

Burgers en overheid samenwerkend voor landschap

Local Ownership in de praktijk



LEI

WAGENINGEN UR

Burgers en overheid samenwerkend voor landschap

Local Ownership in de praktijk

Greet Overbeek
Marc-Jeroen Bogaardt
Janneke Vader

Februari 2009
Rapport 2009-002
Projectcode 21076
LEI Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de werkvelden:

- 📍 Internationaal beleid
- 📄 Ontwikkelingsvraagstukken
- 👤 Consumenten en ketens
- 🏢 Sectoren en bedrijven
- 🌱 Milieu, natuur en landschap
- 🏡 Rurale economie en ruimtegebruik

Dit rapport maakt deel uit van het werkveld Milieu, natuur en landschap.



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV met het oog op de beleidsondersteuning. Het cluster Vitaal Landelijk Gebied (VLG) voert beleidsondersteunend onderzoek uit en is verantwoordelijk voor onderzoek naar de ontwikkeling en inrichting van een vitaal landelijk gebied, afhankelijk van relevante beleids-vragen.

Te denken valt aan: Sociaal-economische ontwikkeling platteland en randstedelijk gebied, recreatie en recreatief medegebruik, beheer en kwaliteit van bodem en water, gevolgen van klimaatverandering, landschaps-ontwikkeling, -beleving en -waardering, medeverantwoordelijkheid en medegebruik bij landschapsontwikkeling. Samen met de diverse betrokken (beleids)directies van LNV maakt het clusterbestuur, die verantwoordelijk is voor de aansturing van het cluster, keuzes waar onderzoek aan wordt gedaan en in welke omvang.

Foto: Groengroep Sevenum

Burgers en overheid samenwerkend voor landschap; Local Ownership in de praktijk

Overbeek, M.M.M., M.J. Bogaardt en J. Vader

Rapport 2009.02

ISBN/EAN: 978-90-8615-296-4

Prijs € 19,25 (inclusief 6% btw)

81 p., fig., tab., bijl.

Een verkenning van de samenwerking tussen burgers en overheden bij het opzetten, uitvoeren en beheren van lokale initiatieven voor landschap bij vijf cases (Buurtschap IJsselzone, Dorpsvisie Gelselaar, Groenprojecten Sevenum, Ommetje van Hoofdplaat en Naobers van Zudert). Local Ownership is een (groei)proces dat eisen aan zowel burgers als gemeente stelt. Een verschil van mening over een toekomstige ontwikkeling vormt vaak de aanleiding om met elkaar aan de slag te gaan en na te gaan denken hoe zeggenschap en verantwoordelijkheid kunnen worden gedeeld.

An investigation into the cooperation between citizens and local authorities in setting up, implementing and managing local landscape initiatives with reference to five case studies (IJsselzone Hamlet, Gelselaar Village Vision, Green Projects in Sevenum, Stroll of Hoofdplaat and Neighbours of Zudert). Local ownership is a growth process that imposes demands both on the citizens and the municipality. A difference of opinion about a future development often stimulates both sides to think about how participation and responsibility can be shared.

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2009

Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	6
	Samenvatting	7
	Summary	10
1	Inleiding	13
	1.1 Aanleiding	13
	1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	14
	1.3 Onderzoeksmethode	16
	1.4 Leeswijzer	17
2	Local Ownership in de theorie	18
	2.1 Inleiding	18
	2.2 Local Ownership nader gedefinieerd	18
	2.3 Overzicht van de cases	22
3	Local Ownership in de praktijk	25
	3.1 Inleiding	25
	3.2 Buurtschap IJsselzone	26
	3.3 Dorpsvisie Gelselaar	35
	3.4 Groenprojecten Sevenum	41
	3.5 Ommetje van Hoofdplaat	47
	3.6 Naobers van Zudert	54
4	Gemeenschappelijke factoren	57
	4.1 Inleiding	57
	4.2 Vormgeving van Local Ownership	58
	4.3 Motivatie van de betrokkenen	62
	4.4 Succes- en faalfactoren	63
5	Slotbeschouwing	
	5.1 Conclusies	65
	5.2 Aanbevelingen	66

Literatuur	70
Bijlagen	72
1. Vragenlijst	74
2. Geïnterviewden	76
3. Niet-geselecteerde cases	77

Woord vooraf

Landschap krijgt meer belangstelling in het beleid. De ministeries van LNV en VROM (2008) hebben een Agenda Landschap opgesteld, omdat zij op nationaal niveau een herbezinning van het landschapsbeleid noodzakelijk achten. Onder het motto 'meedenken, meedoen en meebetalen' hopen zij op meer (zichtbare) lokale betrokkenheid van burgers bij landschap. Een van de actieve vormen van lokale betrokkenheid bij landschap is Local Ownership, waarbij bewoners samen met overheden zeggenschap en verantwoordelijkheid willen delen bij het opzetten en uitvoeren van lokale initiatieven voor landschap. Hoe dit streven door burgers en overheden in de praktijk wordt gerealiseerd, is het doel van dit onderzoek.

Dit beleidsonderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV binnen het thema Landschap van het cluster Vitaal Landelijk Gebied (BO-01-006). Patricia Braaksma en Monique Hootsmans hebben namens LNV de vraag voor dit onderzoek ingediend, meegedacht over de opzet ervan en de tussentijdse resultaten besproken. Het onderzoek is uitgevoerd binnen het thema Landschap van het cluster Vitaal Landelijk Gebied, gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het onderzoek is verricht door Greet Overbeek, Marc-Jeroen Bogaardt en Janneke Vader (LEI).

Bij deze wil ik hen bedanken voor hun constructieve bijdrage als gebruiker en als onderzoeker. Ook dank ik de geïnterviewden uit de geselecteerde cases voor hun informatie over hun lokale samenwerking.

Ik hoop dat de resultaten van dit onderzoek bijdragen aan het vergroten van het inzicht in de gezamenlijke samenwerking tussen burgers en overheden bij het opzetten en uitvoeren van projecten voor landschap.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Het rijksbeleid wil burgers en lokale overheden meer ruimte bieden verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun landschap. De vraag is hoe op lokaal niveau overheden en burgers hun zeggenschap en verantwoordelijkheid voor landschap gezamenlijk in kunnen vullen:

1. Wat is Local Ownership en welke taken vervullen burgers en lokale overheden bij het streven naar gezamenlijke zeggenschap en verantwoordelijkheid bij het opzetten en uitvoeren van lokale projecten voor landschap?
2. Wat is de motivatie van burgers en lokale overheid om deel te nemen aan gezamenlijke projecten voor landschap en hoe waardeert ieder elkaars inbreng?
3. Welke factoren spelen voor burgers en lokale overheden om aan de gezamenlijke samenwerking deel te nemen?

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van deskresearch en de analyse van de samenwerking tussen burgers en overheden bij vijf cases (Buurtschap IJsselzone, Dorpsvisie Gelselaar, Groenprojecten Sevenum, Ommetje van Hoofdplaat en Naobers van Zudert). De cases verschillen qua beleidsthema en complexiteit. Gezien het beperkte aantal cases en het grote aantal 'variabelen' moeten de resultaten als een verkenning van het proces worden opgevat.

Resultaten

Local Ownership betreft een (groei)proces waarbij burgers samen met overheden zeggenschap bij het opzetten, uitvoeren en beheren van lokale initiatieven van algemeen belang willen delen. Dit streven krijgt vorm door een gezamenlijke openheid, wederzijdse communicatie om tot een gemeenschappelijke visie te komen en een gelijkwaardige inbreng van burgers en overheid. De cases Buurtschap IJsselzone, Dorpsvisie Gelselaar en Groenprojecten Sevenum zijn een voorbeeld van Local Ownership. Bij de cases Ommetje van Hoofdplaat en de Naobers van Zudert hebben burgers en overheid niet beoogd om de zeggenschap en verantwoordelijkheid te delen en is het initiatief en de verdere uitwerking bij de bewoners gebleven.

Een verschil van inzicht over een toekomstige ontwikkeling vormt vaak de aanleiding voor burgers en gemeente om met elkaar aan de slag te gaan. Het meningsverschil vormt een prikkel voor hen om serieus na te denken hoe zij samen zeggenschap en verantwoordelijkheid kunnen delen en een aantal procedures hiervoor af kunnen spreken. Zo is bij de grotere projecten de eerste stap het gezamenlijk opstellen van een ontwikkelingsvisie voor de uit te voeren projecten geweest. Verder is niet alleen nagedacht over de inhoud van de visie en de plannen, maar ook over hoe men bij de uitvoering van de projecten gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid kan realiseren. Gaat het om een langdurige samenwerking tussen vertegenwoordigers van burgers en gemeente, dan tellen vooral de afspraken over de wijze van samenwerken, zoals het houden van een periodiek overleg, proactiviteit (beginspraak) en wederzijds erkende deskundigheid en professionaliteit.

Voor burgers vormt Local Ownership een middel om hun betrokkenheid bij de lokale activiteiten voor landschap duidelijk te maken. Voor gemeenten is het een middel om draagvlak onder de bewoners te organiseren voor de met hen opgestelde plannen over het landschap in hun leefomgeving en hen te betrekken bij de uitvoering en het beheer ervan. Wanneer de plannen over het landschap de lokale regelgeving raken, is de deelname van zowel de overheid als de burgers eerder noodzakelijk. Een voorwaarde voor een gemeente om mee te werken is dat zij met de burgers de doelen wil uitwerken, open staat voor hun ideeën en een georganiseerde inzet toont om de plannen uit te voeren. Voor burgers telt professionele deskundigheid door te kunnen prioriteren en faseren en oog te hebben voor andere belangen.

De samenwerking lukt vaker wanneer burgers en overheden ieder voldoende deskundigheid, tijd en energie hebben die door de ander ook als zodanig wordt erkend. Verder moet er tussen overheid en burgers een gedeelde visie bestaan over het probleem en de oplossingsrichting en kan men vanuit elkaars belangen denken. Daarnaast is het belangrijk dat het uitvoeringsprogramma of -project kan inspelen op andere (beleids)programma's dan alleen het lokaal voorgestelde.

Gezien de eisen die worden gesteld, ligt het niet in de verwachting dat Local Ownership een sterke vlucht zal nemen. Wel zullen zich binnen het kader van 'landschap ontwikkelen met kwaliteit' meer mogelijkheden voordoen waarbij gemeente en burgers gezamenlijk plannen zullen maken en hiermee aan de slag zullen gaan. Gaat het burgers er vooral om samen met anderen in hun leefomgeving iets voor landschap te realiseren, dan ligt zelforganisatie meer voor

de hand als ze het plan in eigen hand willen houden, of deelname aan een maatschappelijke organisatie als ze gelijk aan de slag willen.

Aanbevelingen

Bij veel programma's en projecten die landschap met kwaliteit willen ontwikkelen, lijkt aandacht voor Local Ownership een zinnige optie als de gemeente haar zeggenschap wil delen met burgers, haar interne organisatie kan stroomlijnen en een open houding naar de burgers aan kan nemen. Burgers die samen met de overheid een bijdrage willen leveren aan de kwaliteit van het landschap kunnen de lessen voor participatie in de gemeente- of dorpsraad ter harte nemen om de gewenste professionaliteit te realiseren. Provincies en de rijksoverheid (LNV) kunnen een actieve bijdrage van burgers aan landschap vaker als een criterium bij de keuze van pilotgebieden gebruiken en deze bijdrage bij de opzet van hun programma's vaker als uitgangspunt kiezen.

Summary

Citizens and local government cooperating on the landscape; Local Ownership in practice

Aim of the study

Government policy is aimed at offering citizens and local authorities greater scope for taking responsibility for the quality of their landscape. The aim of the study is to gain insight into how they jointly flesh out their tasks and responsibilities in local initiatives for the common good, their motivation to participate in joint landscape projects and the common factors to participate successfully in those cooperations. The study is based on an analysis of the cooperation between the public and local authorities in five case studies (IJsselzone Hamlet, Gelselaar Village Vision, Green Projects in Sevenum, Stroll of Hoofdplaat and Neighbours of Zudert). The case studies differ in respect of policy theme and complexity. In view of the limited number of case studies and the large number of 'variables', the results must be seen as an exploration of the process.

Results

Local ownership is a growth process in which citizens wish to participate jointly with the municipality in setting up, implementing and managing local initiatives for the common good. This target is expressed through joint openness, two-way communication as a means of reaching a shared vision and an equal contribution by the public and local government. The case studies IJsselzone Hamlet, Gelselaar Village Vision, Green Projects in Sevenum are examples of local ownership. With the Stroll of Hoofdplaat and Neighbours of Zudert case studies, citizens and the municipality did not aim to share the participation and responsibility, and the initiative and further working out remained with the local inhabitants.

A difference of view about a future development often stimulates the citizens and the municipality to act together. The difference of opinion leads them to think seriously about how they can share participation and responsibility and agree on a number of procedures for doing so. For example, with the larger projects, the first step has been the joint drawing up of a development vision for the proposed projects. In addition, thought has been given not only to the content of the vision and the plans, but also to how a shared participation and responsibility can be achieved in carrying out the projects. Where it is primarily

a question of a protracted cooperation between citizens' representatives and the municipality, then what matters is mainly what has been agreed about the form of cooperation, including holding regular consultations, letting the public have its say, and mutually recognised expertise and professionalism.

For the public, local ownership constitutes a means of making clear its involvement in the local activities for the landscape. For municipalities it is a means of organising support among the inhabitants for the plans drawn up with them for the landscape in their everyday environment and involving them in their implementation and management. Where the landscape plans touch on the local rules and regulations, the participation of both the local authorities and the public is all the more necessary. A condition for a municipality to collaborate is that it should wish to work out the objectives with the public, should be open to its ideas and show an organised commitment to implementing the plans. What matters for the citizens is professional expertise in the ability to prioritise and programme and to have an eye for other interests.

The cooperation succeeds more often when citizens and local authorities each possess sufficient expertise, time and energy that are also recognised by the other as such. Moreover, there should be a shared vision between local government and its citizens about the problem and the direction of the solution, and they should be able to think from the standpoint of each other's interests. In addition, it is important that the implementation programme or project can adapt to other policy programmes beyond that being locally proposed.

In view of the demands it imposes, it is not anticipated that local ownership will catch on widely, although more possibilities will arise within the context of 'developing landscape with quality', in which the municipality and its citizens will make joint plans and implement them. Where the public is primarily concerned with doing something for the landscape in its immediate environment, together with others, 'do-it-yourself' seems the more obvious approach if it wishes to keep full control of the plan, or participation in a social organisation if it wishes to ensure its implementation.

Recommendations

With many programmes and projects aimed at developing quality landscapes, the adoption of local ownership appears a sensible option if the municipality wishes to share its participation with its citizens, is able to streamline its internal organisation and to adopt an open attitude towards its citizens. Members of the public who wish to make a contribution to the quality of the landscape jointly with the local authority can take the lessons to heart for participation in the

municipal or village council in order to achieve the desired professionalism. The provinces and central government (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality) could more often use an active contribution to landscape by the public as a criterion in the choice of pilot areas and choose this contribution more often as a starting point for setting up programmes.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet', mede geformuleerd in de *Nota Ruimte*, verandert het rijksbeleid. Het beleid wil burgers en lokale en regionale overheden meer ruimte bieden verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun landschap. De vraag is wat er decentraal kan en hoe op lokaal niveau overheden en burgers hun taken en verantwoordelijkheden voor landschap gezamenlijk in kunnen vullen. Dit laatste is het uitgangspunt bij dit onderzoek.

De lokale invulling van taken en verantwoordelijkheden is bij landschap vaak niet duidelijk, omdat veel landschapsbeleid nog impliciet en op specifieke sectorale terreinen gebeurt. Van oudsher zijn vooral agrariërs betrokken geweest bij landschap. De betrokkenheid van burgers is bij landschap vaak beperkt geweest. Daarnaast speelt in hoeverre burgers en overheden op lokaal niveau met elkaar samen (willen) werken. Waar op rijksniveau vaak sprake is van een kloof tussen beiden, is het de vraag of deze lokaal aanwezig of dat eerder sprake is van een situatie waar burgers en overheden gezamenlijk met elkaar optrekken.

De ministeries van LNV en VROM (2008) hebben een *Agenda Landschap* opgesteld, omdat zij op nationaal niveau een herbezinning van het landschapsbeleid noodzakelijk achten. Onder het motto 'meedenken, meedoen en meebetalen' hopen zij op meer (zichtbare) lokale betrokkenheid van burgers bij landschap. Dit onderzoek richt zich vooral op meedenken en meedoen, waarbij de vraag is welke rollen overheden en burgers spelen in hun lokale samenwerking voor landschap.

Eén van de actieve uitingsvormen van lokale betrokkenheid bij landschap is Local Ownership, waarbij bewoners en/of belanghebbenden samen met overheden een lokaal initiatief van algemeen belang opzetten, uitvoeren en beheren (Hooglugt en Sauter, 2006). Het is daarbij niet van belang of burgers het initiatief nemen, wel dat zij samen met lokale overheden zeggenschap hebben bij het bepalen van de problemen en oplossingen. Local Ownership is daarmee een nauwer omschreven begrip dan burgerparticipatie, waarin de betrokken burgers niet bij een initiatief betrokken hoeven te zijn dan wel geen zeggenschap met de overheid hoeven te delen. Hoe het streven om zeggenschap en verantwoordelijkheid te delen gerealiseerd wordt (of mislukt), is niet bekend. Deels hangt dit samen met het feit dat Local Ownership vaak gelijk

gesteld wordt aan burgerparticipatie waar het delen van zeggenschap en verantwoordelijkheid geen belangrijk issue is. Dit onderzoek richt zich daarom expliciet op de vraag hoe dit streven door burgers en overheden in de praktijk wordt gerealiseerd.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Zoals hiervoor aangegeven gaat het bij Local Ownership om lokale initiatieven van algemeen belang die bewoners en/of belanghebbenden samen met de overheid opzetten, uitvoeren en beheren. De vraag is hoe dit proces van samenwerking verloopt, met name hoe en waar burgers en overheid nader tot elkaar komen en zeggenschap en verantwoordelijkheid met elkaar delen.

In de afgelopen decennia hebben zich binnen de participatieve democratie verschillende vormen ontwikkeld waar burgers en overheid samen aan de voorbereiding en uitvoering van besluiten werken. Er zijn drie generaties burgerparticipatie:

- 1e generatie (jaren zeventig) = inspraak, initiatief ligt bij het bestuur;
- 2e generatie (begin jaren negentig) = interactieve beleidsvorming, burgers hebben meer invloed, maar initiatief ligt nog steeds bij het bestuur;
- 3e generatie = burger neemt zelf initiatief voor een actie waar de overheid bij wordt betrokken en in het initiatief van burgers participeert.

Uit geen van deze generaties blijkt het streven van overheden en burgers om zeggenschap en verantwoordelijkheid te delen. Ook een korte blik op de literatuur waarin het begrip burgerparticipatie centraal staat, leert dat een gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid bij een samenwerking tussen burgers en overheid nauwelijks aan de orde is geweest. De aandacht voor burgerparticipatie is meestal veel ruimer omschreven en varieert van betrokkenheid van burgers bij landschap tot en met medeverantwoordelijkheid van burgers voor lokaal beleid.

De betrokkenheid en bijdrage van burgers bij landschap en het beleid hiervoor is in drie domeinen van activiteiten te categoriseren, namelijk het beheer en gebruik van landschap en het meedenken in het beleid hiervoor (Overbeek en Vader, 2008). Voor het beheer van het landschap gaat het om activiteiten als Beschermer (financiële donoren, vrijwilligers voor fysieke en bestuurlijk-organisatorische activiteiten). Voor het gebruik van landschap gaat het om activiteiten als Consument (bewoners die mede vanwege het landschap gevestigd zijn,

recreanten en betalers van diensten en producten gerelateerd aan het landschap). Voor acceptatie en participatie in het beleid voor landschap gaat het om activiteiten als Kiezer (belasting betalen voor landschap en participatie in plannen voor landschap). Aangezien het bij Local Ownership vooral om de participatie in lokale plannen gaat, zouden dus met name de activiteiten als Kiezer hiervoor relevant kunnen zijn. Ook de indeling van voorbeelden met burgerparticipatie (Salverda en Van Dam, 2008) blijkt vaker over een verzameling van activiteiten voor beheer, gebruik en beleid voor het landschap te gaan dan de samenwerking tussen burgers en de overheid. Verder zijn cases van zelforganisatie door burgers geanalyseerd (Floor en Salverda, 2006; Hubeek et al., 2006). Hoewel burgers bij zelforganisatie het initiatief nemen tot een activiteit, een plan ontwikkelen en daarvoor verantwoordelijkheid nemen, blijkt er bij de uitvoering wel betrokkenheid van de overheid als leverancier van kennis of financiële middelen (Floor en Salverda, 2006).

Op basis van de gegevens via een representatieve enquête onder 1.070 Nederlanders blijkt de deelnamebereidheid van burgers bij het beheer, consumerend gebruik en het beleid voor landschap nog niet groot. Op basis van deze enquête blijkt ook dat een kwart van de bevolking bereid is om ten minste mee te denken met de lokale plannen voor landschap. Verder is de participatie van burgers in een aantal patronen (Betalers, Doeners en Passieven) samen te vatten (Overbeek, 2008). Een derde van de burgers behoort tot de Betalers die meer dan gemiddeld aan het beheer, consumerend gebruik en het beleid voor landschap bijdragen. Een kwart behoort tot de Doeners die alleen meer dan gemiddeld fysiek als Beschermer en als Consument aan landschap bijdragen. Ruim twee vijfde van de burgers behoort tot de Passieven die minder dan gemiddeld bijdragen.

