



CO-CREATIE

BRONCKHORST-HEURNE

EVA HARTMAN

Illustratie gemaakt door Hyls Heeringa, bewoner Broekheurne, 2024.

## Co-creatie in de Broekheurne

Een onderzoek naar de gebiedsgerichte aanpak uitgevoerd in de Broekheurne

door

**Eva Hartman**

1916696

e.m.hartman@student.utwente.nl

Ingediend ter gedeeltelijke vervulling van de eisen voor de graad Master of Science, opleiding Bestuurskunde, Universiteit Twente

2024

Begeleiders:

Dr. P.J. Klok, eerste begeleider

Dr. V. Junjan, tweede begeleider

Dankbetuigingen: Gemeente Enschede

## Voorwoord

Met veel voldoening presenteer ik hierbij mijn scriptie over het gebiedsproces in de Broekheurne. Dit onderzoek markeert tevens het einde van mijn master bestuurskunde. De keuze voor dit onderwerp is samen met de gemeente Enschede tot stand gekomen. In de basis is dat geboren uit mijn wil om voor mijn master scriptie aan de slag te gaan met een meer maatschappelijk relevant onderwerp dan mijn bachelor scriptie. Voor die kans wil ik de gemeente hartelijk wil danken.

Het was ontzettend leerzaam om op deze manier rond te kunnen kijken binnen de gemeente Enschede. Daarbij is vooral onze fietsexcursie door de Broekheurne met de wethouder mij erg bijgebleven. De interviews zijn ook ontzettend leerzaam geweest. In de eerst plaats met het oog op vaardigheden van een wetenschapper, zoals hoe ziet nou een goede interviewvraag eruit. Bovenal zijn de interviews ontzettend waardevol geweest door alle inzichten die ze gebracht hebben met het oog op het perspectief van bewoners. De dingen die de bewoners van de Broekheurne beschreven tegen aan te lopen of gefrustreerd over te zijn, zijn niet uniek voor dit proces in de Broekheurne. Ik hoop deze inzichten op waardevolle manier in te kunnen gaan zetten in mijn verdere loopbaan.

Verder wil ik ook mijn begeleider, Pieter-Jan Klok, bedanken. In de eerste plaats voor zijn geduld tijdens het schrijfproces, maar uiteraard ook voor zijn waardevolle feedback. Tot slot wil ik alle respondenten bedanken. In het bijzonder Hyls Heeringa die aanbod om te helpen met mijn scriptie door deze te voorzien van een illustratie zoals op de voorpagina te zien is.

## Samenvatting

Dit onderzoek richtte zich op het gebiedsproces in de Broekheurne, een gebied in Enschede, en de rol van co-creatie binnen dit proces. Het gebiedsproces betrof een participatieproces om samen met betrokkenen uit het gebied te komen tot een agenda van maatregelen om de leefbaarheid in het gebied te verbeteren. Het doel van het onderzoek was om te begrijpen hoe verschillende betrokkenen, zoals bewoners, boeren en uitvoerders, het gebiedsproces hebben ervaren en hoe participatie en co-creatie hierbij vorm hebben gekregen. De relevantie van het onderzoek is te vinden in het inzicht dat het biedt in hoe complexe gebiedsprocessen kunnen worden vormgegeven en welke factoren bijdragen aan het succes of het falen van participatie in dergelijke processen.

Het onderzoek is voornamelijk kwalitatief van aard en omvatte een literatuurstudie, een analyse van online bronnen over het gebiedsproces, en interviews met 16 respondenten die betrokken waren bij het proces. De respondenten waren onderverdeeld in drie groepen: uitvoerders, bewoners en boeren. De literatuurstudie richtte zich op participatie, co-creatie, gebiedsprocessen en het raamwerk van Ostrom, wat een theoretisch kader bood voor het analyseren van de interviews en de onderzoeksresultaten.

Uit de resultaten blijkt dat er grote verschillen zijn tussen hoe uitvoerders en gebruikers (bewoners en boeren) het gebiedsproces hebben ervaren. Terwijl de uitvoerders het proces grotendeels als succesvol beschouwden, hebben veel gebruikers dat anders ervaren. Er was onduidelijkheid over de spelregels binnen het proces, wat het vertrouwen van bewoners in het gebiedsproces ondermijnde. Ondanks dat, hadden veel gebruikers wel vertrouwen in de capaciteit van de gemeente en andere opdrachtgevers om te leren van dit gebiedsproces.

Dit onderzoek laat zien dat hoewel co-creatie en participatie in theorie aantrekkelijke concepten zijn voor gebiedsontwikkeling, de praktijk vaak weerbarstiger is. De percepties van betrokkenen verschillen sterk, wat aangeeft dat de verwachtingen en doelen van participatieprocessen beter afgestemd moeten worden om teleurstellingen te voorkomen.

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Begrippenlijst.....	6
1. Introductie .....	8
2. Theoretisch kader .....	10
2.1 Onderzoeksvragen .....	18
3. Methode .....	19
3.1 Operationalisering.....	20
4. Resultaten.....	22
4.1 Samenvatting gebiedsproces Broekheurne .....	22
4.2 Spelregels gebiedsproces.....	22
4.3 Voorwaarden co-creatie .....	27
4.4 Perceptie succes .....	30
5.5 Lessen voor de toekomst .....	31
5. Conclusie.....	34
6. Discussie .....	35
6.1 Validiteit en betrouwbaarheid .....	35
6.2.....	37
7. Referenties .....	39
Bijlages.....	43
Bijlage A: Vragen interview .....	43
Bijlage B: Lijst met respondenten .....	45
Bijlage C: Roadmap ontwikkeling gebiedsagenda Broekheurne .....	46
Bijlage D: Beschrijving gebiedsproces .....	47
Narratieve evaluatie.....	52

## Begrippenlijst

### *Begrip*

### *Definitie*

Bestuurlijke adviescommissie (BAC)	De BAC vormde één van de overlegtafels binnen het gebiedsproces. De BAC was verantwoordelijk voor het toetsen of de plannen vanuit het kernteam en de gebiedstafel pasten binnen de kaders en regelgeving. Dit is waar beslissingen genomen werden.
Buurtkring Broekheurne	“Het buitengebied van Enschede kent een zevental buurtschappen. De buurtkringen hebben een brede doelstelling waarin het bevorderen van de Noaberschap voor staat. Met ingang van 2017 is elke buurtkring vertegenwoordigd met een bestuurslid in het bestuur van Stawel” (Stawel, n.d.-a).
Gebiedsproces	Het gebiedsproces in de Broekheurne is een samenwerking tussen de gemeente Enschede, Stawel en de buurtkring Broekheurne. Tijdens het gebiedsproces werd onderzocht of er mogelijkheden waren om gebruik te combineren, ambities af te stemmen en maatregelen samen te nemen. Dit betrof een verscheidenheid aan thema’s zoals landbouw, energie, recreatie en leefbaarheid. Het resultaat was een gebiedsagenda met een pakket aan maatregelen.
Gebiedstafel	De gebiedstafel vormde één van de overlegtafels binnen het gebiedsproces. Aan de gebiedstafel werd gezamenlijk gewerkt aan de uitwerking van de gebiedsagenda.
Gebruikers	Tijdens het gebiedsproces zijn door de opdrachtgevers de betrokken partijen verdeeld in een aantal groepen waaronder de gebruikers. Bij gebruikers gaat het vooral om bewoners en boeren.
KR8 consultancy	Dit is het bedrijf van Erik Back die tijdens het gebiedsproces is ingehuurd als onafhankelijk gebiedsregisseur. Anne Dannenberg werkt voor KR8 consultancy en is vandaaruit betrokken geweest bij het gebiedsproces in de Broekheurne als omgevingsmanager.
Stawel	“De officiële naam van STAWEL is (vanaf 2002) Stichting voor Duurzame Plattelandsontwikkeling Enschede. In de beginjaren was dit vooral gericht op de agrarische ontwikkeling. Later werd dit verbreed tot duurzame plattelandsontwikkeling. In 2002 is dit ook officieel vastgelegd in de statuten en stelt STAWEL zich ten doel om zowel de economische, ecologische en sociale ontwikkeling van het buitengebied te ondersteunen en te stimuleren. In haar onafhankelijke rol vormt STAWEL een brug tussen beleidsmakers, beleidsuitvoerders en de boeren, burgers en buitenlui die wonen en werken in het buitengebied van Enschede” (Stawel, n.d.-c).

TPSolar	TPSolar is een bedrijf dat op een ecologische en maatschappelijk verantwoorde manier zonneparken ontwikkelt (TPSolar, n.d.).
Tubantia	Tubantia is een Nederlands regionaal dagblad dat in Twente verschijnt.
Uitvoerders	Tijdens het gebiedsproces zijn door de opdrachtgevers de betrokken partijen verdeeld in een aantal groepen waaronder de gebruikers. De belangrijkste uitvoerders zijn de mensen uit het kernteam zoals de gebiedsregisseur, omgevingsmanager en een aantal mensen met kennis van het gebied, communicatie en bijvoorbeeld landschap. Een andere groep die betrokken is als uitvoerder is een groep deskundigen binnen de gemeente waarvan de belangrijkste de procesregisseur is.

## 1. Introductie

Sinds enkele jaren is er een trend zichtbaar binnen het Nederlands openbaar bestuur waarbij het Rijk meer taken overhevelt naar gemeenten en tegelijkertijd minder middelen beschikbaar stelt voor gemeenten (Voermans & Waling, 2019). Dit is een deel van de reden dat in recente jaren gemeenten steeds meer samenwerken (Rynck, 2013). Filip de Rynck, hoogleraar bestuurskunde, beschrijft in zijn essay meer verklaringen voor waarom we tegenwoordig meer samenwerkingsverbanden zien bij gemeenten. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de complexiteit van de taken van de gemeente zijn toegenomen. Een complexere taak vraagt simpelweg meer middelen (denk hierbij aan financiële middelen, maar ook bijvoorbeeld kennis) en dus gaan gemeenten meer samenwerkingsverbanden aan. Verder benoemt de Rynck, “de algemene financiële druk en de kritische kijk op overheidsoptreden” als verklaringen voor het fenomeen van meer samenwerken (Rynck, 2013, p. 37). Waar de rol van de gemeente ooit was om zelf een dienst te verlenen, is de rol van de gemeente nu meer regulerend en worden taken uitbesteedt.

Die samenwerkingsverbanden gaan voor een deel over samenwerkingen met maatschappelijke organisaties, maar ook om samenwerkingen met de inwoners van een gemeente. Veelal zijn het combinaties van deze twee. In ieder geval is er steeds meer aandacht voor burgerparticipatie en de verschillende manieren om dit vorm te geven. Zo heeft de gemeente Enschede een pilot gehouden van een integrale gebiedsgerichte aanpak in het gebied de Broekheurne. In haar visie landelijk gebied schetst de gemeente wanneer gekozen wordt voor zo'n gebiedsgerichte aanpak. Veel thema's (landbouw, landgoederen, wonen, recreatie, verkeer, leefbaarheid, energie, etc.) hebben inhoudelijke samenhang. Regelmatig gaat het om hetzelfde stuk grond waar meerdere van deze thema's samenkomen. Vaak zijn er dan ook nog dezelfde mensen betrokken vanuit verschillende rollen (inwoner, landbouwer, natuurbeschermers, vanuit een overheid, ontwikkelaar, etc.) met verschillende belangen. De gemeente Enschede beschrijft in haar visie landelijk gebied dat in zo'n geval de gebiedsgerichte aanpak een uitkomst is (Gemeente Enschede, 2021). Zo'n “gebiedsaanpak onderzoekt de mogelijkheden om gebruik te combineren, ambities af te stemmen en maatregelen samen te nemen” (Gemeente Enschede, 2021, p.61).

Het doel van de gebiedsaanpak is dus om met maatwerk maatregelen te komen die passen bij de opgaven (vanuit de visie landelijk gebied), het gebied, de mensen die er wonen en werken, de belangen en de grondposities (Gemeente Enschede, 2021, p. 61). Met het oog op de complexiteit en samenhang van de thema's, en een gemeente die steeds meer moet en wil samenwerken, wordt de gebiedsaanpak gezien als instrument met veel potentie. In de Broekheurne heeft een pilot plaatsgevonden van zo'n gebiedsaanpak. Tegelijk zijn er al verschillende andere delen van het landelijk gebied van Enschede die op de planning staan om daar binnen enkele jaren ook een gebiedsproces te starten. Bij sommige van deze gebieden hebben intussen de eerste gesprekken al plaatsgevonden. De gemeente vindt het daarom belangrijk om te leren van de gebiedsaanpak in de Broekheurne en heeft dit laten evalueren. Deze evaluatie is extern uitgevoerd op basis van narratief evalueren. Op basis van deze evaluatie valt op dat er verschillen zijn in hoe de verschillende betrokken partijen terugkijken op het participatieproces (Storypro, 2023). Zo zijn vooral de uitvoerders best tevreden over hoe het gebiedsproces gelopen is, terwijl de gebruikers (in de evaluatie vooral bewoners) kritisch zijn en zich afvragen in welke mate ze daadwerkelijk invloed gehad hebben (zie bijlage D, pagina 52).

Voor de gebiedsgerichte aanpak in de Broekheurne is gekozen voor de trede co-creatie op de participatieladder. Dat is de op één na hoogste trede uit de participatieverordening van de gemeente Enschede (2022). Dit betekent dat inwoners, organisaties, bedrijven, andere belanghebbenden en de gemeente samen besluiten over het gebied (Gemeente Enschede, 2022). Daarmee wordt er veel gevraagd van de betrokken partijen. Van de opdrachtgevers, in dit geval de gemeente Enschede, Stawel en de buurtkring Broekheurne, wordt gevraagd zich zoveel mogelijk buiten het proces te houden met het idee: ‘het gebied is aan zet’. Aan de andere kant, wordt de burger in zo'n proces



gevraagd om ergens een mening over te geven waar zij misschien weinig kennis van heeft. Van alle betrokken partijen werd tijdens dit co-creatieproces gevraagd om op een ongebruikelijke manier samen te werken, aangezien het proces afweek van wat zij gewend waren. Dit onderzoek zal zich dan ook richten op de vraag welke lessen getrokken kunnen worden uit het gebiedsproces dat heeft plaatsgevonden in de Broekheurne. Een verdere uitwerking van deze vraag en subvragen is te vinden aan het einde van het theoretisch kader, zie hoofdstuk 2.1 op pagina 18.

### *Relevantie*

Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het bijdraagt aan de oplossing van het eerdergenoemde probleem. Voor overheden liggen er veel grote opgaven voor de komende jaren, zoals het opwekken van duurzame energie, problemen met droogte, stikstof, biodiversiteit, etc. Omdat veel van deze problemen onderling samenhangen en elkaar ook kunnen beïnvloeden, wordt er vaker gekozen voor integrale gebiedsprocessen. Het is namelijk zo dat een oplossing of verbetering van probleem A de situatie van probleem B kan verslechteren. Het idee om samen met het gebied in gesprek te gaan om deze problemen aan te pakken lijkt een heel goed idee, maar de vraag is of dat in de praktijk ook zo is.

Het is belangrijk om te erkennen dat co-creatie veel vraagt van bewoners. Naast hun tijd en energie moeten zij vaak ook bijdragen aan complexe discussies en beslissingen, waarbij ze mogelijk te maken krijgen met onderwerpen waar ze niet veel kennis van hebben. Deze hoge mate van betrokkenheid kan zowel uitdagend als belastend zijn voor de inwoners.

Daarmee kan dit onderzoek een verdieping zijn voor de drie opdrachtgevers van het gebiedsproces op de al uitgevoerde narratieve evaluatie. Het zal zorgen voor meer inzicht in gebiedsprocessen in het algemeen en specifiek processen van co-creatie. Dat maakt het onderzoek ook wetenschappelijk gezien relevant. Het idee van gebiedsprocessen zelf is relatief nieuw en ook co-creatie is tot nu toe weinig door overheden ingezet en daarmee ook weinig onderzocht. Omdat het zo nieuw is, is er nog weinig wetenschappelijke kennis. Daarmee zal dit onderzoek een poging zijn een aantal van deze kennishiaten op te vullen.

### *Leeswijzer*

De scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader gepresenteerd, waarin de concepten participatie, co-creatie en gebiedsprocessen centraal staan, en het raamwerk van Ostrom wordt geïntroduceerd. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeks aanpak, waaronder de literatuurstudie, interviews en de analyse van online bronnen. Hoofdstuk 4 presenteert de resultaten van het onderzoek, waarbij wordt ingezoomd op de percepties van betrokken partijen en hoe deze worden beïnvloed door spelregels en voorwaarden voor co-creatie. In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies en lessen besproken. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 een reflectie op de beperkingen en implicaties voor toekomstig onderzoek en vergelijkbare gebiedsprocessen besproken. In bijlage C vindt u een roadmap van het gebiedsproces. In bijlage D is een uitgebreide beschrijving van het gebiedsproces te vinden.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk verkennen we de concepten van participatie en co-creatie, waarbij we putten uit een aantal wetenschappelijke theorieën. Te beginnen met een analyse van de effectiviteit van burgerparticipatie, en hoe dit zowel het beleid als de burgers ten goede kan komen. Vervolgens gaan we in op het concept van co-creatie, waarbij we de opkomst ervan, de verschillende vormen en de potentiële uitdagingen verkennen. Ten slotte introduceren we het raamwerk van Elinor Ostrom voor institutionele analyses en ontwikkelingskaders, als een waardevol instrument om de complexiteit van collectieve actie en besluitvormingsprocessen te doorgronden. Het verkennen van deze concepten zal helpen het gebiedsproces in de Broekheurne te begrijpen en te analyseren met het doel daarvan te leren.

### Participatie

In een rapport over effectieve burgerparticipatie wordt gesteld dat de effectiviteit van participatie afhangt van de doelen die worden nagestreefd (Tonkens & Hurenkamp, 2019). Er wordt onderscheid gemaakt tussen redenen waarom participatie gunstig is voor het beleid en redenen waarom het gunstig is voor de burgers zelf. Participatie is wenselijk voor beleid omdat het zou zorgen voor meer draagvlak en een hogere kwaliteit van het beleid. Voor burgers is participatie gunstig omdat het hun ontplooiing bevordert, hen meer verantwoordelijkheid geeft en hun macht en invloed vergroot. Tonkens & Hurenkamp (2019) benadrukken ook dat het belangrijk is om bewust te zijn van het doel van participatie en welke implicaties dit heeft voor de beoordeling van het succes van participatie. Vooral dat laatste is belangrijk om bewust van te zijn in het proces van terugkijken op het gebiedsproces in de Broekheurne en de mate waarin daar een succeslabel op geplakt wordt.

Tonkens en Hurenkamp (2019) erkennen dat burgerparticipatie veel vraagt van lokaal bestuur. Enerzijds wordt van ambtenaren en politici verwacht dat ze ruimte bieden en loslaten, terwijl ze anderzijds duidelijke kaders moeten stellen. Verder hebben Tonkens en Hurenkamp het over adviserende en bindende participatie. Adviserende participatie is vrijblijvender en kan als nadeel hebben dat actieve burgers teleurgesteld zijn als hun advies niet wordt overgenomen door politici. Bindende participatie kan daarentegen als nadeel hebben dat actieve burgers meer macht krijgen, terwijl zij vaak niet representatief zijn voor de gehele bevolking (vaak zijn deze actieve burgers hoogopgeleid). Tonkens en Hurenkamp constateren dat problemen met scheve representatie van de bevolking vaak groter zijn wanneer burgerparticipatie weinig structuur heeft. Daarom doen ze een aantal aanbevelingen om meer structuur te geven aan burgerparticipatie. Ze stellen bijvoorbeeld dat burgers recht hebben op onderzoek, wat inhoudt dat zij een budget moeten krijgen om zelf onderzoek te (laten) doen. Een andere interessante aanbeveling is om te zorgen voor meer transparante werving van informatie, bijvoorbeeld door middel van informatievoorziening via lokale kranten over de vorm, inhoud en richting van het participatieproces. Non-participanten 'participeren' namelijk vaak passief via lokale en sociale media (Tonkens & Hurenkamp, 2019, p. 10).

Op basis van de evaluatie van het gebiedsproces Broekheurne is duidelijk dat dergelijke inzichten van Tonkens en Hurenkamp zeer relevant zijn. In die evaluatie komt namelijk duidelijk een roep om duidelijke kaders naar voren. Aanbevelingen die structuur geven aan burgerparticipatie zijn waardevol om bewust van te zijn omdat deze mogelijk een relevante aanbeveling vormen voor een toekomstig gebiedsproces. In het bijzonder omdat in het geval van dit gebiedsproces burgerparticipatie heeft plaatsgevonden op zo'n hoge trede van de participatieladder, namelijk co-creatie.

### Co-creatie

Een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over burgerparticipatie beschrijft wat er gebeurt op het moment dat we praten over co-creatie: "politiek bestuur en burgers komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen gekeken wordt. Politiek bestuur zal zo veel mogelijk de

opvattingen van de burgers in besluitvorming meenemen, maar kan beargumenteerd afwijken van de inbreng van de burgers” (Leyenaar, 2009). In recente jaren is co-creatie een steeds populairder begrip geworden vanwege haar belofte tot het afbreken van de hiërarchie tussen de lokale overheid, het bedrijfsleven, inwoners en andere stakeholders (Leino & Puumala, 2021). Er is een verlangen om een eerlijkere en duurzamere samenleving te creëren die bovenal sociaal meer verbonden is (Leino & Puumala, 2021, p. 782). Een dergelijk verlangen was duidelijk ook aanwezig in Enschede toen tijdens de gebiedsverkenning duidelijk werd dat een gebiedsproces op trede co-creatie de voorkeur had.

