectbureau wel machtsmiddelen. Het ontwerpteam van het projectbureau ontwerpt de denkrichtingen en ontwikkelingsvisies en bepaalt daarmee deels in hoe verre de stem van de burger meetelt.

6. Hebben de nieuwe instituties daadwerkelijk coördinatie en supervisie gekregen?

Het stadspanel, de adviesgroepen en de kaderstellende instanties hebben allemaal een controlerende functie ten opzichte van het gemeentelijke projectbureau. Het stadspanel woont alle participatiemomenten bij en reageert op ideeën en uitwerkingen daarvan. Verder toetst zij of het hele participatietraject wel zorgvuldig verloopt en geeft ze haar bevindingen door aan het gemeentebestuur. De adviesgroepen en kaderstellende instanties leveren ook reacties op de uitwerkingen van ideeën en controleren of ze wel binnen de vastgestelde kaders blijven. Het projectbureau heeft dus een coördinerende rol maar wordt wel door diverse partijen gecontroleerd en staat tevens onder direct toezicht van de gemeenteraad en het college van B&W. Het projectbureau is slechts een instrument van de gemeente om het participatieproces te faciliteren. De supervisie ligt nog steeds bij de gemeente Arnhem.

7. Zijn er toezichthoudende organen die kunnen voorkomen dat macht op een negatieve manier gebruikt wordt?

De toezichthoudende organen die zouden kunnen controleren op welke manier macht gebruikt wordt zijn de gemeenteraadspartijen en met name de oppositie. Zij leveren regelmatige forse kritiek op het verloop van het participatietraject. De oppositiepartijen zijn geen officiële

toezichhoudende organen maar nemen wel deze taak op zich. Omdat het oppositiepartijen zijn hebben zij niet de middelen om bijvoorbeeld direct in te grijpen wanneer macht negatief gebruikt wordt. Maar door negatief machtsgebruik te bespreken in de gemeenteraad of door dit bijvoorbeeld via de media bekend te maken kunnen zij wel de uitvoerende macht trachten te dwingen om op te treden. Wanneer macht negatief gebruikt wordt door een andere partij dan het projectbureau, bijvoorbeeld Phanos, is het lastiger om hier tegen op te treden. Een dilemma in Arnhem is op dit moment wat de gemeente moet doen met Phanos. Phanos presenteert zichzelf als een partij die uiteindelijk grotendeels bepaalt hoe Stadsblokken-Meinerswijk eruit zal komen te zien. Dit is erg verwarrend voor de burgers, maar tot dus ver wordt niet opgetreden tegen deze houding van Phanos. Er is ook nog niet bekend of Phanos deze houding terecht aanneemt of niet. In Arnhem zou het dus beter zijn wanneer een onafhankelijk toezichhoudend orgaan zowel het participatietraject, de gemeenteraad en het college, en de andere betrokken partijen controleert op het gebruik van macht.

8. Zijn alle partijen vertegenwoordigd?

Het participatietraject is open voor deelname voor iedereen. Alle partijen met bepaalde belangen kunnen hun ideeën of reacties geven tijdens de participatiemomenten. Het is, in tegenstelling tot het proces in Deventer, mogelijk voor individuen om reacties te geven. Bij de verschillende participatierondes hebben alle deelnemers dezelfde rechten. Een partij of individu hoeft alleen maar naar de participatiebijeenkomst te gaan om deze rechten te gebruiken. Ze hoeven geen kennis van zaken te hebben; alles wordt goed uitgelegd tijdens de bijeenkomsten. Het is niet ook niet nodig om een achterban of leden te hebben. Sommige partijen hebben deze achterban wel en spreken op de bijeenkomsten namens deze achterban. Er wordt echter naar de ingediende ideeën gekeken en niet naar diegene die de ideeën inlevert. Het ontwerpteam voegt de ideeën samen tot een denkrichting of ontwikkelingsvisie. Dankzij het ontwerp van het participatietraject is het voor partijen en individuen niet noodzakelijk om aan bepaalde eisen te moeten voldoen voor zij mogen deelnemen aan het participatietraject.

9. Welke partijen winnen en waardoor winnen zij?

Pas wanneer duidelijk is hoe het uiteindelijke inrichtingsplan eruit ziet kunnen de winnende en de verliezende partijen aangewezen worden. Wel kan het proces nu al bekritiseerd worden aan de hand van de relatie tussen de grondeigenaar, de gemeente en de Arnhemse bevolking. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven wordt, staat de bevolking erg wantrouwend tegenover de relatie van Phanos en de gemeente. De bevolking weet niet zeker of het participatieproces eigenlijk wel zin heeft; voor hetzelfde geld gaat het plan van Phanos uiteindelijk door. Maar omdat dit niet zeker is en de gemeente niet geloofwaardig het tegenovergestelde kan bewijzen, gaan de burgers toch maar door met het participatieproces. Door de houding van Phanos en de gemeente krijgt de bevolking het idee dat ze verliest. Phanos probeert zelf de bevolking gerust te stellen, maar wel met het idee dat hun plan helemaal niet zo erg is en dat het waarschijnlijk toch (deels) wordt uitgevoerd. Phanos ziet zichzelf duidelijk als een winnaar en de gemeente met haar participatietraject als een verliezer. Ondertussen wekt de gemeente de indruk dat het allemaal niet zo erg is met Phanos en dat de uitkomsten van het participatietraject het uiteindelijke inrichtingsplan zal vormen. Ofwel, in de ogen van de gemeente zijn de inspanningen van Phanos grotendeels voor niets, is Phanos dus de verliezer en zal de gemeente uiteindelijk de winnaar. Pas

wanneer het inrichtingsplan definitief is kunnen we pas met zekerheid zeggen wie er uiteindelijk gelijk krijgt en wint en wie er verliest.

10. Wordt de kwaliteit van de samenleving verhoogt dankzij de bestuurlijke vernieuwing?

De sociale samenhang en onderlinge solidariteit in Arnhem wordt niet positief gestimuleerd door het participatietraject. Met name de grotere partijen maken elkaar publiek zwart en sommige geven zelfs aan niet met elkaar te willen spreken. De bevolking van Arnhem is wantrouwend tegenover de gemeente en vraagt zich af of alle energie die ze in het participatietraject stoppen wel zin heeft. Het idee dat een commerciële vastgoedontwikkelaar de uiterwaarden gaat inrichten in plaats van de gemeente en dus kennelijk meer machtsmiddelen bezit dan de gemeente, stimuleert het vertrouwen in de overheid absoluut niet. Een positief punt is wel dat de capaciteit van de deelnemende burgers vergroot is, zie vraag twee. Wanneer het gehele proces in overweging wordt genomen kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van de Arnhemse samenleving niet verhoogd wordt.

Het participatieproces in Arnhem is gericht op het maximaal betrekken van de inwoners van Arnhem bij het planningsproces. Het projectbureau heeft echter met oogkleppen op dit doel nagestreefd. Er is niet goed nagedacht over de rol van de grondeigenaren, over de tijdslimiet, en over het hoge aantal reacties van het participatieproces. Dit heeft geleid tot een wantrouwen van de inwoners van Arnhem tegenover de gemeente en tegenover Phanos. Wanneer het college van B&W en de gemeenteraad het participatieproces volledig zou ondersteunen en assertief zou optreden had het participatieproces waarschijnlijk een grotere kans van slagen gehad.

7. Conclusie

In het geoperationaliseerd theoretisch kader is ingegaan op verschillende vormen van democratie. Ook werden verschillende problemen die in de huidige democratie spelen weergegeven. In het tweede gedeelte van het theoretisch kader werd de onderzoeksmethode van Flyvbjerg (2001 & 2004) toegelicht; phronetisch planningsonderzoek. Tenslotte werd er een evaluatiekader opgesteld waarmee de case studies konden worden geanalyseerd om zo de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Om te kunnen achterhalen of participatieprocessen in het huidige politiek bestel kunnen functioneren werden in het eerste hoofdstuk de volgende drie onderzoeksvragen gesteld;

1. *Hoe ziet het huidige politiek bestel in Nederland eruit en bij welke vorm van democratie behoort dit?*
2. *Wordt ten aanzien van de inrichting en de effecten van de participatieprocessen de inbreng van de burgers gegarandeerd of is er sprake van schijnparticipatie?*
3. *Zijn de twee onderzochte participatieprocessen geschikt voor de huidige vorm van democratie in Nederland?*

De eerste vraag heeft vooral betrekking op het geoperationaliseerd theoretisch kader waarin diverse vormen van democratie besproken worden. De tweede vraag heeft betrekking op de case studies. De laatste vraag combineert de resultaten van de case studies met het theoretisch kader om zo het onderzoeksdoel te kunnen bereiken. De drie onderzoeksvragen zullen nu om de beurt worden besproken. Tenslotte zullen de tien vragen die in het geoperationaliseerd theoretisch kader zijn opgesteld geëvalueerd worden.