Ook over de rol van lokale overheden in een gezamenlijke samenwerking met burgers bij landschapontwikkeling is niet zoveel onderzoeksinformatie beschikbaar. In het verleden is maar een (beperkte) kans op medezeggenschap door maatschappelijke organisaties geconstateerd (Overbeek en Selnes, 2002). Verder zijn pogingen om burgers meer bij de plannen voor landschap te betrekken, maar ten dele succesvol geweest. Uit een landelijke evaluatie van de landschapontwikkelingsplannen, bleek slechts een beperkte deelname van burgers (Joldersma en Oerlemans, 2006), al zijn er ook voorbeelden van geslaagde pogingen te vinden (www.lnv.nl/lok).

Volgens de literatuur lijkt de samenwerking tussen burgers en overheid bij het opzetten en uitvoeren van lokale plannen voor landschap maar beperkt voor te komen als het om het delen van zeggenschap en verantwoordelijkheid gaat.

De voorbeelden van Local Ownership binnen dit onderzoek beogen daarom met name te laten zien hoe de samenwerking tussen burgers en overheid kan verlopen als het om het delen van zeggenschap en verantwoordelijkheid gaat. Voor LNV is het van belang om meer inzicht te verkrijgen in de cases van Local Ownership met de vraag of er succes- en faalfactoren te onderkennen zijn die kunnen worden veralgemeniseerd. De volgende vragen staan hierbij centraal:

1. Wat is Local Ownership en welke taken vervullen burgers en overheden die zeggenschap en verantwoordelijkheid willen delen bij het opzetten en uitvoeren van lokale projecten voor landschap?
2. Wat is de motivatie van burgers en lokale overheid om deel te nemen aan gezamenlijke projecten voor landschap en hoe waardeert ieder elkaars inbreng?
3. Welke (gemeenschappelijke) factoren spelen voor betrokken burgers en lokale overheden bij de deelname aan de samenwerking?

1.3 Onderzoeksmethode

1. Wat is Local Ownership en welke taken vervullen burgers en overheden die zeggenschap en verantwoordelijkheid willen delen bij het opzetten en uitvoeren van lokale projecten voor landschap?

Op basis van een beknopte literatuurstudie worden de uitgangspunten van Local Ownership en de rollen van iedere deelnemer uitgewerkt en zullen relevante cases worden geselecteerd. Er is naar initiatieven gekeken die zich op het einde van de uitvoering of in de beheersfase bevinden. Uiteindelijk zijn er vijf cases geselecteerd voor nadere analyse.

2. Wat is de motivatie van burgers en lokale overheid om deel te nemen aan gezamenlijke projecten voor landschap en hoe waardeert ieder elkaars inbreng?

Op basis van literatuur en gesprekken met vertegenwoordigers van burgers, maatschappelijke organisaties en overheden wordt ieders betrokkenheid en worden ieders activiteiten uitgewerkt. Voor de gesprekken is een vragenlijst opgesteld (bijlage 1). De namen van de geïnterviewden zijn terug te vinden in bijlage 2.

3. Welke (gemeenschappelijke) factoren spelen voor betrokken burgers en lokale overheden bij de deelname aan de samenwerking?

De resultaten van stap 1 en 2 zullen resulteren in meer inzicht in hoe Local Ownership werkt, waarom burgers en overheden gemotiveerd zijn om eraan

deel te nemen, welke problemen eenieder tegenkomt, en wat ze wel en niet bereiken. Analyse van deze resultaten zal leiden tot een lijst tot succesfactoren om de deelname te vergroten.

Bij de cases zal rekening worden gehouden met een variatie in beleidsthema's en een spreiding van de locaties. Er is vooraf echter maar beperkt zicht op de samenwerking en de relevante hoofdrolspelers in de verschillende beleidsfasen geweest. Gezien het beperkte aantal cases en het grote aantal 'variabelen' moeten de resultaten daarom eerder als verkenning van het proces dan als representatief worden opgevat.

1.4 Leeswijzer

Na dit Inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee de achtergrond van Local Ownership uitgewerkt en wordt een overzicht gegeven van de (geselecteerde) cases. Hoofdstuk drie beschrijft de samenwerking tussen burgers, overheden en maatschappelijke organisaties in vijf cases. Hoofdstuk vier analyseert de gemeenschappelijke factoren en hoofdstuk vijf rondt af met de conclusies en aanbevelingen.

2 Local Ownership in de theorie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op het begrip Local Ownership en wat dit vanuit het perspectief van zowel burgers als overheid voorstelt (2.2). Vervolgens bieden we een overzicht van cases die zijn geselecteerd voor een analyse van Local Ownership (2.3).

2.2 Local Ownership nader gedefinieerd

Bij Local Ownership gaat het om lokale initiatieven van algemeen belang die burgers samen met de overheid opzetten, uitvoeren en beheren met gedeelde zeggenschap en medeverantwoordelijkheid. Drie kenmerken geven aan wat Local Ownership wel en niet is.

Ten eerste is Local Ownership een proces en geen project. Burgers hoeven niet per se de initiatiefnemer te zijn. Het initiatief voor zo'n proces kan worden genomen door zowel burgers als de (lokale) overheid (gemeente, provincie), publiekrechtelijke organisatie (recreatie- en waterschap) of een uitvoeringsorganisatie (Stichting Landschapsbeheer of Staatsbosbeheer).

Ten tweede gaat het om interactieve beleidsvoering. Afhankelijk van wie het initiatief neemt, kan dit zowel vanuit het bestuursperspectief (overheid) als het burgerperspectief (burger) worden omschreven. Vanuit het bestuursperspectief betekent dit participatie van burgers en andere belanghebbenden in een vroeg stadium van het beleidsproces, openheid, gelijkwaardigheid en meerzijdige communicatie en invloed (Edelenbos, 2000). Vanuit het burgerperspectief betekent dit dan dat (een groep) burgers vroegtijdig de overheid en andere belanghebbenden bij het initiatief betreft, om in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat met hen te komen tot de vorming, de besluitvorming en de uitvoering en (het beheer) van een plan.

Ten derde gaat het om een algemeen belang waarbij meerdere partijen zijn vertegenwoordigd. Het gaat niet om een bilaterale samenwerking tussen bewoners en overheid maar om een alliantie tussen alle partijen die lokaal van belang zijn. Partijen hebben elk eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken. Sterke verankering in politiek, bij maatschappelijke organisatie en de

gemeenschap is nodig. Burgers hebben een relatief grote invloed in het beleidsproces, maar zijn voor deelname aan de samenwerking verantwoordelijk verschuldigd aan hun eigen organisatie die zij vertegenwoordigen (Edelenbos en Monnikhof, 2001).

De vraag is hoe binnen Local Ownership burgers en overheden bij deze samenwerking ten opzichte van elkaar opereren en wat een partnership tot een succes maakt. Er moet een overlap zijn in de agenda's van de actoren met voldoende kansen om tot win-winsituaties te kunnen komen en de belangen mogen niet rechtstreeks conflicteren. De vraag is ook in hoeverre overheden en burgers vanuit elkaars doelen kunnen redeneren.

Uitgangspunt bij Local Ownership is dat zowel burgers als overheden betrokken zijn bij het plan, de uitvoering en het beheer en dat het initiatief voor interactie in elke fase van zowel de burgers als de overheid kan komen. Waaruit bestaat de interactie tussen de burgers en de overheid in dit proces vanuit het perspectief van burgers gezien?

- Openheid door samen problemen en oplossingen te verkennen en te bepalen. Het doel is om tot een gemeenschappelijke beeldvorming van het probleem en de oplossingsrichting te komen. Er wordt rekening gehouden met de pluriformiteit en geldigheid van belangen en perspectieven. De richting van de oplossing kan resulteren in actief en passief handelen. Actief handelen betreft het gezamenlijk aanpakken van een probleem waardoor een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ontstaat voor de uitvoering van het plan. Passief handelen betekent dat een actor afziet van het gebruik van hindermacht.
- Meerzijdige communicatie waarin in een wisselwerking ideeën worden uitgewisseld om tot een gemeenschappelijke visie te komen.
- Gelijkwaardigheid waarin de inbreng van zowel de burgers als de overheid van gelijke waarde is voor het proces. Formele posities en bevoegdheden van een actor zijn niet bepalend voor de invloed op het verloop van het proces en de inhoud die wordt gegenereerd. De mate van gelijkwaardigheid hangt af van de kennis en deskundigheid van participanten, de beschikbare tijd om te participeren, steun van de achterban, onderhandelingsbekwaamheid en (in)formele beslissingsmacht.

Bovenstaande verwijst naar het feit dat Local Ownership *coproduceren* is. Burgers en overheid ontwikkelen samen een plan dat gezamenlijk wordt uitgevoerd. In deze samenwerking tussen burgers en lokale overheid is er sprake van openheid, meerzijdige communicatie en gelijkwaardigheid. Bij coproductie

vanuit het bestuursperspectief gezien laat de overheid vroeg in het beleidsproces de burgers de agenda meebepalen. Zij komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming.

Tabel 2.1 toont de verschillende rollen van de overheid en burgers volgens de participatieladder (Edelenbos, 2000). De rollen lopen uiteen van een gesloten autoritaire stijl waar burgers niet bij de beleidsvorming zijn betrokken, tot aan een faciliterende stijl waar burgers het beleid bepalen. Vanuit de verschillende werkstijlen gezien, zal de overheid bij Local Ownership vooral een samenwerkende stijl hanteren die op gezamenlijke besluitvorming tussen het bestuur en externe partijen berust. Er is sprake van gelijkwaardigheid. Tussen de betrokken partijen wordt onderhandeld over het te voeren beleid. Dit vereist van beide partijen een evenwichtige inbreng en de wisselwerking komt tot uitdrukking in binding aan gemeenschappelijke en open besluiten, afspraken en handelingsplannen.

Bij een samenwerkende stijl kunnen zowel de overheid als de burgers initiatiefnemer zijn. De vraag is wanneer de overheid als initiatiefnemer minder gebruik gaat maken van deze stijl en besluiten neemt met inachtneming van de door de burgers gestelde randvoorwaarden (consulterende stijl) of de planfase aan de burgers overlaat en zich op een faciliterende stijl richt. Bij een faciliterende bestuursstijl hebben burgers een grotere verantwoordelijkheid, zeggenschap en controle over het proces en ondersteunt de overheid hen op verzoek met tijd, geld, kennis, deskundigheid en/of materiële hulpmiddelen.

De literatuur over interactieve beleidsvoering en de participatieladder is een hulpmiddel om het proces van Local Ownership te analyseren, maar beperkt zich vaak tot de plan- of beleidsvormingsfase. Daardoor blijft buiten beschouwing welke rol burgers en overheden in de (beleids)uitvoerings- en beheersfase kunnen innemen. In dit onderzoek zullen de participatiestijlen tijdens de uitvoering en de beheersfase wel aan de orde komen. De vraag is hierbij steeds in hoeverre er sprake is van coproductie, dat wil zeggen of er sprake is van openheid, meerzijdige communicatie en gelijkwaardigheid in de samenwerking tussen burgers en lokale overheid.

Tabel 2.1		Burgerparticipatie, stijlen van bestuur en rollen van burgers en de overheid	
Mate waarin burgers bij de beleidsvorming betrokken zijn	Stijl van de overheid	Rol van de burgers	Rol van de overheid
Burgers wordt niet betrokken	Gesloten autoritair	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie aan burgers
Burgers worden geïnformeerd door de overheid	Open autoritair	Doelgroep van onderzoek of voorlichting, maar leveren geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie aan burgers
Burgers worden geraadpleegd door de overheid	Consultatief	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt het beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
Burgers adviseren de overheid	Participatief	Adviseur	Bepaalt het beleid maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
Burgers beslissen samen met de overheid (co-productie)	Delegerend	Meebeslissen (binnen randvoorwaarden)	Bestuur besluit over het beleid binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden
	Samenwerkend	Partner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met burgers samen
Burgers beslissen zelf	Faciliterend	Initiatiefhouder (zelforganisatie)	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan burgers over

Bron: Edelenbos, (2000).

2.3 Overzicht van de cases

In dit onderzoek maken we gebruik van cases die meer inzicht geven in de samenwerking tussen burger en overheid. Daarvoor moeten ze - op basis van de beschikbare informatie - voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. landschap als focus;
2. planning- en uitvoeringsfase zijn gezamenlijk doorlopen en vastgesteld, bij sommigen projecten ook de beheersfase (geen initiatieven waarbij alleen een plan is gerealiseerd);¹
3. vertegenwoordiging van meerdere burgers (geen 1-1 relaties).²

Om een brede verkenning te realiseren, letten we bij de cases mede op de geografische spreiding, met zowel burgers als overheid als initiatiefnemer en oude en recente cases.

In totaal hebben wij bij twaalf cases deze voorwaarden gecheckt. Het zoekproces heeft redelijk wat tijd gekost, omdat de beschikbare informatie niet altijd duidelijkheid gaf in hoeverre burgers en overheden de planning- en uitvoeringsfase gezamenlijk hebben doorlopen. Navraag bij de betrokkenen heeft dit beeld verhelderd, al kon het daadwerkelijk gezamenlijk doorlopen van de planning- en uitvoeringsfase meestal pas in een gesprek worden vastgesteld.

Omwille van de leesbaarheid beperken wij ons hier tot de informatie over de vijf cases die zijn geselecteerd. De informatie over de andere zeven niet-geselecteerde cases is in bijlage 3 terug te vinden. Gezien het verkennende onderzoek is er aandacht voor diverse thema's en laten de cases een verschillende mate van complexiteit zien waar het de omvang van de case (een programma versus een project) en het aantal actoren betreft. De geselecteerde cases zijn naar afnemende complexiteit:

1. Buurtschap IJsselzone Zwolle (O);
2. Dorpsvisie Gelselaar (G);
3. Groenprojecten Sevenum (L);
4. Ommetje van Hoofdplaat (ZL);
5. Naobers van Zudert Dwarsgracht (O).

¹ Zoals bijvoorbeeld de Nieuwe Deventer Meente, waarin de samenwerking zich nog in de planvormingsfase bevindt.

² Zoals bijvoorbeeld de Meente in Hof van Twello, waarbij het hoofdzakelijk om een agrarisch bedrijf gaat.

1. Buurtschap IJsselzone Zwolle

Locatie: zuidwestelijk deel van de gemeente Zwolle aan de IJssel.

Planning en uitvoering: betreft de uitvoering van een gebiedsplan met verschillende projecten voor natuur en landschap, recreatie en cultuur, waterwinning en landbouw.

Betrokkenheid van de overheid: vertegenwoordigers van de gemeente Zwolle, de provincie Overijssel en het waterschap. Daarnaast participeren maatschappelijke organisaties zoals het waterwinbedrijf Vitens en Staatsbosbeheer.

Betrokkenheid van de burgers: initiatiefgroep IJsselzone, landgoed Schellerberg, buurtverenigingen Spoolderbelang en Schelle Oldeneel.

2. Dorpsvisie Gelselaar

Locatie: gemeente Berkelland, provincie Gelderland.

Planning en uitvoering: Gelselaar is opgenomen als pilot-project 'Belvoir' in het Gelderse provinciale cultuurhistorische beleid (Belvédère). Projecten zijn in uitvoering of afgerond zoals de uitbreiding schoolplein en het opknappen van monumentale boerderijen.

Betrokkenheid van de overheid: de provincie stelt geld beschikbaar als de gemeente wil meewerken aan de plannen en projecten.

Betrokkenheid van de burgers: Gelselaars Belang (dorpsbelangenvereniging).

3. Groenprojecten Sevenum

Locatie: gemeente Sevenum in de provincie Limburg

Planning en uitvoering: samenwerking tussen de gemeente Sevenum en de Stichting Groengroep Sevenum bij projecten, waaronder het omvormen van een landbouwgebied tot een natuurterrein met ruimte voor waterberging en ruig grasland (Blakterbeekpark en de Grootte Molenbeek).

Betrokkenheid van de overheid: gemeente Sevenum en het waterschap Peel en Maasvallei. Dit project is gefinancierd door de gemeente Sevenum, provincie Limburg en de Europese Unie.

Betrokkenheid van de burgers: Stichting Groengroep Sevenum is een vrijwilligersorganisatie voor de ontwikkeling en het beheer van natuur en landschap die hiervoor met burgers, agrariërs, andere maatschappelijke groeperingen en de gemeente samenwerkt.

4. Ommetje van Hoofdplaat

Locatie: Hoofdplaat, gemeente Sluis, Zeeuws-Vlaanderen, provincie Zeeland

Planning en uitvoering: realisatie van een wandelommetje rond het dorp over bestaande en nieuwe (wandel)paden en het opknappen van het recreatiebos het Turpbos.

Betrokkenheid van de overheid: de gemeente is betrokken bij het opknappen van het recreatiebos, het waterschap is betrokken als grondeigenaar bij van een deel van het wandelpad.

Betrokkenheid burgers: de dorpsraad van Hoofdplaat is initiatiefnemer van het ommetje. Stichting Landschapsbeheer Zeeland is betrokken bij de plan- en de uitvoeringsfase.

5. Naobers van Zudert

Locatie: buurtschap Zudert (Dwarsgracht-Zuid) behorend tot gemeente Steenwijkerland (Noordwest-Overijssel)

Planning en uitvoering: opknappen en beheer van weilanden van gestopte boeren door bewoners. Continuïteit van het beheer zeker stellen door het oprichten van een fonds.

Betrokkenheid overheid: de overheid is in beperkte mate betrokken bij het ontwikkelen van het fonds. De provincie heeft een eenmalige subsidie in het kader van Leader+ gehonoreerd. De gemeente ondersteunt het initiatief, maar geeft beperkt geld.

Betrokkenheid burgers: zij zijn initiatiefnemers, stelden het plan op, doen de uitvoering en het beheer (deels samen met Natuurmonumenten).

3 Local Ownership in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking tussen burgergroeperingen, overheden en - voor zover relevant - maatschappelijke organisaties bij de planning, uitvoering en het beheer van lokale projecten voor landschap. Op basis van de beschikbare informatie uit het deskresearch is gekozen voor projecten met betrekking tot Buurtschap IJsselzone, Dorpsvisie Gelselaar, Groenprojecten Sevenum, Ommetje van Hoofdplaat en Naobers van Zudert.

Voor het verkrijgen van meer inzicht in de lokale samenwerking zijn in totaal 19 personen geïnterviewd (bijlage 2). Voor de meeste interviews hebben we de betrokkenen op locatie bezocht, een enkeling is telefonisch geïnterviewd. Een aantal interviews is met twee vertegenwoordigende personen van respectievelijk burgers of overheden geweest. Voor de interviews is een vragenlijst opgesteld die vooraf is toegezonden (bijlage 1). De vragen richten zich op de planfase en de uitvoeringsfase, zowel inhoudelijk (wat) als procesmatig (hoe). De vragen zijn vooral als kader voor het gesprek gebruikt, waarbij alleen de meest relevante vragen zijn gesteld.

In de volgende paragrafen komen de genoemde cases aan de orde: Buurtschap IJsselzone (3.2), Dorpsvisie Gelselaar (3.3), Groenprojecten Sevenum (3.4), Ommetje van Hoofdplaat (3.5) en Naobers van Zudert (3.6). Per case wordt eerst de achtergrond beschreven. Vervolgens wordt analoog aan de thema's van de vragenlijst zowel inhoudelijk als procesmatig ingegaan op de plan- en de uitvoeringsfase. Ten slotte volgt een evaluatie van de betrokkenen waarbij we ingaan op de drie vragen:

1. Welke taken vervullen burgers en lokale overheden bij het streven naar gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid bij het opzetten en uitvoeren van lokale projecten voor landschap?
2. Wat is de motivatie van burgers en lokale overheid om deel te nemen aan gezamenlijke projecten voor landschap en hoe waardeert ieder elkaars inbreng?
3. Welke factoren spelen voor burgers en lokale overheden om de zeggenschap en verantwoordelijkheid (niet) te delen en hun motivatie om deel te nemen aan de samenwerking?

3.2 Buurtschap IJsselzone

Achtergrond

De IJsselzone ligt ten zuidwesten van het centrum van de gemeente Zwolle. Het gebied omvat 700 ha, waarvan de helft bebouwing en bos is (inclusief de uiterwaarden waar Staatsbosbeheer eigenaar van is), 150 ha door het waterwinbedrijf Vitens wordt gebruikt en 200 ha door (hobby)boeren. Tot de (hobby)boeren behoren ook grondeigenaren met een buitenstuk die elders wonen. In het buurtschap zijn veel actoren actief. Naast de gemeente Zwolle, burgers buiten het buurtschap, Staatsbosbeheer, Vitens Overijssel, zijn ook de eigenaar van het landgoed Schellerberg, de provincie Overijssel, waterschap Groot Salland, twee agrariërs en een bewoner uit het buurtschap betrokken.

Voor deze case is gesproken met twee burgers die bestuurlijk betrokken zijn bij de Buurtschap IJsselzone, een wethouder en een beleidsadviseur namens de gemeente Zwolle en een vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer.

Opstellen van een plan (ontwikkelingsvisie)

Aan de planfase is een initiatieffase voorafgegaan. Deze is in twee stappen gelopen. In de jaren negentig heeft de Initiatiefgroep IJsselzone het protest georganiseerd tegen bebouwing in het gebied. De initiatiefnemers waren betrokkenen uit de Zwolse samenleving die buiten het gebied woonden. Het gebied functioneerde tot dan toe als een steeds kleiner wordend restgebied voor de uitbreiding van Zwolle aan de zuidzijde. Eind jaren negentig heeft de gemeente dit initiatief overgenomen en zich uitgesproken om dit gebied niet te gaan bebouwen maar als een groene zone te ontwikkelen. Voor de gemeente was het geen must om hier te bouwen, want er waren alternatieven aan de noordzijde beschikbaar. De bewoners in het buurtschap behoorden niet tot de initiatiefnemers, zijn niet gezamenlijk actief geweest in het beïnvloeden van de besluitvorming en hadden uiteenlopende gevoelens over het besluit van de gemeente. Sommige bewoners vertrouwden dit besluit niet. Een deel van de grondeigenaren in het buurtschap had liever wel bebouwing gezien en hun grond hiervoor duur willen verkopen.

