



BURGERS EN LANDSCHAP DEEL 5

EFFECTEN VAN BURGERINITIATIEVEN EN DE ROL VAN DE RIJKSOVERHEID



ROSALIE VAN DAM, IRINI SALVERDA EN ROEL DURING

BURGERS EN LANDSCHAP DEEL 5

Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid

Rosalie van Dam, Irini Salverda en Roel During

Colofon

Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid
Deel 5 in de reeks Burgers en Landschap

Rosalie van Dam, Irini Salverda, Roel During (*Alterra, Wageningen UR*)

Augustus 2011

ISBN: 978-94-6173-087-9

Opmaak: Luc Dinnissen (www.studiods.nl)
Fotografie: Met dank aan de initiatiefnemers van De Heimanshof, Grensbeleving, De Scouting Natuurwerkdag, Levend Landschap Emst en Wirdum Groene Parel

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Directie Regionale Zaken in de vorm van een beleidsondersteunend onderzoek binnen thema Gebiedsprocessen, gebiedsontwikkeling en plattelandsontwikkeling (BO-11-003.02-004).

De reeks Burgers en Landschap bevat studies en essays over de betekenis van burgerinitiatieven voor landschapsontwikkeling en landschapsbeleid. Eerder in deze reeks verschenen:
Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief (Burgers en Landschap Deel 1)
Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers (Burgers en Landschap Deel 2)
Strategieën van burgerinitiatieven (Burgers en Landschap Deel 3)
The importance of being NIMBY (Burgers en Landschap Deel 4)



Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

Betrokkenheid van burgers bij natuur en landschap juichen we vanuit het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van harte toe. Eigen verantwoordelijkheid en actief burgerschap uiten zich bijvoorbeeld in inspirerende burgerinitiatieven waarbij mensen het beheer voeren over een stuk cultuurlandschap, samen natuur ontwikkelen of een belevingsroute opzetten. Mensen zetten zich in voor natuur en landschap op een specifieke plek omdat ze het belangrijk vinden om deze plek te beschermen, mooier te maken of te ontwikkelen. Maar hoe kunnen we ervoor zorgen dat dergelijke initiatieven in aantal toenemen en zo goed mogelijk tot hun recht komen? Vanuit deze vraag zijn we in 2009 een pilot gestart waarbij een vijftal burgerinitiatieven op maat ondersteund zijn door het ministerie van EL&I. Deze pilot vond plaats binnen het actieprogramma 'Burgerbetrokkenheid en Landschap' uit de Agenda Landschap. Naast het achterhalen van problemen die burgers tegenkomen bij het re-

VOORWOORD

aliseren van hun initiatief was het een belangrijk doel om te zoeken naar een goede invulling van de faciliterende rol van het ministerie bij maatschappelijke initiatieven en participatieve processen die van betekenis zijn voor de landschappelijke kwaliteit.

In dit vijfde deel van Burgers en Landschap wordt aan de hand van de vijf initiatieven die onderdeel uitmaakten van de pilot gekeken naar resultaten en effecten van burgerinitiatieven. Hiermee wordt de reeks Burgers en Landschap afgesloten en is er veel informatie voorhanden om burgers nog meer te betrekken bij het landschap. Landschapsorganisaties gebruiken deze kennis al en dragen deze volop uit. Om het actieprogramma Burgerbetrokkenheid en Landschap, als onderdeel van de Agenda Landschap, af te ronden rest voor mij de sturingsvraag. Hoe gaan we als overheden en belangenorganisaties in Nederland ervoor zorgen dat we het menselijk kapitaal, onze burgers, maximaal betrekken bij het mooi houden en mooier maken van Nederland? Ik wil hierover de komende periode graag het gesprek aangaan met bestuurders van overheden en belangenorganisaties.

In de achterflap van dit rapport is een DVD toegevoegd. Hierop treft u een impressie aan

van de vijf kleurrijke initiatieven die de afgelopen periode door het ministerie van EL&I zijn gefaciliteerd om hun idee tot uitvoering te brengen. Het zijn stuk voor stuk mooie en inspirerende verhalen van gepassioneerde burgers.

Onze ambitie is dat natuur en landschap in de hoofden en harten van alle burgers gaat leven en dat zij zich er actief voor in gaan zetten. De prachtige voorbeelden die in dit rapport en op de DVD aan de orde komen, laten zien dat het kan en dat we goed onderweg zijn.

Annemie Burger

*Directeur Generaal Natuur en Regio
Ministerie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*

1	INTRODUCTIE	7
2	CONCEPTUEEL EN THEORETISCH KADER	15
3	DE HEIMANSHOF	27
4	GRENSBELEVING	41
5	DE SCOUTING NATUURWERKDAG	53
6	LEVEND LANDSCHAP EMST	63

INHOUDSOPGAVE

7	WIRDUM GROENE PAREL	77
8	CONCLUSIES	87
9	LEERPUNTEN OVER RELATIE RIJKSOVERHEID EN BURGERINITIATIEVEN	99
	Referenties	103
	Respondenten	107



1 INTRODUCTIE



Aanleiding

Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft tijdens de vorige kabinetsperiode ingezet op bewustwording van burgers van de waarde van natuur en landschap en het aanmoedigen van burgers om een actievere rol te spelen met betrekking tot natuur en landschap. Initiatieven van actieve burgers werden onder het motto ‘het wordt mooier als u meedoet’, geagendeerd als een positieve ontwikkeling die versterkt zou moeten worden. Daarnaast heeft het ministerie de ambitie neergezet dat in 2020 de helft van alle Nederlanders op enigerlei wijze betrokken is bij het vormgeven en onderhouden van het landschap. In de Agenda Landschap wordt de samenwerking met burgers als belangrijke impuls gezien om het beleid beter te laten aansluiten bij de sociaal culturele rijkdom van een gebied. Uitgangspunt is dat mensen zelf ook aan zet zijn om hun omgeving tot een leefbare plek te maken. Hierbij wordt uitdrukkelijk verder gekeken dan burgerparticipatie, het gaat hier juist ook om burgerinitiatief. In dit kader heeft oud minister Verburg een pilot geïnitieerd, waarbij door middel van de ondersteuning van vijf burgerinitiatieven de mogelijke rol van de rijksoverheid bij burgerinitiatieven verkend wordt.

Met de intrede van het kabinet Rutte-Verhagen is de politieke aandacht voor natuur en landschap verminderd, maar de aandacht voor actief burgerschap toegenomen. Dit werd duidelijk uit de verkiezingsprogramma's en deze lijn is doorgetrokken naar de regeringsverklaring. Voor tal van onderwerpen wordt de verantwoordelijkheid in de samenleving gelegd en landschap is daar één van. Er ligt een stevige ambitie om ondernemerschap, innovatie en zelfredzaamheid te bevorderen. Het regeerakkoord spreekt over ‘het herstellen van de balans tussen rechten en plichten’ en over ‘bestuursobesitas’. *“De samenleving is vaak zelf in staat dingen te doen als de overheid die ruimte biedt”*, aldus de regeringsverklaring. Voor landschap is dan ook de verwachting dat de lijn die door Verburg al was ingezet in versterkte mate zal worden doorgezet.

Dit blijkt ook uit de opvattingen van de huidige staatssecretaris Bleker van het ministerie van EL&I. Volgens hem is het landschap als geheel een belangrijk gegeven voor

¹ Voorheen het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

boer en burger, maar vraagt het geen plannen en beleid vanuit Den Haag. Wel moet het ministerie van EL&I de voorwaarden scheppen. De staatssecretaris ziet het liefst dat boeren en burgers in de regio gezamenlijk bepalen welke waarden het landschap moeten kenmerken en hoe die worden behaald en onderhouden. *“Dat vraagt veel samenwerking en daar ligt de uitdaging”*, aldus Bleker.²

Het idee om de verantwoordelijkheid voor natuur en landschap terug te leggen in de samenleving en maatschappelijke en burgerinitiatieven te bevorderen laat zich niet eenduidig vertalen in een nieuwe beleidsaanpak. Want wat zijn de ervaringen en de concrete instrumenten waarmee de overheid burgers en bedrijven zover krijgt dat de helft van alle Nederlanders taken en verantwoordelijkheden op zich gaat nemen die voorheen tot het overheidsdomein behoorden? Hoe kan er voor gezorgd worden dat stimulering niet leidt tot een nieuwe subsidieverslaving? Wat heeft de overheid op dit punt te bieden en te bewaken? De rol, kracht en meerwaarde van burgerinitiatieven in de maatschappij zijn daarnaast nog niet uitgekristalliseerd, evenmin als de beste wijze om er als overheid mee om te gaan.

Pilot: Ministerie van EL&I ondersteunt vijf burgerinitiatieven

Binnen het actieprogramma ‘Burgerbetrokkenheid en Landschap’ uit de Agenda Landschap is een pilot gestart die de ondersteuning op maat van een vijftal burgerinitiatieven door het ministerie van EL&I betrof in de periode 2009-2010. De doelen van de pilot zijn in de ambtelijke projectbeschrijving³ als volgt beschreven:

- Achterhalen wat de faal- en succesfactoren zijn bij het ondersteunen van burgerinitiatieven vanuit het Rijk en in het bijzonder het ministerie van EL&I
- Leren welke faciliterende rol het Rijk en in het bijzonder EL&I kan spelen in het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven en participatieve processen
- Leren welke problemen burgers, maatschappelijke organisaties en overheden

² Stellingen van staatssecretaris Henk Bleker van het ministerie van EL&I tijdens het debat ‘Boer en Land’ dat de Leeuwarder Courant op 20 december 2010 organiseerde.

³ Ambtelijke projectbeschrijving vijfde concept, 16 maart 2009.

tegen komen bij het uitvoeren van maatschappelijke initiatieven en participatieve processen

- Het benutten van de resultaten van de 3 bovenstaande doelen voor het doen van aanbevelingen ter verbetering van het landschapsbeleid.

In de overwegingen van deze pilot speelde mee dat het ministerie op zoek is naar de rol die zij kan spelen bij het faciliteren van maatschappelijke initiatieven en participatieve processen die van betekenis zijn voor landschappelijke kwaliteit.

Het ministerie van EL&I heeft Landschapsbeheer Nederland gevraagd om een inventarisatie van 25 burgerinitiatieven. Deze initiatieven zijn gezocht in de provinciale organisaties van Landschapsbeheer. Bij de selectie van de initiatieven is gebruik gemaakt van een aantal criteria. Zo moest het initiatief bijdragen aan duurzame landschapskwaliteit, gelokaliseerd zijn in het landelijk gebied, moesten burgers zelf actief zijn in het meedenken en het meedoen en moest het initiatief niet alleen eigen belang zijn maar een breder maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Het ministerie van EL&I beoogde de initiatieven te ondersteunen met kennis, expertise, inzet van netwerk, inzet van individuele ambtenaar, ruchtbaarheid geven aan het initiatief en indien nodig met procesgeld.

In het kader van de onderzoekslijn van Burgers en Landschap⁴, waarin verschillende aspecten van burgerinitiatieven met betrekking tot natuur en landschap aan de orde komen, heeft het ministerie van EL&I aan Alterra gevraagd om de 5 initiatieven die zij hebben begeleid nader te analyseren. Deze analyse gaat specifiek in op de betekenis van deze pilotprojecten, de lessen die er uit te leren zijn voor het verbeteren van de burgerbetrokkenheid en het reflecteren op de rol van de rijksoverheid, meer specifiek het ministerie van EL&I. Hieronder zal nader worden ingegaan op doel- en vraagstelling van onderhavig onderzoek, alsmede op de gevolgde werkwijze.

⁴ Burgers en Landschap Deel 1: Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief
Burgers en Landschap Deel 2: Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers
Burgers en Landschap Deel 3: Strategieën van burgerinitiatieven
Burgers en Landschap Deel 4: The importance of being NIMBY

Doel- en vraagstelling

Alhoewel het veld van burgerinitiatieven in de afgelopen jaren meer populariteit kent, is er nog veel onduidelijk en in ontwikkeling. Dit onderzoek beoogt meer inzicht te genereren in de resultaten en effecten van burgerinitiatieven voor het landschap en de mogelijke vergroting van de burgerbetrokkenheid daarbij. Ook wordt kennis vergaard die behulpzaam kan zijn bij het omgaan met burgerinitiatieven vanuit het ministerie van EL&I en bij het verder vormgeven van het traject dat vanuit EL&I is gestart om burgerinitiatieven te faciliteren.

Vragen die in dit onderzoek aan de orde komen:

- Welke resultaten en effecten worden door de vijf burgerinitiatieven gegenereerd?
- Wat is de relatie en bijdrage van het ministerie van EL&I ten aanzien van de vijf burgerinitiatieven?
- Hoe ervaren de ambtenaren van EL&I en de initiatiefnemers zelf de ontstane samenwerking?
- Hoe kan de bijdrage en rol van EL&I in relatie tot burgerinitiatieven kritisch worden geduid?

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek worden de vijf pilotprojecten bekeken:

- De Heimanshof in Haarlemmermeer
- Grensbeleving bij Enschede
- De Scouting Natuurwerkdag in Limburg
- Levend Landschap Emst
- Wirdum Groene Parel

Om uitspraken te kunnen doen over resultaten en effecten, zijn de initiatieven idealiter afgesloten of in een vergevorderd stadium. Dit is echter niet bij alle cases het geval, in die gevallen wordt er gesproken over verwachte resultaten en effecten.

De informatie is achterhaald door middel van internet- en documentanalyse en semi-gestructureerde interviews. In de internet- en documentanalyse zijn verschillende onderzoeken, beleidsnotities, internetpagina's en publicaties over actieve burgers aan de orde gekomen, naast enkele theoretische concepten. De interviews zijn opgenomen en in de analyse is gebruik gemaakt van citaten.

De methodiek van casusonderzoek maakt het mogelijk om gedetailleerde verhalen van mensen die betrokken zijn bij de burgerinitiatieven te construeren en op deze wijze het hoe en waarom te achterhalen. De methodiek van casestudy omvat het bestuderen van een klein aantal cases in hun natuurlijke omgeving, die een sociaal fenomeen illustreren, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende bronnen en aandacht kan uitgaan naar divergerende perspectieven (Hammersley and Gomm, 2000; Robson, 1993; Yin, 1994; Swanborn, 2003; Flyvbjerg, 2006).

In dit onderzoek wordt een interpretatieve benadering gebruikt. Daarbij wordt getracht een beeld te vormen van hoe verschillende mensen en partijen betekenis geven aan bepaalde gebeurtenissen. De interpretaties van de verschillende actoren wordt geplaatst in een wijder web van andere opvattingen en interpretaties en gerelateerd aan theoretische concepten (Yanow, 2000; Bevir en Rhodes, 2005).

Per initiatief is met 2 tot 5 personen van verschillende betrokken partijen gesproken, waarvan in ieder geval de initiatiefnemers zelf. Wat betreft de cases gaat het in totaal om 18 gesprekken⁵. Daarnaast is de locatie bezocht waar de initiatieven zich afspeelen. De betrokkenen ambtenaren vanuit het ministerie van EL&I hebben op een aantal door de onderzoekers gestelde vragen een beschouwing geschreven over hun rol en bijdrage aan het door hen begeleide initiatief.

Tevens heeft in een eerder traject een inventarisatie van (beleids)ervaringen plaatsgevonden, gericht op het achterhalen van de belangrijkste dilemma's bij het omgaan met en aanmoedigen van burgerinitiatieven, gezien vanuit de rijksoverheid. Daarvoor zijn diepte-interviews gehouden met 5 verschillende personen actief in en voor de rijksoverheid.

⁵ Zie de bijlage voor een overzicht van de respondenten

Opbouw van het rapport

In dit inleidende hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding voor deze studie, de onderzoeksvragen en de onderzoeks aanpak. Hoofdstuk 2 adresseert theorie en bevat systeemtheoretische beginselen en concepten als idealen, vertrouwen, samenwerken en resultaten, waarmee een analysekader is ontwikkeld.

In de daaropvolgende hoofdstukken worden de geanalyseerde burgerinitiatieven gepresenteerd. Achtereenvolgens zijn dat De Heimanshof (hoofdstuk 3), Grensbeleving (hoofdstuk 4), de Scouting Natuurwerkdag (hoofdstuk 5), Levend Landschap Emst (hoofdstuk 6) en Wirdum Groene Parel (hoofdstuk 7).

In hoofdstuk 8 volgen een analyse en conclusies, waarin ingegaan wordt op de effecten van burgerinitiatieven en de rol van EL&I bij burgerinitiatieven. En tot slot bevat hoofdstuk 9 leerpunten en aanbevelingen over de relatie tussen de rijksoverheid en burgerinitiatieven.



2 CONCEPTUEEL EN THEORETISCH KADER



De huidige maatschappij is onder invloed van tendensen als individualisering, globalisering en emancipatie complex geworden. Belangen zijn gefragmenteerd en veranderlijk en macht wordt in toenemende mate gedeeld. Er is sprake van een vermaatschappelijking van het beleid en (groepen) burgers kunnen en willen steeds meer dingen zelf organiseren. Zij zijn bovendien zoekende naar een eigen, persoonlijke invulling van hun leven. Daarnaast leeft er bij burgers een wens tot heterogeniteit (zoveel mensen, zoveel wensen) die overheden niet langer helemaal kunnen vervullen (Swain & Tait, 2007).

Onder invloed van dergelijke tendensen, veranderen de rollen en taken van overheden en burgers in de samenleving. Theoretisch wordt dit ook wel geduid als de ontwikkeling van government naar governance (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996). Deze ontwikkeling betreft onder andere dat in het besturen van maatschappelijke processen een verschuiving plaatsvindt van dominantie van publieke actoren naar veel actievere deelname van private actoren. Private deelnemers variëren van ondernemingen zoals woningcorporaties of projectontwikkelaars, tot gemeenschappen van burgers en individuele burgers. Deze verschuiving manifesteert zich ook in een zoektocht naar dat wat publieke en wat private taken en verantwoordelijkheden zijn.

Bij actieve deelname door burgers bij natuur en landschap is er een verschil tussen burgerparticipatie en burgerinitiatief (Salverda en Van Dam, 2008). Bij burgerparticipatie ligt het initiatief bij de overheid of een grote natuur- en landschapsorganisatie zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer of Landschapsbeheer Nederland. Bij burgerinitiatief ligt het initiatief bij burgers, boeren, ondernemers, lokale clubs, kleine maatschappelijke organisaties of kleine zelfstandige professionals zoals bureaus, kunstenaars etc. Andere termen die ook gebruikt worden afhankelijk van de specifieke samenstelling van de initiatiefnemers, zijn maatschappelijk initiatief en bewonersinitiatief.

In dit onderzoek gaat het niet zozeer om burgerparticipatie, maar om burgerinitiatief en wel om initiatieven van burgers die zich ruimtelijk manifesteren. Naast burgerparticipatie verbreden namelijk steeds meer overheden hun aandacht naar burgerinitiatieven. Burgerinitiatieven kunnen maatschappelijk verschillende dingen betekenen. Bijvoorbeeld in de aanpak van maatschappelijke problemen, in het voldoen aan

maatwerk en differentiatie, als signaalfunctie, als middel voor bezuiniging, etc. Met andere woorden, burgerinitiatieven zijn interessant voor overheden, zeker in de huidige complexe samenleving waarin heterogeniteit, toenemend wantrouwen richting overheden en grote bezuinigingsoperaties hun stempel drukken. Veel overheden vragen zich af wat zij kunnen doen om burgerinitiatieven desgewenst te stimuleren, te vermeerderen of te ondersteunen. Vanuit dit oogpunt wordt in dit onderzoek gekeken welke rol een rijksoverheid als het ministerie van EL&I heeft en kan hebben bij burgerinitiatieven.

Er zijn allerlei theoretische indelingen over rollen van burgers bij en invloed op beleidsprocessen van overheden. Bijvoorbeeld in de indeling van Pröpper en Steenbeek (2005; 1999) kunnen burgers de volgende rollen vervullen:

<i>Traprede</i>	<i>Rollen van burgers</i>
6	Initiatiefnemer
5	Samenwerkingspartner
4	Medebeslisser
3	Adviseur
2	Consultor (geconsulteerde)
1	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
0	Geen rol

Hoe hoger op de ladder, des te groter de rol en de invloed van de burger op het beleids- of besluitvormingsproces. Andere indelingen betreffen de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001), 1e, 2e en 3e generatie burgerparticipatie (In-Axis, 2007) en ‘Beschermer, Consument en Kiezer’ van Overbeek e.a. (2008).

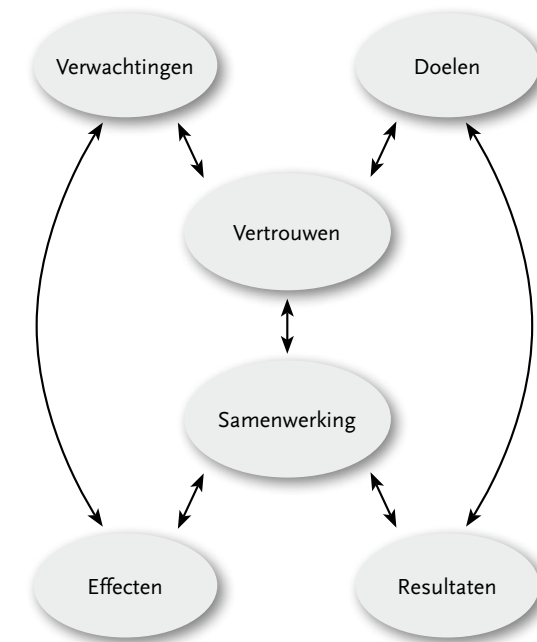
In dit onderzoek gaat het om de 6e trede, die van de initiatiefnemer. Er wordt daarbij wel naar de omgekeerde situatie gekeken: het gaat hier nu juist om de rollen die

ambtenaren kunnen aannemen en acties die *ambtenaren* kunnen doen met betrekking tot burgerinitiatieven.

Het omgaan met burgerinitiatieven vanuit de rijksoverheid staat op gespannen voet met de traditionele vormen van beleidsuitvoering in de *representatieve democratie*. Het idee van de rijksoverheid die structuurvisies maakt welke door provincies worden vertaald in streekplannen en die vervolgens een uitwerking in bestemmingsplannen krijgen door gemeenten, staat onder druk. Het mondige burgerinitiatief wordt in dit discours veelal weggezet als Nimby en hindermacht, veelal op onterechte gronden (Duineveld et al, 2010). In het nieuwe discours verschuift de nadruk van representatie, inspraak en de daaruit voortvloeiende borging van burgerrechten naar het ruimte bieden aan goede ideeën en initiatieven van burgers, ook wel te zien als *participatieve democratie*. Rijksbetrokkenheid op lokale schaal verschilt wezenlijk van het traditionele toetsen van planfiguren tussen bestuurslagen, omdat het hierbij niet primair gaat om de plannen van het Rijk zelf, maar om een vorm van participatieve directe democratie die zijn uitwerking krijgt in een mogelijke steun van de minister van EL&I voor een particulier lokaal initiatief. Dit is een ingrijpende verandering ten aanzien van het diep verankerde systeem van schakelen tussen overheidslagen.

Om meer zicht te krijgen op burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid wordt in deze studie gewerkt met sociale systeemtheorie, die een focus legt op de uitwisseling van communicaties tussen verschillende systemen, zoals bijvoorbeeld 'het systeem overheid' en 'het systeem burgerinitiatief'. Deze theorie veronderstelt dat de uitwisseling van communicaties over en weer geen open proces is, maar dat definities en concepten in een systeem worden gebruikt om de informatie te duiden die van buiten het systeem komt. In elk systeem wordt dus een eigen taal gesproken en die is nodig om de buitenwereld te begrijpen. Het reduceren van onzekerheid wordt gezien als een belangrijke verklaringsgrond van interacties tussen mensen, omdat het streven gericht is op voorspelbaarheid en daarmee op het ontstaan van vertrouwen. Zonder diep in te gaan op de uitwerkingen van deze sociale systeemtheorie van Luhmann (1995) hebben we bovenstaande zienswijze toegepast door te veronderstellen dat burgers en de overheid in verschillende communicatiesystemen verkeren en dat er in de interactie tussen burgers en overheden in onderhavige initiatieven een nieuw systeem kan worden opgebouwd. Het proces waarlangs onzekerheden tussen

betrokkenen van een burgerinitiatief en vertegenwoordigers van de overheid langzamerhand plaats maken voor vertrouwen, waarbij er steeds meer een gedeeld begrip-
penkader ontstaat waaraan gerefereerd wordt, komt hierdoor centraal te staan. Dit is geen lineair proces, onder andere doordat elk van de betrokken actoren in dit proces zich bewust moet zijn van zijn achterban. De communicatie die nodig is om elkaars vertrouwen te winnen is niet dezelfde informatie die nodig is om het vertrouwen van de beleidsverantwoordelijken of de andere betrokkenen te winnen. De actoren in dit onderzoek verkeren elk in een schakelpositie: hun eigen communicatiesysteem van het dagelijks werk of de dagelijkse omgang met medestanders en het onderling geproduceerde communicatiesysteem.



