
Glashelder.

**De besluitvorming inzake de
mogelijke vestiging van een grootschalige
glastuinbouwlocatie in de
gemeente Oostflakkee ontrafeld**

Titel : Glashelder.
Auteur : M.J.J. (Moniek) Bakelaar / 290178
In opdracht van : Avondprogramma Master Bestuurskunde,
Faculteit Sociale Wetenschappen,
Erasmus Universiteit Rotterdam
Datum : December 2011

Voorwoord

Aan alles komt een eind

Dit is het laatste onderdeel van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Na de afronding van dit laatste onderdeel sluit zich wederom een deur in mijn leven. Echter, door de afronding van dit onderdeel gaan er ook weer nieuwe deuren open. Ik wil graag gaan ontdekken wat zich achter deze nieuwe deuren bevindt.

Een woord van dank

Voordat ik dit onderdeel definitief afrond, wil ik mij eerst richten tot de mensen om mij heen. Jack: bedankt voor je ondersteuning en je begrip voor het feit dat ik soms weinig tijd voor je had. Pap en Mam, bedankt voor jullie ondersteuning en alle keren dat ik bij jullie heb gegeten zodat ik meer tijd over had voor mijn studie. Marijn (MW Impressions), bedankt voor het inspirerende ontwerp van mijn scriptie, alsmede je creatieve inbreng. Vincent Homburg, bedankt voor uw prettige en doortastende manier van begeleiding bij dit onderzoek.

Verder wil ik nog een woord van dank richten aan iedereen in mijn naaste omgeving, die mij de afgelopen twee en een half jaar minder gezien heeft omdat ik veelal druk was met mijn studie: vriendinnen, vrienden, (schoon) familie en de dames van DBGK: bedankt!

Op de tweede plaats wil ik mij richten tot mijn werkgever, de gemeente Oostflakkee. De gemeente Oostflakkee heeft mij de kans gegeven om het project inzake de vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie te gaan leiden, waardoor mijn interesse in politieke besluitvorming alleen maar groter geworden is. Statenlid Van Dieren (SGP) gaf tijdens een interview het volgende aan over dit dossier: "Ik vond dit een van de interessantste dossiers gedurende mijn statenlidmaatschap van 7 jaren tot nu toe, zowel inhoudelijk, als bestuurlijk, als politiek." Deze uitspraak geeft aan hoe de heer Van Dieren (en velen met hem!) dit dossier beleefd hebben. Ik wil hierbij dan ook mijn dank uitspreken naar de Gemeente Oostflakkee, omdat ze me de mogelijkheid hebben gegeven om met dit dossier aan de slag te gaan.

Als laatste wil ik iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan dit onderzoek: burgemeester Heijkoop, voormalig wethouder Van der Valk, Statenlid Van Dieren, voormalig gedeputeerde Van Dijk, de medewerkers van de provincie Zuid-Holland en iedereen die ik vergeten ben: bedankt!

'Pleasure in the job'

Ondanks dat dit onderzoek zeer tijdrovend van aard was, heb ik veel plezier beleefd aan het schrijven van dit stuk en ik ben er trots op u dit onderzoek aan te mogen bieden. Ik hoop dat het adagium van Aristoteles (wat ik al meerdere malen heb gehanteerd) ook hier van toepassing is: 'pleasure in the job puts perfection in the work'.

Ik wens u veel leesplezier.

Moniek Bakelaar

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1: Onderzoeksopzet	
1.1 Inleiding	9
1.2 Probleemanalyse	9
1.3 Probleemstelling	10
1.4 Doelstelling	10
1.5 Vraagstelling	10
1.6 Deelvragen	10
1.7 Onderzoeksopzet	11
1.7.1 Theoretisch kader	11
1.7.2 Empirische analyse	11
1.8 Relevantie onderzoek	11
1.9 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2: Conditie voor voortgang	
2.1 Inleiding	15
2.2 Agendavorming	15
2.3 Complexe besluitvorming	17
2.3.1 Complexe besluitvorming in Oostflakkee	18
2.4 Analyse van complexe besluitvorming	24
2.4.1 Reconstructie in besismomenten	25
2.4.2 Analyse beleidsarena	25
2.4.2.1 Actoranalyse	26
2.4.2.2 Spelanalyse	26
2.4.2.3 Netwerkanalyse	27
2.4.3 Beoordeling beleidsresultaat	28
2.5 Conditie voor voortgang	28
2.5.1 Conceptualisatie conditie voor voortgang	28
2.5.1.1 Agendavorming	29
2.5.1.2 Besluitvormingsproces	32
2.5.1.3 Beoordeling besluitvorming	35
2.6 Codeerschema	36
2.7 Samenvatting	39
Hoofdstuk 3: Methode van Onderzoek	
3.1 Inleiding	41
3.2 Methode van onderzoek	41
3.2.1 Deductief onderzoek	41
3.2.2 Inductief onderzoek	42
3.2.2.1 Coderen	42
3.2.2.2 Interviews	42
3.3 Stappenplan onderzoek	43
3.4 Selectie bronmateriaal	45
3.5 Conclusie	46

Hoofdstuk 4: Conditie voor voortgang in het agendavormingsproces

4.1 Inleiding	49
4.2 Korte geschiedenis	49
4.3 Reconstructie in besismomenten	50
4.4 Het codeerschema	51
4.5 Conditie voor voortgang	52
4.5.1 De theoretische elementen in de probleemstroom	53
4.5.1.1 Indicatoren	54
4.5.1.2 Gebeurtenissen	54
4.5.1.3 Feedback	54
4.5.2 De theoretische elementen in de beleidsstroom	55
4.5.2.1 Technische inpasbaarheid	55
4.5.2.2 Dominante waarden	55
4.5.2.3 Toekomstbestendigheid	56
4.5.3 De theoretische elementen in de politieke stroom	56
4.5.3.1 Nationale gemoedstoestand	56
4.5.3.2 Georganiseerde politieke krachten	56
4.5.3.3 Positie overheidsorganen	56
4.5.4 Policy Window	57
4.5.5 Policy Entrepreneur	57
4.6 Conclusie conditie voor voortgang agendavormingsproces	58
4.6.1 Conditie voor voortgang in relatie tot de theorie	60
4.7 Eindconclusie	63

Hoofdstuk 5: Conditie voor voortgang in het besluitvormingsproces

5.1 Inleiding	65
5.2 Reconstructie in besismomenten	65
5.2.1 Toelichting reconstructie	66
5.3 Actoranalyse	66
5.3.1 Het codeerschema	67
5.3.2 Conclusie actoranalyse	70
5.4 Spelanalyse	70
5.4.1 De stagnatie in het besluitvormingsproces	70
5.4.1.1 Herhaling van argumenten	71
5.4.1.2 Herhaling van strategische zetten	71
5.4.1.3 Frequentie van interactie	72
5.4.1.4 Polarisatie	72
5.4.1.5 Vijandigheid	72
5.4.1.6 Asymmetrie in sociaal opzicht	73
5.4.1.7 Uitstel	73
5.4.2 Conclusie spelanalyse	74

5.5 Netwerkanalyse	75
5.5.1 Formele regels	75
5.5.2 Informele regels	75
5.5.3 Conclusie netwerkanalyse	76
5.6 Beoordeling van het beleidsresultaat	76
5.6.1 Het codeerschema	76
5.6.2 De beoordeling van het beleidsresultaat	77
5.6.2.1 Onderhandeling tussen actoren	77
5.6.2.2 Het ontstaan van nieuwe doelen	78
5.6.3 Conclusie beoordeling beleidsresultaat	78
5.7 Conclusie condities voor voortgang in het besluitvormingsproces	79
5.7.1 Conclusie condities voor voortgang in het besluitvormingsproces in relatie tot de theorie	80
5.8 Eindconclusie	82

Hoofdstuk 6: Condities voor voortgang in de gemeente Oostflakkee

6.1 Inleiding	85
6.2 Wat is complexe besluitvorming (deelvraag 1)	85
6.3 Met welke concepten is complexe besluitvorming te analyseren? (deelvraag 2)	85
6.4 Welke condities dragen bij aan de voortgang van complexe besluitvormingsprocessen? (deelvraag 3)	86
6.5 Hoe kan het proces in de gemeente Oostflakkee worden beschreven (deelvraag 4)	88
6.6 In welke mate is in de gemeente Oostflakkee voldaan aan de condities die bijdragen aan de voortgang van het proces? (deelvraag 5)	89
6.6.1 Condities voor voortgang in agendavormingsproces	89
6.6.2 Uitkomsten onderzoek agendavormingsproces	91
6.6.3 Condities voor voortgang in besluitvormingsproces	91
6.6.4 Uitkomsten besluitvormingsproces	93
6.7 Verklaring van het proces (hoofdvraag)	93
6.8 Verklaring van het proces in relatie tot de theorie	94
6.9 Aanbevelingen	96
6.9.1 Proces van agendavorming	96
6.9.2 Besluitvormingsproces	97
6.10 Glashelder?	97
6.11 Epiloog	97

Literatuurlijst	101
------------------------	-----

Bijlagen

1. Interview burgemeester J. Heijkoop	105
2. Interview wethouder G.J. van der Valk	111
3. Interview statenlid H. van Dieren	115



Hoofdstuk 1

Onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

De gemeente Oostflakkee is een kleine gemeente (ongeveer 10.000 inwoners), gelegen op het oostelijk deel van Goeree-Overflakkee. De gemeente Oostflakkee beschikt over een groot buitengebied (ruim 10.000 hectare), waarmee Oostflakkee een bijzondere positie inneemt in Nederland als het gaat om het aantal hectare dat beschikbaar is per inwoner (1:1). Doordat de gemeente Oostflakkee de beschikking heeft over veel ruimte en een open landschap, wordt er vanuit andere gebieden (met name de Randstad) steeds vaker naar Oostflakkee gekeken als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen. Dit was ook het geval toen de provincie Zuid-Holland naar ruimte zocht voor de mogelijke vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied. Het besluitvormingsproces over deze kwestie staat centraal in dit onderzoek.

Het aantal hectare glastuinbouw in de provincie Zuid-Holland is sinds 2002 door sanering, woningbouw en landschapsontwikkeling teruggelopen van 5800 naar 5350 hectare teeltareaal. Dit aantal zal naar verwachting steeds verder teruglopen indien de provincie Zuid-Holland geen actie onderneemt. Gelet op het economische belang dat voortkomt uit het in stand houden van de Greenports in Nederland, zoekt de provincie Zuid-Holland naar mogelijkheden om het teeltareaal weer op peil te brengen.

De provincie Zuid-Holland is daarom in 2008 gaan zoeken naar ruimte in de provincie waar grootschalige glastuinbouwlocaties gevestigd zouden kunnen worden. Hieruit kwamen in eerste instantie twee locaties naar voren, namelijk de gemeente Oostflakkee en de gemeente Kaag en Braassem. Na een proces van ongeveer twee jaar heeft het college van Provinciale Staten van de Provincie Zuid-Holland uiteindelijk op 10 november 2010 een besluit genomen over dit dossier.

1.2 Probleemanalyse

Het feit dat de gemeente Oostflakkee (en Kaag en Braassem) in beeld kwamen voor de vestiging van nieuwe, grootschalige glastuinbouwlocaties is op zichzelf al onderwerp van studie waar ogenschijnlijk een heel traject aan vooraf gegaan is. Daarnaast zijn er vanaf het begin van het proces vragen gesteld over de noodzaak om het teeltareaal op peil te houden, gelet op de economische malaise in de tuinbouw van de afgelopen 2-3 jaar. Hierbij kwam tevens de vraag aan de orde in hoeverre de overheid, in dit geval de provincie Zuid-Holland, hier een bijdrage aan zou moeten leveren. Moeten deze processen niet aan de markt worden overgelaten, in plaats van aan de overheid? Op zichzelf zijn dit allemaal zeer interessante vragen, die samenhangen met dit proces. Echter, in dit onderzoek staat het besluitvormingsproces in de gemeente Oostflakkee centraal, om de uitkomsten van het proces te kunnen verklaren. Enerzijds vanwege de focus op de gemeente Oostflakkee, mijn werkgever en een van de hoofdrolspelers in dit proces, anderzijds vanwege mijn interesse in besluitvorming, meer specifiek de interactie tussen verschillende actoren en de strategieën die daarbij worden ingezet om de eigen belangen naar voren te brengen en te verwezenlijken.

1.3 Probleemstelling

Het besluitvormingstraject inzake de vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied heeft de gemoederen in beide gemeentes flink bezig gehouden. In beide gevallen waren er diverse actoren bij het proces betrokken. In eerste instantie natuurlijk het college van B en W en de gemeenteraad, maar daarnaast speelden ook andere partijen een rol in dit proces, namelijk het Waterschap Hollandse Delta, de Vereniging voor Natuur en Landschap Goeree-Overflakkee, het Comité Kassen Nee, lokale tuinders en natuurlijk de inwoners van de gemeente Oostflakkee. Daarnaast speelde op provinciaal niveau een groot aantal partijen een rol, zoals Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, Flora Holland, Greenport Nederland en LTO Glaskracht. Op rijksniveau tenslotte heeft de commissie Nijkamp nog een rol gespeeld. Al deze partijen vertegenwoordigen hun eigen belangen in dit proces. Niet duidelijk is echter welke belangen in dit proces van doorslaggevende betekenis zijn geweest.

1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het verklaren van de uitkomst van het proces door het achterliggende proces te ontrafelen en analyseren met behulp van theorieën op het gebied van agendavorming en complexe besluitvormingsprocessen. In dit onderzoek wordt het besluit van Provinciale Staten van 10 november 2010 inzake dit dossier als uitkomst van het proces gehanteerd.

Het eindproduct vormt dit onderzoeksrapport over het verloop van dit proces en de lessen die eruit geleerd kunnen worden.

1.5 Vraagstelling

Bovenstaande probleemstelling in combinatie met de genoemde doelstelling leidt tot de volgende (verklarende) hoofdvraag in dit onderzoek:

Hoe is de besluitvorming inzake de vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied in de gemeente Oostflakkee verlopen en hoe kan de uitkomst van dit proces worden verklaard?

1.6 Deelvragen

Uit de hoofdvraag is een aantal deelvragen afgeleid, die tezamen een antwoord vormen op de hoofdvraag. De besluitvorming inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee lijkt op het eerste gezicht vrij complex. Het is daarom van belang om in eerste instantie aandacht te besteden aan het begrip 'complexe besluitvorming' en wat daar precies onder verstaan wordt. Vervolgens dient onderzocht te worden hoe deze complexe besluitvorming in beeld kan worden gebracht, op een dusdanige wijze dat er conclusies aan verbonden kunnen worden. Wanneer duidelijk is met behulp van welke concepten de besluitvorming in beeld kan worden gebracht, dient aandacht te worden besteed aan de condities die bijdragen aan de voortgang van het proces. Onder voortgang wordt hierbij verstaan alle handelingen en activiteiten die bijdragen aan het (laten) nemen van een finaal besluit ter afronding van een proces. Pas als deze drie vragen beantwoord zijn, kan er gekeken worden naar de situatie in Oostflakkee.

De volgende deelvragen zullen in dit onderzoek aan de orde komen:

1. Wat is complexe besluitvorming?
2. Met behulp van welke concepten is complexe besluitvorming te analyseren?
3. Welke condities dragen bij aan voortgang van complexe besluitvormingsprocessen?
4. Hoe kan de besluitvorming rondom de vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee worden beschreven?
5. In welke mate is in de gemeente Oostflakkee voldaan aan de condities die bijdragen aan de voortgang van complexe besluitvormingsprocessen?
6. Welke aanbevelingen zijn te geven?

1.7 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek valt uiteen in twee delen. Het eerste deel bestaat uit het theoretisch kader, waarbij wordt ingegaan op de theorie die aan het onderzoek ten grondslag ligt en de methode van onderzoek. Het tweede deel bevat de empirische analyse, waarin het daadwerkelijke onderzoek aan de orde komt op basis van het theoretische kader.

1.7.1 Theoretisch kader

Voor dit onderzoek is in hoofdzaak gebruik gemaakt van de theorie van Teisman (1995) over complexe besluitvorming bij ruimtelijke investeringen, aangevuld met elementen uit de netwerk- spel- en actoranalyse van Koppenjan en Klijn (2004) en de theorie over agendavorming van Kingdon (1984). Door het gebruik van deze theorieën is het gehele proces van het begin (agendavorming) tot het eind (besluitvorming) in beeld gebracht en geanalyseerd, waardoor de uitkomsten van het proces op systematische wijze verklaard kunnen worden.

1.7.2 Empirische analyse

Gelet op de veelheid aan informatie en mijn persoonlijke betrokkenheid bij dit onderwerp is het van groot belang om alle beschikbare informatie zeer gestructureerd en zorgvuldig te analyseren. Er is daarom in dit onderzoek gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, met behulp waarvan op gestructureerde en vergelijkbare wijze een analyse is gemaakt van het beschikbare materiaal. De methoden en technieken van kwalitatieve analyse zoals beschreven in het boek van Boeije (2005) vormden hiervoor het uitgangspunt. Er is hierbij gebruik gemaakt van coderingstechnieken om het materiaal te kunnen ordenen en om op transparante en herhaalbare wijze tot een analyse te komen van het besluitvormingsproces. Op deze manier is enerzijds het onderzoek afgebakend en anderzijds mijn eigen positie in dit onderzoek gewaarborgd. Daarnaast is voor het onderzoek gebruik gemaakt van aanvullende, algemene literatuur van Van Thiel (2007). De nadere inhoudelijke uitwerking van deze paragraaf komt aan de orde in het derde hoofdstuk (Methode van onderzoek).

1.8 Relevantie onderzoek

Dit onderzoek is om meerdere redenen relevant. Ten eerste is het onderzoek academisch relevant. Het onderzoek levert een bijdrage aan de theorie omdat er verklaringen gezocht zijn voor bepaalde verschijnselen. Dit onderzoek heeft geen nieuwe theorie opgeleverd, maar door een koppeling te leggen tussen drie bestaande theorieën, aangevuld met empirisch materiaal is wel een set van theoretische veronderstellingen ontwikkeld (Boeije, 2005: 45).

Daarnaast is het onderzoek maatschappelijk relevant, gelet op het feit dat met behulp van dit onderzoek de uitkomst van het proces wordt verklaard. Het verkrijgen van inzicht in dit traject is tevens van belang voor deelname aan of bestudering van andere (besluitvormings) processen.

Bovendien is dit onderzoek voor de gemeente Oostflakkee heel relevant, omdat dit onderzoek bijdraagt aan de evaluatie van het proces en daarmee aan de beoordeling van het eigen optreden in dit proces. Zowel de organisatie als het bestuur kunnen hier lessen uit trekken voor de toekomst.

Het onderzoek heeft tenslotte voor mij persoonlijk een grote relevantie, aangezien ik in de praktijk zeer nauw betrokken ben geweest bij dit traject. Het bestuderen van het besluitvormingstraject door een theoretische bril is voor mij een zeer waardevolle aanvulling op mijn reeds opgedane praktijkervaring en geeft me de mogelijkheid om een zo objectief mogelijk oordeel te vormen over dit proces en deze kennis en ervaringen in andere (besluitvormings)trajecten te benutten.

1.9 Leeswijzer

Deze onderzoeksopzet geeft globaal weer hoe het onderzoek vormgegeven is. In het tweede hoofdstuk worden aan de hand van de relevante bestuurskundige theorieën de condities voor voortgang van besluitvormingsprocessen beschreven (deelvraag 1,2 en 3). Deze theorieën vormden de basis voor het onderzoek.

Vervolgens wordt in het derde hoofdstuk verder ingegaan op de methode van onderzoek. In hoofdstuk vier volgt de eerste empirische uitwerking, namelijk de beschrijving van het proces van agendavorming in de gemeente Oostflakkee (deelvraag 4). Daarna volgt in hoofdstuk vijf een analyse in hoeverre in de gemeente Oostflakkee voldaan is aan de condities voor voortgang van besluitvormingsprocessen (deelvraag 5). Het onderzoek wordt afgesloten in hoofdstuk zes met een aantal conclusies en aanbevelingen, op basis van de uitkomsten van het onderzoek (deelvraag 6).



Hoofdstuk 2

Conditie voor voortgang

2.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: 'Hoe is de besluitvorming inzake de vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied in de gemeente Oostflakke verlopen en hoe kan de uitkomst van dit proces worden verklaard?'

Het doel van dit onderzoek is de uitkomst van het besluitvormingsproces te verklaren. Hiertoe is het van belang te onderzoeken welke condities hebben bijgedragen aan de voortgang van dit besluitvormingsproces. Gelet hierop zijn een zestal deelvragen opgesteld, die tezamen een antwoord vormen op de hoofdvraag (zie hoofdstuk 1).

Alvorens aandacht kan worden besteed aan het besluitvormingsproces inzake het vestigen van een nieuwe grootschalige glastuinbouwlocatie, dient eerst ingegaan te worden op het proces van agendavorming en de mate waarin dit proces invloed heeft uitgeoefend op het besluitvormingsproces. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het begrip 'besluitvorming' en de mate waarin dit proces complex te noemen is (deelvraag 1). Als duidelijk is wat er onder complexe besluitvorming wordt verstaan, kan gekeken worden met behulp van welke concepten deze processen geanalyseerd kunnen worden (deelvraag 2). Indien deze vraag beantwoord is, kan onderzocht worden wat de condities zijn die bijdragen aan de voortgang van complexe besluitvormingsprocessen (deelvraag 3).

In dit hoofdstuk zal aan de hand van elementen uit verschillende (bestuurskundige) theorieën een antwoord worden geformuleerd op deze drie deelvragen, als theoretische basis voor het onderzoek. De overige deelvragen staan centraal in het onderzoek en deze zullen daarom worden beantwoord in de empirische analyse. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van het theoretisch kader, waarbij in een notendop de basis voor het onderzoek uiteengezet wordt.

2.2 Agendavorming

Het proces van agendavorming kan van wezenlijke invloed zijn op de voortgang van het vervolgtraject, in dit geval het besluitvormingsproces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie. Gelet hierop zal in dit onderzoek nader aandacht worden besteed aan het proces van agendavorming.

Maatschappelijke problemen dienen te worden vertaald in vraagstukken waar politici en/ of beleidsmakers iets mee gaan doen (Bekkers, 2007: 134). Dit wordt het proces van agendavorming genoemd. Een agenda is een verzameling van probleempercepties, opvattingen over mogelijke oorzaken, symbolen en opvattingen over mogelijke oplossingen die de aandacht trekken van allerlei politici, beleidsmakers, opinion leaders en bestuurders (Birkland, 2001: 106). In dit onderzoek wordt bekeken in hoeverre het probleem (het op peil houden van het teeltareaal glastuinbouw) op de agenda is gekomen. Cobb en Elder hebben hiertoe een barrièremodel ontwikkeld, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt welke barrières (stagnatie) overwonnen moeten worden om van de ene agenda naar de andere agenda te kunnen gaan (Parsons, 1995: 128).

Volgens Cobb & Elder begint het proces van agendavorming met een 'initiator' en een 'trigger event'. Vervolgens ontstaat een 'issue'. Hierbij speelt het karakter van het issue en de symbolische vertaling een grote rol. De verschillende barrières bestaan uit de aandacht van massamedia, de expansie naar een groter publiek en de toegang tot de overheid.

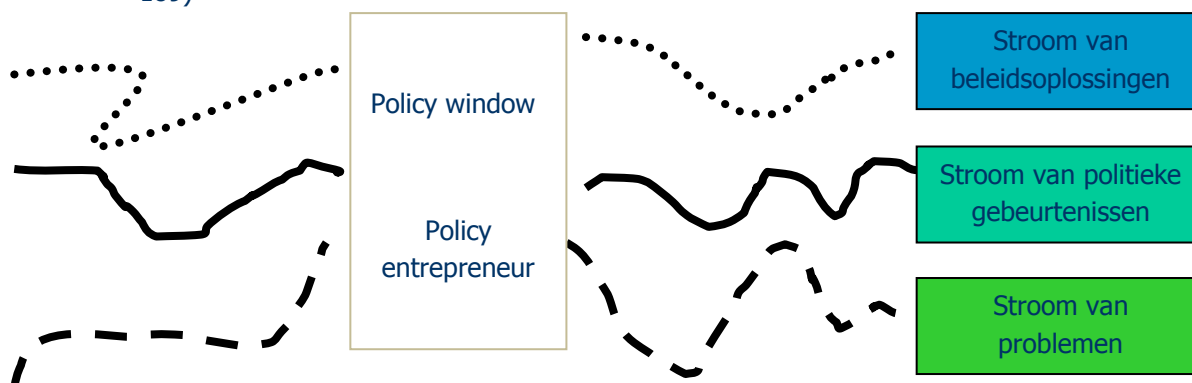
Dit model lijkt op het eerste gezicht heel interessant om te gebruiken in het onderzoek. Echter, er is een aantal belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij dit model (Bekkers, 2007: 143-145). Zo veronderstelt dit model een lineaire ontwikkeling van een bepaald onderwerp. Daarnaast gaat het model uit van de werking van buiten naar binnen (via de maatschappelijke agenda naar de politieke agenda), terwijl een onderwerp ook van binnen naar buiten ontwikkeld kan worden (via de beleidsagenda naar de politieke en maatschappelijke agenda). Verder dient er rekening gehouden te worden met het feit dat de capaciteit van politici, bestuurders en beleidsmakers beperkt is, waardoor verschillende onderwerpen elkaar beconcurreren als het gaat om politieke aandacht. Dit wordt ook wel 'agenda crowding' genoemd (Jones & Baumgartner, 2005). Het model houdt hier geen rekening mee.

Een alternatief model is bijvoorbeeld het stromenmodel van Kingdon (Kingdon, 1984). Dit model gaat uit van een organisatie als georganiseerde anarchie, waarbij drie stromen worden onderscheiden, namelijk:

1. De stroom van problemen, die bestaat uit percepties van problemen welke door beleidsmakers als politiek en beleidsmatig relevant worden geacht (Kingdon, 1984: 119). Hierbij spelen drie mechanismen een rol, namelijk indicatoren, gebeurtenissen en feedback;
2. De beleidsstroom, welke bestaat uit een grote variëteit aan ideeën die in wisselende mate worden aanvaard, verworpen of gecombineerd. De mate waarin een idee overleeft als een acceptabel idee wordt bepaald door een aantal factoren. Zo moet het idee technisch inpasbaar zijn, het moet verenigbaar zijn met de dominante waarden en het idee moet kunnen anticiperen op toekomstige beperkingen;
3. De stroom van politieke gebeurtenissen, die bestaat uit de volgende elementen (Kingdon, 1984: 145-164):
 - de nationale gemoedstoestand
 - georganiseerde politieke krachten
 - de positie van overheidsorganen

De drie stromen komen bij elkaar indien een bepaalde politieke gebeurtenis het mogelijk maakt dat een koppeling plaatsvindt tussen de stroom van problemen en de beleidsstroom. Dit wordt het policy window genoemd, waarbij policy entrepreneurs een grote rol spelen.

Figuur 1: Koppeling van stromen door een policy window (Van de Graaf & Hoppe, 1989: 189)



De notie van een policy window geeft aan dat het proces van agendavorming veel chaotischer verloopt dan het barrièremodel van Cobb & Elder veronderstelt. Timing en toeval spelen een belangrijke rol (Bekkers, 2007: 149). Hier ligt ook de kracht van het model: er wordt onderkend dat de vorming van beleid complex is en grillig verloopt (Koppenjan, 1993: 30-31).

In het stromenmodel van Kingdon wordt het agendavormingsproces verdeeld in drie stromen, die tezamen een bijdrage kunnen leveren aan de voortgang van het proces. In de theorie van Kingdon wordt daarnaast per stroom een handreiking gedaan welke condities in dit proces een belangrijke rol spelen. Deze elementen zullen getoetst worden in de praktijk en waar nodig aangevuld met nieuwe elementen. Op deze wijze wordt duidelijk in hoeverre het proces van agendavorming heeft bijgedragen aan de voortgang van het proces en welke condities daarbij een rol hebben gespeeld. Gelet op deze constatering is ervoor gekozen om dit model te gebruiken als basis voor dit onderzoek.

Naast het onderzoek naar de condities voor voortgang in het proces van agendavorming is het voor het vervolg van dit onderzoek van belang te onderzoeken wat er wordt verstaan onder complexe besluitvorming en in hoeverre daar sprake van is in dit onderzoek. In de volgende paragraaf staat dit onderwerp centraal.

2.3 Complexe besluitvorming

In dit onderzoek staat de besluitvorming inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee centraal. Er dient daarom aandacht te worden besteed aan het begrip 'besluitvorming' en de vraag wanneer deze besluitvorming complex te noemen is.

Teisman ziet besluitvorming als een kluwen van reeksen van beslissingen, die de vorm aannemen van een ingewikkeld interactief proces, waarbij initiatieven, aanpassingen en selectiebeslissingen op elkaar volgen, zonder gefaseerde opbouw. De complexiteit van problemen ligt niet zozeer in de complexiteit van het probleem zelf, maar in het feit dat deze problemen niet tot het domein van een orgaan of organisatie behoren. Hierdoor ontstaat een arena van interactie: actoren worden vanwege wederzijdse afhankelijkheid gedwongen om in een strategische context van netwerken te opereren, waarbij standaard procedures niet langer voldoen (Teisman 1995: 43).

Deze omschrijving van complexiteit is nog te beperkt om te onderzoeken of er sprake is van complexe besluitvorming. Immers, indien een probleem niet tot het domein van een organisatie behoort, wil dat nog niet zeggen dat de besluitvorming lastig of ingewikkeld is. Dit is van meerdere factoren afhankelijk.

Volgens Nijkamp kan besluitvorming als complex geduid worden wanneer er sprake is van vele betrokken actoren bij het opstellen en implementeren van oplossingen. Complexiteit is dan het gevolg van vaak onvoorspelbaar gedrag tussen actoren. Als gevolg daarvan ontstaat een dynamische interactie in besluitvormingsprocessen, ofwel: complexe besluitvorming (Nijkamp, 1996: 25).

Volgens De Roo bestaat er geen tweedeling tussen eenvoudige en complexe besluitvorming. Het gaat niet om twee typen besluitvorming, maar om een perspectief waarbij de mate van complexiteit die een vraagstuk wordt toegedacht, bepalend kan zijn voor de wijze van besluitvorming, de oplossingsstrategie en de uiteindelijke wijze van aanpak (De Roo, 1998: 12). De redenering is op zich juist, maar hij sluit niet uit dat er bepaalde criteria kunnen worden geformuleerd aan de hand waarvan de mate van complexe besluitvorming kan worden onderkend.

Gelet op deze constatering en met behulp van relevante literatuur is hieronder een overzicht gecreëerd van criteria met behulp waarvan geduid kan worden of er sprake is van complexe besluitvorming. Dit overzicht is niet uitputtend, maar het scheidt een kader waarbinnen grofweg beoordeeld kan worden of er sprake is van complexe besluitvorming. De volgende factoren zijn hierbij van belang (De Graaf & Hoppe, 1992; Teisman, 1995; Nijkamp, 1996; De Roo, 1999; Koppenjan & Klijn, 2004):

- een veelheid aan wisselende actoren met verschillende (veranderende) probleempercepties en vaak tegenstrijdige doelen;
- een veelheid aan (veranderende) relaties tussen actoren;
- veelheid aan strategieën en middelen en onzekerheid over de inzet daarvan;
- niet-lineair verloop van het proces;

Concluderend kan gesteld worden dat elke factor invloed heeft op de mate van complexiteit van besluitvorming, waarmee deze factoren houvast bieden om te beoordelen of er sprake is van complexe besluitvorming. Deze beoordeling blijft overigens ten alle tijde afhankelijk van de omstandigheden van het proces, het is niet mogelijk een eenduidige definitie op dit begrip los te laten. De beoordeling (in hoeverre er sprake is van complexe besluitvorming aan de hand van bovenstaande criteria) zegt overigens niks over de perceptie van de betrokken actoren over de besluitvorming. Met behulp van deze criteria kan de mate van complexiteit worden beoordeeld, de subjectieve beleving van de betrokken actoren wordt buiten beschouwing gelaten.

2.3.1 Complexe besluitvorming in Oostflakkee

Het besluitvormingstraject inzake de mogelijke vestiging van een nieuwe grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee lijkt op het eerste gezicht complex. Er zijn veel partijen bij betrokken, met ieder hun eigen belangen. Daarnaast hebben de betrokken bestuursorganen verschillende bevoegdheden op dit gebied. Echter, deze constatering is niet voldoende om aan te geven of er daadwerkelijk sprake is van complexe besluitvorming. Gelet op bovenstaande criteria, kan er een oordeel worden gevormd omtrent de vraag of er sprake is van complexe besluitvorming.

Het eerste criterium stelt dat er sprake moet zijn van een veelheid aan wisselende actoren met verschillende probleempercepties en vaak tegenstrijdige doelen. Een aantal actoren heeft een belangrijke rol gespeeld in dit proces. Om deze actoren te achterhalen is onderzocht welke actoren zijn genoemd in de stukken die bij dit onderzoek gebruikt zijn (zie literatuurlijst).

Op gemeentelijk niveau hebben de volgende actoren een rol gespeeld in dit proces: het college van B en W en de gemeenteraad van Oostflakkee, de Milieufederatie Zuid-Holland, het Comité Kassen Nee en natuurlijk de inwoners van de gemeente Oostflakkee. Daarnaast speelde op provinciaal niveau een aantal partijen een rol, zoals Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, Flora Holland, Greenport Nederland en LTO Glaskracht. Al deze partijen hebben hun eigen belangen en probleempercepties en in sommige gevallen tegengestelde doelen. Gelet hierop kan gesteld worden dat aan het eerste criterium (wisselende actoren met verschillende probleempercepties en tegenstrijdige doelen) is voldaan.

Het tweede criterium stelt dat er sprake moet zijn van een veelheid aan (veranderende) relaties tussen actoren. Aangezien er geen objectief criterium voorhanden is om een 'veelheid aan relaties' vast te stellen, gaat het hier om een beoordeling in de context van de situatie in de gemeente Oostflakkee.