Na deze vorstperiode ontstaat er een situatie van dooi. Begin 2002 tekenden negen partners een intentieovereenkomst waarin ze hebben aangegeven gezamenlijk de kwaliteit van het buurtschap te willen behouden en waar nodig verder te willen versterken. De gezamenlijke motivatie betreft het open groen en blauw houden van dit gebied, het voorkomen van verrommeling, zorgen voor meervoudig ruimtegebruik en het waarborgen van openbare toegankelijkheid

voor een verantwoord recreatief gebruik. Tot de partners behoren de gemeente Zwolle, burgers uit de initiatiefgroep IJsselzone, landgoed Schellerberg, provincie Overijssel, Staatsbosbeheer, Vitens Overijssel (waterwinning), waterschap Groot Salland, twee agrariërs en een bewoner uit het gebied. De verschillende partners vertegenwoordigden hun belangen door hun betrokkenheid bij het buurtschap en/of het feit dat zij als grondeigenaar activiteiten in het buurtschap verrichten.

De negen partners vormden samen de gemeentelijke werkgroep die een ontwikkelingsvisie (plan) hebben opgesteld voor het buurtschap.¹ De gezamenlijke strategie hierbij was gericht op meervoudig ruimtegebruik door de combinatie van landbouw, natuur, recreatie en waterwinning. De ontwikkelingsvisie betref het vaststellen van de wijze waarop het buurtschap als een groene zone zou moeten worden ontwikkeld (De Graaf en Kuijer, 2003). Eind 2003 is op basis van de ontwikkelingsvisie door B&W een inspraaknota opgesteld dat door de gemeenteraad is aangenomen.²

In hoeverre deze partners snel hun gemeenschappelijke dan wel hun tegengestelde belangen naar voren lieten komen, is maar beperkt duidelijk geworden tijdens de gesprekken. Wel is gebleken dat het maken van een ontwikkelingsvisie waarin aandacht is voor de verschillende belangen veel tijd van de partners heeft gekost. De gemeente richtte zich binnen het buurtschap vooral op de inrichtingsvraagstukken. Het doel van Staatsbosbeheer was om gezien hun maatschappelijke opdracht (van LNV) de GIOS-visie (Groen in en om de stad) samen met lokale partijen te werken aan een (be)leefbare natuur. Zij pleit ervoor om de gebieden gezoneerd in te richten met dichtbij de bewoners vooral gebruiks natuur en verder in de uiterwaarden vooral biodiversiteits natuur. De burgers die een groen uitloopegebied met natuur en landbouw willen, bleken verschillende prioriteiten voor wandel- en fietsrecreatie (langeafstandsroutes) door het buurtschap te hebben. Voor de buurtbewoners mag de recreatie afnemen, gezien de smalle wegen die in het weekend overvol zijn, terwijl de overige bewoners in Zwolle juist meer recreatie wensen.

¹ De ontwikkelingsvisie voor het Buurtschap IJsselzone Zwolle is onderdeel van Programma IJsselzone dat is gericht op het opstellen van een visie voor het gebied aan weerszijden van de IJssel van Kampen tot Wijhe.

² Het plan omvat de visie op drie deelgebieden met elk een ander karakter: Schelle-Oldeneel (versterken van het landgoedkarakter); park Engelse Werk en Spoolderbos (rustgebied onder andere door afsluiting van de Schellerdijk) en Spoolde-Katerveer ('landgoedpark' en ruimte voor verschillende vormen van openluchtrecreatie van stedelijk belang). De uiterwaarden worden een afwisseling van natuurgebieden en gebieden met accent op agrarisch natuurbeheer.

Hoe kwam het plan tot stand?

Het proces heeft zich volgens de betrokkenen gekenmerkt door het van onderop opbouwen van de plannen. De opzet is volgens overheden en burgers organisch geweest. Er was geen geformaliseerde taakverdeling met een door de gemeente aangesteld coördinator. Iedereen deed naar eigen vermogen en behoefte mee. B&W hebben de ontwikkelingsvisie als een van de partners opgezet. Zij wilden ook de mogelijkheden verkennen voor een nauwere samenwerking tussen partners (door een op te richten rechtspersoon) en de fondsvorming voor het project. Zo'n werkwijze op basis van openheid, wederzijdse communicatie en gelijkwaardigheid van de partners kost volgens de gemeente-vertegenwoordigers veel tijd en energie:

'Iedereen deed mee om een bijdrage te kunnen leveren. Sommigen deden meer dan op grond van hun belang mocht worden verwacht (Vitens). Het is een proces geweest waarbij verschillende inspiraties en visies zijn ontwikkeld om de discussie over mogelijke ontwikkelingsrichtingen verder vorm te geven.'

De geïnterviewde burgers, gemeentevertegenwoordigers en Staatsbosbeheer hebben in de planvormingfase het werken met betaalde professionals (KDO en Habiforum) als een stimulans ervaren. KDO heeft geholpen het advies op te stellen. Habiforum heeft een analyse gemaakt van wat alle deelnemende partijen wilden en wat die voor de anderen konden betekenen.

Een groep die niet goed vertegenwoordigd was in het overleg over de toekomst van het gebied waren de buurtbewoners. Zoals bij het opstellen van de ontwikkelingsvisie al is aangegeven, waren de bewoners uit het gebied niet bij het Initiatief IJsselzone betrokken. Het betrekken van de buurtbewoners is als een wederzijds belang gezien om voldoende draagvlak voor de uitvoering en het beheer te creëren. De gemeente heeft gestimuleerd dat de bewoners van Schelle en Oldeneel zich middels een buurtvereniging (behorend tot de IJsselzone) zouden gaan organiseren. Een van de bewoners heeft zich vanaf het begin bereid verklaard om namens hen aan het overleg deel te nemen.

Uitvoering

De uitvoering en het beheer is opgedeeld in projecten in een uitvoeringsovereenkomst en gebeurt onder regie van de Vereniging Buurtschap IJsselzone. De vereniging is in 2006 opgericht door zeven leden: initiatiefgroep IJsselzone, Staatsbosbeheer, Vitens Water, waterschap Groot Salland, buurtvereniging

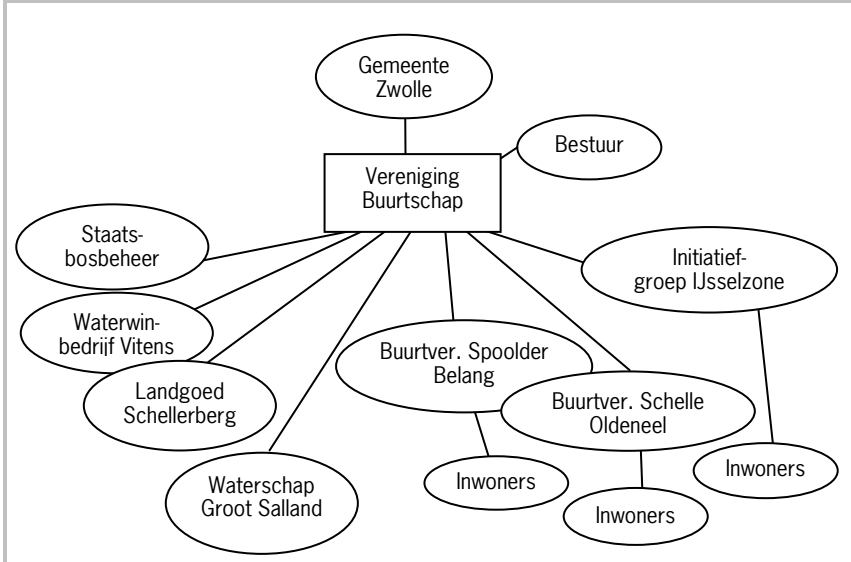
Schelle Oldeneel, buurtvereniging Spoolder Belang en landgoed Schellerberg (figuur 3.1). Beslissingen over investeringen worden genomen bij meerderheid van stemmen. De vereniging krijgt jaarlijks een beperkte exploitatiesubsidie. Om een duurzame beloning voor het beheer (van grotere landschapselementen, natuurpaden, informatiecentrum enzovoort) veilig te stellen is een fonds ingesteld die wordt beheerd door de vereniging (ruim 5,5 ton). De belangrijkste bijdragen komen van de partners en de gemeente.

De gemeente Zwolle is niet als lid bij de vereniging betrokken, maar heeft de rol van begunstiger. Zij moet toestemming geven voor het doen van grote investeringen. Bij strategische plannen heeft de gemeente een beslissende stem. De gemeente zit, op verzoek, wel bij de ledenvergadering van de vereniging. De zwaardere inrichtingsmaatregelen doet de gemeente zelf, maar stemt dat af met de vereniging (die hier dus niet verantwoordelijk voor is). Bij discussies over de inrichting zijn weleens conflicten tussen de gemeente en de vereniging gerezen die pas onder leiding van een onafhankelijk voorzitter zijn opgelost.

De gemeente is, als één van de verantwoordelijke partijen voor de ontwikkeling van het gebied, vooral verantwoordelijk voor de inrichting van de recreatieve voorzieningen (paden) en de landschapselementen. De looptijd voor de inrichting is circa tien jaar. De uitvoering wordt waar mogelijk gekoppeld aan werken van derden ('werk met werk maken') zoals het verplaatsen van de drinkwaterwinning en werken in het kader van het Koploperproject 'Ruimte voor de Rivier' (RvR).

Figuur 3.1

Samenwerking tussen de betrokkenen tijdens de uitvoering (IJsselzone)



Het is voor de vereniging van groot belang de banden met alle betrokkenen goed en sterk te houden. Om de betrokkenheid van de bewoners in het gebied te vergroten is het uitwerken van de door hen geleverde ideeën belangrijk en is er veel aandacht voor communicatie en overleg. Er is echter meer tijd en energie nodig om er met de buurtbewoners gezamenlijk uit te komen. De agrarische bevolking in het gebied ziet volgens de burgers in het bestuur niet altijd het nut en de noodzaak:

'Zo wilden we graag MRIJ-vee - dat bij deze streek hoort - in de weilanden laten grazen. De boer vond dat goed. Hij zou een passende vergoeding voor het beheer voor krijgen, maar deed het toch niet, omdat hij afgunst bij zijn buurtgenoten verwachtte. Dan moeten we ook met de buurtgenoten gaan praten en hun wensen voor landschapsbeheer proberen in te willigen. Dat kost tijd. Veel bewoners zijn oud en weinig ontwikkelingsgericht. Zij zien ons als een verlengstuk van de gemeente en een goedkope tuinman van de overheid.'

Hoe kwam de uitvoering tot stand?

In feite is de uitvoering een samenwerking tussen burgervertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties via het bestuur van de vereniging. De gemeente kijkt op afstand als partner toe. De gemeentevertegenwoordigers geven ook aan dat het voor hen in het begin wennen was om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de projecten uit handen te moeten geven.

Eerder is het organische en gedeelde proces bij de planvorming genoemd. Eigenlijk ziet de gemeente de beleidsvorming en -uitvoering als een gezamenlijk belang om later voldoende draagvlak te realiseren waarbij boeren en bewoners samen met maatschappelijke organisaties het beheer gaan doen. Het heeft de gemeente drie jaar gekost om de uitvoeringsorganisatie op te zetten, omdat zij zich in eerste instantie vooral op de verhouding met de provincie richtte. Nu loopt het buurtschap voorop met de gemeente en de provincie als begunstigers. De uitvoeringsorganisatie is een vereniging geworden om een optimale vertegenwoordiging te kunnen realiseren van bewonersorganisaties en de andere betrokken maatschappelijke organisaties.

Ook de werving van de vertegenwoordigende leden in het bestuur heeft tijd gekost. Bij de selectie van de leden is rekening gehouden met het feit dat iedere vertegenwoordiger het belang van zijn of haar hele buurt of organisatie voor ogen heeft en niet zijn of haar eigen belang. De gemeente heeft geanalyseerd wie geschikt zouden kunnen zijn voor het dagelijks bestuur. De toenmalige wethouder en beleidsadviseur hebben na consultatie met een aantal sleutelpersonen een lijstje met kandidaten opgesteld en deze vervolgens gepolst. Om de vereniging te besturen zijn drie professionele vrijwilligers geworven die een politieke afspiegeling vormen van de bewoners belangen. Zij wonen niet allemaal in het gebied zelf. Een bestuurslid over de eisen:

'Om in het bestuur te zitten, moet je bestuurlijke ervaring hebben. Als je gaat overleggen, moet je zorgen wat in je rugzak te hebben, kunnen afwegen (geen querulant zijn die alleen zijn eigen belangen centraal stelt) en kunnen bewegen. Verder moet je naar de overheid ook je vuist op tafel durven slaan. Zo is het ons gelukt om een onafhankelijk voorzitter te krijgen voor een project met betrekking tot Ruimte voor de Rivier. Dat was een goede PR naar de buurt hier, omdat we lieten zien geen meelopers van de gemeente te zijn.'

Of alle taken en verantwoordelijkheden ook zijn uitgevoerd? De gemeente is er tevreden mee:

'Het is inherent aan een gebiedsproces dat je van tevoren niet alles kunt plannen. Je moet meer werkende weg iets zien te realiseren. Er is wel een richting, maar daarbij is nog ruimte. Ook proberen we andere initiatieven te 'benutten' als middel om wensen uit de visie te bereiken. Voorbeelden hiervan zijn de uiterwaardenvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden (Ruimte voor de Rivier) en een fietsbrug langs de nieuwe spoorbrug (door de aanleg van de Hanzelijn).'

De vertegenwoordigers van de gemeente vinden dit een goed model en willen dit type samenwerking graag herhalen bij de ontwikkeling van de noordzijde van Zwolle waar woningbouw gepland is. De vertegenwoordigers van de burgers in het bestuur zijn echter kritischer en geven aan vooral laag hangend fruit te hebben geoogst met snel te realiseren projecten om de betrokkenheid van de bewoners in het gebied te vergroten:

'Tot nu toe is een hoogstamboomgaard opgeknapt, een informatiecentrum gerealiseerd binnen het gebouw van Staatsbosbeheer, zijn er horecafaciliteiten aan de westkant van het pontje gekomen, lanen en houtwallen opgeknapt, informatieborden geplaatst, wandelpaden geïnventariseerd. Daarnaast zorgen we voor de communicatie met bewoners (website, nieuwsbrief) en hebben wij bewoners de mogelijkheid geboden om een Sallands hekwerk te plaatsen.'

Verder zijn deze vertegenwoordigers kritisch over het bereikte draagvlak onder bewoners:

'Mensen van buiten het gebied vinden hier alles verrassend en willen wel betalen. Mensen in het gebied vinden het hier echter vanzelfsprekend. Die willen niet veel betalen, maar wel wat doen. Wij proberen nu de passiviteit van de bewoners te doorbreken. Dat lukte door hen hekken op hun eigen erf te laten plaatsen. Verder moet je laten zien dat je wat voor hen doet (zoals het pleidooi voor een onafhankelijk voorzitter).'

De bestuurders vinden dat het draagvlak kan worden verbeterd als er meer tijd beschikbaar is om met alle bewoners in het gebied te overleggen over hun

wensen en bereidheid om mee te werken aan de projecten. De gemeente moet hiervoor budget beschikbaar stellen om een projectleider in deeltijd aan te stellen. Dat is nog niet gerealiseerd, waardoor nu ook alle voorbereiding en check op de uitvoering van projecten door de professionele vrijwilligers (bestuurders) moet gebeuren. Dat gebeurt nu minder planmatig dan het zou moeten zijn.

Staatsbosbeheer is blij koploperproject binnen het GIOS te zijn waardoor er meer aandacht en geld beschikbaar komt dan alleen via het budget van de vereniging en zaken in een stroomversnelling zijn gekomen:

'Veel zaken blijken moeilijk te realiseren. Het laaghangend fruit is geplukt, maar de grote dingen moeten nog gebeuren (aanleg houtwallen, poelen). Verder lukt het ons voorlopig nog niet om de geplande boerderijen hier te krijgen (graasdierbedrijf en melkveebedrijf met landschapsbeheer). Bij de realisatie van de uiterwaardennatuur zal ook nagedacht moeten worden over de infrastructuur, omdat de recreatieve wegen nog moeten worden ingericht.'

Als het uiterwaardenproject gerealiseerd wordt, zal Staatsbosbeheer dat samen met de vereniging gaan beheren. Beide partijen zijn positief over de samenwerking.

Evaluatie aan de hand van de drie vragen

Bij de taakverdeling valt op dat na een vorst- of strijdperiode waarin vertegenwoordigers van burgers, overheden en maatschappelijke organisaties verschillende ideeën over de bestemming van het buurtschap hadden er een dooifase is ingetreden. Er is een intentieovereenkomst ondertekend om gezamenlijk de kwaliteit van het buurtschap te behouden of te versterken. De ondertekenaars hebben daarna gezamenlijk als partners een ontwikkelingsvisie en een uitvoeringsplan opgesteld. Er is vanaf het begin niet alleen nagedacht over de inhoud van de visie en de plannen, maar ook hoe men gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid kon realiseren bij zowel de opzet van de plannen als de organisatie van de uitvoering ervan. Dit heeft uiteindelijk tot een vereniging geleid met een vertegenwoordiging van burgers in het bestuur dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de projecten (met uitzondering van grote inrichtingsprojecten). De gemeente neemt niet deel aan de vereniging, is op afstand inhoudelijk en financieel betrokken en verantwoordelijk voor de grote inrichtingsprojecten.

De motivatie voor de vertegenwoordigers van de gemeente is om samen met de maatschappelijke organisaties en burgers een toekomstvisie voor het gebied te realiseren waar de betrokkenen bereid zijn om bij te dragen aan de uitvoering en het beheer. Staatsbosbeheer wil samen met de lokale partijen werken aan een (be)leefbare natuur. Voor de burgers in het bestuur speelde als motivatie bij de planvorming het realiseren van een groene stadsrandzone en nu tijdens de uitvoering het realiseren van draagvlak onder de bewoners om aan de ontwikkeling van de groene stadsrandzone een bijdrage te leveren.

De samenwerking is volgens de betrokkenen tijdens de planvorming heel organisch geweest, waar ieder naar zijn vermogen aan heeft bijgedragen (in plaats van volgens formele afspraken) en het proces zich kenmerkte door het van onderop opbouwen van de plannen. Tegelijkertijd is ook opgemerkt dat de gemeente moest wennen aan het uit handen geven van de regie. Voor de uitvoering wensen de vertegenwoordigende burgers meer financiële ondersteuning door de gemeente om meer aandacht aan het draagvlak onder bewoners te besteden.

Drie factoren bepalen de gezamenlijke zeggenschap en verantwoordelijkheid van burgers en overheden en betreffen een gezamenlijk kader voor samenwerking, afspraken over de taken van de uitvoeringsorganisatie en screening op bestuurlijke vaardigheden van de deelnemers. Na een verschil van mening in de initiatieffase, zijn het ondertekenen van een gezamenlijke intentieovereenkomst, het samen opstellen van een ontwikkelingsvisie en een uitvoeringsplan belangrijke stappen geweest. Er is tijd en geld geïnvesteerd om gezamenlijk tot een kader voor resultaten en afspraken te komen. Ten tweede hebben de (toenmalige) vertegenwoordigers van de gemeente en de burgers nagedacht over de uitvoeringsorganisatie en haar zeggenschap voor bepaalde taken. De uitvoeringsorganisatie is bij een vertegenwoordiging van burgers en maatschappelijke organisaties neergelegd, terwijl de gemeente de zeggenschap en verantwoordelijkheid over de grotere inrichtingsprojecten heeft behouden. Ten derde speelt mee dat van alle betrokkenen bestuurlijke vaardigheden worden verwacht. Zowel de betrokken burgers als de gemeente kunnen in alternatieven denken en vertegenwoordigen een algemeen belang.

Een factor die de motivatie beïnvloedt is dat bij de uitvoering alle betrokkenen de grootschalige projecten moeizaam van de grond zien komen. De kleinschalige projecten zijn gerealiseerd en dragen bij aan het behoud of verbeteren van het draagvlak. De ambities blijken groter te zijn dan de lokaal beschikbare budgetten. Zowel de vertegenwoordigende burgers als Staatsbosbeheer zijn blij dat er in het buurtschap ook regionale programma's lopen zoals Ruimte voor

Ruimte en het GIOS, waar voor de grootschaliger projecten een beroep op kan worden gedaan. Daardoor is er meer te realiseren. Verder vinden met name de vertegenwoordigende burgers in het bestuur dat het draagvlak onder de bewoners kan worden versterkt als hiervoor meer tijd beschikbaar is.