FIGUUR 1. Dit schema geeft de stappen weer die een burgerinitiatief doormaakt, maar ook de stappen die EL&I doormaakt in haar ondersteunende rol. Behalve het doorlopen van de hele cyclus, kunnen er ook tussentijdse terugkoppelingen plaatsvinden, bijvoorbeeld toename van onderling vertrouwen kan tussentijds de verwachtingen beïnvloeden.

De focus van dit onderzoek naar burgerinitiatieven ligt op de resultaten en effecten van burgerinitiatieven en op de rol en bijdrage vanuit het ministerie van EL&I. Onderstaand conceptueel kader adresseert deze onderzoeksfocus. Dit schema is zowel van toepassing op (het verloop van) een burgerinitiatief als op (de rol en bijdrage van) een overheid zoals het ministerie van EL&I, waarin onzekerheid plaats maakt voor vertrouwen als gevolg van het ontwikkelen van een gezamenlijk begrippenkader. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de concepten van dit model verder worden toegelicht.

Verwachtingen

De verwachtingen van de initiatiefnemers en die vanuit het ministerie van EL&I over de te realiseren resultaten en effecten hoeven niet per se overeen te komen. De verwachtingen van initiatiefnemers zullen gekoppeld zijn aan hun idealen, dadendrang, eerdere ervaringen, etc. Verwachtingen van het ministerie van EL&I zullen te maken hebben met de beleidscontext waarin zij opereren, waarin beleidsdoelen zijn geformuleerd en verantwoording moet worden afgelegd over welke activiteiten en doelen zij ondersteunen, op welke wijze dat gebeurt en wat dat gaat opleveren.

Daarnaast worden verwachtingen in belangrijke mate gevormd door het interpreteren van de doelen en intenties van anderen in het licht van de eigen doelstellingen. Als de verwachtingen positief zijn, dan houdt dat in dat men elkaars doelen interpreteert als compatibel, dus in elkaars verlengde. Als de verwachtingen negatief zijn, dan kan dat veroorzaakt worden door een interpretatie waarin bijvoorbeeld de doelen van een burgerinitiatief worden gezien als particulier en slechts relevant voor een kleine groep. Of andersom, dat betrokkenen bij een burgerinitiatief het idee hebben dat vertegenwoordigers van een overheid een totaal ander doel nastreven dan zichzelf.

Uit eerdere analyses bleek dat rijksambtenaren soms het idee hebben dat burgers niet mee willen denken, dat zij met name aan hun eigen belang denken en daar niet boven uit kunnen stijgen (VROM, 2008). Omgekeerd hebben veel burgers een bepaald beeld van 'Den Haag' met bijbehorende verwachtingen zoals dat 'ze in Den Haag wel even denken te weten hoe het zit'. Deze verwachtingen over elkaar – of ze

nu terecht zijn of niet – kleuren in grote mate de onderlinge vertrouwensrelaties tussen rijksambtenaren en burgers.

Doelen

Ook de doelen van de initiatiefnemers en die vanuit het ministerie van EL&I zullen niet altijd overeenkomen. De doelen van de initiatiefnemers zijn wellicht meer lokaal van aard dan die van de rijksoverheid, die veelal maatschappijbrede doelen stelt. Bovendien denken initiatiefnemers vooral aan het (lokale) maatschappelijke doel zelf dat zij willen bereiken en niet of het past in het overheidsbeleid. Burgerinitiatieven dragen daarmee dus wel bij aan beleidsdoelstellingen, alleen past het vaak niet één op één in het beleid. Veel burgerinitiatieven kunnen daarnaast niet binnen één thema worden ingedeeld. Het verschil in abstractieniveau van de doelen en de integraliteit van burgerinitiatieven is voor ambtenaren en het systeem waarin zij opereren soms moeilijk te overbruggen (VROM, 2008).

Doelen zijn concreter dan idealen. Ze dienen om helderheid te scheppen welke resultaten men voor ogen ziet van een initiatief: een vast punt wat er voor zorgt dat de samenwerking niet alle kanten op zal schieten. Het formuleren van de doelen is belangrijk om de beleidscontext of de sociale gemeenschap te informeren over het initiatief. Het is dan ook niet eenvoudig om doelen zodanig te formuleren dat ze in één zin zowel de lokale gemeenschap als het beleidssysteem tevreden stellen.

In de interactie tussen de burgerinitiatieven uit de pilot en het ministerie van EL&I zal er meer vertrouwen zijn en is de kans op een soepele samenwerking groter als het burgerinitiatief vergelijkbare doelen heeft als het ministerie, of als het initiatief de doelen aanpast of zo formuleert dat ze passend zijn voor het ministerie. Naarmate er meer gecommuniceerd wordt ontstaan er veelal doelformuleringen waar alle partijen zich in kunnen vinden.

Vertrouwen

22

Het meest gebezigde onderscheid in de sociaalwetenschappelijke literatuur ten aanzien van het begrip vertrouwen is 'sociaal vertrouwen' en 'institutioneel vertrouwen'. Dit onderscheid past in het hierboven geschetste beeld van het 'eigen' en het 'gemeenschappelijk' communicatiesysteem, waarin respectievelijk sociaal en institutioneel vertrouwen accent krijgt. Sociaal vertrouwen duidt op vertrouwen tussen mensen, bij institutioneel vertrouwen gaat het om vertrouwen in de sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij (Giddens, 1991; Granovetter, 1985; Luhmann, 1979). In de praktijk zijn beide vormen van vertrouwen aan elkaar gerelateerd en kunnen ze elkaar versterken. Mensen die elkaar vertrouwen, geven zichzelf makkelijker bloot, zijn ontvankelijker voor andermans ideeën, accepteren meer afhankelijkheid en voelen minder noodzaak anderen te beheersen. Vertrouwen in instituties is gerelateerd aan hun invloed op het gedrag van individuele actoren en de mate waarin deze actoren de prescriptieve elementen van instituties accepteren. Congruentie tussen een institutie en de lokale cultuur speelt hierin een belangrijke rol (Ostrom, 1990). Als een institutie niet past bij de lokale cultuur, dan ontwikkelen zich eerder gevoelens van onbegrip en ontwikkelt zich een vervreemding van de institutie. In dit onderzoek zijn beide vormen van vertrouwen belangrijk, waarbij extra wordt gekeken naar institutioneel vertrouwen in de vorm van de (vertrouwens)relatie tussen de vijf burgerinitiatieven en het ministerie van EL&I. Kijkend naar de systeemtheorie van Luhmann betekent vertrouwen het verminderen van de 'dubbele contingentie'. Burgerinitiatieven en overheden zullen elkaar nooit volledig begrijpen omdat zij deels gesloten systemen voor elkaar zijn. Zij begrijpen wel van elkaar dat ze elkaar niet begrijpen. Zij delen zo met elkaar de onverwachte of onbepaalde situatie. De bewustheid van deze dubbele contingentie of de onbepaaldheid van de situatie vormt dan het startschot voor communicatie tussen een burgerinitiatief en de overheid.

De kenmerken van vertrouwen zijn: voorspelbaarheid, afhankelijkheid en reciprociteit/wederkerigheid (Bachmann, 2001; Lewicki et al. 1998, Luhmann, 1979). Deze kenmerken dragen bij aan onderling vertrouwen. Als bijvoorbeeld het gedrag van een ander goed in te schatten is, zal er meer vertrouwen in die ander ontstaan. Als verschillende partijen weten dat ze elkaar nodig hebben om iets te bereiken, zullen ze

elkaar eerder vertrouwen omdat handelingen over het algemeen in ieders belang zijn. Verder zal het bijdragen aan het onderling vertrouwen als betrokken partijen hun onzekerheden en kwetsbaarheden (durven) laten zien. Enerzijds is dit een blijk van vertrouwen in elkaar en anderzijds biedt het duidelijkheid over de mogelijkheden en beperkingen. En duidelijkheid leidt tot grip op of zekerheid over de situatie. Tenslotte draagt wederkerigheid bij aan vertrouwen. Als iemand merkt dat zijn/haar bijdrage wordt 'beloond' met een bijdrage van de ander, zal er meer vertrouwen tussen hen ontstaan. En andersom draagt meer vertrouwen bij aan wederkerigheid. Dat wil zeggen dat het vertrouwen dat jouw bijdrage wordt beloond met een bijdrage van de ander, stimuleert om ook daadwerkelijk bij te dragen. Volgens Putnam (1993) gaat het bij dit laatste met name om een specifieke vorm van wederkerigheid, namelijk 'diffuse reciprociteit'. Dit betekent dat mensen erop vertrouwen dat er wederkerigheid is en die niet van te voren willen regelen. Maar er is volgens Putnam nog een tweede vorm van reciprociteit, 'balanced reciprocity'. Deze vorm komt voor in een sfeer van gebrek aan vertrouwen. Mensen willen de wederkerigheid van te voren regelen en vastleggen, hetgeen vervolgens voor hen wel weer meer vertrouwen in de samenwerking geeft.

23

Samenwerking

Om initiatieven te realiseren wordt er actie ondernomen met betrekking tot het doel van het initiatief zelf, maar ook ten aanzien van andere partijen die al dan niet betrokken zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van een alternatief plan, het mobiliseren van bewoners/vrijwilligers, het zoeken van medestand, het zoeken van financiering, lobbyen, het indienen van subsidieaanvragen, het maken van een website en het organiseren van activiteiten (zie ook Van Dam et al, 2010).

Hierbij wordt vaak samengewerkt met andere mensen en partijen, zoals de lokale bevolking, maatschappelijke organisaties en overheden. Als er meer partijen betrokken worden, nemen controlemogelijkheden af, niettemin kan de slagkracht toenemen. Het betrekken van meer partijen kan ondanks het creëren van onzekerheid het vertrouwen versterken, omdat het particulier belang minder ruimte zal krijgen ten opzichte van algemene doelstellingen waar geen meningsverschillen over bestaan. Naarmate een samenwerking langer duurt en zich intensiever voltrekt zullen de partners in de sa-

menwerking elkaar beter gaan verstaan. Definities, concepten en begrippen krijgen daarvoor een meer gedeelde betekenis.

De verschillen tussen de werkwijze van het overheidssysteem en van burgerinitiatieven brengen onzekerheden met zich mee en maken dientengevolge samenwerken ingewikkeld. Of, de mate waarin en hoe er wordt samengewerkt tussen een burgerinitiatief en de rijksoverheid (in dit geval het ministerie van EL&I) is mede afhankelijk van het onderlinge vertrouwen. Er zal meer samenwerking zijn als er meer onderling vertrouwen is. En meer onderling vertrouwen als er minder verschillen zijn of als de verschillende werelden kunnen worden overbrugd. Maar ook de wijze van samenwerken hangt af van het vertrouwen dat beiden in elkaar hebben. Bij veel onderling vertrouwen zal er vooral met het coördinatiemechanisme ‘Handshake’ worden samengewerkt (Douma en Schreuder, 2002). Bijvoorbeeld aan de hand van diffuse reciprociteit (Putnam, 1993), welke kan worden gezien als een *informele samenwerking* waarbij mensen er op vertrouwen dat er wederkerigheid is en deze niet van te voren willen regelen en vastleggen. Andere elementen in dit mechanisme zijn gedeelde normen en waarden en onderlinge aanpassing. Bij weinig onderling vertrouwen zal eerder worden samengewerkt aan de hand van het mechanisme ‘Handbook’. Dit is een *formele vorm van samenwerking*, waarbij het maken van afspraken op papier en formele regels belangrijk zijn en worden gezien als manieren om het gebrek aan onderling vertrouwen op te krikken (Salverda et al, 2009).

In dit onderzoek hebben we specifieke aandacht voor de rol vanuit de rijksoverheid, dat wil zeggen voor de mate waarin en wijze waarop een burgerinitiatief en het ministerie van EL&I in de pilot met elkaar samenwerken. Er zijn allerlei rollen die overheden bij samenwerking met burgerinitiatieven kunnen innemen, variërend van het serieus nemen en erkennen van burgerinitiatieven, het aangaan van een vertrouwensrelatie, meedenken, meefinancieren, ruchtbaarheid geven, beleidsmatig verankeren van een burgerinitiatief, tot het overnemen van een burgerinitiatief.

Resultaten

Resultaten ontstaan als gevolg van de acties en eventuele samenwerking van het initiatief. Resultaten zijn ‘reconstructies’ van het gebeurde in het licht van de doelstellingen

van waaruit men is vertrokken. Burgerinitiatieven zijn naast fysieke doelen vaak bewust gericht op andere, sociale en/of culturele waarden. Daarbij kan gedacht worden aan sociale cohesie (sociale binding) en verbondenheid met de plek (ruimtelijke binding).

Resultaten zijn soms op korte termijn al zichtbaar, maar vaak is er vrij veel tijd nodig voor het uitkristalliseren van resultaten. Dit maakt het voor overheden soms lastig om in zee te gaan met burgerinitiatieven. Ook het feit dat er geen garantie is dat een burgerinitiatief een bepaald resultaat zal opleveren, maakt ondersteuning van burgerinitiatieven door overheden moeilijk (zie ook VROM, 2008). Of de investering van gemeenschapsgeld in het burgerinitiatief wel kan worden verantwoord, is een leidende vraag voor overheidsambtenaren. Eerdere studies (Van Assche et al., in voorbereiding) laten zien dat er een sterke neiging is om succesverhalen te construeren na afloop van een project.

Effecten

De invloed van het burgerinitiatief op zijn omgeving kan worden gezien als effecten. Waar resultaten gerelateerd zijn aan nagestreefde doelen, zijn effecten niet altijd bewust bedoeld. Sommige (of misschien wel vele) effecten zijn afhankelijk van hoe het traject is verlopen en zijn eigenlijk min of meer vanzelf ontstaan. Soms loopt het initiatief anders dan verwacht en leidt het tot onverwachte effecten. Ook kan een burgerinitiatief met name gericht zijn op fysieke resultaten maar kunnen er als vanzelf sociale effecten ontstaan. Te denken valt aan organisatorische en bestuurlijke ervaring die elders of op andere momenten weer kan worden ingezet, weerbaarheid voor ontwikkelingen die op een groep mensen afkomen, nieuwe (zuster)initiatieven, inspiratiebron voor anderen om een initiatief op te starten, nieuw concept of gedachtegoed ten aanzien van de wijze waarop met landschap kan worden omgegaan, etc.

Belangrijk om op te merken is dat het benoemen van de effecten afhankelijk is van wat de verschillende partijen en mensen er zelf onder verstaan. De initiatiefnemers kunnen andere effecten zien en belangrijk vinden dan bijvoorbeeld het ministerie van EL&I en vice versa.



3 DE HEIMANSHOF



Introductie

Het initiatief ‘Natuurontwikkeling in de Haarlemmermeer’ wordt ondernomen vanuit de heemtuin De Heimanshof in Hoofddorp en wordt getrokken door de parttime beheerder, Franke van der Laan. Het hoofddoel van dit burgerinitiatief is een meer duurzame samenleving. Hieraan wil de initiatiefnemer bijdragen door gedragsverandering bij mensen te bewerkstelligen. Om de motivatie op te brengen om duurzaam gedrag te vertonen, is volgens hem meer kennis over en betrokkenheid bij de natuur in de directe leefomgeving nodig. Daarom organiseert hij activiteiten ten behoeve van bewustwording en actieve betrokkenheid van mensen. Dit zijn met name activiteiten waarbij zo veel mogelijk verschillende groepen mensen actief meewerken aan natuurontwikkeling en natuurbeheer in Haarlemmermeer. Jaarlijks wil hij een structurele inzet van ca. 10.000 vrijwilligersmandagen realiseren.

De Heimanshof is een heemtuin van 1,7 ha in Hoofddorp, die in 2010 35 jaar bestond. De tuin bestaat uit 150 landschapjes met planten en bijbehorende fauna uit heel Nederland. In deze natuurinstructie-tuin krijgen per jaar 5.000 tot 8.000 basisschoolleerlingen natuuronderwijs. Daarnaast bezoeken jaarlijks 3.000 tot 8.000 volwassenen de tuin. De tuin wordt sinds 1985 door een vrijwilligersorganisatie – de vereniging Vriendenkring De Heimanshof – ingericht en beheerd, onder leiding van een parttime beheerder. Deze vrijwilligersorganisatie heeft momenteel 900 leden waarvan 50 tot 80 in de tuin of de organisatie actief zijn.

Naast de inrichting en het beheer van de tuin wil de vereniging het belang van ecologie en natuur in bredere zin onder de aandacht te brengen. Dat gebeurt van oudsher in de vorm van cursussen en lezingen. Vanaf 2004 zijn deze activiteiten, op initiatief en onder leiding van de nieuwe beheerder, uitgebreid tot een ambitieus programma in de gehele gemeente Haarlemmermeer, dus ook buiten de heemtuin.

Activiteiten en ontwikkeling

Activiteiten

De activiteiten van het initiatief vanuit De Heimanshof zijn vooral gericht op het ac-

tief betrekken van mensen bij de natuur in de Haarlemmermeer. De activiteiten zijn in te delen in vijf groepen:

1. Met de heemtuin wordt *een voorbeeld gegeven van hoe mooi en gevarieerd openbaar groen in de Haarlemmermeer ingericht kan worden*. De tuin is een toegankelijke kennismaking met natuur. Er zijn rondleidingen en lezingen en er worden bijna dagelijks natuurlessen en schooltuinprogramma's gegeven door het Natuur en Milieucentrum Haarlemmermeer aan de 75 basisscholen in de gemeente.
2. Om de *bekendheid met en waardering voor de natuur in de Haarlemmermeer te bevorderen*, schrijft de beheerder sinds 2004 een wekelijkse column in de lokale krant over bijzondere flora en fauna in de Haarlemmermeer. Het doel is om meer bekendheid, inzicht, waardering en betrokkenheid te genereren voor de lokale natuur en voor (de doelen van) de heemtuin. Verder is het de bedoeling om lezers te prikkelen om zelf natuurwaarnemingen te doen en door te geven, en om ecologische 'goodwill' te genereren om andere initiatieven uit te bouwen.
3. Door het aanleggen van educatieve wandelpaden in het Haarlemmermeerse Bos – zoals het Insectenpad, het Bomenpad, het Natuurpad, de Orchideeënroute en het Laarzenpad – probeert het burgerinitiatief interessante *ecologische en cultuurhistorische thema's en locaties toegankelijker te maken*. Het doel is om op den duur 20-40 routes uit te zetten.
4. Om *kinderen en jongeren actief bij natuur te betrekken* heeft het initiatief de Jeugd-natuurclub opgericht met een wekelijks groentetuinproject en een maandelijks activiteitenprogramma. Daarnaast zijn er ook schooltuinactiviteiten en worden er voor jongeren activiteiten zoals maatschappelijke stages georganiseerd. Verder is in samenwerking met andere partijen het natuurspeelbos 'Robin Hood' aangelegd.
5. *Mensen worden gestimuleerd om actief mee te doen in natuurontwikkeling en -beheer*. Deze activiteit van het initiatief is gegroeid uit de landelijke Natuurwerkdagen. In projecten worden individuen, groepen, bedrijven, maatschappelijke organisaties, etc. actief betrokken bij het inrichten en beheren van natuur in de Haarlemmermeer. Voorbeelden van groepen vrijwilligers die actief meewerken aan natuurontwikkeling en natuurbeheer zijn:
 - Deelnemers van Jobhouse of het Haarlemmermeers Leerwerkbedrijf
 - Groepen via de Geestelijke Gezondheidszorg, zoals de Acute Dag Opvang van de GGZ inGeest

- Mensen via individuele re-integratietrajecten van de Reclassering
- Mensen via de verslavingszorg
- Medewerkers van bedrijven (zoals RWE, RICOH, OMRON en Intel) met een programma voor Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen of vanwege teambuilding
- Leden van Rotaries en Lion's clubs
- Vrijwilligers tijdens de Nationale Natuurwerkdag die in samenwerking met Landschap Noord-Holland wordt georganiseerd.

Ontwikkeling

De vereniging Vriendenkring De Heimanshof wil met de heemtuin het belang van ecologie en natuur in bredere zin onder de aandacht te brengen. Dat gebeurt van oudsher in de vorm van cursussen en lezingen in de tuin. Toen de initiatiefnemer in 2004 beheerder werd, is de aanpak drastisch veranderd. De activiteiten werden veel ambitieuzer en werden uitgebreid tot een programma in de gehele gemeente Haarlemmermeer.

De ideeën en aanpak van de initiatiefnemer vinden hun oorsprong in zijn ervaringen met door hem getrokken milieuacties in Ouderkerk a/d Amstel begin jaren '70. Momenteel bouwt hij in de Haarlemmermeer voort op zijn aanpak van toen. Deze aanpak is volgens hem gebaseerd op een 'groeimodel', het aanbieden van 'handelingsperspectieven' en intensieve communicatie (zie ook Salverda en Van Dam, 2010). Tijdens zijn activiteiten met vrijwilligers in de Haarlemmermeer is bijvoorbeeld gaandeweg het ambitieuze plan gegroeid om alle gebieden die zijn ontwikkeld met elkaar te verbinden tot een Gemeentelijke Ecologische Hoofdstructuur. En jaarlijks wil hij het aantal vrijwilligers en hectares verdubbelen. Om dit te bereiken gaat de initiatiefnemer samenwerkingsverbanden aan met overheden, maatschappelijke organisaties zoals scholen en de GGZ, en grote bedrijven zoals Intel.

Door de grote groei van het aantal projecten en vrijwilligers vanaf 2009 voelde het vrijwilligersbestuur van de heemtuin De Heimanshof zich in februari 2011 niet meer in staat om de verantwoordelijkheid op zich te nemen. Daarom is de Stichting M.E.E.R. Groen opgericht voor de professionaliseringsslag die nodig is voor de verdere uitbouw van het aantal projecten en vrijwilligers. Deze stichting wordt gedragen door mensen uit het bedrijfsleven en politiek en maatschappelijke instellingen, die ervaring hebben

met maatschappelijke participatie en het runnen van een professionele organisatie. In 2011-2012 worden de bestaande projecten van de initiatiefnemer geleidelijk overgedragen naar deze stichting. M.E.E.R. Groen staat niet alleen voor Meer (kwalitatief hoogwaardig) Groen. Met deze naam wordt tevens een link gelegd met de oorsprong van het initiatief in de Haarlemmermeer en vooral met de 4 doelen die worden nagestreefd: namelijk het bereiken van Maatschappelijke, Ecologische, Economische en Recreatieve meerwaarden. Daarnaast is de initiatiefnemer bezig met het professionaliseren van de activiteiten door een aantal ZZP-ers in te zetten.

Samenwerking

Het initiatief gaat vele samenwerkingsvormen aan met maatschappelijke organisaties, vrijwilligersorganisaties en bedrijven om het bereik en de omvang in aantallen mensen, thema's en hectares van de vrijwilligersprojecten elk jaar weer te kunnen vergroten. Een voorbeeld hiervan is de intensieve samenwerking met GGZ inGeest om groepen van de Acute Dag Opvang wekelijks te begeleiden. Andere voorbeelden zijn de samenwerkingen met alle middelbare scholen in de gemeente om maatschappelijke stages te verzorgen, met een basisschool om het natuurspeelbos 'Robin Hood' aan te leggen en met internationale bedrijven zoals Intel die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen. Daarnaast werkt het initiatief intensief samen met overheden, waarover hieronder kort op wordt ingegaan per overheid.

Gemeente Haarlemmermeer

Het initiatief probeert de activiteiten af te stemmen op wat de gemeente voor ogen heeft. Aan de andere kant probeert de gemeente ruimte te bieden voor dergelijke initiatieven in de openbare ruimte. Er is daarom veel overleg en samenwerking met de 'poldercoloog' van de gemeente, die zich sinds 2007 beleidsmatig bezighoudt met natuur en het betrekken van burgers daarbij. Deze overleggen worden ad hoc gevoerd, naar aanleiding van concrete projecten van het initiatief, bijvoorbeeld over het inzaaien van bloemrijke akkerranden, het planten van bloembollen, het aanleggen van amfibie-enpoelen, orchideeënweides en educatieve wandelpaden en het plaatsen van insectenhôtels. Het initiatief wil ook natuureilanden met elkaar verbinden doornatuurstroken, om uiteindelijk een Gemeentelijke Ecologische Hoofdstructuur te creëren. Ook hier-

over zal uitvoerig met de gemeente overlegd worden.