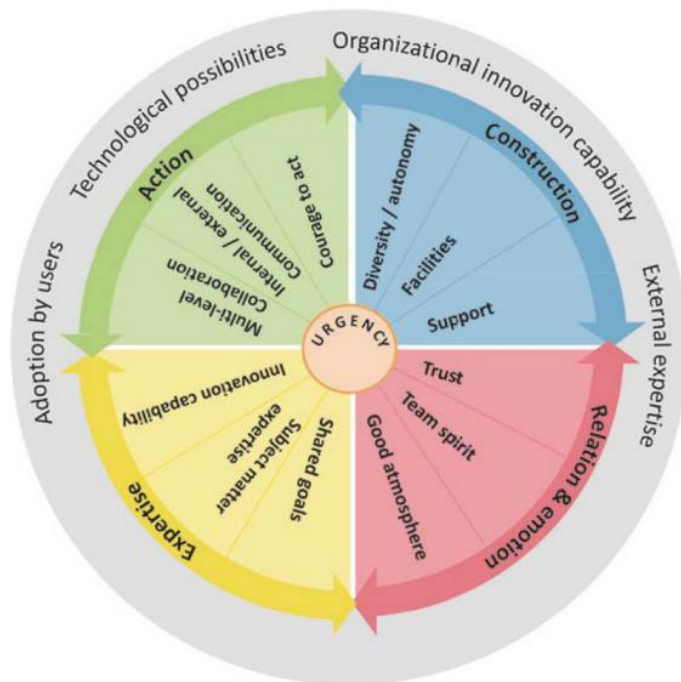
Een definitie van co-creatie vertaald door Heijkoop (2021) gebaseerd op het werk van Voorberg et al. (2015) luidt als volgt: “de betrokkenheid van burgers bij het initiëren en/of ontwerpen van openbare diensten om gunstige resultaten te ontwikkelen” (Heijkoop, 2021, p. 16). Daarbij maken Voorberg et al. (2015) onderscheid tussen verschillende vormen van co-creatie. Bij de eerste soort zijn burgers mede-uitvoerder bijvoorbeeld door hun afval te scheiden als onderdeel van het afvalverwerkingsproces. Bij de tweede vorm van co-creatie zijn burgers medeontwerper. Het initiatief om samen te werken ligt dan nog steeds bij de overheid, maar de burger heeft een stem in het ontwerpproces. Bij de derde vorm van co-creatie is de burger de initiatiefnemer en volgt de overheid. Opvallend is dat de rol van burgers in deze drie vormen van co-creatie sterk varieert en toch zijn het allemaal vormen van co-creatie.

Het is belangrijk om stil te staan bij wat co-creatie nou precies is omdat men daar vaak verschillende ideeën en verwachtingen bij heeft. Op basis van de narratieve evaluatie van het gebiedsproces in de Broekheurne, blijkt dat tijdens het gebiedsproces mensen vaak andere verwachtingen hadden bij het proces wat in de meeste gevallen niet ten goede kwam aan hoe zij terugkeken op het gebiedsproces. De definitie van co-creatie van Leyenaar en die van Heijkoop zijn beide tot op zekere hoogte vaag over de daadwerkelijke invloed van burgers. Dat burgers betrokken zijn is helder, maar op de vraag hoeveel en vooral hoeveel meer ten opzichte van participatieprocessen lager op de participatieladder, geven beide definities geen duidelijk antwoord. Dat deze definities uit de wetenschappelijke literatuur daar geen haarscherp antwoord op geven is niet erg, maar wel belangrijk om je als gemeente op z'n minst bewust van te zijn op het moment dat er overwogen wordt om iets op trede co-creatie te doen.

Het idee van co-creatie komt van origine uit het bedrijfsleven waar het gaat om samenwerkingen met andere bedrijven, de overheid of universiteiten (Ehlen et al., 2017). Ehlen et al. (2017) hadden met hun onderzoek als doel om een praktisch conceptueel model van co-creatie te maken en zijn na verfijningen gekomen tot figuur 1: het wiel van co-creatie. Ehlen et al. hebben geprobeerd een algemeen model te maken dat in allerlei verschillende contexten van co-creatie kan helpen om te begrijpen welke factoren een rol spelen tijdens co-creatie en hoe het wiel van co-creatie in beweging komt. Daarbij wordt er dus in dit model niet specifiek uitgegaan van co-creatie in de setting van burgerparticipatie. Het model geeft dus een beeld van voorwaardenscheppende factoren die co-creatie mogelijk maken. Daarbij staat zoals te zien is in figuur 1, urgentie centraal. Ehlen et al. (2017) stellen dat factoren als vertrouwen en een goede sfeer co-creatie mogelijk maken, maar dat het wiel van co-creatie pas in beweging komt wanneer er sprake is van een gevoel van urgentie.

Om het ontwerp voor hun model te valideren en verfijnen hebben Ehlen et al. (2017) een aantal interviews gedaan met wetenschappers en mensen met praktijkervaring met co-creatie. Deze interviews hebben tot een aantal interessante inzichten geleid. Wanneer we het hebben over effectieve co-creatie spelen alle vier dimensies (actie, constructie, relatie-emotie en expertise) een rol en moeten van voldoende kwaliteit zijn. De wetenschappers maar ook de mensen met praktijkervaring zien het model als een waardevol instrument dat helpt om te reflecteren en daarmee te leren van ervaringen met co-creatie. In het licht van het gebiedsproces in de Broekheurne kan het wiel van co-creatie van Ehlen et al. helpen om inzicht te krijgen in een aantal verschillende voorwaardenscheppende factoren die co-creatie mogelijk maken. Op die manier kan specifiek stil gestaan worden bij de vraag of aan die voorwaardenscheppende factoren is voldaan.

**Figuur 1**  
*Het wiel van co-creatie*



*Noot.* Overgenomen uit *The Co-Creation-Wheel: A four-dimensional model of collaborative, interorganisational innovation*, door (Ehlen et al., 2017), *European Journal of Training and Development*, 41(7), p. 633, <http://dx.doi.org/10.1108/EJTD-03-2017-0027>

Een ander artikel dat een aantal voorwaarden voor co-creatie beschrijft is dat van Prahalad en Ramaswamy (2004). Zij beschrijven vier voorwaarden voor co-creatie namelijk: dialoog, toegankelijkheid, transparantie en risicoafweging. De eerste, dialoog, impliceert dat er interactiviteit is, diepe betrokkenheid, maar ook het vermogen en de bereidheid tot wederzijdse samenwerking. Daarbij is het belangrijk dat de dialoog plaatsvindt tussen gelijkwaardige partners en moet de dialoog inhoudelijk gaan over een onderwerp dat voor alle partijen belangrijk is. De tweede en derde voorwaarden transparantie en toegankelijkheid, faciliteren deels de eerste voorwaarde. Voor de kwaliteit van de dialoog is het van belang dat partijen toegang hebben tot dezelfde informatie. Deze drie voorwaarden samen zorgen er dan weer voor dat partijen een weloverwogen risicoafweging kunnen maken op basis waarvan ze kunnen kiezen wat de beste werkwijze is. Het begrijpen van een proces van co-creatie op basis van hoe Prahalad en Ramaswamy dat beschrijven, helpt ons lessen te trekken uit het gebiedsproces in de Broekheurne.

Een artikel dat een aantal handvatten biedt voor hoe een aantal van de voorwaarden voor co-creatie vorm te geven is dat van Leino & Puumala (2021). Eerst gaan ze uitgebreid in op de potentie van co-creatie als vorm van burgerparticipatie zoals hoe co-creatie kan zorgen voor een radicale verandering binnen stedelijke ontwikkeling. Met burgers samenwerken in de vorm van co-creatie zou ook problemen met legitimiteit en het beschikken over beperkte middelen kunnen oplossen. Het zou ook de sociale cohesie in een gefragmenteerde samenleving kunnen versterken. Leino & Puumala (2021) waarschuwen voor het gebruik van co-creatie wanneer dit alleen maar participeren om het participeren betreft.

Een belangrijke kanttekening die bij co-creatie gemaakt dient te worden is dat ondanks deze potentie, het co-creatie als participatieproces niet vrij is van ongelijkheden en scheve machtsverhoudingen zoals we die bij andere participatievormen ook kennen (Leino & Puumala, 2021). Ook bij co-creatieprocessen zijn er verschillen in middelen (tijd, energie, informatie, netwerk, etc.) tussen

burgers. Belangrijk is dat participanten die meedoen aan co-creatie, het proces moeten ervaren als betekenisvol omdat een dergelijk traject behoorlijk veel vraagt van haar deelnemers. Mede daarom is het nodig dat er voor participanten informele kanalen zijn waar zij terecht kunnen met zorgen en twijfels tijdens het proces. Als het gaat om scheve machtsverhoudingen tussen actoren die betrokken zijn bij het proces is het belangrijk dat hier bij stil gestaan wordt. De kaders van stedelijke ontwikkeling worden door de gemeenteraad vastgesteld, maar hierin ontstaat volgens Leino & Puumala (2021) het gevaar dat co-creatie gebruikt wordt om beleid te rechtvaardigen dat de behoeften en wensen negeert van de burgers die ze wenst te betrekken.

Drimie et al. (2018) beschrijven het creëren van een plek van verandering waar ruimte is voor dialoog en actie. Een belangrijk onderdeel daarvan is het omgaan met scheve machtsverhoudingen in samenwerkingsprocessen waar co-creatie een voorbeeld van is. Voortbouwend op het werk van Olsson et al. (2004) en Moore et al. (2014) stellen Drimie et al. (2018) dat het tijdens dit soort processen van cruciaal belang is om stil te staan bij eventuele scheve machtsverhoudingen en deze te adresseren. Anders loop je volgens Drimie et al. alleen maar het risico om de bestaande verhoudingen van een dominante en een gemarginaliseerde groep, te versterken. De gemarginaliseerde groep moet onderdeel zijn van het proces van verandering waarbij het niet mogelijk en ook niet wenselijk is dat dit proces gedepolitiseerd of geneutraliseerd wordt. Chambers et al. (2022) benoemen ook de waarde van het blijven bij de eventuele problemen of onenigheid, wat soms voor een ongemakkelijk gevoel kan zorgen. Het aan de ene kant belichten van de potentie van co-creatie op basis van literatuur en tegelijkertijd de mogelijke risico's helpt om met een genuanceerder beeld te kijken naar het gebiedsproces in de Broekheurne.

Op basis van de besproken literatuur over co-creatie kunnen we concluderen dat co-creatie een krachtig instrument kan zijn om inclusieve en duurzame oplossingen te realiseren, zowel binnen burgerparticipatie als in bredere samenwerkingsprocessen. Hoewel co-creatie belooft hiërarchische structuren af te breken en samenwerking te bevorderen, is het belangrijk te erkennen dat deze processen niet vrij zijn van uitdagingen. Ongelijkheden in macht, middelen, en toegang tot informatie kunnen de effectiviteit van co-creatie belemmeren en zelfs bestaande machtsverhoudingen versterken. Daarom is het essentieel dat co-creatie zorgvuldig wordt vormgegeven met aandacht voor transparantie, dialoog, en scheve machtsverhoudingen. Wanneer deze factoren in balans zijn, kan co-creatie bijdragen aan betekenisvolle participatie en een duurzamer, rechtvaardiger beleid.

### Gebiedsprocessen

Een onderzoek naar integrale gebiedsprocessen en hun bijdrage aan de transitie naar duurzame landbouw identificeert een aantal barrières die dit proces belemmeren (Kuindersma et al., 2022). De eerste barrière die in dit onderzoek wordt genoemd, is het ontbreken van een gedeelde perceptie van het probleem. Het is essentieel dat er op zijn minst een zekere mate van gemeenschappelijke probleemperceptie is, anders is de kans op een duurzame oplossing kleiner. Dit idee lijkt raakvlakken te hebben met het idee van Ehlen et al. (2017) dat een gevoel van urgentie essentieel is om het wiel van co-creatie in beweging te krijgen. Een andere barrière volgens Kuindersma et al. is het gebrek aan duidelijkheid over overheidsdoelen. De integrale gebiedsprocessen zijn over het algemeen flexibel, wat als risico heeft dat men wacht op concretere overheidsdoelen en/of dat de gebiedsdoelen steeds moeten worden aangepast. In beide gevallen leidt dit tot vertraging. Een andere barrière zijn nieuwe of tussentijds aangescherpte doelen. Als de overheid te laat betrokken raakt als partner bij het gebiedsproces, is de kans kleiner dat zij instemt met de eerder vastgestelde gebiedsdoelen. Deze barrières tonen aan dat voor een succesvol gebiedsproces vroegtijdige samenwerking en afstemming tussen alle betrokken partijen, inclusief de overheid, essentieel is om vertragingen en misverstanden te voorkomen en duurzame resultaten te bereiken. Dergelijke inzichten zien we ook terugkomen in de narratieve evaluatie die is gedaan naar aanleiding van het gebiedsproces in de Broekheurne.

Tot dusver is een aantal wetenschappelijke theorieën besproken die helpen om te begrijpen wat co-creatie is, inclusief wat er voor nodig is, welke potentie het heeft en welke risico's het met zich mee brengt. Met het oog op de vraag welke lessen getrokken kunnen worden uit het gebiedsproces dat heeft plaatsgevonden in de Broekheurne, zullen deze wetenschappelijke theorieën dienen als fundament voor een aantal belangrijke aanbevelingen na het bespreken van de resultaten. Om in hoofdstuk 4 die resultaten gestructureerd te kunnen analyseren zal nu het raamwerk van Ostrom geïntroduceerd worden.

### Ostrom's raamwerk voor institutionele analyses en ontwikkelingskaders

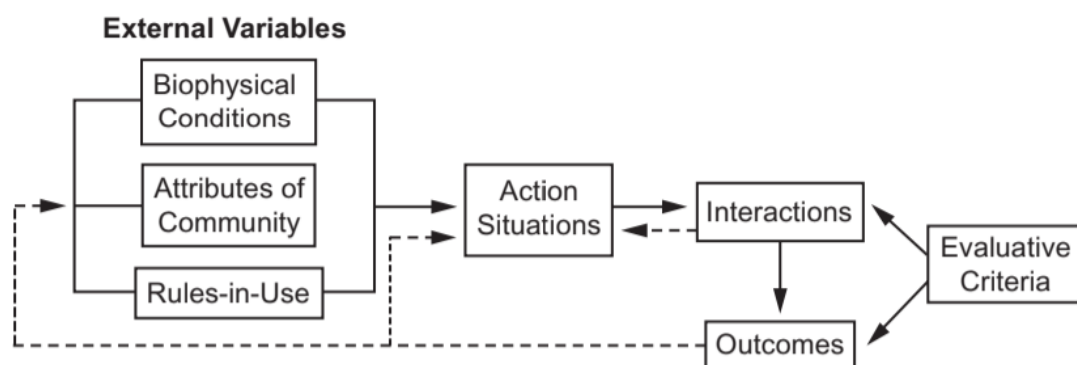
Een bekend en breed toepasbaar raamwerk is dat van Elinor Ostrom met haar 'Institutional Analysis and Development Framework (IAD) (Ostrom, 2005). In een artikel waarin Ostrom zelf reflecteert op de achtergrond en ontwikkeling van haar raamwerk beschrijft ze de toepassing en het nut van haar raamwerk als volgt:

For scholars and policymakers interested in issues related to how different governance systems enable individuals to solve problems democratically, the IAD framework helps to organize diagnostic, analytical, and prescriptive capabilities. It also aids in the accumulation of knowledge from empirical studies and in the assessment of past efforts at reforms. (Ostrom, 2011, p. 9)

Het IAD raamwerk helpt om de institutionele context te begrijpen waarin collectieve actie plaatsvindt. In de kern gaat het om het beheer van gemeenschappelijke hulpbronnen waarbij het soms wel lukt om dit op een duurzame wijze vorm te geven, maar lang niet altijd. De 'actie-situatie' is de ruimte waar beslissingen genomen worden over het gebruik van gemeenschappelijke hulpbronnen. Dit kan over verschillende groepsgroottes gaan en ook verschillende schaalniveaus. Het identificeren van deze actie-situatie is de eerste stap in het doen van een institutionele analyse (Ostrom, 2011). In figuur 2 is het raamwerk voor institutionele analyses schematisch weergegeven. Wat deze verschillende onderdelen in figuur 2 betekenen en hoe deze van invloed zijn, zal verderop uitgelegd worden.

**Figuur 2**

*Een raamwerk voor institutionele analyses*



*Noot.* Overgenomen uit *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*, door E. Ostrom, 2011, *Policies Studies Journal*, 39(1), p. 10, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>

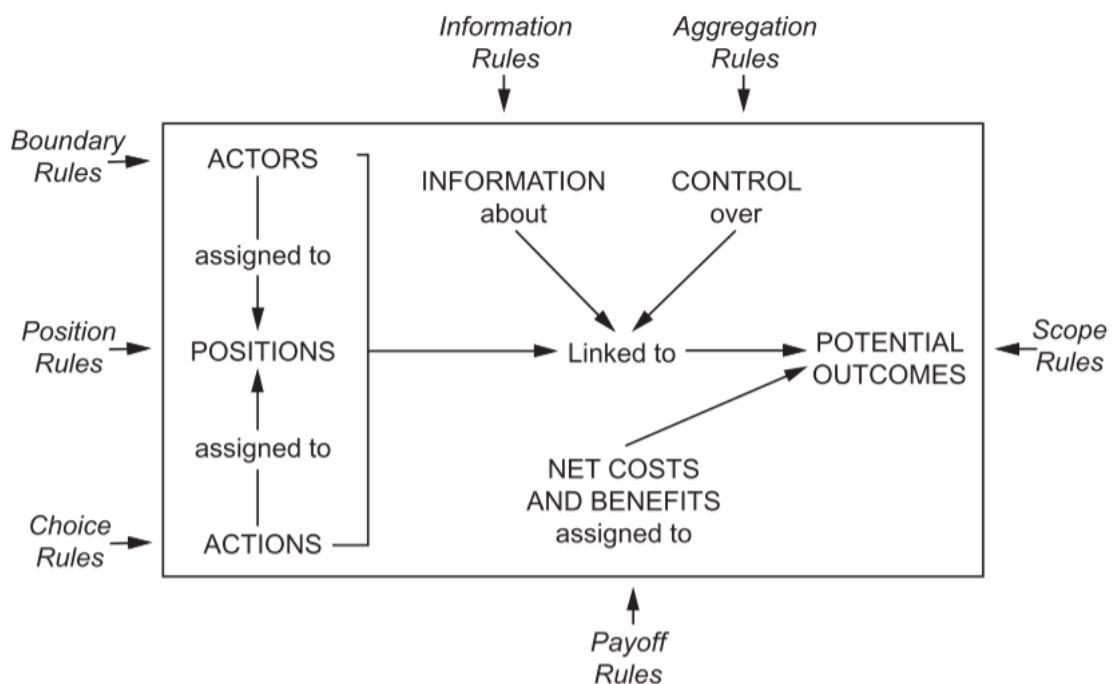
Voor alle actoren die betrokken zijn bij zo'n actie-situatie is er een aantal variabelen dat geanalyseerd dient te worden (Ostrom, 2011, p. 11). Allereerst is het goed om stil te staan bij de middelen waar een actor over beschikt. Ten tweede de waarde die actoren hechten aan de staat van de wereld en bepaalde acties. Ten derde is het belangrijk om stil te staan bij de manier waarop actoren omgaan met informatie. Het gaat dan om de manier waarop ze kennis tot zich nemen, verwerken en vervolgens gebruiken. Tot slot is kennis over het proces om tot de keuze voor een bepaalde handeling of richting

te kiezen belangrijk. De meeste analyses komen niet verder dan het beschrijven van de vier eerdergenoemde variabelen als gegeven om op basis van die kennis een voorspelling te doen van waarschijnlijk gedrag. Met een institutionele analyse, zoals met behulp van Ostrom's raamwerk, kunnen er twee verdiepende vragen gesteld worden. Ten eerste welke factoren invloed hebben op de structuur van de actie-situatie en ten tweede hoe de actie-situatie verandert in de loop der tijd op basis van uitkomsten eerder in het proces.

Naast de vier eerdergenoemde variabelen die op actoren binnen een actie-situatie van toepassing zijn, is er ook een aantal factoren dat op de actie-situatie als geheel van toepassing is (Ostrom, 2011, p. 12). De volgende zeven variabelen zijn direct te linken aan de zogenaamde 'rules-in-use'. Figuur 3 maakt inzichtelijk waar de verschillende regels invloed op hebben en hoe deze de actie-situatie beïnvloeden. De groep actoren wordt bepaald door de 'boundary rules': wie is er betrokken bij het beheer of gebruik van bepaalde hulpbronnen, en om hoeveel actoren gaat het? De rollen en posities worden bepaald door de 'position rules': welke rollen en posities bestaan er binnen de context van deze actie-situatie? De mogelijke acties worden bepaald door de 'choice rules': wat zijn de verschillende soorten acties die uitgevoerd kunnen worden binnen de context van deze actie-situatie? De mogelijke uitkomsten worden bepaald door de 'scope rules': welke resultaten kunnen voortvloeien uit de acties van de betrokken actoren? Hoeveel controle verschillende actoren hebben over de mogelijke uitkomsten wordt bepaald door 'aggregation rules': hoe wordt de input van individuele actoren samengevoegd om tot een collectieve uitkomst te komen? De beschikbare informatie wordt bepaald door 'information rules': welke informatie hebben actoren over het systeem, de acties van andere actoren en de potentiële gevolgen van hun eigen acties? De kosten en baten van acties en uitkomsten worden bepaald door 'payoff rules': welke kosten en baten zijn verbonden aan de verschillende acties en uitkomsten voor de betrokken actoren, en hoe wegen ze deze tegen elkaar op? Deze regels helpen inzicht krijgen in de institutionele context en de dynamiek van actie-situaties.

**Figuur 3**

*Regels als exogene variabele die de elementen van een actie-situatie beïnvloeden*



*Noot.* Overgenomen uit *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*, door E. Ostrom, 2011, *Policies Studies Journal*, 39(1), p. 20, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>

Naast deze zeven variabelen, wordt de strategie van actoren deels bepaald door de kennis of de actie-situatie een eenmalige gebeurtenis is, een vooraf bekend aantal keren herhaald zal worden of dat dit in principe oneindig is (Ostrom, 2005). Of en hoe vaak de actie-situatie herhaald wordt is namelijk van invloed op de mogelijkheid om 'tit-for-tat' toe te passen. Als actoren de keuze hebben om wel of niet samen te werken, dan leveren situaties met een eenmalig of eindig aantal herhalingen vaak een ander resultaat dan wanneer er een oneindig aantal herhalingen verwacht wordt. In dat geval kunnen actoren elkaar namelijk straffen in een volgende ronde en daarmee ontstaat er een prikkel tot samenwerken.

