

# SAMEN VOOR MAATSCHAPPELIJKE INITIATIEVEN IN DE OVERIJSSELSE EHS



A.S. Wijlens  
s4269918

Geografie, Planologie en Milieu (GPM)  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Juni, 2013



**Radboud  
Universiteit  
Nijmegen**



---

# **‘Samen voor maatschappelijke initiatieven in de Overijsselse EHS’**

Een onderzoek naar het effect van de rol en bijdrage van een gemeente op een maatschappelijk initiatief in de Overijsselse EHS



## **Bachelorthesis**

|                      |                            |
|----------------------|----------------------------|
| <i>Auteur</i>        | <i>A.S. Wijlens</i>        |
| <i>Studentnummer</i> | <i>s4269918</i>            |
| <i>Begeleider</i>    | <i>Dhr. P. Van de Laak</i> |

*Geografie, Planologie en Milieu (GPM)  
Faculteit der Management Wetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Juni, 2013*

---

*‘Democratie is gestoeld op wederkerig vertrouwen.  
Vertrouwen van burgers in hun overheid.  
Een overheid die zich aan het recht gebonden weet en perspectieven  
biedt.  
Maar ook vertrouwen van de overheid in haar burgers.  
Burgers die zich medeverantwoordelijk weten voor het algemeen belang  
en opkomen voor elkaar’.*

*Koning Willem-Alexander in zijn toespraak op 30 april 2013 (Bron: NOS)*

---

## Voorwoord

Voor u ligt mijn bacheloronderzoek ter afsluiting van mijn pré-master jaar Planologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Met veel plezier heb ik gewerkt aan dit onderzoek waar proces en uitvoering bij elkaar komen, en waar gemeente en burger elkaar proberen te vinden en te begrijpen.

Ik wil alle betrokken mensen bedanken voor hun tijd en bijdrage aan mijn onderzoek, door interviews of door hun schriftelijke en telefonische reacties. Mijn bijzondere dank gaat uit naar mevr. Klompe, mevr. Den Blanken, dhr. Van Es, dhr. Oude Avenhuis, dhr. Stevens en dhr. Smellink. Zonder hun openheid was het onderzoek niet gelukt. Daarnaast wil ik mijn begeleider Dhr. Van de Laak bedanken voor zijn tijd en raadgeving tijdens de afgelopen maanden. Ik hoop dat het onderzoek mag leiden tot kennisvergroting en bewustwording voor alle partijen die zich bezig houden met maatschappelijke initiatieven binnen de ecologische hoofdstructuur van Overijssel.

Er rest mij nu alleen nog u veel plezier te wensen bij het lezen van dit onderzoek.

Anne Wijlens

Juni 2013, Enschede

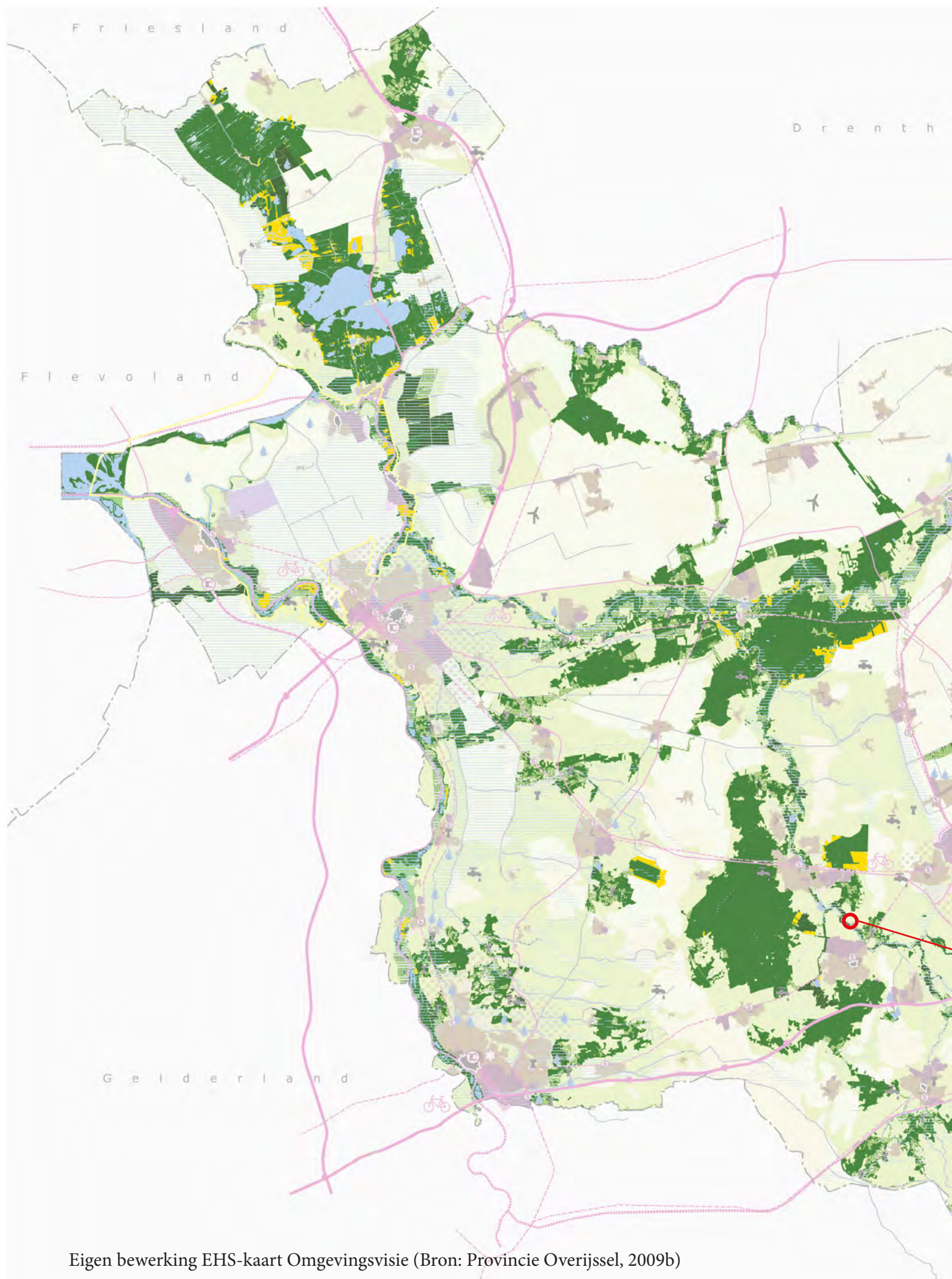
---

## Inhoud

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord.....                                                       | V  |
| Samenvatting .....                                                   | X  |
| Inleiding.....                                                       | 1  |
| 1.1 Projectkader.....                                                | 1  |
| 1.2 Doelstelling.....                                                | 3  |
| 1.3 Vraagstelling .....                                              | 3  |
| 1.4 De onderzoeksopzet.....                                          | 5  |
| 1.5 Maatschappelijke relevantie .....                                | 6  |
| 1.6 Wetenschappelijke relevantie .....                               | 6  |
| 1.7 Werkwijze .....                                                  | 7  |
| 1.8 Leeswijzer .....                                                 | 8  |
| 2. Theoretisch kader.....                                            | 9  |
| 2.1 Van government naar governance .....                             | 9  |
| 2.2 De sociale systeemtheorie van Luhmann .....                      | 10 |
| 2.3 Het theoretisch model .....                                      | 11 |
| 2.4 De rollen van actoren .....                                      | 14 |
| 2.5 Keuzeverantwoording theorie Sociale Systeemtheorie .....         | 15 |
| 2.6 Terugblik.....                                                   | 16 |
| 3. Methodologie.....                                                 | 17 |
| 3.1 Onderzoeksstrategie .....                                        | 17 |
| 3.2 Case selectie .....                                              | 18 |
| 3.3 Het conceptueel model .....                                      | 19 |
| 3.4 Dataverzameling .....                                            | 20 |
| 3.5 Data-analyse.....                                                | 22 |
| 4. Initiatieven binnen de Overijsselse EHS als kans?.....            | 23 |
| 4.1 EHS in Overijssel .....                                          | 23 |
| 4.2 Burgers in de natuur van Overijssel .....                        | 24 |
| 4.3 Provinciale afwijkingsinstrumenten .....                         | 25 |
| 4.4 De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.....                         | 26 |
| 4.5 De rol van provincie Overijssel bij initiatieven in de EHS ..... | 27 |
| 4.6 Terugblik.....                                                   | 28 |
| 5. Casebeschrijvingen.....                                           | 31 |
| 5.1. Case omschrijving Landgoed Kamplanden, gemeente Wierden .....   | 31 |

---

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2 Analyse .....                                                     | 32 |
| 5.3 De rolbeschrijvingen .....                                        | 35 |
| 5.4 Knelpunten en Kansen .....                                        | 37 |
| 5.5 Case omschrijving Buitenplaats de Hulst, gemeente Oldenzaal ..... | 41 |
| 5.6 Analyse .....                                                     | 42 |
| 5.7 De rolbeschrijvingen .....                                        | 45 |
| 5.8 Knelpunten en Kansen .....                                        | 47 |
| 5.9 Casevergelijking .....                                            | 47 |
| 5.10 De rol en bijdrage van de gemeente binnen de het proces .....    | 51 |
| 6. Conclusies en aanbevelingen .....                                  | 53 |
| 6.1 De hoofdvraag .....                                               | 53 |
| 6.2 Deelvragen .....                                                  | 54 |
| 6.3 Aanbevelingen .....                                               | 59 |
| 6.4 Reflectie .....                                                   | 60 |
| Bibliografie .....                                                    | 61 |
| Bijlage 1 Overzicht deelnemers interviews en Delphi-methode .....     | 64 |
| Bijlage 2 Interviewguide cases .....                                  | 65 |
| Bijlage 3 Interviewguide provincie Overijssel .....                   | 67 |
| Bijlage 4 Reacties op de stellingen Delphi-methode .....              | 69 |



Eigen bewerking EHS-kaart Omgevingsvisie (Bron: Provincie Overijssel, 2009b)

# Ontwikkelingsperspectieven Omgevingsvisie Overijssel

aanduidingen

## groene omgeving

### 1. Zone Ondernemen met Natuur en Water

Zone Ondernemen met Natuur en Water, buiten de EHS waterlopen (Essentiële waterlopen, KRW-waterlichamen en waardevolle kleine wateren)