7.1 Het huidige politiek bestel

Nederland kent op dit moment een representatieve democratie, en nog niet de participatieve democratie zoals Oosten (2005) die schetst. Het is daarom belangrijk om voordat een eventuele overschakeling gemaakt wordt van representatieve democratie naar participatieve democratie te realiseren dat dit niet een kleine stap is. Het vraagt om een complete ander politiek bestel als het huidige. Bestuurlijke vernieuwingen die gekenmerkt worden door een directere vorm van democratie met een actief burgerschap, zoals dat door Hajer (2004) beschreven wordt, horen thuis in een participatieve democratie. In de representatieve democratie kiest de bevolking door middel van verkiezingen haar vertegenwoordigers. Deze vertegenwoordigers worden gekozen op basis van hun partijprogramma. De burger kiest de vertegenwoordiger omdat hij achter het partijprogramma staat en vertrouwen heeft in de vertegenwoordiger om dit partijprogramma waar te maken. De volksvertegenwoordigers krijgen dus via de verkiezingen een bepaald draagvlak dat voldoende is om de volgende vier jaar op te bouwen. Het belangrijkste doel van de volksvertegenwoordiging is om op basis van het partijprogramma politiek te bedrijven. Dankzij de verkiezingen heeft de vertegenwoordiging al draagvlak en zou zich niet meer druk hoeven te maken om het winnen van kiezers. Wanneer de volksvertegenwoordiger zich hier wel druk om maakt, zal hij populistisch gaan handelen en kan hij het partijprogramma uit het oog verliezen of hier van afwijken. Het vertrouwen van de burger zal dan afnemen omdat de vertegenwoordiger

niet meer bezig is met waar hij voor aangesteld is. Op dat moment moet de vertegenwoordiger opzoek gaan naar nieuw vertrouwen en zal hij zich nog meer gaan richten op het winnen van nieuwe kiezers. Het is daarom van belang dat de volksvertegenwoordiging zich bezig houdt met haar core-business en zich niet laat verleiden tot populisme.

7.2 Garantie van de inbreng van burgers

Deventer

In Deventer lijkt er sprake te zijn van participatie; de burgers hebben de mogelijkheid om te participeren in het ontwerpproces voor het inrichtingsplan van de uiterwaarden. In deze paragraaf zal onderzocht worden of er sprake is van schijnparticipatie. De effectiefste manier om te participeren in Deventer is door middel van deelname aan de klankbordgroep. De inspraakronden die open zijn voor alle burgers zijn wettelijk vastgelegd. Het blijkt dat deze inspraakronden voornamelijk worden gehouden omdat het wettelijk is vastgelegd. De reacties worden van een commentaar voorzien en vervolgens belanden ze in een rapport waar in de praktijk weinig mee gedaan wordt. Zoals Oosten (2005) al stelde is inspraak ook een beperktere vorm van directe democratie dan participatie. De klankbordgroep is gedurende het gehele proces actief en is geïnstalleerd door de gemeente Deventer en de provincie Overijssel. Het nadeel van de klankbordgroep is dat burgers zich eerst moeten organiseren willen zij geaccepteerd worden in de klankbordgroep. Burgers die hier niet de capaciteit voor hebben zijn daarom automatisch van deelname uitgesloten. Hiervoor zou het excuus kunnen worden aangedragen dat deze burgers hun mening kunnen laten horen bij de inspraakrondes. Alleen zoals eerder al aangegeven is, kunnen deze rondes gekwalificeerd worden als schijninspraak; de resultaten belanden in de la. Een oplossing zou de 'amicus populi' zijn zoals Bovens (2005) voorstelt. De werkelijk inbreng komt van de klankbordgroep. Onder andere projectleider Hans Heilen en voorzitter van de watersportverenigingen Rob Soetekouw gaven in interviews aan dat directe inspraak van burgers zou leiden tot teveel informatie waar niks mee gedaan kan worden. Zelfs de voorzitter van de bewonersvereniging Willem Seine gaf aan dat burgers vaak conservatief denken en dat deze groep met voorzichtigheid benaderd moet worden. Dit zijn opmerkelijke uitspraken voor afgevaardigden van de burgers die de mening van deze burgers in de klankbordgroep moeten verdedigen. De klankbordgroep vertoont kenmerken van een hechte vriendengroep die gezamenlijk een inrichtingsplan ontwerpen, waarbij buitenstaanders en dwarsliggers zoveel mogelijk worden geweerd. Uiteindelijk is het de voorzitter die een compromis voorstelt en dit advies doorgeeft aan het kernteam. De inrichting van het participatieproces lijkt goed alleen de uitvoer en de effecten van deze inrichting van het participatieproces geven alle aanleiding om in Deventer te spreken over schijnparticipatie.

Arnhem

De gemeente Arnhem geeft duidelijk aan dat zij vinden dat er sprake is van een 'participatieproces'. Het speciaal opgerichte projectbureau organiseerde onder andere workshops, excursies, inspraakavonden en lezingen waarbij elke geïnteresseerde burger uitgenodigd was. De verzamelde 250 reacties werden samengevoegd door het gemeentelijk ontwerpteam tot drie ontwikkelingsvisies. Op dit punt kan al ernstig getwijfeld worden aan de inrichting en effectiviteit van het participatieproces. 250 reacties kunnen onmogelijk op een goede manier worden samengevat in drie ontwikkelingsvisies. Op dat moment is het het

ontwerpteam van de gemeente die de beslissing maakt over het inrichtingsplan, en niet de reacties van de burgers. De inbreng van de burger is zeker niet meer gegarandeerd, terwijl ook de kosten van het participatieproces absoluut niet met het uiteindelijke resultaat in verhouding staan. Daarbij is het de vraag of de gemeente wel het participatieproces had moeten starten. De gemeente had eerst duidelijk moeten hebben wat de rol van de grondeigenaren is en wat hun rechten zijn. Als uiteindelijk namelijk blijkt dat Phanos inderdaad kan besluiten om niet mee te werken met het plan van de gemeente en dat de gemeente Phanos niet kan dwingen, is het vertrouwen van de Arnhemse bevolking voor langere tijd beschadigd. De gemeente had hier haar verantwoordelijkheid moeten nemen en dit mogelijke scenario moeten uitsluiten en niet met oogkleppen op verder gaan met het participatieproces. Zoals enkele inwoners van Arnhem al vermoeden kan er geconcludeerd worden dat er ook in Arnhem sprake is van schijnparticipatie.

Vergelijking Arnhem en Deventer

Zowel de werkwijze in Arnhem als in Deventer kent voordelen en nadelen. In Arnhem worden de burgers erg betrokken bij het planningsproces; iedereen die wil mag meedenken. Dit levert alleen wel een enorme input aan ideeën op. In Deventer wordt dit voorkomen door belangenvertegenwoordigers in een groep bij elkaar te zetten en ze daar samen naar oplossingen laten zoeken. Dit sluit alleen minder goed georganiseerde belangen uit van deelname. Beide processen hebben wel formele inspraakronden waarbij iedereen kan deelnemen, alleen uit de praktijk blijkt dat de effecten van inspraak in deze rondes erg minimaal is. Beide participatieprocessen zijn ook van tevoren goed ontworpen. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over wie wanneer en hoe mag deelnemen aan het participatieproces. In Deventer lijken alle partijen hier zich aan te houden. In Arnhem echter niet; zowel intern bij de gemeente is er onenigheid bij onder andere de wethouder en de gemeenteraad maar ook de werkwijze van Phanos is controversieel. Het lijkt of er in Arnhem veel feller gevochten wordt voor de verschillende belangen dan in Deventer. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de belangen in Deventer vertegenwoordigd worden door mensen die elkaar al kennen waardoor overleg makkelijker lijkt te gaan.

7.3 Participatieprocessen in de huidige Nederlandse democratie

Uit het antwoord op de tweede onderzoeksvraag blijkt dat bij beide participatieprocessen sprake is van schijnparticipatie. Daarom is herhaling van participatieprocessen op deze manier in de toekomst niet gewenst en zeker niet geschikt voor de huidige vorm van democratie in Nederland. Wanneer er besloten wordt om over te gaan op het gebruik van een participatieproces moet heel duidelijk ten aanzien van de inrichting en de effecten de inbreng van burgers gegarandeerd worden, om schijnparticipatie te voorkomen. Wanneer dit niet gegarandeerd kan worden moet de politieke instantie haar verantwoordelijkheid nemen en ook geen participatieproces willen starten. Nederland is op dit moment immers een representatieve democratie die vanuit haar grondslag geen participatieprocessen nodig heeft. In een representatieve democratie worden de beslissingen genomen door vertegenwoordigers die door de burgers zijn verkozen op basis van hun politieke programma (Edelenbos, e.a., 2009). De beslissingen worden dus niet, zoals bij participatieprocessen, genomen door de burgers zelf. Pas wanneer besloten wordt om het huidige politiek bestel te vernieuwen tot een participatieve democratie zullen participatieprocessen goed kunnen functioneren.