Om de relaties tussen actoren te achterhalen is tevens gebruik gemaakt van het voor dit onderzoek beschikbare (schriftelijke) materiaal, zoals verslagen van vergaderingen, brieven, notulen, e-mails etc. Uit dit materiaal komt een aantal relaties tussen de verschillende actoren naar voren. Deze bevinding is gebaseerd op het aanwezige, schriftelijke materiaal. De relaties die zich tussen actoren hebben voorgedaan, maar waar geen bevestiging van aanwezig is, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. De relaties tussen de verschillende actoren zijn hieronder per actor in beeld gebracht. De volgende afkortingen zijn gebruikt:

B en W	= college van Burgemeester en Wethouders Oostflakkee
Raad	= Gemeenteraad Oostflakkee
Inwoners	= Inwoners gemeente Oostflakkee
Comité Nee	= Comité Kassen Nee
MF ZH	= Milieufederatie Zuid-Holland
GS	= college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
PS	= college van Provinciale Staten van Zuid-Holland
LTO Glas	= LTO Glaskracht
FH	= Flora Holland
Gp NL	= Greenports Nederland

Onderstaande tabel geeft de relaties weer tussen de verschillende actoren, gebaseerd op het beschikbare (schriftelijke) materiaal. De bruine vakken geven de onmogelijkheden weer (een actor kan geen relatie met zichzelf aangaan) en de groene vlakken geven de eenzijdige relaties weer. Het college van B en W heeft bijvoorbeeld op 19 augustus 2010 een brief gestuurd aan Provinciale Staten, maar hier is geen antwoord opgekomen (nummer 4 in de tabel). Er is hierbij dus sprake van een eenzijdige relatie.

Figuur 2 : Relaties tussen actoren + bronvermelding

	B en W	Raad	Inwoners	Comité Nee	MF ZH	GS	PS	LTO Glas	FH	Gp NL
B en W		1		2		3	4			
Raad	5		6			7				
Inwoners						8				
Comité Nee	9	10	11				12			
MF ZH	13	14				15	16			
GS	17	18	19				20			
PS						21				
LTO Glas							22			
FH	23					24	25			
Gp NL							26			

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. B en W, 9 september 2009 | 14. Brief, 1 oktober 2009 |
| 2. Email, 18 november 2009 | 15. Brief, 1 oktober 2009 |
| 3. B en W, 23 december 2008 | 16. Brief, 1 oktober 2009 |
| 4. Brief, 19 augustus 2010 | 17. Brief, 21 januari 2009 |
| 5. Vragen PvdA, 24 september 2009 | 18. Verslag raad, 27 oktober 2009 |
| 6. Verslag raad, 27 oktober 2009 | 19. Persbericht, 8 juli 2010 |
| 7. Verslag raad, 27 oktober 2009 | 20. Voorstel GS, 25 november 2008 |
| 8. Verslag raad, 27 oktober 2009 | 21. Verslag, 27 juni 2007 |
| 9. Email, 28 augustus 2009 | 22. Verslag, 6 januari 2010 |
| 10. Flyer, 3 september 2009 | 23. Brief, 16 november 2009 |
| 11. Ons Eiland, 16 april 2008 | 24. Brief, 16 november 2009 |
| 12. PS, 6 januari 2010 | 25. Brief, 16 november 2009 |
| 13. Brief, 1 oktober 2009 | 26. Verslag, 6 januari 2010 |

Uit deze tabel blijkt dat er sprake is van een veelheid aan relaties tussen de verschillende actoren. Er is veelal sprake van een wisselwerking tussen de actoren, maar er is ook sprake van een aantal eenzijdige relaties. Uit dit overzicht blijkt dat tevens aan het tweede criterium (een veelheid aan veranderende relaties tussen actoren) voldaan is.

Het derde criterium spreekt over een veelheid aan strategieën en middelen en onzekerheid over de inzet daarvan. Er kunnen in dit kader vijf strategieën worden onderscheiden (Koppenjan & Klijn, 2004: 49). Ten eerste de zogenaamde *'go-alone'* strategieën. De betrokken actor heeft zelf een oplossing bedacht voor een probleem. De weerstand van andere actoren en de gevolgen van het eigen optreden worden voor lief genomen. Ten tweede zijn er conflictueuze strategieën. Deze zijn gericht op het voorkomen of blokkeren van oplossingen van het probleem of gericht tegen het behalen van gewenste resultaten door andere actoren. Daarnaast kunnen ontwijkende strategieën worden onderscheiden. Bij deze strategieën biedt de actor geen weerstand tegen het besluit omdat dit beter aansluit bij zijn eigen doelen. Als vierde zijn er coöperatieve strategieën. Hierin onderkennen de actoren externe afhankelijkheden en doen zij er alles aan om andere actoren te interesseren voor hun plannen. Als laatste kunnen de faciliterende strategieën genoemd worden. Deze worden geïnspireerd door het feit dat samenwerking noodzakelijk is om oplossing te bereiken die voor meerdere partijen profijt oplevert. Deze strategieën zijn onder andere gericht op het bijeen brengen van partijen en het bemiddelen in conflictsituaties.

Op basis van het beschikbare, schriftelijke materiaal is onderzocht van welke strategieën de actoren zich bedienen. Hierbij is onderzocht in hoeverre elementen uit de strategieën zoals hierboven beschreven, terug zijn te vinden in het schriftelijke materiaal. Hieruit komen de volgende conclusies naar voren.

Figuur 3: Gehanteerde strategieën

	Strategieën	Actoren
1	Conflictueus	Comité Kassen Nee, Inwoners
2	Ontwijkend	LTO Glaskracht, Flora Holland, Greenport Nederland
3	Coöperatief	Milieufederatie Zuid-Holland
4	Faciliterend	B en W, Gemeenteraad, Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten

Ad 1. Conflictueuze strategie

Het Comité Kassen Nee en de inwoners van Oostflakkee hebben zich bediend van een conflictueuze strategie. Dit blijkt uit bijvoorbeeld de flyer van Comité Kassen Nee die is uitgereikt tijdens de raadsvergadering van 3 september 2009 en de handtekeningenlijsten die zijn overhandigd aan de verantwoordelijk gedeputeerde tijdens de raadsvergadering van 27 oktober 2009. Deze acties waren erop gericht om de gekozen oplossing (een grootschalig glastuinbouwgebied in Oostflakkee) te blokkeren.

Ad 2. Ontwijkende strategie

Zowel LTO Glaskracht, Flora Holland als Greenports Nederland hebben zich bediend van een ontwijkende strategie, omdat de gekozen oplossing aansloot bij hun doelen, namelijk de vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied (zie ook hoofdstuk 5 voor de standpunten van actoren). Dit blijkt ook uit de correspondentie in de inspreektekst tijdens behandeling van dit onderwerp in PS (Brief 16-11-2009 en verslag PS 06-01-2010), waarbij PS gevraagd wordt zich te houden aan de afspraken uit het Coalitieakkoord, namelijk het handhaven van 5800 hectare teeltareaal.

Ad 3. Coöperatieve strategie

De Milieufederatie Zuid-Holland bedient zich in haar brief d.d. 1 oktober 2009 van een coöperatieve strategie. De Milieufederatie is kritisch ten aanzien van de ontwikkeling en de voorgestane oplossing, maar ze erkennen hun afhankelijkheid en vragen daarom de betrokken politici om het amendement Letschert (Amendement 87/6020, PS 28-01-2009) op te volgen en het onderzoek te verbreden, daarbij rekening houdend met de door hun gemaakte kanttekeningen ten aanzien van het onderzoek.

Ad 4. Faciliterende strategie

Zowel het college van B en W, als de Gemeenteraad, het college van GS en PS bedienen zich van een faciliterende strategie. Dit blijkt uit de verschillende notulen en verslagen (Raad 27-10-2009, B en W 24-09-2009, PS 28-01-2009). Door alle partijen wordt aangegeven dat draagvlak noodzakelijk is. Daarnaast wordt getracht nader tot elkaar te komen, bijvoorbeeld door het onderzoek te verbreden, elementen uit te onderhandelen etc.

Het valt op dat geen van de actoren zich heeft bediend van een go-alone strategie. Dit komt waarschijnlijk voort uit het feit dat dit onderwerp zich niet leent voor een dergelijke strategie, omdat een dergelijke strategie waarschijnlijk alleen maar weerstand oproept. PS had zich van een dergelijke strategie kunnen bedienen, gelet op haar bevoegdheid op grond van de Wet ruimtelijke ordening om gebieden aan te wijzen indien er een provinciaal belang aan ten grondslag ligt. Echter, het feit dat PS geen gebruik heeft gemaakt van deze strategie geeft aan dat ze ondanks haar bevoegdheid toch getracht heeft de samenwerking met de betrokken actoren te zoeken (faciliterende strategie).

Naast de inzet van strategieën stelt het derde criterium dat er sprake moet zijn van een veelheid aan middelen en onzekerheid over de inzet daarvan. Met middelen wordt hier niet alleen bedoeld op geld, maar ook andere machtsbronnen zijn relevant om onder de loep te nemen. Er kunnen een aantal machtsbronnen worden onderscheiden (Bekkers, 2007: 170), namelijk:

1. materiële hulpbronnen;
2. financiële hulpbronnen;
3. professionele kennis en vaardigheden;
4. informatie en ICT;
5. positie- of functiemacht;
6. positie in het besluitvormingsproces;
7. relaties;
8. identiteit en imago;
9. collectieve macht.

De macht die een actor kan aanwenden wordt mede bepaald door de mate waarin de actor in staat is deze machtsbronnen te mobiliseren en daarmee de aard en intensiteit van de relaties met de andere actoren te beïnvloeden.

Onderstaand schema geeft weer welke actoren zich van de verschillende machtsbronnen bediend hebben.

Figuur 4: Machtsbronnen van actoren

	Machtsbronnen	Actoren
1	Materieel	Alle
2	Financieel	-
3	Professioneel	GS, Milieufederatie Zuid-Holland, LTO Glaskracht, Flora Holland, Greenports Nederland
4	Informatie & ICT	Comité Kassen Nee, B en W, GS
5	Positie- of functiemacht	GS
6	Positie in proces	-
7	Relaties	-
8	Identiteit en Imago	-
9	Collectieve macht	Comité Kassen Nee, Inwoners

Gesteld kan worden dat alle actoren gebruik maken van materiele machtsbronnen, zoals gebouwen, computers en menskracht. Uit het beschikbare materiaal blijkt niet dat de actoren gebruik maken van financiële machtsbronnen. De machtsbron professionele kennis en vaardigheden wordt daarentegen door veel actoren gebruikt. GS maakt gebruik van deze machtsbron door als opdrachtgever te fungeren voor alle externe onderzoeken (Royal Haskoning, 9 oktober 2009). De Milieufederatie Zuid-Holland en Flora Holland tonen hun professionele kennis door het sturen van brieven aan de betrokken actoren (1-10-2009 en 16-11-2009), terwijl LTO Glaskracht en Greenports Nederland vooral gebruik maken van het recht om in te spreken tijdens commissievergaderingen van PS (28-01-2009 en 06-01-2010). Daar waar het gaat om informatie en ICT blijkt dat deze machtsbron vooral ingezet wordt door Comité Kassen Nee, bijvoorbeeld door de oprichting van de website www.kassenneeoostflakkee.nl en de hyves groep Nee tegen kassen op Oostflakkee. Daarnaast maken B en W en GS gebruik van ICT om mensen voor te lichten door middel van persberichten op de websites (www.pzh.nl en www.oostflakkee.nl).

De enige actor die zich volgens de beschikbare bronnen heeft bediend van positie- of functiemacht is het college van Gedeputeerde Staten. Tijdens de raadsvergadering van 27 oktober 2009 is door de verantwoordelijk gedeputeerde aangegeven dat Provinciale Staten uiteindelijk de eindbeslissing nemen, op voordracht van GS. Daarbij werd tevens aangegeven dat ze dit graag in samenwerking en in goede harmonie met de betrokken partijen doen (faciliterende strategie), maar de uiteindelijke bevoegdheid ligt bij de provincie.

Verder wordt duidelijk dat Comité Kassen Nee en de inwoners zich bedienen van collectieve macht, door zich te organiseren en handtekeningenlijsten aan te bieden met ruim 3500 handtekeningen aan de gedeputeerde voorafgaand aan de raadsvergadering van 27 oktober 2009.

Gelet op het feit dat er sprake is van een veelheid aan gehanteerde strategieën en middelen en onzekerheid over de inzet daarvan, kan worden geconcludeerd dat ook aan het derde criterium voor complexe besluitvorming voldaan is.

Het vierde en laatste criterium stelt dat er bij complexe besluitvorming veelal sprake is van een niet-lineair verloop van het proces. Het besluitvormingsproces inzake de aanwijzing van nieuwe grootschalige glastuinbouwgebieden is reeds in 2007 in gang gezet, bij het vaststellen van het coalitieakkoord in het college van Gedeputeerde Staten waarbij 5800 hectare als kritische grens is aangehouden. Op 10 november 2010 heeft het college van Provinciale Staten een einduitspraak gedaan over dit dossier. In de tussentijd is het proces diverse malen in zowel B en W, de Gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en in Provinciale Staten behandeld. In dit traject lijkt het niet-lineaire verloop van het proces een grote rol te hebben gespeeld. Immers, wanneer men dacht dat PS tot een eindbeslissing zou komen, kreeg het traject weer een andere wending en kwam het weer terug bij GS, danwel bij andere (bestuurs)organen. Bij de reconstructie van het besluitvormingsproces in hoofdstuk 4 en 5 wordt hier nader aandacht aan besteed.

Concluderend kan gesteld worden dat het besluitvormingsproces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie voldoet aan de criteria die gesteld zijn in het kader van de beoordeling of sprake is van complexe besluitvorming. Deze constatering is relevant voor het verklaren van het proces, ofwel de zoektocht naar de condities die hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces, door toepassing van bepaalde theoretische concepten.

Nu duidelijk is dat dit proces omschreven kan worden als 'complexe besluitvorming' is het van belang om te onderzoeken met behulp van welke concepten deze complexe besluitvormingsprocessen geanalyseerd kunnen worden. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

2.4 Analyse van complexe besluitvorming

Een volgende stap is onderzoeken met behulp van welke concepten complexe besluitvormingsprocessen geanalyseerd kunnen worden. Hiertoe is gebruik gemaakt van de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman, aangevuld met relevante elementen uit de theorie over agendavorming van Kingdon en elementen uit de actor-, spel- en netwerkanalyse van Koppenjan & Klijn.

Volgens Teisman is besluitvorming geen waarneembaar object, maar een constructie (Teisman, 1995: 93). Een besluitvormingsproces kan op verschillende manieren worden ingedeeld en geanalyseerd. Een veel gehanteerde methode is het fasen model, waarbij het beleidsproces wordt opgedeeld in agendavorming, beleidsformulering, beleidsaanvaarding, implementatie en evaluatie. De kritiek van Teisman op dit model houdt in dat een onderzoeker wel fasen kan onderscheiden, maar dat deze indeling los staat van de perceptie van de betrokken actoren. Bovendien is de praktijk vaak grilliger, dan deze fasen weer kunnen geven.

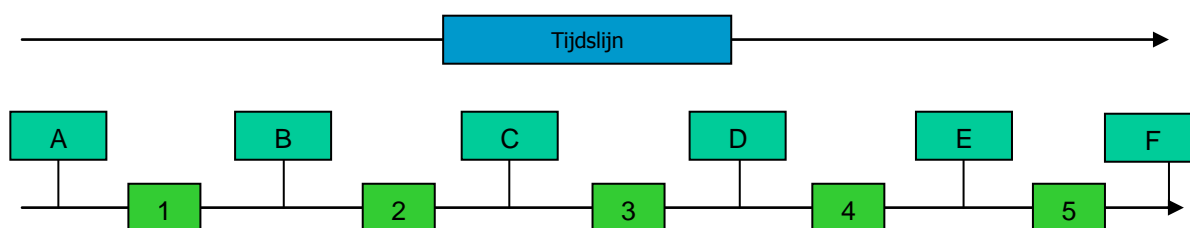
Teisman is een voorstander van het vaststellen van beslismomenten in een besluitvormingsproces. Hij redeneert dat beleid het resultaat is van besluitvorming en besluitvorming is het resultaat van een reeks beslissingen, waardoor het voor de hand ligt deze beslismomenten als uitgangspunt te nemen voor het indelen van het besluitvormingsproces. Het onderdeel dat vooraf gaat aan een dergelijk beslismoment wordt een besluitvormingsronde genoemd (Teisman, 1995: 94). Deze rondes zijn volgtijdelijke onderdelen van het gehele besluitvormingsproces, maar ze hoeven niet uit voorgaande rondes te volgen.

Om de opbouw van het besluitvormingsproces in rondes te achterhalen, dient het proces gereconstrueerd te worden volgens de besluitvormingsreconstructiemethode. Hierbij wordt vanuit een (eind)beslissing via de verschillende fasen langs een logisch pad teruggegaan naar de fase van het initiatief (Menting, 1988: 256). De reconstructie van besluitvorming kan onderverdeeld worden in drie stappen, die hieronder nader worden beschreven.

2.4.1 Reconstructie in beslismomenten

Als eerste dient een lijst van beslismomenten te worden samengesteld. De keuze voor deze beslismomenten is in de praktijk veelal lastig te operationaliseren. Om de kwaliteit van het onderzoek te borgen zullen de formele beslismomenten van bestuursorganen zoveel mogelijk als uitgangspunt worden gebruikt voor deze lijst. In figuur 5 is schematisch weergegeven hoe dit proces eruit ziet.

Figuur 5: Reconstructie besluitvorming naar beslismomenten



- F = Eindproduct (besluit van PS over vestiging glastuinbouwlocatie in Oostflakkee)
- 1-5 = besluitvormingsrondes die zich voltrekken in een beleidsarena
- B-E = beslismomenten
- A = initiatie van de besluitvorming

2.4.2 Analyse van de beleidsarena

Na de reconstructie van de besluitvorming in beslismomenten dient een analyse van de beleidsarena te worden uitgevoerd. In dit kader is ervoor gekozen om gebruik te maken van elementen van de netwerk-, spel- en actoranalyse van Koppenjan & Klijn (2004).

Er wordt in deze analyses aandacht besteed aan de actoren en hun interactie, probleempercepties en belangen, het besluitvormingsproces, maar ook de context van het netwerk. Door relevante elementen uit deze drie analyses aan elkaar te koppelen kan inzicht worden verkregen in de arena's die een rol spelen in het besluitvormingsproces inzake de grootschalige glastuinbouwlocatie (Koppenjan en Klijn, 2004: 135).

2.4.2.1 Actoranalyse

Aangezien voornamelijk de beslismomenten van (bestuurs)organen als uitgangspunt zullen dienen voor de reconstructie van het proces in beslismomenten, dient aandacht te worden besteed aan welke bestuursorganen (en andere actoren) een rol hebben gespeeld in dit proces. De actorenanalyse biedt hiervoor uitkomst. De actoranalyse bestaat uit vier stappen, namelijk:

1. Het formuleren van een uitgangspunt voor het onderzoek. Hierbij is het van belang om een duidelijke grens te stellen, zodat het onderzoek afgebakend kan worden (Koppenjan & Klijn, 2004: 135).
2. Het inventariseren van alle betrokken actoren, rekening houdend met het onder 1. geformuleerde uitgangspunt;
3. Het inventariseren van de probleempercepties van de actoren;
4. Het inventariseren van de positie van de actoren.

Nu duidelijk is welke actoren een rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces, is het van belang te onderzoeken welke condities hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. Een hulpmiddel om de elementen die hebben bijgedragen aan de voortgang in het proces te achterhalen is de spelmanalyse van Koppenjan en Klijn.

2.4.2.2 De spelmanalyse

De spelmanalyse richt zich op twee onderdelen, namelijk het identificeren van de arena's waarbinnen de relevante besluiten genomen worden en het analyseren van stagnatie welke ontstaat gedurende het spel (Koppenjan & Klijn, 2004: 149). Het identificeren van de arena's maakt onderdeel uit van de besluitvormingsreconstructiemethode en zal daarom in dit onderdeel niet nogmaals worden behandeld. Het analyseren van de stagnatie die ontstaat gedurende het spel is veruit het meest interessant voor dit onderzoek. Immers, wanneer er stagnatie optreedt, wordt de voortgang van het proces belemmerd, dus inzicht in de elementen die stagnatie veroorzaken geeft omgekeerd ook inzicht in de elementen die bijdragen aan de voortgang van het proces. De spelmanalyse valt uiteen in twee stappen:

1. Het vaststellen van de stagnatie/ impasse

Dit onderdeel is niet zo makkelijk als het lijkt. Immers, niet ieder conflict leidt tot een impasse en daarnaast kan een conflict juist nodig zijn om verder te komen in de besluitvorming. Het is daarom belangrijk om de context van de stagnatie in beeld te brengen. Hiertoe dienen eerst de argumenten van de actoren in beeld te worden gebracht. Daarna dienen deze argumenten te worden vergeleken. Hierbij kan een koppeling worden gelegd met de actoranalyse, waarbij deze argumenten reeds in beeld zijn gebracht.

2. Het bepalen van de sociale kant van de stagnatie

Iedere stagnatie heeft ook een sociale component, namelijk hoe actoren hun inhoudelijke argumenten uitwisselen. Het in kaart brengen van de sociale component dient op de volgende wijze te gebeuren:

- Er dient een inventarisatie gemaakt te worden van de verschillende strategieën van de partijen en de relaties tussen de partijen;
- De frequenties en de aard van de interactie tussen partijen in de context van het proces dient achterhaald te worden;
- Er dient rekening te worden gehouden met het feit dat er in sociale zin asymmetrische relaties kunnen ontstaan, omdat bijvoorbeeld een ambtenaar met een gedeputeerde heeft gesproken, in plaats dat de communicatie met bestuurders plaatsvindt.

Het verkrijgen van inzicht in de sociale achtergronden van stagnaties kan helpen in het doorgronden en doorbreken van deze stagnaties.

Met behulp van deze spelanalyse zullen de relevante elementen die bijdragen aan de voortgang van het proces worden achterhaald. De theorie van Koppenjan en Klein geeft hiertoe enkele theoretische handreikingen die zullen worden getoetst in het onderzoek. Daarnaast zullen deze theoretische elementen worden aangevuld met relevante informatie die naar voren komt uit het beschikbare materiaal.

Nu duidelijk is welke actoren bij het proces betrokken zijn en welke condities er bijdragen aan de voortgang van het proces, dient het proces nog in een context geplaatst te worden. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de netwerkanalyse.

2.4.2.3 De netwerkanalyse

In de netwerkanalyse kunnen twee stappen worden onderscheiden, namelijk een inventarisatie van de interactiepatronen tussen actoren in een netwerk en een analyse van de regels in een netwerk. Voor dit onderzoek is het voornamelijk relevant om de regels in het netwerk te achterhalen, omdat deze regels van invloed kunnen zijn op de voortgang van het proces. Bovendien volgen de interactiepatronen grotendeels uit de actoranalyse en de spelanalyse, zoals hiervoor reeds beschreven is.

In de institutionele context spelen formele en informele regels een rol. De formele regels zijn te achterhalen door de formele autoriteit van actoren te onderzoeken, alsmede de formele institutionele kenmerken van de interactie. De informele regels bestaan uit afspraken en regels die actoren gedurende hun interactie met elkaar hebben gevormd (Koppenjan & Klijn, 2004: 157). De informele regels zijn minder makkelijk te achterhalen dan de formele regels. De informele regels moeten in gesprekken met betrokken actoren naar voren komen, waarbij in ieder geval rekening moet worden gehouden met de herhaalbaarheid (hoe vaak komen regels voor) en de generaliseerbaarheid (de regels moeten gelden voor allemaal of voor ten minste een substantieel aantal actoren).

Door gebruik te maken van bepaalde elementen van de actor-, spel- en netwerkanalyse van Koppenjan & Klijn is inzicht verkregen in de voor dit onderzoek relevante condities voor voortgang per beslismoment, als onderdeel van de besluitvormingsreconstructiemethode. De volgende stap van deze methode is de beoordeling van het beleidsresultaat.

2.4.3 Beoordeling van het beleidsresultaat

De laatste stap van de reconstructie van het besluitvormingsproces is het onderzoek in hoeverre het beleidsresultaat voor de betrokken partijen bevredigend is geweest en in hoeverre de daaraan ten grondslag liggende besluitvorming adequaat is geweest. Besluitvorming is adequaat wanneer actoren erin slagen om door interactie een bevredigend resultaat te bereiken (Teisman, 1995: 76).

Wanneer er door actoren een bevredigend resultaat wordt bereikt, draagt dit bij aan de voortgang van het proces. Hiertoe worden drie beoordelingscriteria uitwerkt, namelijk:

1. Doelvervlochtening

In complexe besluitvorming zijn actoren elkaars gevangenen. 'They must conspire in act to concert' om hieraan te ontsnappen (Crozier et al., 1980: 249). Actoren zijn hier alleen toe bereid wanneer ze verwachten dat hun 'concerted action' meerwaarde op zal leveren. Anders gezegd: actoren moeten hun doelen verzoenen om gemeenschappelijke winst te behalen. In de praktijk betekent dit dat actoren met elkaar in onderhandeling moeten treden over hun doelen en eventueel de nieuwe doelen die ze samen wensen/kunnen bereiken.

2. Koppelen van actoren en arena's

Om de doelen te verzoenen dienen actoren te interacteren met elkaar, ofwel: koppelingen te leggen. Wanneer onmisbare actoren koppelingen leggen met elkaar, is er sprake van adequaat management van complexe besluitvorming.

3. Arrangeren van interacties

Dit concept is geschikt om te onderzoeken hoe actoren hun interactie arrangeren. Een arrangement is te omschrijven als 'de structuur, waarbinnen actoren hun interactie vorm geven'. Een arrangement bevat afspraken over de wijze van interactie (Teisman, 1995: 82).

In dit onderzoek speelt vooral onderdeel 1 (doelvervlochtening) een rol, aangezien de voortgang van het proces in gevaar komt wanneer actoren hun doelen niet in voldoende mate vervlechten. Adequaat management van een netwerk kan van invloed zijn op het besluitvormingsproces, maar het valt buiten de scope van dit onderzoek om hier nader op in te gaan. Dit geldt ook voor onderdeel 3, het onderzoeken hoe actoren hun interacties arrangeren. Deze arrangementen volgen overigens impliciet uit de actor, netwerk- en spelanalyse van Koppenjan & Klijn, maar zullen niet verder worden uitgewerkt in dit onderzoek.

2.5 Condities voor voortgang

In dit onderzoek wordt de uitkomst van het proces verklaard door te onderzoeken welke condities hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. Onder voortgang wordt verstaan alle handelingen en activiteiten die hebben bijgedragen aan het (laten) nemen van een finaal besluit. De theorieën die hiervoor behandeld zijn, vormen de bouwstenen om te achterhalen welke condities bijdragen aan de voortgang van het proces en onder welke omstandigheden.

2.5.1 Conceptualisatie condities voor voortgang

Op grond van de hiervoor genoemde theorieën kunnen drie momenten worden benoemd die van belang zijn voor de voortgang van het proces. Deze drie momenten worden hieronder besproken, waarbij de begrippen nader worden geconceptualiseerd, zodat er een aantal kernbegrippen te onderscheiden zijn. Deze kernbegrippen vormen de basis voor het empirisch onderzoek.

2.5.1.1. Agendavorming

In eerste instantie kan het proces van agendavorming van invloed zijn op de voortgang van het traject. Kingdon spreekt hierbij over de stromen van problemen, oplossingen en beleid die bij elkaar komen in een 'window of opportunity', ofwel het stromenmodel. Om te onderzoeken welke elementen in dit proces bijdragen aan de voortgang van het traject, dient te worden gekeken hoe de verschillende stromen gedefinieerd worden en welke elementen daarbij een rol spelen.

I. De probleemstroom bestaat uit de percepties van problemen die door beleidsmakers als politiek en beleidsmatig relevant worden geacht (Kingdon, 1984: 119).

Bij het erkennen van problemen door beleidsmakers spelen drie elementen een belangrijke rol, namelijk (Kingdon, 1984: 120):

1. de metingen die worden gebruikt om de schaal en aard van de problemen inzichtelijk te maken, ofwel de indicatoren;
2. de gebeurtenissen die de aandacht trekken;
3. de informatie die wordt verkregen over het gevoerde beleid en die inzicht geeft of het beleid succesvol is geweest, ofwel feedback door te monitoren en evalueren.

Ad. 1: Metingen/ indicatoren

Om deze elementen te kunnen filteren uit het beschikbare materiaal, is in een eerste verkenning onderzocht op welke wijze deze elementen terugkomen. Uit deze eerste verkenning blijkt dat deze elementen vooral terugkomen als verwijzingen naar onderzoeken, bijvoorbeeld het 'Actieprogramma Greenports 2008', waaruit een aantal aandachtspunten voor de sector naar voren komen.

Ad. 2: Gebeurtenissen die de aandacht trekken

Vaak hangen gebeurtenissen met elkaar samen, waardoor bepaalde effecten optreden. Uit de eerste verkenning van het materiaal blijkt dat wanneer een bepaalde gebeurtenis optreedt die een bepaald effect teweeg brengt, er rechtstreeks naar deze gebeurtenis wordt verwezen. In de notulen van PS van 27 juni 2007 staat bijvoorbeeld:

- *constaterende dat acceptatie van de zevende herziening van het streekplan Zuid-Holland West leidt tot een substantiële reductie van het netto teeltareaal voor glastuinbouw in Zuid-Holland;*
- *(...) het college wordt gevraagd om op korte termijn een onderzoek te starten naar compensatiemogelijkheden (...).*

Gelet op deze constatering moet er dus gelet worden op verwijzingen naar gebeurtenissen.

Ad. 3: feedback door te monitoren en te evalueren

De verwijzingen naar deze elementen komen – net als voorgaande elementen – over het algemeen tot uitdrukking door rechtstreekse verwijzingen naar onderzoeken, rapporten, evaluaties etc. Bijvoorbeeld de verwijzing naar de 'Monitor glastuinbouw 2008'.

Concluderend kan gesteld worden dat om de elementen die bijdragen aan de voortgang in de probleemstroom te herkennen er in het onderzoek vooral gelet moet worden op rechtstreekse verwijzingen naar onderzoeken, gebeurtenissen, rapporten etc. De volgende stroom in het agendavormingsproces is de beleidsstroom.

II. De beleidsstroom bestaat uit een grote variëteit aan uiteenlopende, vaak tegenstrijdige ideeën die in wisselende mate worden aanvaard, verworpen of gecombineerd, enige tijd uit het blikveld zijn maar dan weer opeens tevoorschijn komen (Kingdon, 1984: 144).

De mate waarin een idee de beleidsstroom overleeft hangt af van een aantal elementen, namelijk (Kingdon, 1984: 131-139):

1. het idee moet technisch inpasbaar, ofwel daadwerkelijk uitvoerbaar zijn;
2. het idee moet verenigbaar zijn met dominante waarden binnen de beleidsgemeenschap;
3. de voorgestelde oplossing moet voldoende toekomstbestendig zijn.

Om voortgang in dit onderdeel van het proces te herkennen dient er te worden gelet op informatie over de technische inpasbaarheid van het idee, eventuele strijdigheid met dominante waarden en de toekomstbestendigheid van het idee.

Ad. 1: Technische inpasbaarheid

De technische inpasbaarheid van een idee valt (voor wat betreft het onderzoek naar een grootschalige glastuinbouwlocatie) uiteen in een aantal elementen, die regelmatig terugkomen in de tekst. Zo wordt er gesproken over technische inpasbaarheid als het gaat over de beschikbare ruimte, maar ook als het gaat om landschappelijke inpassing en de aanwezigheid van duurzame energiebronnen. Bovendien wordt ook de bereikbaarheid van de locatie genoemd als het gaat om technische inpasbaarheid.

Ad. 2: Dominante waarden in beleidsgemeenschap

De dominante waarden in de beleidsgemeenschap verwijzen naar waarden en ideeën die domineren in de beleidsgemeenschap, met andere woorden: waarden waar over het algemeen overeenstemming over bestaat in de beleidsgemeenschap. Om deze waarden te filteren uit het beschikbare materiaal dient gelet te worden op verwijzingen naar vastgesteld beleid en gemaakte afspraken, zoals bijvoorbeeld het Coalitieakkoord 2007-2011.

Ad. 3: Toekomstbestendigheid oplossing

De toekomstbestendigheid van de oplossing bevat een tweetal elementen. In de eerste plaats wordt vaak verwezen naar de toekomstbestendigheid van de sector als het gaat om het belang van de Greenports van Nederland. Ten tweede wordt er naar de toekomst verwezen als het gaat om de innovatieve kracht van de sector, waarbij in de toekomst de productie per hectare steeds verder wordt verhoogd door allerlei innovatieve technieken. Om deze elementen te kunnen herkennen in het beschikbare materiaal, dient te worden gefocust op verwijzingen naar innovatie in de sector, maar ook op verwijzingen naar het (economisch) belang van de sector.

Naast de stroom van problemen en de beleidsstroom, speelt de stroom van politieke gebeurtenissen ook een belangrijke rol in het proces van agendavorming.

III. De stroom van politieke gebeurtenissen zijn de politieke gebeurtenissen die los staan van de voorgaande stromen (Kingdon, 1984: 45).

Bij het beoordelen in hoeverre de stroom van politieke gebeurtenissen een rol heeft gespeeld in de voortgang van het proces, spelen de volgende elementen een rol (Kingdon, 1984: 145-164):

1. de nationale gemoedstoestand in een land;
2. de georganiseerde politieke krachten;
3. de positie (bevoegdheden) van overheidsorganen.

Ad. 1: De Nationale gemoedstoestand

De gemoedstoestand in een land heeft betrekking op hoe de burgers in een land zich voelen. Uit een eerste voorlopige verkenning van het materiaal blijkt dat een aantal maal aandacht wordt besteed aan de recessie en de economische neergang in de tuinbouw. Het vertrouwen dat burgers hebben in de markt en de overheid hangt hiermee samen. Woorden die duiden op verwijzingen naar de nationale gemoedstoestand zijn: vertrouwen, gevoel, recessie, economische neergang.

Ad. 2: De georganiseerde politieke krachten

Bij het achterhalen van de georganiseerde politieke krachten uit het beschikbare materiaal zijn de verwijzingen naar andere politieke partijen en de rol die zij spelen (coalitie/ oppositie) van belang.

Ad. 3: De positie (bevoegdheden) van overheidsorganen

De positie en bevoegdheden van overheidsorganen zijn wettelijk vastgelegd en om die reden vrij gemakkelijk te achterhalen. Indien deze elementen niet rechtstreeks uit het beschikbare materiaal volgen, zijn ze indirect te achterhalen door de gevoerde procedure(s) te bekijken.

De stroom van oplossingen, beleid en politieke gebeurtenissen komen bij elkaar in een zogenaamd policy window.

IV. Een 'policy window' is de situatie waarbij een bepaalde politieke gebeurtenis het mogelijk maakt dat een koppeling plaatsvindt tussen de stroom van problemen en de stroom van beleidsoplossingen (Parsons, 1995: 194).

Bij de beoordeling of en zo ja welke elementen bijdragen aan de voortgang van het proces, dient aandacht te worden besteed aan de elementen die genoemd zijn bij de andere stromen, in combinatie met een specifieke politieke gebeurtenis (policy window). Een speciale rol is hierbij weggelegd voor de zogenaamde 'policy entrepreneur'. Dit is iemand die bereid is zich in te zetten voor een bepaald probleem, iemand die risico's durft te nemen en zijn/ haar reputatie daaraan durft te verbinden. In de beoordeling van het proces speelt het herkennen van een dergelijke persoon een grote rol. Aangezien het vrij lastig is deze persoon uit het beschikbare materiaal te herkennen, zal via interviews onderzocht worden of een dergelijke policy entrepreneur een rol heeft gespeeld in dit proces en zo ja, hoe groot die rol geweest is.