*Ecologische hoofdstructuur*

bestaand

water  
natuur

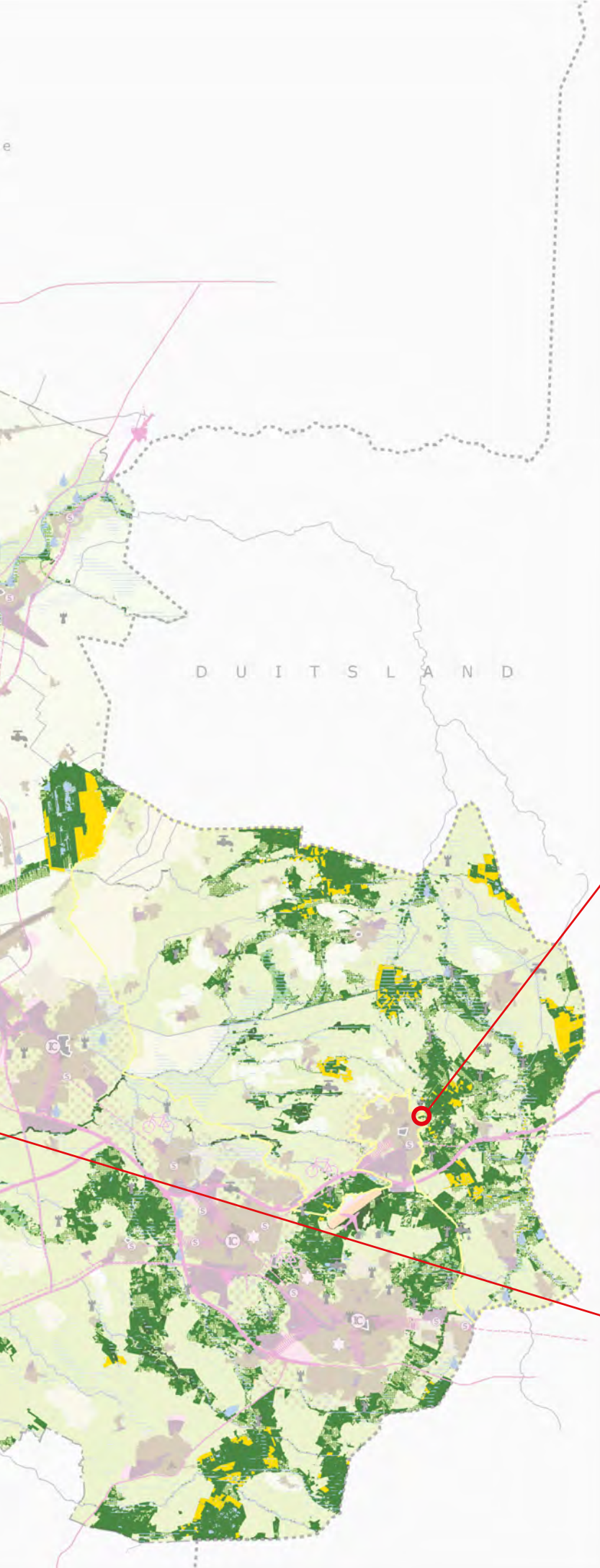
te realiseren (te verwerven en/of in te richten)

netto begrensd  
bruto begrensd  
uitwerkingsgebied ontwikkelopgave  
Natura 2000

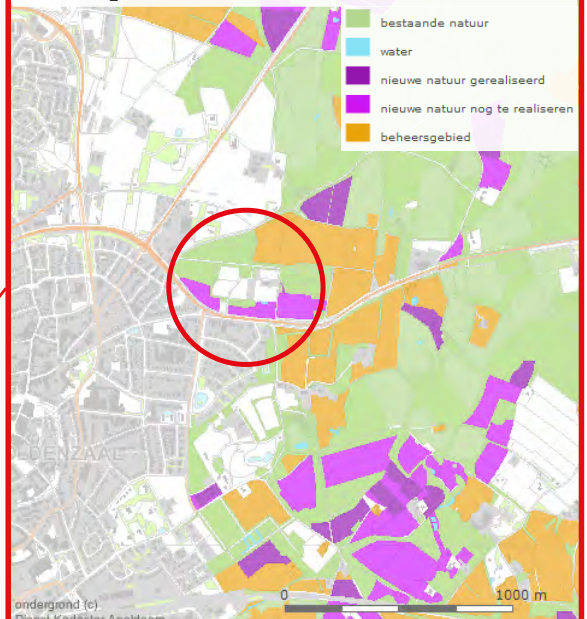
Beleidsinformatie dec.2012 nr.12295357\_0

0 10km

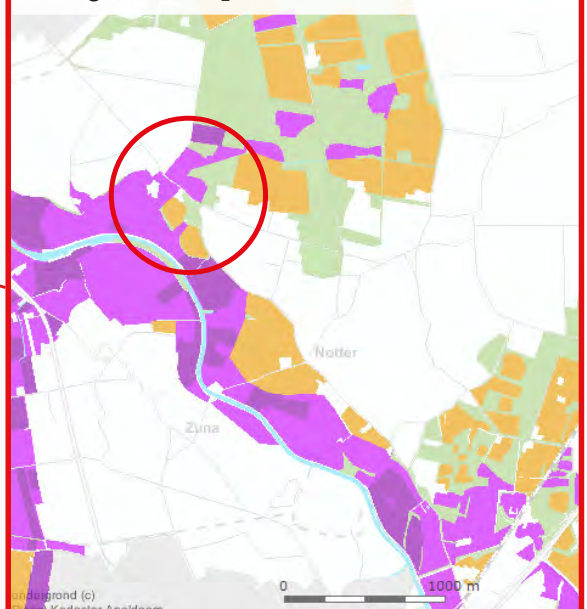
provincie Overijssel



### Buitenplaats De Hulst - Oldenzaal



### Landgoed Kamplanden - Wierden



---

## Samenvatting

Door de rijksbezuinigingen is een groot deel van de financiering voor de EHS komen te vervallen. Daarnaast zijn de provincies, door het tekenen van het zogenoemde 'natuurakkoord', anno 2013 belast met de uitvoering van de EHS door de decentralisatie van het EHS-beleid. Door deze decentralisatie is het EHS-beleid ook dichterbij de gemeenten komen te liggen. Voor de gemeenten betekent dit dat zij vaker aan tafel zitten als het gaat om de realisatie van de EHS of bij ontwikkelingen in de EHS. Naast de decentralisatie is het natuurbeleid in de afgelopen jaren onderhevig geweest aan een discourewwijziging; de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Burgers voelen zich in toenemende mate verbonden met hun omgeving en zijn bereid hierin te investeren. Burgerbetrokkenheid neemt dan ook gestaag toe. De burgerbetrokkenheid kent een tweedeling; burgerparticipatie, de deelname van burgers aan plannen vanuit de overheid of maatschappelijke initiatieven, waarbij burgers het initiatief nemen en samenwerking zoeken met de overheid.

Bij ontwikkelingen in de EHS is er voornamelijk sprake van maatschappelijke initiatieven. Burgers hebben eigen ideeën en nemen in toenemende mate de regie van het project op zich. De toename van burgerbetrokkenheid vraagt om een andere rol van gemeenten in het proces en andere (im)materiële bijdragen om de initiatiefnemer zo goed mogelijk te ondersteunen. Maar ontwikkelen in de EHS gaat niet zomaar. Naast het EHS-beleid maken provincies en gemeenten in toenemende mate gebruik van een balansafweging tussen het particuliere belang en het maatschappelijk belang bij een maatschappelijk initiatief. Deze balans dient ervoor dat de initiatiefnemer een passende tegenprestatie moet leveren om de mogelijk negatieve impact van het maatschappelijk initiatief op de omgeving op te heffen.

Voor gemeenten bieden maatschappelijk initiatieven veelal kansen. Door de bezuinigingen kunnen verschillende ecologische opgaven niet of in mindere mate worden uitgevoerd. Maar door de tegenprestatie van de burger voor een maatschappelijk initiatief, kunnen deze ecologische opgaven met particulier geld worden gerealiseerd en kan het initiatief ook voor economische kansen zorgen. Gemeenten kunnen hierdoor in een spagaat geraken, tussen het EHS-beleid enerzijds en de wens om maatschappelijke initiatieven te faciliteren, anderzijds. Omdat gemeenten het eerste aanspreekpunt voor burgers zijn, en zij een belangrijke rol en de bijdrage leveren aan een maatschappelijk initiatief, is het belangrijk om samen met de burger tot een goede balans tussen het particuliere belang en het maatschappelijk belang te komen. Door een goede balans tussen deze belangen kan een win-win situatie voor beide partijen worden behaald.

Uit de bovenstaande inleidende informatie, welke als input heeft gediend voor dit onderzoek, is de volgende doelstelling geformuleerd. ***'Het doel van dit onderzoek is het formuleren van aanbevelingen voor gemeenten voor hun rol en bijdrage bij maatschappelijke initiatieven in de EHS door onderzoek te doen naar twee burgerinitiatieven in de EHS bij twee gemeenten in de provincie Overijssel'.***

Om inzicht te krijgen in de rol en bijdragen van gemeenten bij een maatschappelijk initiatief in Overijssel is de volgende hoofdvraag opgesteld. ***Wat is een effectieve rol en bijdrage van gemeenten aan de realisatie van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?***

Dit onderzoek is een vergelijkende casestudy-onderzoek en wordt benaderd vanuit de sociale systeemtheorie van Luhmann (1995). In deze theorie wordt de gemeente benaderd als een gesloten systeem met een eigen visie op de wereld en met eigen belangen. Door de

---

complexe omgeving doen zich verschillende problemen voor welke opgelost dienen te worden, al dan niet in samenwerking met andere systemen. Juist deze samenwerking is lastig. Door de geslotenheid van elk systeem is samenwerking en open communicatie tussen systemen moeilijk, omdat de visies en interpretaties van elkaar verschillen.

De sociale systeemtheorie is de basis voor het theoretisch model van dit onderzoek. Het theoretisch model verbindt de begrippen doelen, verwachtingen, vertrouwen, samenwerking, resultaten en effecten met elkaar. De begrippen “samenwerking” en “vertrouwen” staan hierin centraal. Het doel van dit theoretisch model is dat het inzicht geeft in de rol en bijdragen die gemeenten vervullen in het proces rondom een maatschappelijk initiatief. De gemeenteambtenaren kunnen de rol van verbinder, onderhandelaar, deskundige of beambte zonder belang vertegenwoordigen. De initiatiefnemers kunnen de rol van meebeslisser, coproductent, adviseur, geraadpleegde of geïnformeerde vervullen, afhankelijk van hun deelname aan het proces.