Passief burgerschap hoeft helemaal niet negatief te zijn zoals Oosten (2005) beweerd. Wanneer een representatieve democratie goed functioneert heeft de burger vertrouwen in haar vertegenwoordigers en is er geen actief burgerschap nodig. Pas wanneer de representatieve staat niet meer goed functioneert verliest de burger haar vertrouwen in haar vertegenwoordigers en zal de burger zelf inspraak eisen. Dan kan er toegegeven worden aan de eis van de burger en haar meer inspraak worden gegeven of de representatieve democratie moet weer op orde gebracht worden zodat de burger haar vertrouwen terug krijgt in haar vertegenwoordigers. Nederland bevindt zich nu op het moment waarop zij moet besluiten of er wordt gekozen voor een actief burgerschap maar dan wel in een participatieve democratie of dat de representatieve democratie weer herstelt wordt en er een passief burgerschap blijft. Geen keuze maken leidt, zoals uit de case studies blijkt, tot een wantrouwen tegenover de overheid vanwege participatieprocessen die slechts de schijn moeten ophouden dat de burger inspraak heeft. En zoals Beetham (1991) al stelde is ook in deze case studies zichtbaar dat legitimiteit een sociale constructie is. Door de manier van inrichting van het participatieproces krijgen de burgers het idee dat de gemeente legitiem handelt. Wanneer de participatieprocessen nader onderzocht worden blijkt dat de participatieprocessen aan alle kanten rammelt. In Arnhem verliezen de burgers hun vertrouwen in de gemeente omdat zij in de gaten krijgen dat het participatieproces niet de gewenste effecten heeft. De legitimiteit die de gemeente creëerde door middel van de inrichting van het participatieproces lijkt nu weg te ebben doordat de burgers in de gaten krijgen dat de gewenste effecten lijken uit te blijven.

7.4 Het evaluatiekader

In het geoperationaliseerd theoretisch kader is een evaluatiekader opgesteld waarmee phronetisch planningsonderzoek gedaan kan worden naar participatieprocessen. Vervolgens is dit evaluatiekader toegepast op beide case studies om zo te kunnen analyseren of de burgers daadwerkelijk inspraak hebben. Na het beantwoorden van de vragen blijkt uit beide case studies dat de inspraak van de burgers niet tot de gewenste effecten heeft geleid. Dankzij het gebruik van de het evaluatiekader kwamen wel enkele voordelen van de participatieprocessen naar boven zoals in paragraaf 7.2 besproken is. Dit evaluatiekader voegt de methoden van Hajer en Flyvbjerg samen tot een bruikbaar instrument om participatieprocessen te evalueren. De basisprincipes van Hajer zijn te breed voor een toepassing op participatieprocessen. Wel zijn de basisprincipes gebruikt als referentie om het evaluatiekader op te stellen zodat dit rekening houdt de betreffende vorm van de democratie. Uit de case studies is gebleken dat de vorm van democratie medebepalend is voor het slagen van het participatieproces. De vier onderzoeksvragen van Flyvbjerg zijn erg breed en normatief. Dit maakt het moeilijk om genuanceerde opmerkingen te plaatsen die er toe doen. De kern van de onderzoeksvragen van Flyvbjerg is wel waardevol en daarom opgenomen in het evaluatiekader. Hierbij is het van belang om de rol en uitwerking van macht te onderzoeken. Flyvjergs definitie van macht is niet helder en erg breed maar hij maakt wel duidelijk dat het onderzoeken van macht belangrijk is. Daarom zijn de ideeën van Flyvbjerg over macht wel opgenomen in het evaluatiekader. Het doel van het evaluatiekader is om de sterke kanten van de ideeën van Hajer en Flyvbjerg samen te voegen in een bruikbaar kader waarmee participatieprocessen geëvalueerd kunnen worden.

Literatuur

- Arneym (2009) *4^e eeuw Tabula Peutingeriana*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.arneym.nl>
- Arnhem (2007) *Agendapunt; Vaststellen van de Startnotie Gebiedsontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk, Arnhem, 26 november 2007*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.old.arnhem.nl>
- Arnhem (2008b) *Collegenota 15 mei 2008*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- Arnhem (2009) *Over de stad->projecten->Stadsblokken-Meinerswijk*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.arnhem.nl>
- Baar, M. (2007) *Ontwikkeling Stadsblokken-Meinerswijk van start*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. London: MacMillan Education Ltd.
- Boer, S. de, Kuindersma, W., van der Zouwen, M. & van Tatenhove, J. (2008). *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu WOt-rapport 74.
- Bovens, M.A.P., (2005). Public Accountability. In: E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Commissiener (2009) *Uitleg besluit m.e.r.*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://news.eia.nl/database/besluitmer.asp?type=besluitmer&onderwerp=ciemer>
- Cultuurwijzer (2009) *Arnhem (Meinerswijk)*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.cultuurwijzer.nl>
- Deventer (2004) *Nota voor Burgemeester en Wethouders, projectvoorstel De Worp*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.deventer.nl/bestuursinformatie>
- Dreyfus, H. & Dreyfus, S. (1990). What is morality: a phenomenological account of the development of expertise. In: D. Rasmussen (Eds.) *Universalism vs. Communitarianism*, p.237-264. Cambridge: MIT Press.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P. & van Tatenhove, J. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., Klok, P. & van Tatenhove, J. (2009). The institutional embedding of interactive policy making: Insights from a comparative research base don eight interactive projects in the Netherlands. *The American review of public administration*, 39, 125-148.
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine: 'Development', depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter; Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge: MIT Press.

- Foucault, M. (1969). *Titres et Travaux*. Pamphlet printed in fulfillment of requirements for candidacy at the Collège de France, Paris.
- Foucault, M. (1984). Nietzsche, genealogy, history. In: P. Rabinow (Eds.), *The Foucault Reader*, 76-100. New York: Pantheon.
- Fung, A. & Wright, E.O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures*. New York: Basic Books.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hajer, M. (2004). Vernieuwd democratisch bestuur. Een pleidooi voor activerend burgerschap. In: Burgers zijn meer dan kiezers; een andere kijk op democratische bestuur. *Socialisme en Democratie*, 1, 14-21.
- Hajer, M. (2006a). Een meervoudige kijk op democratie en bestuur, in: J. Grin, M. Hajer & W. Versteeg (Eds.), *Meervoudige democratie: Ervaringen met vernieuwend bestuur*. (pp. 7-19). Amsterdam: Aksant.
- Hajer, M. (2006b). Nieuwe kansen voor vernieuwend bestuur, in: J. Grin, M. Hajer & W. Versteeg (Eds.), *Meervoudige democratie: Ervaringen met vernieuwend bestuur*. (pp.174-187). Amsterdam: Aksant.
- Hajer, M., Grin, j. & Versteeg, W. (2006). *Meervoudige democratie; ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant.
- Helpdeskwater (2009a) *Watertoetsproces*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van http://www.helpdeskwater.nl/water_en_ruimte/watertoetsproces/
- Helpdeskwater (2009b) *Leidraad Rivieren*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van www.helpdeskwater.nl/waterkeren/leidraad_rivieren
- Incidentonline (2009) *KLPD: Zandschip beschadigt negen jachten in Arnhem*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.incidentonline.nl/politieberichten>
- Innes, J.E. & Booher, D.E. (2000). Public participation in planning: New strategies for the 21st century. *IURD Working Paper Series*. Berkeley: University of California Press.
- Jamal, T.B. & Getz, D. (1995). Collaboration theory and community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 22(1), 186-204.
- Jennings, G. (2001). *Tourism Research*. Milton Queensland: John Wiley & Sons Australia.
- Kenniscentrum Recreatie (2008) *Recreatief met de Kaderrichtlijn Water, Dinsdag 16 december 2008 te Driebergen*. Persoonlijke communicatie
- Limes (2009) *Castra Herculis (Arnhem, Meinerswijk)*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.limes.nl/assets/downloads/meinerswijk.pdf>
- Marijnissen (2009). *Interview Jan Marijnissen met NU.nl* Informatie onttrokken op 1-5-2009 van <http://www.nu.nl/algemeen/1955199/marijnissen-wil-regeermodel-radicaal-omgooien.html>
- MinV&W (2004) *Stand van zaken publiekscampagne 'Nederland leeft met water'*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/>
- MinV&W (2009) *Europese Richtlijn Overstromingsrisico's*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/water/>
- MinLNV(2009) *Integrale Ontwikkelingsvisie Plan Ooievaar*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/ols/algemeen/>