De relatie en samenwerking met de gemeente is op zich positief, maar soms ook lastig. Het wordt bemoeilijkt doordat het vigerende natuurbeleid uit 1996 stamt en vrij globaal is, waardoor de positie van de gemeente met betrekking tot natuur niet altijd duidelijk is voor de initiatiefnemer. Er wordt gewerkt aan nieuw natuurbeleid, maar dat is nog niet in de definitieve fase. Naast onduidelijkheid schept dit echter ook ruimte om nieuwe initiatieven te kunnen ontplooiën, buiten het gangbare groenbeleid.

Ook de samenwerking tussen de polderecoloog en de initiatiefnemer verloopt niet altijd soepel. Hoewel de doelstellingen van een grotere rol van ecologie en burgerbetrokkenheid in het openbaar groen grotendeels parallel lopen, kan de initiatiefnemer vanuit zijn positie zich grotere vrijheden permitteren dan de formele rol van de polderecoloog toestaat. Toch is door hun samenwerking veel gerealiseerd ten aanzien van de kwaliteit en diversiteit van het openbaar groen en de betrokkenheid van burgers daarbij.

Voor de financiering van de projecten werkt het initiatief veel samen met het gebiedsmanagement van de gemeente Haarlemmermeer. De samenwerking met gebiedsmanagers verloopt goed. Het gaat om ad hoc projecten die in deelgebieden gezamenlijk worden gerealiseerd (zoals het natuurspeelbos 'Robin Hood') en die worden gefinancierd vanuit wijkbudgetten, het fonds Wijken en kernen, het Rayonbeheer en het WMO Innovatiefonds. De gemeente heeft bijvoorbeeld 40.000 euro bijgedragen aan projecten in 2009-2010 en hetzelfde bedrag in het seizoen 2010-2011.

De initiatiefnemer is momenteel op zoek naar structurele financiële ondersteuning door de gemeente, en naar een structurele positie c.q. adviesfunctie ten aanzien van het gemeentelijke natuurbeleid. Dit laatste bijvoorbeeld door een Groengroep op te richten (waarin De Heimanshof één van de leden is), die een formele adviesfunctie heeft bij inrichting en beheer van het openbaar groen en recreatiegebieden. Ook streeft de initiatiefnemer naar structurele afspraken met de gemeente over het vervolgbeheer van de terreinen die met de vrijwilligers zijn aangepakt. De gemeente werkt momenteel aan een notitie over bewonersparticipatie, waarin de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden worden vastgelegd, en ook de randvoorwaarden waarbinnen bewonersparticipatie mogelijk is. Daarbij wordt dan ook de financiële inbreng van de gemeente op een vaste basis geregeld. Dit is dan ook van toepassing

voor de initiatieven vanuit De Heimanshof. Volgens de gemeente is het belangrijk om op deze manier een goede set afspraken te maken om het wederzijds vertrouwen te bevorderen.

Recreatieschap Spaarnwoude

Het initiatief heeft een goede samenwerkingsrelatie met het Recreatieschap Spaarnwoude. Ze werken met name samen ten behoeve van de planning, de voorbereiden van de grondwerkzaamheden en de afstemming van het vervolgbeheer in projecten. Met het Recreatieschap is momenteel 23 ha in ontwikkeling gebracht. Het Recreatieschap Spaarnwoude heeft ook financiële bijdragen (5000 euro in 2009-2010 en 14.000 euro in 2010-2011) aan projecten geleverd.

Samenwerkingsproject onder leiding van de provincie Noord-Holland

Onder leiding van de provincie Noord-Holland is – op initiatief van de beheerder – samen met het ministerie van EL&I, het Recreatieschap Spaarnwoude en de gemeente een driejarig project opgestart (van 2010 tot 2013) om de meerwaarde van het initiatief op ecologisch, recreatief en participatief gebied te achterhalen. Het ministerie van EL&I co-financiert het 1e jaar, de provincie het 2e en 3e jaar.

Ministerie van EL&I

Naast ambtelijke inzet ondersteunt het ministerie van EL&I het initiatief financieel om tot de uitvoering van de plannen te komen. Het gaat om een bedrag van 50.000 euro. De ambtelijke inzet bestaat vooral uit steun – in de vorm van advies en begeleiding – ten behoeve van de inbedding van het initiatief in de lokale en regionale beleidssetting. In dat kader ondersteunde de EL&I ambtenaar bijvoorbeeld het realiseren van het hierboven genoemde samenwerkingsproject met de provincie, gemeente en het recreatieschap.

Resultaten en effecten

Inmiddels meet het ingerichte areaal buiten de heemtuin 35 ha. Het is tot op heden gelukt om jaarlijks het aantal deelnemers en de aan te pakken oppervlakte te verdubbelen. In 2008 werd er bijvoorbeeld met 380 vrijwilligers (mandagen) aan 2,5 ha

<i>Jaar</i>	<i>Wijk</i>	<i>Euro</i>	<i>Oppervlakte</i>	<i>Deelnemers</i>	<i>Resultaten</i>
2000	Fruittuinen	0	0.5 ha	15 * 10	Natuurstrook
November 2004	H'dorp Noord	1600	0.2 ha	25	16.000 bollen
April 2005	Wandelbos	3000	1 ha	35	20.000 bollen + 2000 vaste planten
November 2005	H'dorp Oost	2000	1 ha	25	20.000 bollen + 1000 vaste planten
Maart 2006	Overbos	500	0.75 ha	10	Akkerkruiden ingezaaid
November 2006	Overbos	400	0.5 ha	10	Akkerkruiden ingezaaid
November 2007	Overbos	6000	0.5 ha	40	60.000 bollen
November 2007	Bomen- en Insectenpad	3500	4 km	75	25.000 bollen + 4000 vaste planten, bomen en struiken
November 2007	Overbos	1500	0.5 ha	15	Akkerkruiden ingezaaid
November 2008	Floriande	17000	2.5 ha	380	0.5 ha Akkerkruiden; 0.75 ha weidekruiden, 1.25 ha orchideeënweide en moerasplanten; 65.000 bollen
2009 / 2010	Floriande, Overbos, Bornholm, Groene Weelde, Zuidrand Groene Carré	47000	13.5 ha	1500	1.75 ha bloemenweide; 120.000 bollen; schelpenpad (500m); 2 amfibieënpoeien; ecologische oevers; 3 orchideeënweides; natuurspeelbos; insectenhotel- en egelhotelbouwprojecten
2010 / 2011	Haarlemmermeer	11600	17 ha	3500	2 natuurspeelplaatsen, 13 ha bos en orchideeënweide; 50 insectenhôtels; vervolg Groene Carré-project; boomweggeefdag; orchideeënoevers; toegepast biologieonderwijs; beheer 18 ha van eerder ontwikkelde gebieden

gewerkt. Voor de inrichting van de projecten van 2009 en 2010 zijn 1.500 mandagen geïnvesteerd in 13,5 ha en in de periode 2010-2011 is daar 17 ha aan toegevoegd. Het lukte tot dusver om jaarrond het beheer van alle gerealiseerde gebieden bij te houden.

Het uiteindelijke doel van het initiatief is gedragsverandering bij mensen ten behoeve van een meer duurzame samenleving. Dit wil de initiatiefnemer realiseren door meer bewustwording van en actieve betrokkenheid bij de natuur en het landschap in de Haarlemmermeer. Een resultaat van het initiatief is dan ook de educatie en bewustwording van kinderen, jongeren en volwassen deelnemers aan de natuurontwikkelings- en natuurbeheeractiviteiten. Deze activiteiten brengen tevens allerlei positieve effecten met zich mee, zoals de gunstige invloed op de fysieke, cognitieve, sociaal-emotionele en maatschappelijke ontwikkeling en gesteldheid van de deelnemers. Voorbeelden van dergelijke effecten zijn de bijdrage aan re-integratie trajecten van de verslavingszorg en de Reclassering en de bijdrage aan de Acute Dagopvang van cliënten van de GGZ. Met alle mentale en fysieke gezondheidseffecten van dien en met allerlei sociaal-maatschappelijke effecten als meer sociale contacten en betere aansluiting met het maatschappelijke leven.

Tot slot werd het initiatief benaderd door het televisieprogramma 'Aanpakkers' en werd in deze serie in januari 2011 een aflevering over het initiatief uitgezonden.

Zie in het schema hiernaast de resultaten ten aanzien van natuurontwikkeling sinds 2004.

Facilitatie door EL&I

Financiële bijdrage

Het ministerie heeft het initiatief financieel ondersteund met € 50.000 euro. Een klein deel daarvan is gebruikt voor administratieve overhead. Een deel is aangewend voor twee projecten met het Recreatieschap Spaarnwoude (Gekantelde percelen en de Groene Weelde). Deze projecten hebben veel potentie voor de inzet van vrijwilligers en ook om de ecologische en recreatieve waarde van de gebieden te verhogen. De bijna verdubbeling van de inleg van het Recreatieschap met dit geld is volgens de initiatiefnemer daarom een goede investering. Een vergelijkbaar geldbedrag is bedoeld voor het beheer van de 35 ha gebieden die de initiatiefnemer vanaf 2004 tot heden samen met vrijwilligers heeft aangepakt. Omdat er nog geen regeling met de gemeente is voor de meeste van deze gebieden, is dit geld ingezet als een overgangsoptlossing naar een structurele regeling met de gemeente. Verder is een substantieel bedrag bedoeld voor het bouwen, begeleiden en voor materiaalkosten voor insectenhôtels. Tot slot wordt het grootste deel van het geld besteed aan het Kai Munk project, waarbij deze middelbare school in het kader van de biologielessen en maatschappelijke stages meewerkt aan het ecologisch herinrichten van de Geniedijk.

Ambtelijke ondersteuning

De EL&I ambtenaar heeft veel overleg met de initiatiefnemer gehad (ongeveer 10 keer), regelmatig met andere partijen zoals de gemeente of de provincie erbij. Verder is er frequent mailcontact geweest en hebben de EL&I ambtenaar en de initiatiefnemer afgestemd via de telefoon.

“Ik ben vooral nagegaan waar enerzijds de behoeften van Franke [de beheerder] aan ondersteuning lagen, wel die waren onuitputtelijk, en anderzijds vond ik het interessant om te verkennen waar je vanuit het rijk kan faciliteren en interveniëren en beïnvloeden met name bij andere overheden met respect voor de rol/verantwoordelijkheid van iedere overheid.”

EL&I ambtenaar

De hoofddoelen van de ondersteuning waren om het initiatief een meer duurzame positie te verschaffen bij de andere partijen, vooral overheden, en om met de initiatiefnemer te verkennen hoe zijn aanpak breder uitgerold kan worden, hoe het meer bekend-

heid kan krijgen. De ondersteuning verliep goed, maar met horten en stoten, omdat de behoefte aan geld schoorvoetend door EL&I werd ingevuld. Het geld was een motor om andere overheden ook te laten deelnemen en om het initiatief een duurzame positie te verschaffen. Doordat het geld op zich liet wachten, haperde op een bepaald moment de facilitatie en ook de bereidheid bij anderen om de initiatiefnemer in een duurzamer positie te brengen.

Het contact tussen de EL&I ambtenaar en het initiatief verliep over het algemeen goed. De initiatiefnemer is een zeer gedreven en ondernemende persoon. Hij krijgt veel voor elkaar, doordat hij erg inspirerend en charismatisch is, mensen en activiteiten goed aan elkaar kan verbinden en kansen grijpt waar mogelijk. Maar hij kan ook overvragen en te veel of te vlug willen van overheden. Bovendien werkt hij niet altijd via de formele kanalen, hetgeen onduidelijkheid kan veroorzaken bij overheden en andere organisaties.

Kennis

Naast het geld en het overleggen en afstemmen met de EL&I ambtenaar, was het uitzetten van een helpdeskvraag een waardevolle mogelijkheid voor het initiatief. Deze vraag heeft geresulteerd in een publicatie over de aanpak van het burgerinitiatief (zie Salverda en Van Dam, 2010). De verspreiding van deze publicatie heeft als doel om de aanpak van het initiatief een bredere bekendheid en tevens navolging te geven.

Bijdrage van de facilitatie aan het initiatief

De ondersteuning van EL&I is een grote impuls voor het initiatief geweest. Met name voor de relatie en samenwerking van het initiatief met de gemeente, provincie en andere (semi) overheden. De relatie met de gemeente was in een impasse terecht gekomen, waarvoor het Hoofd Gebiedsmanagement van de gemeente was gaan bemiddelen. De aandacht, waardering en steun vanuit EL&I voor het initiatief leidde tot extra inzet om de relatie te verbeteren. En doordat de EL&I ambtenaar in gesprekken tussen de gemeente en de initiatiefnemer ondersteuning bood, zijn een aantal dingen vlot getrokken.

De facilitatie van EL&I heeft verder doorslaggevende invloed gehad op het resultaat van de gesprekken die de initiatiefnemer reeds met het recreatieschap en de provincie voerde over een samenwerkingsproject.

“Ik heb toen in een vergadering aangegeven (red. met EL&I, de provincie, het recreatieschap, Mainport en Groen en Landschap Noord-Holland) dat ik sterke behoefte had aan meer dan ad hoc steun, om aspecten van mijn aanpak te bewijzen, namelijk de ecologische, recreatieve en maatschappelijke voordelen tegen gelijke of lagere inrichtings- en beheerkosten. Ik heb toen 3 jaar financiering gevraagd om dit te bewijzen. EL&I heeft toen zeer snel voor het eerste jaar co-financiering toegezegd, en de provincie vervolgens hetzelfde bedrag, verdeeld over jaar 2 en 3.” Initiatiefnemer

De betrokken EL&I ambtenaar zag het dus als zijn taak om de initiatiefnemer een meer duurzame positie te verschaffen ten aanzien van de (semi)overheden in de lokale en regionale beleidssetting. Daarin is hij naar eigen zeggen maar deels geslaagd, omdat er wel meer erkenning kwam voor het initiatief door bijvoorbeeld de gemeente en de provincie, maar er van een duurzame verbetering van de positie van de beheerder van De Heimanshof richting het gemeentelijke beleid en beheer nog geen sprake is. *De inbedding is nog niet geëffectueerd*, aldus de EL&I ambtenaar.

Concluderende opmerkingen

In deze casus doet zich het klassieke dilemma voor van een initiatiefnemer die met groot enthousiasme vele projecten begint, en die te maken krijgt met een gemeente die verplicht is tot zorgvuldigheid en het afleggen van verantwoording. Ondanks de verschillende organisatie-logica's en verantwoordelijkheden en de fricties die daar soms uit voortkomen, hebben de initiatiefnemer en de gemeente – samen met vrijwilligers en andere partijen – vele activiteiten gerealiseerd die de kwaliteit en diversiteit van de groene openbare ruimte verbeteren. De aandacht en facilitatie vanuit EL&I heeft onder meer bijgedragen aan de verbetering van de relatie tussen het initiatief en de gemeente, die op een bepaald moment door de verschillende werkwijzen in een impasse terecht was gekomen.

Naast de ambtelijke ondersteuning waren de inbreng van kennis en geld belangrijke elementen. Het is opmerkelijk dat de provincie een principetoezegging heeft gedaan van dezelfde orde van grootte als de EL&I subsidiering. Het maakt duidelijk dat hier sprake is van 'driebanden', het verkrijgen van erkenning via de band van de rijks- en

provinciale overheid. Uiteraard was dit proces al gaande in de samenwerking met Recreatieschap Spaarnwoude en Landschap Noord-Holland, maar de inzet vanuit EL&I heeft het verkrijgen van erkenning in een stroomversnelling gebracht. Het geld heeft twee werkingssferen, ten eerste de benutting ervan voor de verdere ontwikkeling van het initiatief, en ten tweede de symbolische betekenis ervan ten aanzien van het commitment met het initiatief. Die laatste kan wel eens belangrijker zijn dan de eerste. Het regelen van het geld bij EL&I zorgde intern wel voor de nodige problemen, die naar zeggen van de EL&I ambtenaar maar moeilijk uit te leggen waren aan de initiatiefnemer. Desondanks is de ambtenaar er in geslaagd om het proces in goede banen te leiden en om de financiële ondersteuning ten goede te laten komen aan het initiatief.



4 GRENSBELEVING



Introductie

Het initiatief ‘Grensbeleving’ wordt ondernomen door een aantal leden van de Loakstenen ⁶ en begraafplaatsencommissie van de Stichting Historische Sociëteit Enschede-Lonneker (SHSEL). Sinds 2001 zijn zij actief met het fotograferen en beschrijven van de rijksgrenstenen rondom Enschede. Tijdens deze inventarisatie kwamen ze door mooie stukjes natuurgebied en merkten ze dat er nog een klein stukje Commiezenpad in tact was. Commiezenpaden zijn oude paden die van grenspaal tot grenspaal liepen, waarover vroeger de grenspatrouille liep. De leden van de commissie, Harry van der Sleen en Hyls Heeringa, vonden het zonde dat niet meer mensen daar weet van hadden en vroegen zich af wat ze konden doen. Toen ontstond bij hen het idee om er een wandelroute van te maken: het pad kon dan weer hersteld worden en doorgetrokken naar waar het al helemaal verdwenen was, zodat een wandeling van paal tot paal zou ontstaan. Mensen konden dan kennis maken met het Commiezenpad en de grensstenen en bovendien zou het ook hun eigen werk vergemakkelijken.

Hun plan bleek gemakkelijker gezegd dan gedaan en onder invloed van een aantal ontwikkelingen, zoals beperkte medewerking van grondeigenaren en voorwaarden van verschillende partijen die betrokken raakten, ontstond er een alternatief: een grensbelevingsroute in de vorm een thematisch fietspad die door het grensgebied slingert, waarbij informatie en speuro opdrachten via sms en audio verkregen kunnen worden. Later raakte het ministerie van EL&I betrokken, waardoor opnieuw mogelijkheden ontstaan voor het originele plan om een deel van het oude Commiezenpad te herstellen en als wandelpad te laten fungeren.

Activiteiten en ontwikkeling

Nadat het idee was ontstaan bij de leden van de Loakstenencommissie om het oude Commiezenpad te herstellen en te gebruiken als wandelpad, hebben ze contact gezocht met gemeente Enschede. Na een eerste contact met een bekende van één

⁶ ‘Loakstenen’ is Twents voor grensstenen.

van de initiatiefnemers die bij de gemeente werkte, zijn ze terechtgekomen bij afdeling milieueducatie. Ook werd er een medewerker van Leader+ ⁷ betrokken om de mogelijkheden van financiering te verkennen. Vanuit Leader+ waren er enkele voorwaarden: het moest om particuliere initiatieven gaan en het project moest een grensoverschrijdend karakter hebben. De initiatiefnemers zagen geen probleem om aan die eisen te voldoen. Het betrof namelijk een grenspad en ze hadden contacten met de Heimatverein Alstätte, waar ze ook al eerder een project mee hadden gedaan. Daarbij kregen ze de indruk dat ze precies op het goede moment kwamen; vanuit Leader+ leken ze te wachten op dit soort initiatieven.

In diezelfde periode had één van de initiatiefnemers in de krant gelezen dat in het gebied een ruilverkaveling gaande was. Hij heeft vervolgens contact gezocht met de desbetreffende organisaties, DLG en Stawel, en is daar op bezoek geweest met iemand van Leader+ om te kijken of ze soms een strookje konden krijgen waarover ze het pad konden aanleggen. Toen bleek dat ze te laat waren, de ruilverkaveling was net helemaal rond.

De volgende stap was het bekijken van de route en het verkennen van de bereidheid van de afzonderlijke grondeigenaren. Eén van de initiatiefnemers:

“Ik had in eerste instantie het naïeve idee dat er wel een strook ‘niemandsland’ was van 1 m. ofzo, maar dat bleek dus helemaal niet zo te zijn. Precies tot aan de grenspaal is het land verkocht wat particulier verhandeld kan worden. In het noordelijke stuk van het traject is de huizenbouw tot aan de grenssteen. Als je de grenssteen wilt bekijken moet je tussen de afrikaantjes door lopen en toestemming vragen van de mensen. Dan moeten we dus in gesprek gaan met de eigenaren.”

Er is toen contact gezocht met een aantal eigenaren, waarover Overijssels landschap en een Duits zoutwinbedrijf. De bereidheid bij de één was groter dan bij de ander. Uit de korte verkenning bleek dat ze niet van grenspaal tot grenspaal konden gaan. De oplossing was om alleen die palen op te nemen die via de openbare weg bereikbaar waren. Van de 85 grensstenen, zouden er dan nog 15 overblijven die bezocht konden worden. In de tussentijd waren er een aantal partijen aangeschoven, waaronder de Duitse ste-

⁷ Leader+ is een Europees subsidieprogramma.

den Ahaus en Gronau. Deze partijen brachten voorwaarden met zich mee, onder andere een voorkeur voor het betrekken van de Drielandsteen⁸ bij Gronau en Losser. Daarnaast had gemeente Losser in een eerdere fase – toen het alleen nog maar om het Commiezenpad bij Enschede ging – al eens contact opgenomen en aangegeven dat ze veel werk hadden verricht in het uitzoeken van informatie rondom de Drielandsteen. Onder invloed van de beperkte bereidheid van de eigenaren en de betrokkenheid van andere partijen en hun voorkeuren is besloten de wandelroute over het Commiezenpad los te laten en een iets langere fietsroute te ontwikkelen waarbij die 15 grensstenen bezocht kunnen worden en de route werd doorgetrokken tot de Drielandsteen bij Gronau en Losser. Hierdoor werd tevens het aantal bereikbare grensstenen uitgebreid. De route over het grensgebied Enschede, Ahaus, Gronau bestaat uit vier zones met elk een eigen belevingswaarde. Van van zuid naar noord zijn dat de volgende zones: (1) een agrarisch deel; (2) bos en landweer; (3) veengebied en (4) een stedelijk omgeving waarbij er ook tuinen tegen de grens liggen.

Een activiteit die de initiatiefnemers in een vroeg stadium ook hebben ondernomen is het informeren naar en bezoeken van andere wandelpaden. Eén daarvan was in Twekelo, een gebied tussen Enschede en Hengelo, waar een netwerk van smalle paadjes is gecreëerd door de weilanden. Deze Stiefelpaden⁹ waren een goed voorbeeld van wat de initiatiefnemers wilden. Ze hebben vervolgens een afspraak gemaakt met voorzitter en secretaris van de buurtkring in plangebied, de Broekheurne. Naast enthousiasme over het pad en mogelijkheden voor de aanwonenden in de vorm van het inrichten van verkooppunten van agrarische producten en het rondleiden van geïnteresseerden over hun bedrijf of door de omgeving is ook gesproken over bezwaren als zwerfvuil en loslopende honden. Verder is aan de orde geweest dat dit gebied in de toekomst, naast onder recreatieve druk, waarschijnlijk ook onder stedenbouwkundige en industriële druk komt te staan. Het idee werd geopperd om het gebied samen voor een grotere groep mensen interessant te maken, dan het handjevol huidige bewoners. Een wandelroute met natuurlijke, cultuurhistorische en educatieve elementen zou een rol kunnen spelen in het

⁸ Het drielandenpunt bij Gronau en Losser is het punt waar Nederland samenkwam met in het zuiden het Bisdom Münster (huidige deelstaat NoordRhein Westfalen) en in het Noorden het Graafschap Bentheim (huidige deelstaat Niedersachsen). Daar staat dus een bijzondere grenssteen, namelijk een driekantige steen uit 1659.

⁹ 'Stiefel' is Twents voor laarzen.

afwenden van de stedenbouwkundige en industriële bedreigingen, omdat wellicht meer mensen en instanties dan voor het gebied in de bres zouden willen springen. Een ander voorbeeld dat ze hebben bekeken was een Commiezenpad in de buurt van Winterswijk. De initiatiefnemers waren hierover erg enthousiast. Bij dit Commiezenpad was er gebruik gemaakt van wat er al lag en vier 'lussen' gemaakt die bewandeld konden worden. Deze route gaat niet altijd over de grens, maar wel zoveel mogelijk.