In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van dit onderzoek beschreven. De gebruikte informatie voor dit onderzoek komt voort uit zowel literatuuronderzoek, interviews als de Delphi-methode. In dit casestudy-onderzoek zijn een tweetal maatschappelijke initiatieven binnen de provincie Overijssel onderzocht. Het vigerend EHS-beleid van de provincie Overijssel is in beeld gebracht door middel van een interview met een provincieambtenaar en door het analyseren van het beleid. De twee cases zijn elk middels twee interviews in beeld gebracht. Aan de hand van het theoretisch model zijn de cases geanalyseerd. Deze analyse vormt de input voor de bepaling van de rollen van zowel de gemeenteambtenaren als de initiatiefnemers. Voornamelijk de overeenkomsten tussen de twee cases zijn de input geweest voor de Delphi-methode. De Delphi-methode is in twee ronden uitgevoerd. In de eerste ronde zijn een aantal stellingen aan de hand van de overeenkomsten tussen de cases uitgezet. Na reactie hierop vanuit de deelnemers is een tweede ronde met stellingen uitgezet over de gewenste rol en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke initiatieven.

In hoofdstuk 4 wordt het vigerend EHS-beleid van de provincie Overijssel beschreven. Maatschappelijke initiatieven met aantoonbaar geringe effecten voor de EHS, passend bij de doelstelling van het gebied en op een locatie waar al een bouwmogelijkheid is, kunnen in principe worden gerealiseerd. Wel vraagt de provincie Overijssel bij maatschappelijke initiatieven om een passende tegenprestatie, welke door de gemeente in overleg met de initiatiefnemer wordt vormgegeven. De passende tegenprestatie wordt bepaald aan de hand van een balans waarbij het maatschappelijk initiatief wordt afgewogen tegen de impact van de ontwikkeling op de omgeving en de maatschappij. In Overijssel is deze balansafweging een relatief nieuw instrument, de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO).

In hoofdstuk 5 worden de beide onderzochte cases beschreven aan de hand van het theoretisch model en vergeleken op basis van hun overeenkomsten en verschillen. De bijdragen van gemeenten aan een maatschappelijk initiatief zijn; het beschikbaar stellen van ambtelijke tijd, het financieren van diverse onderdelen van het project, het bij elkaar brengen van diverse partijen, het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak en het ondersteunen de initiatiefnemer waar mogelijk. In beide cases is de rol van de gemeenteambtenaar gewijzigd van onderhandelaar naar deskundige. Door een gebrek aan duidelijke kaders en de grote invloed van diverse betrokken instanties, gaan de gemeenten steeds meer de regie over het project voeren. De gemeente voert de regie om tegemoet te komen aan de twijfels rondom particuliere realisatie vanuit zowel de gemeenteraad als van

---

de andere betrokken partijen en om zo breed maatschappelijk en politiek draagvlak te creëren.

In hoofdstuk 6 wordt antwoord gegeven op de verschillende deelvragen en de hoofdonderzoeksvraag. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten verschillende bijdragen leveren aan maatschappelijke initiatieven en dat de rol van de gemeenten het beste omschreven kan worden als onderhandelaar aan het begin van het proces en deskundige in de latere fasen. De rol van onderhandelaar aan het begin van het proces leidt tot de vorming van een plan waar zowel de gemeente als de initiatiefnemer zich in kunnen vinden. Maar door de toename van overige betrokken partijen en de angst voor particuliere realisatie vanuit de gemeenteraden, wijzigt de gemeentelijke rol naar die van deskundige. In deze rol hebben de gemeenten de regie gevoerd. In deze fase is er nauwelijks nog sprake van een maatschappelijk initiatief maar eerder van burgerparticipatie. De rol van de initiatiefnemer is hier het beste te omschrijven als medebeslisser in zijn eigen project. Beide processen zijn vertraagd door de vele overleggen met alle partijen om tot een plan te komen. Het positieve effect van de deskundige rol van de gemeente is dat er in beide cases plannen zijn ontwikkeld met een breed politiek en maatschappelijk draagvlak, wat leidt tot beperkte vertragingen in de bestemmingsplanprocedure.

Uit de conclusies voortvloeiend zijn een drietal aanbevelingen gedaan voor gemeenten, om een effectievere rol en bijdrage te kunnen leveren aan maatschappelijke initiatieven binnen de EHS.

- Een duidelijker 'programma van eisen' door de gemeente aan de beginfase van het project, geeft duidelijkheid aan alle betrokken partijen in het proces waar het project uiteindelijk aan moet voldoen. Door het opstellen van een programma van eisen wordt er een go/no-go moment gecreëerd, waarin de initiatiefnemer inzicht krijgt in het proces en op basis daarvan kan beslissen of het project (financieel) haalbaar lijkt.
- Door een betere procesplanning van het project weet elke betrokken partij wanneer de beslismomenten zijn, welke partijen in welke fase worden betrokken en wanneer zij advies kunnen geven. Dit voorkomt een herhaling aan discussies over reeds besloten punten en geeft alle betrokken partijen inzicht in het proces, de beslismomenten en de gestelde deadline.
- De wethouder moet waar nodig een actieve rol gaan vervullen binnen het proces van een maatschappelijk initiatief. Gemeenteambtenaren moeten wethouders actiever betrekken om, via zijn of haar politieke invloed, de gemeenteraad op de hoogte te houden van het project en via deze weg politiek draagvlak te creëren.

Als terugblik op het onderzoek wordt het onderzoek afgerond met een kritische reflectie. De sociale systeemtheorie sloot goed aan bij de bevindingen uit het onderzoek waardoor deze theorie mogelijk nieuwe mogelijkheden biedt voor vervolgonderzoek. Toch staat in deze reflectie voornamelijk de aanpassing van het theoretisch kader ten opzichte van het onderzoeksplan centraal. Ten eerste is de theorie rondom interactieve beleidsvorming en de participatieladder van Pröpper in dit onderzoek weggelaten, door een gebrek aan (objectieve) informatie om goed onderbouwde conclusies te kunnen trekken. In dit onderzoek is de huidige afhankelijkheid tussen de gemeente en initiatiefnemer onderschat. Dit heeft geleid tot beperkte openheid over de relatie tussen de gemeente en de initiatiefnemer in de interviews. Ten tweede heeft de aanpassing van de theorie ook invloed gehad op de tweede ronde van de Delphi-methode. Deze, op bestuurstijl gerichte stellingen, zijn nu van mindere waarde voor het onderzoek.



---

## Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport zal eerst inzicht worden gegeven in de situatie rondom maatschappelijke initiatieven in de EHS. Later in dit hoofdstuk zal de doel- en vraagstelling aan bod komen, evenals de onderzoeksopzet en de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

### 1.1 Projectkader

In het natuurbeleid is er sprake van een discouseverandering, die de vermaatschappelijking van het natuurbeleid wordt genoemd (Ministerie van VROM, 2000; Alterra, 2011).

Ontwikkelingen als individualisering, informatisering, internationalisering, het vormen van een eigen identiteit en informalisering hebben geleid tot de omslag van het discours rondom natuur (Alterra, 2011). Deze discouseverandering heeft ook effect op de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS).

#### 1.1.1 De ecologische hoofdstructuur (EHS)

De ecologische hoofdstructuur is een nationaal netwerk van waardevolle natuurgebieden welke worden verbonden door (robuuste) verbindingzones. Het accent van de EHS ligt op het behoud en de versterking van de aanwezige natuurwaarden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Dit netwerk van natuurgebieden komt voort uit (inter)nationale afspraken om zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de natuur te verbeteren. Nationale afspraken zijn gemaakt om de bestaande en nieuw te realiseren natuurgebieden met elkaar te verbinden, waardoor de flora en fauna zich vrij door Nederland kan bewegen. Maar ook internationale afspraken, mede vanuit de wetgeving hebben een plek gekregen in de EHS, zoals de Natura-2000 gebieden, welke een speciale beschermde status hebben. Het rijksdoel van de EHS is om in 2020 duurzame condities te realiseren, om zo soorten die in 1982 in Nederland voor kwamen een goede en geschikte habitat te geven. In 2027 moeten alle milieucondities gerealiseerd zijn en onder beheer zijn gebracht zodat een duurzame instandhouding is gewaarborgd. De invulling van de EHS is uitgedrukt in natuurdoeltypen. Vanuit deze natuurdoeltypen zijn per gebied verschillende natuurdoelen geformuleerd op Rijksniveau (PBL, 2008, pp. 13-14).

Maar de huidige rijksbezuinigingen hebben zijn weerslag op de ecologische hoofdstructuur en het is dan ook zeer de vraag of de doelstelling van 2020 wordt gehaald (Bade, Smid, & Houben, 2011). Zeker nu de uitvoering van de EHS niet meer onder het Rijksbeleid valt anno 2013, maar is gedecentraliseerd naar de provincies. Door het tekenen van het zogenoemde natuurakkoord zijn de provincies akkoord gegaan met de decentralisatie van het EHS-beleid (Rijksoverheid, 2013). Vanaf 2014 zijn de provincies dan ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de EHS. Opvallend is dat de decentralisatie van het natuurbeleid maar gedeeltelijk is. Alleen de uitvoeringstaken zijn gedecentraliseerd. Het Rijk heeft de provincies regels meegegeven omtrent de gemaakte prestatieafspraken en er is veel geld geoormd voor de realisatie van de specifieke doelstellingen (PBL, 2009, p.184).

#### 1.1.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

In de afgelopen jaren is er een overgang zichtbaar geworden van 'gezagstrouwe burger' naar 'veeleisende consument' (Woestenburg & Klijn, 2011, p. 3). Burgers zijn steeds meer

---

bezig met hun omgeving en de samenleving en de burgerbetrokkenheid stijgt dan ook gestaag. De wens van deze burgers om naast het eigen belang ook bij te dragen aan de omgeving en de samenleving, is door het Rijk gestimuleerd in het beleidsstuk *'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'* (Ministerie van VROM, 2000). In dit beleidsstuk is het Rijk voor het eerste begonnen met het actief betrekken van burgers bij de ontwikkeling van natuur.

Er is een breed draagvlak onder burgers voor natuur maar dit draagvlak loopt lang niet altijd parallel met de Rijksdoelen (De Bakker, Van Koppen, & Vader, 2007). In het onderzoek 'Landschap en burgerparticipatie' van Overbeek, Somers en Vader (2008, p.28), zeggen de onderzoekers dat de bijdrage van burgers aan natuur of landschap een *"samenspel is tussen hun omstandigheden en motivatie enerzijds en de geboden voorzieningen en overheidsinstrumenten anderzijds"*. De bijdrage van de burger aan natuur blijkt afhankelijk te zijn van hun handelingsmogelijkheden.