- NBW (2003) *Het Nationaal Bestuursakkoord Water*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.helpdeskwater.nl>
- Nietzsche, F. (1968). *The will to power*. New York: Vintage Books.
- Oosten, W. (2005). *Ruimte voor een democratische rechtstaat: Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*. Den Haag: Sociotext Press.
- Overijssel (2007a) 2^{de} *Nieuwsbrief Nevengeulen bij Deventer*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://provincie.overijssel.nl>
- Overijssel (2007b) 3^{de} *Nieuwsbrief Nevengeulen bij Deventer*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://provincie.overijssel.nl>
- Overijssel (2008a) 7^{de} *Nieuwsbrief Nevengeulen bij Deventer*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://provincie.overijssel.nl>
- Overijssel (2008b) 9^{de} *Nieuwsbrief Nevengeulen bij Deventer*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://provincie.overijssel.nl>
- Overijssel (2009) *Ecologische Hoofdstructuur*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://provincie.overijssel.nl>
- Parlement (2009) *Planologische Kernbeslissing (PKB)*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.parlement.com>
- Phanos (2009) *Meinerswijk en Stadsblokken in plannen en beleid*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokkenmeinerswijk.nl>
- PKB (2005) *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, Deel 2*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.ruimtevoorderivier.nl>
- PKB (2006) *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, Deel 4*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.ruimtevoorderivier.nl>
- PSM (2007) *Informatiebrief Stadsblokken-Meinerswijk nr.1*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- PSM (2008a) *Informatiebrief Stadsblokken-Meinerswijk nr.2*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- PSM (2008b) *Informatiebrief Stadsblokken-Meinerswijk nr.4*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- PSM (2008c) *Informatiebrief Stadsblokken-Meinerswijk nr.5*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- PVDA (2009) *Bezoek ROSA aan Roei- & Zeilvereniging Jason*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.arnhem.pvda.nl>
- Rijkswaterstaat (2008) *Reactie op 'Stadsblokken-Meinerswijk. Denkrichtingen uit de samenleving'*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.stadsblokken-meinerswijk.nl>
- RvdR (2008) *Staatssecretaris keurt projecten bij Deventer goed*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.ruimtevoorderivier.nl/Worp/menu/Nieuws>
- RvdR (2009) *Uiterwaardvergraving Meinerswijk*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.ruimtevoorderivier.nl>
- Stichting IJssellandschap (2009) *Missie van de Stichting*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.ijssellandschap.nl>
- Stichting de IJssellinie (2009) Informatie onttrokken op 18-03-2009 van <http://www.ijssellinie.info>
- Stokkom, B. van (2006). *Rituelen van beraadslaging: Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Throgmorton, J.A. (1996). *Planning as persuasive storytelling: The rhetorical construction of Chicago's electric future*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vogelwerkgroep Arnhem (2009) Informatie onttrokken op 18-04-2009 van www.vogelwerkgroeparnhem.nl
- Vrienden van Meinerswijk (2009) *Heerlijkheid Meinerswijk*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.vriendenvanmeinerswijk.nl>
- WATERBAND (2009a) *Doelstelling van de Stichting*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.waterband.nl>
- WATERBAND (2009b) *Nieuwsbrief Stichting WATERBAND*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://www.waterband.nl>
- Watersportverenigingen (2008) *Folder 'Standpunt Gezamenlijke Watersportverenigingen Arnhem'*
- Watson, V. (2003) Conflicting rationalities: Implications for planning theory and ethics. *Planning Theory and Practice*, 4, 395-408.
- Wetten (2009) *Wet op de Waterkering*. Informatie onttrokken op 18-3-2009 van <http://wetten.overheid.nl>
- WRR (2007). *Europa in Nederland*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam. Amsterdam University Press.
- Yiftachel, O. (2001). Can theory be liberated from professional constraints? On rationality and explanatory power in Flyvbjerg's 'Rationality and Power'. *International Planning Studies*, 6(3), 251-256.

Bijlage A; Lijst met geïnterviewde personen

Case Arnhem

Eddy Goes 18-02-2009

Projectmanager Phanos Vastgoed N.V.

Gerrie Elfrink 12-02-2009

Fractievoorzitter SP Arnhem

Bewoner van De Praets

Petra Frans 04-02-2009

Secretaris vereniging Vrienden van Meinerswijk en het Arnhemse polderlandschap

Rob Gerritsen 03-02-2009

Voorzitter Samenwerkende Watersportverenigingen Arnhem

Voorzitter Roei- en Zeilvereniging Jason

Ton Hermanussen 09-02-2009

Ambtelijk Projectleider Projectbureau Stadsblokken-Meinerswijk

Case Deventer

Hans Heilen 13-03-2009

Projectleider vanuit de Gemeente Deventer

Directeur Heilen Advies

Jaap Starkenburg 11-02-2009

Directeur Stichting IJssellandschap

Rob Soetekouw 13-03-2009

Voorzitter Samenwerkende Watersportverenigingen Deventer

Voorzitter Zeil- en Motorbootvereniging "Deventer"

Willem Seine 20-02-2009

Voorzitter Bewonersvereniging De Hoven

Bijlage B; PKB Ruimte voor de Rivier in vogelvlucht

2000

- Kabinetsstandpunt over aanpak hoogwater in het rivierengebied
- Wenselijkheid uitzetten nieuwe koers
- Voorkeur voor het creëren van meer ruimte voor de rivier

mei 2001

- Kabinet geeft startsein voor ontwikkelen PKB Ruimte voor de Rivier
- Start opstellen Milieueffectrapport (MER) en Kosten-Baten analyse

mei 2002

- Oplevering Startnotitie MER (met schets project en doelstellingen op hoofdlijnen)
- Ter inzage legging in bibliotheken, kantoren waterschappen, provincie- en gemeentehuizen
- Reacties belanghebbenden (schriftelijk en via inspraakavonden)
- Beoordeling reacties door Commissie Milieueffectrapportage
- Advies Commissie Milieueffectrapportage voor Richtlijnen voor het MER
- Vaststelling Richtlijnen door bevoegd gezag
- Ontwerpsessies maatregelen hoogwaterproblematiek met provincies, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties
- Voorlichting aan en gelegenheid voor burgers om vragen te stellen
- Advies van regio's gezamenlijk over mogelijk te nemen maatregelen (op verzoek van de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat)

1 juni 2005 -23 augustus 2005

- Oplevering PKB deel 1. Omschrijving oplossing kabinet voor de hoogwaterproblematiek inclusief visie op de lange termijn en toetsing van maatregelen korte termijn aan deze visie
- Oplevering Milieueffectrapport en Kosten-Baten analyse
- Ter inzage legging PKB deel 1 en het MER
- Reacties van provincies, waterschappen, gemeenten, belangengroepen, individuele burgers
- Bestuurlijk overleg betrokken bewindslieden en provincies/gemeenten
- Oplevering PKB deel 2 (inclusief samenvatting van de ongeveer 3000 inspraakreacties)

Eind december 2005

- Oplevering PKB deel 3 (definitieve standpunt kabinet)
- Belangrijkste aanpassingen ten opzichte van PKB deel 1:
 - o Bij Lienden uiterwaardmaatregelen in combinatie met dijkversterking ipv dijkverlegging
 - o Nieuw pakket maatregelen voor Neder-Rijn/Lek