3.3 Dorpsvisie Gelselaar

Achtergrond

Het kerkdorp Gelselaar ligt in de gemeente Berkelland op de grens van de Gelderse Achterhoek en Twente. Gelselaar behoorde tot 2005 tot de toenmalige gemeente Borculo. Na de gemeentelijke herindeling is Borculo met vier buurgemeenten samengevoegd tot de gemeente Berkelland. Rond het dorp ligt een aantal essen. Verder ligt een aantal boerenerven in een soort ring om het dorp heen. De verbinding tussen de essen, de buitenring en de dorpskern wordt gevormd door een historische wegenstelsel. Het meest wezenlijke kenmerk van Gelselaar is de waarneembare samenhang tussen het omliggende landschap (open essenlandschap) en de bebouwing (boerderijen, huizen, kerktoren). Het dorp telt 700 inwoners en is een hechte gemeenschap met een actief verenigingsleven (BügelHajema Adviseurs, 2001). Er is gesproken met de voorzitter van Gelselaars Belang, de voorzitter van de Gebiedscommissie Berkelland en naderhand met een voormalig contactfunctionaris van de gemeente Berkelland.

Opstellen van een plan (ontwikkelingsvisie)

Net als bij de vorige case gaat aan de planvorming een lange initiatieffase vooraf. De hervormde kerk in het dorp Gelselaar was in 1996 toe aan restauratie. Tien omwonenden probeerden de kerk en hun eigen woningen op de gemeentelijke en de rijksmonumentenlijst te krijgen. Daardoor zou men subsidie kunnen krijgen voor de restauratie. Aangezien de gemeente Borculo (nog) geen actief monumentenbeleid voerde, namen de bewoners contact op met de provincie Gelderland. De provincie stuurde het Gelders Genootschap, een vereniging die de gemeenten adviseert over behoud en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit, naar het dorp. Het Genootschap vond niet alleen de kerk maar het hele dorp en het omliggende landschap het bewaren meer dan waard. In 1998 schreef het Gelders Genootschap een rapport waarin het dorp de status van 'beschermd dorpsgezicht' kreeg opgespeld. Het rapport stelde dat Gelselaar van hoge historisch-ruimtelijke, landschappelijke, cultuurhistorische en esthetische waarde is.

In Gelselaar vreesde men dat de leefbaarheid in het geding zou komen als het dorp door de status van beschermd dorpsgezicht op slot gaat. De dorpsbelangenvereniging Gelselaars Belang, waarvan bijna de hele bevolking lid is, was niet blij met het plan van het college van B&W om Gelselaar de status van beschermd dorpsgezicht te geven. Zij was bang dat het dorp in een museum zou veranderen en de leefbaarheid onder druk zou komen te staan. Er ontstond grote weerstand onder veel bewoners, al stelde de toenmalige voorzitter van Gelselaars Belang dat zij juist moesten meedenken en meepraten. Aangezien de dorpsbelangenvereniging buiten de plannen was gehouden en de conclusies van het rapport uit de Twentse Courant had moeten vernemen, schreef het bestuur begin 1999 een brief aan de gemeente. Na overleg met de gemeente bleef het stil. Wel kwam een reactie van het Gelders Genootschap. Het genootschap had overwogen het hele oorspronkelijke Markegebied voor te dragen, maar besloot de beschermde status toch alleen op het dorp en de aansluitende essen toe te passen. De monumentencommissie van Borculo liet zich overtuigen en gaf een positief advies aan de gemeenteraad, maar de dorpsbelangenvereniging bleef sceptisch.

De inwoners wezen de status van beschermd dorpsgezicht niet af als zij inspraak zouden krijgen en er duidelijkheid zou komen over de gevolgen van die status voor hen en voor de leefbaarheid van het dorp. De bewoners wilden zelf het initiatief houden.

Hoe kwam het plan (ontwikkelingsvisie) tot stand?

Er werd in 2000 een gemeentelijke werkgroep 'Toekomstvisie Gelselaar' samengesteld die een ontwikkelingsvisie voor het dorp Gelselaar gingen opstellen. In de werkgroep zaten bewoners uit het dorp Gelselaar, het Gelders Genootschap, Rijksmonumentenzorg, de Gebiedscommissie, GLTO, de gemeente en de provincie. De visie voor de toekomstige ontwikkeling voor Gelselaar moest een verbinding tot stand brengen tussen het behoud van waardevolle ruimtelijke karakteristieken van Gelselaar en de leefbaarheid (en dynamiek) van het dorp. De planhorizon is 10 jaar. Voor de provincie Gelderland was de ontwikkelingsvisie aanleiding om Gelselaar aan te merken als pilot-project voor het nieuwe provinciale cultuurhistorisch beleid 'Belvoir'. In dit beleid gaat het behoud van cultuurhistorische waarden samen met het behoud van de dynamiek van het dorp en wordt het draagvlak bij de bevolking en bij de politiek als een eerste vereiste gezien.

Op verzoek van de werkgroep gaven de gemeente Borculo en de provincie Gelderland opdracht voor het opstellen van een ontwikkelingsvisie door een

onafhankelijk adviesbureau (BügelHajema Adviseurs). De gemeente en de provincie hechtten hierbij sterk aan een 'bottom up'-benadering en daarmee aan de inbreng van de dorpsbelangenvereniging Gelselaars Belang. Door de werkgroep is een SWOT-analyse van het dorp gemaakt waaruit de toekomstvisie voor Gelselaar is ontstaan (BügelHajema, 2001).

Gelselaars Belang reageerde positief op het rapport. Vervolgens stelde Gelselaars Belang dat het rapport volledig door gemeente en provincie moest worden overgenomen. Bovendien moest een soort commissie met daarin twee leden van Gelselaars Belang toezien op uitvoering van de plannen uit het rapport. De ontwikkelingsvisie diende voor de dorpsbelangenvereniging ook als basis voor herziening van het bestemmingsplan uit 1978, waarin de consequenties voor het beschermd dorpsgezicht verwerkt zouden moeten worden. Eind 2001 stemde de gemeenteraad van Borculo in met de ontwikkelingsvisie. Ook de provincie Gelderland was akkoord.

Uitvoering

In de 'Ontwikkelingsvisie Gelselaar' is een uitvoeringsprogramma opgenomen met 44 projecten en activiteiten die bijdragen tot een versterking van de karakteristieke ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van het dorp Gelselaar. In het rapport staan projecten die deels al eerder in het pilot-project Belvoir van de provincie Gelderland waren opgenomen en gehonoreerd.

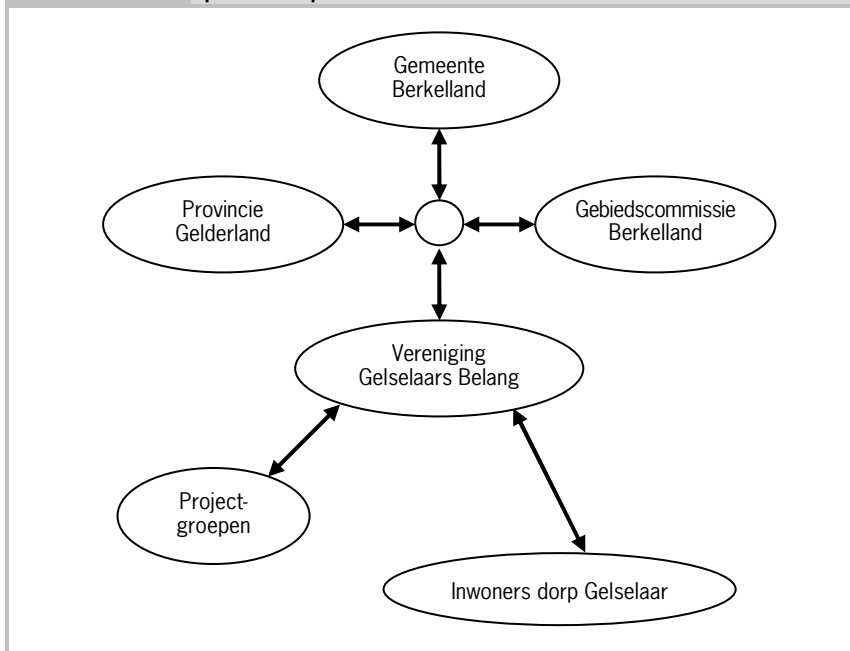
De status van Gelselaar als pilot van het provinciaal cultuurhistorisch beleid Belvoir is na 2007 verlengd, omdat het volgens de provincie goede initiatieven zijn die de karakteristiek van het dorp en van de leefbaarheid versterken. De initiatiefnemers van de projecten zijn divers en deels afkomstig uit Gelselaars Belang.

Hoe kwam de uitvoering tot stand?

Na het vaststellen van de ontwikkelingsvisie is in 2001 een regiegroep Gelselaar (de eerder bedoelde commissie) ingesteld. Volgens het bestuur van Gelselaars Belang was de taak van de regiegroep om te beoordelen of projecten en activiteiten passen binnen de ontwikkelingsvisie en het Belvoir-beleid en of ze 'goed zijn voor Gelselaar'. Er is jaarlijks een budget beschikbaar gesteld door de provincie en de gemeente. In de regiegroep zijn vertegenwoordigd het bestuur van Gelselaars Belang, de afdeling Cultuurhistorie van de provincie Gelderland, de Gebiedscommissie Berkelland en de contactfunctionaris kleine kernen van de gemeente Berkelland (figuur 3.2). Het bestuur van Gelselaars Belang heeft

intern met de bewoners een projectgroep gevormd dat hen adviseert bij de besprekingen van de regiegroep.

Figuur 3.2 Samenwerking tussen de betrokkenen tijdens de uitvoering (Gelselaar)



In de periode 2001-2007 zijn er 13 projecten uit de ontwikkelingsvisie uitgevoerd. Dit is een klein aantal ten opzichte van de geplande 44. De voormalig contactfunctionaris noemt voor de trage uitvoering als eerste blok van redenen de gemeente zelf. Deze heeft geen financieel plaatje gemaakt voor de uitvoering van de projecten, geen prioriteiten aangegeven en vanaf het begin onvoldoende geld beschikbaar gesteld. De trage uitvoering hangt mede samen met de gemeentelijke herindeling waardoor de gemeente verder van de dorpen af kwam te staan en de ambtenaren onvoldoende daadkracht toonden.

Een tweede blok van redenen heeft volgens de contactfunctionaris te maken met de bewoners, namelijk de tegenstrijdige belangen tussen het bestuur van Gelselaars Belang en een paar querulanten in en rond het dorp. Daarnaast bracht het bestuur van Gelselaars Belang heel veel ideeën in, maar was zij - net

als in de volgende case - niet in staat om te prioriteren en wilde ze graag alles meteen gerealiseerd zien.

Een derde blok van redenen voor de trage uitvoering heeft te maken met de taken en status van de regiegroep. De naam heeft volgens de contactfunctionaris verkeerde verwachtingen bij de bewoners gewekt, want zij had geen besluitnemende verantwoordelijkheid, maar puur een informerende functie. Dat laatste hield in de voortgang van de projecten volgen en ideeën van Gelselaars Belang naar de gemeente inbrengen. De contactfunctionaris van de gemeente had in die tijd ook geen mandaat van de gemeente om besluiten uit te voeren. Ook Gelselaars Belang vond dat de regiegroep niet goed functioneerde, maar die ging wel van een besluitnemende functie uit. Door de vele wisselingen van personen die als contactfunctionaris namens de gemeente in de regiegroep zaten, ging veel tijd en energie verloren aan het opnieuw inwerken. Gelselaars Belang beoordeelde de deelname van de contactfunctionaris in de regiegroep als positief, maar de verdere afhandeling en uitvoering van de in de regiegroep 'genomen beslissingen' binnen de ambtelijke organisatie regelmatig als negatief. Verder stoorde het bestuur van Gelselaars Belang zich aan de late en/of onvolledige informatie van de gemeente en bleken 'besluiten' door de ambtelijke organisatie niet te worden uitgevoerd of opnieuw ter discussie werden gesteld:

'Wij hebben vier keer helemaal opnieuw moeten uitleggen hoe alle projecten in elkaar zitten en hoe Gelselaars Belang tegen onzichtbare gemeentelijke muren loopt. De contactfunctionaris zelf is echter niet zozeer het probleem, wel inbreng van de gezamenlijk genomen besluiten in de gemeentelijke organisatie bij een uitvoerende ambtenaar (afdeling). Die gaan het nog eens opnieuw bekijken en beoordelen. De contactfunctionaris loopt vast in zijn eigen ambtelijke organisatie bij collega's.'

Gelselaars Belang wilde dat de gemeente deze problemen ging oplossen. Ook de toenmalige contactfunctionaris, die geen mandaat had maar vooral een doorgeefluik naar de gemeente was, heeft de problemen bij de gemeente aanhangig gemaakt. De oplossing is in 2007 gevonden door allereerst helderheid te scheppen in de taken en bevoegdheden van de regiegroep die zich beperkt tot een informerende functie en haar naam te veranderen in overleggroep. Tegelijkertijd heeft het gemeentebestuur besloten veel meer directe betrokkenheid te tonen. Voorheen speelden twee wethouders een rol bij het nemen van beslissingen, maar sinds 2007 is door de gemeente besloten om de wethouder ruimtelijke ordening te benoemen als coördinerend portefeuille-

houder. Verder is besloten dat de uitvoering van projecten een hoge prioritering bij het college krijgt en dat per jaar twee à drie projecten gerealiseerd moeten worden. Daarnaast werd de bevoegdheid van de contactfunctionaris veranderd en kreeg deze het mandaat om te controleren of ambtenaren binnen de gemeente de afspraken met betrekking tot Gelselaar nakomen en om in te grijpen als dit niet het geval was. Verder zit er bij het overleg nu ook een ambtenaar van de uitvoeringsafdeling.

Evaluatie aan de hand van de drie vragen

Deze case is voorbeeld van Local Ownership. De ontwikkelingsvisie van de gemeente is samen met de bewoners van het dorp tot stand gekomen. De dorpsbelangenvereniging ziet samen met de gemeente en provincie en gebiedscommissie toe op de uitvoering van de projecten uit de ontwikkelingsvisie.

De planfase bestond uit twee delen. Van 1997 tot 2000 was de gemeente Borculo bezig om het dorp Gelselaar aan te wijzen als beschermd dorpsgezicht en was er geen sprake van samenwerking met Gelselaars Belang. Pas vanaf het instellen van de gemeentelijke werkgroep in 2000 tot eind 2001 gaan zowel Gelselaars Belang als de gemeente en provincie waarde hechten aan het samen met de inwoners maken van een toekomstvisie voor het dorp.

In de uitvoeringsfase hebben zowel de gemeente, provincie, gebiedscommissie als Gelselaars Belang de taak om toe te zien op de uitvoering van de plannen uit de ontwikkelingsvisie. Deze samenwerking vindt plaats in de overleggroep (voorheen regiegroep) waarin de gemeente wordt vertegenwoordigd door een zogeheten contactfunctionaris.

De motivatie van Gelselaars Belang om samen te werken tijdens de planfase (in werkgroep) en de uitvoeringsfase (in overleggroep) was om te voorkomen dat de toekomst van het dorp door de overheid wordt bepaald en te zorgen dat ze zelf ook invloed hebben op de toekomst van hun dorp: de leefbaarheid.

Het motief van de toenmalige gemeente Borculo om samen met de bevolking een ontwikkelingsvisie op te stellen voor Gelselaar was het vergroten van het draagvlak voor het beleid met betrekking tot het dorp. De gemeente was gevoelig voor het standpunt dat Gelselaars Belang niet de mogelijk nieuwe status van beschermd dorpsgezicht afwees als de inwoners mee konden praten en denken over hun eigen toekomst.

Gelselaars Belang was positief over de samenwerking met de gemeente en provincie in de planfase en verwachtte dat deze 'bottom up'-benadering zou worden voortgezet in de uitvoeringsfase, maar vond de bijdrage van de gemeente aan de uitvoering van de plannen in eerste instantie onvoldoende. Zij

weet dit aan de vele wisselingen van personen die als contactfunctionaris namens de gemeente in de overleggroep zaten, onvoldoende interne afstemming van de ambtelijke organisatie met de overleggroep en de late en/of onvolledige informatie van de gemeente. Volgens de contactfunctionaris liep het bestuur van Gelselaars Belang met haar vele ideeën te hard van stapel en was zij onvoldoende in staat om prioriteiten te stellen. Hij erkent echter vooral dat de gemeente de hand in eigen boezem moet steken.

Een aantal factoren hebben ervoor gezorgd dat de samenwerking tussen Gelselaars Belang en de gemeente Berkelland maar deels goed is verlopen. We noemen eerst de geslaagde factoren. Zo heeft de instelling van de gemeentelijke werkgroep en de overleggroep ervoor gezorgd dat de inwoners via het Gelselaars Belang betrokken zijn geraakt bij de plannen en projecten voor de leefbaarheid van het dorp. Daarnaast heeft de vasthoudendheid van het bestuur van Gelselaars Belang, dat uit vrijwilligers bestaat, in de uitvoeringsfase ertoe bijgedragen dat plannen en projecten voortgang behielden. Verder heeft de status van Gelselaar als pilotproject van het provinciale Belvoir-beleid ervoor gezorgd dat er meerdere jaren provinciaal geld beschikbaar was voor het uitvoeren van projecten. Ook de brede, integrale kijk van de overleggroep op projecten en plannen zorgde ervoor dat de uiteindelijke besluiten breed gedragen worden.

Er zijn echter ook een aantal leerpunten te noemen. Zo bleek de gemeente in eerste instantie slecht voorbereid op de uitvoeringsfase (te weinig budget, geen goed financieel beeld van de projecten en geen prioriteiten aangegeven). Ten tweede had de gemeente haar organisatie onvoldoende op orde om de voorstellen uit te voeren (onvoldoende bestuurlijk draagvlak en een intern verdeelde ambtelijke beleids- en uitvoeringsorganisatie). Ten derde waren de taken en bevoegdheden van de overleggroep in eerste instantie niet duidelijk. Waar de vertegenwoordigers van de bewoners dachten dat deze een besluitnemende functie had, bleek deze volgens de gemeente vooral een informerende te zijn.

3.4 Groenprojecten Sevenum

Achtergrond

Sevenum ligt aan de rand van de Peel in Noord-Limburg, telt ruim 7.600 inwoners en is 4.800 ha groot, waarvan ruim 80% landbouwgrond is. Verder is

er circa 236 ha bos en heeft de gemeente circa 7.000 laan- en straatbomen in beheer. Er is veel natuur, waaronder het Natuurmonument De Mariapeel.

De nadruk in deze case ligt op de samenwerking tussen de gemeente Sevenum en de Stichting Groengroep Sevenum (verder afgekort tot Groengroep) over de afgelopen 13 jaar, waarbij ook enkele projecten worden beschreven (Blakterbeek en Grootte Molenbeek). Er is gesproken met de voorzitter en de secretaris van het bestuur van de Groengroep en met een beleidsmedewerker van de afdeling Grondgebied van de gemeente.

Groengroep Sevenum

In 1994 is een aantal inwoners van Sevenum, waarvan sommige lid waren van het IVN, afdeling De Maasdorpen, een werkgroep gaan vormen die zich specifiek bezighield met de groene ruimte in de gemeente. De aanleiding was een stuk grond van een inwoner die de werkgroep samen met een groep vrijwilligers tot een natuurterrein heeft weten te realiseren. Uit die groep vrijwilligers is de gedachte ontstaan om een werkgroep op te richten met een actieve rol in de gemeente in plaats van zich regionaal te richten, zoals IVN doorgaans doet. Daarnaast wilde de groep nieuwe projecten aanpakken samen met andere partijen zoals gemeente, agrariërs en buurtbewoners. In 1998 heeft de groep de Stichting Groengroep Sevenum opgericht.

De Groengroep heeft een dagelijks bestuur, een kerngroep en een vaste groep vrijwilligers. Iedere maand bespreken het dagelijks bestuur en de kerngroepleden het verloop van de projecten en is er een werkdag waaraan ongeveer de helft van de vrijwilligers deelneemt. De doelstelling is om actief te werken aan de ontwikkeling en het beheer van landschap en natuur in Sevenum en om deze onder de aandacht te brengen van de inwoners. Zij probeert deze doelstellingen te realiseren door de plannen mede vorm te geven, projecten op een aangename manier samen met anderen uit te voeren en samen met de gemeente het beleid hiervoor vorm te geven. De Groengroep ziet zichzelf als gesprekspartner (stelt vragen en geeft beleidsadvies), belangenbehartiger (kritisch volgend en plannen initiërend) en uitvoerder van projecten in opdracht van de gemeente. Voor het beheer van kleine natuurterreinen ontvangt de Groengroep subsidie vanuit de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer.

Samenwerking bij het opstellen van de plannen

De Groengroep heeft vanaf 1996 tot medio 2008 aan ongeveer 150 projecten (mee)gewerkt. Voorbeelden zijn een landschapsroute, de aanplant van

(gedachtenis)bomen op diverse locaties, het beheer van natuur- en heideterreinen, de aanleg van poelen, ontbossen en natuur- en landschapsonderhoud.

In het begin verliep de samenwerking met de gemeente moeizaam. De Groengroep wilde graag veel groene projecten en activiteiten oppakken en snel realiseren. Volgens de betrokkenen van de Groengroep waren hun mensen te enthousiast en kwamen ze te snel naar buiten toe, waarbij ze anderen voorbijliepen. Na verloop van tijd ontstond bij de gemeente en de Groengroep het besef dat de vele vragen, verzoeken en ideeën van de Groengroep bespreekbaar moesten worden gemaakt. De Groengroep heeft toen de gemeente benaderd met het idee om met elkaar in gesprek te komen en dat is ook gelukt.

Ook de afstandelijke houding van de gemeente droeg in het begin bij aan de moeizame samenwerking. Het toenmalige hoofd van de gemeenteafdeling vond groen minder belangrijk (ten opzichte van bijvoorbeeld de aanleg van rioleringsbuizen). De toenmalige burgemeester van Sevenum had wel sympathie voor de Groengroep en woonde vergaderingen bij. Tevens heeft de Groengroep een klein project van de gemeente uitgevoerd. Dat was het startpunt voor de gemeente om structureel met de Groengroep te gaan overleggen. De Groengroep heeft toen het periodieke overleg met de gemeente geïntroduceerd en geleerd meer diplomatie te gebruiken. Dit leidde tot een betere samenwerking met de ambtenaren.