Gelet op alle elementen die hierboven beschreven zijn met daarbij de wijze waarop deze elementen geconceptualiseerd zijn, kan hieruit het volgende voorlopige codeerschema worden samengesteld om te onderzoeken welke condities hebben bijgedragen aan de voortgang van het agendavormingsproces.

Figuur 6: Voorlopig codeerschema condities voor voortgang agendavormingsproces

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Indicatoren		Verwijzing naar onderzoeken
2	Gebeurtenissen		Verwijzing naar concrete gebeurtenissen
3	Feedback		Verwijzing naar rapporten en evaluaties
1	Technische inpasbaarheid	1) beschikbare ruimte	Aantal ha, ruimte
		2) landschappelijke inpassing	Inpassing, open structuur landschap
		3) duurzame bronnen	Duurzaamheid, WKK, biovergisting
		4) Bereikbaarheid locatie	Transport, wegenstructuur, bereikbaarheid, files
2	Dominante waarden		Verwijzing naar vastgesteld beleid
3	Toekomstbestendigheid	1) Sector	Economisch belang Greenports
		2) Oplossing	Innovatie/ nieuwe technieken
1	Nationale gemoedstoestand		Vertrouwen, gevoel, economische neergang, crisis
2	Georganiseerde politieke krachten		Verwijzing naar andere (politieke) partijen
3	Positie overheidsorganen	1) indirect	Gevolgde procedure zoals op papier beschreven
		2) direct	Verwijzing naar procedure en bevoegdheden
1	Situatie, Persoon, Gebeurtenis		Verwijzing naar persoonlijke voorkeuren

 = Probleemstroom

 = Politieke stroom

 = Beleidsstroom

 = Policy window/ entrepreneur

2.5.1.2. Besluitvormingsproces

Indien het proces van agendavorming doorlopen is, dient vervolgens aandacht te worden besteed aan de condities die bijdragen aan de voortgang van het besluitvormingsproces. Deze condities kunnen worden achterhaald door het uitvoeren van de spelanalyse van Koppenjan & Klijn.

Bij de spelanalyse wordt gesproken over een impasse in de besluitvorming, die stagnatie of een blokkade teweeg brengt (Koppenjan & Klijn, 2004: 149).

Voor dit onderzoek is het belangrijk om te achterhalen wat precies stagnatie is en wanneer in het proces stagnatie optreedt. Dit is mogelijk door het begrip te conceptualiseren en daarbij de kernelementen te onderscheiden.

Stagnatie is de situatie waarbij het besluitvormingsproces tijdelijk tot stilstand komt/ lijkt te komen, doordat het besluitvormingsproces vertraagd en/ of verhinderd wordt.

Het is lastig om te beoordelen of, danwel wanneer er precies sprake is van stagnatie. Het ontstaan van een conflict, het lang(er) duren van het proces en de afwezigheid van beslissingen zijn indicaties die kunnen duiden op stagnatie van het proces. Om deze indicaties te herkennen zijn een aantal elementen te benoemen, namelijk (Koppenjan & Klijn, 2004: 149):

1. Er worden geen nieuwe argumenten aangedragen, partijen gaan hun argumenten herhalen;
2. Partijen gaan hun strategische zetten herhalen;
3. De frequentie van de interactie tussen partijen daalt;
4. Er ontstaat polarisatie rond een aantal standpunten, wat uitmondt in een vijandige sfeer tussen partijen (cynisme, gebrek aan vertrouwen);
5. Er treedt asymmetrie in sociaal opzicht op, doordat vertegenwoordigers van verschillende niveaus aan tafel zitten en er geen beslissingen kunnen worden genomen.

Om deze theoretische elementen daadwerkelijk te filteren vanuit het beschikbare materiaal, is er een vertaalslag gemaakt naar de situatie in de praktijk. Hiertoe zijn de volgende criteria gebruikt.

Ad. 1: herhaling van argumenten

Dit element lijkt vrij gemakkelijk te herkennen. Echter, aangezien de besluitvormingsprocessen van bestuursorganen veelal wettelijk geregeld zijn, dient rekening te worden gehouden met de gebruikelijke procedures. Daar waar het lijkt of partijen hun argumenten herhalen kan dit ook een uitvloeisel zijn van de gevoerde procedure (bijvoorbeeld het bespreken van een bepaald stuk in een eerste en een tweede ronde). Bij het onderzoek naar het herhalen van argumenten door partijen is deze kanttekening meegenomen.

Ad. 2: herhalen strategische zetten

Om uit het beschikbare materiaal te destilleren wanneer partijen hun strategische zetten gaan herhalen, is gebruik gemaakt van de opsomming in hoofdstuk 2 van dit onderzoek, betreffende de gevoerde strategieën van de betrokken actoren, namelijk:

Figuur 7 : Strategieën van actoren

	Strategieën	Actoren
1	Conflictueus	Comité Kassen Nee, Inwoners
2	Ontwijkend	LTO Glaskracht, Flora Holland, Greenport Nederland
3	Coöperatief	Milieufederatie Zuid-Holland
4	Faciliterend	B en W, Gemeenteraad, Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten

De conflictueuze strategieën zijn gericht op het voorkomen of blokkeren van oplossingen van het probleem of gericht tegen het behalen van gewenste resultaten voor andere actoren. Bij ontwijkende strategieën biedt de actor geen weerstand tegen het besluit omdat dit beter aansluit bij zijn eigen doelen. In de coöperatieve strategie onderkent de actoren externe afhankelijkheden en doen zij er alles aan om andere actoren te interesseren voor hun plannen. De faciliterende strategieën worden geïnspireerd door het feit dat samenwerking noodzakelijk is om oplossing te bereiken die voor meerdere partijen profijt oplevert.

Om de inzet van deze strategieën en de herhaling ervan te herkennen, is met behulp van open codering gekeken naar woorden die vaak voorkomen. Deze woorden zijn:

Figuur 8: Codeerschema strategieën actoren

	Strategieën	Woorden
1	Conflictueus	Nee, tegen, woorden met veroordelend element (absurd, idioot, rampenplan etc.)
2	Ontwijkend	Doorzetten, versterken, afspraken nakomen
3	Coöperatief	Onderschrijven, zorgen maken, adviseren, samenwerken (veelal in deze volgorde)
4	Faciliterend	Meerwaarde, onderhandeling, samen

Het moge duidelijk zijn dat dit schema uitgebreid kan worden tot in het oneindige. Het is dan ook niet de bedoeling om hier een uitputtend overzicht te geven, dit overzicht heeft tot doel aan te geven op welke manier de strategieën uit de tekst zijn gedestilleerd.

Ad. 3: Frequentie interactie daalt

Voor dit punt geldt hetzelfde als bij punt 1 (herhaling van argumenten). Bij de beoordeling of er sprake is van een daling van de frequentie van de interactie dient rekening te worden gehouden met formele procedures. In deze procedures ligt echter niet alles vast. Zo is er bijvoorbeeld wel gekeken in hoeverre partijen gebruik hebben gemaakt van het inspreekrecht gedurende de besluitvormingsprocedure.

Ad. 4: Polarisatie en een vijandige sfeer

Na een eerste globale verkenning van het materiaal is gebleken dat deze elementen uiteen vallen in twee onderdelen. Polarisatie lijkt vooral een rol te spelen op het gebied van partijpolitiek (coalitie-oppositie) of op het gebied van bestuurslagen (gemeente vs. provincie). Vijandigheid daarentegen loopt overal doorheen en lijkt zich vooral te uiten tegen bepaalde personen. Om deze elementen te herkennen dient voor wat betreft polarisatie te worden gelet op verwijzingen naar coalitie- en oppositievorming, en het verwijzen naar een andere bestuurslaag. Voor het herkennen van vijandigheid speelt vooral het taalgebruik een rol (bijvoorbeeld de opmerking: 'u stelt domme vragen').

Ad. 5: Asymmetrie in sociaal opzicht

Asymmetrie in sociaal opzicht kan optreden wanneer er vertegenwoordigers van verschillende niveaus aan tafel zitten en er geen beslissingen kunnen worden genomen. Deze vorm van stagnatie is te herkennen door verwijzingen naar bestuurlijke verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid.

Indien al deze elementen en criteria samen worden gebracht in een schema, ontstaat een eerste, voorlopig codeerschema dat er als volgt uitziet:

Figuur 9: Voorlopig codeerschema condities voor voortgang besluitvormingsproces

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Herhaling argumenten	1) Formele procedure 2) Informele procedure	Eerste ronde, tweede ronde Aantal brieven en e-mails, gebruik inspraakrecht
2	Herhaling strategische zetten	1) Conflictueus 2) Ontwijkend 3) Coöperatief 4) Faciliterend	Nee, tegen, veroordelend element Doorzetten, versterken, afspraken nakomen Onderschrijven, zorgen maken, adviseren, samenwerken Meerwaarde, onderhandeling, samen
3	Frequentie interactie daalt	1) Formele procedure 2) Informele procedure	Eerste ronde, tweede ronde Aantal brieven en e-mails, gebruik inspraakrecht
4	Polarisatie	1) Coalitievorming 2) Bestuurslagen	Verwijzing naar oppositie/ coalitie Verwijzing naar ander (bestuurs)orgaan
5	Vijandigheid		Taalgebruik
6	Asymmetrie in sociaal opzicht		Verwijzing naar bestuurlijke verantwoordelijkheid / beslissingsbevoegdheid

Nu duidelijk is op welke manier de theoretische elementen van de besluitvorming herkend kunnen worden in het beschikbare materiaal, kan de volgende stap in het proces genomen worden, namelijk de beoordeling van de besluitvorming.

2.5.1.3. Beoordeling besluitvorming

Als laatste stap in de besluitvormingsreconstructiemethode dient bij de beoordeling of de besluitvorming adequaat is geweest onderzocht te worden in hoeverre actoren hun doelen hebben vervlochten om verder te komen in het proces. Ook dit punt kan bijdragen aan de voortgang van het proces, wanneer partijen in staat zijn hun doelen op adequate wijze te vervlechten. Hierbij is het van belang het begrip doelvervlochtening te conceptualiseren, waarbij een aantal kernelementen benoemd kunnen worden.

Doelvervlochtening is de situatie waarbij verschillende actoren in onderhandeling uiteenlopende doelen op elkaar aanpassen, waarbij meerwaarde ontstaat door het creëren van nieuwe doelen (Teisman, 1995: 80).

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van (een gebrek aan) doelvervlochtening, dienen een aantal elementen benoemd te worden die in dit kader belangrijk zijn. Deze elementen zijn (Teisman, 1995: 80-81):

- er is sprake van onderhandeling tussen de verschillende actoren;
- er is sprake van conflicterende doelen die op elkaar worden afgestemd waardoor nieuwe doelen ontstaan.

In het onderzoek moet dus vooral gelet worden op de activiteiten van actoren die onderhandelingen hebben geïnitieerd, uit het slop gehaald of hebben versneld. Daarnaast is het van belang aandacht te hebben voor de oorspronkelijke doelen van partijen en de mate waarin die doelen in het onderhandelingsproces zijn bijgesteld naar nieuwe doelen.

Om deze elementen te herkennen in het beschikbare materiaal dient aandacht te worden besteed aan een aantal factoren. Voor wat betreft het herkennen van onderhandeling tussen actoren, blijkt uit een eerste verkenning van het materiaal dat er vooral gelet moet worden op woorden als onderhandeling, samenwerking, aanpassen en wijzigen.

Het ontstaan van nieuwe doelen is lastiger te achterhalen. Nieuwe doelen lijken meestal tot uiting te komen in amendementen of moties of voorstellen tot tekstwijziging van een besluit.

Als deze elementen in een voorlopig codeerschema worden geplaatst, ontstaat het volgende overzicht:

Figuur 10: Voorlopig codeerschema condities voor voortgang beoordeling besluitvorming

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Onderhandeling tussen actoren		Onderhandeling, samenwerking, aanpassing, wijziging
2	Ontstaan nieuwe doelen		Moties, amendementen, tekstvoorstellen (waar mee ingestemd wordt)

Uit bovenstaande informatie volgt op welke manier de condities voor voortgang in dit onderzoek geconceptualiseerd zijn. De volgende paragraaf brengt al deze elementen samen in een eerste voorlopig codeerschema, wat als uitgangspunt is gebruikt voor het onderzoek.

2.6 Het codeerschema

De drie momenten zoals hierboven beschreven komen voort uit de theorieën die de basis vormen voor dit onderzoek. Echter, er kunnen in het proces meerdere condities een bijdrage leveren aan de voortgang van het traject. Om dit verder te onderzoeken is in dit onderzoek gebruik gemaakt van (open) codeermethodes (zie voor een nadere uitwerking van de methode van onderzoek hoofdstuk 3). Hierbij is dit theoretisch kader verder aangevuld met resultaten die zijn verkregen uit het empirisch onderzoek. Immers, de genoemde theorieën vormen de bouwstenen voor dit onderzoek, maar ze zijn niet uitputtend.

Onderstaande schema's zijn als beginpunt gehanteerd bij de start van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk zal hier nader aandacht aan worden besteed.

Figuur 11: De (voorlopige) codeerschema's om de condities voor voortgang in het proces te achterhalen, op basis van de theoretische elementen

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Indicatoren		Verwijzing naar onderzoeken
2	Gebeurtenissen		Verwijzing naar concrete gebeurtenissen
3	Feedback		Verwijzing naar rapporten en evaluaties
1	Technische inpasbaarheid	1) beschikbare ruimte	Aantal ha, ruimte
		2) landschappelijke inpassing	Inpassing, open structuur landschap
		3) duurzame bronnen	Duurzaamheid, WKK, biovergisting
		4) Bereikbaarheid locatie	Transport, wegenstructuur, bereikbaarheid, files
2	Dominante waarden		Verwijzing naar vastgesteld beleid
3	Toekomstbestendigheid	1) Sector	Economisch belang Greenports
		2) Oplossing	Innovatie/ nieuwe technieken
1	Nationale gemoedstoestand		Vertrouwen, gevoel, economische neergang, crisis
2	Georganiseerde politieke krachten		Verwijzing naar andere (politieke) partijen
3	Positie overheidsorganen	1) indirect	Gevolgde procedure zoals op papier beschreven
		2) direct	Verwijzing naar procedure en bevoegdheden
1	Situatie, Persoon, Gebeurtenis		Verwijzing naar persoonlijke voorkeuren

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Herhaling argumenten	1) Formele procedure 2) Informele procedure	Eerste ronde, tweede ronde Aantal brieven en e-mails, gebruik inspraakrecht
2	Herhaling strategische zetten	1) Conflictueus 2) Ontwijkend 3) Coöperatief 4) Faciliterend	Nee, tegen, veroordelend element Doorzetten, versterken, afspraken nakomen Onderschrijven, zorgen maken, adviseren, samenwerken Meerwaarde, onderhandeling, samen
3	Frequentie interactie daalt	1) Formele procedure 2) Informele procedure	Eerste ronde, tweede ronde Aantal brieven en e-mails, gebruik inspraakrecht
4	Polarisatie	1) Coalitievorming 2) Bestuurslagen	Verwijzing naar oppositie/ coalitie Verwijzing naar ander (bestuurs)orgaan
5	Vijandigheid		Taalgebruik
6	Asymmetrie in sociaal opzicht		Verwijzing naar bestuurlijke verantwoordelijkheid / beslissingsbevoegdheid

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Onderhandeling tussen actoren		Onderhandeling, samenwerking, aanpassing, wijziging
2	Ontstaan nieuwe doelen		Moties, amendementen, tekstvoorstellen (waar mee ingestemd wordt)



= Proces van agendavorming



= Besluitvormingsproces



= Beoordeling van het beleidsresultaat

2.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is achtereenvolgens besproken met behulp van welke theorieën de condities voor voortgang in het agendavorming- en besluitvormingsproces, alsmede de beoordeling van het beleidsresultaat kunnen worden achterhaald. De theorieën van Kingdon, Koppenjan & Klein en Teisman vormen hiervoor het uitgangspunt. De theoretische elementen zijn geconceptualiseerd zodat ze gebruikt kunnen worden voor het daadwerkelijke onderzoek, met behulp van open codering. In het volgende hoofdstuk wordt nader aandacht besteed aan de methode van onderzoek. In hoofdstuk 4 en 5 volgt de uitwerking van het onderzoek en hoofdstuk zes bevat conclusies en aanbevelingen.



Hoofdstuk 3

Methode van onderzoek

3.1 Inleiding

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn de globale onderzoeksopzet en het theoretisch kader aan bod gekomen. In dit hoofdstuk staat de methode van onderzoek centraal, welke uiteen valt in een deductief en een inductief deel. Vervolgens zal ingegaan worden op het operationaliseren van de begrippen, welke in het theoretisch kader behandeld worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een stappenplan en een conclusie.

3.2 De methode van onderzoek

Er is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden om het antwoord op de hoofdvraag te achterhalen. De probleemstelling fungeert als richtsnoer om het onderwerp van onderzoek met de juiste begrippen te beschrijven. De gegevens zijn verzameld door instrumenten die door de onderzoeker zelf zijn ontwikkeld en die gedurende het proces van dataverzameling verder zijn verfijnd.

Kwalitatief onderzoek wordt door Boeije (Boeije, 2005: 27) als volgt gedefinieerd: In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren.

Gelet op de aard van de vraagstelling leent dit onderzoek zich minder goed voor kwantitatief onderzoek, aangezien getalsmatige informatie niet genoeg informatie bevat om op basis daarvan gefundeerde uitspraken te doen.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de theorieën die hiervoor zijn beschreven (hoofdstuk 2), aangevuld met gegevens die zijn verkregen uit het empirisch onderzoek (hoofdstuk 5). Het onderzoek is hiermee deductief en inductief van aard. Deductief onderzoek wil zeggen dat er een verklaring voor het onderzoeksprobleem wordt gezocht in de bestaande, wetenschappelijke theorieën (Van Thiel, 2007: 33). Een wetenschappelijke theorie is een samenhangend stelsel van uitspraken om verschijnselen te beschrijven, verklaren of voorspellen ('t Hart et al., 1998:114). Bij inductief onderzoek wordt het probleem beschreven en er wordt gezocht naar kenmerken of oorzaken van het probleem in de situatie waarin het zich voordoet.

3.2.1 Deductief onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke theorieën, die inhoudelijk aan bod zijn gekomen in het theoretisch kader. De keuze om meerdere theorieën te gebruiken is ingegeven vanuit de idee om het onderzoek vanuit meerdere invalshoeken te belichten, zodat aan de hand van deze theorieën een zo objectief mogelijk beeld van het proces kan worden gereconstrueerd. Aan de hand van de probleemstelling zijn de relevante onderdelen van de theorieën gekoppeld om op die manier tot een goed resultaat te komen. Er is hierbij in hoofdzaak gebruik gemaakt van de theorie van Teisman over de reconstructie van besluitvormingsprocessen, de theorie van Koppenjan & Klijn over de netwerk-, spel-, en actoranalyse en de theorie van Kingdon inzake agendavorming, als aanvulling op de reconstructie van het besluitvormingsproces.

3.2.2 Inductief onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het verklaren van de uitkomst van het proces, door te onderzoeken welke condities hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. De onderzoeksstrategie welke in dit onderzoek is toegepast is de 'gevalsstudie', ofwel de 'case study' (Van Thiel, 1997: 97). Om de condities voor voortgang in het proces te benoemen, dienen de relevante elementen in het traject achterhaald te worden. Het proces is onderverdeeld naar drie onderdelen, namelijk:

- o proces van agendavorming: bij elkaar komen van stromen in een policy window om het onderwerp op de agenda te krijgen;
- o besluitvormingsproces: achterhalen van impasses/ blokkades door middel van de spelanalyse van Koppenjan & Klijn;
- o beoordeling of besluitvorming adequaat is geweest: achterhalen welke condities hebben bijgedragen aan een adequate besluitvorming en dus aan de voortgang van het traject.

De theorieën geven echter geen uitputtend overzicht welke condities bijdragen aan de voortgang van het proces, er kunnen meerdere elementen een rol spelen onder verschillende omstandigheden. Om deze condities te achterhalen is gebruik gemaakt van (open) coderingstechnieken.

3.2.2.1 Codering

Bij coderen worden thema's of categorieën in de onderzoeksgegevens onderscheiden en benoemd met een code. Strauss en Corbin onderscheiden drie typen codering, namelijk open codering, axiale codering en selectieve codering. Bij open coderen worden alle verzamelde gegevens zorgvuldig gelezen en in fragmenten ingedeeld. De relevante fragmenten worden gelabeld en onderling vergeleken. Axiaal coderen staat voor coderen rond een as, ofwel rond een enkele categorie. De betekenis van de belangrijkste begrippen wordt achterhaald en waar mogelijk wordt het begrip omschreven en met voorbeelden geïllustreerd. Bij selectief coderen worden er gegevens in elkaar geschoven waarbij structuur wordt aangebracht. De nadruk ligt op integratie en het leggen van verbanden tussen categorieën (Boeije, 2005: 84-107).

In dit onderzoek zijn deze technieken ingezet om het onderzoek steeds verder te verfijnen. In eerste instantie is door middel van open codering in al het beschikbare materiaal gezocht naar woorden die duiden op stagnatie van het proces. Deze woorden zijn opgenomen in een open codeerschema. Dit schema is gedurende het proces steeds verder aangevuld en uitgebreid door middel van axiale codering. Dit onderscheid is door het aanbrengen van structuur steeds verder gespecificeerd (selectief coderen), tot uiteindelijk een duidelijk beeld ontstond van de condities die hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces.

Deze manier van onderzoek doen leidde een aantal maal tot situaties waarbij naar inzicht van de onderzoeker bepaalde zinnen geïnterpreteerd moesten worden. Deze keuzes zijn echter in dit onderzoek zoveel mogelijk verantwoord, waarmee de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zoveel mogelijk wordt gewaarborgd.

3.2.2.2 Interviews

De informatie die is verkregen uit het op systematische wijze coderen en in beeld brengen van het aanwezige materiaal, is indirect getoetst door het afnemen van interviews met relevante hoofdrolspelers in deze onderzoekssituatie (elite-interview).

De hoofdrolspelers in dit onderzoek zijn:

- (voormalig) Gedeputeerde dr. J.A.W. van Dijk, portefeuillehouder Greenports Provincie Zuid-Holland
- Burgemeester J. Heijkoop, burgemeester gemeente Oostflakkee
- (voormalig) Wethouder G.J. van der Valk, portefeuillehouder Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening van de gemeente Oostflakkee

Een interview kan worden beschouwd als een gespreksvorm waarin een persoon – de interviewer – zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen, aan een of meer anderen – de participanten of de geïnterviewden – die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen (Boeije, 2005: 57). Een interview kan worden onderscheiden naar de mate van structurering vooraf.

In dit onderzoek is het interview gebruikt om de resultaten uit de empirische analyse indirect te toetsen, alsmede als aanvullend materiaal. Gelet hierop is het interview vooraf enigszins gestructureerd. Dit wordt ook wel een semigestructureerd interview genoemd (Van Thiel, 2007: 107). Bij dit type interview wordt een gesprek gevoerd aan de hand van een topiclijst met daarop de onderwerpen die tijdens het onderwerp aan bod moeten komen. De interviews zijn opgenomen met een voicerecorder, waarna ze op hoofdlijnen schriftelijk zijn uitgewerkt (zie bijlage).

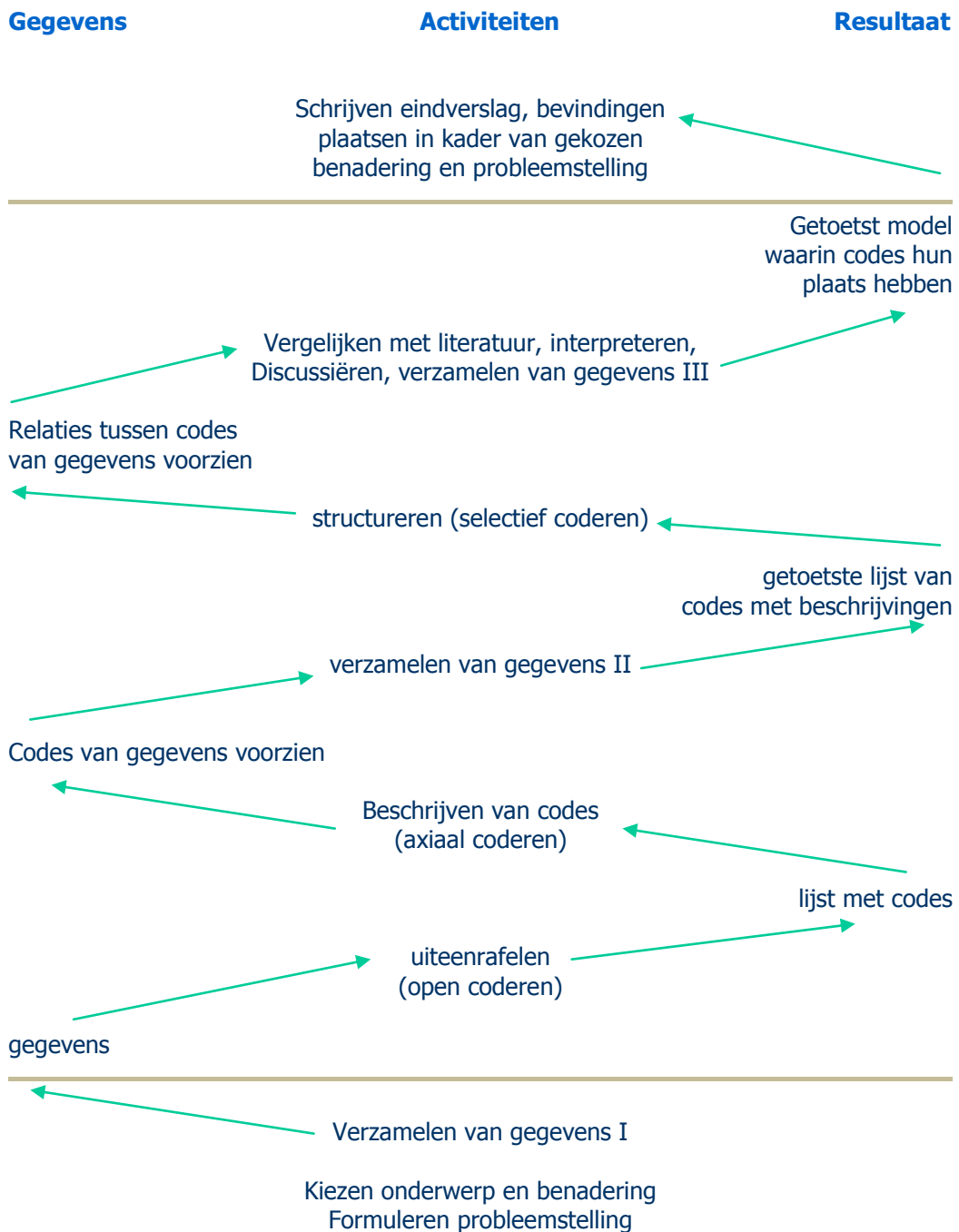
3.3 Stappenplan onderzoek

Om de onderzoeksvragen te verwerken, dienen de gegevens geanalyseerd te worden. Boeije (2005: 63) geeft de volgende definitie van analyseren: de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling. Analyseren bestaat uit twee componenten waar een evenwicht tussen gevonden moet worden, namelijk denken en doen. Hiertoe draagt Boeije een aantal uitgangspunten aan, namelijk:

- voorafgaand aan de empirische analyse wordt de literatuur grondig doorgenomen;
- de literatuurstudie resulteert in een (voorlopig) theoretisch kader;
- de analysewerkwijze wordt gebaseerd op het principe van constante vergelijking, waarbij de techniek van coderen een belangrijk hulpmiddel is;
- analyseren is denken en doen;
- structurering van het onderzoek is van groot belang.

Deze uitgangspunten zijn verwerkt in een stappenplan, ook wel de onderzoeksslang van Boeije genoemd. Deze ziet er als volgt uit (Boeije, 2005: 83):

Figuur 12: Onderzoeksslang van Boeije



De eerste stappen van de onderzoeksslang richten zich vooral op deductief onderzoek, terwijl de laatste stappen (vanaf het selectief coderen) ruimte laten voor inductie.

3.4 Selectie bronmateriaal

Een belangrijk onderdeel van deze onderzoeksslang is het verzamelen van gegevens. Er is zeer veel materiaal beschikbaar inzake het besluitvormingsproces omtrent de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee. Gelet hierop dient een goede modus te worden gevonden is de selectie van het beschikbare materiaal. Hiertoe is aansluiting gezocht bij de theorie van Teisman.

Het besluitvormingsproces is gereconstrueerd aan de hand van de besluitvormingsreconstructie -methode van Teisman. Hiertoe is het proces opgedeeld aan de hand van beslismomenten. Hierbij zijn de besluiten en bijeenkomsten van de bestuursorganen als uitgangspunt genomen, aangezien deze bestuursorganen uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de voortgang van het traject, door het al dan niet nemen van een besluit. Gelet hierop is het beschikbare materiaal onderverdeeld aan de hand van deze (formele) beslismomenten. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen, gerangschikt naar orgaan:

College van B en W	Stukken
Notulen en besluitenlijst	06 januari 2009
	10 februari 2009
	8 september 2009
	15 september 2009
	22 september 2009
	29 september 2009
	27 oktober 2009
	22 december 2009
	30 maart 2010
	27 april 2010
	25 mei 2010
	27 juli 2010
	17 augustus 2010
Verslag bestuurlijk overleg	2 februari 2009

Gemeenteraad	Stukken
Verslag vergadering	30 juni 2009
	3 september 2009
	27 oktober 2009

Gedeputeerde Staten	Stukken
besluitenlijst	8 april 2008
	7 juli 2009
	24 november 2009
	29 juni 2009

Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie	Stukken
Notulen en besluitenlijst	6 januari 2010
	25 augustus 2010
	20 oktober 2010

Provinciale Staten	Stukken
Notulen en besluitenlijst	27 juni 2007
	28 januari 2009
	10 november 2010

De hierboven genoemde stukken vormden de basis voor het onderzoek naar de besluitvorming omtrent de grootschalige glastuinbouwlocatie. Daarnaast is de geregistreerde correspondentie met de gemeenteraad en het college van B en W van de gemeente Oostflakkee met betrokken actoren in dit proces gebruikt als achtergrondinformatie in dit onderzoek, alsmede de in dit kader verschenen notities, moties en amendementen en inspreekteksten. In bijlage 1 (literatuurlijst) is een volledig overzicht opgenomen van alle bronnen die in dit onderzoek gebruikt zijn.

Ondanks deze grote hoeveelheid onderzoeksmateriaal, wordt in dit onderzoek 'slechts' een casus aan de orde gesteld. Gelet hierop dringt de vraag zich op of deze casus voldoende is om de validiteit van het onderzoek te kunnen waarborgen. Eisenhardt merkt in dit kader op dat er geen ideaal aantal te noemen is, maar over het algemeen werkt een aantal van vier tot tien casussen het beste. Bij meer dan tien casussen wordt het lastig om de complexiteit en het volume van de data te overzien. Bij minder dan vier casussen is het lastig om theoretische conclusies aan het onderzoek te verbinden (Eisenhardt, 1989:532-550). In dit onderzoek staat 'slechts' een casus centraal, wat betekent dat de theoretische conclusies die voortkomen uit dit onderzoek qua validiteit in twijfel kunnen worden getrokken. Dit betekent dat er vervolgonderzoek nodig is om de conclusies uit dit onderzoek te bevestigen. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

3.5 Conclusie

De onderzoeksslang van Boeije vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek. Aan de hand van de probleemstelling zijn gegevens verzameld, die gedurende het onderzoek steeds verder uiteengerafeld en gespecificeerd zijn door middel van codering. De verzamelde gegevens zullen, in combinatie met de relevante theorieën die in dit onderzoek centraal staan, leiden tot een eindconclusie en een reeks aanbevelingen voor de gemeente Oostflakkee (hoofdstuk 6). Echter, voordat we bij de conclusies aangekomen wordt in het volgende hoofdstuk eerst dieper ingegaan op het proces van agendavorming, dat vooraf gegaan is aan het traject van besluitvorming in de gemeente Oostflakkee.



Hoofdstuk 4

Conditie voor voortgang in het agendavormingsproces

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is aandacht besteed aan de opzet van het onderzoek en het theoretische kader dat aan het onderzoek ten grondslag ligt. De daadwerkelijke uitwerking van het onderzoek begint met dit hoofdstuk en krijgt zijn vervolg in hoofdstuk 5 en 6.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het proces van agendavorming, meer specifiek de condities voor voortgang in het agendavormingsproces. Aan de hand van de theorie van Kingdon en het voorlopige coderingsschema uit hoofdstuk 2 is onderzocht welke condities bijdragen aan de voortgang van het agendavormingsproces (deductie). Daarnaast is gekeken op welke wijze dit onderzoek bijdraagt aan de uitbreiding van de theoretische elementen (inductie).

Alvorens specifiek op de uitwerking van het onderzoek wordt ingegaan, volgt hieronder eerst een korte geschiedenis van dit proces, waardoor de resultaten in een goede context geplaatst kunnen worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

4.2 Korte geschiedenis

Het Rijk heeft in 2006 de Nota Ruimte vastgesteld. De Nota Ruimte plaatst de landelijke beleidsopgaven mede in dienst van de internationale concurrentiepositie van Nederland. In de Nota Ruimte van 2006 zijn vijf Greenports aangewezen, namelijk: Westland & Oostland, Bollenstreek, Boskoop, Aalsmeer en omstreken en Venlo (Royal Haskoning, 2009: 7).

In juni 2005 hebben vertegenwoordigers van de vijf Greenports en de overige productiegebieden een gezamenlijk manifest opgesteld. De overheid en het bedrijfsleven hebben een strategische agenda gemaakt voor de ontwikkeling van de Greenports in Nederland.

In juni 2006 is de uitwerking van deze agenda vastgelegd in de beleidsnotitie 'Greenports Nederland, manifest in uitvoering'. Op basis van deze agenda zijn de opgaven benoemd waar de Greenports voor staan, namelijk (Provincie Zuid-Holland, Actieprogramma Greenports: 2008):

- kennis- en innovatieopgave;
- ruimtelijk- economische opgave;
- infrastructurele en agro logistieke opgave;
- Europese agenda.