7 juli 2006

- Tweede Kamer gaat akkoord met PKB deel 3

19 december 2006

- Eerste Kamer gaat akkoord met PKB deel 3

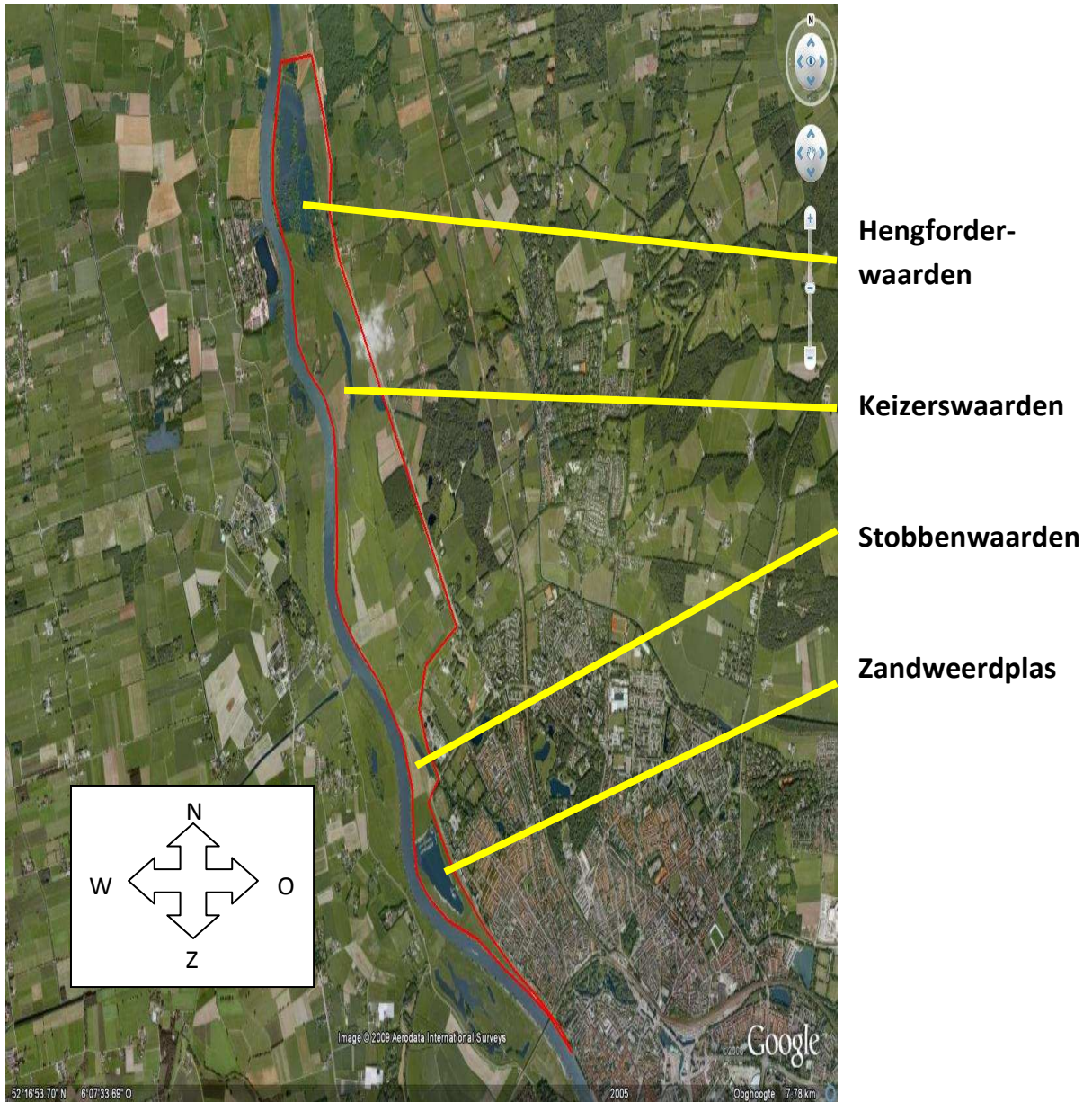
20 februari 2007

- Oplevering PKB deel 4
- Belangrijkste aanpassingen ten opzichte van PKB deel 3:
 - o Een toevoeging aan Bijlage, blad 3: Maatregelen Basispakket. Depots voor berging van schone, licht of sterk verontreinigde grond: "Ook voor de in dit blad genoemde maatregelen geldt de beslissing van wezenlijk belang uit hoofdstuk 7; zo nodig zal voor te selecteren depots een rijksprojectbesluit worden genomen".

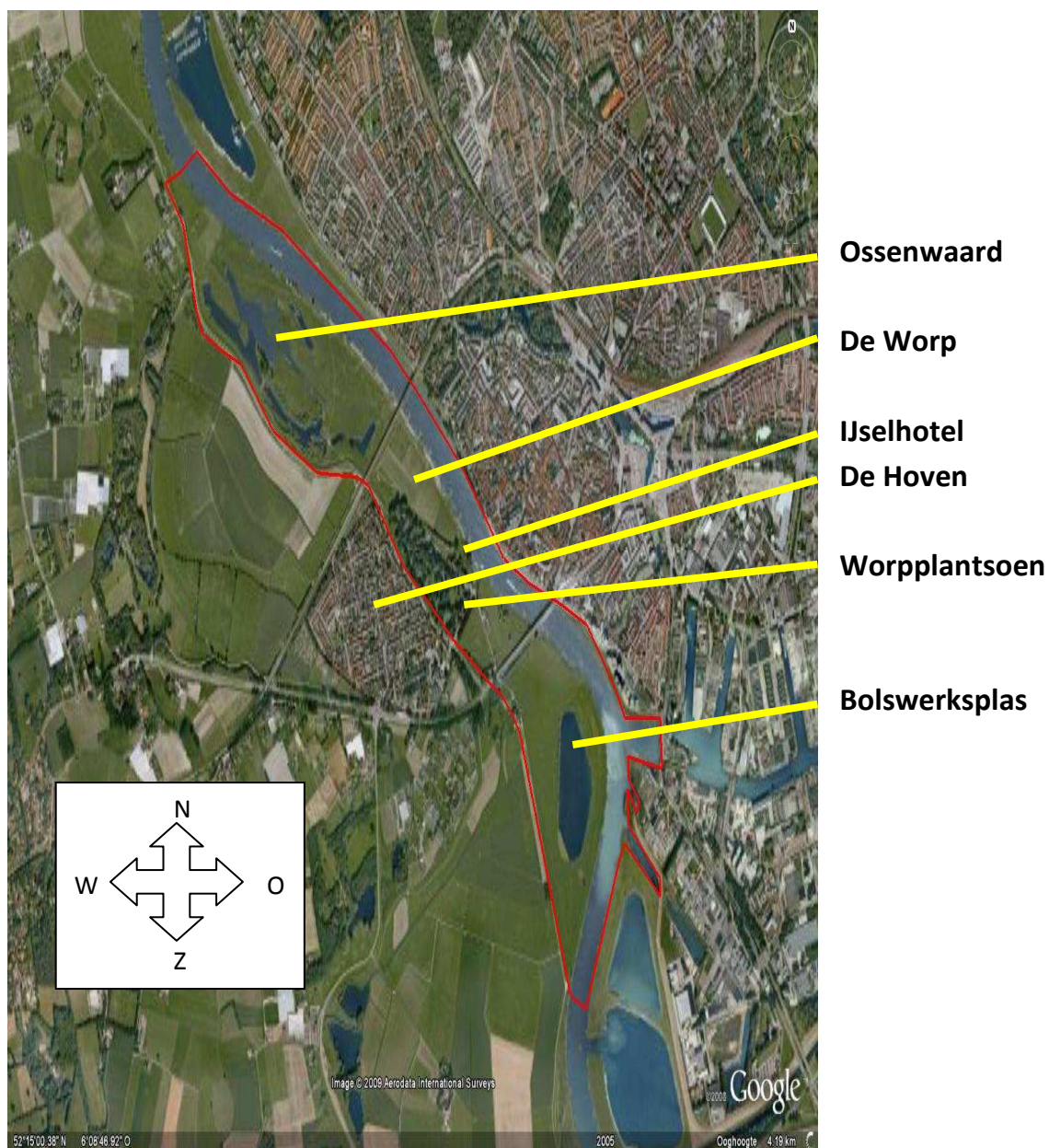
25 januari 2007 - 7 maart 2007

- Ter inzage legging definitieve PKB
- De PKB is officieel met ingang van 26 januari 2007 van kracht geworden