Het ministerie van EL&I is betrokken geraakt bij het initiatief na de wijziging van wandelpad over het oude Commiezenpad in de langere fiets grensbelevingsroute, het vaststellen van de taakverdeling en het organiseren van de financiën. De medewerker vanuit EL&I heeft contact opgenomen met één van de initiatiefnemers en is toen uitgenodigd voor de eerstvolgende vergadering. Tijdens deze vergadering werd voor hem duidelijk dat de plannen en de organisatie al in een ver gevorderd stadium waren en het de vraag was wat EL&I kon bijdragen. Dat heeft een beetje gesudderd, en vervolgens kwam toch weer de initiële wens van de initiatiefnemers voor die wandelroute over het oude Commiezenpad boven.

Dit alles heeft geresulteerd in een projectplan in twee onderdelen. Fase 1 betreft het realiseren van een grensbelevingsroute, een fietspad tussen Enschede-Ahaus-Gronau waarbij gebruik zal worden gemaakt van sms en/of audioberichten met achtergrondinformatie en speuopdrachten. Samenvattend omvat het realiseren van de fiets belevingsroute de volgende activiteiten:

- Inventarisatie van historische gegevens en verhalen over de grens en de grensstenen incl. de drielandengrenssteen en bekijken van bereikbaarheid van de grensstenen (deze activiteit is afgerond)
- Een aantrekkelijke verhaallijn maken en technische aspecten rondom sms- en audioberichten regelen
- Ontwerpen van een folder en informatiepaneel
- Ontwikkelen van lesbrief in samenwerking met een Duitse en Nederlandse school ontwikkeld

- Organiseren van een promotie-event bij de opening van de fietsspeurtocht, organiseren van scholenevenementen
 - Jaarlijks uitvoeren van een controle/schouw door de vrijwilligers organisaties
- Fase 2 betreft de realisatie van het herstel van een deel van het Commiezenpad over de grens aangevuld met een lus zodat er een rondwandeling ontstaat. Een aantal van de activiteiten die bij beide fasen horen zijn al uitgevoerd en andere activiteiten staan nog te gebeuren. Daarnaast is er bij fase 2 nog duidelijk een go/no go moment ingevoegd. Samengevat gaat het daarbij om de volgende activiteiten:
- Inventarisatie juridische aspecten die mogelijk van invloed zijn op herstellen en gebruiken Commiezenpad als wandelroute, zoals bijv. natuurbeschermingsregels
 - Inventarisatie eigendomsituatie door de Stichting Duurzame Plattelands Ontwikkeling (Stawel) met als resultaat een overzicht van bereidheid en voorwaarden
 - Bepalen n.a.v. de inventarisatie of de route realiseerbaar is. Er moeten voldoende eigenaren bereid zijn tot medewerking c.q. er kan gekozen worden voor kleine omleidingen. Als er teveel eigenaren niet bereid zijn, dan wordt de verdere uitvoering van fase 2 gestaakt
 - Bij keuze voor realisatie wordt samen met SHSEL en de Heimatverein Alstätte een definitief ontwerp van de route gemaakt
 - Ondertekenen overeenkomsten tussen gemeente en grondeigenaar
 - Realiseren route in samenwerking met SHSEL en de Heimatverein Alstätte
 - Jaarlijkse controle/schouw van de route door de vrijwilligersorganisaties
 - Het fysiek en technisch beheer is in handen van de drie betrokken gemeenten

Samenwerking

Loakstenen- en begraafplaatsencommissie van de Stichting Historische Sociëteit Enschede-Lonneker (SHSEL)

Leden van de grensstedencommissie hebben reeds eerder grenssteden in en om Enschede voor de gemeente in kaart gebracht. Het ging daarbij om zogenaamde Markstenen¹⁰. De Loakstenencommissie beoogd de grenssteden terug te brengen op of in

¹⁰ Enschede is voortgekomen uit vijf Marken. Rondom die Marken stonden vroeger grenssteden, zogenaamde Markstenen. Van de oorspronkelijke ca. 90 grenssteden, zijn er nu nog zo'n

de buurt van de oorspronkelijke plek om zo de grens levend te houden. Tevens zetten ze in op connecties met anderen om hun doelen te realiseren: *“Je moet proberen op allerlei punten, op allerlei momenten in te steken en dan kijken waar je terecht komt.”* Daarbij hebben ze contact gezocht met de Heimatverein Alstätte en heeft het initiatief zich zo ontwikkeld dat er ook medewerking en inzet van de steden Enschede, Ahaus en Gronau is gekomen. Later is het ministerie van EL&I betrokken geraakt.

Het is voor de initiatiefnemers nog wel spannend hoe het gaat lopen, met name de tweede fase is nog maar de vraag hoe dat gaat aflopen. Volgens eigen zeggen hebben ze wel moeilijke momenten gekend en hadden ze vooraf een meer roze voorstelling. Het eerste idee was zo'n drie jaar geleden geboren, en al hoewel ze achteraf beziens zeer tevreden zijn over de voortgang, vergt het een lange adem en gaat het hen nooit snel genoeg.

Heimatverein Alstätte

In Duitsland is de Heimatverein Alstätte actief met de grens. De Heimatverein heeft een breder perspectief dan het voornamelijk historische georiënteerde SHSEL. De Heimatverein ziet zichzelf als drager van cultuur waarbij ook aandacht is voor zaken als regionale cultuur, taal (dialect) en dorpsidentiteit. De Heimatverein is geïnteresseerd in de door mobiele telefoon ondersteunde grenssteden, in de samenwerking met de historici aan Nederlandse zijde en in de samenwerking tussen scholen. Zij vinden het belangrijk dat kinderen de grenzen weer ervaren.

Enschede

De gemeente Enschede is nauw betrokken bij het project. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat een gemeentemedewerker het project officieel leidt. Zij vindt het een heel erg leuk project, dat weliswaar tijdrovend is. De gemeente vindt het belangrijk om burgerinitiatieven te ondersteunen als ze passen in het beleid en ze zijn met name geïnteresseerd vanwege de grensoverschrijdende samenwerking. Zo wil bijvoorbeeld de stadsmarketing met het muziekkwartier ook de Duitse markt veroveren. De financiering van de activiteiten vanuit de gemeente komt niet vanuit de reguliere mid-

dertig. Deze stenen staan voornamelijk aan de rand van de stad, de binnenmarkengrenzen zijn vaak weg door bebouwing en dergelijke.

delen, maar vanuit Leader+. Over het algemeen hebben ze meer met initiatieven te maken op stedelijk niveau, er zijn er minder in het buitengebied.

De initiatiefnemers ervaren de betrokkenheid van de gemeente positief. Ze zien het als een voordeel dat iemand van de gemeente ‘als het ware het project trekt’, dat de ambtenaren gebruik maken van hun netwerk en relaties en dat ze ervaring hebben met wandelroutes aanleggen.

Gronau

Alhoewel er vanuit Gronau al contact was met Enschede op cultureel vlak, waren zij ook zeker geïnteresseerd in een uitbreiding van de grensoverschrijdende samenwerking. Voor Gronau was het daarnaast belangrijk als Losser er bij werd betrokken of in ieder geval dat het pad zou doorlopen tot de Drielanden steen. Ze hadden daar eerder al een project willen doen rond het Drielandenpunt en omdat Losser toentertijd het project niet gefinancierd kreeg, ging het niet door.

Ahaus

Tussen Ahaus en Enschede was er voorheen bijna geen contact. Beide gemeenten zagen het initiatief als een goede kans om de contacten aan te halen. Vanuit Ahaus werd gehecht aan het betrekken van onderwijs. Dat was in het geheel geen probleem omdat ze al voornemens waren een lesbrief te maken en een speurelement voor kinderen te integreren in de fietsroute.

Ministerie van EL&I

Met de betrokkenheid vanuit het ministerie van EL&I kwam het oude Commiezenpad weer op tafel:

“Het idee was om het heel erg bij het initiatief te houden en toch die oude route te gaan proberen.” Respondent ministerie EL&I

Het Commiezenpad beslaat een kwart (1 van de 4 zones) van de belevenisroute. Het is de bedoeling om in fase 2 een tweede, meer serieuze poging te doen om met de 10-15 eigenaren te spreken en te bekijken of ze tot een overeenkomst kunnen komen.

Algemene samenwerking

De taakverdeling is grofweg dat SHSEL en Heimatverein Alstätte voor de vrijwilligers

zorgen en dat het fysiek en technisch beheer in handen is van de drie betrokken gemeenten, waarbij Enschede een groot deel van de coördinatie opneemt.

De financiering voor fase 1 (75.000 euro) komt deels uit Leader+ en deels uit de gemeenten en voor fase 2 (25.000) van het ministerie van EL&I. In algemene zin hadden de Duitse partners iets meer moeite met het financieren van het project dan de Nederlandse partners, omdat dit initiatief niet in alle gevallen binnen een programma paste. Gronau en Ahaus waren bijvoorbeeld geen lid van Leader+ waar veel aandacht is voor particuliere initiatieven. In Alstätte was er wel een Dorfsentwicklungsprogram, waar aanspraak op kon worden gemaakt. Daarnaast werden financiële toezeggingen bemoeilijkt door de gemeenteraadsverkiezingen in Duitsland.

Organisatietechnisch zijn er regelmatig projectbijeenkomsten in Alstätte, waarbij mensen aanwezig zijn vanuit de Loakstenencommissie, vanuit de Heimatverein, en de projectleider. Daarnaast zijn, afhankelijk van inhoud van de bespreking, mensen aanwezig geweest van Leader+, van een school, van Duitse kadaster, iemand vanuit Ahaus, vanuit Landschap Overijssel, etc. De kern is steeds hetzelfde, de schil van mensen wisselt, maar zij worden per mail op de hoogte gehouden.

De verschillende talen leveren geen problemen op in de communicatie: *Zij praten Duits, wij spreken Nederlands, een enkele keer Grensplat, maar vergaderen gaat makkelijk zo.* En ja, er zijn enige cultuurverschillen, maar ze worden door de betrokkenen niet als obstakels ervaren. Het gaat dan om zaken als een iets formelere manier van opstellen bij de Duitse partners dan bij de Nederlandse partners hetgeen zich manifesteert in brieven met (officiële) stempels in plaats van email en minder snel geneigd zijn om te tutoyeren. Tevens hebben de Duitse partners meer aandacht voor PR en waren dan ook groot voorstander van een officieel startmoment, waarbij de pers werd uitgenodigd om ruchtbaarheid te geven.

De initiatiefnemers zelf zeggen over de samenwerking met alle partners: *“We hebben wel het gevoel dat we wat uit handen geven, maar het blijft nog wel ons kindje. De samenwerkende partners doen niets buiten ons om, dat gaat goed.”*

Resultaten en effecten

Dit initiatief is nog niet volledig voltooid dus het niet nog niet geheel duidelijk wat het aan resultaten en effecten zal opleveren. Een aantal daarvan zijn wel duidelijk, andere kunnen geïnterpreteerd worden als ‘verwachte’ resultaten.

Allereerst het realiseren van een grensbelevensroute voor gezinnen per fiets in Enschede-Ahaus-Gronau. Op deze fietsspeurtocht kunnen mensen bij 25 tot 30 geselecteerde grenspalen sms- en audioberichten ontvangen.

Daarnaast de mogelijke realisatie van een hersteld Commiezenpad over de grens dat tezamen met een lus een rondwandeling vormt van 5 tot 7 km. De route zal voorzien worden van een folder met historische informatie, toelichting op de route en een kaart, een informatiepaneel met kaart en route en markering langs de route. Door de fiets- en wandelroutes over de grens wordt de grens levend gehouden. Met name de historische betekenis ervan kan bijdragen aan het geschiedkundig besef bij kinderen (ook schoolklassen) en volwassenen aan beide zijden van de grens. Ook is er een lesbrief ontwikkeld om het onderwijs bij de grensbelevensroute te betrekken

Voorts maken de routes de grensoverschrijdende samenwerking structureel en tastbaar. Voor de gemeenten zijn de uitwisseling tussen de Duitse en Nederlandse gemeenten een belangrijk resultaat. Zowel in Duitsland als in Nederland zijn ze geïnteresseerd in de bewoners aan de overzijde van de grens als bezoekers aan hun stad.

Daarnaast is er media-aandacht ontstaan. In Duitsland is relatief veel aandacht geweest voor het officiële startmoment. Later is ook in de Nederlandse media aandacht gekomen voor het initiatief. In januari was het initiatief te zien op de Nederlandse televisie in de documentairereeks ‘Aanpakkers’.

Facilitatie door EL&I

De fietsbelevingsroute zou ook zonder de betrokkenheid van het ministerie van EL&I gerealiseerd zijn. Het is interessant om te zien dat door de betrokkenheid van

EL&I het oorspronkelijke plan van een wandelroute over het Commiezenpad weer op tafel kwam. De initiatiefnemers hadden de verwachting dat EL&I een grotere vuist kon maken dan zij. Wellicht konden zij via DLG alsnog iets betekenen in het ruilverkavelingsproject of konden zij financiële prikkels leveren. Uiteindelijk gaat een gebiedsmakelaar ingehuurd door SHSEL en Heimatverein Alstätte en gefinancierd door EL&I de eigenaren van de landerijen langs de grens af met de vraag of en onder welke condities er toegang geregeld kon worden tot grensstenen op hun terrein.

Aanvankelijk was er onduidelijkheid over wat de steun vanuit EL&I zou inhouden. Eerder werd gesproken over expertise en onderzoek en later werd duidelijk dat er ook wat ‘procesgeld’ vrijkwam. De initiatiefnemers wilden graag financiële steun hebben *“voor alles wat nodig zou zijn, om misschien iets van recht van overpad te regelen of misschien zelfs stukjes grond aan te kopen, alles wat maar nodig was”*.

De vertegenwoordiger van EL&I zag gezien de sterke betrokkenheid van gemeenten een beperkte rol voor zichzelf weggelegd en terugkijkend op het geheel ziet hij de waarde van de EL&I interventie vooral in het uit de ijskast halen van het Commiezenpad met behulp van een financiële injectie. Daarnaast wordt regelmatig genoemd dat het één van de vijf initiatieven is die door EL&I ondersteund worden, hetgeen voor de Duitse partners een extra stimulans vormde om aan te haken.

Concluderende opmerkingen

Het idee om grensstenen te verbinden met een wandelpad en historische informatie spreekt tot de verbeelding. Door de grens op deze wijze te musealiseren zal hij tot de geschiedenis gaan behoren en zal hij de gebieden ter weerszijden gaan verbinden in plaats van scheiden. De eenvoud van het idee staat in groot contrast met de complexiteit van de uitwerking. Het burgerinitiatief zag zich genoodzaakt om alle organisaties die beschikken over formele bevoegdheden of mogelijke middelen voor aanleg te betrekken bij hun initiatief. Dit heeft geleid tot een constellatie van betrokken partijen aan weerszijden van de grens, elk met hun eigen voorwaarden maar niettemin wel positief. Het werkelijke probleem, namelijk het verkrijgen van de publieke toegang tot grensstenen op particulier terrein kon ondanks de veelheid van

betrokken partijen niet worden opgelost en wordt op dit moment dankzij de steun van het ministerie van EL&I weer verkend met een nog onzekere afloop. Zeer belangrijk was het verkrijgen van Leader subsidie voor het uitvoeren de fietsroute met speuro opdrachten.



5 DE SCOUTING NATUURWERKDAG



Introductie

Stichting Scouting Limburg heeft samen met Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg (IKL) het plan gevat om ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van de scouting de grootste jongeren natuurwerkdag in Limburg ooit te organiseren. Bij het initiatief ‘Landschapsbeheer door 1500 jongeren’ werd als stip op de horizon gemikt op 1500 scouts, in de praktijk zijn op 19 september 2010 meer dan 650 scouts aan het werk geweest in de Limburgse natuur. Met deze actie wilden ze in samenwerking met andere organisaties en lokale natuurliefhebbers laten zien dat ‘er een wereld te winnen is door met jongeren de natuur in te gaan en de zorg voor die natuur uit te voeren’. Scouting Limburg vindt daarnaast dat de stafleden relatief onbekend zijn met natuurbeheer en het organiseren van buitenactiviteiten, en wilde daarom de staf en kaderleden opleiden in het begeleiden van groepen bij natuurbeheer. Bij het natuurbeheer zouden de verschillende scoutingafdelingen in de toekomst meer structureel de samenwerking kunnen opzoeken met IKL.

In het weekend van de natuurwerkdag bivakkeerden de scouts in Valkenburg-Vilt waar de regio’s Maastricht & Mergelland, Parkstad en Carboonland de ScoutiFestatie 2010 vierden. De zondag van de ScoutiFestatie werd vormgegeven door werken in de natuur. Aangezien er minder scouts dan aanvankelijk verwacht aan de ScoutiFestatie meededen, had dit ook gevolgen voor het aantal deelnemers aan de Scouting Natuurwerkdag.

Activiteiten en ontwikkeling

Circa anderhalf jaar voor de daadwerkelijke natuurwerkdag zijn de eerste ideeën ontstaan om de zondag van de Scoutifestatie in te vullen door een natuurwerkdag. Aanvankelijk was het de bedoeling om een gedeelte van de scouts, zo’n 250, actief te laten zijn in de natuur, maar dat aantal werd onder invloed van enthousiasme van de betrokkenen steeds groter. De provincie was bijvoorbeeld bezig met een transitieplan om het gebied van de ENCI als recreatiegebied te gaan invullen en zij wilden een vijfpuntige ster creëren om het uitzicht mogelijk te maken. Hierdoor ont-

stond een werkplek waar veel scouts aan de slag konden. Ook door de betrokkenheid van het ministerie van EL&I zijn de ambities nog wat opgeschroefd:

“Door de betrokkenheid van EL&I hebben we misschien wat sneller 1500 geroepen, werd het doel wat scherper gezet”. Respondent IKL

IKL in de persoon van Jan Kluskens en Scouting Limburg in de persoon van Jan Abbink hebben de coördinatie en organisatie voorafgaand aan de natuurwerkdag en op de dag zelf op zich genomen. Het zwaartepunt van de organisatie lag bij IKL. In de aanloop naar de natuurwerkdag toe moesten allerlei zaken geregeld en gecoördineerd worden, zoals het benaderen van de verschillende verenigingen van de scouting in Limburg. Daarbij werd aanvankelijk ook ingezet op het geven van instructies aan de staf van de scouting. Zo zou er in juni 2009 een groep staf een instructie krijgen over de mogelijkheden voor groepen in natuurbeheer, maar door agendaomstandigheden is dit kamp niet doorgegaan. Daarnaast is er in 2010 door IKL een training georganiseerd voor stafleden en jeugdleden van de scouting om kennis te maken met Landschapsbeheer en de werkdagen. Kaderleden kwamen niet in de groten getale opdagen waarop was gehoopt, maar uiteindelijk hebben zo’n 30 staf en jeugdleden de cursus gevolgd.

Voorafgaand aan de natuurwerkdag moesten locaties worden uitgezocht en voorbereid. Ook het gereedschap moest worden geregeld: Als er zoveel scouts actief met natuur bezig gaan, dan moeten er ook grote hoeveelheden gereedschap (handzagen, schoppen, lieren, takkenscharen) en bescherming (handschoenen in kindermaten, veiligheidsbrillen, etc.) georganiseerd worden. Het benodigde gereedschap kon niet gevonden worden in Limburg alleen, maar kwam ook gedeeltelijk bij de andere provinciale stichtingen van landschapsbeheer vandaan. Andere praktische zaken die georganiseerd moesten worden waren lunchpakketten en vervoer.

Daarnaast moest het initiatief in financieel opzicht mogelijk worden gemaakt. Daarvoor werd samenwerking gezocht met andere organisaties en werd om financiële ondersteuning gevraagd.

Op de werkdag zelf is gekozen om de grote groep Scouts op te delen in kleinere groepen die een omvang hadden van groepen waarmee al eens gewerkt is. Daardoor kon

op de kennis en ervaring worden gesteund die de stichting al had bij het organiseren van andere werkdagen. Doordat in grote eenheden gewerkt werd, konden begeleiders van andere organisaties makkelijk meewerken in de begeleiding. De IKL-beoepskracht was verantwoordelijk en daarmee was de drempel voor andere begeleiders lager om mee te helpen. Medewerkers van andere provinciale organisaties van landschapsbeheer, vrijwilligers van IVN, Limburgs Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer en van lokale vrijwilligers zorgden voor de ondersteuning. In werkgroepen van ca. 50 scouts zijn de jongeren met bussen verspreid over Zuid-Limburg. In de aanloop van het project waren er 10 locaties voorbereid, maar gezien het uiteindelijke aantal deelnemende scouts, is uiteindelijk op 5 locaties in de natuur gewerkt:

Maastrichtse ster op de Sint Pietersberg

300 Scouts hebben bovenop de Sint Pietersberg een grote vijfpuntige ster van ca. 100 meter uitgehakt in het bos. Deze ster – tevens het wapen van Maastricht – werd gemaakt op D’n Observant, een kunstmatige heuvel die tientallen jaren geleden door cementfabriek ENCI is aangelegd met grond die vrijkwam bij de mergelwinning. De scouts hebben de ster gemaakt door bomen om te kappen en struiken weg te zagen. Hierdoor zijn uitzichten op Maastricht, Margraten, de Maas en Luik ontstaan. Ook hebben ze een struinpad aangelegd en is er snoeihout verwerkt tot natuurlijke rillen.

Miljoenenlijntje

Het toeristische Miljoenenlijntje wordt geëxploiteerd door de Zuid Limburgse Stoomtrein Maatschappij (ZLSM). Met gebruikmaking van diesellocomotieven hebben 50 scouts met de groengroep die verbonden is aan het Miljoenenlijntje over het traject tussen Schin op Geul en Kerkrade bomen gesnoeid en gerooid, maaisel verzameld en andere natuurklussen uitgevoerd.

Mergelgroeve Curfs

Het beheerwerk in de Curfsgroeve in Valkenburg was gericht op het openhouden van grote delen van de groeve die uiteindelijk dicht zullen groeien als er geen beheer zou plaatsvinden. Stichting het Limburgs Landschap nam als partner de begeleiding op zich van deze werkplek. Er werd acaciastruweel weggehaald. Vanwege de doornen van de acacia moesten er extra veiligheidsbrillen voor de 100 scouts in de groeve ko-

men. Door het openhouden van delen van de groeve wordt de biotoop van zeldzame soorten als de vroege meester- en geelbuikvuurpad versterkt.

Kasteel Haeren

Ook bij Kasteel Haeren in Voerendaal is onderhoud gepleegd aan de natuur. Het zwaartepunt lag daar op het knotten van een groot aantal bomen. De 100 scouts die hier werkten kregen het werk niet af. De aanname dat twee scouts een knotboom afkrijgen op een ochtend bleek te optimistisch.

Kalkoven Biebosch

Tot slot zijn er 50 scouts ook rond de Kalkhoven Biebosch in Valkenburg samen met Staatsbosbeheer actief geweest in het onderhoud aan het groen.

Samenwerking

Om de grootste jongeren natuurwerkdag in Limburg ooit te organiseren, deden IKL en Scouting Limburg beroep op andere organisaties. Ze probeerden vele organisaties aan de natuurwerkdag te binden en met elkaar te verknopen. Het ging daarbij om financiële bijdragen, bijdragen in menskracht en het ter beschikking stellen van terreinen en materiaal. In de afspraken met verschillende partijen en mensen werd ook meteen geprobeerd of er iemand van de buitendienst aanwezig kon zijn, als een soort estafette.

Het initiatief is financieel mogelijk geworden door bijdragen van de provincie Limburg, het ministerie van EL&I, de ENCI, de Zuid Limburgse Stoom Maatschappij, de Scouting en IKL zelf. Het was nog niet eenvoudig om het benodigde bedrag van zo’n 85.000 euro voor elkaar te krijgen. Zo bleek dat de ENCI moeite had met de geraamde kosten voor de activiteiten op hun terrein omdat het volgens hen door een hoveniersbedrijf goedkoper kon. En ook bij de provincie is er wel wat lobbywerk aan vooraf gegaan voordat ze een subsidieaanvraag konden indienen. Uiteindelijk is het zo uitgekapt dat de activiteit op het ENCI terrein onderdeel uitmaakte van de omvorming van de ENCI groeve tot recreatiegebied. D’n Observant is één van de ENCI-gebieden die in oktober 2010 – via de provincie – is overgedragen aan Natuurmo-

numenten. Waar eerder werd gedacht dat gemeenten ook wel een bijdrage zouden willen leveren aan de natuurwerkzaamheden in hun gemeenten, bleek dit uiteindelijk niet het geval. Voor de kosten waarvoor ondersteuning werd gezocht bij het ministerie van EL&I is het criterium gehanteerd dat

“die kosten die te wijten zijn aan het ‘grootse’ van de dag, het maken van het punt dat we nu eens eindelijk op grote schaal met jongeren naar buiten moeten”. Respondent Scouting Limburg

De terreinbeheerders Stichting Limburgs Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten leverden werkprojecten aan. Staatsbosbeheer heeft de groep zelf begeleid, stichting Limburgs Landschap heeft met een aantal medewerkers actief meegewerkt en Natuurmonumenten is aanwezig geweest op de dag zelf. Daarnaast hebben verschillende medewerkers van de andere provinciale afdelingen van landschapsbeheer een begeleidende rol op zich genomen tijdens de natuurwerkdag.