Op 21 juni 2007 is door het bedrijfsleven en de overheid een intentieovereenkomst getekend waarin staat dat beide partijen willen 'werken aan behoud en versterken van een concurrerend en maatschappelijk verantwoord ondernemend tuinbouwcluster in Nederland in 2020'. Daarbij is afgesproken 'de ruimtelijke ontwikkeling van de Greenports en satellietgebieden zo te sturen en te faciliteren dat de bedrijven in het tuinbouwcluster kunnen beschikken over de ruimte die ze nodig hebben voor hun economisch functioneren in een maatschappelijke context die vraagt om efficiënt, duurzaam en landschappelijk verantwoord ruimtegebruik. De partijen geven hierbij tevens aan dat zij 'alles doen wat in hun vermogen ligt' om de afspraken uit de intentieovereenkomst na te komen.

De provincies hebben een bijzondere rol ten aanzien van vier afspraken die hieruit voortkomen. Deze afspraken zijn (Actieprogramma Greenports Zuid-Holland, 2008):

1. de verkenning van nieuwe tuinbouwlocaties in Nederland inclusief het geven van planologische duurzaamheid;
2. het aanwijzen van prioritaire gebieden en gemeenten ten behoeve van de sanering van verspreid glas en zorg dragen voor een instrumentarium ten behoeve van de bundeling en sanering van verspreid glas. De sanering dient verankerd te worden in provinciale plannen;
3. Het onderzoeken van de mogelijkheden en de provinciale rol in een Greenport Ontwikkelingsbedrijf;
4. Een plan van aanpak maken voor het oplossen van de belangrijkste knelpunten in de regionale verkeersinfrastructuur.

In het coalitieakkoord 2007-2011 van de Provincie Zuid-Holland is het volgende afgesproken:

- het teeltareaal dient in stand te blijven;
- als kritische massa wordt 5800 ha aangehouden;
- bij een substantiële daling moet GS compensatiegebieden aanwijzen om het teeltareaal op pijl te houden;
- compensatiegebieden moeten duurzaam ontwikkeld worden.

Volgens de jaarlijkse monitor van de provincie Zuid-Holland neemt het teeltareaal in de glastuinbouwsector de afgelopen jaren alleen maar verder af. Indien er niks gebeurt zal het teeltareaal in 2010 onder de 5400 hectare zakken en alleen nog maar verder afnemen de komende jaren.

Gelet op de economische waarde die de Greenports in Nederland vertegenwoordigen heeft de provincie Zuid-Holland zich tot doel gesteld om nieuwe grootschalige glastuinbouwgebieden aan te wijzen. Hiermee wordt voorkomen dat het teeltareaal verder afneemt, waarmee tevens de economische waarde van de Greenports veilig gesteld is.

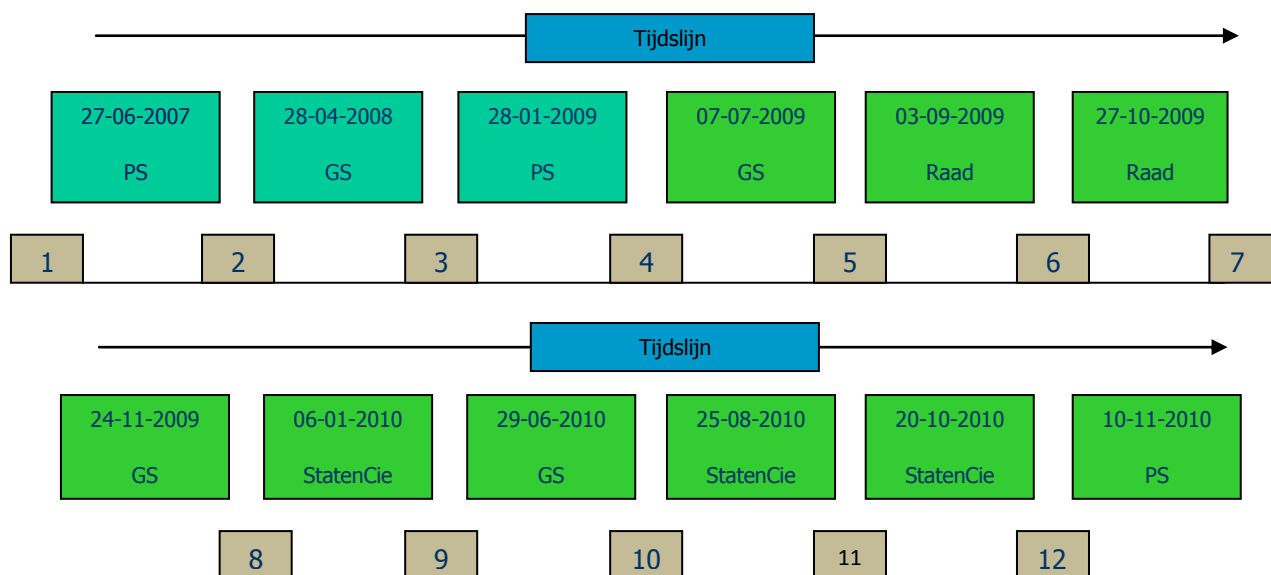
Reeds in 2008 is door de provincie Zuid-Holland een verkennende studie gedaan naar mogelijke locaties voor grootschalige glastuinbouw in de provincie (Arcadis, 2008). Hieruit kwamen twee locaties als beste optie naar voren, namelijk de nieuwe fusiegemeente Kaag en Braassem en de gemeente Oostflakkee. Om te kunnen verklaren waarom het proces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied op deze wijze verlopen is, is het interessant om te onderzoeken op welke manier de gemeente Oostflakkee in dit proces betrokken is geraakt. Met andere woorden: hoe is de gemeente Oostflakkee op de agenda gekomen, als het gaat om de vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie? Om een antwoord te vinden op deze vraag, dient het proces van agendavorming stapsgewijs ontrafeld te worden.

4.3 Reconstructie in beslismomenten

Zoals in het vorige hoofdstuk reeds beschreven is vormt het vaststellen van de beslismomenten de eerste stap in de reconstructie van het proces, waardoor de stagnatie in het proces achterhaald kan worden. Voor het vaststellen van de beslismomenten zijn de besluiten van formele bestuursorganen als uitgangspunt genomen.

Aangezien in deze situatie het college van Provinciale Staten de laatste stem heeft, zijn de besluiten van dit orgaan als leidend aangehouden, van waaruit is 'teruggerekend' naar de andere organen. Hieruit komt voor het proces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie de volgende tijdslijn voort:

Figuur 13: Reconstructie besluitvorming naar beslismomenten



1-12 = besluitvormingsrondes die zich voltrekken in een beleidsarena

datum/ orgaan = beslismomenten

= proces agendavorming

= proces besluitvorming

Op 27 juni 2007 heeft PS (naar aanleiding van een ingediende motie bij de behandeling van een streekplanherziening) aan GS opdracht gegeven om op zoek te gaan naar nieuwe duurzame glastuinbouwlocaties. Vervolgens heeft GS op 28 april 2008 het Actieprogramma Greenports opgesteld. Op 28 januari 2009 heeft PS ingestemd met het voorstel om de locaties Oostflakkee en Kaag en Braassem verder te onderzoeken, waarmee de gemeente Oostflakkee definitief op de agenda terecht gekomen is voor deze ontwikkeling. Deze eerste drie beslismomenten behoren daarmee tot het proces van agendavorming. De overige beslismomenten worden ondergebracht in het besluitvormingsproces en komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4.4 Het codeerschema

Met behulp van het codeerschema is onderzocht welke condities bijdragen aan de voortgang van het proces van agendavorming en op welke momenten dat gebeurt. Daarnaast is gekeken welke theoretische elementen terug komen in dit onderzoek en welke elementen een aanvulling vormen op de theorie van Kingdon. Het volgende codeerschema is hiervoor als uitgangspunt gebruikt (zie hoofdstuk 2):

Figuur 14 : Codeerschema agendavorming

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Indicatoren		Verwijzing naar onderzoeken
2	Gebeurtenissen		Verwijzing naar concrete gebeurtenissen
3	Feedback		Verwijzing naar rapporten en evaluaties
1	Technische inpasbaarheid	1) beschikbare ruimte	Aantal ha, ruimte
		2) landschappelijke inpassing	Inpassing, open structuur landschap
		3) duurzame bronnen	Duurzaamheid, WKK, biovergisting
		4) Bereikbaarheid locatie	Transport, wegenstructuur, bereikbaarheid, files
2	Dominante waarden		Verwijzing naar vastgesteld beleid
3	Toekomstbestendigheid	1) Sector	Economisch belang Greenports
		2) Oplossing	Innovatie/ nieuwe technieken
1	Nationale gemoedstoestand		Vertrouwen, gevoel, economische neergang, crisis
2	Georganiseerde politieke krachten		Verwijzing naar andere (politieke) partijen
3	Positie overheidsorganen	1) indirect	Gevolgde procedure zoals op papier beschreven
		2) direct	Verwijzing naar procedure en bevoegdheden
1	Situatie, Persoon, Gebeurtenis		Verwijzing naar persoonlijke voorkeuren

 = Probleemstroom

 = Politieke stroom

 = Beleidsstroom

 = Policy window/ entrepreneur

Met behulp van dit codeerschema is onderzocht welke elementen terugkomen in het proces van agendavorming in de gemeente Oostflakkee. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de verschillende beslismomenten. Daarnaast is een onderscheid gemaakt naar de verschillende actoren die in deze arena's een rol hebben gespeeld.

4.5 De condities voor voortgang

De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in een tabel. De indeling van de tabel komt overeen met de onderverdeling van het definitieve codeerschema. Het definitieve codeerschema komt aan de orde in paragraaf 4.6.1.

De 1,2 en 3 (boven) staan voor de drie beslismomenten in het proces. Onder de cijfers staat aangegeven om welk orgaan het gaat. De cijfers links in de tabel verwijzen naar het codeerschema en de cijfers rechts in de tabel geven weer hoe vaak bepaalde elementen voorkomen (per beslisronde).

Figuur 15 : resultaten onderzoek agendavormingsproces

			1	1	2	3	3
			GS	PS	GS	GS	PS
1						1	7
2				2		1	4
3					1	3	8
1	1	1					
		2					3
	2	1			1		2
		2			1		1
	3	1			1		
		2		2	1		
	4						1
2				3	1	1	10
3		1		1	1		2
		2					1
1		1					
		2					
2		1					2
		2			1		5
3					1	1	1
1							1

 = Probleemstroom

 = Politieke stroom

 = Beleidsstroom

 = Policy window/ entrepreneur

Met behulp van de resultaten uit bovenstaande tabel is onderzocht in hoeverre de theoretische elementen hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. De analyse van deze resultaten wordt hieronder nader uitgewerkt. Daarnaast is gekeken in hoeverre dit onderzoek bijdraagt aan de uitbreiding van de theoretische elementen (inductie). Dit aspect komt in paragraaf 4.6 aan de orde.

4.5.1 De theoretische elementen in de probleemstroom

De probleemstroom bestaat uit de percepties van problemen die door beleidsmakers als politiek en beleidsmatig relevant worden geacht (Kingdon, 1984: 119). In deze stroom spelen drie elementen een rol die met behulp van het codeerschema onderzocht zijn, namelijk indicatoren, gebeurtenissen en feedback (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.1.1). Deze drie elementen worden hieronder nader uitgewerkt.

4.5.1.1 Indicatoren

Uit het onderzoek blijkt dat er vooral door PS gebruik wordt gemaakt van dit element en dan met name bij het derde beslismoment, voorafgaand aan de definitieve beslissing of Oostflakkee al dan niet op de agenda komt voor een onderzoek naar de vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie. PS verwijst met name naar de onderzoeken die in aanloop naar dit proces gedaan zijn, namelijk de onderzoeken van Grontmij en Arcadis.

De heer Letschert (PvdA), PS 28 januari 2009:

(...) Alleen wat mij toch wel hogelijk verbaast is het feit dat u hier in de Staten zegt dat er onderzoek is gepleegd naar West-Brabant, Terneuzen, u noemde nog andere locaties. Waarom weten wij dat als PS niet? Waarom is dat ook niet meegewogen in het voorstel wat nu voorligt? Het is zo sec, de drie locaties zijn het en daar hebt u het mee te doen. Die indruk wekt het op zijn minst. Dus ik denk dat wij niet voldoende zijn geïnformeerd over de resultaten van de onderzoeken die u blijkbaar hebt gedaan (...).

Deze quote laat zien dat er door Statenleden enigszins verbolgen wordt gereageerd op het feit dat ze niet bekend zijn met de onderzoeken van Grontmij en Arcadis, die aan het voorstel ten grondslag liggen. Deze 'frustratie' komt meerdere keren naar voren gedurende de behandeling in de Staten.

4.5.1.2 Gebeurtenissen

Er wordt door PS in beperkte mate verwezen naar concrete gebeurtenissen, tijdens het eerste en laatste beslismoment. Het gaat dan bijvoorbeeld om de behandeling van een streekplanherziening, waardoor er glastuinbouw bestemmingen dreigen te verdwijnen.

De heer Van der Stoep (CDA), PS 27 juni 2007:

(...) Het is ons opgevallen dat ook in deze herziening nogal wat plannen worden genoemd waarbij glasopstanden worden gesloopt om woningbouw en bedrijvengroei mogelijk te maken. Wij beseffen dat er steeds meer woningen gebouwd moeten worden (...), maar aantasting van het glastuinbouwareaal dreigt bij substantiële vermindering van het aantal ha teeltareaal.

Deze quote illustreert hoe een streekplanherziening (concrete gebeurtenis) ertoe leidt dat 'glastuinbouw' opeens onderwerp van gesprek wordt.

4.5.1.3 Feedback

Dit element heeft betrekking op onderzoeken die feedback-informatie geven, zoals evaluaties en monitors. Vooral bij het laatste beslismoment komt dit element vaak terug. Hierbij wordt (door PS) meestal verwezen naar de Glasmonitor. In dit document staat aangegeven hoe de glastuinbouw zich in Nederland ontwikkelt.

De heer Dijkhoff (Groenlinks), PS 28 januari 2009:

(...) Een ander argument is de 5800 ha die wij toch in stand zullen moeten houden. Daar ontbreekt eigenlijk ook een analyse over hoe het nu komt dat het aantal hectare omlaag is gegaan. Het is een rekenfout in de Glasmonitor.

Uit deze quote blijkt dat de Statenleden het niet eens zijn over de inhoud van de glasmonitor. De getallen uit de glasmonitor worden gedurende de behandeling in PS meerdere malen aan de orde gesteld.

4.5.2 De theoretische elementen in de beleidsstroom

De beleidsstroom bestaat uit een grote variëteit aan ideeën die in wisselende mate worden aanvaard, verworpen of gecombineerd. De mate waarin een idee overleeft wordt bepaald door een aantal factoren, namelijk technische inpasbaarheid, dominante waarden en toekomstbestendigheid. Deze elementen worden hieronder nader uitgewerkt.

4.5.2.1 Technische inpasbaarheid

Dit element valt uiteen in vier verschillende onderwerpen, namelijk de beschikbare ruimte, landschappelijke inpassing, duurzame bronnen en de bereikbaarheid van de locatie. Door zowel GS als door PS wordt dit element in beperkte mate aangehaald, waarbij het accent ligt op de aspecten 'ruimte' en 'dubbel ruimtegebruik'.

Motie 119/6020 van leden Hoogendam, Dijkhoff, Wenneker, Van Vliegen, Letschert over een onderzoek papieren glas op gewenste glastuinbouwlocaties, PS 28 januari 2009: (...) Constatende dat er in de provincie Zuid-Holland door de schaarse ruimte, uiterst zorgvuldig moet worden omgegaan met ruimteclaims; Overwegende dat door niet voor glastuinbouw gebruikt 'fysiek' glas, op locaties waar glastuinbouw gewenst is, opnieuw geschikt te maken voor glasteelt niet alleen het netto glastuinbouwareaal wordt versterkt, maar ook de verrommeling van het landschap wordt tegengegaan (...).

Deze motie illustreert waar voor een aantal leden van PS het accent ligt als het gaat om technische inpasbaarheid. Overigens is deze motie in een later stadium weer ingetrokken, omdat er een amendement wordt aangenomen (87/6020) waarin een verbreding van het onderzoek naar de twee locaties wordt voorgesteld, waar deze motie eigenlijk in opgenomen is.

4.5.2.2 Dominante waarden

De dominante waarden verwijzen naar vastgesteld beleid. Dit element speelt een grote rol in het proces van agendavorming. Vooral PS bedient zich van dit element, met name door verwijzingen naar het Coalitieakkoord 2007-2011.

Een discussie tussen de heer Letschert (PvdA) en gedeputeerde Van Dijk (CDA), PS 28 januari 2009:

Letschert: ik heb toch een beetje het gevoel dat u ook erg sterk vasthoudt aan de kwantitatieve discussie, namelijk de 5800 ha. De essentie van mijn verhaal is om te kijken of er argumenten zijn die tot gevolg hebben dat het areaal daadwerkelijk lager kan zijn (...).

Van Dijk: Maar het punt is juist dat het Coalitieakkoord ook daar u aan bindt dat wij daar wel naar kijken en wel die 5800 ha centraal stellen. Dat staat in het Coalitieakkoord. Die opdracht hebt u dus aan dit bestuur gegeven om ervoor te zorgen dat het productieareaal op peil blijft (...).

Letschert: Dat deel ik (...), maar daarom moet je ook een integrale afweging maken van alle factoren die invloed kunnen hebben de positie van de glastuinbouw in de toekomst. Dat kan betekenen dat de 5800 ha waar wij ook nog steeds voor staan, dat staat in het Coalitieakkoord, op een andere manier moet worden ingevuld.

Van Dijk: Nee, want dan zadelt u mij nu op met een mooie procesopdracht om een fantastisch onderzoek te doen naar alle mogelijke sectoren in het land die voor onze provincie van belang zouden kunnen zijn (...).

Deze quote illustreert de discussie tussen Statenlid Letschert en gedeputeerde Van Dijk over de 5800 ha- grens uit het Coalitieakkoord. Het Statenlid stelt de 5800 ha ter discussie, maar hij is aan de andere kant ook gebonden aan het coalitieakkoord. De heer Van Dijk wijst hem hierop en op de gevolgen van het op andere wijze invullen van de 5800 ha.

4.5.2.3 Toekomstbestendigheid

De toekomstbestendigheid komt slecht in beperkte mate naar voren, voornamelijk bij verwijzingen naar het economisch belang van de Greenports.

Motie M13/ 5824 door de leden Van der Stoep, Waterman, Blauw en Van Dieren over compensatiegebied Glastuinbouw, PS 27 juni 2007:

(...) Overwegende dat de glastuinbouw een belangrijke bijdrage levert aan de economische ontwikkeling en de welvaart in Zuid-Holland;

Overwegende dat terugval van de omvang van deze sector de positie van deze bedrijfstak gedurende een aantal jaren in gevaar brengt (...).

Deze motie (aangenomen) vormde de aanleiding voor het onderzoek naar de compensatiemogelijkheden voor glastuinbouw. In de inleiding van de motie wordt verwezen naar de toekomst van de sector.

4.5.3 Theoretische elementen in de politieke stroom

De stroom van politieke gebeurtenissen zijn de politieke gebeurtenissen die los staan van de voorgaande stromen (Kingdon, 1984: 45). Hierbij spelen een aantal elementen een rol, namelijk de nationale gemoedstoestand, de georganiseerde politieke krachten en de positie van overheidsorganen. Deze elementen worden hieronder nader behandeld.

4.5.3.1 Nationale gemoedstoestand

In het agendavormingstraject wordt niet naar dit element verwezen.

4.5.3.2 Georganiseerde politieke krachten

Het element 'georganiseerde politieke krachten' valt uiteen in 'draagvlak' en in 'verwijzingen naar andere (politieke) partijen'. In dit traject heeft het laatste element een rol gespeeld, onder meer door verwijzing naar coalitiepartners.

De heer Raap (D66), Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie van 6 januari 2010:

Het compenseren van areaal kan worden heroverwogen. Die discussie dient dan in coalitieverband gevoerd te worden.

Deze quote illustreert hoe het politieke krachtenveld in PS georganiseerd is. Volgens de heer Raap dient de discussie in coalitieverband gevoerd te worden. Hij verwijst hierbij naar het politieke krachtenveld, ofwel de verdeling coalitie vs. oppositie.

4.5.3.3 Positie overheidsorganen

Er wordt slechts zeer beperkt naar dit element verwezen. Dit element komt bijvoorbeeld aan de orde indien door GS een bepaald voorstel ter besluitvorming aan PS wordt voorgelegd.

Besluitenlijst GS 28 april 2008:

(...). 7. 5 minutenversie en Voordracht aan PS vastgesteld, waarbij het Actieplan Greenports ter vaststelling aan PS wordt aangeboden (...).

Dit besluit illustreert de positie van de overheidsorganen, namelijk dat GS voorstellen doet die door PS vastgesteld moeten worden.

4.5.4 Policy Window

Het policy window waarin de drie stromen bij elkaar komen (Kingdon, 1984: 165), is lastig te achterhalen uit het beschikbare materiaal. Opvallend is dat de gemeente Oostflakkee niet voorkomt in de eerste twee beleidsarena's, voorafgaand aan de beslismomenten 1 en 2. Bovendien wordt de gemeente Oostflakkee ook niet genoemd in het Actieprogramma Greenports 2008. Het lijkt wel of de gemeente Oostflakkee uit het niets in het voorstel van GS aan PS verschijnt. Dit wordt ook door PS opgemerkt. Tijdens de vergadering van 28 januari 2009 stelt de heer Letschert (PvdA) (citaat):

Het is absoluut niet mijn bedoeling om zetten te gaan herhalen. Alleen wat mij toch wel hogelijk verbaast is het feit dat u nu hier in de Staten zegt dat er onderzoek is gepleegd naar West-Brabant, Terneuzen en u noemde nog andere locaties. Waarom weten wij als PS dat niet? Waarom is dat ook niet meegewogen in het voorstel wat nu voorligt? Het is zo sec, deze drie locaties zijn het, en daar hebt u het mee te doen. Die indruk wekt het op zijn minst. Dus ik denk dat wij niet voldoende zijn geïnformeerd over de resultaten van de onderzoeken die u blijkbaar hebt gedaan. En ik vraag u natuurlijk niet om daar nog eens een keer door te gaan, dat is duidelijk. Maar het is wel helder voor ons, ook om een goede afweging te maken, en dat kan ik op dit moment niet, dat de Staten deze informatie van u moeten krijgen. Einde citaat.

Verantwoordelijk gedeputeerde Van Dijk komt hierop terug, waarbij hij aangeeft dat er onderzoeken zijn gedaan door Grontmij en Arcadis. Deze onderzoeken zijn in opdracht van GS uitgevoerd. Uit beide rapporten kwamen vier verschillende locaties naar voren (dus twee maal vier locaties). GS heeft op basis van deze studies een afweging gemaakt, waarbij besloten is Oostflakkee en Kaag en Braassem nader te onderzoeken. Ondanks het feit dat deze onderzoeken dus de basis vormen voor het voorstel dat aan PS is voorgelegd, is PS dus niet op de hoogte van deze onderzoeken. De stukken zijn ook niet bij de openbare stukken voor de vergadering gevoegd. Hieruit kan dus niet achterhaald worden waarom de gemeente Oostflakkee in beeld is gekomen in dit proces en op welke manier de drie stromen bij elkaar gekomen zijn.

4.5.5 Policy Entrepreneur

Kingdon spreekt in zijn theorie over agendavorming over een policy window, danwel een policy entrepreneur die ertoe kan bijdragen dat een onderwerp op de agenda komt (Kingdon, 1984:165).

Uit het schriftelijke materiaal volgt een aanwijzing dat in dit kader sprake is van een zogenaamde policy entrepreneur. Tijdens de PS vergadering op 28 januari 2009 wordt door de heer Dijkhoff (Groenlinks) opgemerkt:

(...) Het is een beetje een woordenspel om te zeggen dat er bestuurlijk draagvlak is, omdat er een bestuurder rondloopt die er wel naar wil kijken. Wat er in ieder geval niet is, is politiek draagvlak. Dat geldt in ieder geval voor de gemeente Oostflakkee, waar de gemeenteraad er flink tegen was.

Niet duidelijk is naar welke bestuurder er wordt verwezen, maar het vermoeden bestaat dit de burgemeester van de gemeente Oostflakkee is, de heer Heijkoop. In zijn nieuwjaarstoespraak van 7 januari 2008 heeft hij reeds aangegeven dat de gemeente Oostflakkee serieus onderzoek moet doen naar de mogelijkheid een grootschalig glastuinbouwgebied te vestigen. Deze uitspraak deed hij slechts een half jaar nadat GS van PS de opdracht hadden gekregen om compensatiegebieden te zoeken voor glastuinbouw (27 juni 2007), maar nog voordat GS het Actieprogramma Greenports had vastgesteld en voordat de gemeente Oostflakkee voor het eerst werd genoemd tijdens de behandeling in PS op 28 januari 2009.

Tijdens een interview (zie bijlage) met de heer Heijkoop in het kader van dit onderzoek is gevraagd in hoeverre de heer Heijkoop voorstander was van deze ontwikkeling en of hij van mening was dat deze mening van invloed is geweest op het agendavormingsproces. Hierbij heeft hij aangegeven dat hij een groot voorstander was van deze ontwikkeling. Hij sluit bovendien niet uit dat Oostflakkee daarom in beeld is gekomen bij GS. Hij geeft hierbij aan dat hij in andere dossiers de besluitvorming van de gemeente Oostflakkee heeft kunnen beïnvloeden, waardoor GS wellicht gedacht heeft dat dit met glastuinbouw ook zou lukken. Hij sluit deze gedachtegang niet uit.

Deze uitspraken zijn in een interview met de heer Van der Valk (voormalig wethouder gemeente Oostflakkee) ter sprake gekomen (zie bijlage). Hij geeft aan dat zowel de heer Heijkoop als dhr. Van Dijk lid zijn van het CDA, dus dat kan een rol spelen. Hij spreekt niet duidelijk uit of dhr. Heijkoop ervoor heeft gezorgd dat de gemeente Oostflakkee op de agenda is gekomen, maar hij laat zich wel uit over de rol die de heer Heijkoop hierbij gespeeld heeft. De heer Van der Valk is van mening dat de heer Heijkoop 'niet handig gemanoeuvreerd' heeft door de wijze waarop hij getracht heeft het onderwerp glastuinbouw op de politieke agenda in de gemeente Oostflakkee te zetten. Een burgemeester dient zich volgens hem onafhankelijk op te stellen, hij dient zich niet inhoudelijk met politiek gevoelige dossiers bezig te houden.

4.6 Conclusie condities voor voortgang agendavormingsproces

In dit onderzoek wordt getracht de uitkomst van het proces te verklaren, door te onderzoeken welke condities hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. Hiertoe zijn - met behulp van een aantal bestuurskundige theorieën - elementen achterhaald die van invloed zijn geweest op het proces. Vervolgens is gekeken in hoeverre deze elementen daadwerkelijk een bijdrage hebben geleverd aan de voortgang van het proces. Dit onderdeel staat hier centraal.

In de volgende paragraaf wordt vervolgens aandacht besteed aan de uitkomsten van dit onderzoek, afgezet tegen de bestuurskundige theorieën die zijn gebruikt in dit onderzoek. In het laatste hoofdstuk tenslotte wordt de hoofdvraag beantwoord.

De eerste keer dat er concreet over een onderzoek wordt gesproken naar compensatiemogelijkheden voor de vestiging van nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties, is tijdens de vergadering van PS van 27 juni 2007. Naar aanleiding van de behandeling van de startnotitie voor de zevende herziening van het Streekplan Zuid-Holland West 2003 wordt een motie (M13/5824) ingediend waarin dit onderzoek beschreven is. De motie wordt door middel van hand op steken aangenomen.

Door het aannemen van de motie M13/5824 wordt het college van GS opgedragen om aan de slag te gaan met een onderzoek naar compensatiegebieden. Mede naar aanleiding hiervan wordt bijna een jaar later door GS het Actieprogramma Greenports vastgesteld (8 april 2008).

PS besluit uiteindelijk op 28 januari 2009 om in te stemmen met een onderzoek naar de mogelijkheden voor de vestiging van grootschalige glastuinbouw in de gemeente Oostflakkee (en Kaag en Braassem). Hierdoor is de gemeente Oostflakkee definitief op de agenda terecht gekomen.

Uit het onderzoek blijkt dat er enkele elementen kunnen worden benoemd die hebben bijgedragen aan (de voortgang van) het proces in fase van agendavorming. De belangrijkste elementen zijn (in die volgorde):

1. Dominante waarden (beleidsstroom): verwijzing naar Coalitieakkoord 2007-2011;
2. Feedback en indicatoren (probleemstroom): verwijzing naar de onderzoeken van Arcadis en Grontmij, alsmede de Glasmonitor;
3. Georganiseerde politieke krachten (politieke stroom): verwijzing naar andere (politieke) partijen.

Opvallend is dat de inhoudelijke elementen zoals de technische inpasbaarheid geen rol van betekenis spelen, evenals de toekomstbestendigheid van de sector en de nationale gemoedstoestand. Het lijkt in deze fase vooral te gaan om de gemaakte afspraken (coalitieakkoord), de onderzoeken die zijn gedaan en het politieke krachtenveld. Deze elementen worden door de voorstanders gebruikt als houvast terwijl ze door de tegenstanders juist ter discussie worden gesteld.

Om de hoofdvraag van dit onderzoek – verklaren van het proces – te kunnen beantwoorden, dienen deze theoretische elementen te worden vertaald naar de praktijk, door aan te geven op welke wijze deze theoretische elementen hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. Welke condities speelden hierbij een rol?

Het element 'feedback en indicatoren' heeft betrekking op verschillende onderzoeken (Arcadis, Grontmij, Glasmonitor). Dit element speelt een grote rol in de probleemstroom. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit element slechts in beperkte mate heeft bijgedragen aan de voortgang van het proces. PS geeft immers aan niet content te zijn met het feit dat ze de onderzoeken niet kennen (Arcadis en Grontmij). Daarnaast wordt de tekst en de aantallen hectares uit de Glasmonitor regelmatig ter discussie gesteld. Hieruit blijkt dat de elementen feedback en indicatoren alleen hadden kunnen bijdragen aan de voortgang van het proces indien iedereen van de onderzoeken op de hoogte was en de inhoud ook door iedereen gedragen werd.

Deze condities ontbraken in dit proces, waardoor deze elementen geen bijdrage hebben geleverd aan de voortgang van het proces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie.

Het element 'dominante waarden' heeft betrekking op afspraken tussen partijen, in dit geval het Coalitieakkoord 2007-2011. Ook dit element heeft niet bijgedragen aan de voortgang van het proces, dit element lijkt de voortgang juist negatief beïnvloed te hebben. De afspraken die zijn vastgelegd in het coalitieakkoord worden keer op keer ter discussie gesteld (in verschillende gremia).

De heer Van Dieren (Statenlid SGP) geeft hiervoor de volgende verklaring:

Dit was een coalitieakkoord, opgesteld onder leiding van de winnende en grootste fractie, het CDA. Het CDA heeft een sterke glastuinbouw lobby. In die tijd was het CDA de grootste partij in het Westland, met ongeveer 50% van de stemmen. De VVD was hier ook wel een voorstander van, maar zat daar minder geharnast in. De PvdA was hier geen voorstander van. De CU/SGP zat hier weer een beetje tussenin.

Dit doel stond ook in de coalitieovereenkomst in de periode daarvoor. Het was dus een onderhandelingsresultaat, op dit onderdeel gewonnen door het CDA.

Waarom dit aangehaald. Wel, om de vraag te beantwoorden wanneer het met betrekking tot de zoeklocatie is misgegaan. De kiem daarvan ligt in de totstandkoming van de coalitieovereenkomst in 2007. Omdat per saldo er maar 1 partij van harte achter deze zinsnede stond. Terwijl dit door de praktijk al achterhaald was.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het element 'dominante waarden' juist een negatief effect heeft gehad op de voortgang van het proces. De afspraken uit het coalitieakkoord 2007-2011 blijken niet breed gedragen onder de partijen, waardoor de voortgang van het proces in gevaar komt. Dit element kan dus pas bijdragen aan de voortgang van een proces, indien er daadwerkelijk sprake is van breed gedragen afspraken tussen de betrokken partijen.

Het element 'georganiseerde politieke krachten' heeft betrekking op de verwijzing naar andere politieke partijen (coalitiepartners). Dit element heeft een grote rol gespeeld in de probleemstroom. Uit het onderzoek komt niet duidelijk naar voren of dit element een positieve, dan wel een negatieve invloed heeft gehad op de voortgang van het proces. In sommige gevallen wordt op een negatieve wijze naar andere partijen verwezen ('U houdt zich niet aan het coalitieakkoord'), terwijl in andere gevallen deze verwijzing juist positief is ('wij zijn het eens met de VVD, die vasthoudt aan de 5800 hectare areaal'). Dit element kan dus bijdragen aan de voortgang van het proces, indien partijen elkaar versterken. In dit proces heeft dit element twee kanten op gewerkt, waarbij de bijdrage aan de voortgang van dit proces dus als het ware opgeheven wordt. Dit element kan dus alleen bijdragen aan de voortgang van het proces onder de conditie dat de verwijzing naar andere partners positief is, en niet door andere partijen teniet wordt gedaan.

4.6.1 Conditie voor voortgang in relatie tot de theorie

De condities die in dit onderzoek naar voren komen, komen voort uit de theorie van Kingdon over agendavorming (zie hoofdstuk 2). Door de theoretische elementen uit deze theorie te gebruiken in het onderzoek is achterhaald in hoeverre deze elementen bijdragen aan de voortgang van het proces.

De theoretische elementen zijn met behulp van open codering achterhaald. Hiervoor is gebruik gemaakt van een codeerschema (zie paragraaf 4.4). Gedurende het onderzoek is gebleken dat het codeerschema niet geheel voldeed. Bij nadere bestudering van het beschikbare materiaal bleek dat de woorden/ criteria die waren geformuleerd om de theoretische elementen in het materiaal te kunnen herkennen niet geheel juist waren. De woorden en criteria waren gebaseerd op een eerste verkenning van al het materiaal, dat wil zeggen alle onderzoeksrapporten, verslagen, brieven, e-mails etc. Echter, de inhoud van de rapporten speelt in dit onderzoek eigenlijk geen rol, terwijl de verslagen van PS en GS juist wel een grote rol hebben gespeeld. De relevante woorden/ criteria dienden dus vooral gebaseerd te worden op hetgeen uit de verslagen naar voren is gekomen.

Met het doorlopen van de stappen van de onderzoeksslang van Boeije zijn deze woorden steeds verder aangepast en bijgesteld, waarna het beschikbare materiaal steeds nogmaals is doorlopen om deze verfijning steeds verder door te voeren.