In haar werk beschrijft Ostrom een aantal criteria die gebruikt kunnen worden om uitkomsten van een actie-situatie en ook het proces om te komen tot een uitkomst, te evalueren. Daarvan werkt ze er vijf verder uit: economische efficiëntie, fiscale gelijkwaardigheid, rechtvaardige herverdeling, verantwoordelijkheid, overeenstemming waarden lokale actoren en duurzaamheid. Om te beginnen beschrijft ze economische efficiëntie als criterium wat vooral gaat over het maximaliseren van voordelen en minimaliseren van kosten. Het tweede punt van fiscale gelijkwaardigheid kan als criterium gebruikt worden door te kijken naar een eerlijke verdeling van kosten en baten. Is het zo dat degene die profiteert ook financieel bijdraagt? Economische efficiëntie zou zeggen dat schaarse middelen daar terecht moeten komen waar ze netto het meeste opleveren, maar dat hoeft niet altijd te resulteren in een rechtvaardige verdeling van middelen. Volgens het criterium van een rechtvaardige herverdeling zouden middelen op zo'n manier herverdeeld moeten worden dat deze terecht komen bij degene die dit het meeste nodig hebben. Dit kan ook conflicteren met het criterium van fiscale gelijkwaardigheid omdat het herverdelen op basis van nodig hebben vaak niet samen gaat met het hebben van de middelen om financieel gelijkwaardig bij te dragen. Verantwoordelijkheid als criterium betekent dat er transparantie is over de beslissingen die genomen worden door beleidsmakers. Het criterium dat uitkomsten in overeenstemming zou moeten zijn met de waarden van lokale actoren gaat vooral om de vraag of genomen besluiten ook overeenkomen met de waarden van de mensen die beïnvloed worden door besluiten. Duurzaamheid als criterium gaat logischerwijs over de vraag of er bij het nemen van beslissingen over het gebruik en verdelen van middelen ook nagedacht is over de lange termijn en toekomstige generaties. Ostrom beschrijft dat er nog veel meer criteria zijn die we kunnen gebruiken om uitkomsten van actie-arena's te evalueren. Belangrijk is om te beseffen dat veel criteria juist ook met elkaar conflicteren en dat er in het maken van keuzes over het verdelen van middelen trade-offs zullen zijn.

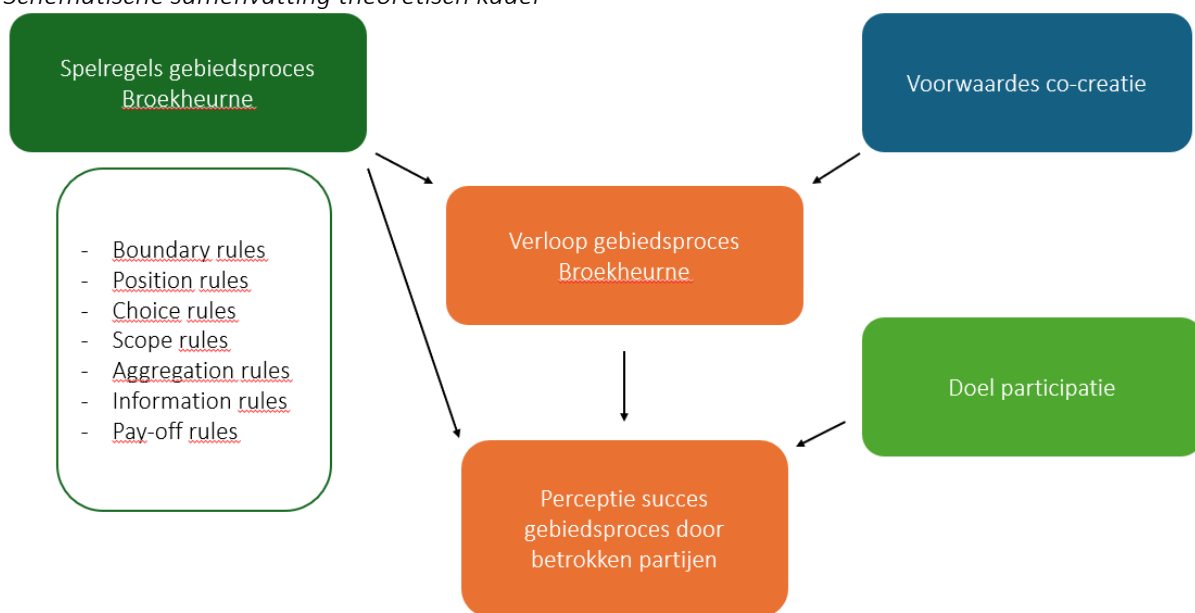
Een voorbeeld van het toepassen van Ostrom's raamwerk op burgerparticipatie is te vinden in het werk van Klok & Denters (2018). In hun werk laten ze zien dat het raamwerk van Ostrom niet alleen te gebruiken is om processen van burgerparticipatie te analyseren, maar ook als leidraad om deze te ontwerpen. Klok & Denters benoemen dat er veel voorbeelden zijn van participatieprocessen waar een duidelijke en complete set van regels ontbreekt en daar is een aantal redenen voor. Het van tevoren opstellen van duidelijke regels kost tijd terwijl de duur van het project vaak beperkt is en daarmee blijft de opbrengst van het opstellen van duidelijke regels beperkt. Daarnaast is het vaak zo dat dergelijke projecten uniek van aard zijn waardoor het opstellen van de regels veelal maatwerk is wat de verhouding kosten versus baten niet ten goede komt. Daarbovenop komt nog dat veel regels als onderdeel van dergelijke participatieprocessen vaak geassocieerd worden met paarse krokodillen. Een paarse krokodil staat voor bureaucratie, overdreven regeltjes en een klantonvriendelijke benadering (DoubleSmart, n.d.). Op basis van een onderzoek van George et al. (2020) is duidelijk dat dergelijke red tape een klein tot medium significant negatief effect heeft op de prestaties van een organisatie alsook op de werknemersresultaten. Op basis van hun onderzoek is duidelijk dat het een universeel probleem is en niet context-specifiek. George et al. pleiten er daarom ook voor dat dergelijke red tape actief wordt tegengegaan door beleidsmakers en managers wereldwijd.



In het geval van een gebiedsproces zou het uitgebreid opstellen van dergelijke maatwerkregels over de kaders van het proces, het idee op kunnen wekken dat er weinig vertrouwen is vanuit de gemeente in haar burgers of in het proces in z'n geheel. Toch is het vaak zo dat wanneer er niet van te voren geïnvesteerd wordt in een participatieproces in de vorm van het opstellen van duidelijke regels, dat de kosten hiervan terecht komen bij de deelnemers van het participatieproces zelf in de vorm van het spenderen van kostbare tijd aan het helder krijgen van de spelregels (denk aan de zeven regels van Ostrom's raamwerk). Een belangrijke vuistregel hierbij is dat hoe meer macht er wordt overgedragen, des te belangrijker duidelijke geformaliseerde regels zijn. In het geval van het gebiedsproces in de Broekheurne werd in ieder geval beoogd veel 'macht' over te dragen, wat het belang van heldere kaders vooraf versterkt.

**Figuur 4**

*Schematische samenvatting theoretisch kader*



In dit hoofdstuk is een aantal wetenschappelijke theorieën met betrekking tot participatie, co-creatie en institutionele analyse aan bod gekomen. Er zijn overeenkomsten te vinden in de beschrijving van voorwaarden van co-creatie in het werk van Ehlen et al. (2017), Kuindersma et al. (2022), Prahalad & Ramaswamy (2004) en Tonkens & Hurenkamp (2019), zoals bijvoorbeeld het belang van het beschikken over informatie tijdens het proces voor bewoners. De resultaten van dit onderzoek zijn beschreven in hoofdstuk 4 aan de hand van het raamwerk van Ostrom. Daarbij stond de perceptie van het succes van het gebiedsproces door betrokken partijen centraal, dat deels beïnvloed wordt door in welke mate aan de voorwaarden voor co-creatie is voldaan. Onderdeel van deze voorwaarden voor co-creatie is het omgaan met scheve machtsverhoudingen waarvoor Chambers et al. (2022), Drimie et al. (2018) and Leino & Puumala (2021) een aantal handvatten aanreiken en het wiel van co-creatie zoals beschreven door Ehlen et al. (2017) waarbij de verwachting is dat vooral vertrouwen en communicatie een belangrijke rol zullen spelen. De spelregels en de voorwaarden hebben invloed op het verloop van het gebiedsproces, wat dan weer invloed heeft op de perceptie van succes van het gebiedsproces door betrokken partijen. De spelregels en dan vooral de (on)duidelijkheid rondom die spelregels, hebben direct invloed op de perceptie van het gebiedsproces als een succes. Ook het doel van participatie heeft invloed op wanneer het gebiedsproces gepercipieerd wordt als een succes. Een verdere uitwerking van deze begrippen volgt in hoofdstuk 3 waar de methode beschreven is.

## 2.1 Onderzoeksvragen

Met behulp van de besproken literatuur is gekomen tot de volgende hoofdvraag:

*Welke lessen kunnen worden getrokken uit het gebiedsproces in de Broekheurne, met speciale aandacht voor het ontwerp van het proces?*

Het ontwerp van het proces draait, in lijn met het theoretisch kader, in eerste instantie om de spelregels zoals die gedefinieerd zijn volgens Ostrom's raamwerk. Dit betekent dat we zowel kijken naar de spelregels op papier als naar de manier waarop ze door de betrokken partijen zijn ervaren. Dit leidt ons naar de eerste deelvraag:

1. *Wat waren bij de start van het gebiedsproces de spelregels van de actie-arena? En hoe zijn deze beleefd door betrokken partijen?*

Binnen het gebiedsproces hebben de opdrachtgevers (gemeente, Stawel en de buurtkring) gekozen voor een hoge trede op de participatieladder: co-creatie. In het theoretisch kader hebben we gezien dat er een aantal voorwaarden zijn voor het succesvol uitvoeren van co-creatie. Het is daarom belangrijk te onderzoeken in hoeverre aan deze voorwaarden is voldaan tijdens het proces. Dit brengt ons bij de tweede deelvraag:

2. *In hoeverre is er bij de uitvoering van het gebiedsproces voldaan aan de voorwaarden voor co-creatie?*

Daarnaast hebben we in het theoretisch kader gezien dat het van belang is om te begrijpen dat het beoogde doel van een participatieproces invloed heeft op de uiteindelijke beoordeling van het proces. De eerste twee deelvragen bieden inzicht in de uitvoering en beleving van het proces, maar richten zich niet specifiek op de doelstellingen die vooraf waren gesteld. Deelvraag 3 richt zich daarom expliciet op de beoordeling van het gebiedsproces in relatie tot de beoogde doelen:

3. *Hoe beoordelen betrokken partijen het gebiedsproces in de Broekheurne, met specifieke aandacht voor de beoogde doelen?*

Ten slotte, door te reflecteren op onderdelen van het gebiedsproces die minder goed verliepen, kunnen we waardevolle lessen trekken over het ontwerp van het proces. Deelvraag 4 richt zich precies daarop, om uiteindelijk antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag:

4. *Welke lessen zijn hieruit te leren voor vergelijkbare gebiedsprocessen in de toekomst?*

### 3. Methode

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak toegelicht. Om te beginnen zal de casusselectie worden toegelicht en zal de selectie van respondenten binnen die casus uiteengezet worden. Vervolgens zal de dataverzamelmethode worden toegelicht en tot slot volgt een operationalisering van concepten uit het theoretische kader.

#### Case selectie

Het gebiedsproces in de Broekheurne als voorbeeld van een co-creatie is een interessante casus voor onderzoek. In de eerste plaats omdat er tijdens het proces veel gebeurd is wat het bestuderen waard is. In de tweede plaats, was er vanuit de gemeente Enschede de vraag om meer inzicht te krijgen in het gebiedsproces met het doel daarvan te leren. Dit onderzoek spitst zich dus toe op het gebiedsproces in de Broekheurne. Deze is 12 april 2022 van start gegaan en op 12 juni 2023 werd de definitieve versie van de gebiedsagenda opgeleverd.

#### Respondenten selectie

Om antwoord te geven op de vraag welke lessen getrokken kunnen worden uit het gebiedsproces in de Broekheurne zijn 16 respondenten geïnterviewd. Om een zo eerlijk mogelijk beeld van het gebiedsproces te krijgen zijn zowel uitvoerders als gebruikers geïnterviewd. In bijlage B, lijst met respondenten, is te zien dat de geïnterviewden anoniem verwerkt zijn. Uitvoerders zijn in die lijst beschreven op basis van hun functie en daarmee rol tijdens het gebiedsproces.

Er hebben zes interviews plaatsgevonden met uitvoerders. Dit betreft twee beleidsadviseurs van de gemeente Enschede die betrokken zijn geweest bij het gebiedsproces; een derde medewerker van de gemeente Enschede die optrad als ambtelijk opdrachtgever namens de gemeente tijdens het gebiedsproces, en twee mensen die namens Stawel betrokken waren bij het gebiedsproces. Het is helaas niet gelukt om iemand van de buurtkring te interviewen. De onafhankelijk gebiedsregisseur van het gebiedsproces in de Broekheurne is ook geïnterviewd<sup>1</sup>.

Verder zijn er acht bewoners en twee boeren geïnterviewd. De namen van deze respondenten in bijlage B zijn geanonimiseerd. Met één bewoner en beide boeren is contact gelegd via de medewerkers van Stawel die geïnterviewd zijn. Verder heb ik rondgefietst in de Broekheurne en bij mensen een uitnodiging voor een interview door de bus gedaan. De rest van de bewoners die geïnterviewd zijn, zijn via die weg bereikt. Deze manier van respondenten selecteren (convenience selection) is niet random waardoor er risico bestaat op vertekening van de resultaten. Daarbij is het moeilijk om iets te zeggen over de representativiteit van de geïnterviewde gebruikers op het geheel van de groep gebruikers binnen de Broekheurne.

Vermoedelijk speelt de afstand tot een aantal beoogde maatregelen een rol in de oordeelsvorming van gebruikers over het gebiedsproces. Van de geïnterviewde gebruikers wonen er drie aan de westkant van de Broekheurne wonen en daarmee op korte afstand van de plek waar een zonnepark gepland staat te komen. Twee gebruikers wonen vrij centraal en de overige vijf gebruikers wonen juist in het oosten van de Broekheurne en dus relatief ver van de geplande locatie van een aantal meer ingrijpende maatregelen die onderdeel zijn van de gebiedsagenda.

---

<sup>1</sup> In het geval van deze respondent, is deze beschrijving te herleiden naar een naam. Er is tijdens het interview toestemming gegeven voor het gebruik van deze naam. Voor de formaliteit is gekozen om hier geen gebruik van te maken. Maar omdat in dit geval de term gebiedsregisseur te herleiden is tot een naam is het goed om te weten dat daar toestemming voor gevraagd en gegeven is.

### Data verzamelingsmethode

Behalve interviews zijn ook andere methoden gebruikt om data te verzamelen. Een deel van de spelregels van het gebiedsproces was vastgelegd in documenten van de gemeente en Stawel. Zo werden er regelmatig updates geplaatst op de website van Stawel, waar ook verslagen van avonden te vinden waren. Toen de gebiedsagenda werd opgeleverd, publiceerde de gemeente enkele bijbehorende documenten op iBabs<sup>2</sup>. Eén van deze documenten was een procesverslag met veel informatie over hoe en waarom het gebiedsproces heeft plaatsgevonden. Het bestuderen van deze documenten vormde een eerste stap in het beantwoorden van de eerste twee deelvragen. De interviews boden de mogelijkheid om door te vragen daar waar de documentatie onduidelijk was over de spelregels. Daarnaast waren de interviews nodig om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe het gebiedsproces beleefd is door de verschillende actoren.

In bijlage A zijn de vragen te vinden die tijdens de interviews zijn gesteld waarbij er onderscheid gemaakt is tussen uitvoerders en gebruikers. De vragen waren open en gebaseerd op onderdelen uit het theoretisch kader dat daarmee ook de basis heeft gevormd voor het coderen. Zo is er bijvoorbeeld gemarkeerd wanneer een tekstfragment informatie gaf over één van Ostrom's regels of wanneer dit te linken was aan één van de voorwaarden uit het wiel van co-creatie. Het coderen vond plaats in een aantal rondes waarbij er eerst open werd gecodeerd waarbij vooral het hoofdthema van een bepaald tekstfragment aangeduid werd. Daarna zijn toegekende codes vergeleken waarbij een deel is samengevoegd of geplaatst onder een subcode.

### Ethiek

Om de veiligheid van de respondenten te waarborgen is tijdens dit onderzoek een aantal maatregelen getroffen. Om te beginnen hebben de respondenten bij het eerste contact uitleg gekregen over het onderzoek en de onderzoeksdoelen. Verder is aan het begin van het interview gevraagd om consent voor het opnemen van interview. De bewoners en boeren zijn volledig geanonimiseerd opgenomen in het onderzoek. De uitvoerders daarentegen niet, maar daarbij is tijdens het interview expliciet toestemming gevraagd voor het gebruik van hun namen. Uiteindelijk is toch gekozen om ook de input van deze respondenten anoniem te verwerken in het onderzoek. Alleen in het geval van respondent 9, de gebiedsregisseur, is dit te herleiden naar een persoon. Dit omdat het verhaal verwarrend zou zijn wanneer naar hem verwezen zou worden met een vagere beschrijving zoals 'uitvoerder'.

Een andere maatregel om de veiligheid van respondenten te waarborgen is het feit dat de audio bestanden van de interviews alleen opgeslagen geweest zijn op mijn studentenaccount en deze bestanden zijn inmiddels verwijderd. Door deze maatregelen is de privacy van de respondenten gewaarborgd en is zorgvuldig omgegaan met de vertrouwelijkheid van de interviews, terwijl tegelijkertijd de relevantie en bruikbaarheid van de resultaten voor de gemeente behouden blijven. De ethische commissie heeft op basis hiervan toestemming gegeven voor het onderzoek (aanvraagnummer: 240268).

### 3.1 Operationalisering

Aan het einde van het theoretisch kader is een schematische samenvatting gepresenteerd, figuur 4 (pagina 17). De concepten in figuur 4 gebruikt zijn vloeiden voort uit het theoretisch kader. Hoe deze abstracte concepten gemeten zullen worden binnen dit onderzoek is te zien in de onderstaande tabel.

---

<sup>2</sup> De stukken zijn besproken op maandag 17 juli 2023 en daar dus ook terug te vinden.

<i>Concept</i>	<i>Operationalisering</i>
Position rules	Beschrijven welke posities zijn er in een bepaalde actie-arena. Denk aan: bewoner, gemeente, grondeigenaar, ondernemer, opdrachtgever, gebiedsregisseur, etc. Aan deze posities zijn verschillende regels en bevoegdheden toegekend.
Boundary rules	Beschrijven hoe en door wie posities in een actie-arena ingenomen kunnen worden. Deze regels gaan deels over de toegankelijkheid van posities. Hoe kan iemand een bepaalde positie verwerven? Aan de andere kant geven deze 'boundary rules' ook vorm aan de identiteit van een bepaalde positie.
Choice rules	Beschrijven de verdeling van rechten en plichten van de verschillende te bekleden posities. Die rechten en plichten bepalen daarmee ook mede de middelen die beschikbaar zijn voor een bepaalde positie om die positie te bekleden.
Scope rules	Beschrijven de mogelijke uitkomsten van een actie-arena.
Aggregation rules	Beschrijven hoe de input van verschillende actoren wordt samengevoegd tot een resultaat.
Information rules	Beschrijven welke informatie beschikbaar is voor wie en op welk moment tijdens het proces.
Pay-off rules	Beschrijven de kosten en baten die binnen de actie-arena gegenereerd worden.
Doel participatie	Het doel van participatie heeft, in het licht van het behaalde resultaat, invloed op de beleving van het gebiedsproces als een succes, vooral bij de uitvoerders
Wiel van co-creatie	In welke mate is er tijdens het gebiedsproces in de Broekheurne voldaan aan de voorwaarden voor co-creatie volgens het wiel van co-creatie en het omgaan met verschillen tussen gebruikers en eventuele machtsverhoudingen. Was er bijvoorbeeld sprake van vertrouwen, of een goede sfeer? Waren er gedeelde doelen? Was er het lef om te handelen? Hoe werd omgegaan met verschillen tussen gebruikers?
Beleving van gebiedsproces als succes	Beschrijving of de uitvoerders en gebruikers terugkijken op het proces als een succes. Succes is daarbij iets persoonlijks wat gaat over het algemene sentiment dat doorschemert in het interview rondom het gebiedsproces.

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek naar het gebiedsproces in de Broekheurne gepresenteerd. Het doel van dit onderzoek was om te leren van het gebiedsproces met het oog op toekomstige processen. Door middel van interviews met betrokken bewoners, boeren en uitvoerders worden verschillende perspectieven belicht en worden belangrijke thema's zoals machtsverhoudingen, informatievoorziening en betrokkenheid verder uitgewerkt. Om dit te kunnen begrijpen volgt eerst een samenvatting van het gebiedsproces in de Broekheurne en het verloop daarvan.

### 4.1 Samenvatting gebiedsproces Broekheurne

Het gebiedsproces in de Broekheurne is gestart in 2021 met een integrale gebiedsverkenning, in opdracht van de gemeente Enschede, Stawel en de buurtkring. Deze verkenning richtte zich op het vinden van oplossingen voor complexe uitdagingen, waaronder de energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit en de toekomst van landbouw. Op basis van de verkenning werd een integrale aanpak geadviseerd, waarbij verschillende opgaven en belangen in samenhang zouden worden aangepakt. Na gesprekken met bewoners en belanghebbenden werd gekozen voor een gebiedsproces, een nieuwe aanpak die meer participatie en afstemming tussen partijen vergde. Het proces kreeg vorm onder leiding van een onafhankelijk gebiedsregisseur met als doel te komen tot een gedragen gebiedsagenda die concrete maatregelen bevat voor duurzame energie, natuurherstel, recreatie en leefbaarheid.

Gedurende het proces kwamen spanningen en uitdagingen naar voren. Bewoners uitten wantrouwen over de mate van invloed die zij werkelijk hadden, en ze waren bang dat beslissingen al vooraf waren genomen. De gesprekken rondom wind- en zonne-energie illustreerden dit, waarbij bewoners vreesden voor landschapsvervuiling en beperkte inspraak. Tegelijkertijd werden constructieve ideeën ingebracht, zoals het beter inpassen van zonneparken en de voorkeur voor kleinschalige windturbines. Uiteindelijk werd in 2023 een gebiedsagenda opgeleverd met plannen voor onder meer een zonnepark en natuurprojecten, maar latere ontwikkelingen, zoals provinciale druk om windmolens te plaatsen, hebben het draagvlak opnieuw onder spanning gezet. Een uitgebreider verslag van het verloop van het gebiedsproces is te vinden in bijlage D op pagina 47.

Hierna volgt per deelvraag een beschrijving van de resultaten om daarmee antwoord te geven op de deelvragen.