Resultaten en effecten

De natuurwerkdag voor de scouts heeft verschillende resultaten en effecten teweeg gebracht. Het ging in dit initiatief om het ervaren van natuur door scouts. Daarnaast werd ingezet op het opleiden van staf om in de toekomst beter in staat te zijn aan natuurbeheer te doen met de scoutinggroepen.

Tijdens de natuurwerkdag hebben circa 650 scouts spelenderwijs ervaren dat ze zelf kunnen bijdragen aan natuur en landschap. Door dit evenement hebben ze vaardigheden geleerd als het vellen van een boom, met elkaar samenwerken, maar ook dat het niet eng is om een poel uit te baggeren.

“Als ik een persoonlijke inschatting zou moeten maken dan heeft het impact gehad op zo’n 15-20% van de scoutingjeugd in Zuid Limburg.” Respondent Scouting Limburg

Ook de stafleden van de scouting hebben ervaring opgedaan met het begeleiden van buitenactiviteiten. Alhoewel de animo bij de stafleden voor het volgen van instructies

en trainingen, niet enorm was, is er toch de hoop dat zij in de toekomst nu ook meer naar buiten gaan met hun scouts. Er hebben zich in ieder geval al 5 scoutinggroepen aangemeld bij IKL.

Naast leerervaringen en bewustzijn bij scouts en begeleiding is er op 5 plekken veel onderhoud gepleegd, namelijk op D’n Observant, langs het Miljoenenlijntje, in de Mergelgroeve Curfs, bij Kastel Haeren en rond de Kalkhoven Biebosch en is de kwaliteit van de leefomgeving daar verhoogd.

De Scouting natuurwerkdag was voor IKL een experiment om op grote schaal te durven denken, in lijn met de ambitie die geformuleerd staat in de Agenda Landschap dat in 2020 de helft van de Nederlanders zorg draagt voor hun omgeving. Het aantal van 1500 scouts gaf daarbij de richting aan.

“Het was ook een leerproces om te zien wie er allemaal betrokken konden worden, wat kunnen collega’s, boswachters en vrijwilligers.” Respondent IKL

Bij het experimenteren op schaal is volgens eigen zeggen het randje opgezocht van wat wel en niet kon. Het was een extra moeilijkheidsfactor om activiteiten te bedenken – zoals het knotten van bomen – waar specialisten voor nodig zijn en geschikte mensen op geschikte plekken te krijgen. Daarnaast heeft eerdere ervaring uitgewezen dat de effectiviteit van kinderen/jongeren wisselend kan zijn en waren er een aantal werkplekken opgenomen waar de activiteiten zeker weten af moesten. Volgens de betrokkenen is de logistiek wat ingewikkelder en moet je veel mensen om je heen verzamelen, maar is in ieder geval aangetoond dat het mogelijk is om op zo’n grote schaal te werken.

Door de insteek te kiezen van een evenement en te streven naar de grootste jongeren natuurwerkdag in Nederland ooit, is er ook aandacht verworven, wat goed past bij de doelstelling van bewustwording. Er is behoorlijk wat media aandacht van radio, tv en krant geweest, met name vanwege de activiteiten op de Sint Pieter.

Ook wordt de Scouting natuurwerkdag als een estafettestokje overgedragen aan andere provincies. In Gelderland, Overijssel en Drenthe zijn ze in de nabije toekomst van

plan een natuurwerkdag voor scouts te organiseren. Tot slot heeft het initiatief de aanmoedigingsprijs van de nationaal groenfonds natuurschap 2010 gewonnen.

Facilitatie door EL&I

Verwijzend naar de Agenda Landschap (50% van de burgers betrokken bij onderhoud landschap in 2020) en de persoonlijke voorliefde van de voormalig minister om de jeugd te adresseren is de keuze op de jongeren natuurwerkdag gevallen als één van de vijf te ondersteunen initiatieven. Andere redenen voor EL&I waren de potentie om dit initiatief landelijk op te schalen en de positieve uitstraling vanwege het eeuwfeest van de scouting.

EL&I heeft volgens eigen zeggen het initiatief niet willen veranderen, maar willen versterken. Dit versterken werd vormgegeven door het opschalen van het initiatief en door te stimuleren een planmatiger aanpak te kiezen. Door de financiële ondersteuning van EL&I van circa 25.000 euro kon het initiatief opgeschaald worden en kreeg het daarmee ook een grotere uitstraling. Doordat EL&I het initiatief financieel ondersteunde waren ook andere partijen zoals de provincie Limburg meer geneigd het initiatief te ondersteunen. Verder zijn vanuit EL&I suggesties gedaan om het plan uit te rollen richting scoutinggroepen van andere provincies en om een handboek op te stellen voor scouts om te werken in de natuur. Deze suggesties werden goed ontvangen door Scouting Limburg en IKL. De contacten tussen Scouting Limburg, IKL en EL&I verliepen soepel en er werd over en weer constructief meegedacht.

De symboliek van jongeren in contact brengen met natuur en de verwachting dat dit ook in andere provincies uitgerold kon worden door de provinciale tak van landschapsbeheer in contact te brengen met scouting vormde een krachtig argument voor de EL&I contactpersoon om zijn eigen achterban te overtuigen dat de subsidie verstrekt moest worden.

De EL&I ambtenaar heeft dilemma's ervaren, die ontstonden door zijn positie in het burgerinitiatief en zijn eigen organisatie. Door allerlei ambtelijke rompslomp was

de financiële ondersteuning van 25.000 euro slechts één week voor de jongeren natuurwerkdag definitief geregeld. De EL&I persoon vond dit een frustrerende situatie. Door een eerdere mondelinge toezegging richting Scouting Limburg en IKL was voor hen de situatie echter al opgelost. Ook is geprobeerd om toenmalig minister Verburg aanwezig te laten zijn bij de Scouting natuurwerkdag. Ondanks dat zij hechtte aan actieve jongeren in landschapsonderhoud, paste het toch niet in haar agenda, wat de organiserende partijen wel jammer vonden. De symboliek van jeugd en groen heeft uiteindelijk een nieuwe focus gekregen, namelijk in de vorm van het estafettestokje waarmee het initiatief is overgedragen aan Scouting Overijssel en Scouting Gelderland.

Concluderende opmerkingen

In dit initiatief kwamen een aantal aspecten bij elkaar: De organisatie van de ScoutiFestatie ter ere van het 100 jarig bestaan van de scouting en het idee dat de scouts weer meer in contact met natuurbeheer moeten komen, de uitdaging die IKL zag in het experimenteren in natuurbeheer met jongeren op grote schaal en potentie die zij zag in de scouts als aspirant vrijwilligers, de transformatieontwikkelingen rondom de ENCI die provincie en ENCI raakten en de voorliefde van de oud minister om jeugd te stimuleren actief betrokken te zijn bij natuur en landschap. Het bleek lastig binnen de scouting om de stafleden te activeren en ook de ScoutiFestatie was uiteindelijk minder groots dan gehoopt. Toch zijn alle betrokkenen positief over het resultaat. Het was volgens een ieder een 'grootse' dag, die in de toekomst ook op andere plekken geïnitieerd zal worden. Het effect op natuur en landschap heeft in deze casus een ondergeschikte rol gespeeld vergeleken bij de het doel van jeugd in contact brengen met natuur. De betrokkenheid van het ministerie van EL&I heeft stimulerend gewerkt in het groots oppakken van deze Limburgse Scouting Natuurwerkdag.



6 LEVEND LANDSCHAP EMST



Introductie

Het initiatief ‘Levend Landschap Emst’ dat getrokken wordt door de vereniging Emster Belang heeft als doel om de ruimtelijke kwaliteit en de beleefbaarheid van het buitengebied van Emst te versterken. Daarom wil dit initiatief van betrokken Emstenaren drie hoofdactiviteiten realiseren, namelijk (1) een project over streekeigen erfbeplanting, (2) het realiseren van een klompenpad en (3) het beheer van het buitengebied. Deze activiteiten komen voort uit het Dorpsplan en Uitwerkplan die dorpingen zelf in 2008 en 2009 hebben opgesteld. Veel thema’s uit het Dorpsplan zijn gericht op de dorpskern – zoals betaalbare woningen en de herinrichting van de Hoofdweg en het dorps huis – maar de dorpingen vonden het ook heel belangrijk om het buitengebied van Emst expliciet erbij te betrekken. Emst is van origine een agrarische gemeenschap die uit een aantal kleine buurtschappen bestond. Pas rond het begin van de twintigste eeuw is langs de dorpenweg (de oude doorgaande weg van Apeldoorn naar Zwolle) de huidige dorpskern van Emst ontstaan, en pas de afgelopen decennia uitgegroeid tot de huidige omvang. Nog steeds is de helft van de Emstenaren woonachtig in het buitengebied. De Emstenaren zijn zeer begaan met hun buitengebied. Dit biedt een gevarieerd landschap dat zich als een lange, smalle strook oost-west uitstrekt van het Veluwe Massief tot diep in de IJsselvallei. De laatste decennia vinden grote veranderingen plaats in het buitengebied. Veel kleine agrariërs hebben hun bedrijf beëindigd en de voormalige boerderij verkocht ten behoeve van een woonbestemming. Nieuwe eigenaren zijn veelal van buiten het gebied afkomstig, plaatsen hekken en richten de boerderijtuinen parkachtig en weinig streekeigen in. Veel voormalige agrarische percelen zijn opgekocht door Bureau Beheer Landbouwgronden en doorgeleverd aan Het Geldersch Landschap ten behoeve van natuurontwikkeling. De feitelijke herinrichting daarvan laat volgens de bewoners echter op zich wachten en het ontbrak naar hun idee veelal aan een adequaat overgangsbeheer, waardoor het landschap “verpitrust” en verwaarloosd oogt. Steeds minder koeien in de wei en steeds meer paarden, soms achter dominant aanwezig hekwerk. Een doorn in het oog van de Emster gemeenschap.

Het bestuur van de vereniging Emster Belang bestaat uit 7 vrijwilligers uit alle gedeeltes van de bevolking. Ongeveer de helft van de Emster huishoudens (ruim 500) is lid van het Emster Belang. Het bestuur wil dit aandeel graag vergroten zodat het

Emster Belang het ‘geluid’ vanuit de gehele gemeenschap kan vertegenwoordigen en als een volwaardig gesprekspartner richting de gemeente en andere partijen wordt gezien.

Activiteiten en ontwikkeling

De vereniging Emster Belang bestaat sinds 1947 en streeft er naar om de leefbaarheid, in de brede zin van het woord, in Emst te behouden en waar nodig te versterken. De laatste jaren stelt de vereniging zich pro-actiever op dan vroeger, toen het nog vooral reageerde op ongewenste ontwikkelingen. Daarom ondersteunt en onderneemt het Emster Belang tegenwoordig zelf initiatieven en anticipeert hierop door bijvoorbeeld het (mede-)voeren van discussies.

De bestuursleden van het Emster Belang hebben vaak in duo’s een eigen aandachtsgebied. Daarnaast maakt het Emster Belang veelvuldig gebruik van werkgroepen die onder haar eindverantwoording zich met thema’s of projecten bezighouden, zo ook de werkgroep Buitengebied.

“De hoge mate van betrokkenheid van Emstenaren en de bijna vanzelfsprekende inzet als vrijwilliger is een belangrijk goed in de Emster gemeenschap. Mede hierdoor slaagt het Emster Belang erin om werkgroepen met een gemêleerde samenstelling te formeren, bijvoorbeeld materie- én procesdeskundigen, lokale netwerkers én uitvoerders.” Voorzitter Emster Belang

Het Emster Belang was in 2006 initiatiefnemer van de ontwikkeling van het Dorpsplan. Bij het opstellen daarvan werd zij ondersteund door de Vereniging Kleinen Kernen Gelderland. Het Emster Belang stelde een Dorpswerkgroep samen die een afspiegeling was van de inwoners van het dorp en het omliggende buitengebied. Naast de Dorpswerkgroep hebben ook de andere inwoners van Emst tijdens dorpsbijeenkomsten input en reflectie geleverd op de dorpsvisie.

Nadat het Dorpsplan (of liever gezegd, de dorpsvisie) in 2008 was voltooid en aangeboden aan het College van B&W van de gemeente Epe, heeft het Emster Belang voor de vier meest prioritaire thema’s Uitwerkgroepen in het leven geroepen, name-

lijk de Uitwerkgroepen Wonen, Verkeer, Voorzieningen en Buitengebied. Deze uitwerkgroepen bestaan uit bewoners, ondernemers, verenigingen en instellingen, die in groepjes zelfstandig aan de slag zijn gegaan en 1 keer per maand terugkoppelden naar de andere uitwerkgroepen en het Emster Belang. De uitwerkgroep Buitengebied heeft de volgende speerpunten uit het Dorpsplan uitgewerkt tot concrete plannen van aanpak:

- Ommetjes Emst
- Streekeigen erf- en landschappelijke beplanting
- Beheer buitengebied

In oktober 2009 zijn de Uitwerkplannen op een goed bezochte bewonersavond gepresenteerd en bediscussieerd. De Uitwerkgroepen hebben de reacties van de andere dorpsbewoners zo goed als mogelijk verwerkt in het Uitwerkplan Emst dat begin 2010 is uitgebracht.

In de huidige uitvoeringsfase is ook veel aandacht voor actieve inzet en betrokkenheid van Emstenaren. Vanuit de uitwerkgroep Buitengebied zijn 3 werkgroepen voortgekomen die momenteel werken aan de uitvoering van de drie deelprojecten. De werkgroep om de ommetjes te realiseren, is al een eind op dreef met de voorbereiding van de realisatie. De routes zijn verkend, contacten met grondeigenaren zijn gelegd. De werkgroep voor het streekeigen ervenproject werkt momenteel aan de voorbereidingen van een scholenproject en een streekmarkt over het landschap en heeft eind 2010 de eerste tranche erfbepanting bij een tiental grondeigenaren gerealiseerd. In het najaar van 2011 volgt een tweede tranche erfinrichtingen. De derde werkgroep is bezig om de dialoog over ‘natuurlijk boeren’ en meer koeien in de wei te voeren, met de bedoeling om meer invloed te krijgen op de (her)inrichting van terreinen van grote organisaties als Het Geldersch Landschap en zodat boeren mee kunnen werken aan het beheer van deze terreinen.

Samenwerking

Levend Landschap Veluwe

In 2009 heeft het Emster Belang de ideeën van de uitwerkgroep Buitengebied ingestuurd voor de ‘prijsvraag’ Levend Landschap Veluwe van Stichting Landschaps-

beheer Gelderland. Deze prijsvraag was een oproep aan alle bewoners van het Nationaal Landschap Veluwe om wensen voor hun omgeving kenbaar te maken. Het motto was ‘Bepaal nu eens zelf wat er met het landschap moet gebeuren’. Op 12 oktober 2009 werd door gedeputeerde Co Verdaas bekend gemaakt dat het idee van het Emster Belang als 1 van de 6 voorbeeldprojecten was gekozen en daarmee 33.333 euro won voor het uitvoeren ervan.

Deelname aan het project Levend Landschap Veluwe is een belangrijke impuls geweest voor het daadwerkelijk realiseren van de uitwerkplannen voor het buitengebied van Emst. Dat kwam met name door het geldbedrag (een subsidie van de provincie Gelderland en de gemeente Epe) en ook door de bekendheid, erkenning en status die het door deelname aan het project verwierf.

“Tijdens de prijsuitreiking in Garderen werd ons door Co Verdaas al aangegeven dat we met het prijzengeld van Levend Landschap Veluwe één, maar zeker niet alle drie onze ambities zouden kunnen realiseren. Als werkgroep hebben we toen elkaar aangekeken en gezegd: We gaan voor het geheel.” Voorzitter Emster Belang

Dit is altijd het uitgangspunt gebleven van het Emster Belang, en het inhoudelijk en procesmatig meedenken van Landschapsbeheer Gelderland en de nieuwe mogelijkheden voor cofinanciering die mede daardoor zijn ontstaan, zijn zeer behulpzaam geweest voor het realiseren van het gehele initiatief.

“Het feit dat een initiatief financiële ondersteuning krijgt vanuit een overheid, is vaak niet alleen cruciaal voor de realisatie, maar is ook een belangrijke motivator, een blijk van betrokkenheid en erkenning, voor de initiatiefnemers en hun achterban.” Voorzitter Emster Belang

Kanttekening is dat het prijzengeld van Levend Landschap Veluwe slechts voor een deel besteed kon worden aan fysieke investeringen, in eerste instantie ca.10.000 euro. De overige 23.000 euro waren bestemd voor inhoudelijk advies en procesbegeleiding door Landschapsbeheer Gelderland. Het initiatief had dus niet zelf het beheer en de zeggenschap over de subsidie, dat lag in handen van Landschapsbeheer Gelderland omdat zij de officiële subsidieontvanger was. Omdat dit voor het initiatief een enorme teleurstelling was, en het zelfs als zeer demotiverend werd ervaren

dat slecht 10.000 euro aan de uitvoering kon worden besteed – binnen de werkgroep gingen zelfs geluiden op van ‘Landschapsbeheer Gelderland is de enige echte prijswinnaar’ – heeft Landschapsbeheer Gelderland haar best gedaan om dit bedrag op te hogen naar 20.000 euro. Dit is gelukt door haar aandeel voor procesbegeleiding terug te brengen aangezien het Emster Belang zelf al veel zaken had voorbereid en op de rit had gezet. Om een extra impuls te geven, het ontstane wantrouwen weg te nemen en gezamenlijk de blik weer vooruit te zetten, heeft Landschapsbeheer Gelderland uit haar eigen middelen afkomstig van de Postcode Loterij € 5.000 extra toegezegd voor de uitvoering. Met Landschapsbeheer Gelderland is volgens het initiatief verder zeer constructief en plezierig samengewerkt, met grote betrokkenheid van diens projectleider.

Een verplicht element van het project Levend Landschap Veluwe was het opstellen van een landschapsversterkingsplan voor het buitengebied van Emst. De werkgroep heeft hiervoor de basisinformatie aangeleverd. Landschapsbeheer Gelderland heeft het tot een samenhangend geheel herschreven. De ervaring en deskundigheid van Landschapsbeheer Gelderland waren bij het opstellen van de activiteitenplannen en begrotingen van grote waarde voor het initiatief. Het heeft volgens het initiatief ook geleid tot kwaliteitsverbetering van de deelprojecten.

“Er lagen wel projectomschrijvingen en ook de beoogde resultaten waren helder omschreven, maar gedetailleerde projectplannen ontbraken nog (zoals een stappenplan, rolverdeling, planning en begroting). Die vertaalslag heeft het Emster Belang in samenwerking met Landschapsbeheer Gelderland opgepakt waarbij wij (technische) kennis hebben ingebracht om de plannen robuuster en duurzamer te maken.” Projectleider Landschapsbeheer Gelderland

Inhoudelijk advies van Landschapsbeheer Gelderland was bijvoorbeeld om de ommetjes om te vormen tot Klompenpaden. De voor- en nadelen zijn door het initiatief besproken en uiteindelijk is besloten om voor de wat duurdere Klompenpaden te kiezen, tenminste als de financiën dit zouden toelaten.

“Landschapsbeheer Gelderland heeft geadviseerd, maar de uiteindelijke afweging ten aanzien van keuzes die gemaakt moesten worden (bv. Ommetjes of Klompenpaden) ligt volledig bij het Emster Belang.” Projectleider Landschapsbeheer Gelderland

Verder is het ervenproject op advies van Landschapsbeheer Gelderland verrijkt met een streekmarkt, een scholenproject en cursussen Natuur en Landschap en Onderhoud van Landschapselementen. Veel zaken over de werkverdeling tussen Landschapsbeheer Gelderland en het Emster Belang waren bespreekbaar. Maar ten aanzien van het opstellen van de individuele adviesplannen voor streekelijke erven was Landschapsbeheer volgens het initiatief heel stellig dat dit het beste door hun eigen adviseur zou kunnen worden gedaan, mede omdat die ook voor de verdere subsidieafwikkeling zorg moest dragen. Dit heeft het initiatief wat verbaasd, omdat er ook een afgestudeerd Landschap- en tuinadviseur met kennis van zaken in de werkgroep zat, die ook een bijdrage had willen leveren. Afgesproken is dat deze in een aantal ontwerpen zou meedraaien.

Voorts heeft op verzoek van het Emster Belang een strategieoverleg met Landschapsbeheer Gelderland plaatsgevonden over de te volgen aanpak om met de terrein behorende organisaties in gesprek te komen over de inrichting en het beheer van het buitengebied.

De rol van Landschapsbeheer Gelderland is dus wisselend en afhankelijk geweest van de activiteit; soms initiërend en trekkend, dan weer adviserend en faciliterend.

Financiële ondersteuning gemeente en provincie

De gemeente Epe en de provincie Gelderland ondersteunen het initiatief dus financieel via het project Levend Landschap Veluwe. Beide overheden ondersteunen het initiatief ook nog op andere manieren. De provincie via de Subsidieregeling Natuur en Landschapselementen en het Provinciale Meerjarenprogramma. De gemeente via de stimuleringssubsidie Recreatie en Toerisme en later nog met een extra bijdrage vanuit het budget Landschap als cofinanciering voor de realisatie van een tweede Klompenpad.

Ministerie van EL&I

Landschapsbeheer Gelderland heeft het initiatief van het Emster Belang onder de aandacht van het ministerie van EL&I gebracht door het initiatief op te laten nemen in de

inventarisatie van burgerinitiatieven ten behoeve van de selectie van initiatieven. De keuze van EL&I voor het Emster Belang viel min of meer tegelijk met de nominatie voor en het winnen van de prijsvraag Levend Landschap Veluwe door het initiatief. EL&I en Landschapsbeheer Gelderland hebben hierover van te voren met elkaar overleg gehad. Afgesproken is dat de ondersteuning via Landschapsbeheer Gelderland leidend is en dat EL&I daarbij zou aansluiten.

Het ministerie van EL&I ondersteunt het initiatief Levend Landschap Emst van het Emster Belang met name financieel om tot uitvoering van de plannen te komen. Het gaat om een bedrag van 45.346 euro. Er zijn vooraf met EL&I afspraken gemaakt waar het geld aan wordt besteed.

“Ons was door de contact ambtenaar van EL&I aangegeven, dat we van hun kant met name op procesondersteuning zouden kunnen rekenen.” Voorzitter Emster Belang

70

Resultaten en effecten

De ondersteuning van EL&I werd pas in september 2010 officieel goedgekeurd, waardoor het initiatief pas vanaf toen echt kon worden opgepakt en de cofinanciering kon worden benut. Tijdens dit onderzoek was het dus nog te vroeg om iets te zeggen over de behaalde resultaten. Op de gewenste en verwachte resultaten kan wel al worden ingegaan. Deze zijn gerelateerd aan de drie hoofdactiviteiten, de ommetjes, het ervenproject en het beheer van het buitengebied.

Ten eerste worden twee wandelroutes (ommetjes of beter gezegd Klompenpaden) voor bewoners en recreanten gerealiseerd die deels over historische paden gaan. Zo worden de landschappelijke en natuurlijke omgeving en de cultuurhistorische waarden in het buitengebied van Emst ontsloten, zoals bijvoorbeeld de Celtic Fields, grafheuvels, oude veedrinkplaatsen en visvijvers, kikkerpoelen, beken, etc. Deze bezienswaardigheden worden zichtbaar en beleefbaar gemaakt. Op informatieborden, een digitale informatiezuil bij de Spar en een routefolder die beschikbaar is bij de VVV en middenstand, zal worden aangegeven wat op de verschillende plekken zo bijzonder is. De routes beginnen en eindigen bij lokale (horeca/recreatie) ondernemers.

Tevens zal in de routebeschrijving waar mogelijk worden verwezen naar theeschenkerijen, verkooppunten van streekproducten en andere recreatieve mogelijkheden (die-rentuin, forellenkwekerij, ezelrijden, mentochten, museumboerderij, kamperen bij de boer, etc.). Op die manier profiteert de lokale economie er ook van.