Binnen de ecologische hoofdstructuur neemt de vraag naar burgerbetrokkenheid toe (PBL, 2003). Want door de rijksbezuinigingen op natuur, waaronder ook de realisatie van de EHS, komt deze opgave op de tocht te staan. Private partijen worden gevraagd geld, tijd en kennis in te zetten om zo bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van natuur en het landschap. De regie komt dan ook steeds meer te liggen bij private partijen. Deze private partijen kunnen uiteenlopende personen of organisaties zijn met verschillende belangen. Naast bijdragen van private partijen leveren burgers ook een bijdrage. Deze zogenoemde burgerbetrokkenheid is op te delen in twee onderdelen. Zo kan er sprake zijn van burgerparticipatie, de overheid heeft nog steeds de sturende rol en de burger denkt en doet mee of er kan sprake zijn van een maatschappelijk initiatief, waarbij de burger het voortouw neemt en samenwerking zoekt met andere (overheids)partijen om zo het initiatief voor elkaar te krijgen (Alterra, 2011).

Maatschappelijke initiatieven kunnen kansen opleveren voor de EHS en de rest van de samenleving (Ministerie van LNV, 2007, p. 7; Bade, Smid, & Houben, 2011). Het gaat hier om maatschappelijke initiatieven welke binnen het EHS-beleid in principe niet zijn toegestaan, maar omdat ze niet ten koste gaan van de kenmerken en waarden van de EHS en aansluiten bij de EHS-doelstelling, kan provinciale medewerking worden verleend. Kansen ontstaan wanneer de overheid meewerkt aan een maatschappelijk initiatief, maar in ruil hiervoor een passende compensatie vraagt om de kwaliteit van het EHS-gebied te versterken (Landschap Overijssel, 2012). Dit principe van 'voort-wat-hoort-wat' wordt in steeds meer provincies toegepast bij ontwikkelingen in het buitengebied. Op deze manier wordt het eigen belang van de initiatiefnemer met het maatschappelijk belang in balans gebracht. Voor gemeenten biedt zowel het initiatief als de compensatie voor deze ontwikkeling kansen. Het initiatief kan bijdragen aan de werkgelegenheid en de lokale economie. De compensatie voor dit maatschappelijk initiatief geeft gemeenten de mogelijkheid om maatschappelijke of ecologische opgaven te realiseren met particulier geld, waar door de gemeentelijke bezuinigingen geen geld meer voor was.

### 1.1.3 Probleemschets

De vermaatschappelijking van het natuurbeleid, mede door de toename van burgerbetrokkenheid, vraagt een andere rol van zowel de overheid als van de burgers (Arnouts, Kamphorst, Arts, & Van Tatenhove, 2012). Door de decentralisatie is de uitvoering van het EHS-beleid bij de provincies komen te liggen en daarmee ook dichterbij de

---

gemeenten. Dit leidt ertoe dat gemeenten een belangrijkere positie innemen bij overleggen over de realisatie van de EHS en ook bij mogelijke ontwikkelingen in de EHS.

Gemeenten hebben zich te houden aan het provinciaal EHS-beleid, maar gemeenten willen maatschappelijke initiatieven in de EHS graag faciliteren omdat deze initiatieven veelal maatschappelijke en economische kansen bieden voor de gemeente zelf. Hierdoor komt de gemeente in een spagaat tussen het EHS-beleid en de wensen van de burger, want de gemeente is het aanspreekpunt voor de burger en zij wordt geacht haar burgers in toenemende mate te faciliteren. Daarnaast is de gemeente mede verantwoordelijk voor de naleving van het EHS beleid. Voor de gemeenten vraagt deze burgerbetrokkenheid om een andere rol en andere (im)materiële bijdragen aan het proces van een maatschappelijk initiatief in de EHS. Om gezamenlijk met burgers een balans te vinden tussen het particuliere en het maatschappelijke belang. Het betrekken van burgers in de planvorming maakt dat gemeenten zichzelf vragen moeten stellen over de legitimiteit en de effectiviteit van burgerbetrokkenheid (Van den Bos, 2010).

Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit van de rol en de bijdragen die gemeenten leveren aan maatschappelijke initiatieven in de Overijsselse EHS. Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan gemeenten, om hun rol en bijdrage binnen het proces van een maatschappelijk initiatief in de EHS te verbeteren.

## 1.2 Doelstelling

Een goede doelstelling is nuttig, realistisch, haalbaar in de gestelde tijd, eenduidig en informatierijk (Verschuren & Doorewaard, 2007, p36). Het eerste deel van de doelstelling geeft de mate van bijdrage aan wat met het onderzoek wordt beoogd. Het tweede deel van de doelstelling geeft aan welke kennis/informatie nodig is om de doelstelling in het eerste deel te behalen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p39). De doelstelling van dit onderzoek komt voort uit de probleemschets en luidt dan ook als volgt:

***'Het doel van dit onderzoek is het formuleren van aanbevelingen voor gemeenten voor hun rol en bijdrage bij maatschappelijke initiatieven in de EHS door onderzoek te doen naar twee burgerinitiatieven in de EHS bij twee gemeenten in de provincie Overijssel'.***

In het onderzoek worden twee verschillende maatschappelijke initiatieven in twee gemeenten in de provincie Overijssel bestudeerd. De rol en bijdragen welke gemeenten leveren aan het proces, voorafgaand aan de realisatie van de ontwikkeling, zijn van invloed op het proces en op de uitvoering. De rol van het bestuur, in dit geval de gemeente, is van invloed op de mate van participatie van de initiatiefnemer van de maatschappelijke ontwikkeling. De verschillende rollen van de gemeente worden in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 verder behandeld. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om gemeenten inzicht te geven in het effect van de rol en bijdrage van een maatschappelijk initiatief op het proces en de uitvoering.

## 1.3 Vraagstelling

De hoofdonderzoeksvraag van dit onderzoek vloeit voort uit de doelstelling van het onderzoek en staat hieronder beschreven. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

***Wat is een effectieve rol en bijdrage van gemeenten aan de realisatie van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?***

---

In dit onderzoek ligt de focus op maatschappelijke initiatieven in de EHS en de rol en bijdragen van gemeenten aan dit proces. De belangrijkste begrippen uit de doel- en vraagstelling, welke in dit onderzoek centraal staan, worden hieronder geoperationaliseerd.

*Maatschappelijk initiatief* – De realisatie van een project ten behoeve van de maatschappij, waarbij een burger, boer of lokale ondernemer het initiatief neemt, samenwerking zoekt met de overheid en de regie houdt tijdens de realisatie.

*Ecologische Hoofdstructuur (EHS)* – Het nationale netwerk van natuurgebieden en (robuuste) verbindingzones zoals deze staat beschreven in de Omgevingsvisie 2009 en de Omgevingsverordening 2009 voor het grondgebied van de Provincie Overijssel.

*De rol van de gemeente* – De positie van de gemeente ten opzichte van de andere actoren, in het proces rondom een maatschappelijk initiatief, met de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden.

*De bijdrage van de gemeente* – De (im)materiële ondersteuning welke gemeenten bieden aan initiatiefnemers in het proces om het maatschappelijk initiatief te kunnen realiseren.

### 1.3.1 Deelvragen

Om de hoofdvraag, welke hierboven is behandeld, volledig te kunnen beantwoorden zijn enkele deelvragen opgesteld. Deze deelvragen belichten elk een ander aspect van het conceptueel model welke in paragraaf 3.3 wordt besproken. In de deelvragen zijn kleine wijzigingen opgetreden ten opzichte van het onderzoeksplan door het inkorten van het theoretisch kader. De reden hiervan staat beschreven in hoofdstuk 6.4, de reflectie.

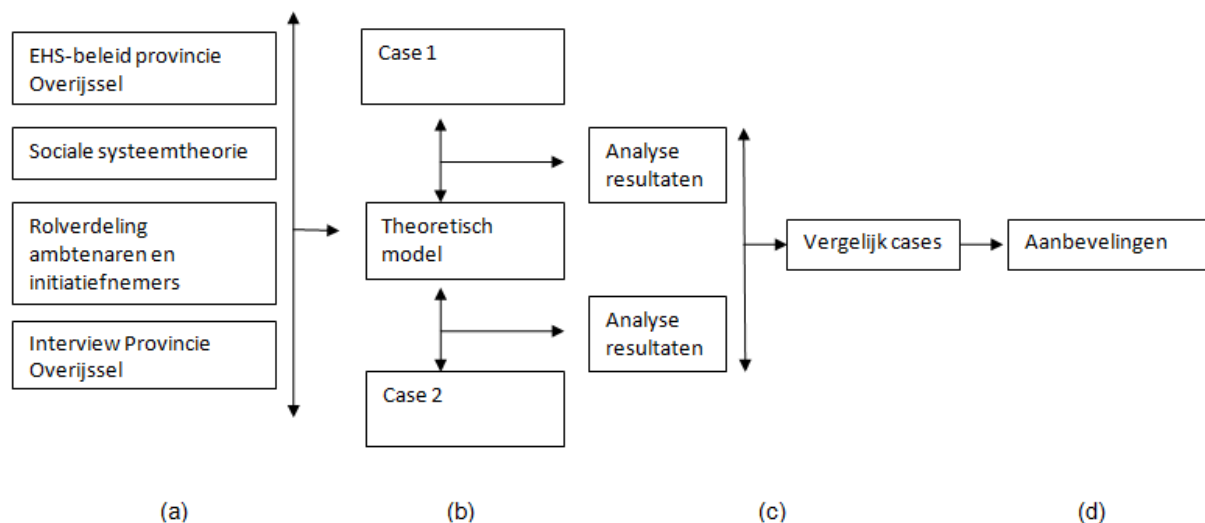
- a. Wat is de **formele beleidsruimte** voor een maatschappelijk initiatief binnen de EHS gezien vanuit het Overijssels EHS-beleid?
- b. Wat is de **invloed van de provincie Overijssel** op het proces rondom een maatschappelijk initiatief binnen de EHS (de informele beleidsruimte)?
- c. **Wat is de rol welke de gemeente heeft toegepast** in het proces rondom het maatschappelijk initiatief binnen de EHS?
  - a. Wat zijn de **verwachtingen** van een gemeente in het proces rondom een maatschappelijk initiatief?
  - b. Wat zijn de **doelen** van de gemeente in het proces rondom een maatschappelijk initiatief?
  - c. Op welke manier kan het **vertrouwen** in het proces vanuit de gemeente rondom een maatschappelijk initiatief worden omschreven?
  - d. Op welke manier kan de **samenwerking** in het proces vanuit de gemeente worden omschreven?
  - e. Wat zijn de **resultaten** van het maatschappelijk initiatief?
  - f. Wat zijn de **effecten** van het maatschappelijk initiatief?
- d. Wat was de **invloed van de overige grondeigenaren en beheerders** op het proces rondom het maatschappelijk initiatief binnen de EHS?
- e. **Welke dilemma's ondervinden gemeenten** in het proces rondom een

maatschappelijk initiatief binnen de EHS?