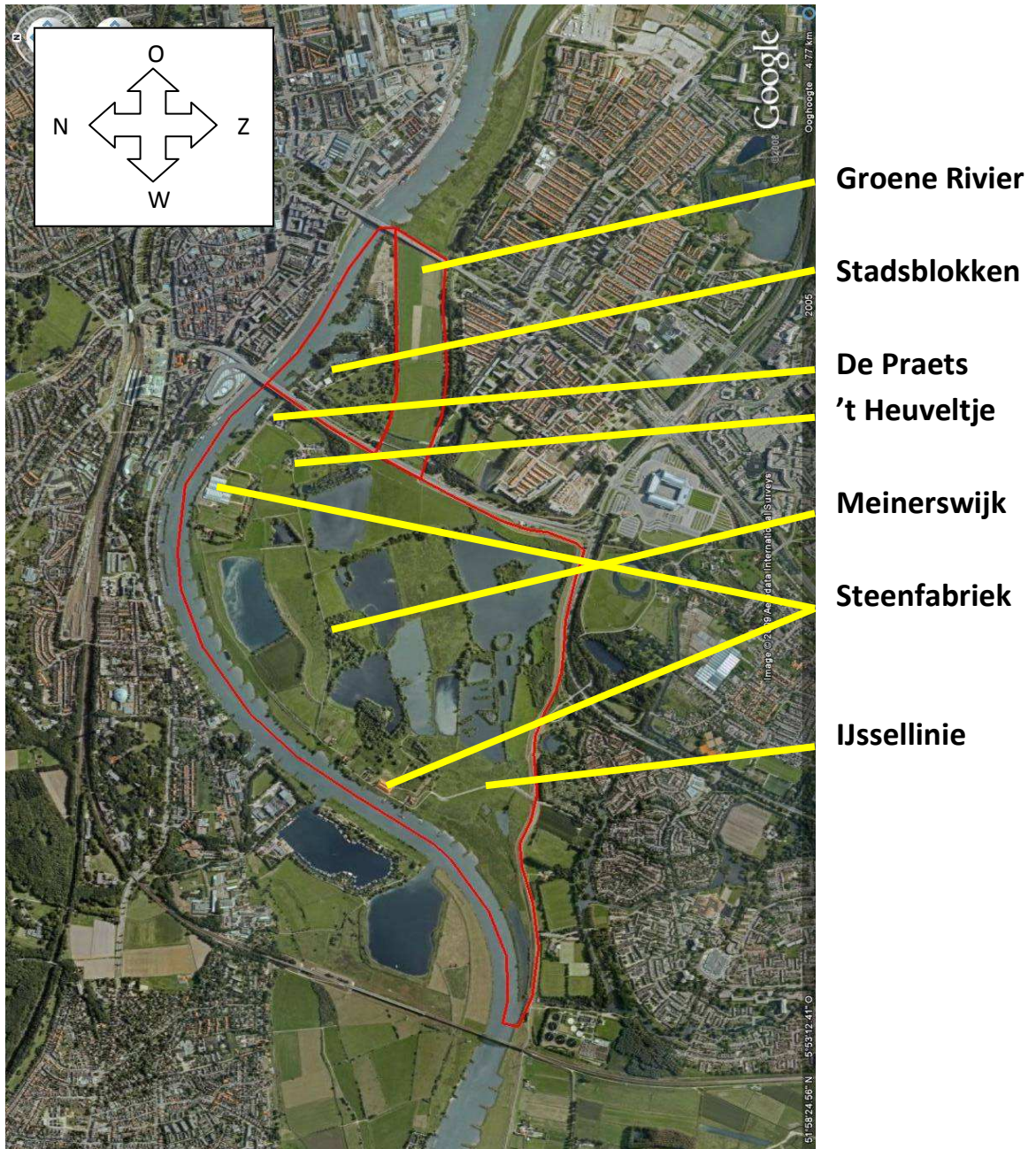
Bijlage C; Kaart noordelijke uiterwaarden Deventer



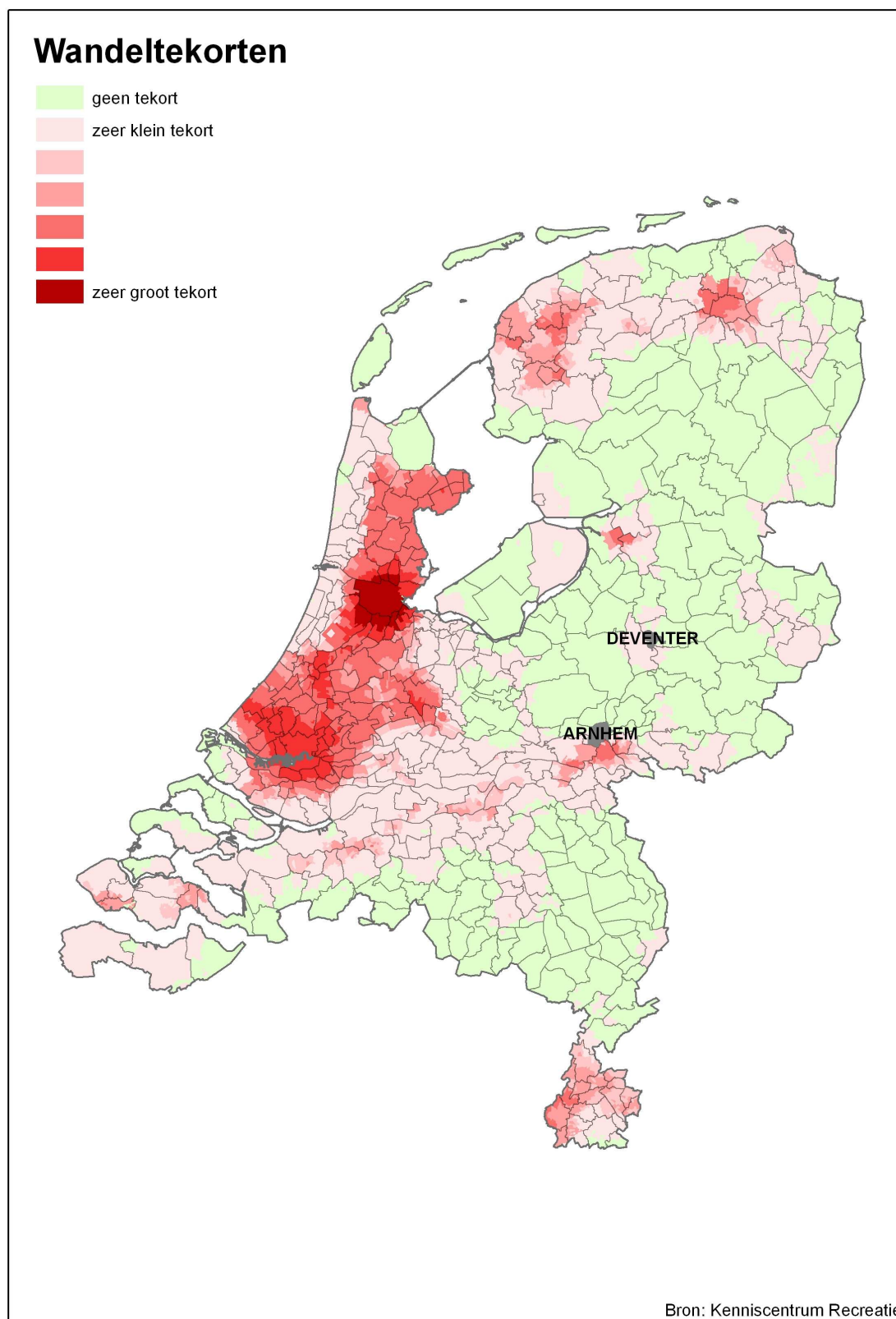
Bijlage D; Kaart zuidelijke uiterwaarden Deventer



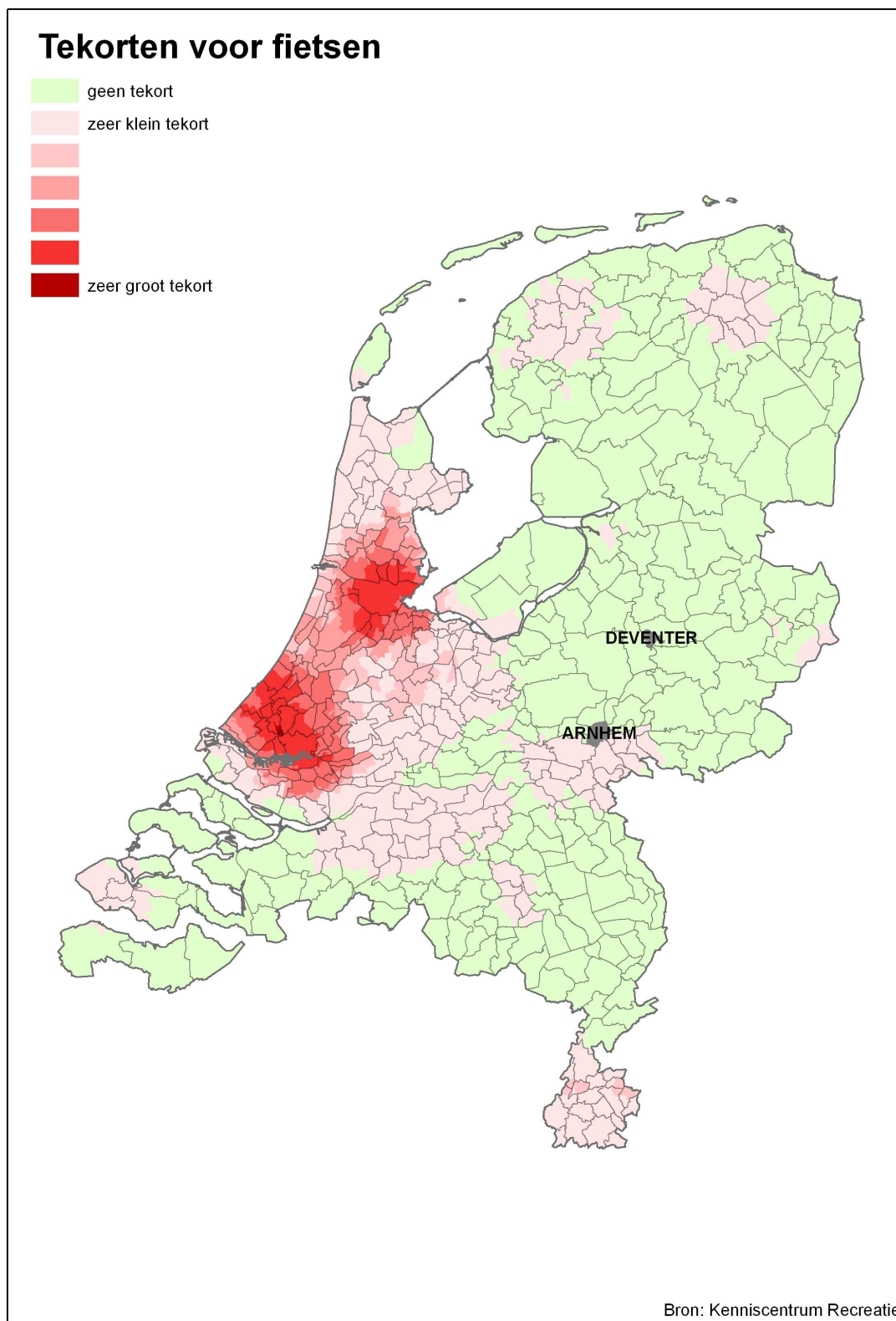
Bijlage E; Kaart Stadsblokken-Meinerswijk, Arnhem