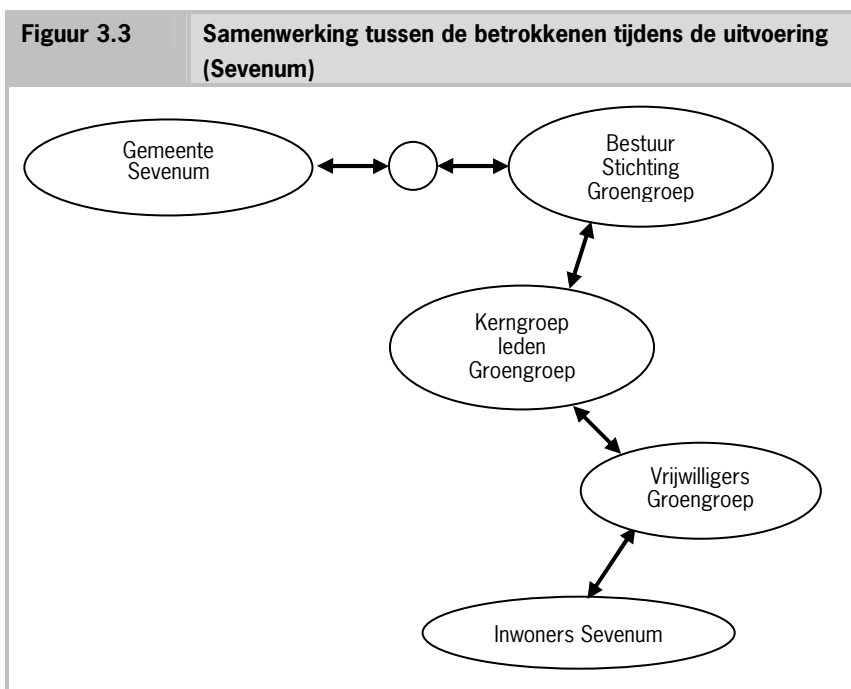
Het periodieke overleg tussen de gemeente en de Groengroep kreeg pas echt vorm vanaf 2001 door de komst van een nieuw afdelingshoofd bij de toenmalige afdeling Gemeentewerken. Deze had een 'groene kijk' en een meer open stijl van werken (luisteren naar burgers). Hij heeft gezorgd dat er een goede overlegstructuur kwam en heeft zijn ambtenaren opgedragen met de mensen van de Groengroep samen te werken.

De Groengroep streeft ernaar om *in overleg* met de gemeente tot resultaten te komen waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van zowel de Groengroep als de gemeente. De Groengroep maakt voor de gemeente jaarlijks drie tot vijf projectvoorstellen die door de gemeente worden beoordeeld. Volgens de beleidsmedewerker zijn de meeste voorstellen ook realiseerbaar. De Groengroep is ook aanwezig bij informatieavonden over groen die de afdeling Gemeentewerken organiseert.

Sinds 2005 passen de Groengroep en de gemeente 'beginspraak' toe. Dit is overgenomen van de gemeente Eindhoven en betekent dat de gemeente van tevoren met de Groengroep over mogelijke oplossingen overlegt. Volgens de Groengroep heeft de gemeente wel moeten wennen aan deze wijze van samenwerken. Bij sommige activiteiten had de gemeente de Groengroep niet

vroegtijdig betrokken en dan bleken er bijvoorbeeld bomen te zijn gerooid waar de Groengroep het niet mee eens was. Ondanks deze voorvallen is de Groengroep zich positief blijven opstellen in het periodieke overleg met de gemeente.

De samenwerking met de Groengroep is volgens de beleidsmedewerker prettig, maar weleens ongemakkelijk, omdat zij kritisch meekijkt. De gemeente heeft echter geleerd om soms met hen vooruit te denken. Volgens de beleidsmedewerker werkt de beginspraak met de Groengroep nu goed en kan de gemeente in veel gevallen gebruik maken van de proactieve werkwijze van de Groengroep. Daarnaast zijn initiatieven vanuit Groengroep, zoals de Stichting KnopenLopen, verrijkend om te zorgen voor meer aandacht voor het landschap in de gemeente. Verder zorgt de samenwerking met de Groengroep ervoor dat de acceptatie (voor bijvoorbeeld een gemeentelijk groenplan) onder de bewoners van Sevenum groot is.



Hoe kwamen de plannen en uitvoering tot stand?

Hieronder volgen twee voorbeelden over respectievelijk de herinrichting van het Blakterbeekpark en het meanderen van de Grootte Molenbeek. Het Blakterbeekpark laat een combinatie van verschillende bestuursstijlen tussen de gemeente en de Groengroep zien, terwijl bij de Grootte Molenbeek vooral de samenwerking met het waterschap Peel en Maasvallei centraal staat.

Het Blakterbeekpark heeft een omvang van 4 ha en was oorspronkelijk landbouwgrond. Het Waterschap Peel en Maasvallei heeft daarvan de helft gekocht en opnieuw ingericht om het watersysteem Blakterbeek weer duurzaam en natuurlijk te maken. De andere helft is door de gemeente gekocht die zij bijna in zijn geheel natuurlijk wilde herinrichten, naar het idee van de Groengroep om hier een boscompensatie van te realiseren. Tijdens het periodiek overleg heeft de Groengroep aangeboden om voorstellen te maken voor de inrichting van 1,8 ha. Deze zijn met de gemeente besproken. Uiteindelijk zijn ze samen tot een plan voor de inrichting gekomen. Voor de uitvoering kon de gemeente kiezen om de inrichting zelf uit te voeren of uit te besteden aan de Groengroep. Aangezien het project groot was en de gemeente, met hulp van de Groengroep, Europese subsidie kon krijgen, heeft de gemeente in onderling overleg besloten om de uitvoering zelf te doen. Voor de Groengroep waren de inrichtingswerkzaamheden te omvangrijk (drie maanden werk voor vijftien vrijwilligers). Voor het beheer van het terrein met natuurlijke begrazing heeft de gemeente wel een overeenkomst met de Groengroep afgesloten, waarvoor deze wordt betaald. Een paar maanden per jaar worden schapen ingezet. De schapen en de herder zijn uit de buurt afkomstig. De gemeente controleert of de begrazing goed wordt verricht. In dit project werkte de gemeente en de Groengroep samen aan de planvorming. De uitvoering is gedaan door de gemeente zelf, terwijl het beheer wordt verricht door de Groengroep.

Het Waterschap Peel en Maasvallei heeft naast de Blakterbeek ook de Grootte Molenbeek laten meanderen. Voordat dit plan naar buiten kwam, wist de Groengroep al dat dit zou gaan spelen, omdat het waterschap dit in openbare stukken had laten weten. Voor het plan heeft het waterschap informatieavonden georganiseerd waarbij ook de Groengroep aanwezig was. De Groengroep heeft over het plan meegedacht, het ontwerp (mede) gemaakt en uiteindelijk de beplanting aangebracht voor het waterschap. Daarnaast heeft de Groengroep samen met het waterschap voor bewoners een excursie georganiseerd langs de beekloop.

Evaluatie aan de hand van de drie vragen

Deze case is een voorbeeld van Local Ownership. Een groep inwoners uit Sevenum verenigd in de Groengroep, heeft het initiatief genomen om met de gemeente (en andere partijen) zich in te zetten voor het ontwikkelen en beheer van natuur en landschap in de gemeente. Na een wat moeizame start is nu bij zowel het ontwikkelen van plannen en projecten als het uitvoeren en beheren daarvan een goede samenwerking tussen de Groengroep en gemeente.

Interactie tussen de Groengroep en de gemeente vindt met name plaats in het periodiek overleg maar ook daarbuiten via informeel overleg. Daarin heeft de Groengroep de rol van gesprekspartner en belangenbehartiger en maakt de gemeente bekend welke plannen zij heeft en beoordeelt de gemeente groene inrichtingsvoorstellen van de Groengroep. Verder denken de Groengroep en de gemeente samen na over de uitvoering van projecten en plannen, bijvoorbeeld wie kan een plan het beste uitvoeren? Kan de gemeente als opdrachtgever de Groengroep een project laten uitvoeren of kan de gemeente het beter zelf uitvoeren? Een andere taak van de gemeente is het organiseren van informatie-avonden met betrekking tot plannen en projecten op het gebied van natuur en landschap in Sevenum.

De reden voor de Groengroep om gezamenlijke projecten voor natuur en landschap op te zetten, was dat zij vond dat de gemeente te weinig bezig was met het groen in Sevenum. De Groengroep wil zelf een concrete bijdrage leveren aan de omgeving waarin zij leeft. Een nevensdoel van de Groengroep is om zo mensen bij hun leefomgeving te betrekken, wat dan navolging krijgt bij burgers en agrariërs. De Groengroep waardeert het dat de gemeente inziet dat inwoners van Sevenum zelf ook activiteiten kunnen uitvoeren en inwoners daarvoor de ruimte geeft. Volgens de gemeente heeft de Groengroep in de loop van de jaren laten zien dat ze van meerwaarde is voor het belang van het groen, de natuur en het landschap, in de gemeente. De gemeente stelt dat ze goed gebruik maakt van de kennis op het gebied van natuur en landschap bij de Groengroep en waardeert de inbreng van de Groengroep als positief kritisch.

Meerdere factoren hebben er voor gezorgd dat de huidige samenwerking tussen de Groengroep en de gemeente Sevenum in zowel de planfase als de uitvoeringsfase wordt gekenmerkt door openheid, gelijkwaardigheid en meerzijdige communicatie.

De samenwerking in de fase van de planvorming komt door het periodieke overleg tussen de gemeente en de Groengroep en door de pro-actieve houding van de Groengroep. Zo bezoekt het bestuur van de Groengroep vele informatiebijeenkomsten van gemeente en het waterschap. Ten tweede is de

Groengroep vroegtijdig op de hoogte van nieuwe plannen en projecten door haar vele contacten en relaties met overheden en andere maatschappelijke belangenorganisatie. Dat wordt nog eens versterkt door de 'beginspraak' met de gemeente Sevenum. Door de aanwezige kennis bij het bestuur over het inrichten van de groene ruimte, natuur en landschap, maakt de Groengroep regelmatig voorstellen en ontwerpen voor landschaps- en natuurterreinen in de gemeente Sevenum en brengt die in bij de planvorming. Daarnaast heeft de Groengroep geleerd dat projecten niet meteen de volgende dag kunnen worden gerealiseerd en dat je met praten verder komt dan alleen met actie voeren. De Groengroep voert regelmatig projecten uit in opdracht en tegen betaling van de gemeente. Hierbij helpen de kennis, vaardigheden en capaciteit waarover de kerngroepleden en vrijwilligers van de Groengroep beschikken. Bij relatief grotere projecten doet de gemeente de uitvoering zelf.

Ook de intrede van ambtelijk personeel met een bredere, meer groenere kijk en een open benadering richting de Groengroep, en een groeiend vertrouwen in elkaar, hebben bijgedragen aan de samenwerking. De gemeente heeft de Groengroep ruimte gegeven om zelf projecten uit te voeren en om projecten voor hen uit te voeren. Dat is volgens de Groengroep ook een basis voor een goede samenwerking, want daarmee laat de gemeente zien dat zij erkent dat inwoners zelf ook groene activiteiten kunnen (qua kennis en capaciteit) en willen uitvoeren.

3.5 Ommetje van Hoofdplaat

Achtergrond

Hoofdplaat is een polderdorp in Zeeuws-Vlaanderen, binnen de gemeente Sluis. Het ligt direct achter de Deltadijk van de Westerschelde. Deze case bestaat uit twee aan elkaar verbonden projecten. Dit zijn het ommetje 'Ront 't Turp', een wandelroute van circa een uur rondom Hoofdplaat en het Turpbos, een recreatiebos van 5 ha waar het ommetje doorheen loopt. De belangrijkste betrokkenen bij de projecten zijn: de Dorpsraad¹ van Hoofdplaat, medewerkers en vrijwilligers van Stichting Landschapsbeheer Zeeland (SLZ), gemeente Sluis, twee agrariërs en het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen. Er is gesproken met de

¹ In Zeeuws-Vlaanderen heeft ieder dorp een dorpsraad als een intermediair tussen dorpsbewoners en gemeente. Ze signaleren problemen, geven advies richting gemeente en dorpsbewoners, creëren draagvlak voor gemeentelijke plannen en beoordelen beleidsplannen (Luijten en Kooger, 2004).

voorzitter van de dorpsraad van Hoofdplaat, drie medewerkers van SLZ en twee medewerkers van de gemeente Sluis.

Plan voor een ommetje

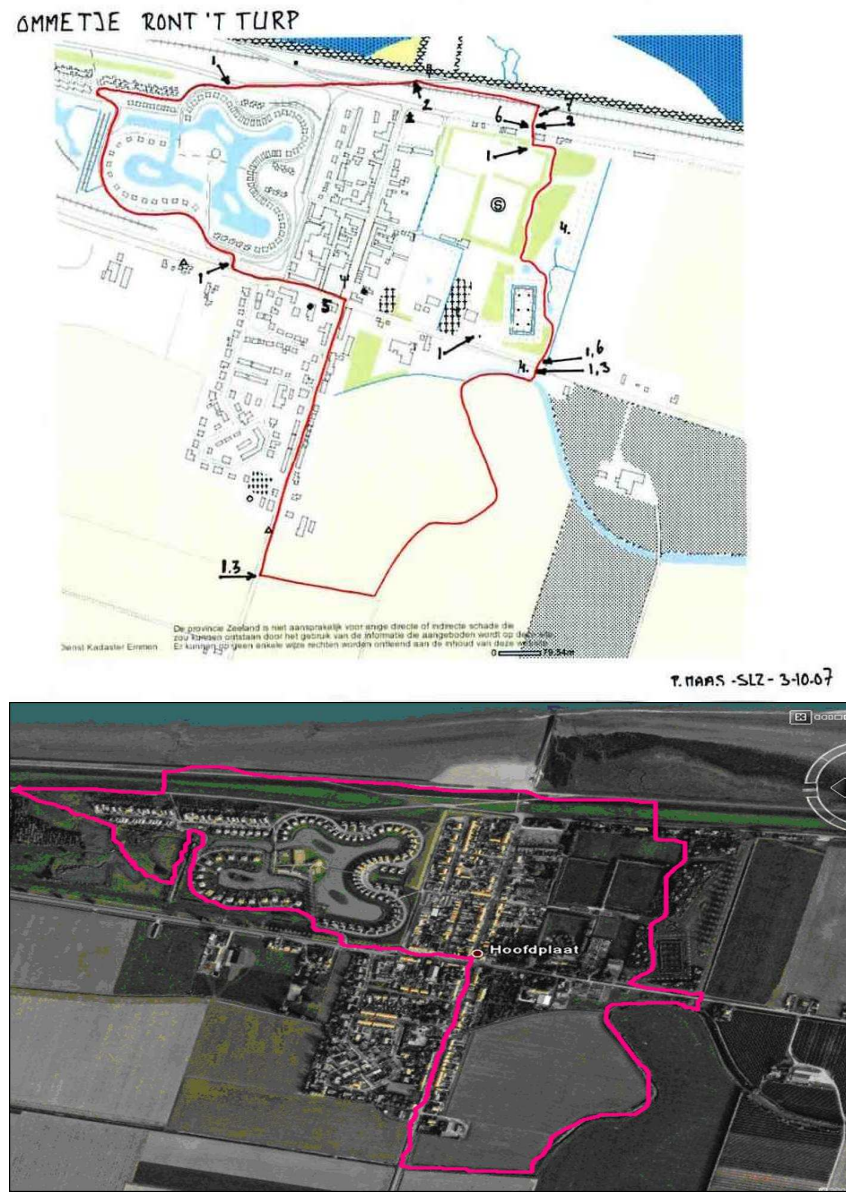
In verschillende dorpen in Zeeuws-Vlaanderen zijn recentelijk diverse wandelroutes aangelegd. Ook bij de bewoners van Hoofdplaat bestond de wens om een wandelpad bij de kern van het dorp, een zogenaamd ommetje, te hebben. Daar is toen een plan voor ontwikkeld. Het plan bestond uit kwaliteits- en belevingsverbetering van bestaande wegen en paden en het invullen van een ontbrekende schakel, een stuk (in agrarisch gebruik) langs een watergang (kreek). Kwaliteitsverbetering was onder andere nodig in het Turpbos (niet zo goed begaanbaar en er was achterstallig onderhoud). De wandeling van zo'n zes kilometer voert langs verschillende landschappen, onder andere de Westerschelde, natuurgebied, recreatienatuur, een kreek en agrarisch polderlandschap en heeft aansluiting op horeca en recreatie. Het kunnen beleven van de landbouw en het landschap en daarmee de geschiedenis van Hoofdplaat vormen een belangrijke doelstelling bij de realisering van het ommetje.

Totstandkoming plan

De dorpsraad van Hoofdplaat heeft het plan voor een ommetje ontwikkeld en dit in 2001 in het kader van de 'Valorisatie' aangeboden aan de gemeente Sluis. Dit is toen verder niet opgepakt. Later, in 2006, heeft de dorpsraad diverse gesprekken gehad met de gemeente over de opzet van een gemeentelijk wandelnetwerk(plan). Het ommetje zou daar deel van kunnen gaan uitmaken. De dorpsraad had echter het vermoeden dat een snelle realisatie van het ommetje daarbinnen geen prioriteit zou krijgen, mede wegens financiële problemen van de gemeente.

In datzelfde jaar schreef Landschapsbeheer Nederland een prijsvraag uit voor het mooiste ommetje. De regionale afdeling van SLZ wees de Zeeuwse dorpsraden op deze wedstrijd. De voorzitter van de dorpsraad van Hoofdplaat heeft het bestaande plan op enkele punten aangepast en ingediend. Als winnaar van provincie Zeeland kreeg dit plan een geldprijs van 10.000 euro voor de aanleg. Na de prijsuitreiking zijn de voorzitter van de dorpsraad en een vertegenwoordiger van SLZ het plan voor het ommetje verder gaan concretiseren. Centraal stond het onderhoud van het Turpbos en de aanleg van het ontbrekende wandelpad langs de kreek (zie figuur 3.4 voor een overzicht van het ommetje).

Figuur 3.4 Het Ommetje van Hoofdplaat



Het parcours is opgeknapt en per deel is bekeken wie betrokken zouden moeten worden (gemeente, SLZ, dorpsbewoners, grondeigenaren/-gebruikers en andere belanghebbenden). Zo waren voor het onderhoud van het Turpbos de gemeente en SLZ belangrijk en voor het ontbrekende wandelpad langs de watergang grondeigenaren/-gebruikers.

Verder is door de dorpsraad om ideeën en hulp bij de realisatie van het ommetje gevraagd (onder andere via het lokale weekblad). De school die langs het ommetje is gesitueerd, opperde het idee voor een muurschildering. Het lokale vakantiepark kwam met het aanbod om foldermateriaal te sponsoren. Er kwamen ook ideeën binnen voor een maquette op de route en de ontwikkeling van een kijk- en praathuisje op de dijk van de Westerschelde.

De gemeente is om financiële ondersteuning gevraagd, maar kon dit niet geven. De gemeente wilde wel hulp bieden bij overleg of coördinatie en wilde helpen bij het opknappen van het Turpbos.

Uitvoering van het Turpbos

Het Turpbos is een recreatiebosje van 5 ha, bestaand uit inheems loofhout, hoogstamfruitbomen, sloten, poelen en grasland. Het is tien jaar geleden aangelegd en is eigendom van Staatbosbeheer (SBB). De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer, maar heeft alleen maai-beheer uitgevoerd. Hierdoor was het bosje dichtgegroeid en was een opknappbeurt nodig. Het Turpbos moest worden uitgedund, maar had ook aanplant nodig om een boskarakter te krijgen. Tot 2007 leverde het overleg van de dorpsraad en SLZ met de gemeente hierover weinig op. In 2007 is een nieuw hoofd groenbeheer aangetreden die het achterstallig onderhoud wilde aanpakken. Het gezamenlijke overleg resulteerde in de afspraak dat SLZ in samenspraak met de gemeente een beheerplan heeft gemaakt en met vrijwilligers het onderhoud uitvoert. Zij krijgt voor beide taken een vergoeding van de gemeente. Gemeente Sluis blijft verantwoordelijk voor het maai-beheer en diverse andere werkzaamheden die voort zijn gekomen uit het vernieuwde beheerplan. Dit gebeurt voortaan, mede op verzoek van SLZ, op een ecologisch verantwoorde manier. De gemeente wilde de basisschool betrekken bij het opknappen van het bos door hen struiken te laten planten op boomfeestdag en heeft dit in gang gezet en voor het struikmateriaal gezorgd.

De werkzaamheden in het Turpbos zijn in 2008 gestart. Delen van de bosjes zijn uitgedund en geleidingspalen en -banden zijn weggehaald. De struiken zijn op de boomfeestdag door de jeugd aangeplant. Als in de toekomst alle aanplant is gerealiseerd, hoopt SLZ de jeugd betrokken te houden door hen jaarlijks bij

de onderhoudswerkzaamheden te betrekken (bijvoorbeeld wilgen knotten). SLZ heeft ook geprobeerd om via het buurthuis jongeren te betrekken bij het bosonderhoud. Zij zouden zaagwerkzaamheden verrichten. De financiële opbrengst was voor de buurthuis kas. De jongeren haakten echter af.