- f. **Wat kunnen gemeenten beter doen/anders doen**, gezien vanuit hun rol en bijdrage, rondom het proces van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?
- g. **Hoe beïnvloed de rol en bijdrage van de gemeente het proces** bij de realisatie van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?

## 1.4 De onderzoeksopzet

Het onderzoeksmodel verbeeldt de opbouw van het onderzoek. Het model helpt bij het opstellen van de deelvragen, welke tijdens het onderzoek beantwoordt worden zodat er een antwoord op de hoofdvraag kan worden geformuleerd. Hieronder wordt het onderzoeksmodel toegelicht.



### Onderbouwing

- a. Het onderzoek begint met literatuuronderzoek naar de beschikbare literatuur rondom het Overijssels EHS-beleid. Het doel van dit literatuuronderzoek is om te kijken wat het provinciaal EHS-beleid vastlegt en welke beleidsruimte er is. Daarnaast wordt de literatuur rondom de sociale systeemtheorie en de rolverdeling van ambtenaren en initiatiefnemers bestudeerd. Verder onderzoek naar de theorie dient ter onderbouwing voor de keuze van deze theorie, ter verklaring van de resultaten van het onderzoek en om het theoretisch model beter te kunnen operationaliseren. Om een goed beeld te krijgen van de problematiek en om aan geschikte cases te komen, wordt vroegtijdig een interview met provincie Overijssel gepland. Samen leidt deze informatie tot het operationaliseren van het theoretisch model.
- b. Aan de hand van het theoretisch model worden de beide cases geanalyseerd. Om data te verzamelen wordt gebruik gemaakt van expertinterviews, welke vervolgens via een inhoudsanalyse worden geanalyseerd. Deze inhoudsanalyse is gebaseerd op de verschillende aspecten en subaspecten uit het theoretisch model.
- c. Vervolgens worden de beide cases met elkaar vergeleken, wat de eerste input geeft voor de conclusies en aanbevelingen. Deze verschillen en overeenkomsten tussen

---

de cases vormen ook de input voor de stellingen voor de Delphi-methode. Een groep van zes experts op het gebied van maatschappelijke initiatieven geven hun reactie op een aantal stellingen, door een tweetal schriftelijke rondes. Op deze manier worden de bevindingen gecontroleerd en wordt er input gegeven voor de aanbevelingen.

- d. Alle resultaten, zowel van uit de cases als uit de vergelijking en de Delphi-methode, geven inzicht in de rol en de bijdrage van gemeenten in het. De resultaten worden uiteindelijk vertaald naar conclusies en concrete aanbevelingen voor gemeenten.

## 1.5 Maatschappelijke relevantie

De vermaatschappelijking van het natuurbeleid leidt tot een andere rol voor de overheid (Arnouts, et al., 2012). Burgers die meedoen aan interactieve gebiedsontwikkeling worden ondersteund door de overheid, zodat zij als gelijkwaardige partij kunnen participeren in het proces. Omdat de gemeente het eerste aanspreekpunt voor burgers is, speelt de gemeente een belangrijke rol bij de ontwikkeling van maatschappelijke initiatieven.

Voor de gemeenten zelf zijn maatschappelijke initiatieven interessant door de dubbele bijdrage ervan aan het maatschappelijk belang. Zo zorgen maatschappelijke initiatieven voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling van het gebied. En kan de tegenprestatie, vanuit de balansafweging tussen het particuliere en maatschappelijk belang, een indirecte bijdrage leveren aan de omgeving.

Zowel het toenemende belang van een faciliterende gemeente, als de bijdrage van maatschappelijke initiatieven aan de maatschappij en de omgeving, vormt de basis voor dit onderzoek. De koppeling tussen de EHS en de rol van provincie is onderzocht in onder andere *Burgers en Landschap deel 5* (Ministerie van Economische zaken, landbouw en Innovatie, 2011). Maar de rol van de gemeente bij initiatieven in de EHS is onbekend. Een rol binnen de EHS is voor gemeenten ook nieuw door het recent gedecentraliseerde EHS-beleid. Door dit onderzoek naar de rol en bijdrage van gemeenten bij maatschappelijke initiatieven in de EHS, worden aanbevelingen geformuleerd welke gemeenten in Overijssel kunnen helpen bij de aanpak en het begeleiden van maatschappelijke initiatieven in de EHS. Dit onderzoek probeert hiermee een bijdrage te leveren aan de bewustwording en kennisvergroting binnen gemeenten rondom maatschappelijke initiatieven en de EHS zowel binnen als buiten de Provincie Overijssel.

## 1.6 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek wordt benaderd vanuit de sociale systeemtheorie van Luhmann. De theorie verklaart waarom samenwerking tussen verschillende partijen moeizaam verloopt. Doordat elke organisatie of elke partij een gesloten systeem is met een eigen visie op de werkelijkheid, is communicatie met andere gesloten systemen lastig. Alle systemen beschikken over een eigen referentiekader. Deze theorie is gekozen binnen dit onderzoek omdat gemeenten zich steeds meer faciliterend moeten opstellen en samenwerking tussen overheid en burger daarbij centraal staat. De samenwerking tussen deze partijen verloopt soms moeizaam. De sociale systeemtheorie kan inzicht geven in de (redenen van een moeizame) samenwerking.

Door het systeem 'gemeente' in kaart te brengen door middel van het theoretisch model, welke is geïnspireerd op de sociale systeemtheorie, kan worden onderzocht hoe een gemeente een proces rondom een maatschappelijk initiatief ervaart en waar de knelpunten

---

zitten. In aanvulling op de sociale systeemtheorie wordt de rolverdelingen van ambtenaren (Edelenbos, 2010) en de rolverdeling van burgers (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Pröpper, 2009) gebruikt. De analyse van de gemeente op basis van het theoretisch model vormt de input voor het aanwijzen van een bepaalde rol gedurende het proces. Samen met de bijdragen, die een gemeente aan het proces heeft geleverd, kan worden onderzocht wat het effect van deze rol en bijdrage op het proces rondom een maatschappelijk initiatief in de EHS is geweest.

Door de sociale systeemtheorie en de rolverdelingen van ambtenaren en burgers in beide cases toe te passen, kan de geschiktheid van de beide theorieën op het onderwerp worden bepaald. Uit dit onderzoek blijkt dat de sociale systeemtheorie, evenals de rolverdeling van ambtenaren en burgers, mogelijkheden biedt voor verder onderzoek binnen de planologie en ook bij onderzoek naar burgerbetrokkenheid. Door actoren bij gebiedsontwikkeling als gesloten systeem te benaderen, kan beter inzicht worden verkregen in hun gedragingen tijdens het proces en de samenwerking met andere actoren. Voor vervolgonderzoek is het interessant om de sociale systeemtheorie te combineren met interactieve beleidsvorming en de bestuursstijlen om de mate van burgerbetrokkenheid in het overheidsbeleid te onderzoeken.

## **1.7 Werkwijze**

Hieronder volgt een korte weergave van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Een uitgebreide uitleg over de keuzes voor bepaalde methoden en technieken staat beschreven in hoofdstuk 3, Methodologie.

### *1.7.1 Strategie*

In dit onderzoek is ervoor gekozen om de rol van de gemeente in het proces rondom een maatschappelijk initiatief te onderzoeken. Juist de gemeente is het eerste aanspreekpunt voor burgers. Door middel van twee cases is een exploratief onderzoek opgezet waarbij het onderwerp vanuit de probleemanalytische kant wordt benaderd. Hiervoor is gekozen omdat dit onderzoek veronderstelt dat gemeenten de initiatiefnemers nog beter kunnen faciliteren bij maatschappelijke initiatieven binnen de EHS.

### *1.7.2 Case-selectie*

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een vergelijkende casestudy, bestaande uit twee cases. Deze cases zijn allebei in de provincie Overijssel gekozen omdat het EHS-beleid provincie-afhankelijk is en er zo voor elk initiatief dezelfde regelgeving geldt. Voor de provincie Overijssel is het EHS-beleid vastgelegd in de Omgevingsvisie 2009 en de Omgevingsverordening 2009. Om de rol en bijdragen van de twee gemeenten optimaal te kunnen bestuderen zijn voor de cases projecten genomen waarbij de planfase is afgerond.

### *1.7.3 Dataverzameling en data-analyse*

In het onderzoek vindt op verschillende manieren dataverzameling plaats. Naast literatuuronderzoek is er gebruik gemaakt van interviews en de Delphi-methode. Op deze manier zijn de cases in beeld gebracht en is de informatie over het EHS-beleid, de sociale systeemtheorie en maatschappelijke initiatieven gevonden.

Alle informatie vanuit de interviews wordt middels het theoretisch model geanalyseerd. Dit theoretisch model komt uit '*Burgers en Landschap, deel 5*' van het ministerie van Economische zaken, landbouw en Innovatie (2011). Het model bevat een zestal aspecten, doelen, verwachtingen, vertrouwen, samenwerking, resultaten en effecten, aan de hand waarvan de cases geanalyseerd zullen worden. De rolverdeling van ambtenaren (Edelenbos, 2000) en de rolverdeling van burgers (Pröpper, 2009), worden gebruikt om hun rol en bijdrage weer te geven.

## 1.8 Leeswijzer



De opbouw van dit onderzoek staat in de pijl hierboven verbeeld. Deze pijl wordt aan het begin van elk hoofdstuk getoond en fungeert als leesbegeleider in het rapport. De volgorde en inhoud van elk hoofdstuk wordt hieronder kort besproken.

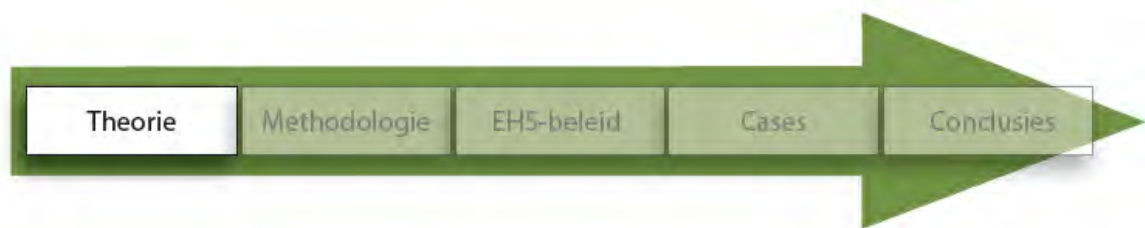
Na de inleiding in hoofdstuk 1 en een korte introductie van de onderzoeksofzet, wordt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader van dit onderzoek uiteen gezet. Het theoretisch kader bestaat uit de sociale systeemtheorie van Luhmann en de rolverdeling van ambtenaren en burgers van Edelenbos (2000) en Pröpper (2009).