In 2010 heeft de werkgroep een begin gemaakt met voorbereiding van de ommetjes, zoals het voeren van gesprekken met de eigenaren van de grond waarover de routes lopen en het zoeken van informatie en verhalen over de cultuurhistorie in de omgeving. Op advies van Landschapsbeheer Gelderland zijn de ommetjes Klompenpaden geworden, dat wil zeggen dat met de ommetjes wordt aangesloten bij het Klompenpaden-netwerk dat wordt gefaciliteerd door Landschapsbeheer Gelderland. Via dit netwerk wordt de informatie op de folders, borden en website up to date gehouden. Juist dit actualiseren van informatie is volgens Landschapsbeheer Gelderland een lastig aspect en dus goed om over te laten aan het Klompenpaden-netwerk.

Als tweede gewenst en verwacht resultaat wordt de omgeving van Emst aantrekkelijker gemaakt door het ervenproject waarbij grondeigenaren worden begeleid bij het herstel, onderhoud en soms herinrichting van streekeigen erven. Het ervenproject start met een laagdrempelige streekmarkt met informatie over de cultuurhistorie en landschapsontwikkeling van Emst. Ook via een speciaal programma voor de twee basisscholen wordt het draagvlak voor het cultuurhistorische landschap van Emst vergroot. Geïnteresseerde bewoners van het buitengebied kunnen zich vervolgens aanmelden voor een vrijblijvend erfadvies door een deskundige van Landschapsbeheer Gelderland. Als de erfbeplantingsplannen zijn uitgewerkt wordt er subsidie aangevraagd en een gezamenlijke plantdag georganiseerd. Aansluitend is er een cursus Natuur en Landschap waarin middels theorie en praktijk het ontstaan, de betekenis en het onderhoud van erven en landschap aan de orde komen en waarmee tevens het ervenproject naar de toekomst toe wordt geborgd.

Voor 2010 is gemikt op het laaghangende fruit met de eerste tranche erfbeplanting bij een tiental grondeigenaren. Begin 2011 was de informatiemarkt en de start van het educatieprogramma op de twee basisscholen. Voor 2011 is het verder de bedoeling om 25 andere grondeigenaren te begeleiden en financieel te ondersteunen bij het realiseren van streekeigen erfbeplanting. Ook staat voor 2011 de cursus gepland. Naast fysiek resultaat zal er door de verschillende activiteiten ook meer bewustwording over

71

het landschap in het algemeen ontstaan en over streekeigen erf- en landschapsbeplanting in het bijzonder.

Als derde gewenst en verwacht resultaat worden burgers, boeren en andere grondeigenaren meer betrokken bij het beheer van het buitengebied. Bewoners van Emst vinden dat terreinen van natuur- en landschapsorganisaties er te lang onbeheerd en verwilderd bij liggen. Voor de organisaties is dit slechts een tijdelijke fase in de natuurontwikkeling op de lange termijn. Voor bewoners is de verwildering echter een doorn in het oog. Dit geldt o.a. voor de terreinen van Het Gelders Landschap, waarmee inmiddels overleg is over de inrichting en om te bezien in hoeverre lokale agrariërs betrokken kunnen worden bij aanleg, beheer en onderhoud van die terreinen. Dit wordt ook wel ‘natuurlijk boeren’ genoemd. De verwachting voor 2011 is dat de dialoog met zo veel mogelijk grote terreinbeheerders (zoals het waterschap en Het Geldersch Landschap) open en constructief is en dat het Emster Belang regelmatig wordt uitgenodigd om de mening van de dorpsbewoners te geven.

Naast fysieke resultaten die door het initiatief worden nagestreefd, zijn er dus ook immateriële resultaten en effecten van het initiatief. De rol en betekenis van de vereniging Emster Belang en haar activiteiten zijn namelijk groot voor de dorpsgemeenschap. Met name het traject om gezamenlijk het Dorpsplan en het Uitwerkplan op te stellen heeft veel impact gehad voor de dorpsgemeenschap. Er is bijvoorbeeld veel informatie-uitwisseling geweest door bewoners tijdens de dorpsavonden aan de praottafels en tussen de praottafels door.

Veel Emstenaren zetten zich vrijwillig in voor het dorp en haar omgeving. *“Daar drijft de gemeenschap op”*, aldus de voorzitter van het Emster Belang. Zo draait de dagopvang voor ouderen geheel op vrijwilligers en is de Emster gemeenschap eigenaar van het Ebbenhuis, zodat het voor zorgaanbieders (vanwege de lage huurkosten) aantrekkelijk blijft om zorg in Emst te blijven aanbieden. De Emster gemeenschap draagt het eigen verenigingsleven. De fanfare heeft bijvoorbeeld een ‘Vrienden van’-groep die door allerlei activiteiten te organiseren, er voor zorgt dat er regelmatig nieuwe instrumenten kunnen worden gekocht en recent nog nieuwe uniformen konden worden aangeschaft. En het Dorpshuis De Hezebrink is grotendeels met Emster geld gebouwd en ontvangt voor de exploitatie maar een minimale bijdrage vanuit de gemeente.

Tevens draagt het Emster Belang onbewust bij aan het slechten van de historische kloof tussen de kerkelijke gemeenschap met haar eigen verenigingen en de niet-kerkelijken. Emster Belang heeft historisch gezien veel niet-kerkelijke leden, hoewel dat ook steeds meer verandert. Maar met kerstmis is door de Kerk en het Emster Belang een openbare buitenzangdienst op het dorpsplein georganiseerd. Er was een schriftlezing van een Bijbelverhaal, en de muziekvereniging heeft een bijdrage aan de samenkomst geleverd. Verder waren er vuurkorven en drankjes. Deze mix van groepen en soorten activiteiten werd door de Emstenaren als erg leuk ervaren en als voor herhaling vatbaar.

Facilitatie door EL&I

Financiële ondersteuning

In de aanvangsfase is het voor het initiatief lange tijd onduidelijk geweest hoe EL&I invulling zou (willen) geven aan de toegezegde ondersteuning. Na de toekenning door oud-minister Verburg werd in eerste instantie door de contactambtenaar aangegeven dat het initiatief kon rekenen op procesondersteuning vanuit het ministerie zelf of door externen. Over de grootte van deze bijdrage was geen duidelijkheid. De behoefte van het Emster Belang lag echter heel concreet op het financiële vlak. Immers procesondersteuning werd al in ruime mate vanuit het project Levend landschap Veluwe geboden door Landschapsbeheer Gelderland. Het initiatief heeft de contactambtenaar in de beginfase meerdere malen gevraagd hoe de EL&I-bijdrage concreet kon worden gemaakt, zonder dat hierover duidelijkheid kwam. Het Emster Belang heeft tenslotte in april 2010 een projectvoorstel opgesteld waarin de kosten voor het totale project en de reeds toegezegde financieringen waren opgenomen, met het verzoek aan EL&I om het begrotingsgat (30% van de totale projectkosten) te willen financieren. Dit is in eerste instantie als concept meegegeven aan de contactambtenaar voor interne prebeoordeling, waarna het in juni 2010 door het Emster Belang – op aangeven van de contactambtenaar – is omgezet in een formeel ondersteuningsverzoek. De bijdrage van EL&I was cruciaal voor de uitvoering van het gehele project en de uiteindelijke goedkeuring werd dan ook met gejuich ontvangen. De totale kosten van de drie activiteiten van het initiatief zijn begroot op € 151.596. Het ministerie van EL&I draagt hieraan bij met € 45.346 euro. Omdat het ministerie

de voorkeur had om bij te dragen aan ‘proceskosten’, is dit bedrag met name besteed aan educatie, communicatie, procesbegeleiding en -ondersteuning. Verder waren er geen voorwaarden vanuit EL&I voor de besteding van het geld, behalve een inhoudelijke en financiële rapportage. Het grootste deel van het geld wordt besteed aan het Aantrekkelijke Erven project. Dat wil zeggen, voor de streekmarkt, het scholenproject, de coördinatie van het Beplantingsproject, voor 20 kleine objecten in het Beplantingsproject en voor de cursus Natuur en landschap. De rest van het geld wordt besteed aan de ontwikkeling van de klompenpaden.

Ambtelijke ondersteuning

Volgens het initiatief is er een prima verstandhouding met de contactambtenaar vanuit EL&I. Deze neemt deel aan de overleggen van de kerngroep, maar heeft daar vooral de rol van observator. *“Hij zorgt ook dat de communicatie met ‘Den Haag’ nu voor ons heel soepel verloopt, bijvoorbeeld door te zorgen voor snelle bevoorschotting”,* aldus de voorzitter van het Emster Belang.

De rol van de EL&I ambtenaar is beperkt geweest wat betreft inhoudelijk advies, procesbegeleiding, ondersteuning bij lobbyen etc. Dat heeft een aantal redenen. Ten eerste was afgesproken dat de ondersteuning via Landschapsbeheer leidend is en dat EL&I daarbij zou aansluiten. En Landschapsbeheer speelde ook een vrij leidende rol in de begeleiding van het initiatief. Maar de belangrijkste reden is dat het initiatief er niet zo veel behoefte aan had. Het Emsterbelang had al jarenlang een interactief proces met de bewoners van Emst doorlopen. Er lagen al concrete plannen die veel draagvlak hadden bij de Emster bevolking. Ze stonden op het punt van daadwerkelijke uitvoering van die plannen en hadden naar hun idee dus niet meer zo veel aan samen praten, overleggen, uitwerken etc. Het was tijd voor handelen, voor fysieke ingrepen in het landschap en daar was vooral geld voor nodig. En EL&I had vertrouwen in het initiatief en in de organisatie en professionaliteit ervan.

“Het Emster Belang bestaat al geruime tijd en is goed georganiseerd. De werkgroep voor het buitengebied kent een brede samenstelling en redelijk wat professionele leden. Dat maakt de samenwerking eenvoudig. Men gaat z'n eigen weg maar stelt het contact en de adviezen (en het budget!) van EL&I zeer op prijs.” EL&I ambtenaar

Bijdrage van de facilitatie aan het initiatief

De bijdrage van EL&I aan het initiatief is vooral financieel geweest. Inhoudelijk heeft EL&I het initiatief minimaal aangestuurd, aangezien daar geen behoefte (meer) aan was. Ook was het niet nodig om het initiatief te professionaliseren of procesbegeleiding te bieden.

“Het initiatief was al op de goede weg en men zou zeker wel resultaten hebben bereikt maar waarschijnlijk niet in de omvang, en zeker niet in het tempo, zoals nu het geval is. Men had langer en nog creatiever moeten zoeken naar middelen voor de uitvoering van de maatregelen.” EL&I ambtenaar

Het initiatief is erg blij met de financiële ondersteuning door het ministerie van EL&I. *“Het project was trots op de belangstelling van EL&I en was nieuwsgierig naar de ondersteuningsmogelijkheden”,* aldus de EL&I ambtenaar. Wat betreft deze mogelijkheden zegt de EL&I ambtenaar dat *“er sprake was van een ontwikkeling van eerst geen financiële ondersteuning naar later wel geld. We zijn gestart met de inzet op ondersteuning met kennis, onderzoek enz. Gaandeweg hebben we ontdekt dat er vaak ook financiële steun nodig is om ontwikkelingen echt een impuls te geven. Dat heeft even geduurd. (...) Het was dus deels voortschrijdend inzicht.”* Voor het initiatief *“leidde deze situatie echter tot volstrekte onduidelijkheid of de toegezegde steun ook zou worden afgestemd op onze feitelijke behoefte”,* aldus de voorzitter van het Emster Belang.

“Ook duurde het even voor we daadwerkelijk de toezeggingsbrieven de deur uit hadden”, aldus de ELI-ambtenaar. Door deze beide oorzaken kon het initiatief pas laat (september 2010) echt van start gaan. Dit is door het initiatief als problematisch ervaren. Het was niet fijn dat er zo lang geen zicht was op wat de (financiële) ondersteuning vanuit EL&I daadwerkelijk inhield. Desondanks heeft de financiële bijdrage van EL&I – samen met de steun van Landschapsbeheer Gelderland, de provincie en de gemeente – het initiatief in een stroomversnelling gebracht.

Concluderende opmerkingen

De inhoudelijke ondersteuning van met name Landschapsbeheer Gelderland en de financiële bijdragen van EL&I, de provincie en gemeente, heeft volgens het initiatief

kwalitatieve meerwaarde aan hun plannen gegeven. Verder heeft het initiatief kunnen bouwen aan duurzame relaties met wederzijds vertrouwen met deze partijen. Dat is voor het initiatief erg belangrijk, mede ook met het oog op mogelijke nieuwe initiatieven in de toekomst. Volgens het initiatief kan een duurzame samenwerking alleen ontstaan als die voor iedereen toegevoegde waarde heeft.

De vereniging Emster Belang streeft naar vergroting van haar representativiteit en betekenis voor de Emster gemeenschap. In dit teken staat ook het initiatief waarmee ze de provinciale prijsvraag hebben gewonnen en tot één van de vijf geselecteerde voorbeeldprojecten behoorden. Hier is duidelijk dat investeren in het initiatief ook van betekenis is voor de meerderheid van Emst en dat geeft vertrouwen. Bovendien is het Emster Belang en de werkgroep voor de activiteiten in het buitengebied goed georganiseerd en werken zij professioneel. Deze observaties zijn van belang voor het evalueren van de rol van de betrokken EL&I ambtenaar omdat er voor hem wellicht niet zoveel te doen was. Er was geen dilemma van een paar burgers die misschien wel stiekem hun eigen belang aan het promoten zijn met algemene bewoordingen. Bovendien waren de organisatie en professionele werkwijze van het initiatief herkenbaar voor EL&I, hetgeen vertrouwen opwekte. Op een andere wijze geformuleerd kan gezegd worden dat als een burgerinitiatief de organisatieprincipes van de overheid implementeert, dit ze tot een heel betrouwbare en goede partner maakt. De EL&I vertegenwoordiger koos er dan ook voor om de lijn van professionalisering die door Landschapsbeheer Gelderland (gesubsidieerd door de provincie) was ingezet, niet te doorkruisen. De rol van Landschapsbeheer Gelderland is erg belangrijk in dit initiatief. Het ommetje werd Klompenpad, de streekeigen erven werden ‘onderwezen’ door hun adviseur en de nieuw verworven status van het initiatief kon worden verzilverd door het aan tafel schuiven bij grote spelers rondom natuurbeheer en -ontwikkeling. Het gevaar van vergaande professionalisering door inzet van een externe organisatie is dat het project minder van de burgers zelf zou kunnen worden. Dit is echter niet zo door het Emster Belang en de Emsternaren ervaren.



7 WIRDUM GROENE PAREL



Introductie

In het Groningse dorp Wirdum, één van de 17 dorpen in de gemeente Loppersum, richt het initiatief 'Wirdum Groene Parel' zich op het herstel van het groen in en om het dorp. Wirdum ligt in een krimpgebied en de groencommissie van Vereniging Dorpsbelangen Wirdum heeft als doel Wirdum leefbaar te houden. Zij vinden het van belang om aantrekkelijk te blijven voor toeristen. Het plan is dan ook opgevat om de dorpsvisie nieuw leven in te blazen. Dat houdt onder andere in dat ze graag willen dat verwaarloosde stukken grond rondom het Dorpshuis en de kerk worden aangepakt. De aanpak van deze stukken wordt samen met de gemeente en landschapsbeheer verder vormgegeven. Op dat moment toonde het ministerie van EL&I haar belangstelling voor het initiatief. De initiatiefnemers zagen hierdoor kans om ook ambities te ontwikkelen voor buiten de dorpskern. Het initiatief dat ondersteund wordt door het ministerie van EL&I richt zich op een integraal groenontwikkelingsplan voor dorp en omgeving, mede gericht op verkeersmaatregelen, ontwikkeling van economische duurzame recreatie en toerisme en het samenbrengen van de twee dorpsgedeelten van Wirdum, de dorpskern Wirdum en Wirdumerdraai.

78

Activiteiten en ontwikkeling

Het proces dat heeft geleid tot het initiatief vindt zijn oorsprong circa 8 jaar geleden. Een werkgroep van mensen uit het dorp heeft toentertijd een dorpsvisie ontwikkeld. Deze dorpsvisie kon destijds niet goed opgepakt worden door de gemeente vanwege de slechte financiële situatie van de gemeente. Enkele jaren geleden hebben de bewoners zich weer wat meer georganiseerd naar aanleiding van wat 'gesteggel' over de afsluiting van De Zuiderweg en het 'Rosenboombankje'.

“Daar zijn allemaal werkgroepjes omheen geweest, waar vaak dezelfde mensen in zaten, noem het een clubje van wijze mensen uit het dorp. Zoiets noemen ze het hier. Dus zo is dat ontstaan.” Respondent Groencommissie

Ook leidde het ertoe dat het contact met de gemeente geïntensiveerd en verbeterd is. Nadat de onrust over De Zuiderweg en het Rosenboombankje afgenomen was, ontstond het idee om de dorpsvisie nieuw leven in te blazen.

De groencommissie was in die tijd zelf bezig met plannen maken voor de dorpsvisie. Ze hadden daarbij contact gehad met mensen van de kerk, van Stichting Het Dorpshuis en andere direct betrokkenen. De dorpsvisie betrof ook het lapje grond rond het dorpshuis, dat eigendom is van Stichting Het Dorpshuis. Zij waren niet meteen ingenomen met de al te ambitieuze plannen die de groencommissie had voor het stukje grond dat onder hun valt.

Begin 2009 heeft de gemeente Loppersum Landschapsbeheer Groningen een opdracht gegeven om een plan te maken voor het dorpsplein en een groenplan rond het dorpshuis en de wensen van het dorp daarbij te betrekken. Landschapsbeheer Groningen is toen in samenwerking met de bewoners uit Wirdum (afgevaardigden van stichting Dorpshuis en de Groencommissie) aan de slag gegaan.

Tijdens het proces van vormgeven van groenplan gericht op de dorpskern werd duidelijk dat hun initiatief één van de vijf initiatieven was die door het ministerie van EL&I ondersteund zou kunnen worden:

“Op een gegeven hadden we met landschapsbeheer afspraak en toen zat opeens dhr. Ettema erbij met de boodschap dat we kans maakten voor het project van EL&I.” Respondent Groencommissie

De leden van de groencommissie zagen de betrokkenheid van EL&I als een kans en begonnen plannen te maken voor het gebied buiten de dorpskern van Wirdum. Enkele commissieleden zijn toen een lijst van ideeën gaan maken, rijp en groen door elkaar, en uit die ideeën zijn in overleg met de contactpersoon van EL&I drie activiteiten geselecteerd:

- Onderzoek om na te gaan hoe de twee delen van Wirdum (Wirdum wordt doorsneden door een provinciale weg en bestaat uit een dorpskern Wirdum en Wirdumerdraai) beter op elkaar kunnen aansluiten. Hierbij wordt gedacht aan het aanplanten van bomen langs de provinciale weg, het creëren van een expliciete

79

dorpsentree bij beide dorpsingangen aan de rijksweg kant, het daar laten beginnen van een 30 km zone en groene verkeersremmende maatregelen nemen. Landschapsbeheer Groningen en Libau nemen dit onderzoek op zich.

- Onderzoek naar hoe recreatie in en rondom het dorp gestimuleerd kan worden. Als resultaat hebben de initiatiefnemers een plan voor ogen waarin allerlei vormen van duurzame recreatie in beeld worden gebracht en waarin de aandacht uitgaat naar maatregelen ter verdere stimulering en verbinding van de al aanwezige vormen van recreatie zoals: kanoën, kamperen, streekproducten verkoop, ateliers, theetuinen, st. jacobspad, kanoën, wandelroutes, fietsroutes, middeleeuwse kerk, bed & breakfast.
- Ondersteuning bij het realiseren van snelheidsbeperkende maatregelen op de rijksweg en het aanbrengen van geluidsarm asfalt op dat deel van de provinciale weg dat het dorp doorsnijdt. Met name door de hoge snelheid van auto- en vrachtverkeer is dikwijls tot ver in het dorp sprake van geluidsoverlast.

De betrokkenen partijen zijn op het moment van onderzoek zo ver dat ze onderzoeken of deze punten haalbaar zijn. Zoals één van de initiatiefnemers aangeeft: *“Dan ben je alleen maar zover dat je onderzoekt of deze punten haalbaar zijn. De uitvoering is nog een ander verhaal, daar gaat natuurlijk weer geld mee gepaard.”*

Samenwerking

Vereniging Dorpsbelangen Wirdum

De vereniging Dorpsbelangen Wirdum organiseert allerlei activiteiten in en om Wirdum. Het bestuur van de vereniging bestaat uit 4-5 mensen, met ieder hun eigen takenpakket. Ook heeft de vereniging verschillende commissies, waaronder de groencommissie.

Groencommissie

Ontwikkelingen, zoals het zoeken van een goede bestemming voor ‘het Rosenboombankje’ en het afsluiten van de Zuiderweg door de gemeente leidden ertoe dat er vanuit de Vereniging Dorpsbelangen Wirdum een ‘tussencommissie’ ontstond die contact onderhield met de gemeente. Ten tijde van de afsluiting van de Zuiderweg

was dit de zogenaamde ‘verkeerscommissie’, maar sinds circa 2 jaar heeft deze commissie zich ontwikkeld in een Groencommissie. Niet alleen de focus van de commissie is daarmee veranderd, maar ook de samenstelling.

De leden van de groencommissie verdelen de taken: iemand heeft de coördinatie voor het centrum, een ander voor het ommetje, weer een ander neemt de coördinatie met EL&I op zich. De huidige groencommissie bestaat uit 5 personen, waaronder de voormalig wethouder van de PvdA die ook bij de eerdere versie van de dorpsvisie initiatiefnemer was en iemand uit Wirdumerdraai. De commissie ziet zichzelf als ‘de vertaling van de mensen vanuit het dorp naar de gemeente toe, een soort bruggetje die het diplomatiek aanpakt’. Mensen worden naar voren geschoven die goede contacten hebben en een strategische aanpak hanteren. In hun visie zijn ze met name aan het proberen om Landschapsbeheer en de gemeente te laten meewerken:

“Natuurlijk is er ook samenwerking, zij verwachten van ons ook dat wij meehelpen, dat gaat ook gebeuren, dat is allemaal prima. Wij proberen eigenlijk hun erbij te houden. We zetten er een beetje druk op: als we nu een plan hebben, dan willen we ook dat er iets mee gaat gebeuren.” Respondent Groencommissie

De leden van de groencommissie zijn al een aantal jaar bezig, en ervaren het initiatief als een kwestie van lange adem. Op dit moment zijn er verschillende activiteiten in gang gezet, maar er zijn ook periodes geweest, zoals in het voorjaar van 2010, dat ze het allemaal maar lang vonden duren.

Stichting Dorpshuis Wirdum

Het Dorpshuis was oorspronkelijk het terrein van de gemeente en is lang geleden voor een symbolisch bedrag overgedragen aan Stichting Dorpshuis Wirdum. Deze stichting had toentertijd voldoende vrijwilligers om het dorpshuis en de omringende tuin te onderhouden. De laatste tijd heeft de stichting echter moeite om het onderhoud op zich te nemen. Vervolgens was er de groencommissie die – naar de mening van enkele bestuursleden van Stichting Dorpshuis Wirdum – al te ambitieuze plannen hadden voor de tuin rondom het dorpshuis. Ook speelt op de achtergrond mee dat stichting Dorpshuis grosso modo de mensen vertegenwoordigt die er al generaties wonen en de groencommissie goeddeels uit relatieve nieuwelingen (‘import’) bestaat.

Landschapsbeheer Groningen

Landschapsbeheer Groningen is door de gemeente Loppersum gevraagd om een plan te maken voor het dorpsplein en een groenplan rond het dorpshuis, waarbij de wensen van verschillende partijen in Wirdum moesten worden meegenomen. Via een medewerker van Landschapsbeheer Groningen heeft de contactpersoon van EL&I kennis gemaakt met de leden van de groencommissie.

De groencommissie zag Landschapsbeheer Groningen als een welkome partner, vanwege hun kennis over het landschap maar ook vanwege hun kennis over eventuele subsidiekanalen. De omgeving van het dorpshuis wordt aangepakt met behulp van Leadergelden.