### 4.2 Spelregels gebiedsproces

De eerste deelvraag bestaat uit meerdere onderdelen. Allereerst de vraag wat bij de start van het gebiedsproces de spelregels van de actie-arena waren. Gevolgd door de vraag hoe hiermee in de praktijk werd omgegaan. Om antwoord te geven op deze vragen wordt per spelregel beschreven (zoveel mogelijk aan de hand van Ostrom's raamwerk) hoe deze bedoeld was (vooral input uitvoerders) en hoe dit in de praktijk is beleefd (vooral input gebruikers).

#### *Boundary rules*

Het beschrijven van position rules, welke posities er zijn binnen de actie-arena, wordt niet expliciet gedaan omdat dit ook niet in die hoedanigheid is teruggekomen in de interviews. De verschillende posities die er tijdens het gebiedsproces waren, komen vanzelf aan de hand van de andere spelregels aan bod, te beginnen met de boundary rules. De uitvoerders gaven tijdens de interviews duidelijk aan dat iedereen die woonachtig of ondernemer was in het gebied de Broekheurne welkom was om deel te nemen aan het gebiedsproces. Uit de meeste interviews met boeren en bewoners blijkt dat dit ook op die manier is beleefd. Ze geven zelf aan niet altijd even actief betrokken te zijn geweest, maar noemen daar hoofdzakelijk andere redenen voor. Er waren echter wel bewoners die het idee hadden dat het gebiedsproces vooral bedoeld was voor boeren vanwege de onderwerpen die tijdens het gebiedsproces aan bod kwamen (respondent 13 & 14, interview, 21 juni 2024). Voor deze bewoners

was dit slechts één van meerdere redenen om zich relatief afzijdig te houden tijdens het gebiedsproces.

### Figuur 5

Luchtfoto met begrenzing de Broekheurne



*Noot.* Overgenomen uit de toelichting op de Gebiedsagenda Broekheurne (iBabs Publiekspportaal, 2023).

Net als dat wie welkom was om mee te doen beperkt zou worden tot de geografische grenzen van de Broekheurne, zo zou ook de inhoud beperkt zijn tot de Broekheurne en de geografische grenzen die daarbij horen. In figuur 5 vinden we wat die geografische grenzen van de Broekheurne zijn volgens de uitvoerders. Er waren meerdere bewoners die aangaven dat ze het tijdens het gebiedsproces ook graag hadden willen hebben over het vakantiepark dat er op het Rutbeek komt. Redenen die zij hiervoor aandroegen waren bijvoorbeeld het feit dat de extra autobewegingen gepaard met de komst van een vakantieperk wel door de Broekheurne zullen bewegen. Anderen hebben ernstige zorgen over de natuur met betrekking tot de komst van een vakantiepark. Eén bewoner gaf aan gecontroleerd te hebben wat de grenzen van de Broekheurne zijn en kwam tot de conclusie dat Rutbeek en het bungalowpark ten onrechte buiten het gebiedsproces zijn gehouden (respondent 11, interview, 19 juni 2024).

Verder worden er ook boundary rules beschreven voor het bekleden van specifieke posities binnen de actie-arena. Op basis van de interviews, werd de gebiedstafel beschreven als plek om brede gebiedskennis op te halen. Hier zat één persoon namens de bewoners en één persoon namens de boeren waarbij het binnen de gebiedstafel niet erg was dat zij een persoonlijk belang hadden voor hun rol als vertegenwoordiger. In de bestuurlijke adviescommissie zat wederom één persoon namens de bewoners en één persoon namens de boeren, echter was het binnen de BAC wel van belang dat iemand geen persoonlijk belang had. De BAC was binnen het gebiedsproces namelijk het hoogste orgaan dat een advies uitbracht aan de gemeenteraad die daar de laatste beslissing over nam.

Naast de gebiedstafel en bestuurlijke adviescommissie waren er ook achterbanavonden bedoeld voor de verschillende groepen binnen de Broekheurne; bewoners, boeren en ondernemers. In meerdere interviews werd genoemd dat de gebiedsregisseur wel heeft gepoogd om de ondernemers en ook recreanten op een meer georganiseerde manier samen te brengen, maar dat dit niet van de grond is gekomen. Voor de bewoners en boeren zouden er wel aparte achterbanavonden zijn geweest.

Respondent 9, de gebiedsregisseur, beschreef tijdens het interview dat de waarde van deze avonden te vinden was in het verschil in belangen tussen beide groepen en door deze groepen te scheiden konden ze vrijer praten (respondent 9, interview, 17 juni 2024). Tijdens een aantal interviews werd aangegeven dat dergelijke achterbanavonden hebben plaatsgevonden, maar in andere interviews werd dit ontkend. De onduidelijkheid hierover bestaat vooral rondom een achterbanavond voor bewoners. Er is namelijk geen twijfel over dat er achterbanavonden specifiek voor de boeren zijn geweest.

#### *Choice rules*

Binnen het met elkaar opstellen van spelregels voor de start van een gebiedsproces zijn choice rules een belangrijke, want wat zijn de rechten en plichten van de verschillende posities? Respondent 9, de gebiedsregisseur, beschreef dat de gemeente (dit gaat dan over de gemeenteraad) voorafgaand aan de start van het gebiedsproces bepaalde kaders heeft vastgesteld ten aanzien van de scope rules (de mogelijke uitkomsten) van het gebiedsproces (interview, 17 juni 2024). Verder legde deze respondent uit dat er namens de gemeente ambtenaren aanwezig waren bij de gebiedstafel en bestuurlijke adviescommissie (boundary rule), maar die ambtenaren hadden op dat moment geen recht om mee te beslissen en waren daar op dat moment puur om de gebiedstafel en BAC te adviseren over in welke mate hun plannen in lijn zijn met de kaderstelling van de gemeenteraad.

Wat betreft de rol van de gemeente is in dit geval het college in eerste instantie verantwoordelijk voor het opstellen van de kaders. Vervolgens toetst de stadsdeelcommissie of de uitkomst van de gebiedsgerichte aanpak in lijn is met deze kaders. Daarna beslist de raad over de uitkomst van de gebiedsgerichte aanpak. Tijdens de interviews geeft de gehele groep uitvoerders aan dat dit voor een lange periode van het gebiedsproces, betekende dat van de raad en het college verwacht werd zich afzijdig te houden. Op het moment dat er een informatieavond over windmolens georganiseerd werd waar pers en politici niet welkom waren, stond er toch een aantal gemeenteraadsleden voor de deur. Achteraf zegt respondent 9, de gebiedsregisseur, hierover dat hij de raad eerder had willen betrekken en beter had willen voorbereiden op wat zo'n gebiedsproces betekent en wat daarin de rol van de gemeenteraad is (interview, 17 juni 2024). Eén van de betrokken ambtenaren gaf aan gezien te hebben dat het op dit punt tijdens het gebiedsproces niet zo goed liep, maar voelde zich niet in de positie om de raad daarop aan te spreken (interview). Respondent 9, de gebiedsregisseur, geeft wel aan dat hij op dit punt tijdens het proces de gemeentesecretaris gevraagd heeft om de burgemeester de raad aan te laten spreken op dit gedrag.

Als we dan kijken naar de rechten en plichten van de boeren en bewoners, dan werd dat eigenlijk in de interviews niet heel duidelijk genoemd. Eigenlijk werd er door de uitvoerders vooral gezegd dat ze zouden willen dat het meer van onderop was gekomen en dat ze dat in toekomstige gebiedsprocessen ook graag meer bottom-up te werk zouden willen gaan. Een duidelijke beschrijving van rol van bewoners en boeren en hoe binnen het idee van co-creatie zij invloed zouden hebben ontbrak tijdens de interviews. Er werd bijvoorbeeld wel genoemd dat bewoners en boeren gezien zouden moeten worden als mede-opdrachtgever, maar dat werd ook niet concreter (interview). Op basis van de interviews is wel duidelijk dat zelfs binnen de groep van uitvoerders er onduidelijkheid is over de rol van bewoners en boeren binnen het gebiedsproces op niveau co-creatie.

Naast dat het dus voor de gemeenteraad niet altijd even duidelijk was wat het moment was waarop zij iets te zeggen hadden over het gebiedsproces, was dit voor bewoners en boeren ook niet altijd duidelijk. Dit werkt twee kanten op. Aan de ene kant was het voor een aantal bewoners en boeren niet duidelijk wat de rol van de gemeenteraad was en hoeveel invloed die zou hebben op het gebiedsproces. En aan de andere kant betekende dit dat het voor een aantal bewoners en boeren ook niet duidelijk was waar zij zelf dan invloed zouden hebben op het proces. De helft van de respondenten van boeren en bewoners gaf aan dat ze verwacht had meer invloed gehad te hebben en



de meesten geven dus ook aan maar beperkt tot zeer beperkt het gevoel te hebben invloed gehad te hebben op de gebiedsagenda.

#### *Scope rules*

Rondom scope rules tijdens het gebiedsproces, wat wel en niet onderdeel was van het gebiedsproces, is veel discussie geweest zoals net al kort naar voren kwam toen de informatieavond over windmolens besproken werd. Meerdere bewoners beschrijven aan het begin van het proces gehoord te hebben dat alles bespreekbaar was en dat er geen taboes waren. Verder werd het tijdens het proces vrij snel duidelijk dat er een opgave voor het gebied lag om voor 2030 88 terrajoule duurzaam op te wekken. Toen tijdens keukentafelgesprekken duidelijk werd dat er onder bewoners en boeren behoefte was aan informatie rondom windmolens en hoe die iets zouden kunnen betekenen voor de opgave van duurzame opwekking, werd er een informatieavond georganiseerd. Op dit punt begonnen gemeenteraadsleden en de wethouder zich te mengen in het gebiedsproces want de raad zou eerder al het besluit genomen hebben dat er in Enschede geen windmolens zouden komen, deze gemeenteraadsleden vroegen zich af wat dat besluit dan nog waard was (zie bijlage D; beschrijving gebiedsproces). Hier was dus wat verwarring over de scope rules.

Meerdere uitvoerders benoemen dat kaders rondom andere opgaven veel minder duidelijk waren. Er werd tijdens de interviews wel af en toe verwezen naar die andere opgaven zoals de groenblauwe dooradering en akkerranden, maar het lijkt op basis van de interviews alsof dit ook tijdens het gebiedsproces redelijk vaag is gebleven. Eén ding waar dan wel weer vrij helder over gecommuniceerd werd dat het buiten de scope van het gebiedsproces viel was het vakantiepark op Rutbeek. Zoals eerder besproken, waren de bewoners het daar niet per se mee eens, maar op z'n minst was het duidelijk. Er is ook een bewoner die spreekt over een verandering in scope rules. Hij vertelde dat er in het begin van het gebiedsproces niet gesproken mocht worden over waar het zonnepark zou komen (respondent 6, interview, 13-05-2024). De locatie van het zonnepark en daarmee concrete informatie rondom het plan voor het zonnepark, zou heel lang heel vaag blijven volgens deze respondent.

#### *Aggregation rules*

Als we het hebben over aggregation rules, hoe de input van verschillende actoren wordt samengevoegd tot een resultaat, dan blijft dat op basis van de interviews een beetje vaag. Door meerdere uitvoerders wordt beschreven dat de gebiedsregisseur meermaals als op een soort circuit langs de achterbannen, de gebiedstafel en de bestuurlijke adviescommissie bewoog met de vraag: is dit de goede richting? Is dit wat jullie willen? Op die manier was hij in staat om steeds scherper te hebben wat er in de gebiedsagenda moest komen. Op een gegeven moment werd er een punt bereikt waarop duidelijk werd dat bewoners en boeren behoefte hadden aan meer concreetheid. Op dat punt beschrijft respondent 9, de gebiedsregisseur, gestopt te zijn met het ophalen van input en werden de ideeën voor de gebiedsagenda op papier gezet (interview, 17 juni 2024).

Dat is ook het punt waarop de aggregation rules niet erg duidelijk zijn. Respondent 2 (beleidsadviseur gemeente) vertelde in zijn interview een groot deel van dit schrijfwerk gedaan te hebben voor de gebiedsregisseur (interview, 5 juni 2024). Ergens zit er in dat proces van al die verschillende ideeën tot komen tot een gebiedsagenda een filter. In ieder geval was er bij veel bewoners verbazing over sommige dingen die terecht zijn gekomen in de gebiedsagenda zoals de buurtbus en het Kulturhus. Een groot deel van de bewoners geeft aan niet terug te kunnen vinden wat zij of burens van hen hebben ingebracht tijdens het gebiedsproces. En ook de andere uitvoerders gaven aan niet goed helder te hebben hoe er tijdens dat schrijfproces gefilterd is om antwoord te geven op de vraag: wat wil het gebied? Daarbij wordt door bijna iedereen (uitvoerders en gebruikers) naar deze fase van het gebiedsproces verwezen als iets wat met stoom en kokend water werd afgerond.

### *Information rules*

Op basis van de interviews was er beperkte duidelijkheid over information rules, welke informatie beschikbaar is voor wie maar ook wanneer, voorafgaand aan gebiedsproces. Onderdeel van deze information rules is het verspreiden van informatie. Dit liet volgens de bewoners en boeren hier en daar wat te wensen over. Zo lijkt het erop dat er geen mailinglijst was waar alle bewoners van de Broekheurne onderdeel van waren. Sterker nog, één van de bewoners beschreef dat ze op een gegeven moment tijdens een informatieavond haar mailadres had achtergelaten en zelfs toen nog geen mails kreeg met informatie over het gebiedsproces (respondent 14, interview, 21 juni 2024). Er waren ook bewoners die gedurende het gebiedsproces wel updates kregen op de mail, maar op het moment van interviewen nog niet weer iets ontvangen hadden terwijl de gebiedsregisseur toen al een tijdje aan de slag was met het gebied richting de uitvoering van de gebiedsagenda (respondenten 15 & 16, interview, 24-06-2024). Naast de mail is er op een gegeven moment tijdens het proces ook een fysieke nieuwsbrief geweest die ook niet iedereen bereikt zou hebben (respondent 6, interview, 13 juni 2024). Respondent 2 (beleidsadviseur gemeente) beschrijft wel dat Anne Dannenberg (omgevingsmanager vanuit het team van Erik Back) samen met een andere collega de Broekheurne in is gegaan om bij iedereen van wie ze niet wisten wie er woonden en of ze meededen, langs te gaan om uit te leggen wat het gebiedsproces was en ze uit te nodigen daar onderdeel van te zijn (interview, 5 juni 2024).

Door meerdere bewoners wordt genoemd dat zij het verspreiden van informatie toch wel het minste vinden om op orde te hebben, vooral in het licht van de tarieven die KR8 consultancy vraagt. Ten minste zes respondenten (onder wie vooral bewoners, maar ook uitvoerders) geven aan dat er één kanaal voor communicatie zou moeten zijn. Eén van deze bewoners (die zelf wat actiever betrokken was dan de meeste andere bewoners die ik gesproken heb) geeft aan dat hij vond dat de communicatie eigenlijk wel heel goed liep, maar dat het vooral werkte voor mensen die zelf actief betrokken waren, waarmee hij ook een stukje eigen verantwoordelijkheid aan de kant van de bewoners en boeren benoemt (respondent 11, interview, 19 juni 2024). De meeste mensen geven toch aan het gevoel te hebben niet goed op de hoogte geweest te zijn en een aantal benoemt daarin ook wel het gevoel een informatieachterstand gehad te hebben ten opzichte van bijvoorbeeld de gemeente als uitvoerder in dit proces. Er zijn zelfs meerdere bewoners en boeren die zich afvragen of er geen informatie werd achtergehouden of dat dingen niet mooier of vertekend gepresenteerd werden.

Ondanks dat dus best een aantal bewoners en boeren het gevoel hebben dat er onvoldoende voorzien werd in hun informatiebehoefte tijdens het proces, zijn ze de meeste mensen wel enthousiast over de nieuwsbrieven die er waren. Door meerdere mensen wordt de kwaliteit van de nieuwsbrieven beschreven als goed. De nieuwsbrief werd op zo'n manier geschreven dat het inhoudelijk voor iedereen begrijpelijk was. Meerdere respondenten gaven aan dat door het volgen van de nieuwsbrief, ze het idee hadden goed op de hoogte te blijven ook op het moment dat ze zelf niet altijd aanwezig konden zijn bij bijeenkomsten.

Eerder werd al genoemd dat de gebiedsregisseur aangaf een volgende keer de raad graag eerder te betrekken (respondent 9, interview, 17 juni 2024). Maar het is niet zo dat er tijdens dit gebiedsproces geen informatievoorziening richting de raad was. Respondent 9, de gebiedsregisseur, beschrijft dat hij meerdere keren raadsleden die het landelijk gebied en participatie in hun portefeuille hebben heeft bijgepraat (respondent 9, interview, 17 juni 2024). Hij vroeg op die momenten dan bewoners en boeren uit de Broekheurne aan de raadsleden te vertellen over hoe zij het gebiedsproces beleefden. Dit zou volgens hem wel wat meer tegen het einde van het gebiedsproces hebben plaatsgevonden.

Tijdens het bespreken van de resultaten rondom scope rules werd al genoemd dat het lang duurde voordat de plannen rondom het zonnepark concreet werden. Op een gegeven moment werd er tijdens bijeenkomsten wel gebruik gemaakt van een kaart van het gebied om te illustreren hoe de

Broekheurne eruit zou kunnen komen te zien wanneer een aantal van de maatregelen die besproken waren (zoals het zonnepark) gerealiseerd zou worden. Meerdere mensen geven aan dat deze kaart onduidelijk was in de zin dat het qua schaal en andere herkenningspunten niet zou kloppen met de werkelijkheid en daarmee zou het de bewoners niet echt geholpen hebben zich een beeld te vormen van hoe het zou worden.

Verder werd ook al eerder het gevoel van haast rond het opleveren van de gebiedsagenda genoemd. Dat was ook een interessant moment wat betreft information rules. De conceptversie van de gebiedsagenda was namelijk een behoorlijk groot bestand (veel groter nog dan de uiteindelijke versie) en die werd maar heel kort voordat deze tijdens een bijeenkomst besproken zou worden verspreid. Een aantal mensen noemt dit als verbeterpunt omdat je daardoor niet goed mee kon praten over de inhoud.

#### *Pay-off rules*

Tijdens de interviews zijn pay-off rules, de kosten en baten die binnen de actie-arena gegenereerd worden, wel besproken, maar vooral in het licht van financiële participatie rondom een zonnepark of mogelijk windmolenpark. In veel interviews komt terug dat dit tijdens het gebiedsproces veel te vaag is gebleven. Hier was écht behoefte aan meer concrete informatie. Verder was er best een aantal mensen die kritisch nadachten over het gebiedsproces in de zin van 'what's in it for me?' Eén van de betrokken beleidsadviseurs van de gemeente dacht er over na om ook iets terug te geven aan het gebied op het moment dat het gebied ruimte zou bieden aan opgaven van de gemeente (interview, 30 mei 2024). Eén van de bewoners zei daar het volgende over: "Ja, je moet van alles. Maar wat is er dan nog een keer voor ons om het ook nog een beetje leuk te maken?" (respondent 14, interview, 21 juni 2024).

#### Deelconclusie

De eerste deelvraag richtte zich op de spelregels van de actie-arena bij de start van het gebiedsproces en hoe deze door de verschillende betrokken partijen zijn ervaren. Concluderend kan gesteld worden dat sommige spelregels aan het begin van het gebiedsproces duidelijker waren dan andere. In de praktijk was er bij een aantal spelregels ruimte voor verschillende interpretaties. De boundary rules waren aan het begin redelijk helder. Bijvoorbeeld wat betreft de geografische grenzen, en toch leidde dit tot onvrede onder sommige bewoners en boeren. De scope rules waren veel minder helder wat vooral rond het gesprek over de mogelijke plaatsing van windmolens leidde tot veel discussie. De rolverdeling binnen de actie-arena, zoals die van de gemeenteraad, bewoners, en boeren, kende eveneens onduidelijkheden. Vooral de rechten en plichten (choice rules) van deze groepen bleven vaag, waardoor veel bewoners en boeren achterbleven met het gevoel maar beperkt invloed gehad te hebben. Ook ten aanzien van aggregation, information en pay-off rules was onduidelijkheid. Al met al, kan gesteld worden dat er duidelijk een gebrek aan heldere spelregels geweest is tijdens het gebiedsproces.

#### 4.3 Voorwaarden co-creatie

Om antwoord te geven op de tweede deelvraag, in hoeverre is voldaan aan de voorwaarden van co-creatie tijdens het gebiedsproces, zal een aantal concepten uit het theoretisch kader dat tijdens de interviews terugkwam besproken worden.

#### *Lef*

Het wiel van co-creatie bestaat natuurlijk uit veel verschillende onderdelen. Niet allemaal zijn die even duidelijk terug gekomen tijdens de interviews. Eén van de onderdelen van het wiel dat in de helft van de interviews terug kwam was 'courage to act.' Er werd veel gesproken over het optreden van de gemeente in de zin van dat er daar een gebrek aan lef zichtbaar zou zijn. Voorbeelden die hierbij werden aangedragen waren het beperkt verschaffen van duidelijkheid (zie hoofdstuk 4.2) en het niet

doorhakken van knopen. Tegelijk was er wel waardering voor het feit dat de gemeente het lef had dit gebiedsproces te beginnen. Zeker omdat er op dat moment veel ander beleid rondom de te bespreken opgaven, zoals het Provinciaal Programma Landelijk Gebied, nog niet bekend waren. Dus, aan de ene kant waarden respondenten het lef van de gemeente om het gebiedsproces te starten. Aan de andere kant was dit lef tijdens het proces soms beperkt vooral in de vorm van beperkte besluitvaardigheid.

### *Vertrouwen*

Deels gerelateerd aan het idee van 'courage to act', is vertrouwen. Onderdeel daarvan is het idee om waar te maken wat je zegt. Veel bewoners en boeren gaven aan zich hier zorgen over te maken. Onder een deel van de respondenten leeft de angst dat de gebiedsagenda uiteindelijk alleen maar in een bureaula terecht zou komen. Anderen beschrijven dat ze bang zijn dat de gemeente het gebiedsproces alleen maar heeft ingesteld om participatie af te kunnen vinken zonder werkelijk van plan te zijn iets met de input van bewoners en boeren te gaan doen. Dit soort uitspraken onder respondenten zegt natuurlijk iets over het vertrouwen dat zij hebben ten aanzien van de gemeente.