In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van dit onderzoek belicht, waaronder het conceptueel model, toelichting op de dataverzameling en de data-analyse. In hoofdstuk 4 wordt begonnen met een introductie van het Overijssels EHS-beleid en de houding van de provincie Overijssel ten opzichte van maatschappelijke initiatieven in de EHS. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een korte terugblik op de belangrijke punten.

In hoofdstuk 5 worden de twee cases afzonderlijk van elkaar uiteengezet. Eerst worden de cases besproken aan de hand van het theoretisch model en daarna worden de rollen van de verschillende actoren in het proces belicht. Per case worden de kansen en knelpunten van het project besproken ter afsluiting. In het tweede deel van hoofdstuk 5 worden de twee cases met elkaar vergeleken op basis van hun overeenkomsten en verschillen. De overeenkomsten vanuit het theoretisch model en de rolverdeling voor ambtenaren, zijn de input voor de conclusies. Ook deze paragraaf wordt afgesloten met een overzicht van de belangrijkste resultaten.

Hoofdstuk 6 vormt het slotstuk van dit rapport en hier worden achtereenvolgens het antwoord op de hoofdvraag, de antwoorden op de deelvragen, de aanbevelingen en een kritische reflectie op het onderzoek gegeven. Het onderzoeksrapport wordt afgesloten met een literatuurlijst van de geraadpleegde bronnen.

In de bijlage zijn onder andere de interviewguides, de namen van de geïnterviewden en de deelnemers van de Delphi-methode terug te vinden. Ook staan hier de reacties van de Delphi-methode.



## 2. Theoretisch kader

In het inleidende hoofdstuk is al een introductie gegeven van het theoretisch model welke centraal staat in dit hoofdstuk. Dit theoretisch model wordt hier verder uitgewerkt en geoperationaliseerd. Aan de hand hiervan worden de cases verderop in het onderzoek, geanalyseerd. Eerst zal de sociale systeemtheorie van Luhmann kort worden besproken, omdat het model gebaseerd is op deze theorie. Als basis om de rollen van de gemeenteamttenaren en de initiatiefnemers te duiden, worden de mogelijke rollen uiteengezet en toegelicht. In de terugblik op dit hoofdstuk worden de rollen van de ambtenaren en initiatiefnemers gecombineerd en dit vormt, naast de operationalisatie van het theoretisch model, de verdere input voor dit onderzoek.

### 2.1 Van government naar governance

Burgerinitiatieven zijn interessant voor overheden, zeker in de huidige complexe samenleving, waarin heterogeniteit, toenemend wantrouwen richting overheden en grote bezuinigingen plaatsvinden (Ministerie van EL&I, 2011). Burgerinitiatieven worden gekenmerkt door de regie in handen van de burgers. Dit zorgt voor faciliterende taak voor de overheid en een meer centrale rol voor de burgers. Deze verschuiving staat ook wel bekend als de verschuiving van government naar governance. Naast de overgang van government naar governance, is er ook een overgang waar te nemen van representatieve democratie naar participatieve democratie (Ministerie van EL&I, 2011; Pröpper, 2009).

De positie van de gemeente ten opzichte van de initiatiefnemer wordt gevormd door het heersende democratisch bestel. Dit democratisch bestel is tijd en plaats afhankelijk. De representatieve democratie staat voor het algemeen belang. Belangrijke waarden binnen deze democratie zijn orde, recht en vrijheid. In deze democratie is er beperkt plaats voor interactief beleid. Interactief beleid wordt namelijk als bedreiging gezien voor de representativiteit van de staat. Binnen deze democratie heeft de burger voornamelijk een adviserende rol en wordt niet betrokken bij de besluitvorming. De huidige participatieve democratie is meer pragmatisch van aard. Deze vorm kent zijn beperkingen door het grootschalige en pluriforme karakter van de samenleving. Er is een grotere kans op conflicten omdat er verschillende belangen tegenstellingen bestaan. Belangrijke waarden binnen deze vorm van democratie zijn publieke betrokkenheid, verantwoordelijkheid en activiteit. Het doel van deze democratie is publiek verantwoord handelen (Ministerie van EL&I, 2011; Pröpper, 2009).

---

## 2.2 De sociale systeemtheorie van Luhmann

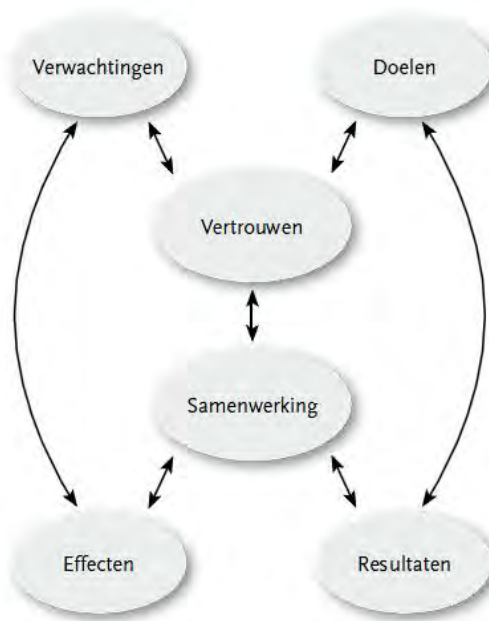
De sociale systeemtheorie van Luhmann kent een strikt onderscheidt tussen het systeem en de omgeving (Luhmann, 1974, pp. 39-40). De theorie stelt dat de wereld complex is. De omgeving is altijd complexer dan het systeem zelf. Het systeem lost de problemen vanuit de omgeving dan ook niet op, maar reduceert deze en selecteert ze zodat er vereenvoudigde delen ontstaan waar het systeem mee om kan gaan (Luhmann, 1966, pp. 9-25). Problemen welke niet worden behandeld keren terug. Zo worden systemen steeds weer geconfronteerd met hun keuzes en oplossingen. Omdat de werkelijkheid zo complex is, blijft er vraag naar oplossingen en daarmee besluitvormingen. Zo blijft het systeem voortbestaan.

In de theorie wordt de maatschappij gezien als een overkoepelend sociaal systeem welke bestaat uit een drietal subsystemen; functiesystemen, organisatiesystemen en interactiesystemen. Mensen worden in deze theorie getypeerd als psychische systemen in een omgeving van sociale systemen. Elk systeem is gesloten en wordt gekenmerkt door een eigen vorm van communicatie, welke is gebaseerd op een eigen kijk op de werkelijkheid. Mensen participeren in verschillende sociale systemen. Door een eigen interpretatie van de werkelijkheid kan een systeem nooit direct reageren op de omgeving, maar enkel op een model van die omgeving dat intern geconstrueerd wordt als een interpretatie die wordt gebaseerd op de eigen disciplines, programma's en structuren (Van Assche&Leinfelder, 2008, p34).

In de sociale systeemtheorie van Luhmann wordt dus verondersteld dat iedereen communiceert in een gesloten systeem. Communicatie wordt verondersteld open te zijn maar de communicatie bij systemen is gebaseerd op definities en concepten van de werkelijkheid. Wanneer partijen van elkaar weten dat ze met elkaar spreken vanuit een ander systeem, kan de onzekerheid worden gereduceerd en neemt het vertrouwen in elkaar toe. De sociale systeemtheorie leidt ertoe dat bij elk maatschappelijk initiatief een nieuw gezamenlijk systeem moet worden opgebouwd. Zo kan er een gezamenlijk begrippenkader ontstaan. Dit proces is geen lineair proces maar een complexer proces waarbij bijvoorbeeld ook de (politieke) achterban grote invloed heeft. Een maatschappelijk initiatief laat zich binnen deze theorie het beste omschrijven als een onbedoelde en onbepaalde situatie (Ministerie van EL&I, 2011).

Door de complexe samenleving waar we in leven zijn we steeds bezig met de optimalisatie van de bestuurlijke werking. Er wordt voortdurend gezocht naar een balans tussen de bestuurders en overige actoren die bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering betrokken zijn (Aarts & Van Woerkum, 2010). Uit deze wens van optimalisatie blijkt dat alle actoren afhankelijk zijn van elkaar. Dit inzicht komt ook tot uiting in de toename van interactieve beleidsvorming. Essentieel voor beleidsvorming en uitvoering is de communicatie tussen de verschillende partijen.

## 2.3 Het theoretisch model



**Figuur 1 De stappen van een maatschappelijk initiatief (ministerie EL&I, 2011)**

Bovenstaand theoretisch model, figuur 1, is een weergave van de fasen die een maatschappelijk initiatief doorloopt, maar geeft ook de fases weer die een gemeente doormaakt tijdens een maatschappelijk initiatief. De centrale fasen in het model zijn die van vertrouwen en samenwerking. Deze hebben effect op alle andere fasen en op elkaar. Dit theoretisch model is gebaseerd op de sociale systeemtheorie zoals hierboven is besproken en is toegepast in het rapport *'Burgers en Landschap deel 5'* van het Ministerie van EL&I (2011). Het model begint bovenaan met de doelen en verwachtingen maar dit is geen lineair proces. De stappen en relaties tussen de aspecten van het model worden door veel verschillende factoren en actoren beïnvloed. Hieronder worden de aspecten en subaspecten van elke dimensie in het proces besproken. In tabel 1 wordt een overzicht weergegeven.

### 2.3.1 Verwachtingen

De verwachtingen van een maatschappelijk initiatief verschillen per partij in het proces. Deze verwachtingen worden vorm gegeven door bijvoorbeeld idealen of door referenties, welke als voorbeeld kunnen dienen voor het te realiseren project. Daarnaast worden verwachtingen gevormd door het interpreteren van de doelen en ambities van anderen, afgezet tegen de eigen doelstellingen en ambities. Bij positieve verwachtingen komen de ambities van de partijen overeen of kunnen beide zich hierin vinden. Bij negatieve verwachtingen staan deze ambities tegenover elkaar en streven beide partijen een ander doel na (Ministerie van EL&I, 2011).