Gemeente Loppersum

Gemeente Loppersum hield aanvankelijk de groencommissie op afstand, vanwege weinig tot geen financiële mogelijkheden en het feit dat er geen specifieke ‘openbaar groen medewerkers’ waren. In 2008 was er echter een verandering in status van de gemeente: Zij werd in 2008 artikel 12 gemeente, wat inhoudt dat ze financieel onder toezicht staat van provincie en rijk, maar ook financieel gesteund wordt door het rijk. Door het verkrijgen van deze artikel 12-status kwamen er – weliswaar mondjesmaat – financiën vrij om het groen aan pakken en met de komst van nieuwe medewerkers bij de gemeente met de juiste specialisatie is het tij gekeerd. De artikel 12 status verplicht de gemeente de beheersachterstand in 4 jaar grotendeels weg te werken. De gemeente wil, in het geval van Wirdum, grootschalig onderhoud als rioolvervanging combineren met de mogelijkheid om met de bewoners van het dorp aan de slag te gaan voor kleinschalig groen.

De contacten zijn inmiddels genormaliseerd. Wel ervaart de gemeente soms de complexiteit van de verschillende partijen in Wirdum:

“Er zijn verschillende initiatieven en wie heeft nu de leiding? Je hebt dorpsbelangen, die hebben een verantwoordelijkheid. Er is een groencommissie, er zitten wat mensen die vinden dat zij de verantwoordelijkheid hebben. En we hebben een ex-wethouder die zich nu vanaf de andere kant met het initiatief bemoeit.” Respondent gemeente

Ministerie van EL&I

Met de betrokkenheid van het ministerie van EL&I ontstonden er voor de groencommissie kansen om de plannen rond de dorpskern uit te breiden richting de directe omgeving van Wirdum. De initiatiefnemers waren verrast door de betrokkenheid van EL&I, maar zagen het meteen als kans.

Resultaten en effecten

Eén van de verwachte resultaten is een integraal groen ontwikkelingsplan. Eerder is een plan opgesteld voor de dorpskern. Door de betrokkenheid van EL&I ook aandacht ontstaan voor de directe omgeving van Wirdum. Dit wordt samen gecombineerd tot een integraal groen ontwikkelingsplan. In dit plan zullen de resultaten van het onderzoek naar verbindingen tussen de twee delen van Wirdum, de verkeersmaatregelen en de resultaten van het onderzoek naar de haalbaarheid van een economisch duurzame ontwikkeling van recreatie toerisme en de groenbehoefte daarvan worden geïntegreerd.

Naast plannen maken en het betrekken van alle bewoners daarbij, worden er ook al concrete stappen ondernomen op de gebieden waar men al overeenstemming over heeft. Zo is er in een doe-dag geweest, waarbij de bewoners van Wirdum met ondersteuning van de gemeente en landschapsbeheer de omgeving van het dorpshuis hebben aangepakt. Op deze dag is geplant, gesnoeid, gerooit etc.

Een ander effect is dat de verhoudingen tussen de gemeente en de bewoners van Wirdum zijn genormaliseerd. Er bestaat nu een wederzijdse constructieve behouden, waarin de partijen gemeenschappelijk hebben dat ze samen de leefbaarheid van Wirdum willen aanpakken:

“Het is misschien enigszins moeizaam gegaan, maar uiteindelijk, er gaat wel wat in het dorp gebeuren. Wat er gaat gebeuren, zijn ideeën die uit het dorp zijn aangedragen die zijn uitgewerkt in een plan. Ik kan me voorstellen dat dat voor een gemeenschap als Wirdum een mooi resultaat is.” Respondent gemeente Loppersum

Facilitatie door EL&I

De contactpersoon van het ministerie van EL&I is betrokken geraakt op het moment dat de initiatiefnemers met andere partijen zoals provincie, gemeente en landschapsbeheer in overleg waren voor een financiële bijdrage om een plan te maken. EL&I heeft primair de rol van geldverstrekker genomen, aangezien het daar aan ontbrak. Voor de ca. 25000 euro worden de bouwstenen aangeleverd voor het integrale groen ontwikkelingsplan. Daarnaast heeft de contactpersoon een aantal keer met het initiatief en landschapsbeheer van gedachten gewisseld, onder andere over het plan van aanpak voor het groenplan, en heeft hij het initiatief in contact gebracht met een deskundige voor een nader onderzoek naar de haalbaarheid van duurzame recreatie.

De initiatiefnemers waren blij met de betrokkenheid vanuit EL&I: *“De betrokkenheid EL&I geeft aan dat wij er niet alleen in staan. Het is uniek dat je uitgekozen wordt.”* De provincie Groningen kon na uitleg van de contactpersoon de betrokkenheid van EL&I plaatsen. De gemeente Loppersum was enigszins overvallen door de betrokkenheid van EL&I en gaf aan het graag van te voren te hebben willen weten. De gemeente-ambtenaar heeft contact gezocht met het EL&I om te vernemen wat er allemaal ging gebeuren. Met dat gesprek en de belofte van de contactpersoon de gemeente op de hoogte te houden is de grootste kou uit de lucht genomen, hoewel de gemeente nog wel zorgen wel of er geen verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden:

“Het initiatief betreft ook de openbare ruimte waar de gemeente voor verantwoordelijk is. Veel van die initiatieven, ze verwachten ook nog cofinanciering van de gemeente. Als wij het geld niet hebben of die cofinanciering niet waar kunnen maken, wat dan?” Respondent gemeente Loppersum

Het contact tussen de contactpersoon van het ministerie van EL&I en de initiatiefnemers verliep soepel. Ook met de andere partijen is er een constructieve samenwerking ontstaan. Behalve de ondersteuning met geld, ziet de contactpersoon van EL&I meerwaarde *“ten aanzien van het helpen aanscherpen van de ideeën over duurzame recreatie en het op het spoor zetten van laten doen van onderzoek, heb ik het idee dat we hier wel het verschil hebben gemaakt; dit zat niet direct in ‘het systeem’ van Landschapsbeheer.”*

Concluderende opmerkingen

Het Groningse dorp Wirdum kampt met de gevolgen van demografische Krimp. Binnen het dorp is er geen consensus over hoe om te gaan met de krimpsituatie. Een meer berustende en behoudende opstelling wordt gevonden binnen de Stichting Dorpshuis Wirdum, waar voornamelijk mensen in zitten die er al langer wonen. Een actieve opstelling wordt gevonden in de Vereniging Dorpsbelangen Wirdum, die de relatie legt tussen een fraai dorp en omgeving en inkomsten uit toerisme. De Groencommissie houdt zich hiermee bezig, te weten met het realiseren van een ommetje als onderdeel van het toeristisch product. Tevens loopt men aan tegen achterstallig onderhoud in het groen, voornamelijk rondom het dorpshuis. Door de financiële status en gebrek aan kennis bij de gemeente Loppersum zijn in het verleden veel plannen in de la blijven liggen, maar door nieuwe medewerkers bij de gemeente en de status van artikel 12 gemeente ontstaan er beperkte mogelijkheden. De inzet van Landschapsbeheer Groningen is gericht op het ontwikkelen van een groenplan en het daarvoor verkrijgen van Leader subsidie.

De ondersteuning vanuit het ministerie van EL&I is gericht op onderzoek om de leefomgeving in en om Wirdum mooier en leefbaarder te maken. De uitdaging ligt nu nog bij het uitvoeren van de plannen die uit het onderzoek volgen.



8 CONCLUSIES



In dit onderzoek zijn vijf burgerinitiatieven bekeken, elk met hun eigen verwachtingen, doelen, aanpak, resultaten en effecten. De ondersteuning van deze initiatieven door het ministerie van EL&I vond plaats in een breder kader van het terugtreden van de rijksoverheid op onderwerpen waar burgerinitiatieven de rol en functie van de rijksoverheid kunnen overnemen. Het ministerie van EL&I ondersteunde deze initiatieven om te achterhalen wat zij als rijksoverheid kunnen en willen betekenen voor burgerinitiatieven. Daarnaast wilde het ministerie zicht krijgen op de resultaten en effecten van burgerinitiatieven in landschapsbeheer. De conclusies van dit onderzoek richten zich op de betekenis van burgerinitiatieven uit de pilot in termen van resultaten en effecten en op de interactie tussen deze burgerinitiatieven en het ministerie van EL&I. Opgemerkt dient te worden dat ook andere partijen een al dan niet cruciale rol hebben vervuld bij het realiseren van de initiatieven. Vanwege de focus van het onderzoek wordt hier echter in mindere mate aandacht aan besteed.

De vijf initiatieven in vogelvlucht

De initiatiefnemer van De Heimanshof stimuleert op allerlei manieren actieve betrokkenheid en bewustwording van mensen bij natuur in de directe leefomgeving en hoopt daarmee een duurzame gedragsverandering bij mensen te realiseren. Het initiatief heeft hoge ambities en onderneemt veel verschillende activiteiten die op dit moment vaak moeizaam door de gemeente met het reguliere groenbeheer kunnen worden 'gematcht'. Naast facilitatie van EL&I door middel van een toegankelijke publicatie over de aanpak van het initiatief, heeft de betrokkenheid van EL&I ook een impuls gegeven aan het vlot trekken van de relatie tussen verschillende partijen, en aan een driejarige samenwerkingsovereenkomst met onder andere de provincie en het recreatieschap. De gewenste structurele inbedding van het initiatief in het gemeentelijke beleid en beheer moet echter nog zijn beslag krijgen.

De trekkers van het initiatief Grensbeleving wilden initieel graag het oude Commiezenpad bij Enschede herstellen en geschikt maken als wandelpad zodat mensen weer de grens en bijbehorende grensstenen konden beleven. Door op het eerste gezicht beperkte bereidheid van de grondeigenaren en de voorwaarden van andere betrokken partijen, werd het plan omgevormd tot een fietsbelevingsroute. Door de

betrokkenheid van EL&I ontstonden opnieuw mogelijkheden voor het originele plan van de initiatiefnemers: het herstel van het Commiezenpad en dit pad als wandelpad te laten fungeren.

Bij de Scouting Natuurwerkdag kwamen een aantal zaken mooi samen. De Scouting Limburg organiseerde namelijk de ScoutiFestatie, een weekend voor scouts, ter ere van het 100-jarig bestaan van de Scouting. Zij zochten nog een activiteiten voor de zondag en wilden daarnaast graag dat Scouts weer meer met het buitenleven in contact kwamen. IKL nam de uitdaging aan en wilde graag een grootse jongeren natuurwerkdag organiseren. Hierdoor kon ook geëxperimenteerd worden met actieve deelname aan natuurbeheer op grote schaal. Met de ondersteuning van EL&I werden de ambities nog wat opgeschroefd en werd 'als stip op de horizon' gemikt op de actieve inzet van 1500 scouts. In de praktijk zijn 650 scouts actief geweest op de natuurwerkdag in Limburg.

Het initiatief Levend Landschap Emst wil graag de beleefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied van Emst versterken door twee ommetjes te realiseren, streekeigen erven te stimuleren en door meer betrokkenheid van bewoners en boeren bij het – in hun ogen rommelige – beheer van terreinen van grote natuur- en landschapsorganisaties. De trekker van het initiatief – het Emster Belang – is al een aantal jaar bezig met een dorpsvisie en uitwerkplan samen met de bewoners van Emst. Het initiatief had op het moment dat het ministerie van EL&I betrokken raakte met name behoefte aan financiële ondersteuning om de genoemde activiteiten daadwerkelijk fysiek te realiseren. Inhoudelijk en procesmatig advies en begeleiding kreeg het initiatief al van Landschapsbeheer Gelderland vanwege de prijsvraag Levend Landschap Veluwe.

Het initiatief Wirdum Groene Parel zich op het herstel van het groen in en om het dorp Wirdum. De groencommissie van Vereniging Dorpsbelangen Wirdum heeft als doel het dorp leefbaar te houden. Zij vinden het van belang om aantrekkelijk te blijven voor toeristen. Het initiatief dat ondersteund wordt door het ministerie van EL&I richt zich op een integraal groenontwikkelingsplan voor dorp en omgeving. Naast het inhalen van de beheersachterstand in de dorpskern is het door de betrokkenheid van het ministerie van EL&I onderzocht hoe recreatie in en rondom Wirdum gesti-

muleerd kan worden en wordt gekeken hoe de twee kernen van Wirdum in verband met de doorsnijding door een rijksweg landschappelijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Bevindingen

In dit onderzoek worden de volgende vragen geadresseerd:

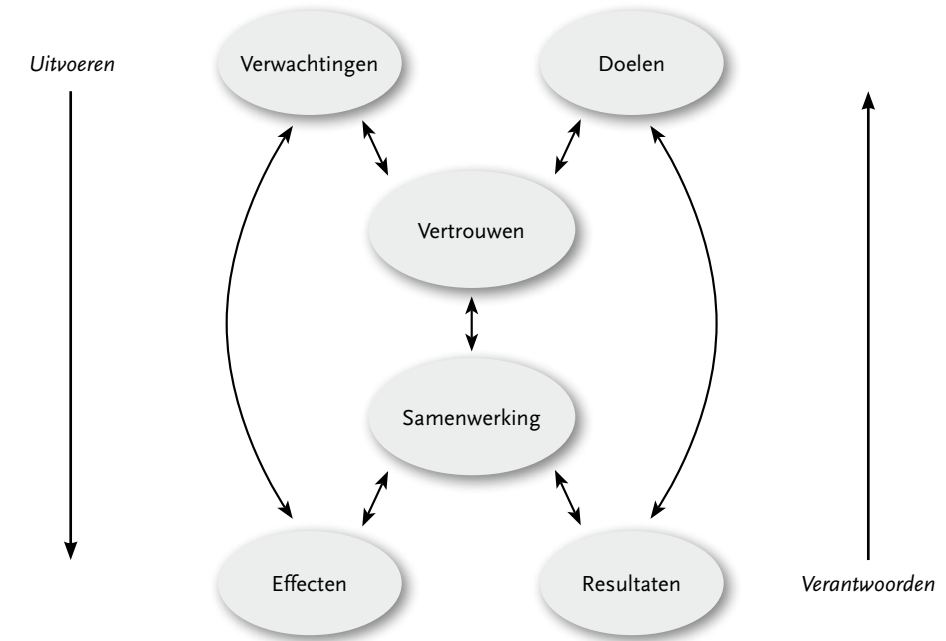
1. Welke resultaten en effecten worden door de vijf burgerinitiatieven gegenereerd?
2. Hoe percipiëren de ambtenaren van EL&I en de initiatiefnemers de onderlinge samenwerking?
3. Wat is de relatie en bijdrage van het ministerie van EL&I ten aanzien van de vijf burgerinitiatieven?
4. Hoe kan de bijdrage en rol van EL&I in relatie tot burgerinitiatieven kritisch worden geduid?

Het beantwoorden van deze vragen doen we aan de hand van het langlopen van onderstaande figuur. Onderzoeksvraag 1 komt terug onder het kopje 'resultaten en effecten', onderzoeksvraag 2 bij 'samenwerking tussen burgerinitiatieven en ministerie van EL&I', onderzoeksvraag 3 is een verbijzondering van de samenwerking en is te vinden onder het kopje 'facilitatie door het ministerie van EL&I'. Onderzoeksvraag 4 wordt geadresseerd in hoofdstuk 9 'leerpunten'.

Van denken naar doen

De verschillende initiatieven beginnen met een idee, wens of ideaal. Om tot een resultaat te komen, gaan de initiatiefnemers handelen. In het realiseren van het initiatief vindt een transitie plaats *van denken naar doen* (zie uitvoeringspijl figuur 2). Er worden doelen gesteld en er wordt – bewust of onbewust – een bepaalde aanpak gevolgd. Bijvoorbeeld door andere partijen te betrekken waar de initiatiefnemer vertrouwen in heeft. Deze vertrouwensrelatie krijgt vorm in een samenwerkingsverband en zo wordt gewerkt aan een resultaat.

De initiatiefnemers streven zowel privédoelen als publieke doelen na. Daarnaast zijn de burgerinitiatieven lokaal georiënteerd, maar raken ze ook grote landelijke thema's als demografische krimp en het betrekken van jeugd bij natuur en landschap.



FIGUUR 2. Dit schema geeft de stappen weer die een burgerinitiatief doormaakt, maar ook de stappen die EL&I doormaakt in haar ondersteunende rol. Ten opzichte van figuur 1 uit hoofdstuk 2 zijn er twee pijlen toegevoegd: een uitvoeringspijl en een verantwoordingspijl.

Verschillende verwachtingen en doelen worden afgestemd

De verwachtingen en doelen van de initiatiefnemers en andere betrokken partijen verschillen vaak in enige mate. De initiatieven laten zien dat het doel onder andere door de betrokkenheid van andere partijen en hun doelen en verwachtingen, wordt beïnvloed. Zo was het initiatief Grensbeleving voor de gemeente Enschede met name interessant vanwege de mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking. Daardoor werden de steden Gronau en Ahaus betrokken en vervolgens was het voor bijvoorbeeld Gronau van belang dat het Drielandenpunt een plaats kreeg in de route. Het initiële idee van de initiatiefnemer van een wandelroute over het oude Commiezenpad werd mede onder invloed van de betrokkenheid van de gemeente Enschede, Ahaus en Gronau een langere fiets-Grensbelevingsroute. Door de samen-

werking werden dus de initiële verwachtingen en doelen van de initiatiefnemers bijgesteld en heeft het ook tot andere (tussen)resultaten geleid. Dit was overigens niet de enige reden, een andere belangrijke reden was dat de bereidheid van de grondeigenaren om mee te werken zeer beperkt was. Bij het initiatief in Emst is de samenwerking met Landschapsbeheer Gelderland van invloed geweest op de doelen. Zo werden op advies van Landschapsbeheer de ommetjes omgevormd tot Klompenpaden en was het maken van een landschapsversterkingsplan een voorwaarde voor ondersteuning. De systemen van het burgerinitiatief en van de overheid bewegen dus naar elkaar en vormen een gezamenlijk begrippenkader.

Overigens verschillen de meningen over het afstemmen van de initiatieven. Bekeken vanuit de initiatiefnemers zelf blijkt dat de meeste initiatiefnemers de beïnvloeding van de initiële ideeën en plannen niet per se erg vinden. Ze ervaren het als logisch dat als er andere partijen bijdragen er ook water bij de wijn moet worden gedaan. Het wordt ook niet door iedereen als ‘water bij de wijn doen’ ervaren. Dit heeft dan bijvoorbeeld te maken met de initiatiefnemer zelf, de initiële doelen van het initiatief, of in hoeverre de betrokkenheid van anderen – in dit geval de overheid – als een noodzaak wordt ervaren. Vaak nemen de andere partijen een deel op zich die de initiatiefnemers minder goed kunnen invullen. Ook ontstaat er een gedeelde verantwoordelijkheid, iets wat veel initiatiefnemers als prettig ervaren. Anderzijds vinden sommige initiatiefnemers het ook jammer dat ze soms hun initiële wensen en ideeën deels hebben moeten laten varen. Echter in geen van de gevallen hebben de initiatiefnemers het idee dat hun initiatief wordt overgenomen door andere partijen. In alle vijf de gevallen hebben de initiatieven nog steeds de regie en zien ze het als ‘hun kindje’.

Vertrouwen tussen burgerinitiatieven en ministerie van EL&I

Vertrouwen heeft verschillende eigenschappen. Het gaat daarbij om voorspelbaarheid, afhankelijkheid en reciprociteit/wederkerigheid. Bij vertrouwen gaat het om een positieve verwachting, om de inschatting van positieve gevolgen. In de relatie tussen de vijf burgerinitiatieven en het ministerie van EL&I bleek dat alle vijf de burgerinitiatieven een positieve verwachting hadden van de betrokkenheid van EL&I: iedereen zag de betrokkenheid van EL&I meteen als een kans. Bij het ministerie van EL&I gold ook een positieve verwachting ten aanzien van de vijf initiatieven. Sommige initiatieven anticiperen op verwachtingen en doelen van overheden om zo meer herkenning

en vertrouwen bij hen op te kunnen wekken. Een voorbeeld bij het initiatief in Emst is de grote aandacht voor draagvlak bij de bewoners van Emst. Hierdoor ontstaat meer vertrouwen bij overheden en wordt het samenwerken met deze overheden vergemakkelijkt. Ook *wederzijdse afhankelijkheid* kan vertrouwen stimuleren. In dit geval was de afhankelijkheid niet helemaal wederzijds. De vijf initiatieven waren gedeeltelijk afhankelijk van het ministerie vanwege de ondersteuning die zij ontvingen. Aan de andere kant zouden de initiatieven waarschijnlijk ook doorgang hebben gevonden zonder de betrokkenheid van EL&I, maar waarschijnlijk niet in dezelfde vorm en snelheid. De daadwerkelijke realisering van de initiatieven is door de financiële bijdrage van EL&I namelijk in een stroomversnelling gekomen. Bij *wederkerigheid* gaat het om het vertrouwen dat de bijdrage van de één wordt beantwoordt door een bijdrage van de ander. Dit vertrouwen was zeker aanwezig in alle vijf de initiatieven. EL&I had vertrouwen in de doelen en de bijdrage van de initiatieven, andersom weten de initiatieven ook voor welke doelen en belangen EL&I staat. Maar in een aantal gevallen bleef de daadwerkelijke (vorm van de) bijdrage van EL&I lange tijd onduidelijk, hetgeen onzekerheid opleverde bij sommige initiatieven en van invloed was op het onderlinge vertrouwen.

Naast het ministerie van EL&I waren er ook andere partijen betrokken bij de initiatieven. Het betrekken van meerdere (lokale) partijen kan ondanks het creëren van onzekerheid, het vertrouwen versterken omdat er draagvlak en commitment vanuit het gebied uit blijkt. En andersom kan het vertrouwen tussen het initiatief en het ministerie van EL&I een vertrouwensbasis bieden voor andere (lokale) partijen, die eerder niet over een zeker wantrouwen konden heenstappen.

Het vertrouwen tussen de burgerinitiatieven en het ministerie van EL&I kende verschillende dimensies: a) worden er de juiste dingen gedaan die tegemoet komen aan algemene wensen en problemen van de lokale gemeenschap (wie profiteren er van het initiatief?), b) wordt het geld besteed op een wijze die tegemoet komt aan de verantwoordingsisen van de overheid en c) kunnen burgerinitiatieven de rol van de rijksoverheid overnemen als het gaat om de zorg voor het landschap (is er convergentie in kwaliteitsopvattingen, is er voldoende kennis van zaken, zijn er voldoende garanties op continuïteit, zijn er mogelijkheden voor het uitrollen van een initiatief naar een breder deel van de samenleving)? De vertrouwensrelatie in de vijf initiatieven was op deze drie dimensies positief of heeft zich in positieve vorm ontwikkeld.

Samenwerking tussen burgerinitiatief en ministerie van EL&I

De wijze van samenwerken hangt af van het vertrouwen dat partijen in elkaar hebben. Bij veel onderling vertrouwen gaan beide partijen ervan uit dat er wederkerigheid is en hoeft deze niet perse van te voren geregeld en vastgelegd worden (hands-hake) (Douma en Schreuder, 2002). Bij weinig onderling vertrouwen wordt het maken van afspraken op papier en formele regels belangrijk (handbook) en worden deze gezien als manieren om het gebrek aan onderling vertrouwen te compenseren (Salverda et al, 2009). In het geval van de vijf burgerinitiatieven en het ministerie van EL&I kan gezegd worden dat de relatie nieuw was en dat de vertrouwensrelatie dus ook nog moest worden opgebouwd tijdens de samenwerking. Daarnaast is het systeem van verantwoording afleggen van het ministerie van EL&I van invloed geweest op de wijze van samenwerking. Vooral dit systeem is een belangrijke reden voor de 'handbook-houding' en *formele samenwerking* in de vorm van financiële en inhoudelijke verslagen en het ondertekenen van contracten.

Naast de formele samenwerking was er vooral ook een *informele en meer persoonlijke samenwerkingsrelatie* met de EL&I ambtenaar, waarbij het onderlinge vertrouwen over het algemeen goed was. Zo bleek bijvoorbeeld bij de Scouting Natuurwerkdag dat de mondelinge toezegging van de EL&I ambtenaar over de financiële ondersteuning voldoende was voor de initiatiefnemers om de dag te gaan organiseren.