Er zijn meer voorbeelden die laten zien dat het vertrouwen richting de gemeente beperkt was. Zo waren er meerdere bewoners en boeren die zich afvroegen of de gemeente wel goed nadenkt over de plannen die zij maakt. Een bewoner vertelt dat de gemeente soms pas halverwege de uitvoering beseft dat ze iets over het hoofd hebben gezien (respondent 14, interview, 21 juni 2024). Daardoor moeten er bijvoorbeeld veel meer bomen gekapt worden dan oorspronkelijk gepland. Op dat moment gaat de gemeente toch akkoord, omdat de werkzaamheden al begonnen zijn. Of een boer die zich afvraagt of het wel slim is om nog zo'n groot zonnepark aan te leggen omdat er overdag voor een groot deel al een overschot is aan zonne-energie (respondent 12, interview, 21 juni 2024). Dezelfde boer beschrijft dat vroeg in het proces gezegd werd dat het zonnepark groot moest worden vanwege schaalvoordelen en dat het anders niet rendabel zou worden. Inmiddels heeft één van de grondeigenaren die zijn grond beschikbaar zou stellen voor het zonnepark, zich teruggetrokken. Nu lijkt het opeens wel mogelijk om een relatief klein zonnepark aan te gaan leggen. Dit is in strijd met wat er eerder gezegd en deze boer vraagt zich daarom af of ze niet voor de gek worden gehouden (respondent 12, interview, 21 juni 2024).

Mensen waren ook wantrouwig op momenten dat zij weinig zicht hadden op wat er tijdens het gebiedsproces gebeurde. Eén bewoner is onderdeel geweest van de BAC om daar bewoners te vertegenwoordigen. Achteraf vroegen andere bewoners zich af of dat wel eerlijk gebeurd was (respondent 6, interview, 13 juni 2024). Andere bewoners vertellen dat ze het gevoel hadden dat er soms strategisch informatie niet werd gedeeld (respondent 13 & 14, interview, 21 juni 2024). Een andere bewoner beschrijft hoe hij van burens of andere bewoners van de Broekheurne die hij sprak, een zelfde sentiment hoorde (respondent 6, interview, 13 juni 2024).

Ten aanzien van vertrouwen schetsen een boer en twee inwoners verder dat zij het gevoel hadden dat tijdens het gebiedsproces soms dingen verdraaid werden. Een boer geeft aan het gevoel te hebben dat wanneer er vanuit bewoners of boeren een kritisch geluid kwam, de gebiedsregisseur en zijn team in staat waren om dat zo te verdraaien dat je uiteindelijk toch wel overtuigd was van hun gelijk (respondent 10, interview, 18 juni 2024). Twee bewoners vertellen over de informatieavond over windmolens waar iemand aanwezig was met verstand van windmolens (respondenten 13 & 14, interview, 21 juni 2024). Naar hun gevoel was deze deskundige niet onafhankelijk in het delen van informatie over windmolens. Het voelde voor respondent 14 alsof men bezig was haar te overtuigen dat het allemaal wel oké was. Concluderend kan gesteld worden dat de voorwaarde van vertrouwen uit het wiel van co-creatie beperkt aan voldaan is tijdens het gebiedsproces.

### *Rol gebiedsregisseur*

In bijna alle interviews kwam het belang van een goede leider terug als belangrijke voorwaarde voor een dergelijk gebiedsproces. Dit zou binnen het wiel van co-creatie invloed kunnen hebben op de sfeer, team spirit, het vertrouwen, maar ook de interne en externe communicatie en het gevoel dat het iets is wat men samen doet (shared goals). Tijdens de interviews werd een goede leider van het proces beschreven als iemand die kan bewaken dat mensen zich houden aan de choice rules die passen bij de rol die zij bekleden. Maar deze leider moet mensen ook kunnen corrigeren op het moment dat zij buiten hun rol treden. Deze leider moet in staat zijn om te praten met allerlei verschillende mensen van verschillende achtergronden en niveaus. Hij moet het lef hebben om te zeggen waar het op staat en daarmee duidelijkheid te verschaffen ook al is dat niet altijd een leuke boodschap.

Uit de interviews blijkt dat de meeste respondenten Erik Back als gebiedsregisseur positief waarden. Ze zijn bijvoorbeeld enthousiast over de manier waarop hij het gebiedsproces vorm gaf, zijn vermogen om rustig te blijven en gesprekken tussen verschillende mensen zo te faciliteren dat het hen in staat stelde dichter bij elkaar te komen. In moeilijke gesprekken zorgde hij ervoor dat de discussie vooruit bewoog in plaats van in cirkeltjes en hij had daarbij ook aandacht voor mensen die vanuit zichzelf minder het woord nemen. Niet alle respondenten waren zo positief over Erik Back en zijn team om het gebiedsproces te leiden. Respondenten 13 & 14 hadden Erik Back en Anne Dannenberg uitgenodigd voor een keukentafelgesprek waarbij een ongevoelige opmerking gemaakt werd die niet heeft bijgedragen aan enthousiasme om de rest van het gebiedsproces heel actief betrokken te zijn (interview, 24 juni 2024). Daarnaast hebben deze respondenten de houding van Erik Back en Anne Dannenberg op sommige punten ietwat sturend en veroordelend ervaren als het ging om duurzaamheid.

Ook door andere respondenten worden een aantal andere minder positieve punten genoemd over Erik Back en zijn team. De meeste van deze opmerkingen hebben betrekking op de perceptie dat de kosten voor zijn werkzaamheden als hoog werd ervaren. Respondenten zeggen daarover dingen als “daar gaat ons geld weer” (respondent 14, interview, 21 juni 2024) of “die is weer lekker geld aan het binnen harken” (respondent 15, interview, 24 juni 2024). Belangrijk is om dit soort uitspraken in de context te zien en te kijken naar het gevoel dat hieraan ten grondslag ligt. Het lijkt erop dat bewoners dit soort uitspraken doen vanuit het gevoel dat zij zelf niet beter worden van het gebiedsproces. Een ander punt van kritiek op Erik Back betreft het feit dat een bewoner het gevoel heeft dat het verslag van een bijeenkomst niet in overeenstemming is met wat er werkelijk gezegd is tijdens die bijeenkomst (respondent 6, interview, 13 juni 2024). Deze bewoner benoemt ook dat Erik Back een duidelijkere opdracht en kaders had mogen afdwingen bij de uitvoerders (interview, 13 juni 2024).

### **Deelconclusie**

De tweede deelvraag richtte zich op de vraag in hoeverre voldaan is aan de voorwaarden van co-creatie. Op basis van de interviews blijkt dat de voorwaarden voor co-creatie slechts gedeeltelijk zijn vervuld. Erkend werd dat het getuigd van lef van de gemeente om het proces te starten, maar er was een gebrek aan lef tijdens de uitvoering, met name bij het nemen van beslissingen en daarmee het verschaffen van duidelijkheid. Dit heeft geleid tot wantrouwen onder bewoners en boeren. Het draagvlak voor het zonnepark ontstond, maar was vooral gebaseerd op negatieve consensus tegen windmolens. Het leiderschap van de gebiedsregisseur werd overwegend positief beoordeeld, maar er was ook een aantal kritische opmerkingen. Al met al kan geconcludeerd worden dat de voorwaarden voor co-creatie in beperkte mate zijn vervuld.

#### 4.4 Perceptie succes

Om de derde deelvraag te beantwoorden – hoe betrokken partijen het gebiedsproces van de Broekheurne beoordelen – worden eerst de beoogde doelen besproken. Deze doelen zijn gebaseerd op de interviews met uitvoerders. Daarna wordt ingegaan op hoe uitvoerders en gebruikers het gebiedsproces hebben ervaren.

##### *Doel participatie*

Zoals te zien in bijlage A zijn vragen over het doel van het gebiedsproces alleen voorgelegd tijdens interviews met uitvoerders. Op basis van deze interviews is het doel van participatie grof op te delen in het creëren van draagvlak en integreren van gebiedskennis in de plannen voor het gebied. Wat betreft die eerste, beschrijven uitvoerders dat er een aantal opgaven lag voor de Broekheurne dat veel impact zou hebben. Het leek daarom een goed idee leek om de samenwerking met het gebied om die opgaven te laten landen, breder te trekken. Daarbij was er onder de uitvoerders ook sterk het besef dat voldoende draagvlak creëren voor dergelijke opgaven alleen zou lukken wanneer er voldoende aandacht zou zijn voor de leefwereld van bewoners en boeren. Wat zijn hun wensen voor het gebied en waar maken zij zich zorgen om? Achter het idee om het gebiedsproces aan te gaan op het niveau van co-creatie, schuilt bij uitvoerders de hoop dat het iets gezamenlijks zou worden. De betrokken ambtelijk opdrachtgever benoemde meermaals dat het doel van de participatie op deze manier niet alleen betrekking had op het creëren van draagvlak, maar dat inwoners ook daadwerkelijk mee zouden kunnen beslissen (respondent 3, interview, 10 juni 2024). Verder komt in meerdere interviews terug dat er tijdens het gebiedsproces draagvlak ontstond voor het idee van een zonnepark. Ondanks dat dit draagvlak voortkwam uit een negatieve consensus (we willen geen windmolens), ontstond er wel de motivatie om er dan gezamenlijk voor te zorgen dat het een mooi zonnepark zou worden. Daarmee lijkt het subdoel van dit participatieproces om draagvlak te creëren dus redelijk gelukt.

Een ander doel van participatie dat door meerdere uitvoerders genoemd werd is het integreren van gebiedskennis in de gebiedsagenda. Een bewoner of boer van de Broekheurne kan hele waardevolle kennis of inzichten hebben op het moment dat er tijdens een gebiedsproces gesproken wordt over de toekomst van het gebied en de inrichting daarvan. In de eerste plaats kan dit gaan over hoe een beek stroomt of dat er bijvoorbeeld ergens een zeldzame vogel nestelt waar rekening mee gehouden dient te worden. Het kan echter ook gaan om kennis die iemand heeft vanuit zijn/haar werk, bijvoorbeeld wanneer iemand toevallig veel weet van netcongestie en op basis daarvan komt met argumenten tegen de komst van een groot zonnepark. Eén van de respondenten vertelt een verhaal van een bewoner die tijdens het gebiedsproces betrokken was. Deze bewoner had veel verstand van bomen en wilde dit ook inbrengen toen gesproken werd over de natuurlijke inrichting van het zonnepark. Hij zou zich totaal niet gehoord hebben gevoeld en was er toen helemaal klaar mee (respondent 6, interview, 13 juni 2024). Een geïnterviewde boer beschrijft juist wel heel erg het gevoel te hebben dat in ieder geval Erik Back de input en kennis die er bij boeren was, erg serieus nam (respondent 12, interview, 21 juni 2024). Wat betreft gebiedskennis lijkt het erop dat er een groot verschil is in hoe uitvoerders versus gebruikers terugkijken op de mate waarin dit is meegenomen in de gebiedsagenda, wat deels natuurlijk gaat over het gevoel invloed te hebben of niet.

##### *Visie succes uitvoerders*

Op basis van deze doelen kunnen we over het algemeen stellen dat de uitvoerders enthousiast zijn over het gebiedsproces. De uitvoerders erkennen dat een aantal dingen beter anders aangepakt had kunnen worden. Zij benaderen dit als inspiratie voor hoe een toekomstig gebiedsproces anders vormgegeven zou kunnen worden. Dit is in lijn met een ander doel dat zij hadden met het gebiedsproces in de Broekheurne, namelijk om van te leren. Het algemene sentiment onder uitvoerders terugkijkend op het gebiedsproces in de Broekheurne is absoluut positief. Een aantal van hen beschrijft zelfs trots te zijn op het gebiedsproces en het feit dat de intensieve samenwerking met bewoners en boeren uiteindelijk heeft geresulteerd in een gebiedsagenda.

### *Visie succes gebruikers*

Zoals veelal bij deelvraag 1 en 2 al besproken is, is er onder bewoners en boeren veel meer verdeeldheid. Niet iedereen beschouwt het gebiedsproces als een succes. Voor een deel van deze groep is dat niet het geval. Op basis van de interviews lijkt afstand hier een rol in te spelen. Onder de kleine groep respondenten was de betrokkenheid tijdens het gebiedsproces over het algemeen groter wanneer ze dichterbij de beoogde locatie van het zonnepark woonden. Ook was het over het algemeen zo dat ze een sterkere mening hadden over het gebiedsproces. Bewoners met meer afstand tot de beoogde locatie van het zonnepark noemden vaak meermaals tijdens de interviews dat afstand de reden was om minder betrokken te zijn. Ondanks de verdeeldheid onder bewoners en boeren, kunnen de meesten in ieder geval de beoogde doelen van het gebiedsproces waarderen en vanuit dat gegeven is er veel bereidheid om te komen met constructieve feedback richting de opdrachtgevers van het gebiedsproces om mee te nemen naar een toekomstig gebiedsproces.

### Deelconclusie

De derde deelvraag richtte zich op hoe betrokken partijen het gebiedsproces beoordelen. Wat we kunnen concluderen is dat de betrokken partijen het gebiedsproces van de Broekheurne verschillend beoordelen, afhankelijk van hun rol en perspectief. Uitvoerders zijn overwegend positief en zien het proces als succesvol, omdat het heeft geleid tot een gebiedsagenda en waardevolle inzichten voor toekomstige processen. Ze erkennen echter dat niet alles optimaal is verlopen. Voor bewoners en boeren is het oordeel meer verdeeld. Sommigen waarderen de doelen van het gebiedsproces en de mogelijkheid tot participatie, maar anderen voelden zich onvoldoende gehoord. De doelen van het gebiedsproces – draagvlak creëren en gebiedskennis integreren – zijn deels bereikt, maar er is logischerwijs ruimte voor verbetering.

### 5.5 Lessen voor de toekomst

Tot slot de vraag welke lessen te leren zijn uit de inzichten die uit de eerdere drie deelvragen zijn ontleend voor vergelijkbare gebiedsprocessen in de toekomst. Voor een deel zit het antwoord op deze vraag in een herhaling van besproken punten in de eerdere deelvragen, maar dan benaderd vanuit wat ons dat leert. Verder werden er, zoals genoemd in 5.3, door respondenten veel suggesties gedaan van mogelijke verbeteringen voor toekomstige gebiedsprocessen. Deze zullen ook hier besproken worden.

De eerste deelvraag maakte duidelijk dat er rond een aantal spelregels veel onduidelijkheden waren. Op basis van de interviews zijn gebruikers en uitvoerders het erover eens dat dat een volgende keer anders moet. Voor alle betrokken partijen moet duidelijk zijn wat hun rol is. Dat geldt voor bewoners en boeren, maar zeker ook voor raadsleden en betrokken ambtenaren. Wat zijn hun rechten? Hun plichten? Waar hebben zij invloed op? Wanneer in het proces hebben zij invloed? Maar ook vooral wanneer niet? Dit gaat dan vooral over choice rules, maar ook de scope rules behoeven in de beginfase van het gebiedsproces meer aandacht. Waar gaan we het tijdens het gebiedsproces met elkaar over hebben? Dit is ook het moment om helderheid te scheppen over de opgaven die er liggen voor het gebied en welke speelruimte er daarbinnen nog is.

De informatie over onder andere deze spelregels, maar ook praktische zaken moet duidelijk terug te vinden zijn voor alle betrokkenen, bewoners, boeren, maar bijvoorbeeld ook voor raadsleden. Hiervoor werd door veel respondenten de suggestie gedaan dat er één kanaal voor de communicatie moet zijn waar alles terug te vinden is. Daarnaast moet er meer inzicht komen in wat er met de input van bewoners en boeren gedaan wordt. Dat is deels gerelateerd aan de vraag waar zij invloed hebben, maar het gaat ook om een stukje transparantie rondom de aggregation rules. Meer inzicht voor betrokkenen in wat er met hun input gedaan wordt en hoe tot een gezamenlijke gebiedsagenda gekomen wordt zal zorgen voor meer vertrouwen.

### *Suggesties verbeteringen van respondenten*

Zoals genoemd kwamen er vanuit respondenten allerlei suggesties ter verbetering van een toekomstige gebiedsproces. Een deel van deze suggesties is al besproken als onderdeel van één van de deelvragen. Andere suggesties die niet strikt binnen één van de deelvragen passen, maar het wel waard zijn om te bespreken zullen hier een plek krijgen.

Een suggestie die tijdens meerdere interviews gedaan werd ging over het vergroten van de betrokkenheid van bewoners en boeren. Het idee is om tijdens een volgend gebiedsproces met cirkels te werken. Het idee van deze cirkels is dat bewoners, boeren en ondernemers die dichterbij de beoogde locatie van, in dit geval, het zonnepark zitten, meer inspraak hebben dan bewoners die daar verder vanaf wonen. Onderdeel van dit idee is om de verschillende opgaven die onderdeel zijn van het gebiedsproces minder integraal aan te pakken. Dit ging dan vooral over het opwekken van duurzame energie. Daarbij zouden bewoners die dichterbij de beoogde locatie woonden een grotere stem krijgen dan mensen die daar verder vanaf wonen.

Gerelateerd aan het idee om binnen het gebiedsproces met cirkels te werken, was er ook kritiek van een aantal bewoners op de geografische afbakening van het gebiedsproces. Een deel van deze kritiek spitste zich toe op het feit dat het gebiedsproces niet integraal genoeg was, in de zin dat er volgens deze bewoners ook over gemeentegrenzen heen gekeken moet worden. Wederom ging dit vooral over het beoogde zonnepark dat dicht aan de grens met de gemeente Haaksbergen zou komen. Er zijn bewoners van de gemeente Haaksbergen die dichterbij de beoogde locatie wonen dan sommige mensen die aan de oostkant van de Broekheurne wonen. Tegelijk omvat dit stukje kritiek ook een wens voor meer samenwerking tussen gemeenten als het gaat om het opwekken van duurzame energie. Op een gegeven moment heeft de gemeente Haaksbergen besloten om windmolens te gaan plaatsen in de buurt van de grens met de gemeente Enschede. In reactie daarop gaf de gemeente Enschede aan te overwegen om aan hun kant van deze grens ook windmolens te willen plaatsen. Om dergelijke situaties te voorkomen heeft een aantal bewoners aangegeven graag meer samenwerking te zien tussen gemeenten.

Een ander deel van het kritiek op de geografische afbakening van het gebiedsproces in de Broekheurne ging specifiek over het Rutbeek en het vakantiepark dat daar gaat komen. Dit zou tijdens het gebiedsproces wel ter sprake zijn geweest, maar beperkt omdat het niet binnen geografische grenzen van de Broekheurne zou vallen. Er is een bewoner die heeft aangegeven dat dit incorrect is. Er is dus onduidelijkheid over de geografische afbakening van de Broekheurne. In ieder geval zijn er meerdere bewoners geweest (vooral zij die aan die westkant van de Broekheurne wonen en daarmee dichtbij de plek waar het vakantiepark gepland staat te komen) die hebben aangegeven dat ze het ook graag over het vakantiepark hadden willen hebben tijdens het gebiedsproces. Voor een deel omdat dit raakt aan een aantal andere opgaven zoals natuur en biodiversiteit en mensen zich daar zorgen over maken, maar ook omdat veel van de extra autobewegingen die in de Broekheurne verwacht worden gepaard te gaan met de komst van het vakantiepark.

Een andere suggestie die gedaan wordt betreft de manier waarop het gebiedsproces is aangevlogen. Een aantal respondenten geeft aan dat zij het een goed idee zouden vinden wanneer eerst een brede vraag aan de burgers van een gebied gesteld wordt, langs de lijnen van wat leeft er en waar willen jullie het over hebben? Later zou er dan gekeken kunnen worden of de opgaven die de overheid heeft daarin gepast kunnen worden. Een andere respondent bewoner gaf aan juist een voorkeur te hebben voor een meer sturende overheid in dergelijke situaties. Hij noemde het een vorm van armoede dat de politiek niet in staat is zelf tot een beslissing te komen. Wij stemmen op raadsleden om ons te vertegenwoordigen en als we daar ontevreden over zijn kunnen we ze wegstemmen. Op andere manieren werd ook wel genoemd dat de overheid soms wat meer daadkrachtiger zou mogen optreden. De belangrijkste reden hiervoor is dat het meer duidelijkheid zou scheppen; mensen zouden



beter weten waar ze aan toe zijn. Op een doorvraag tijdens een aantal interviews langs de lijnen van of er behoefte was aan een overheid die zegt: “zo gaan we het doen”, werd veelal negatief gereageerd. De meeste bewoners vinden het prettig wanneer zij betrokken worden op het moment dat er nog ruimte is voor inspraak en invloed. Minimaal zouden zij een keuze voorgeschoteld willen krijgen, maar in dat geval zouden we niet meer van co-creatie spreken.

#### Deelconclusie

Hiermee is de vraag welke lessen te leren zijn voor vergelijkbare gebiedsprocessen in de toekomst beantwoord. De belangrijkste verbeterpunten voor toekomstige gebiedsprocessen liggen in helderheid, transparantie en betrokkenheid. Een gebrek aan duidelijke spelregels over hun rol en invloed in het proces zorgde voor verwarring. Dit benadrukt de noodzaak om bij aanvang duidelijke kaders te scheppen over de scope rules. Daarnaast hebben we gezien dat transparantie een belangrijke factor is voor het opbouwen en behouden van vertrouwen. De beperkte zichtbaarheid van wat er met de inbreng van bewoners en boeren gebeurde, versterkte het wantrouwen en verminderde de betrokkenheid. Toekomstige gebiedsprocessen zouden kunnen profiteren van meer openheid over de manier waarop input wordt verwerkt en hoe en door wie de uiteindelijke beslissingen genomen worden. Over het algemeen kan men terugkijken op het gebiedsproces in de Broekheurne als een waardevol proces omdat het veel lessen heeft blootgelegd.

## 5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste lessen die kunnen worden getrokken uit het gebiedsproces in de Broekheurne besproken. Het is duidelijk dat het gebiedsproces in de Broekheurne waardevolle inzichten biedt in zowel de positieve aspecten als de uitdagingen van co-creatie. We hebben gezien dat er belangrijke lessen te halen zijn uit het gebiedsproces in de Broekheurne met het oog op het verbeteren van toekomstige gebiedsprocessen. Hoewel er in het proces waardevolle stappen zijn gezet, is duidelijk geworden dat het gebrek aan structuur en helderheid over de spelregels tot frustratie heeft geleid bij de betrokken bewoners en boeren. Onduidelijkheid over de choice en scope rules, zoals de rol en invloed van de betrokkenen, en het moment waarop zij inspraak konden hebben, creëerde verwarring. In toekomstige gebiedsprocessen is het essentieel om vanaf het begin duidelijke kaders te stellen, zodat alle betrokken partijen weten wat hun rechten en plichten zijn.