Bijlage F; Kaart met wandel tekorten in Nederland



Bijlage G; Kaart met fietspaden tekorten in Nederland



Bijlage H; Interview met Han Noten in de Volkskrant 2 mei 2009

De fractievoorzitter van de PvdA in de Eerste Kamer is woest over de gang van zaken rondom de JSF, en het onnavolgbare compromis waarin de besluitvorming uiteindelijk resulteerde. 'Het is geknoei, gerommel. Ik heb er geen zin meer in.' Door **Yvonne Doorduyn**

Het is gewoon verkloot

En als het niks wordt, drinken we gewoon een lekker koel glas tomatensap. Gr. Han.' Het is de week na de JSF, de week nadat de coalitie een draak van een compromis in elkaar heeft gelijmd en kranten schreven dat het kabinet gewoon een straaljager koopt, en dat het alleen niet zo mag heten.

De sms waarin Han Noten (51) laat weten dat hij een kwartier later is, verraaft zijn chagrijn. 'Het is geknoei', zegt Noten, als hij op een drafje het terras op de Neude bereikt. 'Gewoon geknoei, gerommel. Elke keer niet fraai. Ik heb er geen zin meer in.'

Utrecht was handig, zo tussen zijn woonplaats Dalfsen (bij Zwolle) en Den Haag. De fractievoorzitter van de PvdA in de Eerste Kamer leidt een druk leven. Vandaag was Actiz, de koepel van zorginstellingen, aan de beurt – tussen al zijn commissariaten.

'Eigenlijk is de einduitkomst niet eens zo slecht', zegt Noten. 'De definitieve aanschaf van de JSF is verplaatst naar 2012. Vóór we beslissen, moeten we meer informatie hebben. Als een beetje koopman – we zijn Hollanders nietwaar? – lijkt me dat heel verstandig. Dat je iets meer weet over hoeveel het kreng kost, over hoeveel lawaai die maakt en hoeveel banen het oplevert. Dat is het besluit dat is genomen, en dat is een goed besluit.'

Zo hebben weinig Nederlanders het begrepen.

'Dat is precies waarom ik chagrijn ben. Dat heeft namelijk alles te maken met hoe zo'n beslissing tot stand komt.'

In achterkamertjes?

'Nee, juist niet. Was het maar zo. Zo'n besluit hoort tot stand te komen in de intimiteit van een achterkamertje. Ik ben een groot voorstander van achterkamertjes. Daar gebeuren de mooiste dingen.'

'Maar de staatssecretaris (CDA'er Jack de Vries, red.) heeft rechtstreeks met *De Telegraaf* gecommuniceerd. Hij ontkent dat ook niet. En daarmee is het gewoon verkloot. Ik snap dat niet en ik maak me er kwaad over. Op dat moment is alles weg, alles. Dan doet inhoud er niet meer toe, maar wordt het voor 99 procent een tactisch proces. Dan vinden de onderhandelingen in de publieke arena plaats. Dan ben je niet bezig met de ander, je bent niet bezig met de zaak, maar je bent bezig met hoe je wordt waargenomen.'

De media hebben het gedaan?

'Nee, helemaal niet. Iedereen gebruikt iedereen in dit proces. Je staat niet zomaar in *De Telegraaf*. Wie belt er negen van de tien keer? De voorlichter, de minister of het Kamerlid zelf. Want als zij het niet doen, doet de ander het. Een soort *Catch 22*.

'We zijn met de verkeerde wedstrijd bezig. Want uiteindelijk heb je niemand meer met wie je afspraken kunt maken. Dan kom je in een soort anarchie terecht. Dat bevesten ze niet in Den Haag.'

Was er iets anders uitgekomen als het niet via de media was gegaan?

'Ik weet dat niet. Maar het was een volstrekt ander proces geworden. Met niet allerlei openstaande rekeningen aan het eind. Nu hebben we openstaande rekeningen, die weer moeten worden betaald en dan heb je de volgende crisis.'

'Waarom doen we elkaar dit aan? Dat werkt zo toch niet? Zulke verhoudingen – daar helpen echt geen enteties meer mee hoor.'

CDA/PvdA-kabinetten zijn altijd vechtkabinetten, zeggen ze dan.

'Ik vind dit geen vechtkabinet. Maar misschien weet ik niet wat het woord vechtkabinet betekent. Ik vind het gewoon geknoei, eerder geknoei dan vechten. Bij een gevecht stel ik me iets ordentelijks voor. Een boksring met scheidsrechters, en aan het eind geef je elkaar een hand.'

'Misschien moeten ze een keer in therapie. Of een cursus onderhandelen. Geef er aandacht aan!'

Kun je op deze manier langdurig een land leiden? Houd je dat nog twee jaar vol?

'Ja, want ze hebben helemaal geen alternatieven.'

In de Tweede Kamerfractie van de PvdA gingen stemmen op het kabinet op te blazen vanwege de JSF-ruzie.

'Ik ben heel blij dat ik die afweging niet hoef te maken. Dat maakt me ook ongeschikt voor de Tweede Kamer of het kabinet. Tactisch gezien was de JSF een heel goed onderwerp geweest, maar moreel gezien is het volstrekt verwerpelijk.'

'Vanuit electorale overwegingen had ik een crisis over de JSF wel aangedurfd. Het is typisch zo'n onderwerp waarvan ik zeg: dat is wel een ruzie waard. En dan waren we er ook hard ingegaan. Laat maar eens zien over hoeveel miljard overschrijding in 2012-2013 we het hebben bij de JSF. Dat had zich daar prima voor geleend.'

'Maar we hebben regeringsverantwoordelijkheid. Enige bestendigheid en continuïteit zijn voor het landsbestuur op dit moment erg belangrijk. De begroting, de afgesproken investeringen en bezuinigingen, mogen niet verloederen tot weggooionderwerpen tijdens een verkiezingscampagne. Dat kan gewoon echt niet.'

'We zijn dit aangegaan en dan maken we het ook af. En dan moeten we dit pad maar verder aflopen, deze gang naar Canossa maar gaan.'

De oppositie spreekt al van het kabinet van 'mañana': alles wordt doorgeschoven naar de volgende kabinetsperiode.

'Het probleem van dit kabinet is dat het niet de ruimte heeft, en ook

niet neemt, en zich misschien zelfs niet gunt, om aansprekende politiek te bedrijven. De crisis dwingt tot ongelooflijk voorzichtig, terughoudend en conservatief handelen. Maatvoering in politiek beleid is nu ongelooflijk belangrijk. En dat dwingt het kabinet tot middenpolitiek pur sang. Lees: geen spannende dingen doen.'

Lees: niets doen.

'Als je bezig bent je evenwicht te bewaren, ziet dat er op enige afstand misschien uit als niets doen. Maar het is verdomd inspannend.'

De coalitie lijkt niet met de zaak bezig, maar vooral met zichzelf.