Uitvoering van het ommetje, de ontbrekende schakel

De uitvoering van het ommetje richtte zich vooral op een ontbrekende schakel langs de watergang. De ene oever was eigendom van een stoppende agrariër, de andere van het waterschap. De agrariër had interesse om zijn deel van de oever om te zetten in een openbaar toegankelijk wandelpad en een natuurvriendelijke oever. De dorpsraad startte hierover onderhandelingen met de agrariër om tot een overeenkomst te komen. Een medewerker van het waterschap wees de dorpsraad erop dat de oever van het waterschap al natuurvriendelijk was ingericht en mogelijk voor het ommetje kunnen worden gebruikt. Dit zou inrichtingskosten en een gebruiksvergoeding besparen.

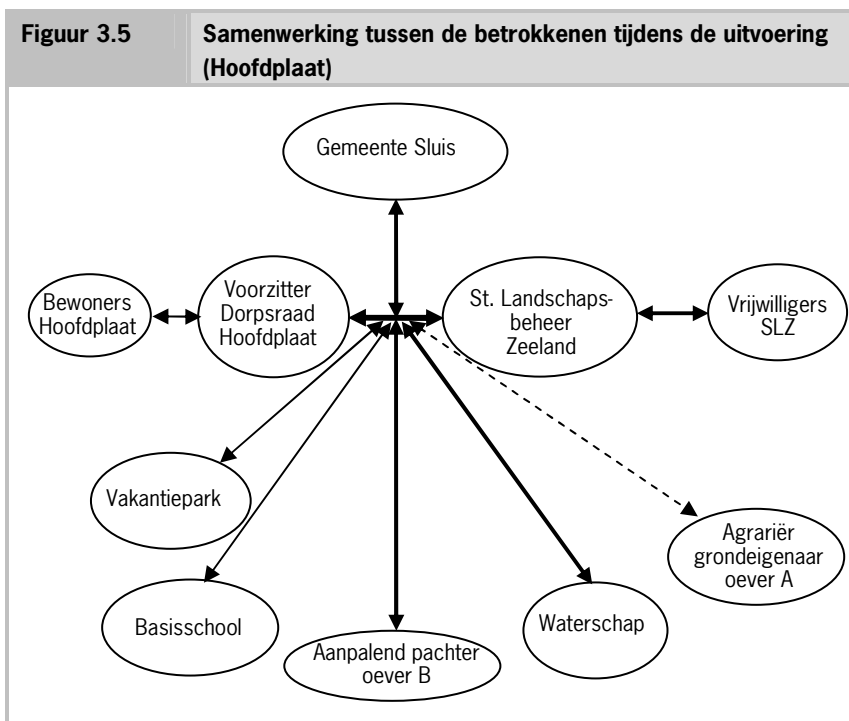
De dorpsraad is met het waterschap in overleg gegaan. Er moest een officieel verzoek voor medegebruik worden ingediend bij het bestuur. Het waterschap wilde medewerking verlenen vanuit het principe van recreatief medegebruik, maar had wel een aantal eisen: de oever mag niet worden verlegd, het waterschap draagt geen zorg voor het onderhoud en de aanpalend pachter mag geen bezwaar hebben. Deze had geen bezwaar op voorwaarde het pad verboden voor honden zal zijn (want de oever loopt langs jachtterrein) en er een duidelijke aanduiding komt dat wandelaars op het pad moeten blijven. De vergunning is verleend voor het gebruik van tenminste drie jaar. Tussen het eerste contact met het waterschap en de officiële toezegging zat anderhalf jaar. In oktober 2008 is het traject herzien door SLZ. Men vond de natuurvriendelijke oever minder geschikt als wandelpad (smal, schuin en modderig) dan een aanpalend stuk. De onderhandelingen over het medegebruik lopen nog en het definitieve traject is dus nog niet vastgesteld.

De overige delen van het ommetje bestaan al en hebben alleen inrichtingselementen nodig. Verder moet het ommetje nog officieel 'op de kaart worden gezet' (folder enzovoort). Het plan is om deze overige werkzaamheden met vrijwilligers te doen.

Totstandkoming uitvoering

Hiervoor zijn al de belangrijkste actoren genoemd. Figuur 3.5 toont de betrokken partijen en hun onderlinge contacten. Spil in het geheel was de voorzitter van de dorpsraad. Hij en een vertegenwoordiger van SLZ hebben het plan

geconcretiseerd en overleg gevoerd met de direct betrokkenen (gemeente, agrariërs, waterschap) en waar nodig afspraken op papier gezet (onder andere het onderhoudsplan van het Turpbos). Tevens hebben zij contact met andere betrokkenen onderhouden (dorpsbewoners, basisschool, vakantiepark). Zij hebben intussen beide het stokje aan een andere vertegenwoordiger van hun organisatie doorgegeven.



Toen de gemeente geen financiële ondersteuning kon bieden, is er door SLZ naar andere financiële bronnen gezocht. Via diverse subsidies (onder andere provincie) is er 10.000 euro gevonden, wat het totaal beschikbare budget voor het ommetje op 20.000 euro brengt.

Evaluatie aan de hand van de drie vragen

Het ommetje Ront 't Turp is eigenlijk geen voorbeeld van Local Ownership. De gemeente is namelijk niet bij opzet van het ommetje betrokken geweest en ook niet bij de uitvoering van de ontbrekende schakel. Het plan is opgezet door de

dorpsraad. SLZ heeft bij de verdere uitwerking ervan geholpen. Het opknappen van het Turpbos is wel een voorbeeld van Local Ownership, waarbij sprake is van co-productie omdat zowel de gemeente als (de vrijwilligers van) SLZ bij het beheerplan betrokken waren en beide, op gelijkwaardig niveau, beheeractiviteiten uitvoeren. Beide partijen hebben elkaar opgezocht ten behoeve van dit project.

De dorpsraad en SLZ hebben beide organisatorische en administratieve taken. SLZ en de gemeente hebben beide uitvoerende taken in het Turpbos. Het waterschap heeft de vergunningaanvraag behandeld.

Een belangrijke gezamenlijke motivatie van SLZ en de dorpsraad betreft het realiseren van een wandeling rond het dorp. De (andere) betrokken partijen hebben ook eigen motivaties. Zo wil SLZ de kwaliteit en beleving van natuur en landschap vergroten, de gemeente had als verantwoordelijke voor het beheer van het Turpbos nog een achterstand in te halen, het vakantiepark kan haar bezoekers een ommetje aansluitend aan het recreatiepark aanbieden en zowel de agrariërs als het waterschap willen recreatief medegebruik mogelijk maken. Binnen dit initiatief hebben SLZ en de dorpsraad vooral waardering voor elkaars bijdragen. SLZ is tevreden over de bijdrage van de gemeente aan de werkzaamheden in het Turpbos. De dorpsraad en SLZ hadden op een grotere (financiële) betrokkenheid van de gemeente bij het geheel gehoopt. De bijdragen van de andere betrokkenen zijn beperkt geweest.

De ommetjesprijsvraag is de aanzet voor het ommetje Ront om 't Turp geweest. Dit gaf de dorpsraad een mogelijkheid om zonder de gemeente het al liggende plan te realiseren. Als maatschappelijke organisatie speelde SLZ (en haar vrijwilligers) een belangrijke rol. SLZ heeft geholpen bij aanpassingen in het plan, extra financiering gezocht en het Turpbos aangepakt.

Persoonlijke betrokkenheid is een belangrijkste factor geweest om door te gaan. Zowel bij SLZ als bij de dorpsraad was er een contactpersoon die zich ook persoonlijk betrokken voelde en bereid was om het project te trekken. Dit geldt ook voor de gemeente bij het opknappen van het Turpbos. Dit houdt de vaart erin en kan voorkomen dat administratie 'op het bureau blijft liggen'. De trajectkeuze en het daarbij betrokken grondeigendom met bijbehorende overleggen en regelgeving vormden een vertragende factor binnen het geheel. De dorpsraad is achteraf blij dat bewoners er in het begin nog niet actief bij betrokken waren. Zij hadden waarschijnlijk snel 'de schop in de grond willen steken' en door de lange overlegprocedures waren ze wellicht vroegtijdig afgehaakt.

De gemeentelijke organisatie krijgt in de praktijk vaak te maken met burgerinitiatieven. Veelal krijgt zij daarbinnen (soms ongevraagd) een rol toegeschoven. Er is geen specifiek beleid voor burgerinitiatieven en er is niet altijd tijd en geld voor beschikbaar.

3.6 Naobers van Zudert

Achtergrond

Deze case is een zelfgekozen vorm van zelforganisatie die goed functioneert. Het laat zien hoe een samenwerking tussen bewoners en overheden om een landschapsfonds op te zetten, door uiteenlopende voorwaarden en verwachtingen maar gedeeltelijk slaagt. Het dorp Dwarsgracht is één gracht die dwars ligt op de grotere watergangen tussen Giethoorn en Blokzijl in Noordwest-Overijssel. Het ligt midden in het Nationaal Park De Wieden. Het dorpslandschap van Dwarsgracht-Zuid, het buurtschap Zudert, is in de loop van de jaren veranderd in een boslandschap door het verdwijnen van de agrarische activiteiten (en boeren). De natte graslanden misten de seizoenskleuren van de verschillende bloemen en werden overwoekerd door brandnetels, elzen en berken. Boerengeriefbosjes werden een rommelig oerwoud. Het gebied betreft de zuidelijke kant en is 15 ha. Gesproken is met de vertegenwoordiger van de bewoners en naderhand met een beleidsmedewerker van de gemeente.

Plan

De bewoners van Dwarsgracht-Zuid stelden in eerste instantie voor dat de gemeente of Natuurmonumenten iets met het dorpslandschap moesten doen. Aangezien het land grotendeels particulier eigendom is, ligt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het land echter bij de eigenaren zelf. Twee terugkomers hebben samen met twaalf andere burens de Stichting 'Naobers van Zudert' opgericht om samen het beheer van de weilanden op te pakken. Ook hierbij vormde het winnen van een prijs bij het lokale blad Stentor mede de inspiratie, alleen heeft men hiervoor nooit de prijs ontvangen.

Natuurmonumenten, die enkele stukjes grond in bezit heeft, wilde de zeggenschap en verantwoordelijkheid over het beheer van de particuliere weilanden niet. Zij wilde bewoners wel over het beheer adviseren en op verzoek lastige werkzaamheden uitvoeren (zoals het afvoeren van hooi per schuit door de sloten). Voor het maaien van de graslanden worden de vissers/rietmaaiers uit het dorp ingehuurd. Het hooien van het land wordt door de bewoners zelf

gedaan. Ook hebben ze een hakhoutbosje hersteld. Een gemeente ziet het onderhoud van de beschoeiing en de fietspaden wel als haar taak, maar het beheer van particuliere weilanden niet. De Stichting heeft de gemeente om geld gevraagd, maar die beperkt zich tot het onderhoud van landschapselementen zoals bomen.

Er is dus door bewoners en gemeenten geen gezamenlijk plan gemaakt. De bewoners zijn zelf aan de slag gegaan en hebben naderhand voor het onderhoud een projectvoorstel gemaakt en hiervoor drie jaar een startsubsidie van jaarlijks 5.000 euro van de Heidemij gekregen. De Heidemij heeft meegedacht over het project en nagedacht over de toekomst. Zij hebben ook bij het VSB-fonds een aanvraag ingediend, maar die vroegen te veel administratieve voorwaarden (het opleveren van een openingsbalans) terwijl voor de definitieve begroting een registeraccountant nodig was. Deze was later ook nodig voor een Leader+-project dat is gehonoreerd voor in totaal 35.000 euro (bijdragen van de EU, de provincie en de gemeente die dus wel indirect bijdraagt). De gemeente heeft zelf dit Leader+-project bij de provincie voorgesteld en draagt nu alsnog bij, omdat het volgens haar vertegenwoordiger een vernieuwende samenwerking is en het een eenmalige activiteit betreft.

De bewoners krijgen het geld via de provincie nu maar gedeeltelijk, omdat men niet aan de administratieve voorwaarden voldoet (zoals periodiek een voortgangsrapport schrijven met een uitsplitsing naar de btw). De vertegenwoordiger van de gemeente erkent de hoge last van de administratieve voorwaarden bij kleine Leader+-projecten en heeft dit aanhangig gemaakt bij de provincie en de plaatselijke Leader+-groep. De provincie probeert nu dit project via een beschikking zonder EU-middelen en voorwaarden financieel volledig te ondersteunen. De gemeente zal aan deze beschikking meebetalen

Uitvoering

De bewoners hebben samen met Natuurmonumenten twee weilandjes aangepakt. De bewoners regelen alles, betalen voor het maaien, brengen het gras op een hoop en zorgen dat het afgevoerd wordt (door Natuurmonumenten) en de sloten worden uitgebaggerd. Verder pakken ze het onderhoud van de geriefbosjes aan. Men krijgt geld door de verkoop van streekproducten (jam), informatiemateriaal en een bijdrage van iedere bewoner. Overigens vindt de provincie dat een eigen bijdrage minder zinvol is, want dat remt de subsidie.

Evaluatie aan de hand van de drie vragen

De case blijkt een voorbeeld van zelforganisatie te zijn. Er is geen sprake geweest van een samenwerking tussen gemeente en burgers waaruit een gezamenlijke intentie, plan en zeggenschap en verantwoordelijkheid van de uitvoering naar voren komt. De bewoners hebben zelf een initiatief opgepakt en zijn hiermee naar de gemeente en Natuurmonumenten gegaan. De bewoners zorgen ook voor de uitvoering.

De gemeente heeft een wisselende, maar nu meer ondersteunende taak naar bewoners. Aanvankelijk zag zij het onderhoud van deze particuliere natte weilanden niet als haar taak, maar zij wilde de samenwerking tussen de buren uiteindelijk wel financieel faciliteren. Zij heeft later de samenwerking in de buurt als positief beoordeeld en als voorstel bij de provincie Overijssel ingediend om in het kader van Leader+ een financiële bijdrage te leveren. Zij zal dit ook samen met de provincie blijven doen als de EU te veel administratieve voorwaarden blijft stellen. De gemeente en de provincie erkennen namelijk de administratieve zwaarte voor een relatief klein project. Zij wil ook kijken hoe administratieve voorwaarden voor kleine subsidieaanvragen meer passend kunnen worden gemaakt, zodat burgers weten waaraan ze beginnen en overheden meer rekening houden met de mogelijkheden van burgers.

In de buurt wonen veel buitenmensen die gemotiveerd zijn om fysiek bij te dragen. Er is ook voldoende homogeniteit om dat te realiseren bij deze 1e generatie nieuwkomers. Van de 15 buren doen er 14 mee. Dit project bevordert de saamhorigheid. De gemeente is gemotiveerd geraakt door de samenwerking tussen de bewoners, aanvankelijk had zij geen idee over haar bijdrage aan het beheer van deze weilanden. Natuurmonumenten wilde wel de lastige werkzaamheden doen, maar de verantwoordelijkheid voor het beheer bij de eigenaars laten.

Factoren die de huidige samenwerking tussen overheden en burgers doen (mis)lukken is het gebrek aan administratieve kennis bij bewoners voor een (kleine) subsidieaanvraag. Bewoners hebben de bijdrage van Greenwish en de provincie minder gewaardeerd, omdat zij te sterk op het gebruik van subsidies waren gericht. Daarentegen hebben zij het meedenken van de Heidemij (en de financiële bijdrage) sterk gewaardeerd, evenals de samenwerking met Natuurmonumenten. Verder wisten zowel de bewoners als de gemeente te weinig van elkaars mogelijkheden en beperkingen om effectief met elkaar samen te kunnen werken. Uiteindelijk lijken daar door zowel het ter discussie stellen van de vereisten om aan een subsidieaanvraag te voldoen als ook door de overblijvende subsidievoorwaarden beter naar voren te brengen, wel kansen tot samenwerking uit te komen.

4 Gemeenschappelijke factoren

4.1 Inleiding

Bij Local Ownership gaat het om de samenwerking tussen overheden en burgers die streven naar gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid bij het opzetten en uitvoeren van lokale projecten voor landschap. De vraag is hoe burgers en de lokale overheid dit streven vorm geven, welke motivatie zij hebben om deel te nemen aan gezamenlijke projecten voor het landschap en welke factoren de deelname aan de samenwerking versterken of verzwakken. De vraag is uiteindelijk of er gemeenschappelijke factoren te traceren zijn die het proces van Local Ownership kunnen verhelderen of versterken.

Om het proces van Local Ownership te onderzoeken, zijn er vijf cases beschreven en geanalyseerd waarin burgers en overheden in meerdere of mindere mate met elkaar samenwerken. Zoals in de voorgaande hoofdstukken al is aangegeven, verschillen zij in grootte, opzet, uitvoering en rolverdeling tussen overheid, burgers en andere betrokken partijen. Tevens verschilt de focus van de cases. Van groot naar klein geredeneerd qua aantal betrokken actoren, plannen, budgetten enzovoort betreffen IJsselzone en Gelselaar groot-schalige samenwerkingsprojecten waarin een programma met uitvoeringsprojecten is afgesproken. Daarentegen zijn het Ommetje van Hoofdplaat en de Naobers van Zudert kleinschalige samenwerkingsprojecten waarbij slechts een plan wordt uitgevoerd. De samenwerking tussen Groengroep Sevenum en de gemeente neemt hierbij een tussenpositie in.

Hoewel de geanalyseerde cases vrij divers zijn, biedt het verschil in complexiteit een goed inzicht in hoeverre Local Ownership wordt toegepast. Wij zullen in dit hoofdstuk een aantal factoren bespreken die in meerdere cases aan de orde zijn gekomen en mede het succes en falen van een gezamenlijke samenwerking tussen burgers en de overheid bij lokale initiatieven bepalen. De rode draad vormen hierbij de onderzoeksvragen die in de volgende paragrafen worden besproken:

1. Wat is Local Ownership en welke taken vervullen burgers en overheden bij het streven naar gezamenlijke zeggenschap en verantwoordelijkheid bij het opzetten en uitvoeren van lokale projecten voor landschap (in 4.2 Vormgeving van Local Ownership)?

2. Wat is de motivatie van burgers en overheden om deel te nemen aan gezamenlijke projecten voor landschap en hoe waardeert ieder elkaars inbreng (in 4.3 Motivatie van de betrokkenen)?
3. Welke succes- en faalfactoren spelen voor burgers en lokale overheden bij wel of geen deelname aan de samenwerking (in 4.4 Succes- en faalfactoren)?

4.2 Vormgeving van Local Ownership

Eerder is al aangegeven dat Local Ownership een proces is waarbij burgers en overheid samen een plan opstellen en uitvoeren en ernaar streven hiervoor gezamenlijk zeggenschap en verantwoordelijkheid te delen. Om dat gezamenlijke streven te realiseren is er openheid, meerzijdige communicatie en gelijkwaardigheid in de samenwerking tussen burgers en lokale overheid nodig. In interactief beleid spreekt men dan van coproductie, in het dagelijkse leven van goed relatiemanagement tussen gelijkwaardige partners.

De vraag is of de betrokkenen Local Ownership hebben beoogd. Dat blijkt niet altijd het geval. Alleen de cases Buurtschap IJsselzone, Dorpsvisie Gelselaar en Groenprojecten Sevenum kunnen als een vorm van Local Ownership worden beschouwd. Bij de andere cases is geen samenwerking tussen burgers en overheid geweest met het doel om zeggenschap en verantwoordelijkheid te delen en is het initiatief bij de bewoners gebleven. Bij het Ommetje van Hoofdplaat hadden bewoners wel zo'n samenwerking met de gemeente gewild, bij de Naobers van Zudert is deze wens nooit ter tafel gekomen.

Bij Local Ownership is de gemeente vaak de belangrijkste betrokken overheid, omdat de processen bij landschap meestal over grondgebruik gaan en daardoor te maken krijgen met regelgeving. Daarnaast is er vaak sprake van subsidieverlening waar overheden een rol bij spelen. Gaat het om grote ingrepen of onderhoudswerkzaamheden, dan komt dat meestal ook bij de overheid te liggen (IJsselzone, Gelselaar en Hoofdplaat). Bij burgers gaat het hier om bestuurders in een vereniging van burgers en andere organisaties (IJsselzone) of uitsluitend burgers vertegenwoordigend (Gelselaar en Hoofdplaat), een groep inhoudelijk deskundige bewoners (Sevenum) en een groep buurtbewoners (Zudert).

De vraag is nu hoe de betrokkenen Local Ownership vorm geven. Om te beginnen was er bij de start - zoals men bij een persoonlijke relatie zou verwachten - geen sprake van verliefdheid. Integendeel een verschil van inzicht over een toekomstige ontwikkeling vormde eerder de aanleiding om met elkaar

aan de slag te gaan. De initiatieffase blijkt eerder een 'vorstperiode' dan een 'roze periode' geweest te zijn.

Zo hebben Zwollenaren verenigd in de Initiatiefgroep IJsselzone het protest georganiseerd tegen bebouwing in hun gebied. De gemeente heeft dit initiatief overgenomen en zich uitgesproken om dit gebied niet te gaan bebouwen maar als een groene zone te ontwikkelen. Later tekenden negen partners een intentieovereenkomst waarin ze hebben aangegeven gezamenlijk de kwaliteit van de Buurtschap te willen behouden en waar nodig verder te willen versterken. Zij vormden samen de gemeentelijke werkgroep die een ontwikkelingsvisie (plan) met uitvoeringsprojecten heeft opgesteld voor het Buurtschap.

De dorpsbelangenvereniging Gelselaars Belang was niet blij met het plan van B&W om Gelselaar de status van beschermd dorpsgezicht te geven. De inwoners wezen deze status echter niet af, maar wilden inspraak en duidelijkheid over de gevolgen van die status voor de leefbaarheid van het dorp. De bewoners wilden zelf het initiatief houden en dat kregen ze door hun deelname aan een gemeentelijke werkgroep dat een toekomstvisie (plan) met uitvoeringsprojecten ging opstellen.