### 2.3.2 Doelen

Vaak komen de doelen van de betrokken partijen bij een maatschappelijk initiatief niet overeen. Overheidspartijen stellen hun doel voor een project vast aan de hand van het vigerend beleid, zodat het project bijdraagt aan de doelstelling van het betreffende beleid en voldoet aan de gestelde kaders. Terwijl burgers veel meer ideologische, maatschappelijke of commerciële doelen hebben met een initiatief. Een doel leidt naar het resultaat wat

---

uiteindelijk met het project wordt beoogd en dient, voor een goede samenwerking, zo opgesteld te worden dat alle partijen zich hierin kunnen vinden. Er is dan ook een relatie tussen het doel en het resultaat. Aan het begin van het proces vormt het doel de verwachtingen, tijdens het proces is het doel een leidraad en na het proces werkt de doelstelling als evaluatie. Doelovereenstemming leidt veelal tot een integraal plan. Goede communicatie blijkt hierbij van groot belang om samen tot deze doelovereenstemming te komen (Ministerie van EL&I, 2011).

### 2.3.3 Vertrouwen

Vertrouwen wordt onder andere omschreven als; *‘Vertrouwen is de overtuiging dat anderen ons niet met opzet kwaad zullen aandoen, zeker niet als ze dit kunnen vermijden en dat ze het goede met ons voorhebben en, indien mogelijk, ook nog oog zullen hebben voor ons belang’* (Van den Bos, 2011, p. 7).

Vertrouwen is gebaseerd op verschillende kenmerken. Een ervan is voorspelbaarheid. Hoe beter voorspelbaar de acties van iemand, hoe vertrouwder de persoon is. Dan is er het aspect afhankelijkheid. Het aspect afhankelijkheid kenmerkt zich door vertrouwen tussen de partijen bij gelijke afhankelijkheid, omdat beide partijen elkaar nodig hebben om samen tot een goed eindresultaat te komen. Wanneer de afhankelijkheid tussen de partijen niet gelijk is, heeft dit negatief effect op het vertrouwen. En als laatste is er het kenmerk wederkerigheid. Dit begrip is tweeledig. Wederkerigheid is het vertrouwen dat wanneer je een bijdrage levert, je zal worden beloond. Maar wederkerigheid is ook het vertrouwen dat je hebt waardoor je leeft in de veronderstelling dat je zal worden beloond. Het aspect wederkerigheid ligt ten grondslag aan het verschil tussen een informele samenwerking en een formele samenwerking. Bij informele samenwerking worden er weinig dingen vastgelegd. Bij een formele samenwerking worden veel dingen vastgelegd. Het vertrouwen tussen de partijen is hier anders (Ministerie van EL&I, 2011).

#### Vertrouwen tussen overheid en burger

Vertrouwen is afhankelijk van de psychologie en de sociale omgeving van partijen. De relatie tussen burger en overheid kent volgens Van den Bos (2011) drie verschillende uitingsvormen; vertrouwen, wantrouwen en onzekerheid. Overheden denken, vaak ten onrechte, dat burgers worden gedreven door het idee van maximalisatie van het eigenbelang. Maar de meeste burgers doen vaak zaken in toestand van onzekerheid.

De verschillende niveaus van vertrouwen tussen gemeente en burger worden veroorzaakt door diverse factoren;

- Overheid en burgers lopen een verschillend risico bij ongegrond vertrouwen
- Omdat deze partijen dezelfde situatie anders interpreteren
- Omdat de partijen een andere neiging tot vertrouwen hebben
- En omdat niet alle partijen even betrouwbaar zijn

Legitimiteit is de basis voor het vertrouwen van een bepaalde persoon of partij. Bij burgerparticipatie in welke vorm dan ook, is het van belang dat de burger zich serieus genomen voelt en dat de burger zich eerlijk behandeld voelt (Ministerie van VROM, n.d.). Onderling vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor het al dan niet slagen van een

---

burgerinitiatief. Andere belangrijke indirecte factoren voor het onderlinge vertrouwen zijn procedurele rechtvaardigheid en legitimiteit (Van den Bos, 2011).

#### *2.3.4 Samenwerking*

Om tot de realisatie van een maatschappelijk initiatief te komen, dient er samenwerking te worden gezocht met verschillende partijen. Verschillende partijen kunnen verschillende bijdragen leveren aan het proces, zowel materiële bijdragen als financiering en immateriële bijdragen als (deskundige) ondersteuning. Deze bijdragen vanuit verschillende partijen kunnen positief bijdragen aan de samenwerking tussen de partijen. Hoe meer partijen er worden betrokken bij een project hoe groter de slagkracht wordt, maar ook hoe minder de controlemogelijkheden. Dit geldt ook voor het maken van gezamenlijke afspraken en het plannen van gezamenlijke overleggen. De samenwerking tussen partijen wordt lastiger naar mate de controlemogelijkheden afnemen. Dit wordt nog eens versterkt omdat elke partij een eigen gesloten systeem is en vanuit zijn eigen visie en belangen reageert en participeert in het proces. Maar naar mate de samenwerking langer duurt, zal er steeds meer een gezamenlijk begrippenkader ontstaan waardoor de samenwerking tussen systemen beter zal verlopen.

Een belangrijke voorwaarde bij samenwerking is vertrouwen. Zonder vertrouwen in elkaar is er geen basis voor samenwerking, maar door samen te werken krijgt men meer vertrouwen in elkaar. Zoals beschreven zal de informele samenwerking toenemen bij groot onderling vertrouwen. Bij weinig onderling vertrouwen zal er voornamelijk sprake zijn van formele samenwerking. Andere belangrijke aspecten bij samenwerking zijn gelijkwaardigheid, een gelijkwaardige positie en inbreng voor en door alle betrokken partijen in het proces, en gedrevenheid, de wil van alle partijen om daadwerkelijk samen iets te realiseren (Ministerie van EL&I, 2011).

#### *2.3.5 Effecten*

De invloed van een initiatief op de omgeving wordt als een effect gezien. Bij effecten kan sprake zijn van bedoelde of onbedoelde effecten. Deze effecten kunnen bedoeld zijn en daarmee zijn voorzien, of deze effecten waren niet te voorzien en ook niet bedoeld. Dit geldt ook voor de (in)directe effecten. Soms zijn bepaalde effecten van een initiatief direct zichtbaar en soms worden deze effecten zichtbaar op langere termijn. Wat wordt benoemd als positieve of negatieve effecten van een initiatief is afhankelijk van de partij. (Ministerie van EL&I, 2011).

#### *2.3.6 Resultaten*

Resultaten zijn het gevolg van acties en samenwerking. Resultaten worden altijd gestaafd aan de vooraf gestelde doelstelling en worden ook aan de hand de doelstelling en de verwachting beoordeeld. Niet alle resultaten zijn direct zichtbaar. De termijn waarop de resultaten zich uiten verschilt en is afhankelijk veel diverse actoren en factoren in het proces. Dit maakt samenwerking lastig. Door de complexe omgeving rondom een maatschappelijk initiatief is het moeilijk één verantwoordelijke aan te wijzen bij problemen in het proces. Daarvoor is de samenwerking tussen verschillende systemen binnen de complexe omgeving te moeilijk (Ministerie van EL&I, 2011).

| <b>Dimensie</b>           | <b>Aspect</b> | <b>Subaspect</b>                                                                       |
|---------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voor het proces</b>    | Verwachting   | Ambities<br>Referenties                                                                |
|                           | Doel          | Doelen uit beleid<br>Doelovereenstemming                                               |
| <b>Tijdens het proces</b> | Vertrouwen    | Voorspelbaarheid<br>Afhankelijkheid<br>Wederkerigheid                                  |
|                           | Samenwerking  | Bijdragen aan het proces<br>Controlemogelijkheden<br>Gelijkwaardigheid<br>Gedrevenheid |
| <b>Na het proces</b>      | Effecten      | (In)directe effecten<br>(On)bedoelde effecten                                          |
|                           | Resultaten    | Gestelde doelen<br>Termijn van resultaat                                               |

Tabel 1 Overzicht dimensies, aspecten en subaspecten voor operationalisatie van het theoretisch model

## 2.4 De rollen van actoren

Verschillende groepen actoren hebben verschillende rollen binnen het proces. In dit onderzoek ligt de focus op gemeenteambtenaren. Maar ook de rollen van bestuurders en burgers zijn van belang in het proces.

### 2.4.1 Rolverdeling bestuurders en ambtenaren

Bestuurders kunnen een afzijdige rol vervullen door zich niet of nauwelijks te laten informeren of bij te dragen aan het project. Aan de andere kant kunnen bestuurders een actieve rol vervullen door bijvoorbeeld het behartigen van belangen van anderen. Door hun positie en functie hebben de bestuurders, waaronder wethouders, politieke invloed. Hierdoor kunnen bestuurders een essentiële rol spelen binnen het proces, door anderen te overtuigen met hun politieke invloed.

De gemeenteambtenaar is eerste aanspreekpunt voor de burger en faciliteert deze gedurende het proces. De gemeenteambtenaar kan in het proces een viertal verschillende rollen op zich nemen. Zo kan een gemeenteambtenaar een beambte zijn zonder eigenbelang. De ambtenaar voert zijn of haar taken op neutrale wijze uit, zonder dat de gemeente hierin een belang heeft en deze wil inbrengen. De ambtenaar kan een deskundige zijn. Hij of zij is dan professional en ziet zichzelf als stabiele factor binnen de overheid. De ambtenaar ziet zichzelf als expert. De ambtenaar kan onderhandelaar zijn. De ambtenaren handelen, net als de andere actoren, vanuit eigen voorkeuren en belangen om zo eigen doelen gerealiseerd te krijgen. De laatste rol welke een ambtenaar kan vervullen is die van verbinder. De ambtenaar ziet zichzelf als verbinder tussen de samenleving en de overheid.

---

Hij of zij faciliteert het proces en ziet zichzelf meer als procesbegeleider (Edelenbos, 2000, p. 141).

#### *2.4.2 Rolverdeling van burgers*

De burger is bij interactieve beleidsvorming vaak de mondige en kritische burger. Bij een meer participatieve rol dienen burgers zich constructief op te stellen en een positieve inbreng te leveren aan het proces. Bij gesloten beleidsprocessen wordt de burger meer als onderdaan van de overheid gezien, die voornamelijk dient te gehoorzamen aan de overheid. Gesloten beleidsprocessen roepen veelal negatieve reacties op bij burgers door de feedback achteraf. Voor burgers is deelnemen aan interactieve processen lastig. Waar de overheidspartijen vaker te maken hebben met deze materie, moeten burgers zich dit spel nog eigen maken en dit geldt zeker ook voor de politieke aspecten in deze processen (Edelenbos, 2000, p. 145).