Een ander belangrijk probleem tijdens het gebiedsproces was het lage vertrouwen naar de gemeente. Dit had voornamelijk te maken met een gebrek aan transparantie over hoe beslissingen werden genomen en hoe de input van bewoners werd verwerkt. Een gebrek aan zicht op de invloed van bewoners en boeren wekte wantrouwen, wat het proces hinderde. In de toekomst is meer openheid over besluitvormingsprocessen en hoe om te gaan met input van boeren en bewoners cruciaal om het vertrouwen van betrokkenen te vergroten. Het creëren van een centraal en toegankelijk communicatieplatform waar alle informatie beschikbaar is, zou kunnen helpen om de transparantie en daarmee de betrokkenheid te verbeteren.

Het leiderschap in het proces werd overwegend positief beoordeeld, waarbij de gebiedsregisseur werd geprezen om zijn vermogen om gesprekken in goede banen te leiden en verschillen in belangen te overbruggen. Echter, waren er ook kritische geluiden. De meeste respondenten benadrukten dat goed leiderschap onmisbaar is voor het succes van dergelijke gebiedsprocessen.

Wat betreft het succes van het gebiedsproces waren er significante verschillen tussen de percepties van uitvoerders en gebruikers. Waar de uitvoerders het proces als overwegend positief beschouwen, waren de meningen van bewoners en boeren verdeeld. Hoewel er draagvlak ontstond voor een zonnepark, was dit vooral gebaseerd op afwijzing van windmolens. Daarnaast kwam naar voren dat de geografische afbakening van het gebiedsproces voor onduidelijkheid en ontevredenheid zorgde, wat aangeeft dat dit een aandachtspunt is voor een toekomstig gebiedsproces.

Verschillende bewoners en boeren hebben suggesties aangedragen om de betrokkenheid en effectiviteit in toekomstige gebiedsprocessen te vergroten. Het werken met 'cirkels', waarbij de invloed van bewoners afhankelijk is van hun nabijheid tot de locatie van het beoogde project, werd door meerdere respondenten voorgesteld. Ook werd er gepleit voor betere samenwerking tussen gemeenten om verassingen zoals beschreven te voorkomen. Het gebiedsproces in de Broekheurne laat zien dat er een delicate balans is tussen inspraak van bewoners enerzijds en daadkracht van de overheid anderzijds.

Al met al laat het gebiedsproces in de Broekheurne zien dat co-creatie waardevolle resultaten kan opleveren, maar dat de voorwaarden voor succes waaronder transparantie, vertrouwen, duidelijke spelregels en effectief leiderschap, essentieel zijn voor het bereiken van breed gedragen oplossingen. De lessen uit dit proces kunnen dienen als leidraad voor het verbeteren van toekomstige gebiedsprocessen.

## 6. Discussie

In dit hoofdstuk zal in de eerste plaats de validiteit en betrouwbaarheid besproken worden. Daarna zullen de resultaten besproken in hoofdstuk 4 geïnterpreteerd worden op basis van de theorie besproken in hoofdstuk 2. Er zal ook suggesties voor vervolgonderzoek gedaan worden.

### 6.1 Validiteit en betrouwbaarheid

Er zijn verschillende methodologische keuzes gemaakt om zo veel mogelijk valide en betrouwbare onderzoeksresultaten te garanderen. Om te beginnen zijn ten behoeve van de validiteit verschillende bronnen geraadpleegd. Dit betreft vooral bijlage D, de beschrijving van het gebiedsproces. Deze beschrijving dient op dit moment vooral ter verduidelijking voor lezers die minder achtergrondkennis hebben van het gebiedsproces. Daarnaast heeft het schrijven van deze bijdrage ook bijgedragen aan mijn eigen begrip van het gebiedsproces. Hierdoor was het mogelijk om tijdens de interviews enigszins te toetsen wat online bronnen al over het gebiedsproces gerapporteerd hadden en daar ook op door te vragen. Op basis van deze vergelijking kunnen we stellen dat de online bronnen en de interviews een vergelijkbaar beeld opleveren wat betreft hoe men terugkijkt op het gebiedsproces. Ook komt in beide duidelijk naar voren dat er daarin een verschil is tussen hoe uitvoerders en gebruikers terugkijken op het gebiedsproces.

Verder is op verschillende plekken in het onderzoek het theoretisch kader als basis genomen om structuur aan te brengen. Dit is onder andere terug te zien in de vragen die zijn opgesteld voor de interviews, maar bijvoorbeeld ook als basis van het coderen evenals het beschrijven van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 4. Het systematisch toepassen van een theoretisch kader door het hele onderzoek heen heeft de interne validiteit vergroot, doordat het een consistente en onderbouwde aanpak bood die de kans op interpretatieve bias beperkte. Daarnaast heeft dit bijgedragen aan de constructvaliditeit door ervoor te zorgen dat de opgestelde vragen en analysemethoden nauw aansloten bij de onderzochte concepten.

Het interviewen van verschillende groepen (uitvoerders, bewoners en boeren) draagt bij aan een zo volledig mogelijk beeld van het gebiedsproces en daarmee een genuanceerde conclusie. Door bewoners en boeren anonimiteit te garanderen is het geven van sociaal wenselijke antwoorden bij deze groepen zoveel mogelijk ingeperkt. In bijlage D is ook beschreven dat begin 2024 opnieuw gesproken werd over de mogelijke komst van windmolens in het buitengebied van Enschede waaronder de Broekheurne. En dat terwijl in de gebiedsagenda, die ruim een halfjaar daarvoor werd opgeleverd, was afgesproken dat er geen windmolens zouden komen in de Broekheurne. Dit heeft mogelijk invloed gehad op de perceptie van betrokkenen op het gebiedsproces. Deze mogelijke verstoring van het beeld van mensen zorgt voor een minder valide resultaat. Minder tijd tussen het opleveren van de gebiedsagenda en de interviews zou bij vergelijkbaar vervolgonderzoek wenselijk zijn.

De validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden deels ook beïnvloed door het beperkte aantal interviews en in het bijzonder het feit dat voor de selectie daarvan sprake is van een convenience sample. In de Broekheurne wonen veel meer mensen dan de 10 boeren en bewoners die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn. Daarmee is het de vraag of de groep geïnterviewden (sample) representatief is voor het geheel van de onderzoekspopulatie. Dit heeft dan vooral betrekking op de validiteit, specifiek de ecologische validiteit, van het onderzoek. Maar ook de betrouwbaarheid zou gebaat zijn bij meer interviews omdat dit zorgt voor meer stabiliteit van de resultaten. Met het huidige aantal interviews is het moeilijk om iets te zeggen over in welke mate de getrokken conclusies sterk afhankelijk zijn van de mensen die geïnterviewd zijn. Interessant is het feit dat de narratieve evaluatie een vergelijkbaar algemeen beeld schetst over hoe men terugkijkt op het gebiedsproces, wat suggereert dat de bevindingen van zowel dit onderzoek als de evaluatie enige mate van consistentie

vertonen. Dit zou kunnen betekenen dat de conclusies van beide onderzoeken enigszins betrouwbaar en valide zijn.

Een grote beperking wat betreft de betrouwbaarheid van het onderzoek is de afwezigheid van een tweede codeur. Dit heeft de kans vergroot op interpretatieverschillen die, zonder de objectieve controle van een tweede persoon, mogelijk de consistentie van de analyses kunnen beïnvloeden. Het is dan ook sterk aan te raden dat hier bij vervolgonderzoek wel gebruik van gemaakt wordt.

Een andere beperking van het onderzoek is te vinden in het feit dat er op momenten tijdens de interviews meer doorgevraagd had kunnen worden. Op basis van het theoretisch kader is duidelijk dat het benaderen van scheve machtsverhoudingen tijdens een participatieproces belangrijk is. Hoe hiermee omgegaan werd tijdens het gebiedsproces in de Broekheurne is onvoldoende bevraagd tijdens de interviews om daar iets over te kunnen concluderen. Op dezelfde manier had tijdens de interviews meer doorgevraagd kunnen worden op het komen tot algehele conclusies over wat het gebied zou willen gerelateerd aan de aggregation rules. Dit zou interessant zijn om expliciet terug te laten komen in de evaluatie van een toekomstige gebiedsproces.

Bij gebruikers had meer doorgevraagd kunnen worden wat het nou betekende dat alles bespreekbaar was. Wat was er dan zoal bespreekbaar? Tijdens de interviews is hier te weinig aandacht voor geweest waardoor het moeilijk is om iets te zeggen in welke mate hier de interviewer en respondenten op één lijn zaten wat betreft het begrijpen van de vraag. Hetzelfde geldt voor het wel of niet geweest zijn van achterbanavonden. Een deel van de gebruikers geeft aan dat deze geweest zijn en een deel ontkent dit. Tijdens het interview had meer helderheid geschapen moeten worden in wat we verstaan onder een achterbanavond.

Wat betreft eventueel vervolgonderzoek zou het vooral interessant zijn verder in te zoomen op de aggregation rules en scheve machtsverhoudingen. Op dit moment is er eigenlijk beperkt zicht op hoe de input vanuit gebruikers, gereduceerd werd tot de gebiedsagenda wat bij sommige gebruikers tot verbazing en bij andere tot frustratie heeft geleid. Op de scheve machtsverhoudingen en in welke mate deze een rol hebben gespeeld bij het gebiedsproces is onduidelijk. Het is echter niet ondenkbaar dat het bestaan van scheve machtsverhoudingen heeft bijgedragen aan het gevoel dat leefde onder sommige bewoners dat zij beperkt invloed gehad hebben.

Wat betreft de externe validiteit is het natuurlijk de vraag in welke mate de conclusies van dit context-specifieke onderzoek te generaliseren zijn naar andere gebiedsprocessen en daarmee waardevolle inzichten biedt in gebiedsprocessen met het oog op toekomstige processen. Aangezien dit onderzoek zich richt op een specifiek gebied, kunnen de conclusies moeilijk gegeneraliseerd worden naar andere regio's of contexten zonder verdere validatie van de resultaten in andere situaties.

Al met al is de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek beïnvloed door verschillende methodologische keuzes. Het gebruik van meerdere bronnen en het systematisch gebruiken van het theoretisch kader als basis, heeft de interne en constructvaliditeit vergroot. Aan de andere kant heeft het beperkte aantal interviews en de keuze voor een convenience sample de generaliseerbaarheid van de resultaten beperkt. De afwezigheid van een tweede codeur heeft de kans op interpretatieverschillen vergroot. Ook had tijdens de interviews op bepaalde punten meer doorgevraagd kunnen worden. Toekomstig onderzoek zou zich moeten richten op een grotere steekproef, het gebruik van een tweede codeur en het verder onderzoeken van machtsverhoudingen en de vertaling van de input van bewoners en boeren naar beleid.

## 6.2 Reflecties op het gebiedsproces in de Broekheurne in relatie tot de theorie

In het hoofdstuk met resultaten (hoofdstuk 4) zijn de resultaten besproken aan de hand van de structuur van het theoretisch kader. Hierna volgt de interpretatie van die resultaten in het licht van het theoretisch kader.

In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, lezen we dat Tonkens & Hurenkamp (2019) benadrukken dat het doel dat er is met participatie invloed heeft op de beoordeling van die participatie als een succes of niet. Op basis van interviews met uitvoerders, concludeerden we dat het doel van participatie tijdens dit gebiedsproces vooral gericht was op beleid. Het gaat dan om manieren waarop participatie beleid ten gunste komt zoals door het creëren van meer draagvlak. Tegelijkertijd werd door uitvoerders ook beschreven dat ze met de keuze voor co-creatie burgers meer verantwoordelijk en invloed wilden geven. Op basis van interviews met uitvoerders is duidelijk dat naar hun idee deze beide doelen aardig bereikt zijn. Bewoners en boeren ervaren dat anders. Dit is mogelijk te verklaren door het verschil in perspectief tussen beide groepen. De groep uitvoerders is relatief veel vaker betrokken bij participatieprocessen. Als zij dat vergelijken met het gebiedsproces in de Broekheurne op niveau co-creatie zien zij mogelijk een duidelijk verschil. Boeren en bewoners hebben mogelijk minder vergelijkingsmateriaal.

Een andere verklaring voor het verschil in het beoordelen van het gebiedsproces in de Broekheurne als succes tussen uitvoerders en gebruikers kan gevonden worden in aan wie de vraag gesteld is wat het doel is. In dit onderzoek is tijdens de interviews alleen aan de uitvoerders gevraagd wat het doel van participatie was. Boeren en bewoners hebben mogelijk andere, meer persoonlijke doelen gehad. In het kader van verwachtingsmanagement zou het best een interessante vraag kunnen zijn om aan het begin van een dergelijk gebiedsproces te vragen wanneer voor boeren en bewoners het een geslaagd gebiedsproces is. Een dergelijke vraag helpt om verwachtingen van verschillende betrokken partijen op tafel te krijgen en zou op die manier kunnen bijdragen aan meer duidelijkheid over de spelregels van de actie-arena.

De precieze oorzaak van het verschil in de beleving van het gebiedsproces tussen uitvoerders en gebruikers blijft onduidelijk. Dat er een verschil is, staat echter vast. Verdere (wetenschappelijke) studie naar de oorzaken en dynamiek hiervan kan bijdragen aan een beter begrip, wat op de lange termijn de kwaliteit van participatieprocessen en de maatschappelijke betrokkenheid zou kunnen versterken. Op korte termijn is een sterker bewustzijn bij beleidsmakers van deze verschillen al een waardevolle stap. Dit bewustzijn kan beleidsmakers ondersteunen bij het ontwerpen van participatieprocessen die beter aansluiten op de behoeften en verwachtingen van alle betrokken partijen.

In het theoretisch kader, zagen we op basis van het werk van Tonkens en Hurenkamp (2019) dat er een verschil is tussen adviserende en bindende participatie. Het feit dat bij het gebiedsproces in de Broekheurne de gemeenteraad het laatste woord had, doet vermoeden dat het in dit geval gaat om slechts adviserende participatie, terwijl het woord co-creatie wellicht doet vermoeden dat het meer zou zijn. Op basis van de definities van co-creatie die we in het theoretisch kader gezien hebben is co-creatie niet strikt te plaatsen onder adviserende of bindende participatie. Dat hangt namelijk af van de definitie van co-creatie die je hanteert. Het is duidelijk dat het gebruik van het woord co-creatie verwachtingen schept bij burgers over de mate van invloed die zij kunnen uitoefenen. Dat bij adviserende participatie actieve burgers teleurgesteld kunnen raken, waarschuwden Tonkens en Hurenkamp al voor en zagen we tijdens het gebiedsproces in de Broekheurne ook gebeuren. Tonkens en Hurenkamp benadrukten vooral sterk het belang van structuur van participatieprocessen en deden hiervoor een aantal suggesties. Een aantal van deze suggesties komt overeen met ideeën van boeren en bewoners zoals een betere informatievoorziening en het recht op onderzoek.

Een aantal concepten uit het wiel van co-creatie is al uitgebreid besproken in hoofdstuk 4, maar het gevoel van urgentie nog niet. Op basis van de interviews is duidelijk dat voor een aantal bewoners er niet zo'n noodzaak was om het gebiedsproces in te gaan. Een aantal gebruikers vroeg zich af wat het nut was voor hen om mee te doen. Anderen gaven aan vooral niet voorop te willen lopen wat betreft dergelijke vooruitstrevende verduurzamingsmaatregelen. Over het algemeen leek het gebruikers te ontbreken aan de kennis of het inzicht om de urgentie van deze samenwerkingsvorm te begrijpen. Terwijl dit bij de uitvoerders wel sterk aanwezig was door het zicht dat zij hebben op de grote hoeveelheid opgaven voor het gebied. Ook Leino & Puumala (2021) beschrijven dat omdat co-creatie zoveel vraagt van participanten het belangrijk is dat zij meedoen als betekenisvol ervaren. Het zou daarom waardevol kunnen zijn om aan het begin van het gebiedsproces meer nadruk te leggen op het overbrengen van de urgentie en het belang van het gezamenlijk aanpakken van het probleem via co-creatie.

Tot slot blijkt uit de resultaten dat met de beperkte duidelijkheid rond een aantal spelregels, er sprake lijkt te zijn van een zekere mate van onderinstitutionalisering. Klok en Denters (2018) geven daarbij als vuistregel dat hoe meer macht er wordt overgedragen, des te belangrijker duidelijk geformaliseerde spelregels zijn. In het geval van het gebiedsproces in de Broekheurne kan toch wel geconcludeerd worden dat er veel macht is overgedragen. Tegelijk waren duidelijk geformaliseerde spelregels beperkt. Zulke geformaliseerde spelregels zijn kostbaar maatwerk en kunnen het idee opwekken dat er beperkt wederzijds vertrouwen is. Of het in het geval van het gebiedsproces in de Broekheurne een bewuste keuze geweest is om spelregels niet te formaliseren, is op basis van de interviews niet duidelijk. Maar dat op basis van de interviews behoefte is aan duidelijkere spelregels bij een volgend gebiedsproces, moge duidelijk zijn.

Deze scriptie heeft aangetoond hoe complex gebiedsgerichte aanpakken kunnen zijn, met name wanneer co-creatie als kernprincipe wordt gehanteerd. Het onderzoek naar het gebiedsproces in de Broekheurne heeft niet alleen inzicht gegeven in de uitdagingen en percepties van betrokkenen, maar ook belangrijke lessen opgeleverd voor toekomstige gebiedsontwikkelingen. Door kritisch te reflecteren op spelregels, voorwaarden voor co-creatie en de perceptie van succes, draagt deze studie bij aan een beter begrip van hoe participatieve processen kunnen worden vormgegeven om recht te doen aan de belangen van zowel gebruikers als uitvoerders. De bevindingen bieden niet alleen een waardevolle verdieping op bestaande literatuur, maar zijn ook praktisch bruikbaar voor overheden en andere stakeholders die vergelijkbare uitdagingen willen aanpakken.

## 7. Referenties

- AlleCijfers.nl. (n.d.). *Verkiezingsuitslagen voor de provincie Overijssel AlleCijfers.nl*. Retrieved March 27, 2024, from <https://allecijfers.nl/verkiezingsuitslagen/provincie-overijssel/>
- Bureau Landelijk Gebied. (2021). *Gebiedsverkenning Broekheurne*.
- Chambers, J. M., Wyborn, C., Klenk, N. L., Ryan, M., Serban, A., Bennett, N. J., Brennan, R., Charli-Joseph, L., Fernández-Giménez, M. E., Galvin, K. A., Goldstein, B. E., Haller, T., Hill, R., Munera, C., Nel, J. L., Österblom, H., Reid, R. S., Riechers, M., Spierenburg, M., ... Rondeau, R. (2022). Co-productive agility and four collaborative pathways to sustainability transformations. *Global Environmental Change, 72*.  
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102422>
- DoubleSmart. (n.d.). *Wat is een paarse krokodil?* Retrieved March 26, 2024, from <https://www.doublesmart.nl/wat-is/paarse-krokodil/>
- Drimie, S., Hamann, R., Manderson, A. P., & Mlondobozi, N. (2018). Creating transformative spaces for dialogue and action: Reflecting on the experience of the Southern Africa food lab. *Ecology and Society, 23*(3). <https://doi.org/10.5751/ES-10177-230302>
- Ehlen, C., van der Klink, M., Stoffers, J., & Boshuizen, H. (2017). The Co-Creation-Wheel: A four-dimensional model of collaborative, interorganisational innovation. *European Journal of Training and Development, 41*(7), 628–646. <https://doi.org/10.1108/EJTD-03-2017-0027>
- Engelbarts, C. (2023a, February 20). *Geen windmolens in Broekheurne, maar toch ineens een infoavond: alle vertrouwen is weg*. Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/geen-windmolens-in-broekheurne-maar-toch-ineens-een-infoavond-alle-vertrouwen-is-weg~af48b99ff/>
- Engelbarts, C. (2023b, February 24). *Deur op kier voor windmolens in Broekheurne, maar wie heeft het nu voor het zeggen in deze Enschedese buurtschap?* Tubantia. [https://www.tubantia.nl/enschede/deur-op-kier-voor-windmolens-in-broekheurne-maar-wie-heeft-het-nu-voor-het-zeggen-in-deze-enschedese-buurtschap~a97ef13d/?cb=b99eb0c6532417d9115d77cae5a065a9&auth\\_rd=1](https://www.tubantia.nl/enschede/deur-op-kier-voor-windmolens-in-broekheurne-maar-wie-heeft-het-nu-voor-het-zeggen-in-deze-enschedese-buurtschap~a97ef13d/?cb=b99eb0c6532417d9115d77cae5a065a9&auth_rd=1)
- Engelbarts, C. (2023c, July 2). *Een enorm zonneveld, een mestvergister en nooit meer matrassen in de sloot: dit wil Broekheurne*. Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/een-enorm-zonneveld-een-mestvergister-en-nooit-meer-matrassen-in-de-sloot-dit-wil-broekheurne~ab1c5aa3/>
- Engelbarts, C. (2023d, July 17). *Broekheurne kan aan de slag met de toekomst, maar moet met het zonneveld nog even wachten*. Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/broekheurne-kan-aan-de-slag-met-de-toekomst-maar-moet-met-het-zonneveld-nog-even-wachten~a852a215/>
- Gemeente Enschede. (2021). *Visie landelijk gebied Enschede*.
- Gemeente Enschede. (2022). *Participatieverordening gemeente Enschede*.
- George, B., Pandey, S. K., Steijn, B., Decramer, A., & Audenaert, M. (2020). Red Tape, Organizational Performance, and Employee Outcomes: Meta-analysis, Meta-regression, and Research Agenda. *Public Administration Review, 81*(4), 638–651.  
<https://doi.org/10.1111/puar.13327>

- Heijkoop, S. (2021). *Kan co-creatie worden ingezet als strategie voor een veerkrachtige samenleving? Een onderzoek naar co-creatie in de wijken Bospolder-Tussendijken*.
- Hellegers, B. (2021, May 19). *Windmolens in Enschede voorlopig van de baan*. Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/windmolens-in-enschede-voorlopig-van-de-baan~ab4c7c23/>
- iBabs Publiekspotaal. (n.d.). *Agenda Enschede Raadsvergadering maandag 17 juli 2023*. Retrieved February 19, 2024, from <https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/e0b57e27-3a93-443b-a112-d92906526719>
- iBabs Publiekspotaal. (2023). *Gebiedsagenda Broekheurne: toelichting*.
- Klok, P.-J., & Denters, B. (2018). *Structuring participatory governance through particular “rules in use”: lessons from the empirical application of Elinor Ostrom’s IAD Framework* (pp. 120–142).
- Kr8 Consultancy. (2022). *Broekheurne participatieavond 28 juni 2022*. <https://stawel.nl/wp-content/uploads/2023/05/20220628-verslaglegging-gebiedsavond-Broekheurne-28-juni-2022.pdf>
- Kuindersma, W., Kamphorst, D., Walther, C., de Wit-de Vries, E., de Boer, T., & Visscher, M. (2022). *Duurzame landbouw in gebiedsprocessen*. <https://doi.org/10.18174/582855>
- Leino, H., & Puumala, E. (2021). What can co-creation do for the citizens? Applying co-creation for the promotion of participation in cities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(4), 781–799. <https://doi.org/10.1177/2399654420957337>
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*.
- Moore, M. L., Tjornbo, O., Enfors, E., Knapp, C., Hodbod, J., Baggio, J. A., Norström, A., Olsson, P., & Biggs, D. (2014). Studying the complexity of change: Toward an analytical framework for understanding deliberate social-ecological transformations. *Ecology and Society*, 19(4). <https://doi.org/10.5751/ES-06966-190454>
- Oldejans, R. C. (2022). *Raadsvoorstel gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied*.
- Olsson, P., Folke, C., & Hahn, T. (2004). *Social-Ecological Transformation for Ecosystem Management: the Development of Adaptive Co-management of a Wetland Landscape in Southern Sweden* (Vol. 9, Issue 4). and Society. <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss4/art2>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Participatieplan Gebiedsgerichte Aanpak landelijk gebied*. (2022).
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18(3), 5–14. <https://doi.org/10.1002/dir.20015>
- Rynck, F. de. (2013). *Werken in Netwerken. Gemeente 3.0*.