Bij het element 'technische inpasbaarheid' is bij het onderscheid 'duurzame bronnen' het aspect dubbel ruimtegebruik toegevoegd, in plaats van de specifieke benaming van de duurzame bronnen. Bij 'bereikbaarheid locatie' zijn de losse elementen vervangen door 'verwijzingen naar infrastructuur', omdat deze elementen grotendeels op hetzelfde neerkomen en zo weinig genoemd worden dat ze beter onder een noemer geschaard kunnen worden.

Bij de politieke stroom is onder het element 'nationale gemoedstoestand' om dezelfde reden de term 'economische neergang' geplaatst, als vervanging van alle losse signaalwoorden.

Bij het onderdeel 'georganiseerde politieke krachten' is naast de verwijzing naar andere politieke partijen tevens het woord 'draagvlak' toegevoegd. Gedurende het onderzoek bleek dit element een belangrijke rol te spelen in de politieke stroom, als onderdeel van de georganiseerde politieke krachten.

Als laatste is het onderscheid in de positie van overheidsorganen verwijderd, omdat dit onderscheid alleen indirect waar te nemen is door de gevolgde procedure te bestuderen, dit onderscheid kan niet aan de hand van signaalwoorden uit de tekst worden gehaald.

Deze aanpassingen – tot stand gekomen door toepassing van de onderzoeksslang van Boeije – hebben geleid tot het volgende, definitieve codeerschema:

Figuur 16 : Definitief codeerschema agendavormingsproces

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Indicatoren		Verwijzing naar onderzoeken
2	Gebeurtenissen		Verwijzing naar concrete gebeurtenissen
3	Feedback		Verwijzing naar rapporten en evaluaties
1	Technische inpasbaarheid	1) beschikbare ruimte	Aantal ha, ruimte
		2) landschappelijke inpassing	Ruimtelijke kwaliteit, open structuur landschap
		3) duurzame bronnen	Duurzaamheid, dubbel ruimtegebruik
		4) Bereikbaarheid locatie	Verwijzingen naar infrastructuur
2	Dominante waarden		Verwijzing naar vastgesteld beleid
3	Toekomstbestendigheid	1) Sector	Economisch belang Greenports
		2) Oplossing	Innovatie/ nieuwe technieken
1	Nationale gemoedstoestand		Vertrouwen, economische neergang,
2	Georganiseerde politieke krachten		Draagvlak, verwijzing naar andere (politieke) partijen
3	Positie overheidsorganen		Verwijzing naar procedure en bevoegdheden
1	Situatie, Persoon, Gebeurtenis		Verwijzing naar persoonlijke voorkeuren

Uit een vergelijking van beide codeerschema's volgt dat het onderzoek niet tot nieuwe, theoretische elementen geleid heeft. Opvallend is echter dat een element niet terugkomt in het onderzoek, namelijk de nationale gemoedstoestand (politieke stroom). Er wordt daarnaast ook zeer beperkt verwezen naar het element 'positie van overheidsorganen (politieke stroom). Hieruit volgt dat de politieke stroom een ondergeschikte rol inneemt ten opzichte van de andere stromen in deze theorie, namelijk de beleidsstroom en de probleemstroom. Omgekeerd heeft de beleidsstroom de grootste bijdrage geleverd aan het agendavormingsproces, gevolgd door de probleemstroom. Van belang hierbij is tevens om na te gaan in hoeverre de verschillende stromen hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces.

Nu reeds duidelijk is geworden dat de elementen van de verschillende stromen niet, of slechts in beperkte mate hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces, volgt hier logischerwijs uit dat dit ook voor de verschillende stromen geldt. De elementen uit de beleidsstroom lijken zelfs een negatieve bijdrage te hebben geleverd aan de voortgang van het proces.

Dit in ogenschouw nemend en gelet op het feit dat bepaalde elementen uit de politieke stroom helemaal niet terugkomen, kan gesteld worden dat de probleemstroom in dit onderzoek de meest positieve bijdrage heeft geleverd aan de voortgang van het proces, zij het slechts in beperkte mate.

4.7 Eindconclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de theoretische elementen 'feedback en indicatoren' (probleemstroom), 'dominante waarden' (beleidsstroom) en 'georganiseerde politieke krachten' (politieke stroom) in het agendavormingsproces de grootste rol hebben gespeeld. Daarbij is de beleidsstroom (dominante waarden) het meest dominant, gevolgd door de probleemstroom (feedback en indicatoren) en als laatste de politieke stroom (georganiseerde politieke krachten). De beleidsstroom lijkt hiermee de grootste bijdrage te hebben geleverd aan het proces.

Echter, uit het onderzoek komt tevens naar voren dat de genoemde elementen niet, of slechts in beperkte mate hebben bijgedragen aan de voortgang van het agendavormingsproces. De condities die hiervoor vereist zijn (breed gedragen afspraken tussen betrokken partijen, inhoudelijk goede onderzoeken die bekend zijn bij partijen en vertrouwen/ positieve verwijzingen naar andere partijen) ontbreken in aanloop naar dit proces. Een belangrijke vraag die hierbij naar voren komt is hoe het mogelijk is dat de gemeente Oostflakkee toch op de agenda terecht is gekomen.

Een verklaring hiervoor kan zijn dat een policy entrepreneur heeft bijgedragen aan het op de agenda zetten van de gemeente Oostflakkee, daarbij gebruik makend van het politieke krachtenveld en de dominante waarden (coalitieakkoord) en onder verwijzing naar de relevante onderzoeken.

Burgemeester Heijkoop van de gemeente Oostflakkee lijkt in dit proces een rol gespeeld te hebben als policy entrepreneur. Deze stelling volgt echter niet expliciet uit het beschikbare materiaal, maar volgt impliciet vanuit de gehouden interviews. Niet duidelijk wordt echter in hoeverre hij een bijdrage geleverd heeft aan het bij elkaar brengen van de drie stromen, ofwel het creëren van het zogenaamde 'policy window'.

In hoofdstuk zes wordt hier nader aandacht aan besteed, in de eindconclusie van het onderzoek.



Hoofdstuk 5

Conditie voor voortgang in het besluitvormingsproces

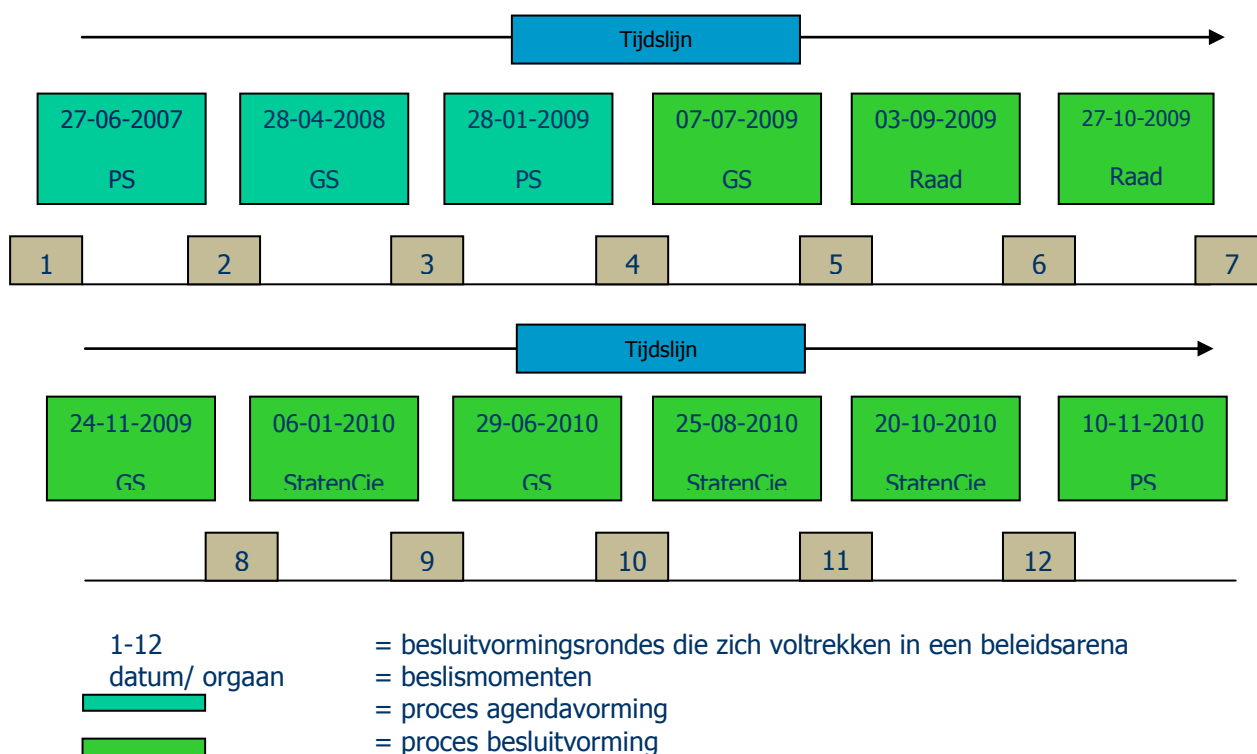
5.1 Inleiding

Uit de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden hoe dit onderzoek is opgezet en welke theorieën aan dit onderzoek ten grondslag liggen. Daarnaast is aandacht besteed aan (de condities voor voortgang in) het agendavormingsproces. Nu duidelijk is welke geschiedenis aan het proces ten grondslag ligt en op welke manier de gemeente Oostflakkee op de agenda terecht gekomen is, wordt het nu tijd om het besluitvormingsproces nader te bestuderen. Het besluitvormingsproces zal hieronder stap voor stap uiteengehaald worden aan de hand van de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman.

5.2 Reconstructie in beslistmomenten

Zoals reeds in het voorgaande hoofdstuk is beschreven bestaat de eerste stap van de reconstructie van het besluitvormingsproces uit het vaststellen van de beslistmomenten en de besluitvormingsronden die daaraan vooraf zijn gaan. De volgende tijdslijn komt hieruit voort:

Figuur 17: Reconstructie besluitvorming naar beslistmomenten



5.2.1 Toelichting reconstructie

Op 27 juni 2007 heeft PS aan GS opdracht gegeven om op zoek te gaan naar nieuwe duurzame glastuinbouwlocaties. Vervolgens heeft GS op 28 april 2008 het Actieprogramma Greenports vastgesteld. Op 28 januari 2009 heeft PS ingestemd met het voorstel om de locaties Oostflakkee en Kaag en Braassem verder te onderzoeken, waarmee de gemeente Oostflakkee definitief op de agenda terecht gekomen is voor deze ontwikkeling. Deze eerste drie beslismomenten behoren tot het proces van agendavorming en zijn reeds behandeld in hoofdstuk 4.

Het daadwerkelijke besluitvormingsproces begint zodra de gemeente Oostflakkee definitief op de agenda staat: in beleidsarena nummer 4, voorafgaand aan het besluit van GS van 7 juli 2009.

Op 7 juli 2009 heeft GS besloten dat nader onderzoek naar de waterhuishouding en ecologie noodzakelijk waren. Deze drie onderzoeken zijn in de raadsvergaderingen van Oostflakkee op 3 september en 27 oktober aan de orde geweest. Bij de laatste bijeenkomst was tevens gedeputeerde Van Dijk aanwezig om een toelichting te geven aan de gemeenteraad. Op 24 november 2009 is door GS besloten dat er voor beide locaties nog een inrichtingsplan en een businesscase moesten worden gemaakt. Al deze rapporten zijn op 6 januari 2010 behandeld in de Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie. De commissie besloot de onderzoeken niet te agenderen voor de PS vergadering en gaf GS de opdracht mee om nader onderzoek te doen naar andere locaties, waarbij tevens diende te worden gekeken naar buurgemeenten en 'sprokkellocaties'. Op 26 juni 2010 waren ook deze onderzoeken afgerond en heeft GS besloten om uiteindelijk twee scenario's voor te leggen aan PS. Dit voorstel is op 25 augustus 2010 besproken door de Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie en op 20 oktober 2010 is besloten de stukken te agenderen voor de PS vergadering van 10 november 2010. Op deze datum heeft PS uiteindelijk besloten geen grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee aan te wijzen.

Nu de formele beslismomenten duidelijk zijn, kan nader onderzocht worden hoe de beleidsarena's eruit zien en wat zich daarbinnen heeft afgespeeld. Hiertoe is gebruik gemaakt van de actor-, spel- en netwerkanalyse (Koppenjan & Klijn, 2004: 148).

5.3 De actoranalyse

De actoranalyse bestaat uit een aantal stappen, namelijk het bepalen van een uitgangspunt van het onderzoek, het inventariseren van de actoren, hun probleempercepties, strategieën en machtsbronnen. Deze stappen zijn hieronder verder uitgewerkt.

Voor dit onderzoek is het proces in de gemeente Oostflakkee als uitgangspunt genomen. Uit de eerste stap van de reconstructie van het besluitvormingsproces – het vaststellen van de beslismomenten – volgt als vanzelf welke actoren in dit proces een rol hebben gespeeld. Echter, door alleen aandacht te schenken aan de formele (bestuurs)organen ontstaat een te eenzijdig beeld van het proces. Gedurende het traject hebben meerdere actoren een rol gespeeld.

De actoren die een relevante rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces in de gemeente Oostflakkee, zijn (zie ook hoofdstuk 2):

- Provinciale Staten
- Gedeputeerde Staten
- Flora Holland
- Greenport Nederland
- LTO Glaskracht
- Gemeenteraad Oostflakkee
- B en W Oostflakkee
- Milieufederatie Zuid-Holland
- Comité Kassen Nee
- Inwoners Oostflakkee

5.3.1 Het codeerschema

Om de probleempercepties van de betrokken actoren te achterhalen, is tevens gebruik gemaakt van een systeem van open codering, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Hierbij is gebruik gemaakt van het volgende (voorlopige) codeerschema, wat is opgesteld aan de hand van een eerste inventarisatie van al het beschikbare materiaal.

Er is hierbij gekozen voor een onderverdeling naar ecologische, economische, politieke en demografische standpunten. Deze onderverdeling sloot goed aan bij een eerste inventarisatie van het beschikbare materiaal.

Figuur 18 : Voorlopig codeerschema actoranalyse

	Standpunten	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Ecologisch	1) Open landschap	Openheid, landschap (bescherming)
		2) Lichtvervuiling	Lichtuitstoot, lichtvervuiling
		3) Waterkwaliteit	Lozing brein, zoet/ zout – discussie, waterhuishouding
2	Economisch	1) Belang Greenports	Economisch belang, omzet, verwijzing naar BBP
		2) Opbrengend vermogen Oostflakkee	Meerwaarde, werkgelegenheid, spin-off
3	Politiek	1) Discussie Nut & Noodzaak	Urgentie, discussie over aantal ha.
		2) Commentaar politieke orde	Commentaar/ verwijzing naar politieke partijen/ coalities
		3) Relatie Oostflakkee-provincie Zuid-Holland	Oostflakkee als afvalputje, verwijzing naar ander beleid
4	Demografisch	1) Leefbaarheid in Oostflakkee	Kleine kernen, voorzieningen

Gedurende het onderzoek (met behulp van de stappen uit de onderzoeksslang van Boeije) is gebleken dat dit coderingsschema niet geheel voldeed. Er is daarom nog een vijfde onderscheid toegevoegd aan de lijst met standpunten, namelijk het 'technologische aspect', onderverdeeld naar duurzaamheid en innovatie.

Daarnaast is bij het onderdeel 'politiek' nog een extra onderscheid aangebracht, namelijk 'draagvlak'.

Deze aanpassingen hebben tot het volgende, definitieve codeerschema geleid ten behoeve van het onderzoek naar de probleempercepties van de betrokken actoren.

Figuur 19 : Definitief codeerschema actoranalyse

	Standpunten	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Ecologisch	1) Open landschap	Openheid, landschap (bescherming)
		2) Lichtvervuiling	Lichtuitstoot, lichtvervuiling
		3) Waterkwaliteit	Lozing brein, zoet/ zout – discussie, waterhuishouding
2	Economisch	1) Belang Greenports	Economisch belang, omzet, verwijzing naar BBP
		2) Opbrengend vermogen Oostflakkee	Meerwaarde, werkgelegenheid, spin-off
3	Politiek	1) Discussie Nut & Noodzaak	Urgentie, discussie over aantal ha.
		2) Commentaar politieke orde	Commentaar/ verwijzing naar politieke partijen/ coalities
		3) Relatie Oostflakkee-provincie Zuid-Holland	Oostflakkee als afvalputje, verwijzing naar ander beleid
		4) Draagvlak	Draagvlak, verwijzing naar voor- en tegenstanders
4	Demografisch	1) Leefbaarheid in Oostflakkee	Kleine kernen, voorzieningen
5	Technologisch	1) Duurzaamheid	Verwijzing naar duurzame technieken
		2) Innovatie	Verwijzing naar educatie-element, nieuwe technieken

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken actoren zich van meerdere standpunten bedienen. Bovendien is het lastig om voor bepaalde (bestuurs)organen een standpunt aan te geven, aangezien deze standpunten vaak per partij verschillen. In onderstaande tabel wordt (globaal gezien) de verdeling van probleempercepties per actor naar voren gebracht. De cijfers links in de tabel corresponderen met de standpunten zoals opgenomen in bovenstaand codeerschema. Per actor/ standpunt is tevens de bronvermelding aangegeven.

Figuur 20 : Probleemperceptie per actor

		Raad	Inwo- ners	Comité Nee	MF ZH	GS	LTO Glas	FH	Gp NL
1	1		1	2	3				
	2				4				
	3								
2	1					5	6	7	8
	2	9							
3	1	10							
	2	11							
	3	12							
	4	13		14					
4	1	15	16						
5	1								17
	2						18		

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| 1. Verslag 27 oktober 2009 | 10. Verslag 27 oktober 2009 |
| 2. Verslag 6 januari 2010 | 11. Verslag 27 oktober 2009 |
| 3. Brief 1 oktober 2009 | 12. Verslag 27 oktober 2009 |
| 4. Brief 1 oktober 2009 | 13. Verslag 27 oktober 2009 |
| 5. Verslag 27 oktober 2009 | 14. Verslag 6 januari 2010 |
| 6. Verslag 6 januari 2010 | 15. Verslag 27 oktober 2009 |
| 7. Brief 16 november 2009 | 16. Verslag 27 oktober 2009 |
| 8. Verslag 6 januari 2010 | 17. Verslag 6 januari 2010 |
| 9. Verslag 27 oktober 2009 | 18. Verslag 6 januari 2010 |

Bij het in beeld brengen van de standpunten van de betrokken actoren valt een aantal dingen op, namelijk:

- B en W is niet in het schema ondergebracht. Uit het beschikbare materiaal is geen duidelijk standpunt van het college te destilleren. Dit komt ook overeen met hetgeen wethouder Van der Valk heeft aangegeven in zijn interview : 'Of wij voorstander van glastuinbouw waren is niet belangrijk, ons belangrijkste doel was om de raad te voorzien van goede informatie zodat ze een goede afweging konden maken.' (Zie bijlage 2 voor het volledige interview);
- Provinciale Staten zijn niet in het schema ondergebracht. In principe wordt het college van Provinciale Staten in dit onderzoek aangeduid als een actor, aangezien dit bestuursorgaan bevoegd is een beslissing te nemen in deze kwestie. Echter, het college van Provinciale Staten bestaat uit verschillende partijen, die ieder hun eigen standpunt vertegenwoordigen. Het gaat voor dit onderzoek te ver om de standpunten per partij uiteen te rafelen. Er is daarom ervoor gekozen om PS niet op te nemen in dit schema. Alle bovenstaande standpunten komen echter terug bij de verschillende partijen in PS;
- In bovenstaand schema zijn de belangrijkste standpunten van de actoren opgenomen. Dit wil niet zeggen dat de actoren geen oog hebben voor andere standpunten, maar primair speelt dit standpunt de grootste rol. Daar waar actoren bij meerdere standpunten staan genoemd, is geen duidelijk onderscheid te maken in de verschillende standpunten.

5.3.2 Conclusie actoranalyse

Met het in beeld brengen van de betrokken actoren en hun gedrag in dit proces, is de tweede stap van het besluitvormingsreconstructieproces bijna afgerond. Van belang hierbij is echter in hoeverre deze analyse iets zegt over de condities voor voortgang in het proces. Echter, de actoranalyse kan hier niet direct antwoord op geven. Immers, het feit dat actoren verschillende standpunten zijn toegedaan wil nog niet zeggen dat dit de voortgang van het proces belemmerd heeft of andersom. Om deze informatie te achterhalen, dient een koppeling te worden gemaakt met de andere elementen van de theorie van Koppenjan & Klijn, namelijk de spelanalyse en de netwerkanalyse. De volgende stap is de spelanalyse, waarin is onderzocht wanneer in het proces stagnatie optreedt en onder welke omstandigheden.

5.4 De spelanalyse

De spelanalyse maakt deel uit van de besluitvormingsreconstructiemethode en richt zich op het in beeld brengen van de stagnatie die ontstaat gedurende het proces. Aangezien alleen formele bestuursorganen daadwerkelijk besluiten kunnen nemen, zijn de vergaderingen van deze bestuursorganen als uitgangspunt genomen voor dit onderzoek, zoals ook uit figuur 17 blijkt (reconstructie besluitvorming naar beslismomenten). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de vergaderingen van de gemeenteraad wel zijn opgenomen, terwijl de vergaderingen van B en W niet zijn opgenomen. Dit vanwege het feit dat het standpunt van de gemeenteraad van invloed is geweest op de behandeling van het dossier in GS en PS. Dit blijkt uit verwijzingen naar draagvlak in de raad (verslag PS 28-01-2009) en gelet op het feit dat er in de gemeenteraad elementen van stagnatie te herkennen zijn. Na bestudering van de notulen en besluitenlijsten van B en W is gebleken dat hieruit geen elementen van stagnatie naar voren komen. Deze vergaderingen zijn daarom niet opgenomen in figuur 21 (resultaten onderzoek stagnatie in het besluitvormingsproces).

Gedurende het onderzoek is het eerste codeerschema verder uitgebreid en aangepast door het toepassen van de onderzoeksslang van Boeije. In paragraaf 5.7.1 wordt hier nader aandacht aan besteed.

5.4.1 De stagnatie in het besluitvormingsproces

Uit de theorie van Koppenjan en Klijn (2004:149) en het eerste voorlopige onderzoek is een aantal theoretische elementen naar voren gekomen, die als basis hebben gediend voor het opsporen van stagnatie in het besluitvormingsproces (zie definitief codeerschema blz. 72). Per beslismoment is gekeken welk(e) element(en) voorkomen en met welke frequentie. De resultaten zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Figuur 21 : Resultaten onderzoek stagnatie in het besluitvormingsproces

		4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	1					1		1	1	
	2					4		3	2	1
2	1		1	1						
	2					3		3	2	
	3					1				
	4		1	1						
3			1			4		3	2	
4	1					3		1		1
	2		2	3		1				
5				3				5		3
6			2							
7	1	1			2	7				
	2							8		

De theoretische elementen die de basis vormen voor het opsporen van stagnatie in het besluitvormingstraject worden hieronder apart beschreven.

5.4.1.1 Herhaling argumenten

Herhaling van argumenten gedurende het besluitvormingstraject kan duiden op stagnatie in het proces. Dit kernelement valt uiteen in een onderscheid naar de formele (wettelijk gereguleerde) en de informele procedure (brieven, e-mails, inspraakrecht etc.). Uit het onderzoek blijkt dat herhaling van argumenten vooral plaatsvindt in het informele traject, met name door gebruik te maken van het inspraakrecht. Opvallend is wel dat het aantal insprekers gedurende het proces steeds minder wordt. Zo zijn er bij de behandeling van het voorstel in de Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie op 6 januari 2010 elf insprekers aanwezig, waarvan vier insprekers aandacht vragen voor de situatie in Oostflakkee. Tijdens de volgende behandeling in de commissie op 25 augustus 2010 zijn er vijftien insprekers aanwezig, waarvan drie insprekers aandacht vragen voor Oostflakkee. Bij de laatste behandeling in de commissie op 20 oktober 2010 zijn er vier insprekers, waarvan twee insprekers aandacht vragen voor Oostflakkee.

5.4.1.2 Herhaling strategische zetten

In hoofdstuk 2 is reeds aandacht besteed aan de verschillende strategieën die actoren gebruiken om hun doel te bereiken. Onderzocht is in hoeverre actoren hun strategische zetten gedurende het besluitvormingsproces herhalen. Deze strategische zetten zijn lastig te herkennen.

Het meest duidelijk komen deze zetten naar voren bij de partijen die een ontwijkende, danwel conflictueuze strategie hanteren, omdat deze partijen regelmatig de pers opzoeken of van zich laten horen door gebruik te maken van het inspraakrecht (Comité Kassen Nee, LTO Glaskracht, Flora Holland, Greenport Nederland). De teksten worden dan overgenomen in de verslagen van PS, waardoor de strategische zetten voor deze partijen beter te achterhalen zijn dan in andere gevallen.

5.4.1.3 Frequentie interactie

Bij de frequentie van de interactie is vooral gekeken naar de informele processen, aangezien de formele besluitvormingsprocessen wettelijk geregeld zijn en dus geen afwijking vertonen als het gaat om de interactie van de frequentie. Bij de behandeling van een onderwerp in de Staten krijgen partijen de gelegenheid om in eerste en tweede termijn hun mening te geven, waarna de verantwoordelijke gedeputeerde een reactie kan geven. Deze frequentie is dus op voorhand wettelijk ingekaderd. Indien gekeken wordt naar de onderdelen van het proces die niet ingekaderd zijn (inspreekrecht), geldt ook hier dat het aantal sprekers afneemt gedurende het besluitvormingstraject, zie ook 5.4.1.1.

5.4.1.4 Polarisatie

Gedurende het besluitvormingstraject komt polarisatie voor, maar niet vaak. In de gemeenteraad wordt in dit kader vooral verwezen naar de provincie Zuid- Holland:

Dhr. Van de Ree, raadslid VVD, raadsvergadering 27 oktober 2009:

Sinds de ontsluiting van het eiland Goeree Overflakkee in 1964, heeft de provincie Zuid-Holland zijn uiterste best gedaan om de rust en de landschappelijke waarden en het aanzien van het eiland te behouden en te beschermen. Dat begon al met de aanleg van de Haringvlietbrug (...). Het bouwen van woningen werd via contingenten streng in de gaten gehouden, zozeer zelfs dat de te bouwen woningen per stuk werden toegewezen. Over de aanleg van bedrijventerreinen wordt tot op heden gesteggeld over 5 ha meer of minder in Oude-Tonge, in een totaalopzet van 25 ha. Planologisch ideaalbeeld of economische exploitatie waren kennelijk niet de juiste argumenten om de provincie in haar goedkeuringsbeleid over de streep te halen. In plaats daarvan wil de provincie meer natuur op het eiland, onder meer door het onder water zetten van de Zuiderdieppolder in Goedereede, door het aanwijzen van natuur- en stiltegebieden en het fixeren van de grenzen van de bebouwingen met contouren.

Hoe ironisch is het als diezelfde provincie nu opdracht geeft om op Goeree-Overflakkee een locatie te vinden voor grootschalige kassenbouw. We begrijpen dat het dan gaat om een gebied van minstens honderden hectare. Hoe je het ook wendt of keert, dat is toch wel een wezenlijke aanslag op de natuur en het landschap zou je zeggen. Het equivalent van 700 ha kassenbouw is namelijk 21.000 huizen, ofwel een verdubbeling van de bebouwing op Goeree-Overflakkee (...). Wat bedoelt de provincie Zuid- Holland eigenlijk met de natuur en het landschap van Goeree-Overflakkee ontzien?

Deze quote illustreert hoe er in de gemeenteraad (VVD-fractie) gedacht wordt over de provincie Zuid-Holland, waarbij het wij-zij gevoel overheerst: Wij (Oostflakkee) willen van alles, maar we mogen niet en zij (provincie Zuid-Holland) zullen nu wel even bepalen wat er hier gaat gebeuren. Dit aspect komt meerdere malen terug gedurende het verloop van de vergadering.

5.4.1.5 Vijandigheid

Vijandige uitingen kunnen duiden op stagnatie in het besluitvormingsproces. Het onderscheid tussen vijandigheid en een debat op het scherpst van de snede is in sommige gevallen lastig te maken. In dit onderzoek is er sprake van vijandigheid wanneer er uit het taalgebruik blijkt dat het niet meer over de inhoud van het proces gaat.

Een discussie tussen Mevrouw van Vliegen (Partij voor de Dieren) en de heer Edel (CDA), PS 10 november 2011:

Mevrouw Van Vliegen: U geeft geen antwoord op mijn vraag.

De heer Edel: Ik geef wel degelijk antwoord op uw vraag, u luistert blijkbaar alleen niet. (...)

Mevrouw Van Vliegen: (...) Het enige waar u voor gaat, is heel eenzijdig, wij houden geen natuur meer over met het beleid dat u ontwikkelt.

De heer Edel: (...) Nou, laten wij eerst eens de natuur gaan onderhouden die wij hebben en als wij dat kunnen en kunnen betalen, dan wil ik praten over nieuwe natuurgebieden. Nogmaals, om nog meer brandnetelbossen te maken lijkt mij niet zinvol. De biodiversiteit is daar nul komma nul. Goed, even kijken waar ik was gebleven want dat is alweer zo'n tijd geleden.

Dit citaat illustreert hoe partijen in PS in bepaalde gevallen met elkaar omgaan. De discussie was geënt op de 5800 ha glastuinbouw, maar door een interruptie komt er opeens een vijandige toon naar boven, als er een opmerking wordt gemaakt die niks met de discussie te maken heeft.

5.4.1.6 Asymmetrie in sociaal opzicht

Van asymmetrie in sociaal opzicht is sprake wanneer er scheve verhoudingen ontstaan. In dit onderzoek is dit slechts eenmaal voorgekomen, namelijk gedurende de behandeling van het dossier in de gemeenteraad van 3 september 2009, waarbij twee ambtenaren van de provincie Zuid- Holland aanwezig waren om een toelichting te geven. De gemeenteraad heeft toen heel duidelijk te kennen gegeven dat ze met een bestuurder in discussie wilde gaan en niet met de ambtenaren omdat zij geen toezeggingen konden doen: er was hierbij sprake van een asymmetrische relatie. Gelet hierop heeft gedeputeerde Van Dijk op 27 oktober 2010 de gemeenteraad te woord gestaan.

5.4.1.7 Uitstel

Het kernelement 'uitstel' komt niet terug in de theorie van Koppenjan en Klijn als element op grond waarvan stagnatie op kan treden in het besluitvormingsproces, maar uit de praktijk blijkt dat dit element wel degelijk een grote rol speelt. De besluitvorming wordt uitgesteld wanneer en gegevens ontbreken en er behoefte is aan nader onderzoek of indien er sprake is van tijdgebrek en er nadere acties ondernomen dienen te worden alvorens een besluit genomen kan worden.

De heer Van Dieren (SGP), Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie 6 januari 2010:

(...) Het voorstel is nog niet rijp voor besluitvorming. De commissie Nijkamp doet immers nog onderzoek, er wordt nog gezocht naar de locaties buiten Zuid-Holland en naar de ruimte aan de rand van bestaande gebieden. De Christenunie/ SGP hecht eraan dat dit cluster in Zuid-Holland blijft, maar het voorstel is nog niet rijp voor besluitvorming.

Deze tekst illustreert hoe het element 'uitstel' wordt gebruikt tijdens de behandeling van het voorstel in PS. Er wordt gerefereerd aan andere onderzoeken waarvan de resultaten afgewacht moeten worden voordat het voorstel dat voorligt verder behandeld kan worden.

5.4.2 Conclusie spelanalyse

Over het algemeen kan gesteld worden dat niet iedere actor heeft bijgedragen aan stagnatie van het proces. Dit is op zich ook logisch, omdat sommige actoren er geen baat bij hadden het proces te stagneren, bijvoorbeeld omdat ze juist gebaat waren bij de komst van een grootschalige glastuinbouwlocatie in Oostflakkee. Daarnaast valt op dat in bepaalde besluitvormingsrondes er geen (waarneembare) stagnatie is opgetreden.

Indien de kernelementen nader bestudeerd worden, valt op dat eigenlijk alle elementen in gelijke mate voorkomen, met uitzondering van het element 'uitstel'. Dit laatste element komt zeer vaak voor gedurende het besluitvormingsproces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee.

Wethouder Van der Valk merkt in dit kader op: *'Wanneer er discussie bestaat tussen partijen zie je vaak dat er extra vragen aan bod komen die moeten worden beantwoord door middel van een onderzoek. Dan duurt het nog wat langer of er komen nog verkiezingen overheen en soms gaat het helemaal van de baan.'*

In de spelanalyse gaat het om het achterhalen van de stagnatie in een proces. Van belang hierbij is de koppeling met de voortgang van het proces. Daar waar stagnatie optreedt, komt de voortgang van het proces in gevaar. Duidelijk is dat het element 'uitstel' een grote rol heeft gespeeld in dit traject. De overige elementen hebben slechts een beperkte rol gespeeld in dit proces als het gaat om stagnatie. Hieruit volgt dat deze elementen slechts een beperkte invloed hebben op de voortgang van het proces. Indien er dus geen sprake was geweest van uitstel, zou de voortgang van het proces minimaal beïnvloed zijn.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat indien uitstel in dit proces zoveel als mogelijk was voorkomen, het proces slechts in beperkte mate gehinderd was. Echter, uitstel hoeft niet altijd een negatieve bijdrage te leveren aan de voortgang van het proces. In sommige gevallen is het heel goed denkbaar dat uitstel van de besluitvorming wegens het doen van nader onderzoek in een later stadium juist een positieve bijdrage kan leveren aan de voortgang van het proces. Uitstel kan dus een positieve bijdrage leveren aan de voortgang van het proces, indien de juiste condities daarvoor aanwezig zijn. De condities hiervoor volgen deels uit het onderzoek. Indien uitstel wordt gevraagd wegens tijdgebrek of indien nadere acties noodzakelijk zijn, ligt het in de lijn der verwachting dat de voortgang van het proces hierdoor belemmerd wordt. Echter, indien uitstel wordt gevraagd wegens extra onderzoek of het nader uitwerken van bepaalde zaken KAN dit een positieve bijdrage leveren aan de voortgang van het proces. In dit onderzoek zijn beide elementen ongeveer in gelijke mate aanwezig. Hieruit volgt dat indien er sprake zou zijn van een positieve bijdrage aan de voortgang van het proces, deze bijdrage teniet wordt gedaan door de negatieve uitwerking van dit element.

Geconcludeerd kan dus worden dat het element uitstel geen positieve bijdrage heeft geleverd aan het proces, de condities hiervoor waren niet in voldoende mate aanwezig. Nu bekend is welke actoren een rol hebben gespeeld in dit proces en welke elementen daarbij voor stagnatie van het proces hebben gezorgd, is het van belang aandacht te besteden aan de context van het proces, ofwel de netwerkanalyse.