'Jawel, ze zijn wel met de zaak bezig. Neem het crisispakket, dat is het meest spannende pakket dat ze hadden kunnen maken. Het ziet er niet groots en meeslepend uit. Want ze zijn bezig te balanceren, om het zaakje een beetje heel te houden. Daar worden we allemaal niet razend enthousiast van.'

'Het is voor politici ook niet leuk. Wat heeft u gedaan de afgelopen jaren? Ik heb gezorgd dat het niet verkeerd ging. Dat is toch geen verhaal straks? Iedereen wil wat achterlaten. Je wilt vooruit.'

'Maar ik vind wel dat wij met de crisismaatregelen hebben laten zien welk verschil wij maken. Wouter Bos scoort als crisismanager een hele dikke voldoende.'

'Ik ben echt zo arrogant om te zeggen dat het land heel erg blij mag zijn dat de PvdA in deze crisis mee regeert.'

'Vervolgens kun je de vraag stellen: wat houdt de partij daaraan over? Ik heb eerlijk gezegd geen idee.'

U houdt uw hart vast voor de volgende verkiezingen?

'God zegene de greep. Laten we hopen dat verstandig beleid goed uitpakt. Maar ik denk dat deze agenda de PvdA in zetels niets oplevert. Ik ben op dit punt redelijk defaitistisch over onze kansen over twee jaar.'

'Ik heb bij het spoor gewerkt. Als de trein op tijd rijdt, hoor je er niemand over. Als je computer het doet, sta je toch ook niet te juichen? Als je gaat tanken en er

komt benzine uit de pomp, zeg je dan: hoezee, hoezee, hoera? Nee, dat zeg je niet. Want dat zijn allemaal dingen die we logisch vinden. Er gaat niemand zeggen: ik stem op jou, want jij kunt zo goed balanceren.'

Heeft u een beter idee?

'Je moet als leider een droom hebben over hoe het later zou kunnen worden. Je verbindt mensen niet op pragmatische politiek. Je verbindt mensen op waarden en hoe die zich vertalen in fantasieën. En daar is het wat mij betreft te leeg. Die grote politiek, die missen we. De agenda is te smal geworden.

'Neem dat Tulpeiland van Balkenende voor de kust. Het water-vraagstuk en het energievraagstuk ineen. Dat gaat wel ergens over. Daar zou ik best meer van willen

zien en horen. Hartstikke leuk. En dan zetten we daar veel windmolens op en een vliegveld. En dan bouwen we daar een tunnel naar toe en dan kun je daar met de trein komen. Dat lijkt me geweldig. Ik denk dat het op de lange termijn veel oplevert ook. Waarom durven we dat niet?

'Ik raak een beetje gedeprimeerd van al die grote projecten die niet doorgaan, omdat we ze niet in drie jaar terugverdienen. Je moet je afvragen: zijn onze kleinkinderen straks blij dat het kreng er ligt? De hsl, de Betuwelijn. Als die ja zeggen, dan doen we het goed. Wij zeggen nu: over vijf jaar wil ik het terugzien. Sorry, maar ik bouw geen land met dat soort perspectieven.

'Daar word ik verdrietig van. Dromen mag niet meer, hardop nadenken al helemaal niet. Op twijfel staat straf, en luisteren naar argumenten en op grond daarvan je mening bijstellen, is een teken van zwakte. Welkom in 2009. Het is niet leuk meer.'

Politiek is niet leuk meer?

'Het is een wedstrijd in dissen geworden. Wat je in de Tweede Kamer ziet, dat is geen debat. Voor rede vatbaar zijn is absoluut niet de bedoeling. Goh, goed punt heeft u, daar ga ik eens over nadenken - dat hoor je nooit. Als politici tegen je zeggen: ik wil een debat,

dan is dat gewoon niet waar. Ze willen hun punt maken, scoren!

'Bij ons in de Eerste Kamer lukt het nog af en toe. Maar ook alleen omdat niemand het doorheeft. Er zit daar niemand op de publieke tribune. Ik raad het iedereen aan: ga in de Eerste Kamer. Het is leuker en scheelt ongelooflijk veel gedoe. Daar zou Geert Wilders wel kunnen weglopen bij een debat, maar niemand die het merkt. Dan denkt iedereen gewoon: dat scheelt weer spreektijd. Fijn, dan kunnen we eerder naar huis.'

Wat moet de reactie van de politiek zijn op Geert Wilders?

'Negeren kan natuurlijk niet. Maar we mogen ons er niet door laten beïnvloeden. Ik zie wel enig ongemak in mijn partij. Maar houd je eigen lijn vast. Ga niet iets doen waar je niet in gelooft, dat houd je niet vol. Als authenticiteit ons stemmen kost, betalen we die prijs maar.

'Ik vind wel dat we wat volker mogen worden. Je mag uitschelden. Ja, dat vind ik echt. Als je uitgescholden wordt, mag je terugschelden. Als iemand tegen je zegt: je bent knettergek, zou ik weggaan. Ik ga niet in debat met iemand die mij knettergek noemt. En als iemand weggaat uit de zaal, mag je als minister ook weggaan.

'Dat heet wederkerigheid en die mag je toepassen. Daar mogen we

minder terughoudend in zijn. Maar dat is iets anders dan negeren. Dat mag niet. Want laten we wel wezen: Geert Wilders benoemt dingen waar een heleboel mensen een warm gevoel bij krijgen. En aan dat gevoel moeten we wel aandacht besteden. Want het is een rare tijd: we zijn nog nooit zo rijk geweest, nog nooit zo gelukkig geweest, maar nog nooit zo bang geweest. Hoe kan dat nou? Daar moet de discussie over gaan.'

Heeft u een antwoord?

'Het zit 'm in het vooruitgangsgeloof, denk ik. Dat is altijd de motor van de samenleving geweest: mijn kinderen hebben het straks beter dan ikzelf. Mensen bekruipen nu - en terecht ook - het gevoel dat die tijd voorbij is. Daar zit een belangrijke angst: de angst dat het slechter wordt. En dat wordt geprojecteerd op Den Haag. Den Haag moet dat oplossen. De PVV en de SP verwoorden die angst heel knap.

'Het probleem is dat mijn generatie nog steeds vindt dat hun kinderen solidair moeten zijn met hen. Dat hun kinderen hun pensioen en AOW moeten betalen, want zij hebben daar hun hele leven voor gespaard en daar hebben ze recht op.

'We komen langzaam maar zeker in een situatie van omkering terecht. Het komt er op aan dat mijn generatie solidair moet worden met haar kinderen. Die boodschap moet Den Haag gaan brengen en dat betekent dat je ruzie moet maken. Het is tijd voor een

conflict met de huidige machthebbers, de laag tussen 45 en 65.

'Een generatieconflict, ja. We moeten hen confronteren met het feit dat zij het probleem zijn. We hebben onszelf rijkzitten rekenen. Dat is een heftige opdracht hoor.

'Temeer omdat je de mensen daar moeilijk in meekrijgt. De ordening is niet meer die van twintig of dertig jaar geleden. Kiezers zweven, alles is op drift.

'Ik vind het wel beangstigend. Dat we in een situatie terechtkomen waarin geen logische meerderheden meer te maken zijn. Dat de flanken (PVV en SP, red.) zich zodanig van de gevestigde politiek gedistantieerd hebben dat ze zichzelf uitsluiten van regeringsdeelname. Dat ze het ook niet met elkaar kunnen, regeren.

'Als je een steeds smaller midden krijgt, wordt het steeds moeilijker voorstelbaar hoe een stabiele coalitie eruit moet zien. Ik vond het altijd zo mooi, dat zoeken naar evenwicht, de coalitiepolitiek die wij kennen.'

Er is ook een middenpartij met grote winst in de peilingen.

'D66. Ja, Alexander Pechtold is natuurlijk wel fenomenaal. Die kan dansspasjes maken, fantastisch. De vrijheid die die man voelt, omdat hij geen enkele verantwoordelijkheid heeft. Hij kan doen wat hij wil, niets te verliezen. Net een chihuahua die vrolijk komt aanlopen. Ik bedoel het positief hoor. Trippel, trippel, doet ie leuk. Pechtold kan alles. Laat hem de dalai lama maar

in Amsterdam ontvangen in plaats van Job Cohen.

'Nee, even serieus. Alexander Pechtold is langzaam maar zeker een onthechte man geworden. Hij is van de partij die later groot wordt. Die man is het fatalisme voorbij: hem kan niets gebeuren. Als hij die onthechtheid weet vast te houden - wat ik betwijfel - dan kan hij heel groot worden. En natuurlijk is hij een populist. Maar dat vind ik geen diskwalificatie.'

En dan opeens vindt Noten het mooi geweest. 'Ik ben moe. Ik moet nodig op vakantie. Maar ik ben wel losgekomen. Kun je er wat mee?'