- Staal, T. (2023a, February 17). *Omwonenden buurtschap Broekheurne ten zuiden van Enschede bijgepraat over windturbines*. Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/omwonenden-buurtschap-broekheurne-ten-zuiden-van-enschede-bijgepraat-over-windturbines~a1bc214b/>
- Staal, T. (2023b, February 26). *Is inloop windmolens wel zo vrij? Of wordt er iets verzwegen in buurtschap Broekheurne?* Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/is-inloop-windmolens-wel-zo-vrij-of-wordt-er-iets-verzwegen-in-buurtschap-broekheurne~a08fc973/>
- Stawel. (n.d.-a). *Buurtkringen*. Retrieved June 20, 2023, from <https://stawel.nl/buurtkringen/>
- Stawel. (n.d.-b). *Gebiedsagenda Broekheurne*. Retrieved December 8, 2024, from <https://stawel.nl/projecten/gebiedsagenda-broekheurne/>
- Stawel. (n.d.-c). *Over ons*. Retrieved September 25, 2024, from <https://stawel.nl/over-ons/>
- Stawel. (2021, December 23). *Vervolg gebiedsaanpak Broekheurne na verkenning*. <https://stawel.nl/2021/12/23/vervolg-gebiedsaanpak-broekheurne/>
- Stawel. (2022a, March 3). *Gebiedsregisseur Broekheurne gestart per 1 maart 2022*. <https://stawel.nl/2022/03/03/gebiedsregisseur-broekheurne-gestart/>
- Stawel. (2022b, August 29). *Terugkoppeling gebiedsavond 28 juni 2022*. <https://stawel.nl/2022/08/29/terugkoppeling-gebiedsavond-28-juni-2022/>
- Stawel. (2022c, October 26). *Bijeenkomsten met boeren en bewoners op 6 en 10 oktober*. <https://stawel.nl/2022/10/26/bijeenkomsten-met-boeren-en-bewoners-op-6-en-10-oktober/>
- Stawel. (2023a, February 20). *Verkenkende inloopbijeenkomst windenergie donderdag 23 februari*. <https://stawel.nl/2023/02/20/verkenkende-inloopbijeenkomst-windenergie-donderdag-23-februari/>
- Stawel. (2023b, May 23). *23 mei '23 Concept Gebiedsagenda en Toelichting*. <https://stawel.nl/2023/05/23/concept-gebiedsagenda-en-toelichting/>
- Stawel. (2023c, June 1). *1 juni '23 Gebiedsagenda kerndocument versie 2*. <https://stawel.nl/2023/06/01/1-juni-23-gebiedsagenda-kerndocument-versie-2/>
- Stawel. (2023d, June 12). *12 juni '23 Gebiedsagenda definitief*. <https://stawel.nl/2023/06/12/12-juni-23-gebiedsagenda-definitief/>
- Storypro. (2023). *Een broedende kip moet je niet storen: Evaluatie gebiedsproces Broekheurne*.
- ten Donkelaar, L. (2024a, February 14). *Opschudding in Enschede: ineens komen er toch windmolens in de Broekheurne*. Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/opschudding-in-enschede-ineens-komen-er-toch-windmolens-in-de-broekheurne~a4f3f01a/>
- ten Donkelaar, L. (2024b, February 18). *Windmolens in de Enschedese buurtschap Broekheurne? Daar schieten ze niet in de stress: 'Dat kan hier helemaal niet.'* Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/windmolens-in-de-enschedese-buurtschap-broekheurne-daar-schieten-ze-niet-in-de-stress-dat-kan-hier-helemaal-niet~a6659144/>
- Tonkens, E., & Hurenkamp, M. (2019). *Werknotitie effectieve burgerparticipatie*.

- TPSolar. (n.d.). *Ons verhaal: zonneparken ontwikkelen*. Retrieved January 15, 2024, from <https://www.tpsolar.nl/ons-verhaal/>
- van Raaij, L. (2022, July 11). *Provincie stuurt aan op twee 'windclusters' van 30 molens in Twente*. Tubantia. <https://www.tubantia.nl/enschede/provincie-stuurt-aan-op-twee-windclusters-van-30-molens-in-twente~a2b6cc66/>
- Voermans, W., & Waling, G. (2019). *Gemeente in de Genen. Tradities en Toekomst van Lokale Democratie in Nederland*. Prometheus.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

## Bijlages

### Bijlage A: Vragen interview

#### Uitvoerders

1. Wat was het doel van participatie? (Doel participatie)
2. Hoe is daarbij gekomen tot de keuze voor co-creatie? Denk je achteraf dat de keuze voor co-creatie de meest geschikte vorm van participatie was? Zo niet, wat dan wel? (scope rules)
3. Wat denkt u dat belangrijke voorwaarden zijn voor co-creatie? Denk aan vertrouwen, een gedeelde probleemperspectief, gevoel van urgentie, etc. (Voorwaarden co-creatie)
4. Kun je iets zeggen over hoe vertrouwen zich ontwikkelde tijdens het proces? Hoe was dat aan het begin? Tijdens het proces? Waren er bepaalde gebeurtenissen die een belangrijke rol speelden in een verandering hierin? Vertrouwen in gemeente/proces/onderling? (Voorwaarden co-creatie)
5. Wie mochten er wel/niet deelnemen aan het proces? Waren er partijen die juist niet welkom waren? (position rules)
6. Hoe zag jij/u de rol van de bewoner in dit proces? Hoe zijn zij voorbereid op die rol? Was dat voldoende? (boundary en choice rules)
7. En de rol van de gemeente, daarbij de verschillende organen van de gemeente (ambtenaren, college, gemeenteraad) in achtnemend? (boundary en choice rules)
8. Wat is er aan het begin van het proces afgesproken over welke uitkomsten mogelijk zouden zijn? Wie heeft daarover kunnen meedenken en -beslissen? Als dit hoofdzakelijk door de gemeente uitgedacht is, hoe is hier dan over gecommuniceerd naar de bewoners? (scope en information rules)
9. Is er tijdens het gebiedsproces aandacht geweest voor het feit dat sommige bewoners tijdens participatie processen makkelijker/sneller hun stem laten horen dan anderen bv doordat ze meer ervaring hebben of hoger opgeleid zijn? Zo'n verschil in de mate van organisatie is er ook tussen de gemeente en bewoners, is daar aandacht voor geweest? In het ontwerp van het proces? Tijdens het proces? (machtsverhoudingen)
10. Hoe zijn de ideeën van bewoners meegenomen in de uiteindelijke gebiedsagenda? En hoe is daarbij gekomen tot een overkoepelend idee van wat die ideeën van de bewoners zijn? Hoe is dit naar de bewoners zelf gecommuniceerd? (aggregation, payoff en information rules)
11. Wat ging er volgens u goed tijdens het gebiedsproces? (Beleving van gebiedsproces als succes)
12. Wat waren verbeterpunten tijdens het gebiedsproces?

## Gebruikers

1. Bij welke momenten van het gebiedsproces was u betrokken?
2. Wat ging er volgens u goed tijdens het gebiedsproces? (Beleving van gebiedsproces als succes)
3. Wat ging er volgens u minder goed tijdens het gebiedsproces of wat had er achteraf beter gekund?
4. Was het vooraf en tijdens gebiedsproces voor u duidelijk waar u wel en niet over mocht meepraten en meedoen? (position en choice rules)
5. Had u voor de start van het gebiedsproces wel eens gehoord van co-creatie? En weet u ook wat dat inhoudt? Was u ervan op de hoogte dat de gemeente gekozen heeft om dit gebiedsproces in te richten als co-creatie?
6. Wie waren volgens u belangrijke vertegenwoordigers van de gemeente tijdens het gebiedsproces (ambtenaren, gemeenteraad, college)? Wat verwachtte u van hen? Was deze verwachting in lijn met de realiteit? (boundary en choice rules)
7. Denkt u achteraf dat de keuze voor co-creatie de juiste/meest geschikte geweest is? Zo niet, wat was volgens u beter geweest? (scope rules)
8. Wat denkt u dat belangrijke voorwaarden zijn voor co-creatie? (Denk aan vertrouwen, gedeelde probleempceptie, gevoel van urgentie (voorwaarden co-creatie))
9. In hoeverre had u het idee dat er tijdens bijeenkomsten een open houding was ten opzichte van de inbreng van bewoners door de gebiedsregisseur? En vertegenwoordigers van de gemeente? (voorwaarden co-creatie)
10. Was er naar uw idee tijdens het gebiedsproces aandacht voor het feit dat sommige bewoners tijdens participatieprocessen makkelijker/sneller hun stem laten horen dan anderen? En voor een dergelijk verschil tussen bewoners en de gemeente? (machtsverhoudingen)
11. Wist u voor de verschillende bijeenkomsten wat het doel van de bijeenkomst was en waar wel of niet over meegedacht/meegepraat kon worden? En bleken deze verwachtingen te kloppen tijdens de bijeenkomst? (choice rules)
12. In hoeverre heeft u het idee dat de ideeën van bewoners meegenomen zijn in de gebiedsagenda? Verschilt dit per fase? (aggregation rules)
13. Was het voor u duidelijker wat er met de gegeven adviezen gedaan zou worden? (aggregation rules)
14. Hebt u voor of na de bijeenkomsten stukken/verslagen ontvangen? En als dit zo was, heeft u dan gekeken of uw opmerkingen goed verwerkt zijn? (information rules)
15. Vindt u dat u genoeg betrokken bent door de gemeente tijdens het gebiedsproces? Of had u meer of minder of op een andere manier betrokken willen worden? (Beleving van gebiedsproces als succes)

## Bijlage B: Lijst met respondenten

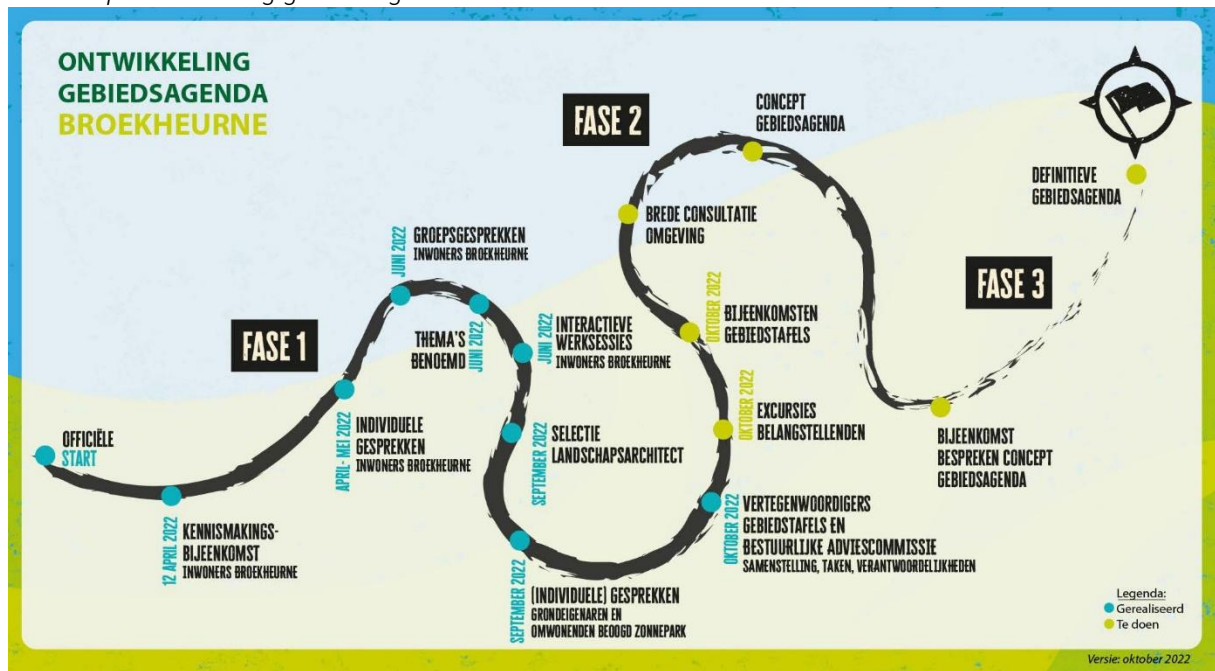
Respondent nummer	Naam	Datum interview
1	Beleidsadviseur gemeente	30-05-2024
2	Beleidsadviseur gemeente	05-06-2024
3	Ambtelijk opdrachtgever gemeente	10-06-2024
4	Medewerker Stawel	13-06-2024
5	Medewerker Stawel	13-06-2024
6	Bewoner	13-06-2024
7	Bewoner	14-06-2024
8	Bewoner	14-06-2024
9	Gebiedsregisseur	17-06-2024
10	Boer	18-06-2024
11	Bewoner	19-06-2024
12	Boer	21-06-2024
13	Bewoner	21-06-2024
14	Bewoner	21-06-2024
15	Bewoner	24-06-2024
16	Bewoner	24-06-2024

In het geval van respondent 9, gebiedsregisseur, is dit te herleiden naar een persoon. Er is tijdens het interview toestemming gegeven voor het gebruik van zijn naam. Voor de formaliteit is gekozen om hier geen gebruik van te maken. Maar omdat in dit geval de term gebiedsregisseur te herleiden is tot een naam is het goed om te weten dat daar toestemming voor gevraagd en gegeven is.

Bijlage C: Roadmap ontwikkeling gebiedsagenda Broekheurne

Figuur 7

Roadmap ontwikkeling gebiedsagenda Broekheurne



Noot. Overgenomen van website Stawel (Stawel, n.d.-b).

## Bijlage D: Beschrijving gebiedsproces

Hierna volgt een chronologische beschrijving van wat zich heeft afgespeeld tijdens het gebiedsproces. Een belangrijke bron hiervoor is de website van Stawel geweest wat tijdens het proces als belangrijk communicatiemiddel naar bewoners diende. Deze beschrijving is verder aangevuld met nieuwsartikelen van Tubantia over het gebiedsproces in de Broekheurne en openbare documenten zoals de gebiedsagenda en het procesverslag. Zie bijlage C voor een visuele weergave van het tijdspad van het gebiedsproces.

### *Gebiedsverkenning Broekheurne*

De eerste stap in het integrale gebiedsproces in de Broekheurne was een verkenning. Het definitieve rapport hiervan is 30 augustus 2021 opgeleverd. De verkenning heeft plaatsgevonden van 26 april tot 15 juni 2021 en is uitgevoerd door Gert-Jan te Gronde in opdracht van de drie opdrachtgevers; de gemeente Enschede, Stawel en de buurtkring. De opgaven die in het landelijk gebied spelen zijn de veranderingen in de landbouw, klimaatveranderingen/adaptatie, natuur, biodiversiteit en de energietransitie (Bureau Landelijk Gebied, 2021). Volgens te Gronde is het de uitdaging om deze opgaven beleidsmatig bij elkaar te brengen, “maar nog meer om in de uitvoering zo aan de slag te gaan dat ze elkaar daadwerkelijk versterken en inwoners de vruchten kunnen plukken van alle inspanningen” (Bureau Landelijk Gebied, 2021. p. 3). Het doel van de verkenning ligt vooral bij het vaststellen van de methode om de opgaven zoals eerder geschetst op te lossen. Mogelijkheid is om dit op een meer traditionele manier aan te pakken door de opgaven individueel aan te pakken of toch te kiezen voor iets nieuws en relatief onbekends in de vorm van een integraal gebiedsproces. Te Gronde heeft in de Gebiedsverkenning Broekheurne een advies uitgebracht hierover dat vooral gebaseerd is op welke ideeën er binnen het gebied waren ten aanzien van het werken richting een oplossing voor de opgaven die er liggen.

Naast zich verdiept te hebben in de Visie landelijk gebied en de Energievisie van de gemeente Enschede heeft te Gronde ook veel gesprekken gevoerd met mensen. Voor een deel zijn dit gesprekken geweest met bewoners van de Broekheurne aan de keukentafel of via Teams, maar ook instanties die een belang bij of in het gebied hebben. Op basis van de gesprekken werd duidelijk dat er veel verschillende partijen zijn met een belang in het gebied. Die verschillende belangen kunnen voor spanning zorgen. Bij een integraal gebiedsproces is het echter het idee dat iedereen zijn/haar eigen belangen in eerste instantie parkeert om gezamenlijk te kijken naar de opgaven die er liggen. De hoop en verwachting is dat dit leidt tot een meer gedragen uitkomst. Om samen tot een uitkomst te komen die breed gedragen wordt is het nodig dat persoonlijke belangen zoveel mogelijk worden omgezet in groepsbelangen.

Dat de verkenning zou plaatsvinden is aangekondigd door middel van een nieuwsbrief die op circa 200 adressen in de Broekheurne bezorgd is (Bureau Landelijk Gebied, 2021). Verder is met een dertigtal personen en instanties direct contact gezocht. Uiteindelijk zijn er voor de verkenning 45 personen gesproken door te Gronde. Op basis hiervan heeft hij de drie opdrachtgevers geadviseerd om te kiezen voor een gebiedsproces in plaats van een traditionele aanpak. Daarbij adviseerde te Gronde ook om tijdig de gemeenteraad te betrekken om te voorkomen dat er achteraf meningsverschillen ontstaan over de gang van zaken. Verder heeft te Gronde ook geadviseerd om bij een toekomstige gebiedsverkenning duidelijke afspraken te maken met gebiedspartijen om het proces met rust te laten en dat niet te beïnvloeden. Te Gronde gaf aan dat tijdens de gebiedsverkenning van de Broekheurne de opdrachtgevers door gingen met hun eigen agenda waardoor de status van de verkenning onduidelijk was voor sommige mensen. Op 6 oktober 2021 heeft te Gronde zijn rapport aan het gebied gepresenteerd en ondanks de verbeterpunten gaf een groot deel van de aanwezigen aan de gebiedsgerichte aanpak een kans te willen geven (Stawel, 2021).

In mei 2021 schreef Hellegers een artikel in de Tubantia dat windmolens in heel Enschede voorlopig van de baan zijn (Hellegers, 2021). Inwoners en belangengroepen deelden namelijk hun zorgen over de impact van windmolens op de volksgezondheid, woongenot, landschap en flora en fauna. De GGD en het RIVM zouden dit gaan onderzoeken wat volgens de verwachting van de wethouder zo'n 2 jaar in beslag zou nemen. Tot die tijd zou de focus in Enschede liggen op zon op dak en het creëren van zonneparken. Maar daarbij gaf Wethouder van den Berg wel aan dat Enschede nog steeds de ambitie heeft om haar doelstellingen voor duurzame opwek te behalen en dat dat zonder windmolens niet haalbaar zal zijn. Alleen een negatief advies vanuit de GGD en het RIVM zou de plannen voor windmolens van de baan kunnen vegen. Op dat moment was het dus vooral een kwestie van voorlopig niet.

### *Tussenfase gebiedsverkenning en start gebiedsproces*

Na oplevering van het rapport van de gebiedsverkenning en dit ook gepresenteerd te hebben aan het gebied, hebben de opdrachtgevers een voorstel gemaakt over hoe nu verder. Op 11 januari 2022 is hier een gesprek over geweest met de buurt. Daarna is dit vervolgplan besproken in stadsdeelcommissie Zuid op 18 januari 2022.

### *Fase 1 ontwikkeling gebiedsagenda Broekheurne*

Op 1 maart 2022 is Erik Back gestart als onafhankelijk gebiedsregisseur. Zijn opdracht was om in een periode van 6 maanden te komen tot een gebiedsagenda inclusief uitvoeringsagenda (Stawel, 2022a). Op 12 april 2022 werd de eerste gebiedsbijeenkomst gehouden waar Erik Back werd voorgesteld door de opdrachtgevers. Verder stelde hij nog twee leden van het kernteam voor namelijk omgevingsmanager Anne Dannenberg en communicatieadviseur Heidi Otten. Het proces om te komen tot een gebiedsagenda werd opgedeeld in drie fases. De eerste gebiedsbijeenkomst en kennismakingsavond luidt de start van fase één. Daarna zijn Erik Back en Anne Dannenberg het gebied in gegaan en hebben ze zo'n 75 inwoners en betrokkenen bij het gebied gesproken. Dit waren individuele gesprekken of soms in kleine kringen. Op basis van een eerste inventarisatie werden vervolgens groepen gemaakt voor groeps gesprekken waar verder gesproken werd over ideeën en wensen voor het gebied.

Meteen is ook duidelijk dat er onder de bewoners de angst of het wantrouwen leeft dat alles van te voren al bepaald zou zijn. Zo werd er de vraag gesteld hoeveel ruimte het gebied heeft om zelf keuzes te maken. De kaders voor het gebiedsproces worden bepaald door de Visie landelijk gebied en de Energievisie van de gemeente Enschede alsmede een conceptversie van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG). Echter is er door de opdrachtgevers aangegeven dat er speelruimte is om voor het gebied een passende aanpak te vinden. Dit omdat de opdrachtgevers het resultaat en vooral ook dat dit een gedragen resultaat is, belangrijk vinden.

Op 28 juni 2022 was het tijd voor de volgende stap van het gebiedsproces. Dit begon met een terugkoppeling van de gevoerde één-op-één gesprekken; herkent men zich hierin? Zijn er nog aanvullingen? Daarna ging het gesprek over hoe we per thema verder willen en ook hoe de thema's elkaar kunnen versterken. Er waren ruim 50 mensen aanwezig die in groepen werden verdeeld (Stawel, 2022b). Na enige tijd werd er gepauzeerd waarna er gewisseld werd van tafel.