5.5 De netwerkanalyse

De netwerkanalyse heeft tot doel om te achterhalen in welke context zich een bepaald proces afspeelt. Hiertoe kunnen twee stappen worden onderscheiden, namelijk het achterhalen van de interactiepatronen in een netwerk en het achterhalen van de formele en informele regels die gelden. Er is reeds eerder geconcludeerd dat de eerste stap voor dit onderzoek minder relevant is, aangezien de focus ligt op formele besluiten van bestuursorganen. Bovendien richt dit onderzoek zich op het verklaren van het proces en de regels die worden gehanteerd in een netwerk kunnen hier van grote invloed op zijn.

5.5.1 De formele regels

In een netwerk zijn de formele regels redelijk eenvoudig te achterhalen. In dit onderzoek ligt de focus op formele besluiten van bestuursorganen. De bevoegdheden van deze organen zijn vastgelegd in de Gemeentewet (B en W en Gemeenteraad) en de Provinciewet (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten). Daarnaast gelden er per gremium diverse reglementen van orde, waarin de omgangsvormen en vergaderregels zijn vastgelegd. Bovendien gelden voor alle bestuursorganen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Een aantal actoren bevindt zich echter niet in dit formele speelveld. LTO Glaskracht bijvoorbeeld is een ondernemersorganisatie. De Vereniging Natuur en Landschap Goeree-Overflakkee is een vereniging, wat betekent dat er statuten zijn opgesteld waarin formele regels over de vereniging zijn opgenomen. Hetzelfde geldt voor Flora Holland (coöperatie) en Greenport Nederland (stichting). Het Comité Kassen Nee is een vrijwilligersorganisatie, waar geen specifieke formele regels op van toepassing zijn, met uitzondering van de wet waar iedereen zich aan moet houden.

Naast deze formele regels gelden nog een aantal regels die niet formeel te noemen zijn in de zin van 'formele wetgeving', maar die wel degelijk gelden als harde regels tussen de verschillende actoren, zoals vastgesteld beleid (Coalitieakkoord 2007-2011, monitor glastuinbouw etc.), bestemmingsplannen, structuurvisies, de nota ruimte etc.

5.5.2 Informele regels

Nu duidelijk is welke 'formele' regels er gelden tussen de verschillende actoren in de besluitvormingsrondes, dient tevens aandacht te worden besteed aan de informele regels. Deze regels zijn echter zeer lastig te achterhalen, omdat ze veelal niet naar voren komen uit formele stukken. Door het houden van interviews met een aantal hoofdrolspelers uit het proces is echter wel enig inzicht verkregen in de informele regels die een rol hebben gespeeld gedurende het proces.

Een belangrijk punt is de 'informele code' van Gedeputeerde Staten. Als antwoord op de vraag of (voormalig) gedeputeerde Van Dijk mee wilde werken aan een interview inzake dit proces, gaf hij aan geen uitspraken te willen doen over de besluitvorming in GS. 'Wat in GS is geweest, blijft in GS', gaf hij hierbij aan. Het is niet netjes om hierover naar buiten te treden, ook niet als je geen gedeputeerde meer bent. Deze regel geldt voor iedereen gedurende het gehele proces (herhaalbaar en generalistisch). Deze 'informele code' is van invloed op dit onderzoek: niemand kan informatie verschaffen over hoe de discussies voorafgaand aan de besluitvorming in GS zijn verlopen. Dit onderzoek is daarom 'slechts' gebaseerd op de besluitenlijsten van GS. Aan andere spelers in dit proces is daarom gevraagd of ze uitspraken wilden doen over de besluitvorming in GS, maar dit blijft natuurlijk gissen.

Een volgend punt dat naar voren komt uit de interviews zijn de informele contacten, ofwel de lobby die plaatsvindt door voor- en tegenstanders van het proces. Deze lobby strekt zich uit van informele contacten tussen bestuurders onderling, maar bijvoorbeeld ook tot actiegroepen die door middel van de verspreiding van informatie proberen mensen in actie te krijgen. Wethouder Van der Valk geeft in zijn interview aan dat deze processen niet onderschat moeten worden, zeker niet in de huidige maatschappij.

5.5.3 Conclusie netwerkanalyse

Het besluitvormingstraject inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie heeft zich voornamelijk afgespeeld in een formeel gereguleerde omgeving. Hierbij hebben informele lobby processen een rol gespeeld, maar het valt niet te achterhalen hoe groot deze rol is geweest.

Daarnaast is voor dit onderzoek van belang dat er voor GS leden een informele code geldt dat er niet over de discussies, voorafgaand aan de besluitvorming in GS, wordt gesproken.

Van belang voor dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre deze elementen (formeel gereguleerde omgeving, informele processen) hebben bijgedragen aan de voortgang van dit proces. Het is echter zeer lastig om hier een gefundeerde uitspraak over te doen. In de eerste plaats omdat het niet mogelijk is om de informele processen te achterhalen. In de tweede plaats omdat het niet mogelijk is een vergelijking te maken tussen een formeel gereguleerde omgeving danwel een niet formeel gereguleerde omgeving. Deze analyse dient daarom vooral als ondersteuning van de overige onderdelen, om dit onderzoek in een goede context te kunnen plaatsen.

Nu duidelijk is in welke context dit onderzoek geplaatst moet worden, volgt hierna de laatste stap van de besluitvormingsreconstructiemethode, namelijk de beoordeling van het beleidsresultaat.

5.6 beoordeling van het beleidsresultaat

De laatste stap in de besluitvormingsreconstructiemethode is de beoordeling van het beleidsresultaat. Het doel is te onderzoeken in hoeverre de besluitvorming bevredigend en adequaat is geweest. Hiertoe is onderzocht in hoeverre actoren in staat zijn geweest hun doelen te vervlechten, danwel nieuwe doelen te laten ontstaan. Indien actoren niet in staat zijn om hun doelen te vervlechten en nieuwe doelen te laten ontstaan, treedt stagnatie op in het proces en komt de voortgang in gevaar.

5.6.1 Het codeerschema

De mate waarin actoren in staat zijn geweest hun doelen te vervlechten, danwel nieuwe doelen te laten ontstaan is onderzocht met behulp van dezelfde methode als in de actor- en spelanalyse is gehanteerd, namelijk open codering. Hierbij is een onderscheid aangebracht naar het (laten) ontstaan van nieuwe doelen en het ondernemen van activiteiten met betrekking tot onderhandelingen (Teisman, 1995: 80). Hierbij is gebruik gemaakt van het volgende codeerschema:

Figuur 22 : Codeerschema beoordeling beleidsresultaat

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Onderhandeling tussen actoren		Onderhandeling, samenwerking, aanpassing, wijziging
2	Ontstaan nieuwe doelen		Moties, amendementen, tekstvoorstellen (waar mee ingestemd wordt)

5.6.2 De beoordeling van het beleidsresultaat

De resultaten die uit dit onderzoek voortkomen zijn verwerkt in onderstaande tabel.

Figuur 23: Resultaten beoordeling beleidsresultaat

Actor	Datum	Onderhandeling	Nieuwe doelen
B en W	6 januari 2009	1	
	27 januari 2009		
	2 februari 2009	1	
	10 februari 2009	1	
	8 september 2009	1	
	15 september 2009	1	
	22 september 2009	1	
	29 september 2009	1	
	27 oktober 2009	1	
	22 december 2009	1	
	30 maart 2010		
	27 april 2010		
	25 mei 2010		
	27 juli 2010	1	
17 augustus 2010	1		
Raad	30 juni 2009	1	
	3 september 2009	2	
	27 oktober 2009	3	
GS	7 juli 2009		1
	24 november 2009	1	
	26 juni 2010		
PS	6 januari 2010	4	3
	25 augustus 2010	5	
	20 oktober 201	3	1
	10 november 2010	3	1

5.6.2.1 Onderhandeling actoren

Om te onderzoeken in hoeverre actoren in staat zijn geweest hun doelen te vervlechten, is door middel van het onderzoeken van het schriftelijke materiaal met behulp van het codeerschema gekeken of er signaalwoorden voorkwamen die hierop wezen. Hieruit blijkt dat elk bestuursorgaan onderhandelt met andere organen om hun doelen op enige wijze te vervlechten.

Mevrouw Van Dijke (PvdA), raadvergadering 27 oktober 2009:

Als de raad van Oostflakkee zou besluiten, om economische redenen, ja te zeggen tegen dit verzoek van de provincie aan de gemeente Oostflakkee, welke mogelijkheden heeft de provincie dan om de verzoeken die vanuit de gemeente de afgelopen jaren al richting de provincie zijn gegaan te behandelen? Zijn de Statenleden bereid die mogelijkheden te benutten? Als de raad nee zegt tegen grootschalige glastuinbouw en er komen aanvragen van bestaande ondernemers om uit te breiden, geeft de provincie dan toestemming?

Dit voorbeeld geeft aan hoe de raadsleden proberen te onderhandelen met de provincie, er wordt afgetast welke mogelijkheden er zijn.

5.6.2.2 Ontstaan nieuwe doelen

Bij het ontstaan van nieuwe doelen moet opgemerkt worden dat er alleen in GS en PS daadwerkelijk nieuwe doelen ontstaan. Dit is ook enigszins logisch, aangezien alleen deze organen daadwerkelijk bevoegd zijn om (onomkeerbare) besluiten te nemen in dit proces.

Gedeputeerde Van Dijk, PS 10 november 2010:

(...) Hartelijk dank voor de steun die in de Staten wordt gegeven aan het nu voorliggende voorstel. Het is niet een gemakkelijk proces geweest, dat weten wij met elkaar. Je kunt rustig zeggen dat wij vanuit een niet-gedeelde probleemstelling uiteindelijk naar een opvatting zijn gekomen, waarin wij elkaar konden vinden. (...) Dat wij ook naar elkaar zijn toegegroeid in dit proces. Natuurlijk vasthoudend vanuit onze positie dat er een coalitiedoelstelling stond van 5800 ha, maar ook met de erkenning dat het razend moeilijk was om die in Zuid-Holland te kunnen realiseren. De heer Letschert heeft ook weleens bij interruptiedebatje gezegd van, laat je die nu vallen of niet? De gedeputeerde heeft het zelfs laten vallen, bijvoorbeeld door de nood gedreven, niet vanuit politieke wens, maar wel vanuit een zeker politiek realisme dat het niet kon.

De heer Van Dijk geeft hier zijn visie op het feit dat er een nieuw doel is ontstaan, namelijk het loslaten van de 5800 ha grens, maar aan de andere kant proberen zoveel ha als mogelijk te ontwikkelen.

5.6.3 Conclusie beoordeling beleidsresultaat

Bijna alle actoren die formeel een rol in de besluitvorming speelden hebben pogingen ondernomen om hun doelen te vervlechten. Enkele malen zijn er ook daadwerkelijk nieuwe doelen ontstaan in GS en PS. Opvallend is dat het college van B en W consequent getracht heeft te onderhandelen met andere actoren, vanaf het begin van het proces tot het moment dat het eindvoorstel bijna bij PS lag.

Uit de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de besluitvorming op basis van deze gegevens redelijk bevredigend is geweest. De meeste actoren hebben getracht hun doelen met elkaar te verzoenen en een aantal keer is er ook een nieuw doel ontstaan.

Er is overigens geen maatstaf bekend die aangeeft wanneer er precies sprake is van een bevredigend resultaat (precieze aantallen). De conclusie die uit deze analyse voortkomt - de voortgang van het proces lijkt niet in gevaar te zijn geweest doordat actoren hun doelen in voldoende mate vervlochten hebben - is gebaseerd op de context van dit onderzoek.

5.7 Conclusie condities voor voortgang in het besluitvormingsproces

In dit onderzoek wordt getracht de uitkomst van het proces te verklaren, door te onderzoeken welke condities hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. Hiertoe zijn - met behulp van een aantal bestuurskundige theorieën – elementen achterhaald die van invloed zijn geweest op het proces. Vervolgens is gekeken in hoeverre deze elementen daadwerkelijk een bijdrage hebben geleverd aan de voortgang van het proces. Dit onderdeel staat hier centraal. In de volgende paragraaf wordt vervolgens aandacht besteed aan de uitkomsten van dit onderzoek, afgezet tegen de bestuurskundige theorieën die zijn gebruikt in dit onderzoek. In het laatste hoofdstuk tenslotte wordt de hoofdvraag beantwoord.

In dit hoofdstuk zijn achtereenvolgens de actor-, spel-, en netwerkanalyse aan de orde gekomen, alsmede de beoordeling van het beleidsresultaat. Als de conclusies uit deze deelanalyses op een rij gezet worden ontstaat het volgende beeld.

Er hebben in totaal tien belangrijke actoren deelgenomen aan het besluitvormingsproces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied in de gemeente Oostflakkee. Elke actor heeft in het proces zijn eigen standpunt naar voren gebracht met behulp van een eigen strategie.

In het besluitvormingstraject blijkt het uitstellen van de besluitvorming de voortgang van het proces het meest beïnvloed te hebben.

Het proces heeft zich afgespeeld in een formeel gereguleerde omgeving, waarbij informele processen ook een grote rol hebben gespeeld.

Gedurende het proces hebben de actoren getracht hun doelen te vervlechten, waarbij het een aantal keer gelukt is nieuwe doelen te laten ontstaan.

Uit deze deelanalyses volgt dat uitstel de grootste (waarneembare) rol heeft gespeeld als het gaat om de voortgang van het proces. Duidelijk is dat dit proces zich in een formele context heeft afgespeeld. Dit kan van invloed zijn geweest op het element uitstel. Immers, in de formele (politieke) context dient alles volgens een bepaald stramien te verlopen en kijkt iedereen mee of het wel goed gaat. Partijen zijn hierdoor wellicht eerder geneigd om de besluitvorming uit te stellen dan wanneer dit niet het geval is.

Uit de actoranalyse volgt dat er tien belangrijke actoren aan dit proces hebben deelgenomen, die allemaal hun eigen standpunten vertegenwoordigden. De vraag is in hoeverre dit element van invloed is geweest op de voortgang van het proces. Hierbij komt de beoordeling van het beleidsresultaat om de hoek kijken. Wanneer partijen immers in staat zijn om hun doelen te vervlechten, dan wel nieuwe doelen te laten ontstaan, maakt het niet uit dat er veel actoren met verschillende standpunten bij het proces betrokken zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle actoren getracht hebben hun doelen op enige wijze met elkaar te verzoenen, waarbij er in GS en PS zelfs nieuwe doelen zijn ontstaan, zoals bijvoorbeeld het loslaten van de 5800-hectare grens. Het feit dat alleen in GS en PS nieuwe doelen zijn ontstaan is terug te voeren op de formele setting waarin dit proces zich heeft afgespeeld. Het verzoenen van doelen en het laten ontstaan van nieuwe doelen is een belangrijke voorwaarde voor de voortgang van het proces.

In dit proces lijkt alleen dit element een positieve bijdrage te hebben geleverd aan de voortgang van het besluitvormingsproces, omdat er daadwerkelijk nieuwe doelen ontstaan zijn en omdat vrijwel alle partijen getracht hebben hun doelen te verzoenen.

5.7.1 Conditie voor voortgang in het besluitvormingsproces in relatie tot de theorie

In dit hoofdstuk staat de theorie over de actor-, spel- en netwerkanalyse van Koppenjan & Klijn centraal. Daarnaast wordt een koppeling gemaakt met de theorie van Teisman inzake de beoordeling van het beleidsresultaat.

De actoranalyse is opgesteld middels een systeem van open codering. Vooraf waren hier vanuit de theorie geen elementen voor beschikbaar, het codeerschema is gedurende het onderzoek tot stand gekomen door middel van het toepassen van de onderzoeksslang van Boeije. Door middel van de actoranalyse inzicht verkregen in de betrokken actoren, hun standpunten en de strategieën waar de actoren zich van bedienen.

Ook bij de spelanalyse is gewerkt met een systeem van open codering. Echter, voor dit onderdeel werd een aantal theoretische handreikingen gedaan. Gedurende het onderzoek bleek door het toepassen van de onderzoeksslang van Boeije dat het codeerschema op basis van de theoretische handreikingen niet geheel voldeed. Het schema is daarom aangepast gedurende het onderzoek, wat tot het volgende schema heeft geleid.

Figuur 24 : Definitief codeerschema spelanalyse

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Herhaling argumenten	1) Formele procedure 2) Informele procedure	Eerste ronde, tweede ronde Aantal brieven en e-mails, gebruik inspraakrecht
2	Herhaling strategische zetten	1) Conflictueus 2) Ontwijkend 3) Coöperatief 4) Faciliterend	Nee, tegen, veroordelend element Doorzetten, versterken, afspraken nakomen Onderschrijven, zorgen maken, adviseren, samenwerken Meerwaarde, onderhandeling, samen
3	Frequentie interactie daalt		
4	Polarisatie	1) Coalitievorming 2) Bestuurslagen	Verwijzing naar oppositie/ coalitie Verwijzing naar ander (bestuurs)orgaan
5	Vijandigheid		Taalgebruik
6	Asymmetrie in sociaal opzicht		Verwijzing naar bestuurlijke verantwoordelijkheid / beslissingsbevoegdheid
7	Uitstel	1) Ontbreken gegevens 2) Tijdgebrek	Extra onderzoek nodig, nader uitwerken Stukken te laat ontvangen, nadere acties noodzakelijk

De eerste zes kernelementen komen voort uit de speltheorie (Koppenjan & Klijn, 2004: 149). Bij de herhaling van argumenten is een onderscheid gemaakt naar een formeel gereguleerde omgeving en een informeel gereguleerde omgeving. Dit onderscheid is gebaseerd op het feit dat veel bestuursorganen actoren in een formele omgeving, waarbij ze voor wat betreft de interactie gebonden zijn aan bepaalde regels. Deze vorm van interacteren is dus als het ware wettelijk vastgelegd. Er zijn echter ook actoren die zich buiten dit formele speelveld bevinden. Gelet hierop is besloten een onderscheid aan te brengen in dit kernelement.

Bij polarisatie is een onderscheid aangebracht naar coalitievorming en de verwijzing naar andere bestuurslagen. Beide aspecten dragen bij aan polarisatie (en aan stagnatie), maar het uitgangspunt is wezenlijk verschillend. Daarom is ervoor gekozen dit onderscheid aan te brengen.

Het laatste element (uitstel) komt voort uit het toepassen van de onderzoeksslang van Boeije. Gedurende het onderzoek is gebleken dat de stagnatie in het proces om verschillende redenen is terug te voeren op uitstelgedrag van partijen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt naar uitstel omdat er gegevens ontbreken en uitstel wegens tijdgebrek. Dit onderdeel wordt in dit onderzoek toegevoegd aan de theorie over de spelanalyse.

In de netwerkanalyse is door middel van interviews getracht de informele regels te achterhalen. Daarnaast zijn de formele regels in kaart gebracht, zodat de context van het proces goed duidelijk werd.

Bij de beoordeling van het beleidsresultaat is gebruik gemaakt van de theorie van Teisman. In de theorie werden elementen genoemd die gebruikt zijn in het codeerschema. Door toepassing van de onderzoeksslang van Boeije is gebleken dat dit codeerschema volledig was voor dit onderzoek, er zijn geen elementen aangepast of toegevoegd.

Van belang is hoe deze analyses hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. Hierbij valt op dat de actoranalyse een beperkte rol heeft gespeeld, gelet op de voortgang van het proces. De hoeveelheid actoren en hun standpunten geven weinig informatie over hun invloed op de voortgang van het proces. Indien echter een koppeling wordt gemaakt met de theorie van Teisman over de beoordeling van het beleidsresultaat, dan ontstaat er een ander beeld. De theorie geeft namelijk aan of partijen in staat zijn met elkaar in onderhandeling te treden en nieuwe doelen te laten ontstaan. Wanneer dit het geval is, heeft dit een positieve invloed op de voortgang van het proces en andersom. Kortom: de actoranalyse op zichzelf geeft in dit kader weinig informatie, juist de koppeling met de theorie over de beoordeling van het resultaat levert een meerwaarde op voor dit onderzoek.

De spelanalyse heeft een grote bijdrage geleverd aan het onderzoek naar de voortgang van het proces. Echter, door toepassing van de onderzoeksslang van Boeije is een (in dit onderzoek) zeer belangrijk element aan deze analyse toegevoegd, namelijk 'uitstel'. Zonder dit element waren de mogelijkheden om uitspraken te doen over de voortgang van het proces zeer beperkt geweest.

Het element 'uitstel' hangt samen met de bevindingen uit de netwerkanalyse. Op zichzelf bezien levert de netwerkanalyse niet veel concrete informatie over de voortgang van het proces. Echter, door de context uit de netwerkanalyse te betrekken bij de spelanalyse ontstaat een beeld waardoor enigszins verklaard kan worden waarom uitstel in dit onderzoek een grote rol heeft gespeeld.

Concluderend kan gesteld worden dat de koppeling tussen de spelanalyse en de netwerkanalyse en de koppeling tussen de actoranalyse en de beoordeling van het beleidsresultaat, daarbij gebruik makend van de onderzoeksslang van Boeije om de theorie verder aan te vullen, voor dit onderzoek van belang is geweest om conclusies te kunnen waarnemen over de voortgang van het proces.

5.8 Eindconclusie

In dit hoofdstuk staan de condities voor voortgang in het besluitvormingsproces centraal. Onderzocht is op welke manier de elementen uit de theorie en de praktijk hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. Hieruit komt naar voren dat de formele setting van het proces, in relatie tot het uitstelgedrag van betrokken partijen wegens de vraag naar nader onderzoek/ andere acties een negatieve invloed heeft gehad op de voortgang van het proces. Hieruit volgt dat een proces zeer zorgvuldig doorlopen dient te worden, wil de voortgang van het proces niet in gevaar komen.

Echter, uit het onderzoek blijkt tevens dat de betrokken actoren – ondanks de formele setting – in staat zijn geweest met elkaar in onderhandeling te treden en nieuwe doelen te laten ontstaan. De intentie van actoren om in onderhandeling gezamenlijk tot een oplossing te komen, lijkt dus in het besluitvormingsproces de grootste invloed te hebben gehad op de voortgang van het proces. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de verkregen onderzoeksresultaten een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag, waarbij tevens een aantal aanbevelingen worden geformuleerd voor de bij dit proces betrokken actoren.



Hoofdstuk 6

Conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven die voortkomen uit dit onderzoek. De conclusies worden hieronder stelselmatig weergegeven, aan de hand van de deelvragen van het onderzoek. Door het beantwoorden van de deelvragen wordt tevens een antwoord verkregen op de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat.

6.2 Wat is complexe besluitvorming? (deelvraag 1)

In hoofdstuk twee is uitgebreid ingegaan op de vraag wat besluitvorming precies is en wanneer deze besluitvorming complex te noemen is. Met behulp van relevante literatuur is er een overzicht gecreëerd van criteria met behulp waarvan geduid kan worden of er sprake is van complexe besluitvorming. Deze criteria zijn (De Graaf & Hoppe, 1992; Teisman, 1995; Nijkamp, 1995; De Roo, 1999; Koppenjan & Klijn, 2004):

- Een veelheid aan wisselende actoren met verschillende probleemperecepties en vaak tegenstrijdige doelen;
- Een veelheid aan veranderende relaties tussen actoren;
- Een veelheid aan strategieën en middelen en onzekerheid over de inzet daarvan;
- Een niet- lineair verloop van het proces.

Door toetsing van deze criteria is gebleken dat het besluitvormingsproces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied voldoet aan het begrip 'complexe besluitvorming'. Door het formuleren van de criteria en de toetsing daarvan is een antwoord verkregen op deelvraag 1.

6.3 Met behulp van welke concepten is complexe besluitvorming te analyseren? (deelvraag 2)

Een volgende stap is de beantwoording van de vraag met welke concepten complexe besluitvorming geanalyseerd kan worden, op een zodanige wijze dat er conclusies aan verbonden kunnen worden.

Om de complexe besluitvorming op gestructureerde wijze te kunnen analyseren is gebruik gemaakt van – een combinatie van – bestuurskundige theorieën. Het besluitvormingsproces is opgedeeld naar relevante beslismomenten, aan de hand van de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman (1995). Door het opdelen van het proces naar relevante beslismomenten is een onderscheid aangebracht in het proces, namelijk het proces van agendavorming en het proces van besluitvorming. Het proces van agendavorming is geanalyseerd met behulp van de theorie van Kingdon (1984). Het besluitvormingsproces is geanalyseerd met behulp van de theorie van Koppenjan & Klijn (2004) over de actor-, spel-, en netwerkanalyse.

Om op gestructureerde wijze conclusies te kunnen verbinden aan de analyse van het proces is gebruik gemaakt van open codering, met toepassing van de onderzoeksslang van Boeije (2005).

Door gebruik te maken van de onderzoeksslang van Boeije is het gelukt om al het beschikbare materiaal gestructureerd te analyseren, waarbij een steeds verdere verfijning mogelijk was. Deze verfijning is van belang voor de beantwoording van de volgende deelvraag.

6.4 Welke condities dragen bij aan de voortgang van complexe besluitvormingsprocessen? (deelvraag 3)

In de vorige paragraaf is aangegeven met behulp van welke concepten het proces geanalyseerd is. Uit deze theoretische concepten zijn bepaalde elementen naar voren gekomen. Deze elementen zijn aangevuld door het systeem van open codering middels de onderzoeksslang van Boeije. Deze elementen kunnen op zichzelf bezien allemaal bijdragen aan (de voortgang van) het proces.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende theoretische elementen:

Figuur 25 : theoretische elementen

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Indicatoren		Verwijzing naar onderzoeken
2	Gebeurtenissen		Verwijzing naar concrete gebeurtenissen
3	Feedback		Verwijzing naar rapporten en evaluaties
1	Technische inpasbaarheid	1) beschikbare ruimte	Aantal ha, ruimte
		2) landschap-pelijke inpassing	Ruimtelijke kwaliteit, open structuur landschap
		3) duurzame bronnen	Duurzaamheid, dubbel ruimtegebruik
		4) Bereikbaarheid locatie	Verwijzingen naar infrastructuur
2	Dominante waarden		Verwijzing naar vastgesteld beleid
3	Toekomst-bestendigheid	1) Sector	Economisch belang Greenports
		2) Oplossing	Innovatie/ nieuwe technieken
1	Nationale gemoedstoestand		Vertrouwen, economische neergang,
2	Georganiseerde politieke krachten		Draagvlak, verwijzing naar andere (politieke) partijen
3	Positie overheidsorganen		Verwijzing naar procedure en bevoegdheden
1	Situatie, Persoon, Gebeurtenis		Verwijzing naar persoonlijke voorkeuren

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Herhaling argumenten	1) Formele procedure	Eerste ronde, tweede ronde
2	Herhaling strategische zetten	2) Informele procedure	Aantal brieven en e-mails, gebruik inspraakrecht
		1) Conflictueus	Nee, tegen, veroordelend element
		2) Ontwijkend	Doorzetten, versterken, afspraken nakomen
		3) Coöperatief	Onderschrijven, zorgen maken, adviseren, samenwerken
3	Frequentie interactie daalt	4) Faciliterend	Meerwaarde, onderhandeling, samen
4	Polarisatie	1) Coalitievorming	Verwijzing naar oppositie/ coalitie
5	Vijandigheid	2) Bestuurslagen	Verwijzing naar ander (bestuurs)orgaan
			Taalgebruik
6	Asymmetrie in sociaal opzicht		Verwijzing naar bestuurlijke verantwoordelijkheid / beslissingsbevoegdheid
7	Uitstel	1) Ontbreken gegevens	Extra onderzoek nodig, nader uitwerken
		2) Tijdgebrek	Stukken te laat ontvangen, nadere acties noodzakelijk

	Theoretische elementen	Onderscheid	Relevante woorden/ criteria
1	Onderhandeling tussen actoren		Onderhandeling, samenwerking, aanpassing, wijziging
2	Ontstaan nieuwe doelen		Moties, amendementen, tekstvoorstellen (waar mee ingestemd wordt)



= Proces van agendavorming



= Besluitvormingsproces



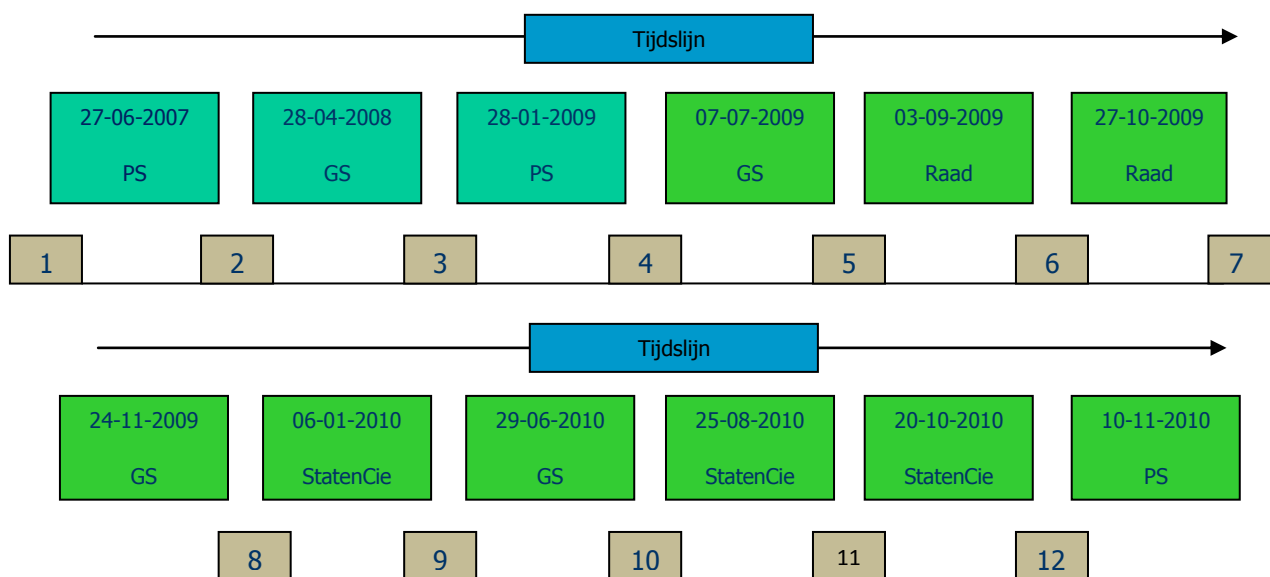
= Beoordeling van het beleidsresultaat

Door deze elementen op systematische wijze te structureren is onderzocht welke elementen bij (kunnen) dragen aan de voortgang van complexe besluitvormingsprocessen en onder welke conditie(s). Bij de beantwoording van de laatste twee deelvragen komt aan de orde in hoeverre deze elementen (en onder welke condities) van invloed zijn geweest op het proces in de gemeente Oostflakkee.

6.5 Hoe kan de besluitvorming rondom de vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee worden beschreven? (deelvraag 4)

In dit deel van het onderzoek wordt meer specifiek ingezoomd op de situatie in de gemeente Oostflakkee. De concepten zoals beschreven bij deelvraag 2, zijn hierbij toegepast op deze specifieke praktijksituatie. Met behulp van de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman (1995) is het proces in de gemeente Oostflakkee opgedeeld naar verschillende beslismomenten. Deze indeling staat verder centraal in dit onderzoek. Het proces in de gemeente Oostflakkee is als volgt verlopen:

Figuur 26: Reconstructie besluitvorming naar beslismomenten



1-12 = besluitvormingsrondes die zich voltrekken in een beleidsarena

datum/ orgaan = beslismomenten

= proces agendavorming

= proces besluitvorming

Op 27 juni 2007 heeft PS aan GS opdracht gegeven om op zoek te gaan naar nieuwe duurzame glastuinbouwlocaties. Vervolgens heeft GS op 28 april 2008 het Actieprogramma Greenports vastgesteld. Op 28 januari 2009 heeft PS ingestemd met het voorstel om de locaties Oostflakkee en Kaag en Braassem verder te onderzoeken, waarmee de gemeente Oostflakkee definitief op de agenda terecht gekomen is voor deze ontwikkeling.

Op 7 juli 2009 heeft GS besloten dat nader onderzoek naar de waterhuishouding en ecologie noodzakelijk waren. Deze drie onderzoeken zijn in de raadsvergaderingen van Oostflakkee op 3 september en 27 oktober aan de orde geweest. Bij de laatste bijeenkomst was tevens gedeputeerde Van Dijk aanwezig om een toelichting te geven aan de gemeenteraad. Op 24 november 2009 is door GS besloten dat er voor beide locaties nog een inrichtingsplan en een businesscase moesten worden gemaakt.

Al deze rapporten zijn op 6 januari 2010 behandeld in de Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie. De commissie besloot de onderzoeken niet te agenderen voor de PS vergadering en gaf GS de opdracht mee om nader onderzoek te doen naar andere locaties, waarbij tevens diende te worden gekeken naar buurgemeenten en 'sprokkelloccaties'. Op 26 juni 2010 waren ook deze onderzoeken afgerond en heeft GS besloten om uiteindelijk twee scenario's voor te leggen aan PS. Dit voorstel is op 25 augustus 2010 besproken door de Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie en op 20 oktober 2010 is besloten de stukken te agenderen voor de PS vergadering van 10 november 2010. Op deze datum heeft PS uiteindelijk besloten geen grootschalige glastuinbouwlocatie in de gemeente Oostflakkee aan te wijzen.

Nu duidelijk is hoe het proces in de gemeente Oostflakkee verlopen is, kan vervolgens aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre de condities die bijdragen aan de voortgang van het proces een rol hebben gespeeld in dit proces (deelvraag 5).

6.6 In welke mate is in de gemeente Oostflakkee voldaan aan de condities die bijdragen aan de voortgang van complexe besluitvormingsprocessen? (deelvraag 5)

Gelet op het onderscheid in het proces naar agendavorming en het proces van besluitvorming op grond van de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman, wordt deze deelvraag in twee stappen behandeld. Als eerste zal nader ingegaan worden op de elementen die hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces van agendavorming.

6.6.1 Conditie voor voortgang in het agendavormingsproces

Uit de beantwoording van deelvraag 3 blijkt dat er in dit proces (op basis van de theorie, aangevuld door open codering) tien theoretische elementen te benoemen zijn, die een bijdrage kunnen leveren aan de voortgang van het proces, namelijk:

1. Indicatoren
2. gebeurtenissen
3. feedback
4. technische inpasbaarheid
5. dominante waarden
6. toekomstbestendigheid
7. nationale gemoedstoestand
8. georganiseerde politieke krachten
9. positie overheidsorganen
10. policy window/ entrepreneur

Uit het onderzoek komt naar voren dat de theoretische elementen (1) indicatoren, (3) feedback, (5) dominante waarden en (8) georganiseerde politieke krachten de grootste rol hebben gespeeld in het proces (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.5). Van belang hierbij is waarom de overige elementen hier geen, danwel een meer beperkte rol in hebben gespeeld. Daarnaast is van belang in hoeverre deze elementen hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces.