In de beginperiode verliep de samenwerking tussen de Groengroep en de gemeente Sevenum moeizaam. De Groengroep wilde graag veel groene projecten en activiteiten oppakken, maar hun leden waren te enthousiast en kwamen te snel zonder ruggespraak naar buiten toe. Ook de afstandelijke houding van de gemeente droeg bij aan de moeizame start, al had de burgemeester wel sympathie voor de Groengroep. De Groengroep heeft toen het periodieke overleg met de gemeente geïntroduceerd.

De start van Local Ownership was dus geen roze wolk, maar vormde wel een prikkel om serieus na te denken over het gezamenlijke streven (en naleven) naar het delen van zeggenschap en verantwoordelijkheid door burgers en overheid. Dit heeft tot een aantal procedures geleid om openheid, gelijkwaardigheid en wederzijdse communicatie te realiseren.

Zo is bij de grotere projecten de eerste stap het gezamenlijk opstellen van een ontwikkelingsvisie met een plan tot uit te voeren projecten geweest die door de gemeenteraden akkoord zijn bevonden. Bij het buurtschap IJsselzone is daarbij niet alleen nagedacht over de inhoud van de visie en de plannen, maar ook hoe men bij de uitvoering gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid kon realiseren. Dit heeft tot een vereniging geleid met een vertegenwoordiging van burgers in het bestuur en maatschappelijke organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de projecten. De gemeente is op afstand inhou-

delijk en financieel betrokken en verantwoordelijk voor de grote inrichtingsprojecten die niet tot de verantwoordelijkheid van de vereniging horen.

In de ontwikkelingsvisie van Gelselaar is een uitvoeringsprogramma opgenomen met projecten die bijdragen tot een versterking van de karakteristieke ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van het dorp. Er zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de projecten door een overleggroep in te stellen met vertegenwoordigers van de gemeente en de burgers die beoordelen of deze projecten passen binnen de ontwikkelingsvisie. Tot 2007 bestond echter onduidelijkheid over de bevoegdheden van deze groep. Waar burgers dachten dat deze een besluitnemende functie had, had deze volgens de gemeente een informerende functie.

Bij de Groengroep spelen dit soort planinstrumenten niet, maar zijn er afspraken gemaakt over de wijze van overleg met de gemeente. Na leerprocessen bij zowel de Groengroep als de gemeente, de intrede van ambtelijk personeel met een groenere kijk en een open benadering richting de Groengroep, ontstond een groeiend vertrouwen in elkaar en institutionalisering (periodiek overleg en beginspraak).

Bij de planvorming van deze drie cases is sprake geweest van een samenwerkende stijl tussen overheden, maatschappelijke organisaties en burgers. Er zijn gezamenlijk problemen en oplossingen verkend. Iedere vertegenwoordiging deed mee op basis van gelijkwaardigheid. Bij de uitvoering van het plan spelen vaker verschillende bestuursstijlen. Zo blijft bij de IJsselzone de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de grote inrichtingsprojecten (participerend) en bij de kleinschalige projecten de vereniging (faciliterend). Iets soortgelijks treedt na een aarzelend begin bij de Groengroep Sevenum op. De Groengroep maakt na gezamenlijk overleg voorstellen en ontwerpen voor natuurterreinen en overlegt met de gemeente wie de uitvoering en het beheer ervan gaan doen. Doorgaans doet de Groengroep (tegen betaling) de kleinere projecten, de grotere projecten (met een inrichtingskarakter) voert de gemeente zelf uit. Voor de uitvoering van de projecten in Gelselaar is de bestuursstijl in principe nu samenwerkend. Bij eerdere projecten waar de interne coördinatie tussen wethouders en tussen beleidsafdelingen en uitvoerende afdelingen te wensen over liet, was de bestuursstijl van de gemeente consultatief.

Bij de twee overige cases die door de onderzoekers als zelforganisatie worden beoordeeld is veel minder geformaliseerd overleg. De dorpsraad van Hoofdplaat heeft het plan voor een ommetje ontwikkeld en aangeboden aan de gemeente Sluis. Dit is niet opgepakt door de gemeente. Later is met de gemeente over de opzet van een gemeentelijk wandelnetwerk(plan) overlegd

waar het ommetje deel van zou kunnen uitmaken. Toen de dorpsraad geen zicht op een snelle realisatie vermoedde, heeft zij het plan ingediend voor de ommetjesprijsvraag van de Landschapsbeheer Nederland en hiermee een geldprijs gewonnen. De voorzitter van de dorpsraad en een vertegenwoordiger van SLZ hebben het plan geconcretiseerd, overleg gevoerd met de direct betrokkenen en afspraken op papier gezet. Hoewel de gemeente niet actief bij het ommetje betrokken wilde zijn, is zij, nadat een nieuw hoofd groenbeheer in dienst was gekomen, wel gaan samenwerken bij het uitvoeren van het achterstallig onderhoud van het Turpbos dat deel uit maakte van het ommetje.

De bewoners van Dwarsgracht-Zuid hoopten dat de gemeente of Natuurmonumenten iets met het dorpslandschap zouden gaan doen. Die vonden het beheer van de weilanden echter een verantwoordelijkheid van de eigenaren zelf. Twee terugkomers hebben de Stichting 'Naobers van Zudert' opgericht om met de buurt het beheer op te pakken. Ook hierbij vormde het winnen van een prijs bij een lokale krant de inspiratie, alleen heeft men nooit de prijs ontvangen. Wel heeft dit ertoe geleid dat andere maatschappelijke organisaties met hen gingen meedenken over de uitvoering van het plan. De bewoners hebben zelf een plan gemaakt en zorgen voor de uitvoering. De gemeente heeft nu een ondersteunende taak naar bewoners. Aanvankelijk zag zij het onderhoud van deze particuliere natte weilanden niet als haar verantwoordelijkheid, maar zij wilde de samenwerking tussen de buurtbewoners wel faciliteren. Zij zal ook samen met de provincie financieel blijven bijdragen als de EU te veel administratieve voorwaarden blijft stellen.

Bij deze laatste twee cases waarbij het initiatief, het plan en de uitvoering grotendeels bij de burgers ligt, blijft het aantal gezamenlijke afspraken over de werkwijze beperkt. Gezien de grotere complexiteit van de cases waar Local Ownership wel een rol speelt, kan men zich ook afvragen of het voor kleinschalige projecten wel zinvol is om een gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid tussen burgers en de lokale overheid na te streven. Zowel burgers als de lokale overheid maken die wens niet duidelijk met voorstellen tot samenwerking (in plaats van wensenlijstjes). Verder wensen burgers eerder ondersteuning in de vorm van deskundigheid (stakeholder analyse en administratieve taken) en een financiële bijdrage dan het delen van verantwoordelijkheid en zeggenschap.

Waar zelforganisatie van burgers bij de simpelere projecten voor landschap meer voor de hand ligt, lijkt Local Ownership meer geschikt voor de complexere projecten waar de toekomst van de leefomgeving van meer actoren aan de orde is en dit de lokale regelgeving, infrastructuur en subsidieverstrekking raakt.

4.3 Motivatie van de betrokkenen

De vraag is waarom burgers en de gemeente met elkaar gaan samenwerken bij de plannen en projecten voor landschap en hoe men elkaars inbreng waardeert. Bij de burgers blijkt het behoud van een leefbaar groen landschap centraal te staan. Zo speelde voor de burgers in het bestuur van het Buurtschap IJsselzone als motivatie het realiseren van een groene stadszone en de bereidheid van de buurtbewoners om hieraan een bijdrage te leveren. Gelselaars Belang wilde samen werken om invloed te houden op de toekomst van het dorp (leefbaarheid).

Voor de gemeente Zwolle is het belangrijk geweest om samen met de maatschappelijke organisaties en burgers een toekomstvisie voor het gebied te realiseren waaraan de betrokkenen bereid zijn om aan bij te dragen. Ook de gemeente Berkelland wilde draagvlak onder haar bevolking realiseren om de leefbaarheid van het dorp Gelselaar te behouden of te verbeteren.

Een algemenere motivatie bij zowel het Buurtschap IJsselzone als bij de Dorpsvisie Gelselaar is dat het om een ontwikkelingsvisie en een uitvoeringsprogramma gaat dat het bestemmingsplan raakt en een meerjarige bovenlokale financiering vraagt. Voor de gemeenten is het belangrijk om hiervoor draagvlak onder haar bewoners te realiseren. Voor bewoners is het belangrijk om hierin te kunnen participeren. Met andere woorden: zowel de gemeenten als de (vertegenwoordigende) bewoners zijn ook tot elkaar veroordeeld om samen te werken.

De samenwerking is volgens de betrokkenen bij het Buurtschap IJsselzone heel organisch geweest en kenmerkte zich door het van onderop opbouwen van de plannen. Tegelijkertijd moest de gemeente Zwolle ook wennen aan het uit handen geven van de regie en heeft men er drie jaar over gedaan om samen met de burgers de uitvoeringsorganisatie in te richten. Bij de Dorpsvisie Gelselaar was men positief over de samenwerking tijdens de planfase, maar vond men de bijdrage van de gemeente Berkelland aan de uitvoeringsorganisatie in eerste instantie onvoldoende. Volgens een voormalige contactfunctionaris was de gemeente onvoldoende voorbereid om samen met burgers projecten voor landschap uit te voeren en was haar interne organisatie onvoldoende afgestemd op de uitvoeringsorganisatie.

Bij de groenprojecten in Sevenum is het proces van Local Ownership vrijwillig tot stand gekomen, al heeft de Groengroep haar gelijkwaardige positie wel moeten bevechten. De Groengroep is projecten voor natuur en landschap gaan opzetten, omdat de gemeente dit te weinig deed. Volgens de Groengroep heeft de gemeente moeten wennen aan de wijze van samenwerken en het

vroegtijdig afstemmen. Volgens de gemeente heeft de Groengroep laten zien dat ze hierbij van meerwaarde is en relevante kennis te bieden heeft.

De dorpsraad van Hoofdplaat wilde samen met SLZ een wandeling rond het dorp organiseren. Verder wilde SLZ de kwaliteit en beleving van natuur en landschap vergroten en de gemeente had als verantwoordelijke voor het beheer van het Turpbos een achterstand in te halen. Binnen dit initiatief hebben vooral SLZ en de dorpsraad waardering voor elkaars bijdragen. Zij hadden op een grotere (financiële) betrokkenheid van de gemeente bij het geheel gehoopt. De Naobers van Zudert willen gezamenlijk fysiek bijdragen aan het beheer van de natte weilanden. De gemeente had aanvankelijk geen idee over haar bijdrage aan het beheer, maar is gemotiveerd geraakt door de samenwerking tussen de bewoners.

4.4 Succes- en faalfactoren

Belangrijke succesfactoren bij Local Ownership tussen burgers en gemeente zijn onder andere de afspraken over ieders zeggenschap op de verschillende terreinen en een gedeelde visie bij zowel de vertegenwoordigende burgers als de ambtelijke organisatie geweest. Er is geïnvesteerd om gezamenlijk tot een kader voor resultaten en afspraken te komen. De inbreng van externe deskundigen als een soort proces facilitator is hierbij positief beoordeeld. Soms is er vooraf langdurig nagedacht over de uitvoeringsorganisatie en diens besluitnemende functie (Buurtschap IJsselzone), soms gebeurde dit echter pas tijdens de uitvoering zelf (Gelselaar) of in de loop van de samenwerking (Sevenum). Aanvankelijke faalfactoren zijn later zo alsnog opgelost.

Voor een effectieve samenwerking tussen vertegenwoordigers van de gemeente en van burgers zijn een regelmatig overleg waarin afspraken worden gemaakt waaraan beide partijen zich houden, een professionele houding ten opzichte van elkaar, een gedeelde visie en proactiviteit belangrijke succesfactoren. Zowel bij de burgers als bij de gemeente is het aannemen van een professionele houding een gewenningsproces gebleken, met name waar dit het prioriteren en faseren betreft. Burgers wilden aanvankelijk graag alles zo snel mogelijk gerealiseerd zien. De gemeente was niet altijd duidelijk in het verwachtingenmanagement, waarbij zij soms de gezamenlijke projecten onvoldoende had geprioriteerd en haar interne organisatie niet op orde had om deze uit te voeren. Bij zelforganisatie speelt dat een gemeente vaak geen raad weet

met het faciliteren van kleinschalige burgerinitiatieven en weinig prioriteit heeft om zich hiervoor sterk in te zetten.

Een factor die de motivatie (om een resultaat te behalen) bevordert, is de inbedding van de projecten in meerdere (beleids)programma's dan alleen het lokaal voorgestelde. Zo wordt het belangrijk gevonden dat projecten door andere regionale projecten worden gestimuleerd (Ruimte voor de Rivier en pilotproject van het GIOS-beleid bij de IJsselzone; pilotproject Belvoir-beleid bij Gelselaar). Daardoor is er meer te realiseren. Bij de zelforganisatie projecten zijn voor de realisatie van het ommetje en het naoberschap zijn de toekenning van een prijs een belangrijke succesfactor geweest.

Last but not least geldt als een belangrijke succesfactor de persoonlijke betrokkenheid van zowel de vertegenwoordigende burgers als de gemeente, zeker als dit een continuïteit van dezelfde personen laat zien. De voorzitters en secretarissen van de vertegenwoordigende burgergroeperingen hebben als vrijwilliger veel inzet gepleegd om tot een resultaat te komen. Communicatieve en bestuurlijke vaardigheden zijn hierbij essentieel. Bij de gemeente blijkt de betrokkenheid van een burgemeester, wethouder en beleidsmedewerkers ook vaak van doorslaggevend belang te zijn geweest.

5 Slotbeschouwing

5.1 Conclusies

Op grond van vijf cases die sterk variëren in de mate van complexiteit (een programma met projecten versus een project) proberen wij een aantal conclusies te trekken om het proces van Local Ownership te verhelderen. Bij Local Ownership gaat het om een samenwerkende bestuursstijl waarbij burgers en overheid samen een plan van algemeen maatschappelijk belang opstellen en uitvoeren en hierbij samen zeggenschap en verantwoordelijkheid willen delen. Om dit gezamenlijke streven te realiseren is er openheid, meerzijdige communicatie en gelijkwaardigheid in de samenwerking nodig. De vraag is hoe en waarom burgers en gemeente dit weten te realiseren.

Bij Local Ownership valt ten opzichte van zelforganisatie een sterke onderlinge betrokkenheid van zowel burgers als gemeente bij de planfase op. Hiervoor zijn ook een aantal procedures afgesproken. Zo is bij de grotere projecten de eerste stap het gezamenlijk opstellen van een ontwikkelingsvisie met een plan voor uit te voeren projecten geweest welke door de gemeenteraad akkoord is bevonden. Verder is niet alleen nagedacht over de inhoud van de visie en de plannen, maar ook hoe men bij de uitvoering van de projecten gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid kan realiseren. Gaat het vooral om een langdurige samenwerking tussen vertegenwoordigers van burgers en gemeente dan is periodiek overleg, proactiviteit en een professionele houding op basis van wederzijds erkende deskundigheid en zakelijkheid belangrijk.

Een samenwerkende bestuursstijl is bij de uitvoeringsfase minder vanzelfsprekend. De bestuursstijl is bij de uitvoering mede afhankelijk van het type project en de prioriteiten van de gemeente. Waar dit kleinschalige projecten betreft, laat de gemeente de zeggenschap vaker aan burgers over (faciliterend), terwijl bij grootschalige of ruimtelijk strategische projecten de gemeente de zeggenschap liever zelf houdt (participerend of consulterend). Duidelijke afspraken wie waar zeggenschap over heeft, zijn hierbij belangrijk.

Voor burgers vormt Local Ownership een middel om hun betrokkenheid bij de lokale activiteiten voor landschap duidelijk te maken. Voor gemeenten is het een middel om draagvlak onder de bewoners te organiseren om de samen met hen opgestelde plannen over het landschap in hun leefomgeving samen uit te voeren. Wanneer de plannen over het landschap de regelgeving raken is de

deelname van zowel de overheid als de burgers ook eerder noodzaak. Een voorwaarde voor een gemeente om aan Local Ownership mee te werken is dat zij met de burgers de doelen wil uitwerken, inlevingsvermogen en een professionele inzet toont (vertegenwoordigende ambtenaren hebben een mandaat) om de vastgestelde plannen uit te voeren. Van burgers wordt ook inlevingsvermogen en een professionele deskundigheid verwacht, waarbij kan prioriteren en faseren.

De samenwerking tussen burgers en overheden lukt vaker wanneer ieder voldoende deskundigheid, tijd en energie heeft, welke door de ander ook als zodanig worden erkend. Verder moet er bij de overheid en de burgers een gedeelde visie ontstaan over het probleem en de oplossingsrichting, kan men vanuit elkaars belangen denken, is er regelmatig overleg en houdt men elkaar proactief op de hoogte. Zowel burgers als de gemeente hebben het samenwerken moeten leren. Local Ownership blijkt dus ook een *groei* proces te zijn. Daarnaast is het belangrijk dat het uitvoeringsprogramma of de projecten kunnen inspelen op andere (beleids)programma's dan alleen het lokaal voorgestelde.

Gezien de omvang, de taakinfilling van de cases waar Local Ownership een rol speelt en de eisen aan burgers en de gemeente lijkt deze vooral zinvol bij complexere en grootschalige projecten. Bij eenvoudige en kleinschalige projecten wordt een gedeelde zeggenschap en verantwoordelijkheid tussen burgers en de lokale overheid door beiden ook minder gewenst.

5.2 Aanbevelingen

De rijksoverheid noemt in haar Agenda Landschap (LNV en VROM, 2008) het actiever betrekken van de bevolking om een mooi landschap te realiseren als een van haar speerpunten. Uit dit onderzoek blijkt dat Local Ownership, waarbij gemeente en burgers ernaar streven om samen de zeggenschap en verantwoordelijkheid bij projecten voor landschap te delen, vooral relevant is bij complexere en grootschalige projecten. Bij eenvoudige en kleinschalige projecten is zelforganisatie van burgers eerder reëel. Tot nu toe is een kwart van de bevolking bereid om mee te denken met de lokale plannen voor landschap of deze zelf uit op te zetten en uit te voeren (Overbeek en Vader, 2008). Gezien de gevraagde vaardigheden, tijd en geduld is het niet te verwachten dat Local Ownership (en zelforganisatie) onder burgers een grote vlucht zal nemen. Wel biedt dit onderzoek aanknopingspunten voor gemeenten, burgers en andere

overheden die Local Ownership dan wel zelforganisatie van burgers willen stimuleren.

Naar de gemeenten

Uit de analyse van de cases blijkt dat gemeenten Local Ownership een goede optie vinden wanneer zij prioriteit geven aan het groen en leefbaar houden van hun gebied, met burgers tot een gezamenlijke probleemanalyse en oplossingsrichting willen komen, dit hun regelgeving raakt (zoals bestemmingsplannen en vergunning) en burgers een belangrijke rol bij de uitvoering en het beheer toedichten.

Om de samenwerkende stijl te realiseren is het nodig om goede afspraken te maken over de procedures tot de besluitvorming en de samenwerking zelf. Dit lijkt eerder te gelden op terreinen waar de planvorming en uitvoering aan de gemeentelijke wet- en regelgeving raken dan op terreinen waarvoor hoofdzakelijk het beheer belangrijk is.

Voor veel programma's en projecten die beogen landschap met kwaliteit te ontwikkelen, lijkt aandacht voor het proces van Local Ownership een optie als de gemeente haar zeggenschap wil delen met burgers. De hulp van intermediaire personen kan hierbij nuttig zijn om de wensen en bijdrage van zowel de gemeente als de burgers te verhelderen. Daarnaast moet zij haar interne organisatie stroomlijnen opdat deze in staat is om plannen gecoördineerd af te stemmen met de bestaande wet- en regelgeving en een open houding naar de burgers tonen.

Wanneer hoofdzakelijk het beheer van het landschap belangrijk is en burgers de regie willen houden, ligt zelforganisatie meer voor de hand. Hoewel de gemeente niet bij de planvorming is betrokken, kan zij zelforganisatie wel faciliteren door haar interne organisatie naar buiten beter te stroomlijnen. Een visie op burgerparticipatie, met een loket en een draaiboek, is gewenst met name over de *wijze* waarop administratieve voorwaarden worden gehanteerd en de ambtelijke procesondersteuning. Naar burgers moeten de administratieve regels en voorwaarden bij subsidie- en vergunningsaanvragen voor landschap duidelijk zijn, waarbij ook meegedacht kan worden om deze te realiseren. Bij kleinere projecten zijn de administratieve voorwaarden nu soms te zwaar in verhouding tot de gevraagde bijdrage. Gemeenten zouden kleine bijdragen beschikbaar kunnen stellen met minder administratieve en meer lokale voorwaarden. Sommige initiatieven hebben behoefte aan procesondersteuning om interne procedures en personen binnen de gemeente met elkaar te verbinden.

Een betrokken gemeentefunctionaris die bereid is burgers sneller hun weg binnen de ambtelijke organisatie te laten vinden, kan hierbij uitkomst bieden.

Naar de burgers

Uit de analyse van de cases blijkt dat burgers Local Ownership een goede optie vinden wanneer zij het groen en leefbaar houden van hun gebied mee willen bepalen, met de gemeente tot een gezamenlijke probleemanalyse en oplossingsrichting kunnen komen en een belangrijke rol bij de uitvoering en het beheer willen hebben. Local Ownership is dus geen actiegroep waarbij burgers anderen vragen hun voorgestelde oplossing voor een probleem te realiseren en evenmin een zelforganisatie van burgers die hun eigen plan willen gaan uitvoeren.