Op basis van de verslaglegging van de gesprekken aan de tafel 'leefbaarheid en recreatie' is duidelijk dat mensen een aantal angsten hebben zoals drugshandel en afval dat gedumpt wordt, maar dit weerhoudt ze er niet van om op constructieve wijze mee te denken over wat de mogelijkheden voor leefbaarheid en recreatie zijn in het gebied (Kr8 Consultancy, 2022). In één van de groepjes zit bijvoorbeeld een docent van het ROC die aangeeft studenten wel in te willen zetten van de opleiding sport en bewaking tegen de drugsoverlast. Verder wordt er creatief nagedacht over de mogelijkheden voor de afvalbult, of deze eventueel gebruikt zou kunnen worden voor mountainbiken of skiën.



Ook aan de tafel waar gesproken wordt over duurzame opwek van energie is er ruimte voor een constructief gesprek. Er is een vraag om duidelijkheid over hoeveel er opgewekt moet worden vanuit de Regionale Energie Strategie (RES). Maar gegeven dat we met elkaar moeten gaan nadenken over alternatieve energiebronnen, is men bereid na te denken hoe dit dan het beste zou kunnen. Zo is er de wens dat het zonneveld dan goed ingepast zou worden in het landschap met houtwallen eromheen (Kr8 Consultancy, 2022). Verder wordt er over windenergie gesproken omdat een zonneveld niet mooi is en veel ruimte in zou nemen en de zon schijnt niet altijd. Echter is er in het gesprek over windenergie een sterke voorkeur voor kleine windturbines. Daarnaast komt ook de wens dat het samen met de bewoners gerealiseerd moet worden sterk naar voren. Belangrijk hierbij is dat mensen ook financieel mee kunnen profiteren van de duurzame opwek van energie.

Een andere tafel besprak samen het thema natuur en landschap. Daar werd veel gesproken over biodiversiteit en dat dit hersteld moet worden. Hierbij moet vooral niet vergeten worden om goed na te denken over water; het vasthouden hiervan maar ook de keuze voor toekomstbestendige watervasthoudende planten. Aan deze tafel kwamen ook weer een aantal twijfels over dat alles al bepaald zou zijn. Maar ook dat plannen die elders gemaakt zijn niet gerealiseerd worden waar een aantal voorbeelden van worden genoemd. Tot slot heeft een andere tafel gehad over toekomstbestendig boeren waarbij vooral het belang van perspectief voor de boeren als punt van aandacht naar voren kwam. Deelnemers van deze tafel vinden het belangrijk dat als het gaat om duurzame energie opwekken het belangrijk is dat er gekeken wordt naar een mix van zon, wind en biogas om daarmee te voorkomen dat onnodig landbouwgrond voor zon gebruikt wordt. Dat is sowieso wenselijk omdat een mix van verschillende duurzame energiebronnen minder belastend is voor het net dan wanneer we alleen zonne-energie zouden gaan opwekken.

In juli 2022 schrijft van Raaij in de Tubantia over de plannen van de provincie Overijssel voor een aantal windclusters in Twente (van Raaij, 2022). Gemeenten in Twente en West-Overijssel hebben beloofd om samen 3,3 TWh duurzaam te gaan opwekken, maar dat wil nog niet echt vlotten. De provincie heeft in een brief aan de gemeente aangegeven te gaan ingrijpen wanneer er niet voldoende actie wordt ondernomen door gemeenten zelf. Onderdeel van dit ingrijpen is het in kaart brengen van voorkeursgebieden voor windclusters.

Vervolgens zijn er twee achterbanavonden georganiseerd; één voor de vertegenwoordiging van de boeren en één voor de vertegenwoordiging van de bewoners. Inhoudelijk is er op deze avonden een vergelijkbaar verhaal gepresenteerd namelijk wie er in het kernteam, de gebiedstafel en de bestuurlijke adviescommissie (BAC) zitten, maar ook wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van deze organen. In het kort betekent dit dat het kernteam verantwoordelijk is voor de dagelijkse voortgang (Stawel, 2022c). De gebiedstafel werkt aan de uitwerking van de agenda. Verder reageren zij op voorstellen of komen zelf met suggesties. De BAC toetst of de voorgestelde plannen vanuit het kernteam en de gebiedstafel passen binnen de kaders en regelgeving. De BAC is verantwoordelijk voor het nemen van besluiten. Daarna zal de gebiedsagenda met een advies vanuit de BAC richting de gemeente gaan voor een besluit door de gemeenteraad.

Op 12 oktober 2022 werden omwonenden in een cirkel van 500 meter rond het initiatief voor een zonneveld uitgenodigd voor een themabijeenkomst over zonne-energie in de Broekheurne. Er zijn uiteindelijk maar zo'n 30 omwonenden afgekomen op de bijeenkomst. Erik Back erkent dat dit het tijdig bereiken van mensen met een uitnodiging voor een avond als deze een volgende keer beter kan. TPSolar kwam in 2018 al met een initiatief voor een zonnepark in Enschede maar die plannen werden toen gepauzeerd tot dat de Energievisie van de gemeente Enschede klaar zou zijn. Op de avond van 12 oktober hebben de aanwezigen zich verdeeld in 3 groepen die aan de hand van de schets van TPSolar voor het zonnepark met elkaar in gesprek gingen. Op basis van de notulen van deze gesprekken is duidelijk dat mensen best wel wat zorgen hebben over de komst van een zonnepark, zoals de hoogte van de zonnepanelen, eventuele weerspiegeling die ontstaat en of er bomen gekapt zullen worden

voor de aanleg van het zonnepark. Maar er worden vragen gesteld en mensen denken mee over hoe het zonnepark dan zo mooi mogelijk ingericht kan worden. Er wordt ook specifiek meegedacht over de vraag hoe er meer draagvlak gecreëerd kan worden rondom de komst van een zonnepark.

Op 15 december 2022 is er wederom een gebiedsbijeenkomst waar men wordt bijgepraat over de voortgang van de gebiedsontwikkeling. Naar aanleiding van deze bijeenkomst verzoekt Erik Back op 16 december de gebiedstafel Broekheurne om de omvang en ligging van het zonnepark vast te stellen. Door nu al de omvang en ligging van het zonnepark helder te hebben, zou er de mogelijkheid ontstaan om de businesscase van het zonnepark uit te werken waaronder de energieopbrengst en de financiële participatie van omwonenden. Erik Back vraagt de gebiedstafel om de BAC te adviseren om het nieuwe concept voor waar het zonnepark moet komen als uitgangspunt te nemen om de businesscase uit te werken. Verder komt er op 16 december vanuit KR8 consultancy het verzoek aan de gebiedstafel te adviseren aan de BAC om 6 voorstellen gerelateerd aan landbouw en natuur aan te merken als speerpunten voor de gebiedsagenda. Op dat moment betekende dat simpelweg dat ze verder onderzocht moesten worden en later in de gebiedsagenda hun plek zouden krijgen. Het ging hier om de volgende 6 voorstellen: managementmaatregelen, mestvergisting, extensief agrarisch gebruik rond de Bruninksbeek, verdroging, groenblauwe dooradering en een voedselbos en andere nieuwe teelten. Een vergelijkbaar verzoek komt er met betrekking tot het verzoek aan de gebiedstafel om de BAC te adviseren een aantal voorstellen gerelateerd aan leefbaarheid op te nemen als speerpunten in de gebiedsagenda. Het ging om de volgende voorstellen: Kulturhus/Multifunctioneel Centrum, toezicht & handhaving, wegen, landschap & verblijfsrecreatie.

In december 2022 is er een raadsvoorstel behandeld door de raad betreffende de gebiedsgerichte aanpak van het landelijk gebied (Oldejans, 2022). Hierin wordt nogmaals uitgelegd hoe zo'n gebiedsgerichte aanpak eruit ziet en wat daar voor de aanleiding kan zijn. Er wordt uitgelegd dat in beginsel de gemeente uit gaat van trede co-creatie uit de Participatieverordening van de gemeente Enschede waarin staat dat belanghebbenden samen beslissen. Bij een dergelijke keuze past een terughoudende rol van de gemeente waar invulling aan gegeven wordt door de gemeente niet als enige opdrachtgever op te laten treden (Oldejans, 2022). Verder wordt er toegelicht dat "het College voor elke gebiedsgerichte aanpak vooraf aan de betreffende stadsdeelcommissie een aantal inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voorlegt" (Participatieplan Gebiedsgerichte Aanpak Landelijk Gebied, 2022). Daarbij is het college dus in eerste instantie verantwoordelijk voor het opstellen van de kaders, de stadsdeelcommissie toetst vervolgens of de uitkomst van de gebiedsgerichte aanpak in lijn is met deze kaders en daarna beslist de raad over de uitkomst van de gebiedsgerichte aanpak. In het geval van de Broekheurne wordt er wel genoemd dat bijvoorbeeld de opgave voor duurzame opwek onderdeel was van de kaders, maar een apart bestand waarin deze kaders uitgewerkt staan voor de Broekheurne lijkt niet te bestaan.

Op 17 februari 2023 schrijft Staal in de Tubantia over de aankomende inloopbijeenkomst over windenergie (Staal, 2023a). Deze inloopbijeenkomst is aangekondigd in de nieuwsbrief Ontwikkeling Gebiedsagenda Broekheurne. Het zou gaan om een avond met als doel te informeren en in beeld te brengen wat windenergie zou kunnen betekenen voor de Broekheurne (landschap, woongenot, financiële opbrengsten). Alleen al de aankondiging zou meteen geleid hebben tot commotie. Er heerst namelijk het gevoel onder inwoners dat alles al besloten zou zijn.

Op 20 februari 2023 schrijft Engelbarts in de Tubantia over de infoavond en dat alle vertrouwen weg zou zijn (Engelbarts, 2023a). De gemeente zou namelijk verzekerd hebben dat er in het buitengebied van Enschede-Zuid geen windmolens zouden komen. Het feit dat er dan toch opeens een infoavond over georganiseerd is schiet bij mensen in het verkeerde keelgat. Mensen die binnen een straal van een kilometer wonen van de plek waar mogelijk windmolens komen zijn uitgenodigd voor de infoavond. Engelbarts schrijft dat de bewoners nu ook weigeren mee te werken aan de komst van een zonneveld van 43 hectare. Dat willen ze namelijk niet, niet als ze ook al windmolens krijgen. Een jaar

lang is er gewerkt aan draagvlak voor het zonneveld en dat lijkt nu weg. De gemeenteraad vraagt Van den Berg zijn best te doen dit te herstellen.

Donderdag 23 februari 2023 is er een inloopbijeenkomst geweest over windenergie. In de uitnodiging hiervoor geeft Erik Back aan dat hij door de BAC gevraagd is om in beeld te brengen hoe windenergie er voor de Broekheurne uit zou kunnen zien (Stawel, 2023a). Inwoners waren vrij om in te lopen tussen 16.00 en 21.00 bij Captain Jack om vragen te stellen en zich te laten informeren. Onderdeel van dit informeren is een discussie over mogelijke en onmogelijke locaties voor windmolens, de inrichting, maar ook de businesscase en hoe de financiële participatie eruit zou kunnen zien.

Op 24 februari 2023 schreef Engelbarts in de Tubantia opnieuw over de infoavond. In de titel stelt ze de vraag “wie heeft het nu voor het zeggen in deze Enschedese buurtschap?” (Engelbarts, 2023b). Het bespreken van voor- en nadelen van windmolens in de Broekheurne nadat er door de gemeente beloofd was dat er geen windmolens zouden komen zorgt voor wantrouwen richting de gemeenteraad. Volgens Erik Back kwam er vanuit de inwoners zelf de vraag voor een dergelijke informatieavond zodat zij een weloverwogen beslissing konden maken over het wel of niet willen van windmolens. Nu blijkt dat een aantal bewoners en grondeigenaren verder wil onderzoeken of windmolens een interessante optie zijn, neemt de onrust toe. Fractievoorzitter Overink van Burgerbelangen vraagt zich af wat hun besluit als gemeenteraad dan nog waard is. De keuze om naast de pers ook politici buiten de deur te houden beschrijft Engelbarts als “olie op het vuur”. Er zouden wel bewoners geweest zijn die verzocht hadden dat politici er wel bij mochten zijn, maar Back wilde vrij kunnen praten met inwoners op deze infoavond.

Op 26 februari 2023 schreef ook Staal in de Tubantia over de infoavond over windmolens in de Broekheurne. “Is de inloop windmolens wel zo vrij? Of wordt er iets verzwegen in buurtschap Broekheurne?” (Staal, 2023b). Ook Staal schrijft over het feit dat de pers niet welkom was, maar buigt zich vooral over de vraag waarom zelfs gemeenteraadsleden niet welkom waren. Volgens hem had de inloopavond door die keuze “politiek en democratisch gezien een hoogst ongelukkig afloop” (Staal, 2023b).

### *Fase 2 concept gebiedsagenda*

Op 23 mei 2023 is het concept van de gebiedsagenda opgeleverd (Stawel, 2023b). Na oplevering is deze eerst besproken met achterbannen en daarna met de gebiedstafel. Vervolgens is de BAC geïnformeerd over wat er aan de gebiedstafel besproken is. Op 1 juni werd een tweede concept versie opgeleverd waar het commentaar van de achterbannen en de gebiedstafel in verwerkt is (Stawel, 2023c).

Op 2 juli 2023 schrijft Engelbart over de op te leveren gebiedsagenda en hoe dat is verlopen (Engelbarts, 2023c). Het is uniek dat de gemeente op deze manier een paar kaders gesteld heeft om vervolgens de precieze invulling van maatregelen over te laten aan bewoners en grondeigenaren van de Broekheurne. De paar bewoners en grondeigenaren die aanvankelijk wel wat zagen in windmolens (vooral vanwege het verdienmodel) zien daar toch van af om goede verhoudingen met de buurt te behouden. De eis die vanuit de gemeente gesteld werd was dat er in de Broekheurne voor 2030 minstens 88 terra joules opgewekt zou gaan worden. Met het formaat van het zonneveld zoals het plan in de gebiedsagenda staat wordt er bijna het dubbele opgeleverd. Daarbij is er vanuit de Broekheurne wel het verzoek dat als er na 2030 meer zonne-energie nodig zou zijn, dat dan elders te zoeken. Wethouder van den Berg kan dat niet toezeggen. Verder heeft de gemeente Haaksbergen plannen om een aantal windmolens van 280 meter te plaatsen aan de grens met Enschede. Dit zou betekenen dat bewoners van de Broekheurne hier wel de lasten van hebben maar niet de lusten. Mocht dit gerealiseerd worden willen de mensen in Broekheurne misschien toch wel windmolens.

### *Fase 3 definitieve gebiedsagenda*

Op 12 juni 2023 is de definitieve gebiedsagenda opgeleverd (Stawel, 2023d). De gebiedsagenda is uiteindelijk opgeleverd in 4 documenten: het kerndocument, de maatregelenbundel, een toelichting, en het procesverslag. Deze documenten samen met de evaluatie zijn 17 juli 2023 behandeld door de gemeenteraad (iBabs Publieksporaal, n.d.).

Op 17 juli 2023 schrijft Engelbarts opnieuw over de gebiedsagenda waarvan inmiddels de definitieve versie opgeleverd is (Engelbarts, 2023d). Er staan allerlei aanbevelingen in over het aanpakken van hardrijders en afval dat gedumpt wordt, maar ook een plan voor een zonnepark van bijna 50 hectare. Recent werd duidelijk dat het nieuwe provinciebestuur<sup>3</sup> niet langer de aanleg van zonneparken op landbouwgrond wil steunen. Vanwege deze onduidelijkheid wil wethouder van den Berg nog even wachten met nemen van concrete stappen in het realiseren van het zonnepark. Er zou in het najaar meer duidelijkheid moeten zijn over wat de provincie wel en niet wil.

### *Narratieve evaluatie*

Zoals eerder genoemd heeft de gemeente al een evaluatie naar aanleiding van het gebiedsproces in de Broekheurne laten uitvoeren. Deze is samen met de gebiedsagenda op 12 juni 2023 door het college besproken en daarmee zijn deze stukken openbaar gemaakt. De evaluatie is, net als de gebiedsagenda zelf, een initiatief van de gemeente Enschede, de Buurtkring Broekheurne en Stawel. De evaluatie is uitgevoerd door een extern bedrijf: Storypro. Er is narratief geëvalueerd, waarbij uit wordt gegaan van het feit dat er in processen een onderstroom en een bovenstroom is (Storypro, 2023). De bovenstroom bestaat uit de zichtbare dingen zoals doelstellingen, beleid en regels. De onderstroom is waar gevoelens, belevingen, overtuigingen en drijfveren zich bevinden. Om inzicht te krijgen in deze onderstroom worden open vragen gesteld die “de verteller op verhaal brengen” (Storypro, 2023, p. 4). Er waren vier open vragen en de verschillende onderzoekers hebben allen gebruikgemaakt van hetzelfde script tijdens de interviews. Er zijn 25 mensen geïnterviewd waarbij in de selectie rekening is gehouden met tot welke stakeholdergroep iemand behoorde en of diegene tijdens het gebiedsproces als kritisch bestempeld konden worden. Deze interviews worden vervolgens getranscribeerd en daarna zijn de onderzoekers samen gaan zitten om de rode draden uit de interviews te bespreken. Zo zijn er twaalf rode draden uitgekomen die ook op deze manier in het evaluatierapport terugkomen. De rode draden worden kort besproken en onderbouwd aan de hand van fragmenten uit de transcripten. Verder komt het rapport nog met zeven aanbevelingen voor de toekomst.

Om een beeld te vormen van de conclusie van de narratieve evaluatie zullen de zeven aanbevelingen kort besproken worden. Deze geven namelijk ook een beeld van de rode draden die er zichtbaar waren door de verschillende interviews heen. De eerste is dat de basis en intentie van het proces goed geweest is en dat hier dus aan vastgehouden moet worden. Betrokkenen waren enthousiast over deze manier van samenwerken en er was begrip voor de complexiteit ervan. De tweede aanbeveling was om de verbeterpunten te accepteren als waardevolle feedback. De derde aanbeveling werd onderverdeeld over verschillende sub-aanbevelingen, maar in grote lijnen ging het over het geven van duidelijkheid. Duidelijkheid over kaders, openheid, het maken van een bewuste keuze voor een bepaald participatieniveau, het besluitvormingsproces helder beschrijven om daarmee transparantie te geven over ieders rol en de speelruimte die er was. De vierde aanbeveling is om een volgende keer opnieuw voor een onafhankelijke gebiedsregisseur te kiezen. Ten vijfde wordt er geadviseerd om een volgende keer meer te communiceren en ondersteunen. Voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn het tijdig versturen van uitnodiging voor bepaalde avonden, maar ook een terugkoppelen liet vaak te wensen over. De zesde aanbeveling benadrukt dat het integrale aspect van het gebiedsproces bewaakt moet worden. In de interviews gaven betrokkenen aan dat men dit soms uit het oog verloren

---

<sup>3</sup> In maart 2023 zijn er verkiezingen geweest voor de Provinciale Staten waarbij de BoerBurgerBeweging als grote winnaar uit de bus is gekomen (AlleCijfers.nl, n.d.).

was doordat er veel aandacht uit ging naar de opgave die er lag voor duurzame energieopwekking. Tot slot wordt er aanbevolen om van begin tot eind een evenwichtig verhaal te vertellen. Daarbij is het belangrijk om niet om de hete brei heen te draaien, maar een realistisch genuanceerd verhaal te vertellen. Op basis van de manier waarop de gemeente vertelt over het gebiedsproces moet het niet mooier lijken dan dat het is want dat maakt hun niet tot een geloofwaardige samenwerkingspartner voor de toekomst.

#### *Ontwikkelingen na opleveren gebiedsagenda op basis van Tubantia*

Op 14 februari 2024 schreef ten Donkelaar in de Tubantia over opschudding in Enschede rondom de komst van windmolens in de Broekheurne (ten Donkelaar, 2024a). De provincie zou namelijk graag een aantal windmolens van 200 tot 280 meter hoog in de Broekheurne willen en zou de gemeente Enschede daartoe kunnen dwingen. Het gaat namelijk niet goed met het halen van de energiedoelstellingen in Overijssel omdat er veel verzet is bij gemeenten en inwoners rondom windenergie. De provincie is dus met een nieuw energieplan gekomen waarbij wordt aangewezen waar windmolens moeten komen en hoeveel energie er opgewekt moet worden. In dat nieuwe energieplan van de provincie staat niet vast dat die windmolens perse in de Broekheurne moeten komen, maar omdat er een plan ligt om aan de kant van Haaksbergen al een aantal windmolens te plaatsen en de provincie graag wil clusteren, lijkt de Broekheurne een logische plek voor nog een paar windmolens. Raadslid Schrauwen geeft aan het ernstig te vinden wanneer er een streep gezet zou worden door het plan waar de bewoners en grondeigenaren van de Broekheurne 2 jaar lang met elkaar aan gewerkt hebben (waar dus uit gebleken is dat ze geen windmolens willen, wel een zonnepark).

Op 18 februari 2024 schreef ten Donkelaar opnieuw over de mogelijke komst van windmolens in de Broekheurne (ten Donkelaar, 2024b). De provincie hakt nu knopen door. Gemeenten mogen meewerken maar niet tegenwerken. Wethouder van den Berg schreef een uitgebreide brief aan de provincie, en schreef ook een brief aan de bewoners van de Broekheurne met als boodschap om hiertegen in actie te komen. Bij bewoners en ook een aantal raadsleden zijn er vooral zorgen en bezwaar tegen de komst van zulke grote windmolens in een natuurgebied. Philip Brey vertegenwoordigde de omwonenden van waar het zonnepark zou komen en zegt in het artikel van ten Donkelaar een aantal interessante dingen. In het nieuwe energieplan van de provincie worden 10 locaties genoemd waar windmolens zouden kunnen komen. Brey vraagt zich af waarom er dan nu op deze manier over de Broekheurne gesproken wordt. Ook vindt hij het opvallend dat er 2 jaar lang gewerkt is aan een gebiedsagenda en dat daarbij de gemeente en provincie ook om tafel hebben gezeten. In eerste instantie zegt de provincie 'mooi plan' om vervolgens hun beleid te veranderen. Pure Energie (het bedrijf dat het windmolenpark in Buurse gaat realiseren) geeft aan geen plannen te hebben voor windmolens in de Broekheurne want daar zou geen plek voor zijn.