Er wordt slechts in beperkte mate verwezen naar (2) gebeurtenissen. Dit kan mede worden verklaard door het feit dat de behandeling van dit onderzoek plaats vindt in een formeel gereguleerde omgeving. Uit een streekplanherziening voor een bepaald gebied blijkt dat er veel hectares glastuinbouw dreigen te verdwijnen. Dit is aanleiding voor PS om aan de rem te trekken, onder verwijzing naar de relevante (1) indicatoren en (3) feedback, waarbij tevens (5) het coalitieakkoord wordt aangehaald.

Hierbij wordt ook regelmatig verwezen naar de coalitiepartners, ofwel (8) de georganiseerde politieke krachten.

Een streekplanherziening is dus de aanleiding om een eerder gemaakte afspraak verder onder de aandacht te brengen. Dit verklaart ook waarom er in deze fase bijna geen aandacht wordt besteed aan (4) de technische inpasbaarheid, (6) de toekomstbestendigheid van deze afspraak en de (7) nationale gemoedstoestand. Al deze zaken spelen hier (nog) geen rol, de focus ligt op de afspraken die vastliggen in het coalitieakkoord. Uit het onderzoek komt helaas niet duidelijk naar voren in hoeverre een policy entrepreneur in staat is geweest de drie stromen uit het agendavormingsproces bij elkaar aan te laten sluiten. Het vermoeden bestaat dat burgemeester Heijkoop van de gemeente Oostflakkee als policy entrepreneur een bijdrage heeft geleverd aan het bij elkaar brengen van de stromen, maar dit volgt alleen uit de gehouden interviews.

Nu duidelijk is welke elementen een grote rol hebben gespeeld in dit proces, dient beoordeeld te worden in hoeverre deze elementen hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces.

De elementen (3) feedback en (1) indicatoren hebben betrekking op verschillende onderzoeken (Arcadis, Grontmij, Glasmonitor). Uit het onderzoek blijkt dat deze elementen slechts in beperkte mate hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces. PS geeft immers aan niet content te zijn met het feit dat ze de onderzoeken niet kennen (Arcadis en Grontmij). Daarnaast wordt de tekst en de aantallen hectares uit de 'glasmonitor' regelmatig ter discussie gesteld. Hieruit blijkt dat de elementen feedback en indicatoren alleen hadden kunnen bijdragen aan de voortgang van het proces indien iedereen van de onderzoeken op de hoogte was en de inhoud ook door iedereen gedragen werd. Deze condities ontbraken in dit proces, waardoor deze elementen – ondanks het feit dat ze een grote rol hebben gespeeld in het proces – geen bijdrage hebben geleverd aan de voortgang van het proces inzake de mogelijke vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie.

Het element 'dominante waarden' heeft betrekking op afspraken tussen partijen, in dit geval het Coalitieakkoord 2007-2011. Ook dit element heeft niet bijgedragen aan de voortgang van het proces, dit element lijkt de voortgang juist negatief beïnvloed te hebben. De afspraken die zijn vastgelegd in het coalitieakkoord worden keer op keer ter discussie gesteld (in verschillende gremia). De heer Van Dieren (Statenlid SGP) geeft hiervoor de volgende verklaring:

Dit was een coalitieakkoord, opgesteld onder leiding van de winnende en grootste fractie, het CDA. Het CDA heeft een sterke glastuinbouw lobby. In die tijd was het CDA de grootste partij in het Westland, met ongeveer 50% van de stemmen. De VVD was hier ook wel een voorstander van, maar zat daar minder geharnast in. De PvdA was hier geen voorstander van. CU/SGP zat hier weer een beetje tussenin.

Dit doel stond ook in de coalitieovereenkomst in de periode daarvoor. Het was dus een onderhandelingsresultaat, op dit onderdeel gewonnen door het CDA.

Waarom dit aangehaald. Wel, om de vraag te beantwoorden wanneer het met betrekking tot de zoeklocatie is misgegaan. De kiem daarvan ligt in de totstandkoming van de coalitieovereenkomst in 2007. Omdat per saldo er maar 1 partij van harte achter deze zinsnede stond. Terwijl dit door de praktijk al achterhaald was.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het element 'dominante waarden' juist een negatief effect heeft gehad op de voortgang van het proces. Het coalitieakkoord 2007-2011 blijkt niet breed gedragen onder de partijen, waardoor de voortgang van het proces in gevaar komt. Dit element kan dus pas bijdragen aan de voortgang van een proces, indien er daadwerkelijk sprake is van breed gedragen afspraken tussen de betrokken partijen.

Het element 'georganiseerde politieke krachten' heeft betrekking op de verwijzing naar andere politieke partijen (coalitiepartners). Uit het onderzoek komt niet duidelijk naar voren of dit element een positieve, dan wel een negatieve invloed heeft gehad op de voortgang van het proces. In sommige gevallen wordt op een negatieve wijze naar andere partijen verwezen ('U houdt zich niet aan het coalitieakkoord'), terwijl in andere gevallen deze verwijzing juist positief is ('wij zijn het eens met de VVD, die vasthoudt aan de 5800 hectare areaal'). Dit element kan dus bijdragen aan de voortgang van het proces, indien partijen elkaar versterken. In dit proces heeft dit element twee kanten op gewerkt, waarbij de bijdrage aan de voortgang van dit proces dus als het ware opgeheven wordt. Dit element kan dus alleen bijdragen aan de voortgang van het proces onder de conditie dat de verwijzing naar andere partners positief is, en niet door andere partijen teniet wordt gedaan.

6.6.2 Uitkomsten onderzoek agendavormingsproces

Uit het onderzoek volgt dat de condities die bijdragen aan de voortgang van het agendavormingsproces grotendeels ontbreken in dit proces. Er zijn dus geen concrete condities te benoemen die bijdragen aan de voortgang van het proces. Vanuit de tien elementen die een rol kunnen spelen in een dergelijk proces, kunnen slechts vier elementen worden aangewezen die een bijdrage hebben geleverd aan dit proces (feedback, indicatoren, dominante waarden en georganiseerde politieke krachten). Echter, geen van deze elementen heeft concreet een bijdrage geleverd aan de voortgang van het proces. Desondanks is de gemeente Oostflakkee toch op de agenda terecht gekomen. Een verklaring voor dit feit blijkt niet direct uit het onderzoek, maar lijkt naar voren te komen uit de verschillende interviews die in het kader van dit onderzoek gehouden zijn. In het proces van agendavorming lijkt burgemeester Heijkoop een rol te hebben gespeeld als policy entrepreneur.

6.6.3 Conditie voor voortgang in het besluitvormingsproces

Uit de beantwoording van deelvraag 3 blijkt dat er in dit proces (op basis van de theorie, aangevuld door open codering) negen theoretische elementen te benoemen zijn, die van invloed kunnen zijn op de voortgang van het proces, namelijk:

1. herhaling argumenten
2. herhaling strategische zetten
3. frequentie interactie
4. polarisatie
5. Vijandigheid
6. Asymmetrie in sociaal opzicht
7. Uitstel
8. Onderhandeling tussen actoren
9. Ontstaan nieuwe doelen

Uit het onderzoek komt naar voren dat de theoretische elementen (7) uitstel en (8) onderhandeling tussen actoren de meeste invloed hebben gehad op het proces. Ook hierbij is van belang om te onderzoeken in hoeverre deze elementen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces en waarom de overige elementen een minder grote rol gespeeld hebben in het proces.

Het feit dat slechts twee van de negen elementen een grote rol hebben gespeeld in dit proces kan verklaard worden door het feit dat dit proces zich heeft afgespeeld in een formeel gereguleerde omgeving. Zo wordt de herhaling van argumenten, strategische zetten en de frequentie van de interactie grotendeels bepaald door de procesafspraken van PS. Het element polarisatie lijkt hier vooral van toepassing op verwijzingen naar coalitie en oppositie, wat ook terug te voeren is op de context van dit onderzoek. Het feit dat vijandigheid een beperkte rol heeft gespeeld in dit onderzoek is hier ook deels op terug te voeren, hoewel dat heden ten dage zeker niet vanzelfsprekend is. Asymmetrie in sociaal opzicht komt door de formeel gereguleerde setting zeer weinig voor. Toen de gemeenteraad van Oostflakkee werd voorgelicht door twee ambtenaren van de provincie Zuid-Holland, werd vrijwel meteen verzocht de verantwoordelijk gedeputeerde als gesprekspartner uit te nodigen, om deze asymmetrische relatie uit de weg te gaan. Het laatste element (ontstaan nieuwe doelen) speelt op het eerste gezicht geen grote rol in het proces. Echter, indirect werken partijen wel degelijk naar nieuwe doelen toe, alleen dit wordt niet zo benoemd. Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle partijen met elkaar in onderhandeling treden. In eerste instantie zal dit vooral tot doel hebben om de eigen standpunten naar voren te brengen en te verwezenlijken, maar het gevolg is dat er na verloop van tijd ook nieuwe doelen gaan ontstaan.

Nu duidelijk is welke elementen een grote, dan wel beperkte rol hebben gespeeld in het proces, is het van belang om te kijken in hoeverre de elementen die een grote rol hebben gespeeld in dit proces, ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces.

Het element dat het meest voorkomt in deze fase van het onderzoek is (7) uitstel. Anders dan dit element doet vermoeden hoeft uitstel niet altijd een negatieve invloed te hebben op de voortgang van het proces. Er zijn situaties denkbaar waarbij uitstel juist een positieve bijdrage kan leveren, bijvoorbeeld indien door een extra onderzoek duidelijk wordt hoe de vork in de steel zit. Echter, gelet op het feit dat dit element in dit onderzoek een bijzonder grote rol heeft gespeeld, lijkt dit element geen positieve bijdrage te hebben geleverd aan de voortgang van het proces. Tijdens een interview merkt wethouder Van der Valk in dit kader het volgende op:

'Wanneer er discussie bestaat tussen partijen zie je vaak dat er extra vragen aan bod komen die moeten worden beantwoord door middel van een onderzoek. Dan duurt het nog wat langer of er komen nog verkiezingen overheen en soms gaat het helemaal van de baan.'

Deze opmerking impliceert dat uitstel ook een middel kan zijn om een bepaald onderwerp weer van de agenda af te krijgen (van uitstel komt afstel). Uit dit onderzoek blijkt niet dat dit daadwerkelijk het geval is, maar gelet op de grote rol die dit element heeft gespeeld kan geconcludeerd worden dat uitstel geen bijdrage heeft geleverd aan de voortgang van het proces.

Het element (9) onderhandeling tussen partijen heeft daarentegen wel een positieve bijdrage geleverd aan de voortgang van het proces. Doordat partijen met elkaar in onderhandeling zijn getreden is het gelukt om nieuwe doelen te laten ontstaan, wat tot gevolg heeft gehad dat PS uiteindelijk een besluit heeft genomen, waarmee het besluitvormingsproces werd afgerond. Van belang hierbij is dat partijen inderdaad met elkaar in onderhandeling willen treden en bereid zijn om nieuwe doelen te laten ontstaan. Alleen onder deze conditie kan dit element een bijdrage leveren aan de voortgang van het proces. Indien dit niet het geval is ontstaat er een patstelling waardoor het proces stagneert.

6.6.4 Uitkomsten onderzoek besluitvormingsproces

Uit het onderzoek komt naar voren dat de intentie van partijen om gezamenlijk tot een oplossing te komen (verzoenen van doelen door onderhandeling) vooral ertoe heeft geleid dat het proces doorgang heeft gevonden.

De andere elementen hebben – mede door de formele setting waarin dit proces zich heeft afgespeeld – hier slechts een zeer beperkte rol in gespeeld. Deze constatering is ook terug te zien in het proces: wanneer er eind augustus 2010 een nieuw doel ontstaat als gevolg van onderhandelingen tussen partijen (de grens van 5800 ha uit het coalitieakkoord wordt losgelaten), komt het proces in een stroomversnelling terecht wat tot gevolg heeft dat het definitieve besluit in november 2010 valt.

6.7 De verklaring van het proces (hoofdvraag)

De conclusies die in de vorige paragrafen worden genoemd vormen tezamen als het ware een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk: Hoe is de besluitvorming inzake de vestiging van een grootschalig glastuinbouwgebied in de gemeente Oostflakkee verlopen en hoe kan de uitkomst van dit proces worden verklaard?

Uit het onderzoek volgt dat het coalitieakkoord in het agendavormingsproces de grootste rol heeft gespeeld (beleidsstroom). Niet duidelijk wordt echter hoe Oostflakkee op de agenda terecht gekomen is, het vermoeden bestaat dat een policy entrepreneur hier een rol in heeft gespeeld. In het besluitvormingstraject hebben de onderhandelingen tussen de actoren een positieve bijdrage geleverd aan de voortgang van het traject, terwijl het uitstelgedrag van de betrokken actoren juist een negatieve bijdrage heeft geleverd aan de voortgang van het proces. Wanneer deze onderzoeksresultaten worden vertaald naar de situatie in de praktijk, ontstaat het volgende beeld:

In het Coalitieakkoord 2007-2011 is vastgelegd dat er vastgehouden wordt aan 5800 hectare teeltareaal voor glastuinbouw. De heer Van Dieren (Statenlid SGP) heeft in zijn interview aangegeven dat het coalitieakkoord een compromis was: het resultaat van onderhandelingen, waarbij slechts een partij achter de afspraak van 5800 hectare stond, wat de basis vormt voor dit onderzoek. (voormalig) Wethouder Van der Valk merkt hierover het volgende op:

'Er werd op een gegeven moment gesteld: er moet zoveel hectare glastuinbouw komen. De argumenten die deze stelling onderbouwen, die zie je onvoldoende terugkomen in Provinciale Staten. Vandaar dat het ook binnen de provincie op een gegeven moment een moeilijke discussie werd. Het CDA heeft zich daar het langst aan vast gehouden en anderen gingen steeds meer twifelen. Bijvoorbeeld de mogelijkheden om grond meervoudig te gebruiken, zijn nooit in de argumentatie meegenomen. Het leek uit de lucht gegrepen en het werd ook zo naar voren gebracht.

Het is gewoon een politiek statement en politiek is ondoorgrondelijk en emotie, dus op basis van emotie is er geroepen er moet 5800 hectare komen. Dit is nooit goed onderbouwd. Wanneer iets niet goed onderbouwd is en mensen gaan zich daar in verdiepen, dan komt dat boven tafel. Asje van Dijk kon hier als gedeputeerde ook nooit goed antwoord op geven, hij kon alleen maar aangeven dat het een politiek statement was. Ik had het gevoel dat Asje van Dijk hier ook mee worstelde, omdat hij deze stelling niet goed kon verklaren en uit kon leggen. Dat zie je ook terug in de discussie met de gemeenteraad. Ze hebben een GS lid in feite met een onmogelijke opdracht op pad gestuurd.'

Wanneer door een streekplanherziening het aantal hectare teeltareaal onder de grens van 5800 hectare dreigt te komen, wordt het aanwijzen van nieuwe gebieden voor glastuinbouw onderwerp van gesprek.

Het onderwerp glastuinbouw in Oostflakkee is - ondanks een gebrek aan elementen die bijdragen aan de voortgang van het proces – toch op de agenda terecht gekomen, waarschijnlijk mede onder invloed van de policy entrepreneur, burgemeester Heijkoop.

Nadat dit onderwerp op de agenda terecht is gekomen wordt de besluitvorming keer op keer uitgesteld. De partijen zijn gebonden aan het coalitieakkoord, maar desondanks ontstaat er zeer veel discussie over dit onderwerp. Echter, doordat partijen zijn gebonden aan het akkoord zijn ze tot elkaar veroordeeld waardoor ze met elkaar in onderhandeling treden om samen tot nieuwe doelen te komen. Impliciet draagt de gebondenheid aan het Coalitieakkoord dus toch bij aan de voortgang van het proces, terwijl dit element in een eerder stadium de voortgang juist negatief leek te beïnvloeden.

Door de onderhandelingen van de betrokken actoren zijn er uiteindelijk nieuwe doelen ontstaan. Door het ontstaan van nieuwe doelen waar de meerderheid van de actoren zich in kan vinden, komt de voortgang van het proces in een stroomversnelling terecht en wordt het proces op 10 november 2010 afgerond.

Hoe kan nu verklaard worden dat het proces op deze wijze is verlopen? Het coalitieakkoord is het resultaat van een compromis, de afspraken over glastuinbouw worden niet breed gedragen. Desalniettemin wordt de verantwoordelijk gedeputeerde op pad gestuurd om deze afspraak uit het coalitieakkoord te verwezenlijken. Een moeizaam proces volgt, waarbij eigenlijk alle condities die bijdragen aan de voortgang van een dergelijk proces, ontbreken. Echter, de opdracht maakt nu eenmaal deel uit van het Coalitieakkoord en om die reden zal er een oplossing gevonden moeten worden. De partijen zijn zich hiervan bewust en trachten om die reden hun doelen te verzoenen door onderhandelingen. Hieruit volgt dat er nieuwe doelen ontstaan: de 5800 hectare- grens wordt aan het eind van het proces (25 augustus 2010) losgelaten en getracht wordt een praktische oplossing te zoeken: uitbreiding van bestaande bedrijven (kleinschalig), herstructureren van bestaande locaties, het realiseren van een locatie in Noord-Holland etc.: de grootschalige locatie is hiermee definitief van de baan en het proces wordt afgerond op 10 november 2010, slechts 2,5 maand na het loslaten van de 5800-hectare grens.

6.8 Verklaring van het proces in relatie tot de theorie

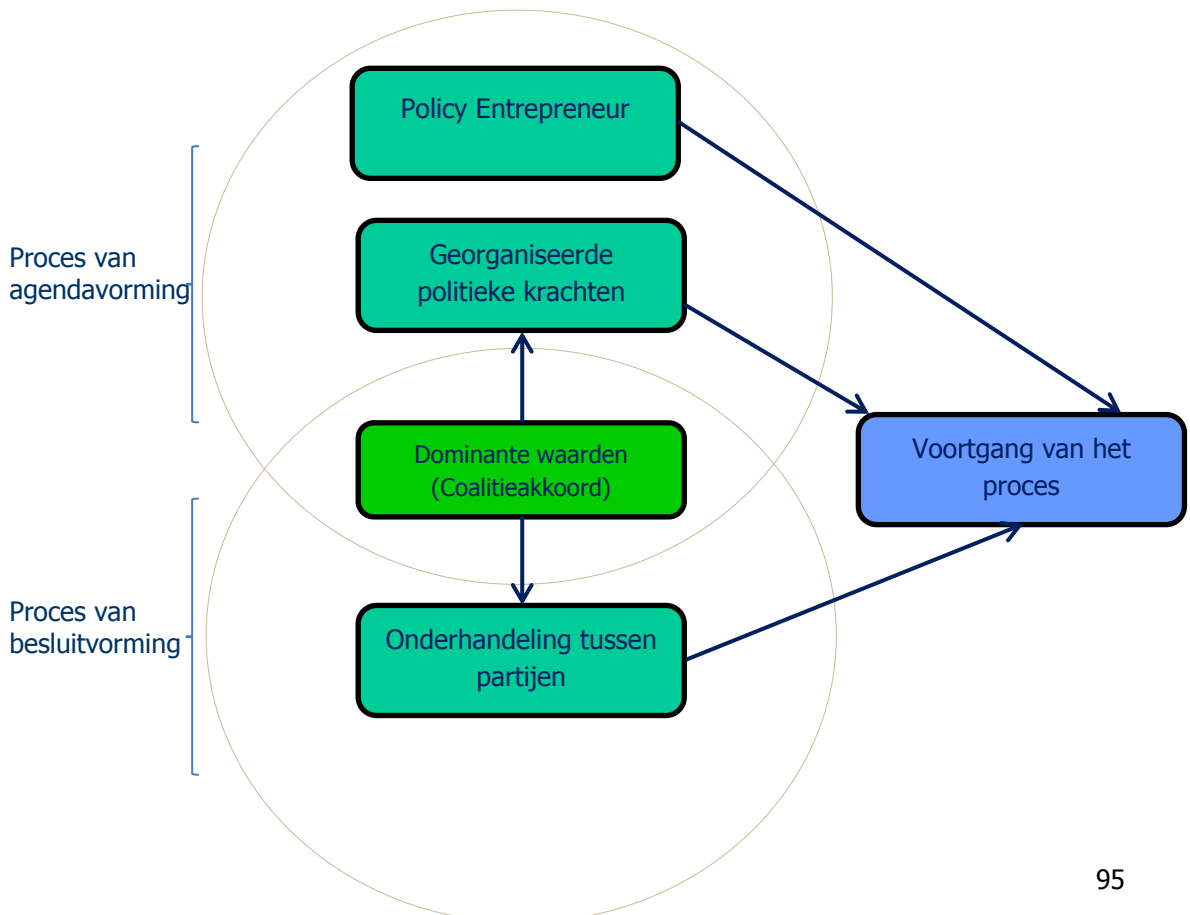
In dit onderzoek staan de theorieën van Kingdon, Koppenjan & Klijn en Teisman centraal. De theorieën bieden handvatten om te onderzoeken welke elementen hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces, om op die manier het proces te kunnen verklaren.

Uit het proces van agendavorming komt naar voren dat in dit kader alleen de politieke stroom (georganiseerde politieke krachten) een positieve invloed heeft gehad op de voortgang van het proces. Daarnaast lijkt het erop dat een policy entrepreneur in dit kader een rol heeft gespeeld. Wanneer deze constatering wordt afgezet tegen de verklaring van het proces zoals hierboven beschreven, wordt deze gedachtegang bevestigd: Het CDA maakt deel uit van de coalitie. Bij de onderhandelingen over het coalitieakkoord lukt het om de 5800 ha grens in het akkoord te krijgen, ondanks de verdeeldheid onder partijen. De heer Heijkoop, waarvan het vermoeden bestaat dat hij een rol heeft gespeeld als policy entrepreneur, is tevens lid van het CDA. Gelet hierop is het niet vreemd dat de politieke stroom de grootste bijdrage heeft geleverd aan de voortgang van het proces.

Uit het proces van besluitvorming komt naar voren dat de onderhandeling tussen partijen de grootste bijdrage heeft geleverd aan de voortgang van het proces, terwijl uitstel (spelanalyse) juist een negatieve bijdrage heeft geleverd. Deze resultaten kloppen met de verklaring: door de verbintenis aan het coalitieakkoord zijn partijen gedwongen met elkaar in onderhandeling te treden.

Wanneer beide processen aan elkaar worden gekoppeld, blijkt dat het coalitieakkoord dus impliciet toch een bijdrage heeft geleverd aan de voortgang van het proces, doordat (coalitie)partijen gedwongen werden om met elkaar in onderhandeling te treden en nieuwe doelen te laten ontstaan. Wanneer de conclusies en de koppeling van de theorieën uit dit onderzoek schematisch worden weergegeven in een causaal model, ontstaat het volgende overzicht:

Figuur 27: Koppeling van de bestuurskundige theorieën



In samenhang bezien, vormen de theorieën van Kingdon, Koppenjan & Klijn en Teisman dus een zeer waardevolle aanvulling op elkaar, gelet op het onderzoeken van de voortgang van het proces. Immers, juist de koppeling tussen het agendavormingsproces en het besluitvormingsproces geeft de mogelijkheden om zinvolle conclusies te verbinden aan het onderzoek om op die manier de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Indien deze koppeling er niet was geweest, was het niet mogelijk geweest om de hoofdvraag zo volledig te verklaren.

Er zijn echter wel wat kanttekeningen te plaatsen bij deze constatering. Zo is opgevallen dat de analyses die ten grondslag liggen aan deze theorieën op zichzelf bezien weinig informatie geven. Ook hier is juist de koppeling tussen de analyses van belang, zoals de koppeling tussen de actoranalyse en het beoordelen van het beleidsresultaat en de koppeling tussen de spelanalyse en de netwerkanalyse. Daarnaast is de theorie van Koppenjan & Klijn uitgebreid met een – voor dit onderzoek – zeer belangrijk element, namelijk 'uitstel'. Zonder toevoeging van dit element op basis van toepassing van de onderzoeksslang van Boeije, was het niet mogelijk geweest om de hoofdvraag volledig te beantwoorden.

Daarnaast is gedurende het onderzoek gebleken dat er geen concrete 'condities voor voortgang' kunnen worden benoemd. Er zijn in deze casus elementen aan te wijzen die onder bepaalde condities hebben bijgedragen aan de voortgang van het proces, maar het is zeer lastig om hier algemene condities uit te destilleren. De elementen die de grootste bijdrage hebben geleverd aan dit proces zijn de policy entrepreneur, de georganiseerde politieke krachten, de dominante waarden en de onderhandelingen tussen partijen. Deze elementen zijn echter niet zonder meer aan te wijzen als 'condities voor voortgang' in dit proces, mede gelet op het feit dat sommige elementen zowel een positieve als een negatieve bijdrage hebben geleverd aan de voortgang van het proces. Dit betekent dat het proces verklaard kan worden door gebruik te maken van alle verkregen informatie, maar niet door concreet condities voor voortgang aan te wijzen. Deze constatering is tevens van invloed op de aanbevelingen.

6.9 Aanbevelingen

Nu duidelijk is hoe de uitkomst van het proces kan worden verklaard, is het van belang aandacht te schenken aan de lessen die hieruit getrokken kunnen worden. Hieronder zijn daarom een aantal aanbevelingen geformuleerd op basis van hetgeen in dit onderzoek naar voren is gekomen.

6.9.1 Proces van agendavorming

Uit het proces van agendavorming volgt dat de politieke stroom de grootste invloed heeft gehad op de voortgang van het proces, terwijl de beleidsstroom juist een negatieve bijdrage heeft geleverd op het proces. De lessen die hieruit getrokken kunnen worden zijn tweeledig:

Partijen kunnen elkaar versterken in coalitieverband. Het loont dus de moeite om hier energie in te steken. Aan de andere kant moet er goed nagedacht worden over de afspraken die in een coalitieakkoord komen te staan. Indien een afspraak in het coalitieakkoord niet breed gedragen wordt, het enkele feit dat de afspraak in het akkoord vermeld staat niet voldoende is om die afspraak ook daadwerkelijk te realiseren. Daar is meer voor nodig. Gelet hierop is het van belang geen 'harde' afspraken in een coalitieakkoord op te nemen, indien een meerderheid van de betrokkenen zich hier op voorhand niet in kan vinden. Kortom: zorg vooraf voor draagvlak/ consensus, alvorens een onderwerp op de agenda te (laten) plaatsen. Bovendien dient het onderwerp niet

'keihard' te worden omschreven, zoals hier het geval was (5800 hectare). Een meer globale omschrijving was beter geweest.

Uit dit onderzoek komt tevens naar voren dat er waarschijnlijk een policy entrepreneur een rol heeft gespeeld bij het op de agenda plaatsen van dit onderwerp. Hieruit volgt dat indien een bepaald onderwerp niet breed gedragen wordt, een policy entrepreneur daar een positieve bijdrage aan kan leveren. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid.

6.9.2 Besluitvormingsproces

De intentie van partijen om gezamenlijk tot een oplossing te komen blijkt in dit proces zeer belangrijk geweest te zijn. Dit komt mede voort uit het feit dat de partijen gebonden waren aan een coalitieakkoord en dus als het ware 'tot elkaar veroordeeld waren' om een oplossing te vinden voor het probleem.

Hierdoor moesten de partijen hun doelen wel trachten te verzoenen, anders waren ze nooit tot een oplossing gekomen. Hieruit volgt dat het belangrijk is om een onderwerp vast te leggen in een akkoord, zodat partijen gedwongen worden om tot een oplossing te komen voor het probleem. Hierbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de mogelijkheid van uitstel (om verschillende redenen). Hieruit volgt dat een belangrijk onderwerp dus eigenlijk zo snel mogelijk na het sluiten van een akkoord uitgevoerd moet worden, om te voorkomen dat uitstelgedrag leidt tot afstel, waarbij allerlei (politieke) belangen een rol kunnen gaan spelen (verkiezingen etc.).

6.10 Glashelder?

Alles in ogenschouw nemend lijkt het erop dat de 'harde' afspraak in het coalitieakkoord van 5800 hectare in relatie tot het politieke klimaat dit onderzoek de das om heeft gedaan. Gelet op de resultaten uit dit onderzoek ligt het in de lijn der verwachting dat het proces sneller doorgang had gevonden indien deze grens eerder losgelaten was, danwel helemaal niet in het akkoord was opgenomen. Deze constatering staat los van het besluit over de uitkomst van het proces, het gaat puur om de verklaring waarom het proces zo gelopen is.

Deze conclusie volgt uit dit onderzoek, waarin is getracht door middel van het zoeken naar condities voor voortgang het proces te verklaren. Achteraf moet geconstateerd worden dat het niet is gelukt om uit het beschikbare materiaal (algemene) condities te formuleren waarmee het proces verklaard kan worden. Echter, op basis van het beschikbare materiaal is het, zij het zonder gebruik te maken van condities voor voortgang, gelukt het proces te verklaren. Het proces is door middel van dit onderzoek dus opgehelderd, alleen helemaal 'glashelder' zijn de uitkomsten helaas niet.

6.11 Epiloog

Achteraf bezien is het denk ik voor alle betrokken partijen een interessant en leerzaam proces geweest. Ondanks dat politieke processen nooit glashelder zijn, hoop ik met dit onderzoek een aantal zaken te hebben 'opgehelderd', om op die manier een bijdrage te leveren aan de wetenschap en aan de maatschappij om mij heen.

Voordat ik met dit onderzoek begon verkeerde ik in de veronderstelling dat het feit dat ik als projectleider vanuit de gemeente Oostflakkee bij dit proces betrokken ben geweest, me voordelen op zou leveren bij het doen van dit onderzoek. Niets is echter minder waar! Juist door het feit dat ik nauw bij dit proces betrokken ben geweest heb ik een aantal keer mijn neus gestoten.

Veel informatie 'weet' ik immers door mijn praktijkervaring, terwijl ik me voor dit onderzoek moest beperken tot de informatie die uit het beschikbare materiaal naar voren kwam. Mijn begeleider vanuit de Erasmus Universiteit, Vincent Homburg, hanteerde in dat kader een afkorting die ik regelmatig heb teruggezien in mijn stukken: HDYK, ofwel: how do you know? Deze zin heb ik heel vaak voor mezelf moeten herhalen gedurende dit onderzoek. Wanneer ik opnieuw de keuze zou moeten maken voor een scriptieonderwerp, weet ik niet zeker of dat wederom een 'bekend' onderwerp zou worden... Aan de ene kant biedt een bekend onderwerp voordelen, zoals makkelijke toegang tot al het materiaal. Aan de andere kant is het tijdens het onderzoek een valkuil geweest. Ik denk echter dat ik tijdens dit onderzoek voldoende in staat ben geweest – met behulp van mijn begeleider – om de knop om te zetten. Bovendien is het ook juist een bijzondere ervaring om bijvoorbeeld de bestuurders die toen een grote rol speelden nu nogmaals aan de tand te voelen. Ik zou echter andere masterstudenten willen adviseren goed na te denken over een afstudeeronderwerp, want er komt meer bij kijken dan ik op voorhand had voorzien.

De bestuurskundige theorieën die ik in dit onderzoek centraal staan hebben me gelukkig voldoende handvatten geboden om op wetenschappelijk verantwoorde wijze met mijn kennis en het beschikbare materiaal om te gaan. In eerste instantie zag ik deze theorieën vooral als een noodzakelijk kwaad, maar na verloop van tijd kwam ik tot de ontdekking dat ik de theorie kon gebruiken en voor mij kon laten werken. Vooral het 'open coderen' met behulp van de onderzoeksslang van Boeije heeft mij hierbij geholpen. Ik zag er soms weleens tegenop om - conform de slang van Boeije - weer al het beschikbare materiaal door te nemen om de codes nog verder te verfijnen, maar dit werk leverde me vaak zoveel nieuwe inzichten op dat het steeds leuker werd: de puzzel werd steeds meer een geheel!

Echter, bij het gebruik van deze theorieën zijn twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen. De meeste theorieën waren volledig en vormden voor mij een hulpmiddel voor dit onderzoek. De theorie van Koppenjan & Klijn daarentegen is in dit onderzoek uitgebreid met een (voor deze casus) zeer belangrijk element, namelijk 'uitstel'. Gelet op het feit dat uitstel in meerdere besluitvormingsprocessen een belangrijk element kan vormen, zou ik aan de opstellers van deze theorie mee willen geven om dit element aan hun theorie toe te voegen. Maar.. ik realiseer mij dat dit onderzoek slechts beperkt is tot een casus. Eisenhardt (1989) geeft aan dat dit eigenlijk te weinig is om theoretische conclusies aan het onderzoek te kunnen verbinden. Het verdient daarom aanbeveling om deze constatering nader te onderzoeken.

Kortom, ondanks het feit dat het soms lastig was om mijn ervaring als projectleider aan de kan te zetten, vond ik het heel interessant om met een theoretische bril naar dit onderzoek te kijken. Ik had op voorhand nog geen duidelijke verklaring voor dit proces en het is erg leuk om aan een onderzoek te werken waarbij na verloop van tijd de puzzelstukjes in elkaar passen en er een gedegen verhaal ontstaat. Vooral de techniek van open codering is hierbij heel belangrijk geweest.

Daarnaast constateer ik dat ik tijdens mijn werkzaamheden voor de gemeente Oostflakkee veel meer aandacht heb voor de processen om mij heen. In welke fase bevinden die processen zich? Welke partijen spelen een rol en welke standpunten hanteren ze? Hoe is een onderwerp op de agenda terecht gekomen? Hoe verloopt het besluitvormingsproces en wat zie ik daar in terug? Door voor mezelf deze vragen na te gaan bij belangrijke processen ben ik in staat om de processen eerder te doorgronden, waardoor het mogelijk wordt hier beter op in te spelen. Dit onderzoek heeft dus voor mij persoonlijk ook bijgedragen aan mijn ontwikkeling in mijn werk.

Voordat ik met de studie Bestuurskunde begon hoopte ik om meer kennis op te doen, die ik vervolgens in kon zetten in mijn dagelijkse werkzaamheden. Nu ik op het punt sta deze studie af te ronden kan ik niet anders dan tot de conclusie komen dat dit doel daadwerkelijk bereikt is! Het is **glashelder** dat de combinatie van werken en studeren voor mij heel goed gewerkt heeft....