In het proces van Local Ownership worden van burgers professionele vaardigheden verwacht, met name bestuurlijke zoals het kunnen prioriteren, faseren en oog hebben voor de belangen van de anderen. De vertegenwoordigende burgers hebben deze vaardigheden vaak opgebouwd door hun activiteiten als gemeenteraadslid, lokale directeur of voorzitter van een dorpsraad. De aanbeveling naar burgers die samen met de overheid een bijdrage willen leveren aan het versterken of het behoud van de kwaliteit van het landschap, is dan om vooral de lessen voor participatie in de gemeente- of dorpsraad ter harte te nemen. Daarnaast speelt ook inhoudelijke en administratieve deskundigheid, maar dit is deels te halen bij de achterban en bij maatschappelijke organisaties of eventueel het gebruik van kennisvouchers door LNV.

Veel burgers wensen echter geen deelname aan Local Ownership gezien de gevraagde tijd, betrokkenheid en vaardigheden. Aangezien Local Ownership zijn basis heeft in de betrokkenheid van burgers in alle fasen, is het de vraag hoe en wanneer burgers (moeten) worden betrokken. Uit de cases blijkt dat de planvorming langdurig is en niet iedereen heeft hiervoor het geduld. Soms werkt het beter om een klein aantal burgers eerst via een overleggroep te vertegenwoordigen en als er zicht op fysieke realisatie is een groter aantal burgers uit te nodigen. Gaat het burgers er vooral om samen met anderen wat in hun eigen leefomgeving voor landschap te realiseren, dan ligt zelforganisatie meer voor de hand, of deelname aan een maatschappelijke organisatie als ze gelijk aan de slag willen.

Naar de provincies en rijksoverheid

Gezien de decentralisatie van het landschapsbeleid en het feit dat Local Ownership zich met name op de samenwerking tussen gemeenten en burgers

richt, zullen de andere overheden vaker op afstand betrokken zijn. Zij kunnen vooral een bijdrage kunnen leveren als stimulator en facilitator om zaken te realiseren. De status van koploper- of pilotproject blijkt een stimulans om lokale zaken sneller in gang te zetten. Voor LNV en de provincies die een actievere bijdrage van de bevolking bij landschap wensen kan dit een reden zijn om de actieve betrokkenheid van burgers als een belangrijk selectie criterium te hanteren bij hun keuze van voorbeeldgebieden. Daarnaast is het bij de projecten rondom 'landschap ontwikkelen met kwaliteit' belangrijk om meer aansluiting te zoeken bij de wensen, mogelijkheden en wijze van besluitvorming door de bewoners, zowel degenen die wel als geen grond in bezit hebben. Het faciliteren van een stakeholderanalyse is hierbij een belangrijke voorwaarde.

Literatuur

Edelenbos, J., *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht. 2000.

Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Lemma, Utrecht. 2001.

Floor, L. en I. Salverda, *Zelforganisatie in het landelijke gebied: signalen uit de praktijk*. Alterra Wageningen UR, Wageningen. 2006.

Hooglugt, W. en M. Sauter, *Local Ownership, Voor initiatiefnemers met grootse plannen*. Van Hall Larenstein, Velp. 2006.

Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader en A. Wals. *Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk*, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 18. Wageningen. 2006.

Joldersma, R. en N. Oerlemans, *Naar een LOP op maat. Eindrapportage evaluatie 'Besluit Ontwikkeling Landschappen'*. CLM, Utrecht. 2006.

LNV en VROM, *Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*. Den Haag. 2008.

Luijten, J. en E. Kooger, *Gemeenten en dorpsraden: werken aan samenwerking; Handreikingen, bruikbare instrumenten en tips voor een succesvolle samenwerking*. POM, Tilburg. 2004.

Overbeek, M.M.M. en T.A. Selnes, *Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling*. Rapport 7.02.12. LEI Wageningen UR, Den Haag. 2002.

Overbeek, G. en J. Vader, *Genieten van landschap en ervoor zorgen*. Rapport 7.08.01. LEI Wageningen UR, Den Haag. 2008.

Overbeek, G., 'Waarom burgers verschillend bijdragen aan landschap'.
In: *Landschap* 25(2008)2, blz. 94-102. 2008.

Salverda, I. en R. van Dam, *Inventarisatie van voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief in het landschap*. Helpdeskvraag Vitaaal Landelijk gebied. Alterra, Wageningen UR, Wageningen. 2008.

Case gerichte informatie

Buurtschap IJsselzone

www.buurtschapzwolle.nl

Buurtschap IJsselzone Zwolle, 2005: *Groene diensten in de Buurtschap IJsselzone Zwolle. Ervaringen met vormgeving en financiering*, Zwolle.

Buurtschap IJsselzone Zwolle, 2007/8: *Nieuwsbrief van de Buurtschap IJsselzone Zwolle*, Zwolle.

Graaf, Hans de en Oskar de Kuijer, 2003: *Ideeën voor een gezamenlijke inrichting in exploitatie en gebruik*. KDO advies

Dorpsvisie Gelselaar

www.gelselaar.nl

BügelHajema Adviseurs, 2001: *Ontwikkelingsvisie Gelselaar*, Borculo/Amersfoort.

Gemeente Berkelland, 2007: *Burgerjaarverslag 2006*, Borculo.

Groenprojecten Sevenum

www.groengroepsevenum.nl; www.ivn.nl/maasdorpen; www.sevenum.nl;
www.ententeflorale.nl

Gemeente Sevenum, 2007: *Beleidsplan t.b.v. Entente Florale 2008*, Sevenum.

Stichting Groengroep Sevenum, 2002: *Jaarverslag 2001*, Sevenum.

Stichting Groengroep Sevenum, 2007: *Jaarverslag 2006*, Sevenum.

Stichting Milieufederatie Limburg, 2007: Limburgs milieu. In: *Tijdschrift van de Stichting Milieufederatie Limburg*, jaargang 21, nr. 2. pp. 11-13, Roermond.

Ommetje van Hoofdplaat

Dorpsraad Hoofdplaat, 2007: *'Ront 't turp'; een ommetje om Hoofdplaat*, Hoofdplaat.

Stichting Landschapsbeheer Zeeland, 200: Stap voor stap...; Het ommetje in Hoofdplaat. In: *De Boom In*, Februari 2008, Goes.

Naobers van Zudert

www.naobersvanzudert.nl

Bijlage 1

Vragenlijst

Doel: helder krijgen hoe de samenwerking tussen burgers en overheid is verlopen bij gezamenlijk gestarte projecten voor landschap die in een uitvoering of een beheersfase zitten. Het gaat hierbij om lokale initiatieven die bewoners en/of belanghebbenden samen met de overheid opzetten, uitvoeren en beheren (*Local Ownership*). De lokale initiatieven betreffen Buurtschap IJsselzone Zwolle (O), Naobers van Zudert (Dwarsgracht O), Dorpsvisie Gelselaar (G), Groengroep Sevenum (L) en het Ommetje van Hoofdplaat (ZL). De vraag is hoe het proces van samenwerking is verlopen, met name hoe en waar burgers en overheid nader tot elkaar komen (succes- en faalfactoren) bij het gezamenlijk opzetten van het plan, de uitvoering en het beheer.

Resultaat: zijn er uit de lokale initiatieven gemeenschappelijke factoren te onderkennen die tot een opschaling kunnen leiden van *Local Ownership*?

I Wat voor plan?

1. Wat was uw aanvankelijke doel om mee te doen aan het plan?
2. Wie waren naast uw groepering, andere belangrijkste groeperingen en welke doelen hadden zij volgens u?
3. Had u vanaf het begin gemeenschappelijke doelen, wat wel en niet en hoe bent u met de verschillende partijen tot een plan gekomen? Wat wilde u minimaal realiseren?

II Hoe kwam het plan tot stand?

4. Welke activiteiten en verantwoordelijkheden had uw groep tijdens de planvorming afgesproken?
5. Wat waren de belangrijkste activiteiten en verantwoordelijkheden van de andere groeperingen?
6. Hoe kwam die verdeling van activiteiten en verantwoordelijkheden tot stand?
7. In hoeverre is de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk gebeurd? Wat wel/niet en waarom?

III Wat voor uitvoering?

8. Wat was uw doel om mee te doen aan de uitvoering?
9. Wie waren naast uw groepering, andere belangrijkste groeperingen en welke doelen hadden zij volgens u?
10. Had u vanaf het begin gemeenschappelijke doelen, wat wel en niet en hoe bent u met de verschillende partijen tot een gezamenlijke uitvoering gekomen?

IV Hoe kwam de uitvoering tot stand?

11. Welke activiteiten en verantwoordelijkheden had uw groep tijdens de planvorming afgesproken?
12. Wat waren de belangrijkste activiteiten en verantwoordelijkheden van de andere groeperingen?
13. Hoe kwam die verdeling van activiteiten en verantwoordelijkheden tot stand?
14. In hoeverre is de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk gebeurd? Wat wel/niet en waarom?
15. Wie zijn nu betrokken bij het beheer en welke afspraken zijn gemaakt?

V Hoezo?

16. Hoe was de samenwerking om de doelen en activiteiten te realiseren (wederzijdse openheid, uitwisseling van ideeën en gezamenlijke besluitvorming)?
17. Wat vindt u van deze samenwerking (gebruik van competenties, bevoegdheden etc.); hoe waardeerde u de inbreng van de ander? Hoe waardeerde u de omgang met elkaar?
18. Wat heeft er voor u aan bijgedragen dat u de samenwerking in deze fase heeft volgehouden? (belang van het doel, faciliteiten, tijd, gezelligheid, samen kom je verder etc.)?

Bijlage 2

Geïnterviewden

Buurtschap IJsselzone

Dhr. R. Baarslag, gemeente Zwolle
Dhr. H. Kenkhuis, gemeente Zwolle
Dhr. W. Gerritse, Staatsbosbeheer
Dhr. A. Wever, Buurtschap IJsselzone
Dhr. J. Gulikers, Buurtschap IJsselzone

Dorpsvisie Gelselaar

Dhr. B. Hesselink, Gebiedscommissie Berkelland
Mevr. E. Koeslag, Gelselaars Belang
Dhr. R. Tenkink, gemeente Berkelland

Groenprojecten Sevenum

Dhr. P.B.M. Smeets, beleidsmedewerker Beheer Openbare Ruimte, gemeente Sevenum
Dhr. R. Janssen, secretaris bestuur Stichting Groengroep Sevenum
Dhr. J.W. van der Linden, voorzitter bestuur Stichting Groengroep Sevenum

Ommetje van Hoofdplaat

Dhr. W. Wisse, Stichting Landschapsbeheer Zeeland
Dhr. L. Calle, Stichting Landschapsbeheer Zeeland
Dhr. P. Maas, Stichting Landschapsbeheer Zeeland
Dhr. L. Openneer, gemeente Sluis
Mevr. M. Klein Hesseling, gemeente Sluis
Dhr. Martens, Dorpsraad Hoofdplaat

Naobers van Zudert

Dhr. F. Wissingh, Stichting Naobers van Zudert
Dhr. A. Dłzuba, gemeente Steenwijkerland

Bijlage 3

Niet-geselecteerde cases

1. Boermarke Essen en Aa's

Locatie: Boermarke Essen en Aa's ligt in het buurtschap Wessinghuizen in de gemeente Stadskanaal te Groningen (www.essenaas.nl).

Planning en uitvoering: In 2006 heeft stichting Boermarke Essen en Aa's een 'Markeplan' opgesteld. Stichting wil meer grip krijgen op de aanleg van de Ecologische HoofdStructuur, want de EHS sluit niet goed aan op de natuur en het regionale karakter. Uitvoering van het Markeplan o.a. oude lanen zijn hersteld, een brug gebouwd, nieuwe wandelpaden aangelegd.

Betrokkenheid van de overheid: al enige jaren zijn de overheden in Westerwolde actief om via de EHS het oude landschap rond de beken (deels) in oude ere te herstellen. De uitvoering van het nieuwe natuurbeleid leek tot voor kort vooral een zaak te zijn van specialisten, technici, van ontwerpen achter een bureau op een wit vel papier, zonder de inbreng van de kennis en beleving van burgers.

Betrokkenheid van de burgers: bewoners hebben zich georganiseerd in de stichting Boermarke Essen en Aa's om hun kennis, inzet en beleving in te brengen. Zij betrekken hun eigen leden en andere bewoners via werkgroepen actief bij duurzame gebiedsinrichting.

Opmerking onderzoeksteam: is eerder zelforganisatie dan Local Ownership, omdat de rol van de overheid beperkt is. Geldt als een voorbeeld waarbij burgers initiatiefnemer zijn geweest.

2. Historische begraafplaatsen Zeeland

Locatie: er zijn diverse voorbeelden in Nederland waar vrijwilligersorganisaties het initiatief nemen om vervallen begraafplaatsen op te knappen (Groningen, Haaksbergen, Egmond en verschillende gemeenten in Zeeland). Doelen liggen vooral in de sfeer van cultuurhistorie, ecologie en landschap. In Zeeland liggen een aantal historische begraafplaatsen en kerkterreinen die landschappelijk gezien waardevol zijn (in Kloosterzande, Tholen en Sas van Gent).

Planning en uitvoering: een aantal plannen zijn in uitvoering. Selectie richt zich daar op.

Betrokkenheid van de overheid: veelal gaat het om samenwerking tussen stichting Landschapsbeheer (subsidie), lokale vrijwilligersorganisaties en

gemeente (subsidie, tevens vaak ook eigenaar). Als gemeenten eigenaar zijn, zijn ze ook vaker initiatiefnemer. Soms zijn meerdere diensten van de gemeente erbij betrokken.

Betrokkenheid van burgers: initiatief ligt meestal bij de lokale vrijwilligersorganisatie die met een plan komen, maar geen financiën konden vinden voor de inrichting en het behoud van een begraafplaats en het terrein. Burgers gaan hiervoor - al of niet met een plan - naar Landschapsbeheer Zeeland (LBZ).

Opmerking onderzoeksteam: er blijken regionale verschillen in de samenwerking tussen burgers en overheid door de verschillende begraafculturen qua inrichting en onderhoud (1) en verschillen in omgaan met initiatieven van burgers door een gemeente (2).

3. Gedenkbos Neede

Locatie: gemeente Berkelland in de Achterhoek (Oost-Gelderland)

www.gedenkbosneede.nl/

Planning en uitvoering: in de zomer van 2004 ontstond het idee van een gedenkbos om 3 ha met bomen te planten. Eind 2006 is de aanleg van het bos gestart. Gezien het tempo van bomenaanplant is de verwachting dat het bos in 2010 gerealiseerd zal zijn.

Betrokkenheid van de overheid: steun (kennis?) van de gebiedscommissie Neede-Borculo. De EU, LNV en provincie Gelderland, LNV, Waterschap Rijn en IJssel, gemeente Berkelland. DLG verzorgde voor de stichting de subsidie-aanvragen voor EU en rijk en benaderde ook de kavelruilcommissie. Het Waterschap werd benaderd voor de waterspeelplaats in het plan. De gemeente was in eerste instantie ontzettend enthousiast.

Betrokkenheid van de burgers: zijn initiatiefnemers tot plan, aanleg en onderhoud. Initiatief ontstond naar aanleiding van de prijsvraag van het Gelders Landschap. Begin 2004 is een stichting opgericht. Het bestuur bestaat alleen uit burgers. Er zijn private partijen die de exploitatie (beheer) sponsoren.

Opmerking onderzoeksteam: geldt als een voorbeeld waarbij burgers initiatiefnemer zijn geweest.

4. Kerkepaden van Beltrum

Locatie: gemeente Berkelland, provincie Gelderland.

www.raadvanoverleg.beltrum-online.nl/jaarverslag.html

Planning en uitvoering: voor plan tot fiets- en wandelpaden in Beltrum is in 2004 subsidie verkregen en zal in 2008 21 kilometer fietspad zijn gerealiseerd.

Daarnaast is er 6 kilometer aan wandelpaden gepland, welke nog moeten worden gerealiseerd.

Betrokkenheid van de overheid: gemeente Berkelland, DLG en waterschap zijn betrokken bij de ontwikkeling van het plan. Het waterschap neemt circa 10 km voor haar rekening. Subsidie aangevraagd bij de gemeente, provincie en de EC.

Betrokkenheid van de burgers: het initiatief komt van de Raad van overleg van Beltrum, een vereniging die wordt gevormd door leden uit verenigingen, organisaties of groeperingen gevestigd in Beltrum of een naburig dorp. De Raad heeft na toekenning van de subsidie de Stichting Kerkepaden Beltrum opgericht. Bij de uitvoering en het beheer zijn een loonbedrijf en 35 vrijwilligers betrokken. Voor het onderhoud is geen subsidie beschikbaar. De Stichting Kerkepaden Beltrum e.o. vraagt de inwoners van Beltrum om 'vriend van de kerkepaden' te worden en voor minimaal 10 euro per jaar te ondersteunen om de paden ook in de toekomst te kunnen onderhouden.

Opmerking onderzoeksteam: burgers zijn initiatiefnemer. De vraag is of de overheid ook in het stichtingsbestuur zit.

5. Molenbiotoopproject Zutphen

Locatie: in Noordoost-Gelderland

Planning en uitvoering: bomen rondom de molen bleken te hoog. Middels een rapportage kaartten de vrijwillige molenaars dit probleem bij de gemeente aan. Om bezwaren te voorkomen is in een vroeg stadium overleg gevoerd met twee belangengroepen in de gemeente, te weten Waardevol Warnsveld en de afdeling Zutphen van de Bomenstichting. Men besloot om gezamenlijk met een voorstel te komen. Met de hulp van een deskundige werd een herplantingsplan opgesteld waarbij bijna alle te kappen bomen door laagblijvende boomsoorten vervangen zouden worden. Zo zal de begroeiing in de toekomst onder de stelling blijven. Het accent ligt op het herinrichten van de ruimte rondom de molen met oude fruitrassen, omdat hier in het verleden ook een boomgaard heeft gestaan. In januari 2005 werd dit plan aangeboden aan de wethouder groenbeheer van de gemeente Zutphen. De kapvergunning werd verleend, met een herplantplicht voor de gemeente.

Betrokkenheid van de overheid: wethouder van de gemeente Zutphen verleent kapvergunning en verplicht zich tot herplant.

Betrokkenheid van de burgers: samenwerking van molenaars en belangengroepen Waardevol Warnsveld en de afdeling Zutphen van de Bomenstichting. Er is wederzijds begrip voor de molenbelangen, het behoud van

het karakteristieke dorpsgezicht en een verantwoorde herinrichting van de groene ruimte.

Opmerking onderzoeksteam: geldt als een voorbeeld waarbij burgers initiatiefnemer zijn geweest. Deze case is minder geschikt, omdat er slechts een vertegenwoordigende overheid bij is betrokken.

6. Kerkepaden van Zieuwent

Locatie: gemeente Oost Gelre, Oostelijke Achterhoek, provincie Gelderland.

Planning en uitvoering: In beheersfase, het initiatief stamt uit 1992-1993. Plan om in vijf jaar tien kilometer aan onverharde paden te realiseren. Dit kleinschalige padennet is in 1998 gerealiseerd met totale projectkosten: € 545.000,- en meer dan 2.000 manuren

Betrokkenheid van de overheid: LNV, provincie Gelderland, gemeente Lichtenvoorde., het waterschap IJsselland-Baaksse Beek zijn betrokken geweest. Er is door rijk, provincie, gemeente en het recreatieschap subsidie verleend.

Betrokkenheid van de burgers: de dorpsbelangenorganisatie Zieuwents Belang heeft het initiatief genomen en een stichting opgericht. Het stichtingsbestuur zorgde voor de coördinatie van het plan en de uitvoering in overleg met de gemeente.

Opmerking onderzoeksteam: te oude case.

7. Broekpolder

Locatie: polder ligt ten noorden van Vlaardingen in Zuid-Holland. Totaal 403 ha met een natuurgebied en een golfbaan. www.federatiebroekpolder.nl

Planning en uitvoering: stichting Federatie Broekpolder is opgericht door een groep burgers die de polder wil ontwikkelen tot een natuur- en recreatiegebied met regionale uitstraling. Hiervoor is een plan met zeven projecten opgesteld en door de gemeente goedgekeurd (kunstwerk op een heuvel, ontwikkelen van een struinbos voor jeugd, het ontwikkelen van een natuurkerngebied en dergelijke). De eerste projecten zijn in uitvoering en moeten allen in 2010 zijn gerealiseerd.

Betrokkenheid van de overheid: College van B&W en de gemeenteraad van Vlaardingen hebben samen met de federatie Broekpolder een convenant opgesteld waarin de gemeente zich verplicht om de voorgestelde projecten samen met de federatie te bepalen. Gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten.

Betrokkenheid van de burgers: de federatie broekpolder bestaat uit een aantal burgers met professionele expertise dat in een convenant met de gemeente adviseringsmacht heeft afgesproken.

Toegankelijkheid: beperkt zich tot burgers in het federatiebestuur die allen professionele expertise hebben (als bijvoorbeeld ex-wethouder, ex-cultuurhistoricus). Het draagvlak onder burgers lijkt hiermee beperkt en sommige gemeenteraadsleden voelen zich gepasseerd (SP).

Opmerking onderzoeksteam: dit is meer een voorbeeld van de participatieve tot delegerende stijl en om die reden minder geschikt. Verder is de betrokkenheid van burgers bij de uitvoering van de projecten behoudens hun adviezen beperkt.

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