Er zijn verschillen tussen de organisatie(logica) en werkwijze van het overheids-systeem en van burgerinitiatieven die onzekerheden met zich meebrengen en diens-tengevolge samenwerken ingewikkeld maken. Een belangrijk aspect daarin is dat het reilen en zeilen van het overheidssysteem niet geënt is op het omgaan met burgerinitiatieven. Het overheidssysteem dat is gebaseerd op institutionele zekerheden,ervaart de organisatie en werkwijze van burgerinitiatieven vaak als 'ongeregeldheden'. Het denken in controle en verantwoordelijkheden enerzijds en in het mobiliseren van betrokkenheid anderzijds hoeven elkaar echter niet uit te sluiten. Het is in de samenwerking zelf dat er kruisbestuivingen kunnen ontstaan in totaal verschillende organisatieprincipes, als die ten minste niet beperkt blijft tot enkel formaliteiten.

Facilitatie door ministerie van EL&I

De betrokkenheid vanuit het ministerie van EL&I beoogde in eerste instantie de initiatieven te ondersteunen met kennis, expertise, inzet van netwerk, advies van een

individuele ambtenaar, door ruchtbaarheid te geven aan het initiatief en indien nodig ondersteuning met procesgeld. In de praktijk is het zwaartepunt van de betrokkenheid bij de meeste initiatieven komen te liggen op financiële ondersteuning. Daar bleken de initiatieven namelijk vooral behoefte aan te hebben.

Alle initiatiefnemers waren blij met de betrokkenheid vanuit EL&I. Iedereen zag het als een extra kans en ook als erkenning. De betrokkenheid vanuit EL&I en dan met name het feit dat ze 1 van de 5 uitverkoren initiatieven waren, werd ook door meerdere initiatieven uitdrukkelijk gebruikt in de communicatie naar andere partijen en de eigen achterban. In de meeste gevallen werkte dit ook positief. Bij het initiatief vanuit De Heimanshof bijvoorbeeld, gingen deuren van andere overheden open doordat het initiatief erkenning en steun vanuit EL&I kreeg. Ook in het geval van de Scouting Natuurwerkdag betekende de betrokkenheid vanuit EL&I een stimulans voor de provincie om zelf ook het initiatief te ondersteunen.

De individuele EL&I ambtenaren hebben hun rol verschillend opgepakt. Hun taakopvatting is van invloed op hun houding richting de burgerinitiatieven. Een ander belangrijk aspect in de rol van de individuele EL&I contactpersonen heeft te maken met de fase waarin het initiatief verkeert, de organisatiegraad en met name de behoefte van het initiatief. In het geval van het initiatief vanuit De Heimanshof stond de relatie met de gemeente op gespannen voet en kon de EL&I ambtenaar een rol als intermediair vervullen, hetgeen hij ook heeft gedaan. Doordat EL&I het initiatief ondersteunde is de vertrouwensrelatie met de gemeente verbeterd en zijn andere overheden ook geïnteresseerd geraakt in samenwerking met het initiatief. Bij de Scouting Natuurwerkdag, Wirdum Groene Parel en Levend Landschap Emst, was de ondersteuning al grotendeels ingevuld door de provinciale organisatie van Landschapsbeheer, respectievelijk IKL, Landschapsbeheer Groningen en Landschapsbeheer Gelderland. In het geval van de Grensbelevingsroute liep de organisatie van het initiatief al op rolletjes, onder andere door de betrokkenheid van de gemeente Enschede, dus hoefde de EL&I ambtenaar deze intermediaire rol niet te vervullen. In het verloop van de initiatieven zie je terug dat de betrokkenheid en bijdrage van het ministerie van EL&I er bij de meeste initiatieven voor gezorgd heeft dat er *iets extra's gebeurde bij het burgerinitiatief*. De Scouting Natuurwerkdag werd opgeschaald richting 1500 jongeren, bij het initiatief Grensbeleving werd door de betrokkenheid van EL&I toch nog een poging ondernomen om het originele idee van de initiatiefnemers – een wandelroute over het oude Commiezenpad – te realiseren en in Wirdum

zijn naast allerlei activiteiten in de dorpskern, door de betrokkenheid van EL&I onderzoeken gestart naar de mogelijkheden buiten de dorpskern. In Emst heeft vooral Landschapsbeheer Gelderland de doelen bijgestuurd (bijvoorbeeld door de ommetjes om te vormen tot Klompenpaden) en heeft het ministerie van EL&I vooral op de ingezette lijn aangesloten. Door de financiële ondersteuning van het ministerie is de uitvoering van de plannen van Levend Landschap Emst in een stroomversnelling gekomen. Bij het initiatief vanuit De Heimanshof is dit proces van iets extra toevoegen in mindere mate aan de orde geweest. Vooral bij dit initiatief is de EL&I ambtenaar met name uitgegaan van de bestaande plannen en behoeften van de initiatiefnemer en heeft zijn bijdrage er vooral uit bestaan om deze plannen een goede positie te geven in de lokale en regionale beleidssetting.

Grofweg is het effect van de bijdrage vanuit EL&I te duiden als het opschalen van het initiatief (Scouting Natuurwerkdag), het versnellen (Emst), het uitrollen naar andere provincies (Scouting Natuurwerkdag), het vlot trekken (De Heimanshof) en mogelijkheden bieden voor nieuwe richtingen (Grensbeleving en Wirdum).

De individuele ambtenaren hebben hun rol verschillend opgepakt. Hun taakopvatting is van invloed op hun houding richting de burgerinitiatieven. Een ander belangrijk aspect in de rol van de individuele EL&I contactpersonen heeft te maken met de fase waarin het initiatief verkeerd, de organisatiegraad en met name de behoefte van het initiatief. In het geval van het initiatief vanuit De Heimanshof stond de relatie met de gemeente op gespannen voet en kon de EL&I ambtenaar een rol als intermediair vervullen, hetgeen hij ook heeft gedaan. Doordat EL&I het initiatief ondersteunde is de vertrouwensrelatie met de gemeente verbeterd en zijn andere overheden ook geïnteresseerd geraakt in samenwerking met het initiatief. Bij de Scouting Natuurwerkdag, Wirdum Groene Parel en Levend Landschap Emst, was de ondersteuning al grotendeels ingevuld door de provinciale organisatie van Landschapsbeheer, respectievelijk IKL, Landschapsbeheer Groningen en Landschapsbeheer Gelderland. In het geval van de Grensbelevingsroute liep de organisatie van het initiatief al op rolletjes, onder andere door de betrokkenheid van de gemeente Enschede, dus hoefde de EL&I ambtenaar deze intermediaire rol niet te vervullen.

Resultaten en effecten

Bij de vijf burgerinitiatieven zijn zowel de resultaten (de gerealiseerde doelen) en

effecten (niet bewust nagestreefde invloed) nog niet geheel uitgekristalliseerd. De burgerinitiatieven bevinden zich in verschillende fasen en sommigen zelfs nog in de beginfase. Naast daadwerkelijke resultaten en effecten spreken we dan ook van verwachte resultaten en effecten. De resultaten en effecten van de burgerinitiatieven zijn zowel sociaal als fysiek van aard. Sociaal omdat de meeste burgerinitiatieven op de een of andere wijze de lokale bevolking of gemeenschap activeren, zoals in de Haarlemmermeer, Emst en Wirdum. Ook de facilitatie vanuit EL&I was er in sommige gevallen op gericht op sociale aspecten, zoals het (maatschappelijk) betrekken van nieuwe mensen, nieuwe doelgroepen. Dit speelt met name een rol in het initiatief vanuit De Heimanshof, waarbij (groepen) mensen bijvoorbeeld via de GGZ, re-integratietrajecten, reclassering, bedrijven en scholen worden betrokken bij natuurbeheer en -ontwikkeling. Dit is ook het geval bij het initiatief voor de Scouting Natuurwerkdag, waarbij een groot aantal jongeren werd betrokken. Daarnaast zijn beide burgerinitiatieven, net als de grensbelevingsroute, gericht op bewustwording en educatie van deze (groepen) mensen.

Naast deze sociale resultaten en effecten leiden de sommige initiatieven ook al tot fysieke ingrepen en veranderingen. De facilitatie van EL&I heeft daar een rol in gespeeld. In het geval van Emst waren de plannen op eigen kracht al een heel eind op weg, maar voor de daadwerkelijke fysieke ingrepen was het fijn dat overheden er met (proces)geld in sprongen om de plannen daadwerkelijk te realiseren. Andere voorbeelden van fysieke effecten zijn het landschapsbeheer door de scouts in Limburg waardoor bijvoorbeeld de Maastrichtse ster is ontstaan op de Sint Pietersberg, en de natuurontwikkeling die vanuit De Heimanshof met vrijwilligers is gerealiseerd.

Verskillende context, verschillende wijze van verantwoording

Zowel de initiatiefnemers als de rijksoverheid opereren in hun eigen directe context en moeten zich verantwoorden naar deze specifieke context (zie verantwoordingspijl figuur 2). Het gaat dan om het verantwoorden van de gekozen aanpak, samenwerking en behaalde resultaten ten opzichte van de doelen die van te voren waren opgesteld. Bij burgerinitiatieven is sprake van vrijwillige inzet van menskracht en moeten initiatiefnemers veelal verantwoording afleggen aan de lokale gemeenschap (mede-initiatiefnemers en andere direct betrokkenen). De initiatieven in Emst en Wirdum zijn hier goede voorbeelden van. Zij beogen ook daadwerkelijk namens de lokale gemeenschap op te treden. Dit gaat in de praktijk niet altijd even gemakkelijk. Zo

bestaat er in Wirdum naast de vereniging Dorpsbelangen Wirdum ook een stichting Dorpshuis. Toen de vereniging Dorpsbelangen Wirdum zich ook met het stuk grond rondom het dorpshuis ging bemoeien verliep

Bij sommige initiatieven gaat het misschien wat minder over verantwoorden, als wel over *het meekrijgen van de achterban*. Dat meekrijgen van de achterban is soms ook een doel van de initiatiefnemers zelf. In het geval van de Scouting Natuurwerkdag was het een uitdrukkelijk doel van Scouting Limburg om de scouts weer vaker buitenactiviteiten te laten doen. Daartoe was het ook de bedoeling om kaderleden en staf op te leiden om dat mogelijk te maken. In de praktijk bleek de animo voor die training niet zo hoog. En voor het initiatief vanuit De Heimanshof was het soms lastig om de vereniging van de heemtuin en het Natuur en Milieucentrum Haarlemmermeer (waarmee de initiatiefnemer bij natuureducatie geacht wordt om samen te werken), mee te krijgen met de ambitieuze en onorthodoxe plannen en activiteiten. Overheden zoals het ministerie van EL&I zetten publieke middelen in en moeten zich institutioneel verantwoorden. Voorwaarden voor de burgerinitiatieven waren het ondertekenen van een contract betreffende hun samenwerking en het aanleveren van een inhoudelijk en financieel verslag. Dit heeft alles te maken met de verantwoordingsstructuur waarin het ministerie van EL&I opereert. Daarnaast hebben de ambtenaren van het ministerie van EL&I aan den lijve ondervonden dat het overheidssysteem niet tegelijk opliep met het tempo van de burgerinitiatieven. De ambtenaren van EL&I vonden het lastig de gang van zaken omtrent de trage toezegging over de financiële ondersteuning uit te leggen aan de initiatiefnemers. Volgens een van de EL&I ambtenaren heeft de onzekerheid die dit opleverde, geleid tot een barst in de vertrouwensrelatie tussen het initiatief en de gemeente, waarmee werd gezocht naar een structurele (advies)positie van het initiatief ten aanzien van het gemeentelijke beleid en beheer van het openbare groen. Het anders functioneren van het overheidssysteem dan de organisatie van burgerinitiatieven is soms lastig in de samenwerking. Hierbij moet opgemerkt worden dat dit niet alleen geldt voor EL&I, ook andere rijksoverheden zijn hier tegenaan gelopen. Als het ministerie op het ingeslagen pad wil doorgaan, loont het om hier in de voorbereiding naar een nieuw project goed naar te kijken om snellere acties mogelijk te maken.



9 LEERPUNTEN OVER RELATIE RIJKS- OVERHEID EN BURGERINITIATIEVEN

Het faciliteren van de vijf initiatieven maakte voor het ministerie van EL&I onderdeel uit van een pilot, waarbij er vanuit verschillende invalshoeken werd gekeken naar welke rol het ministerie wil en kan nemen bij actief burgerschap.

Er is een positieve bijdrage vanuit het ministerie van EL&I gegeven aan de burgerinitiatieven en dat is zeer gewaardeerd door de initiatiefnemers, juist omdat de beleving van de relatie met de overheid niet altijd even positief is. Dit gegeven kan mobiliserend werken voor andere initiatieven ofwel om lopende initiatieven uit te breiden. Hoe gaat de positieve energie nu verder? Gelet op de persaandacht die er geweest is en wellicht nog zal komen, mag verwacht worden dat ze vele andere groepen zullen inspireren en zullen bijdrage aan een positiever idee van zelforganiserende groepen.

De methode van ondersteunen van enkele initiatieven heeft een 'heilzame' werking gehad: overheidsvertegenwoordigers uit de Rijks- en de lokale setting, die elkaar normaliter niet tegenkomen, hebben nu kennis genomen van elkaars dilemma's en opstelling ten aanzien van burgerinitiatieven. De initiatieven hadden reeds al dan niet vlottende (samenwerkings)relaties met lokale en regionale overheden en andere organisaties, toen EL&I ondersteuning aanbod. Hoewel samenwerking met deze lokale en regionale overheden en andere partijen wellicht logischer is gezien de lokale doelen van de initiatieven en de tendens van decentralisatie, bleek de steun en erkenning van rijkswege toch wel een belangrijke impuls te geven aan het initiatief en aan hun samenwerkingen met andere partijen.

Omtrent de werkwijze in deze pilot is gebleken dat de wijze van selectie – via een subselectie van Landschapsbeheer Nederland – heel bepalend is geweest voor het soort initiatieven en voor de timing. Het zijn niet de initiatieven zelf geweest die de rijksoverheid hebben betrokken, de rijksoverheid heeft de initiatieven – waarbij ook de provinciale organisaties van Landschapsbeheer al een rol hadden – benaderd. Het waren in dit geval niet de initiatieven zelf die een bepaalde rol weggelegd zagen voor de rijksoverheid en hen om die reden benaderden. Het is aan te raden dat het selecteren van initiatieven in de toekomst op een andere wijze gebeurt, bijvoorbeeld door middel van een prijsvraag. De timing en de invulling van de ondersteuning kan dan gemakkelijker en wellicht meer gevarieerd worden vormgegeven. Initieel wilde het ministerie van EL&I met name via kennis, expertise, inzetten van

netwerk en individuele ambtenaar de initiatieven ondersteunen en waar nodig eventueel met procesgeld. In de praktijk is de ondersteuning bij de meeste initiatieven grotendeels ingevuld door het leveren van een financiële bijdrage. Het vormt een uitdaging om iets meer variatie aan te brengen in het soort ondersteuning vanuit het ministerie van EL&I. Het leveren van met name financiële ondersteuning is mede een gevolg van de wijze van selectie van de projecten. Alle gekozen projecten waren ver gevorderd in de planvorming en toe aan de uitvoering.

Burgerinitiatieven doorlopen verschillende fasen. Grosso modo, zal er in de startfase vooral behoefte zijn aan ondersteuning in het vinden van de juiste partners en organisatievorm. In de planfase is er mogelijk vooral behoefte aan inhoudelijke expertise en onderzoek. Bij de uitvoering wordt vooral de financiering van belang. Met de vijf pilots is weinig ervaring opgedaan met de eerste fasen.

Ondanks de veelal nog prille fase waarin de uitvoering van de initiatieven verkeert, is de betekenis van de onderzochte burgerinitiatieven voor het landschap substantieel. Veel van deze betekenis is van symbolische aard: het is goed dat rijksoverheden als het ministerie van EL&I blij geven dat natuur en landschap van iedereen is. Met elk initiatief wordt het landschap een beetje meer van mensen en een beetje minder van de overheid. Deze vorm van betekenisgeving is veel relevanter dan de beleidsgestuurde vorm die de veranderingen in het landschap afmeet aan beleidsdoelen ten aanzien van waardevolle elementen en structuren. Deze zijn immers voortgekomen uit het oude denken van een overheid die de verantwoordelijkheid opeist voor een kwalitatief hoogwaardig landschap.

In het nieuwe regeerakkoord kiest het Rijk voor decentralisatie van het beleid op het gebied van natuurbeheer en landschap en een grotere inzet van burgerinitiatieven. De betekenis van EL&I voor de initiatieven ligt in de mogelijkheid om (extra) geld, kennis en de inzet van relaties te combineren tot een betere aansluiting bij de beleidsinstrumenten vanuit de provinciale en/of lokale praktijk. Het gaat daarbij in mindere mate om het stimuleren van *het ontstaan* van dergelijke initiatieven, maar wel om het bijdragen aan *de ontwikkeling* van het burgerinitiatief door inzet van eigen beleidsinstrumentarium c.q. afstemming met beleidsinstrumenten van lagere bestuurslagen. In dit onderzoek is de focus gelegd op de rol vanuit het rijk richting burgerinitiatieven. In de praktijk moet nog verder gezocht worden naar hoe lokale

overheden, andere actoren en de rijksoverheid elkaar kunnen aanvullen in relatie tot burgerinitiatieven.

De vijf bestudeerde initiatieven laten zien dat de interactie tussen participatieve en representatieve democratie nog nauwelijks aan bod is gekomen. Dit gebeurt pas als de initiatieven werkelijk controversieel zijn in de zin dat ze sterk conflicteren met andere belangen. In de praktijk komen deze tegenstellingen vaak aan de oppervlakte als initiatieven bijvoorbeeld leiden tot daling van de waarde van het bezit van anderen. Een voorbeeld van een controversieel initiatief is het tot de monumentenstatus willen verheffen van de Muur van Mussert in Lunten (herinnering aan WOII of potentieel bedevaart oord van Neo-Nazi's?), of het organiseren van een heavy metal concert in een kasteel. Pas bij dergelijke controversiële initiatieven waar de emoties hoog opspelen zal duidelijk worden wat de rol van de rijksoverheid is. Een andere vorm van controverse ontstaat als er initiatieven worden genomen in landschappen die een Europese of nationale betekenis hebben. Oftewel hoe een belang van een relatief kleine groep actoren, dat goed gespecificeerd kan worden in termen van concrete acties, kan botsen met een veel vager omschreven algemeen belang dat verankerd is in representatieve politieke uitspraken. De verhouding tussen participatie en representatie is op zichzelf al ingewikkeld en wordt steeds complexer naarmate de overheid als belangrijkste actor die grens probeert te verschuiven. Hier moet nog veel over nagedacht en geëxperimenteerd worden.

Staatssecretaris Bleker is van mening dat de rol van de rijksoverheid en in dit geval het ministerie van EL&I ligt in het scheppen van randvoorwaarden en het duidelijk maken van de kaders. Juist in de overgang tussen representatieve en participatieve democratie moeten kaders en voorwaarden nog ontwikkeld en helder worden. Naast het marginaal ondersteunen van burgerinitiatieven om redenen van uitstraling, symboolpolitiek en feeling met de praktijk, ligt de uitdaging voor het ministerie van EL&I in de schemerzone tussen representatieve en participatieve democratie.

- Bachmann, R. (2001). Trust, Power, and Control in Trans-Organizational Relations. In: *Organization Studies* 22: 337-365.
- Beck, U., Giddens, A. & S. Lash (1994). *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bevir, M. and R.A.W. Rhodes (2005). Interpretation and its Others. In: *Australian Journal of Political Science* 40: 169-187.
- Coultrap, J. (1999). From Parliamentarianism To Pluralism: Models of Democracy and the European Union's 'Democratic Deficit'. In: *Journal of Theoretical Politics* 11: 107.
- Dam, R.I. van, R. During en I.E. Salverda (2008). *Trends en Theorieën over Betrokkenheid van Burgers. Quick Scan ten behoeve van de Agenda Landschap. Burgers en Landschap deel 2*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven. Burgers*

REFERENTIES

- en Landschap deel 3*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Duineveld, M., R.I. van Dam, R. During en A. van der Zande (2010). *The Importance of Being Nimby. Burgers en Landschap deel 4*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Floor, L. en I.E. Salverda (2006). *Zelforganisatie in het landelijke gebied. Signalen uit de praktijk*. Wageningen: Wageningen UR.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219-245. Sage Publications.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. In: *American Journal of sociology* 91 (3): 485-510.
- Hammersley, M. and R. Gomm (2000) Introduction; In: R. Gomm, M. Hammersley and P. Foster (eds), *Case study methods: Key issues, key texts*. London: Sage

- InAxis (2007). *Help! Een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government society interactions*. Sage Publications Ltd.
- Lewicki, R., McAllister, D., & R. Bies (1998). Trust and distrust: New relationships and realities. *Academy of Management*. In: *Review* 23 (3): 438-458.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and power*. Chichester: Wiley.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2009). *Ambtelijke projectbeschrijving vijfde concept*, 16 maart 2009.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2010). *Stellingen van staatssecretaris Henk Bleker van het ministerie van EL&I tijdens het debat Boer en Land dat de Leeuwarder Courant op 20 december 2010 organiseerde*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Algemene Zaken, Ministerie van Sociale Zaken, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008). *Ondersteuning Maatschappelijke initiatieven*. Slotnotitie 8 april 2008.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Overbeek, M.M.M., B.N. Somers en J. Vader (2008). *Landschap en burgerparticipatie*. Rapport 65. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Pröpper I. en Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. In: *Political Studies* 44: pp 652-67.
- Robson, C. (1993). *Real world research. A resource for social scientists and practitioner researchers*. Oxford: Blackwell.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam (2008). *Voorbeelden van Burgerparticipatie en Maatschappelijk Initiatief. Quick Scan ten behoeve van de Agenda Landschap, Burgers en Landschap deel 1*. Wageningen: Alterra.
- Salverda, I.E., L. Slangen, J. Kruit, T. Weijschedé, en J.R. Mulder (2009). History is alluring: self-organisation and the significance of history in the search for a new local collectivity. In: K.J. Poppe, C. Termeer en M. Slingerland (eds), *Transitions towards sustainable agriculture and food-chains in peri-urban areas*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Salverda I.E. en R.I. van Dam (2010). *Burgers en natuur in de Haarlemmermeer. Een inspirerend burgerinitiatief vanuit de heemtuin De Heimanshof*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

- Swain, C. & M. Tait (2007). The crisis of trust and planning. In: *Planning theory & practice* 8 (2): 229-247.
- Swanborn, P.G. (2003). *Case studies. Wat wanneer en hoe*. Amsterdam: Boom.
- Van Assche, K., Beunen, R., Duineveld, M., Hoefs, R. (in voorbereiding). *Performing success and failure in governance. Dutch planning experiences*.
- Van der Heijden, J., R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. Van Zanten (ed) (in voorbereiding). *De doe-het-zelf-democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Newbury Park, CA: Sage.
- Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing.

Internet

www.minlnv.nl; veelzijdig platteland
www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni

De Heimanshof

Franke van der Laan (initiatiefnemer De Heimanshof)

Henk Nijenhuis (polderecoloog gemeente Haarlemmermeer)

Jelle van Wier (hoofd gebiedsmanagement gemeente Haarlemmermeer)

Jo-Else Seinstra (gebiedsmanager van de wijk Bornholm)

Nathalie Heidegger (begeleider Acute Dagopvang van GGZ inGeest)

Grensbeleving

Harry van der Sleen (initiatiefnemer Grensbeleving)

Hyls Heeringa (initiatiefnemer Grensbeleving)

Heinrich Holters (voorzitter Heimatverein Alstätte)

Toni Winter (secretaris Heimatverein Alstätte)

RESPONDENTEN

Petra Pover (ambtenaar gemeente Enschede)

Scouting Natuurwerkdag

Jan Abbink (voorzitter Scouting Limburg)

Jan Kluskens (IKL)

Levend Landschap Emst

Sjoerd Bokma (initiatiefnemer Levend Landschap Emst)

Henk Posthuma (ambtenaar gemeente Epe)

Susanne Agterbosch (Landschapsbeheer Gelderland)

Wirdum Groene Parel

Eddie Rijnsewijn (initiatiefnemer Wirdum Groene Parel)

Heilien Tonckens (Landschapsbeheer Groningen)

Menno Smit (ambtenaar gemeente Loppersum)

Inventarisatie dilemma's relatie burgerinitiatieven-rijksoverheid

Hester Pranger (Beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu; actief met burgerinitiatieven)

Paul Basset (Beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu; actief met beleid t.a.v. burgerinitiatieven)

Barbara Besançon (Medewerker De Publieke Zaak; deed organisatie burgerparticipatietraject samen met verschillende departementen)

Jornt van Zuylen (Beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; actief met burgerinitiatieven)

Jan Schrijver (Beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties actief met beleid t.a.v. burgerinitiatieven)