Literatuurlijst

Literatuur

- Abma, T. en R. in 't Veld (2001), *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom
- Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma
- Birkland, T. (2001), *Policy process: Theorie, concepts and models of public policy making*. Armonk NY: Sharpe
- Boeije, H. (2005), Analyseren in kwalitatief onderzoek. www.boomonderwijs.nl
- Castells, M. (2000), *The rise of the network society: Economy, Society and Culture*. Cambridge: Blackwell Publishers
- Cobb, R.W. & C.D. Elder (1972), *Participation in American Politics; The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: John Hopkins University Press
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1980), *Actors and systems; the politics of collective action*, Chicago/ Londen: University of Chicago Press
- Eisenhardt, K.M. (1989) *Building Theories from Case Study Research*. Academy of Management Review, 14.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg: Coutinho
- Hart, H. 't, J. Van Dijk, M. de Goede, W. Jansen & J. Teunissen (1998): *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam, Boom
- Jones, B. & F. Baumgartner (2005), *The politics of attention*. Chicago/ Londen: University of Chicago Press
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper.
- Koppenjan, J. (1993), *Management van de beleidsvorming*. Den Haag: VUGA
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge
- Mandell, M.P. (1990), *Network Management: strategic behavior in the public sector*, in: Gage & Mandell, 1990
- Menting, C.L. (1988), *Waarnemen van besluitvormingsprocessen*, in: Beleidswetenschap 1988, p. 256
- Nijkamp, P., W. Begeer, J. Berting (1996), *Denken over complexe besluitvorming, een panorama*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Parsons, P., (1995), *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar
- Roo, G. de (1999) *Planning per se, planning per saldo: Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Strauss, A.L. & J. Corbin (1998), *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. Sage: Thousand Oaks
- Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Thiel, S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
- Zuidema, C., J. Visser & G. de Roo (2005), *Complexiteit en Planologische besluitvorming. Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*. Rijksuniversiteit Groningen, Basiseenheid Planologie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Internet

www.ruimte-lijk.nl
www.oostflakkee.nl
www.kassenneeoostflakkee.nl
www.pzh.nl

Rapporten, studies etc.

- Rijk, Nota Ruimte (2006)
- Provincie Zuid-Holland (2007), duurzaam denken, dynamisch doen. Coalitieakkoord 2007-2011
- Provincie Zuid-Holland (2007), Greenports van de toekomst, doorkijk en actielijnen voor 2020
- Provincie Zuid-Holland (2008), Actieprogramma Greenports Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2008), monitor glastuinbouw Zuid-Holland 2008
- Grontmij (2008), Geschiktheid potentiële glastuinbouwlocaties met behulp van lagenbenadering
- Arcadis (2008), Verkenning compensatiegebieden glastuinbouw in Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2009), Compensatiegebied duurzame glastuinbouw in Zuid-Holland, communicatieplan
- Royal Haskoning (2009), Onderzoek compensatie duurzame glastuinbouw in Zuid-Holland, plan van aanpak
- Royal Haskoning (2009), Onderzoek compensatie duurzame glastuinbouw in Zuid-Holland, notitie Context en Begrenzing
- Royal Haskoning (2009), Onderzoek compensatie duurzame glastuinbouw in Zuid-Holland, eindrapport
- Lei Wageningen UR (2009), De kracht van de Greenports Zuid-Holland. Op zoek naar indicatoren voor een duurzame ontwikkeling, eindrapport
- Ecofys (2009), Duurzame energievoorziening compensatielocaties glastuinbouw Zuid-Holland, Kaag en Braassem en Oostflakkee, eindrapport
- Grontmij (2009), Waterhuishouding nieuwe glastuinbouwlocaties, onderzoek naar scenario's, haalbaarheid en kosten, eindrapport
- Stedin (2009), Electriciteitsinfrastructuur Goeree Overflakkee t.b.v. glastuinbouw gemeente Oostflakkee, alternatievenstudie
- Agrimaco (2010), Businesscase Oostflakkee, fase 2 locatiestudie glastuinbouw, eindrapport
- Bureau Nieuwe Gracht (2010), Inrichtingsplannen Glastuinbouw Kaag en Braassem en Oostflakkee, eindrapport
- RBOI (2008), Koersnotitie Regionale Structuurvisie Goeree-Overflakkee
- RBOI (2008), Basisverkenning Regionale Structuurvisie Goeree-Overflakkee
- Royal Haskoning (2008), Oostflakkee, groene poort van de Delta. Toekomstvisie Gemeente Oostflakkee, eindrapport
- Adviesgroep Tuinbouwcluster Greenport.nl (Commissie Nijkamp) (2010), Vitaal tuinbouwcluster 2040, een toekomststrategie voor Greenport Holland

Brieven

- Flora Holland, 16-11-2009
- Comité Kassen nee, 16-11-2009

Stukken

College van B en W	Stukken
Notulen en besluitenlijst	06 januari 2009
	10 februari 2009
	8 september 2009
	15 september 2009
	22 september 2009
	29 september 2009
	27 oktober 2009
	22 december 2009
	30 maart 2010
	27 april 2010
	25 mei 2010
	27 juli 2010
	17 augustus 2010
Verslag bestuurlijk overleg	2 februari 2009

Gemeenteraad	Stukken
Verslag vergadering	30 juni 2009
	3 september 2009
	27 oktober 2009

Gedeputeerde Staten	Stukken
besluitenlijst	8 april 2008
	7 juli 2009
	24 november 2009
	29 juni 2009

Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie	Stukken
Notulen en besluitenlijst	6 januari 2010
	25 augustus 2010
	20 oktober 2010

Provinciale Staten	Stukken
Notulen en besluitenlijst	27 juni 2007
	28 januari 2009
	10 november 2010

Bijlage 1

Interview J. Heijkoop burgemeester Oostflakkee

Kunt u aangeven wanneer en waar in het proces er volgens uw mening stagnatie is opgetreden?

Er is stagnatie opgetreden op provinciaal niveau en gemeentelijk niveau. Op gemeentelijk niveau was er terughoudendheid bij de gemeenteraad, gelet op de weerstanden van de bevolking. Op provinciaal niveau was er - ondanks het feit dat er in het collegeprogramma stond dat er een bepaalde hoeveelheid nieuw glas moest komen en het bestaande areaal in stand zou blijven - toch een verschil van opvatting, wat leidde tot nieuwe behoefteonderzoeken en nieuwe locatieonderzoeken. Dat viel samen met een afnemende vraag vanuit de sector. Als de druk vanuit de sector minder is, dan zie je ook dat de politieke discussie over wel of niet nieuwe locaties in open gebieden een extra dimensie krijgt. Op dat moment is er in het college van GS zelf terughoudendheid ontstaan over een grote locatie op Goeree-Overflakkee.

Kunt u een toelichting geven over de stagnatie die is opgetreden in de gemeenteraad?

In de gemeenteraad is een terughoudende opstelling geweest die raad breed was. Deze opstelling was deels ingegeven omdat onder de bevolking weerstand was, deels omdat sommige raadsleden niets in grootschalig glas zagen en deels vanuit de gedachte: als het toch komt kies dan een goede onderhandelingspositie. Het is altijd een mix van die drie argumenten geweest die volgens mij de opvatting van de gemeenteraad bepaalden, waarbij het zo is dat de gemeenteraad lopende het proces nooit een definitief standpunt heeft bepaald. Dat is gezien het feit dat het realiseren van zo'n grootschalige locatie altijd een belangrijk onderhandelingselement kent heel verstandig geweest.

Kunt u bepaalde personen noemen die in dit proces volgens u een belangrijke rol hebben gespeeld?

Op provinciaal niveau spitste het zich toe tot PvdA- en CDA gedeputeerden, in de gemeenteraad liep het door de fracties heen. Het lag nogal genuanceerd, per fractie waren er tegenstanders en voorstanders.

Wat is uw eigen rol geweest in dit proces?

Voornamelijk het open houden van het traject. Het is een van de dossiers, waar ik los van de verantwoordelijkheid voor het proces ook een eigen mening over heb. Mijn eigen mening was dat ik het heel goed vond voor de gemeente dat hier een glastuinbouwlocatie zou komen, omdat het een oplossing had geboden voor de financiële problematiek van de gemeente.

Daarnaast had de ontwikkeling van een dergelijke locatie in hoge mate kunnen bijdragen aan het versneld aanpakken van een aantal noodzakelijke dorps- en kernrenovaties.

U geeft aan dat u een eigen mening heeft over dit onderwerp. Denkt u dat uw eigen mening van invloed is geweest op het verloop van het proces?

Dat denk ik wel. Ik ben erin geslaagd te bevorderen dat de gemeenteraad geen onomkeerbare uitspraken heeft gedaan in een vroeg stadium. Wat we ook hebben bevorderd: we hebben nooit een situatie gekregen dat in de gemeenteraad voor- en tegenstanders zich gingen profileren, omdat men raad breed terughoudend was. Dat was voor de onderhandelingspositie van de gemeente, maar ook voor de positie van de politieke partijen ten opzichte van de actiegroep (Comité Kassen Nee, red.) en de bevolking, het meest verstandig.

Op een gegeven moment kwam de gemeente Oostflakkee in beeld voor de vestiging van een grootschalige glastuinbouwlocatie. Is het feit dat u een voorstander bent van glastuinbouw hierop van invloed geweest denkt u? Met andere woorden: heeft uw mening invloed gehad op het op de agenda krijgen van de gemeente Oostflakkee voor dit onderwerp?

Ik sluit niet uit dat men op provinciaal niveau de kans in Oostflakkee wat groter achtte dan in een aantal andere gemeenten. Dat sluit ik niet uit.

Als u nu achteraf op het proces terugkijkt, zou u dan bepaalde zaken anders aangepakt hebben?

Niet hier in de gemeente, maar op provinciaal niveau wel. Ik heb onderschat dat hetgeen in het collegeakkoord stond, toch onderwerp van discussie werd tussen de partijen in GS. Ik heb daar ook geen energie ingestoken, omdat ik dacht dat is hun discussie en dat ligt vast, dus dat had ik zo niet ingeschat.

Het is jammer dat het op een gegeven moment werd afgeblazen, want ik denk nog steeds dat de gemeenteraad ja zou hebben gezegd wanneer er een storting van een x bedrag per m² in een gemeentelijk fonds zou zijn gedaan, als compensatie voor de ontwikkeling. Zeker de meerderheid was hiervoor geweest, zeker gelet op het feit dat de gemeente wordt belemmerd in haar ontplooiingsmogelijkheden wegens gebrek aan financiële kracht. Als GS dan definitief hun besluit hadden genomen dan had ik ze gevraagd om mij even wat tijd te gunnen voordat ze met het besluit naar buiten zouden treden. Die tijd zou ik gebruiken om de fractievoorzitters apart te spreken, waarbij ik uit had gelegd dat er een definitief besluit lag en als het dan toch moet gebeuren dat we dat dan maar beter goed uit moeten onderhandelen met een storting in een gemeentelijk fonds.

Bij zo'n proces is het van belang dat de gemeenteraad eensgezind blijft en dat het proces naar de bevolking toe beheersbaar blijft. Op het moment dat het besluit genomen zou zijn dienden de gemeenteraadsleden over goede argumenten te beschikken waarom zij, alles afwegende, tot die conclusie gekomen waren. Het is ook van belang dat het een gedragen proces wordt en blijft.

Kunt u inschatten hoe dit proces in het college van GS gelopen is?

Dit proces heeft zich toegespitst tussen de PvdA en CDA, over de nut en noodzaak van de ontwikkeling. Jan Franssen (Commissaris van de Koningin, red.) voelde er zelf niet veel voor en de VVD wilde eerst nog eens kijken naar de sprokkellocaties, want er was toch geen directe vraag vanuit de sector.

Heeft de mening van de Commissaris van de Koningin hier een grote rol in gespeeld?

Groot weet ik niet, maar het heeft wel een rol gespeeld. Wij hadden een verschil van opvatting, terwijl hij formeel een collegeakkoord moest verdedigen dat voor de ontwikkeling van nieuw glas zou moeten zijn, terwijl ik formeel een raad vertegenwoordigde die heel terughoudend was.

Als individuele gedeputeerde heb je er best last van als de voorzitter van het college het echt niet ziet zitten. Het compromis wordt dan op een ander niveau gezocht.

Heeft het feit dat u voorstander bent van deze ontwikkeling invloed gehad op het college van B en W?

Wethouder Van der Valk en 't Hoen waren individueel voor de ontwikkeling, hoewel Van der Valk wat terughoudend was. Binnen B en W zag men meer kansen dan bedreigingen.

Heeft de gemeenteraad zich misschien terughoudend opgesteld omdat ze wisten dat hun voorzitter voorstander was van deze ontwikkeling?

Ik denk het niet, als ze tegen zijn laten zich daar niet door weerhouden. Ze hebben volgens mij wel gevoel gehad als het toch doorgaat zorg dan dat we er als gemeente ook echt beter van worden, dat leefde wel.

Heeft het feit dat u als burgemeester voorstander was van deze ontwikkeling nog een rol gespeeld naar de bevolking toe?

Ik had het LTO imago vanuit het verleden en binnen LTO noord was ik altijd pleitbezorger van glastuinbouw. Ik heb intern nog wel eens een flinke discussie gehad over het feit dat onteigening mogelijk moet zijn als het niet lukt om nieuwe glastuinbouwgebieden aan te wijzen. De akkerbouwsector was daar weinig vrolijk mee. Ik heb dat standpunt echter verdedigd, want alle sectoren accepteren dat er onteigend wordt voor woningbouw, wegen en bedrijfsterreinen, maar als er iemand binnen de agrarische sector klem zit (de glastuinbouw) dan moeten ze het maar uitzoeken. Dat is niet collegiaal, als we geen locaties kunnen krijgen moet daar ook voor onteigend kunnen worden. Het was een pittige discussie.

Ik heb dezelfde opvatting ook weleens als gedeputeerde (van de provincie Zuid-Holland, red.) naar buiten gebracht, toen leidde dat ook tot dezelfde reacties. Dat profiel heb je wel. Dat speelde zeker bij de actiegroep (Comité Kassen Nee, red.) een rol.

Denk u dat Oostflakkee in beeld is gekomen voor glastuinbouw omdat u hier als burgemeester zat?

Ik denk dat Asje van Dijk gedacht heeft: dat lukt makkelijker dan in andere gemeenten. Dit komt omdat men binnen GS verbaasd was over het feit dat de gemeente Oostflakkee van unaniem tegen herindeling naar unaniem voor herindeling is gegaan. Ze kregen daardoor een beeld van de gemeente Oostflakkee dat we over een zekere flexibiliteit beschikken. Jan Franssen heeft mij expliciet gevraagd hoe ik tegen de herindeling aankijk – ik ben een groot voorstander van schaalvergroting – dus bij GS had men een sterke voorkeur dat ik dat zou gaan doen (de herindeling, red.). Het beeld dat je in een bepaalde regio of gemeente dingen kan beïnvloeden is alleen maar versterkt in die periode.

Er wordt weleens gesteld dat u benoemd bent om hier twee zaken te realiseren: de herindeling met de overige gemeenten op Goeree-Overflakkee en het vestigen van een nieuwe glastuinbouwlocatie. Is dat zo?

Voor de herindeling was dat zo ja, maar voor de glastuinbouw liep het toevallig zo. Maar soms lopen politieke processen zo. De rol van burgemeester en zijn netwerk kan een rol spelen in politieke processen. Het werkt ook andersom. Bestuurders die ergens te lang zitten of alleen maar weerstand oproepen die houden dingen tegen. Je moet een positie hebben waardoor de besluitvorming van een raad en college in onderlinge samenhang soepel verloopt. Wanneer je een gemeente bent die zich kenmerkt door polarisatie of verstoorde verhoudingen, dan krijgen al deze dingen een volstrekt onvoorspelbaar karakter.

Dat was ook het geval bij GS het laatste jaar, het liep binnen GS niet lekker. Dit heeft bijna nooit met politieke partijen maar altijd met personen te maken.

U zegt dus eigenlijk dat het feit of bepaalde processen wel of geen doorgang vinden, altijd te maken heeft met personen die op bepaalde plaatsen zitten?

Ja, zeker. Ook focus op bestuurlijke doelstellingen: ga je alles wat ervoor nodig is in het werk stellen of ben je alleen gericht op een correcte procedure ongeacht het eindresultaat? Ik zeg het heel zwart-wit, maar sommige burgemeesters (en ook gedeputeerden) zijn heel procedureel. Een bestuurder die wat wil bereiken moet soms ook wat anders met procedures omgaan, anders kom je er niet doorheen. Van Dijk is sterkgericht op lobby en goede bestuurlijke verhoudingen.

De verhoudingen in GS waren uiteindelijk zodanig dat gedeputeerden die dat graag wilden toch niet verder zijn gegaan na de verkiezingen. Als de VVD en het CDA voor SP en D66 als coalitiepartner kiezen, dat wil nogal wat zeggen. Dit is ook een verklaring voor de besluitvorming over glastuinbouw binnen GS: de verhoudingen verslechterden, wat tot uitdrukking is gekomen in nieuwe collegeonderhandelingen. Dat is mijn analyse.

Denkt u dat de gemeente Oostflakkee in de toekomst nogmaals in beeld komt in de discussie over grootschalige glastuinbouw?

Dat sluit ik niet uit. Als de uitbreiding in de magdalenapolder nabij Oude-Tonge gerealiseerd is, krijgt het het karakter van een klein centrum. Het centrum denken blijft, ook in de toekomst. Solitaire vestigingen zullen uitbreiden door glas op te kopen van elders en zich te vestigen in of nabij concentratiegebieden.

Bijlage 2

Interview G.J. van der Valk (voormalig) Wethouder Oostflakkee

Als u terugkijkt naar het gehele proces, op welke momenten is volgens u stagnatie opgetreden en in welke gremia?

Vanaf het begin was er weerstand tegen glastuinbouw in de gemeenteraad. Er is nooit een meerderheid voor glastuinbouw geweest. Dit is nooit expliciet uitgesproken door de gemeenteraad (zoals bijvoorbeeld Kaag en Braassem dat wel deed via een motie) en dat was lastig. Wellicht is dit gekomen door de wijze waarop het proces aangevlogen is, dit heeft misschien ook tot weerstand geleid bij de gemeenteraad.

Wat bedoelt u hier precies mee?

Vanaf het begin heeft de waarnemend burgemeester geprobeerd dit onderwerp op de politieke agenda te zetten. Dit is niet op de meest handige manier gebeurd: in de nieuwjaarstoespraak van 2007. Daar werd vaak aan gerefereerd door mensen. Ook de politiek (de besluitvorming en discussie in de raad) is daardoor beïnvloed.

U geeft dus eigenlijk aan dat de (waarnemend) burgemeester een grote rol heeft gespeeld in dit proces, maar niet op een positieve manier?

Ik wil het niet negatief noemen, maar ik vind dat hij niet handig gemanoeuvreerd heeft, door de manier waarop hij geprobeerd heeft dit onderwerp op de politieke agenda te zetten.

Door de nieuwjaarstoespraak bedoelt u? Hoe had hij dit anders moeten doen volgens u?

Met stille diplomatie. Hij had het niet zelf moeten doen. Hij kwam als voorzitter van LTO Noord bij ons binnen als waarnemend burgemeester, hij had een verleden in de agrarische sector. Als je dan zo'n onderwerp op de politieke agenda wilt krijgen moet je dat via iemand anders doen. Daar is de gemeenteraad door beïnvloed.

Zijn er in het proces nog andere mensen aan te wijzen die een grote rol hebben gespeeld?

Er werd op een gegeven moment gesteld: er moet zoveel hectare glastuinbouw komen. De argumenten die deze stelling onderbouwen, die zie je onvoldoende terugkomen in Provinciale Staten. Vandaar dat het ook binnen de provincie op een gegeven moment een moeilijke discussie werd. Het CDA heeft zich daar het langst aan vast gehouden en anderen gingen steeds meer twifelen. Bijvoorbeeld de mogelijkheden om grond meervoudig te gebruiken, zijn nooit in de argumentatie meegenomen. Het leek uit de lucht gegrepen en het werd ook zo naar voren gebracht.

Het is gewoon een politiek statement en politiek is ondoorgrondelijk en emotie, dus op basis van emotie is er geroepen er moet 5500 hectare komen. Dit is nooit goed onderbouwd. Wanneer iets niet goed onderbouwd is en mensen gaan zich daar in verdiepen, dan komt dat boven tafel. Asje van Dijk kon hier als gedeputeerde ook nooit goed antwoord op geven, hij kon alleen maar aangeven dat het een politiek statement was. Ik had het gevoel dat Asje van Dijk hier ook mee worstelde, omdat hij deze stelling niet goed kon verklaren en uit kon leggen. Dat zie je ook terug in de discussie met de gemeenteraad. Ze hebben een GS lid in feite met een onmogelijke opdracht op pad gestuurd.

Hoe zou u uw eigen rol in dit proces willen omschrijven?

Haast als mediator, haha! Ik vond het best lastig, omdat sommige mensen mij typeerden als een voorstander van glastuinbouw, maar daar ging het helemaal niet om. Dat heb ik ook elke keer geprobeerd duidelijk te maken. Het gaat er niet om of ik voor of tegen ben, het gaat erom dat ik ervoor zorg dat er voldoende informatie komt over de voor- en nadelen van glastuinbouw voor Oostflakkee en in een breder perspectief zelfs voor Goeree-Overflakkee, en dat was mijn rol. Maar er zijn altijd mensen geweest, ook in de politiek, die mijn rol anders hebben willen neerzetten, namelijk als voorstander van glas. Misschien is het mij ook niet voldoende gelukt om aan te geven dat ik daar redelijk onafhankelijk in was, als lid van het college van B en W. Ik moest gewoon zorgen dat alles op tafel kwam, dat was mijn belangrijkste rol: iedereen meenemen in het proces.

Waarom denkt u dat het niet gelukt is deze rol duidelijk naar voren te brengen?

Dat is politiek, dat is ongrijpbaar. We gingen op een gegeven moment richting de verkiezingen en dan willen mensen je toch graag in een bepaald hokje plaatsen. Als iemand dat per se wil, dan zijn er altijd mensen die daarnaar luisteren. Dat is politiek. Sommige partijen gaan daar wel in mee, maar ik heb mezelf nooit uitgesproken als voor- of tegenstander van glastuinbouw.

Als u nu terugkijkt op het proces, zou u dan met de kennis van nu dingen anders aangepakt hebben?

Nee, ik zou het op dezelfde wijze aanpakken. Wat me wel tegenstond is dat datgene dat we als gemeente ingebracht hadden in het onderzoek, onvoldoende werd meegenomen. Dit werd ook erkend door het bureau, maar zij gaven aan een opdracht te hebben van de provincie Zuid-Holland. Er werd veel meer naar het provinciale vraagstuk toegeschreven, de belangen van de gemeente werden hier te beperkt in meegenomen. Dat vind ik jammer, want als dat wel gebeurd was dan had de discussie wellicht beter op gang gekomen, ook in de gemeenteraad.

Maar aan uw eigen handelen zou u niks veranderd hebben?

Ik had er meer op aan moeten dringen dat de elementen die voor Oostflakkee belangrijk waren werden meegenomen. Dat hebben we ook wel gedaan in overleg met Asje van Dijk en de klankbordgroep, maar dit kwam onvoldoende uit de verf. Ik had daar meer op moeten zitten.

De communicatie naar de raad is volgens mij goed geweest. Ze zijn altijd meegenomen, er is een open structuur geweest. We hebben informatieavonden gehouden waarbij burgers en actiegroepen alle ruimte hebben gehad, dus het hele proces is goed doorlopen.

Ik heb echter zelf nooit het gevoel gehad dat het er zou gaan komen. Gedurende het hele proces niet. Ik voelde bij Asje van Dijk ook een bepaalde spanning om erdoorheen te komen, maar hij had gewoon een bepaalde opdracht, een politieke opdracht. Dat was voor hem lastig en dat merkte je ook aan hem. Ik vraag me af of hij dit onderzoek deed omdat het politiek moest of dat hij er zelf in geloofde. Dat vraag ik mezelf af...

Denkt u dat er in dit proces bepaalde informele processen/ regels een rol hebben gespeeld?

In dergelijke processen zijn er heel veel informele lijnen die een rol spelen. Mensen worden benaderd, beïnvloed, er worden epistels door dorpen verspreid, PS wordt benaderd, er zijn allerlei informele invloeden van buitenaf die het proces beïnvloeden. Zeker in de huidige samenleving moet je dat soort processen niet onderschatten. Soms gaat het om inhoudelijke zaken, maar het wordt soms ook persoonlijk. Dat is in deze maatschappij het meest moeilijke aspect, want daar kun je heel moeilijk tegen strijden.

Uit de voorlopige resultaten van het onderzoek lijkt naar voren te komen dat het college van B en W een grote rol heeft gespeeld bij de voortgang van het proces, herkent u dit?

Ik kan me voorstellen dat mensen van buiten er zo tegenaan kijken. Als ik zelf terugkijk naar die periode dat we ermee bezig waren, dan wilde Jan (de waarnemend burgemeester, red.) sneller en was ik meer de remmer van het proces. Petra (mw. Petra 't Hoen, wethouder, red.) zat er tussenin. Zij was absoluut niet anti glastuinbouw, zij kwam uit die wereld, maar juist daardoor had ik wat moeite met haar objectiviteit ten aanzien van dit proces. Jan kwam ook uit die wereld (agrarische sector, LTO Noord) dus ik heb heel bewust een andere houding aangenomen. Dit had niks met personen te maken, maar als ik dezelfde houding aangenomen had als Jan en Petra waren we als B en W helemaal de aanjagers van het proces geweest. Daarom heb ik een andere houding aangenomen en continu geprobeerd het dossier naar me toe te trekken. Ik ben daar wel in meegezogen, ook omdat de burgemeester op eigen titel uitspraken deed, maar door de buitenwereld werd gezien als onderdeel van het college.

Denkt u dat Oostflakkee op de agenda is gekomen door de rol van burgemeester Heijkoop?

Ik wil daar niet het CDA van betichten, maar Jan Heijkoop kwam van het CDA en Asje van Dijk ook, daar moet je dus wel een beetje doorheen prikken. Het CDA was de grootste voorstander van het hele proces. Oostflakkee is weleens eerder in beeld geweest voor glastuinbouw. In 2003 voor het Barendrechtste model, dus we zijn al vaker in beeld geweest, helemaal verrassend was het niet.

Hoe denkt u dat het besluitvormingstraject in GS is verlopen?

Ik weet alleen dat er forse discussies hebben plaatsgevonden in GS. Daardoor zagen we ook dat er elke keer via GS nieuwe elementen in het proces ingebracht werden. Als er nieuwe vragen ingebracht worden zie je dat er langzamerhand een kanteling plaatsvindt in de coalitie. Wanneer er discussie bestaat tussen partijen zie je vaak dat er extra vragen aan bod komen die moeten worden beantwoord door middel van een onderzoek.

Dan duurt het nog wat langer of er komen nog verkiezingen overheen en soms gaat het helemaal van de baan. Dat zie je nu ook gebeuren, bij de nieuwe coalitie bijvoorbeeld zie je er niks van terug.

Burgemeester Heijkoop gaf aan dat dhr. Franssen (Commissaris van de Koningin en voorzitter van PS) tegen was, kunt u dit bevestigen?

Dhr. Franssen heeft iets met Goeree-Overflakkee. Hij was volgens mij geen voorstander, maar hij heeft het nooit zo hard uitgesproken. Het zou zomaar kunnen. Het is niet zijn rol, daarom zal hij het ook nooit zo scherp uitspreken.

Maar het was ook niet de rol van burgemeester Heijkoop om zich zo expliciet uit te spreken?

Nee, dat klopt. Dat is mijn grote euvel, zeker in kleine gemeenten willen burgemeester nog weleens hun stempel drukken op inhoudelijke portefeuilles. Een burgemeester moet dat niet willen, in het kader van het dualisme en gelet op de politieke gevoeligheid van bepaalde portefeuilles. Als burgemeester moet je boven de partijen staan, je moet zorgen dat de wethouders goed kunnen functioneren in politiek gevoelige portefeuilles. Je moet die rol spelen voor het college en voor de raad. Op het moment dat je al een bepaald standpunt in het college in gaat nemen, zit je met een verkeerde houding in de gemeenteraad. Voor je het weet ga je zelf dat element zitten verdedigen, en dat moet je niet doen.

Wilt u zelf nog iets kwijt over het proces?

Ik vond het zelf een heel leuk proces om te doen. Heel leerzaam. Ik had ook ambtenaren om me heen die heel fanatiek waren en die ik ook weleens wat af moest remmen. Leerzaam, omdat alle krachten die in zo'n discussie tevoorschijn kunnen komen, hier ook naar voren kwamen, linksom of rechtsom. PS, GS, raad, college, publieke opinie, krantenartikelen, comité kassen nee, Tv Rijnmond, alles kwam bij elkaar. Ik heb er geen problemen mee als de hal van het gemeentehuis volhangt met spandoeken, ik vind dat wel boeiend. Als mensen het maar over de inhoud blijven hebben en niet over de persoon.

Bijlage 3

Interview H. van Dieren (schriftelijk)

Statenlid SGP Provinciale Staten

1. Coalitieakkoord 2007-2011

In het Coalitieakkoord 2007-2011 "Duurzaam denken, duurzaam doen" is opgenomen: "Behoud van 5800 hectare netto voor glastuinbouw. Wij dragen het college op bij substantiële daling hiervan (veroorzaakt door sanering en functieverandering) compensatiegebieden, bij voorkeur in de glastuinbouwconcentratiegebieden, aan te wijzen om het teeltareaal op peil te houden. Nieuwe kascomplexen moeten volledig duurzaam ontwikkeld worden."

Dit was een coalitieakkoord, opgesteld onder leiding van de winnende en grootste fractie, het CDA. Het CDA heeft een sterke glastuinbouw lobby. In die tijd was het CDA de grootste partij in het Westland, met ongeveer 50% van de stemmen. De VVD was hier ook wel een voorstander van, maar zat daar minder geharnast in. De PvdA was hier geen voorstander van. CU/SGP zat hier weer een beetje tussenin.

Dit doel stond ook in de coalitieovereenkomst in de periode daarvoor. Het was dus een onderhandelingsresultaat, op dit onderdeel gewonnen door het CDA.

Waarom dit aangehaald. Wel, om de vraag te beantwoorden wanneer het met betrekking tot de zoeklocatie is misgegaan. De kiem daarvan ligt in de totstandkoming van de coalitieovereenkomst in 2007. Omdat per saldo er maar 1 partij van harte achter deze zinsnede stond. Terwijl dit door de praktijk al achterhaald was. De hoeveelheid netto glas was al onder die grens gedaald. Sanering ging gewoon door. Grote glastuinbouwbedrijven uit het Westland waren al bezig om, naast hun basislocatie in het Westland, dislocaties voor de massaproductie in bijvoorbeeld Noord-Holland, Zeeuws-Vlaanderen en in het buitenland te ontwikkelen. Gericht op Oostflakkee, bedoeld voor de groententeelt gericht op veiling Barendrecht stabiliseert.

2. Startnotitie januari 2009

Bij de behandeling van de startnotitie in januari 2009 heb ik bewust ingezet op, naast het zoeken van locaties, het aanbrengen van een verdieping over de ontwikkelingen in de glastuinbouw. Dit gespiegeld aan de ontwikkelingen in de veeteelt. Minder grasland, meer melk. Ik ben een tegenstander van een benadering: het moet 5800 ha zijn. Maar onze handtekening stond wel onder de coalitieovereenkomst. Ik heb bewust het getal van 5800 ha consequent niet genoemd. Dit in tegenstelling tot mijn collega van de PvdA, die stelde dat het niet haalbaar is. Met als gevolg dat hij aangevallen werd dat hij onze overeenkomst niet wil nakomen. Hoewel ik het met hem eens was, heb ik sterk ingezet op een inhoudelijke benadering.

3. Rapport Nijkamp

Gedurende het proces werd door de landelijke overheid de commissie Nijkamp ingesteld om de ontwikkelingen in de glastuinbouw te onderzoeken en een advies uit te brengen over de ruimte vraag van die sector, en dan met name in de dichtstbevolkte provincie Zuid-Holland. De uitkomst van dit onderzoek was, dat ook geconstateerd werd van die dislocaties enz. Een gedeelte van hun advies was: Alles hoeft niet in Zuid-Holland. Dat bevestigde, van overdachte zijde, mijn vermoeden en mijn insteek.

4. Oostflakkee

Mijn indruk is dat er binnen GS verschillende meningen heersten. CDA voor Oostflakkee, VVD niet tegen, PvdA en CU/SGP tegen. Ik heb ook de indruk dat de heer Franssen ook niet voor was. Dat kunt U weer in de coalitiebesprekingen terugvinden.

Er bleek tijdens het onderzoek in Oostflakkee dat zowel de burgers als de gemeenteraad zeer terughoudend waren, neigde naar nee, hoewel men zich om tactische redenen niet verzette tegen een onderzoek. Mijn indruk is dat de burgemeester de indruk heeft gehad dat hij een positieve bijdrage heeft geleverd om het te realiseren. Ik heb de indruk dat de burgers het gevoel hadden dat hij daar neer gezet is om het vanuit de LTO komende voor de Provincie voor elkaar te maken. Daarmede eerder meer de tegenkrachten heeft gevoed, dan hij voor mogelijk houdt. Dat hij daarvoor daar neergezet is ga ik niet in mee. De heer Franssen houdt graag dit prerogatief als rijksorgaan graag aan zichzelf, en mijn gevoel dat de heer Franssen zelf geen voorstander was van glas in Oostflakkee.

5. Behandeling Statencommissie Mobiliteit, Kennis en Economie en Provinciale Staten

Gedeputeerde van Dijk erkende tijdens de begrotingsbehandeling in het najaar van 2009 dat de 5800 ha niet een reëel getal meer is, dit tot ongenoegen van de CDA-fractie. Deze heeft tot en met de commissie vergadering van 25-08-2010 vastgehouden aan die 5800 ha. De VVD zat daar veel genuanceerder, praktischer in.

Met de PvdA heb ik in die tijd wel een discussie gehad. Zij waren fel tegen Kaag & Braassem, omdat dat in het nationaal landschap Groene Hart ligt en mochten zij niet ontkomen aan toch een locatie, dan liever kozen voor Oostflakkee. Mijn stelling daar tegenover was, dat ik in feite tegen beide ben. Maar Kaag & Braassem is wel een bestaand cluster. Dus is mijn gevoel precies andersom. Dit ook om de PvdA onderdruk te houden. Wij begrepen elkaar heel goed daarin.

In de commissievergadering van 25-08-2010 werd duidelijk dat de meerderheid opteerde voor uitbreiding in bestaande clusters. Toen vielen feitelijk Oostflakkee en Kaag & Braassem van de haak.

Wanneer U de vraag stelt: wanneer is het met Oostflakkee mis gegaan. Dan is mijn conclusie dat het misgaan er al zat ingebakken door:

1^e de wordingsgeschiedenis van de coalitieovereenkomst

2^e de inhoud daarvan, gebaseerd op een keihard getal en niet gebaseerd op de ontwikkelingen die in de glastuinbouw aanwezig waren, maar gestoeld op een lobbycircuit van een sector