De verschillende rollen van participanten binnen verschillende processen worden verschillend omschreven. In dit onderzoek is de rolverdeling van Pröpper (2009) en Edelenbos en Monnikhof (2001) gebruikt. Deze staan in tabel 2 weergegeven. De rollen van burgers verschillen van elkaar door het verschil in de mate van interactieve processen. Als initiatiefnemer voert de burger de regie en heeft hij zelfstandige beslissingsbevoegdheid. In de rol van samenwerkingspartner heeft de burger minder beslissingsbevoegdheid maar proberen de gemeente en de burger om samen tot een positief besluit te komen. In beide rollen kan de burger (mee)beslissen in zijn eigen project. Als medebeslisser is de rol van de burger terug gebracht naar die van coproduct. De burger mag bijdragen aan het proces maar binnen de gestelde kaders vanuit de gemeente. Als adviseur beginspraak is er minimaal sprake van een interactief proces. De burger mag alleen vooraf advies geven. Dit betekent niet dat de invloed van dit advies niet heel groot kan zijn, maar de inspraakmogelijkheden zijn beperkt. Bij de rollen adviseur eindspraak, toeschouwer en geen rol, is er geen sprake van een interactief proces. Bij adviseur eindspraak kunnen burgers alleen aan het eind van het proces advies geven en bij de rol van toeschouwer wordt de burger alleen maar op de hoogte gesteld van het genomen besluit of het procesverloop. Wanneer de burger helemaal geen rol heeft wordt er alleen algemene informatie verstrekt door de gemeente waar de burger dan zelf kennis van moet nemen.

### **2.5 Keuzeverantwoording theorie Sociale Systeemtheorie**

In dit onderzoek is ervoor gekozen de sociale systeemtheorie van Luhmann toe te passen. De nieuwe faciliterende rol van gemeenten vraagt om een vergaande samenwerking met burgers. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe gemeenten maatschappelijke initiatieven beter kunnen faciliteren. Dit veronderstelt dat gemeenten dat nog beter kunnen doen. De gehanteerde theorie stelt dat de communicatie tussen verschillende systemen moeizaam verloopt omdat er voor elk initiatief een gezamenlijk referentiekader opgesteld moet worden. In dit onderzoek wordt de gemeente en de burger als gesloten systemen gezien, die communiceren en de omgeving interpreteren vanuit hun eigen referentiekader in een complexe samenleving.

Alle betrokken partijen dienen zich ervan bewust te zijn dat zij vanuit een ander referentiekader communiceren, welke is vormgegeven vanuit eigen visies en belangen, wat effect heeft op de samenwerking. In eerste instantie zou het theoretisch kader van dit onderzoek worden aangevuld met de theorie van interactieve beleidsvorming en de

participatieladder van Pröpper (2009). Maar door een gebrek aan objectieve informatie uit de interviews is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot de rol en bijdrage van een gemeente aan een maatschappelijk initiatief. Voor een verdere toelichting van deze keuze, zie de reflectie in paragraaf 6.4.

## 2.6 Terugblik

In het bovenstaande hoofdstuk is de koppeling gemaakt tussen de sociale systeemtheorie van Luhmann en het theoretisch model uit '*Burgers en Landschap deel 5*'. Dit theoretisch model helpt bij het duiden van de rol die de gemeente speelt binnen het proces van een maatschappelijk initiatief in de EHS. In dit onderzoek ligt de focus op de relatie tussen de burger en de gemeente. Deze actoren zijn volgens de theorie van Luhmann elk een eigen systeem. Omdat deze systemen elk een eigen referentiekader hebben van waaruit zij het initiatief bekijken, is de communicatie tussen de partijen lastig. In het theoretisch model ligt de nadruk op samenwerking en vertrouwen. Deze begrippen staan centraal binnen dit model en ze hebben als doel inzicht te geven in de relatie tussen de actoren en de rollen van de diverse actoren.

Het slagen van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS is afhankelijk van alle betrokken partijen. De rol die actoren hebben kan verschillen en is afhankelijk van de relaties met de overige actoren. In dit onderzoek zijn verschillende rolverdelingen van gemeenteambtenaren en initiatiefnemers besproken. De rolverdeling van de ambtenaren van Edelenbos (2000) en de rolverdeling van burgers door Pröpper (2009) en die van Edelenbos en Monnikhof (2001), zijn in de onderstaande tabel weergegeven. Deze tabel zal worden gebruikt bij het omschrijven van de rollen van de gemeenteambtenaren en de initiatiefnemers in de bestudeerde cases.

| Rol initiatiefnemer<br>(Pröpper, 2009) | Rollen initiatiefnemer<br>(Edelenbos & Monnikhof, 2001) | Rolverdeling ambtenaren<br>(Edelenbos, 2000) |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Initiatiefnemer                        | meebeslissen                                            | Verbinder                                    |
| Samenwerkingspartner                   |                                                         | Onderhandelaar                               |
| Medebeslisser                          | coproduceren                                            | Deskundige                                   |
| Adviseur beginspraak                   | adviseren                                               |                                              |
| Adviseur eindspraak                    | Raadplegen/ consulteren                                 | Beambte zonder eigen belang                  |
| Toeschouwer                            |                                                         |                                              |
| Geen rol                               | informer                                                |                                              |

**Tabel 2** Overzicht rolverdeling burgers en ambtenaren



### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de gebruikte methodologie van dit onderzoek weergegeven. In de eerste paragraaf, 3.1, wordt de keuze voor de onderzoekstrategie beargumenteerd. In paragraaf 3.2 worden de criteria voor de case selectie weergegeven. In paragraaf 3.3 wordt het conceptueel model schematisch verbeeld en worden de actoren en hun relaties met het onderwerp verder belicht. Paragraaf 3.4 en 3.5 geven achtereenvolgens uitleg over de dataverzameling en de data-analyse van dit onderzoek.

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy. *‘Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen’* (Verschuren & Doorewaard, 2007, p183). Een casestudy wordt dan ook gekenmerkt door een diepte onderzoek, het is arbeidsintensief, er is sprake van een selectieve steekproef, het beweerde betreft vaak het geheel van een proces of object, er zijn open waarnemingen op locatie en er wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden en strategieën. De keuze voor een casestudy is in dit onderzoek gemaakt omdat een casestudy de mogelijkheid geeft om de processen rondom maatschappelijke initiatieven in de praktijk te bestuderen. Om een zo goed en betrouwbaar mogelijk inzicht te krijgen in de cases wordt er gezocht naar een methodentriangulatie en een bronnentriangulatie. Dit wil zeggen dat het onderzoek wordt gebaseerd op verschillende methoden en bronnen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p184).

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een vergelijkende casestudy. De twee verschillende cases worden op basis van de hiërarchische methode geanalyseerd. Bij deze variant op een vergelijkende casestudy, worden de cases eerst afzonderlijk van elkaar bestudeerd in de eerste fase. In de tweede fase wordt gezocht naar een verklaring voor de overeenkomsten of de verschillen tussen de cases. Zo kunnen er makkelijker conclusies worden getrokken op basis van twee cases. De reden om te kiezen voor een tweedelige casestudy is omdat de onderzoekstijd het niet toelaat om meerdere cases te analyseren en omdat geschikte, vergelijkbare cases moeilijk te vinden zijn. Het beperkte aantal cases in dit onderzoek is van invloed op de validiteit van het onderzoek. Om toch betrouwbare conclusies te trekken wordt er op de resultaten, middels stellingen, door een zestal experts reactie gegeven via de Delphi-methode.

---

## 3.2 Case selectie

In het onderzoek zijn twee verschillende cases bestudeerd. Het gaat hier om het nieuwe landgoed Kamplanden in de gemeente Wierden en om de historische buitenplaats De Hulst in de gemeente Oldenzaal. De cases zijn gekozen omdat ze voldoen aan een aantal criteria welke voor het onderzoek van belang zijn:

- *Binnen de provincie Overijssel* - Voor het onderzoek is het van belang dat de cases binnen de Overijsselse EHS liggen. De EHS geeft bepaalde beperkingen als het gaat om ontwikkelingsmogelijkheden. De gebiedsafbakening van dit onderzoek is de provincie Overijssel omdat het provinciale EHS-beleid per provincie verschilt.
- *Maatschappelijk initiatief* - Omdat dit onderzoek zich richt op maatschappelijke initiatieven is het belangrijk dat het initiatief voor de ontwikkeling bij de burger ligt. Daarnaast moet het initiatief bijdragen aan maatschappelijke doelen of anderszins een bijdrage leveren voor de samenleving.
- *Ontwikkelen van nieuw 'rood' binnen de EHS* - Het burgerinitiatief voorziet in de ontwikkeling van nieuwe bebouwing binnen de EHS. Door de ontwikkeling van nieuw rood binnen de EHS, zal er naast een bestemmingsplanwijziging maatwerk moeten worden geleverd omdat het EHS-beleid nieuwe ontwikkelingen in principe niet toelaat.
- *Looptijd van het proces* - Voor het onderzoek is het van belang dat het proces al enige tijd loopt en dat de planvormingsfase minimaal is afgerond waardoor er een ontwikkelingsvisie of ander uitgewerkt plan ligt. Zo kan er worden gekeken naar het verloop van het proces en hoe de samenwerking tussen de partijen is verlopen.

### 3.2.1 Keuzeverantwoording van de onderzochte cases

De bovenstaande criteria hebben geleid tot de keuze van een tweetal cases. Deze beide cases zijn, naast deze criteria, ook uitgezocht op hun verschil in het procesverloop. Er is getracht twee cases te zoeken waarbij sprake is van een goedlopend proces en een minder goedlopend proces, zodat de overeenkomsten en verschillen in de aanpak van de gemeenten duidelijker naar voren komen. De case Landgoed Kamplanden in de gemeente Wierden wordt gezien als een succesvol project. De bestemmingsplanprocedure is afgerond en dit proces is zeer soepel verlopen. De reden hiervan is een groot maatschappelijk draagvlak. Maar het voortraject heeft lang geduurd door de vele overleggen met verschillende betrokken partijen en instanties. Het proces van De Hulst in de gemeente Oldenzaal daarentegen verloopt zowel qua politiek als maatschappelijk draagvlak stroever. De planvormingsfase van dit project is afgerond met een ontwikkelingsvisie en de opdrachtgever staat aan het begin van de bestemmingsplanprocedure. Ook in dit project zijn veel verschillende partijen en instanties betrokken geweest, wat ook in dit proces heeft geleid tot veel overleggen.

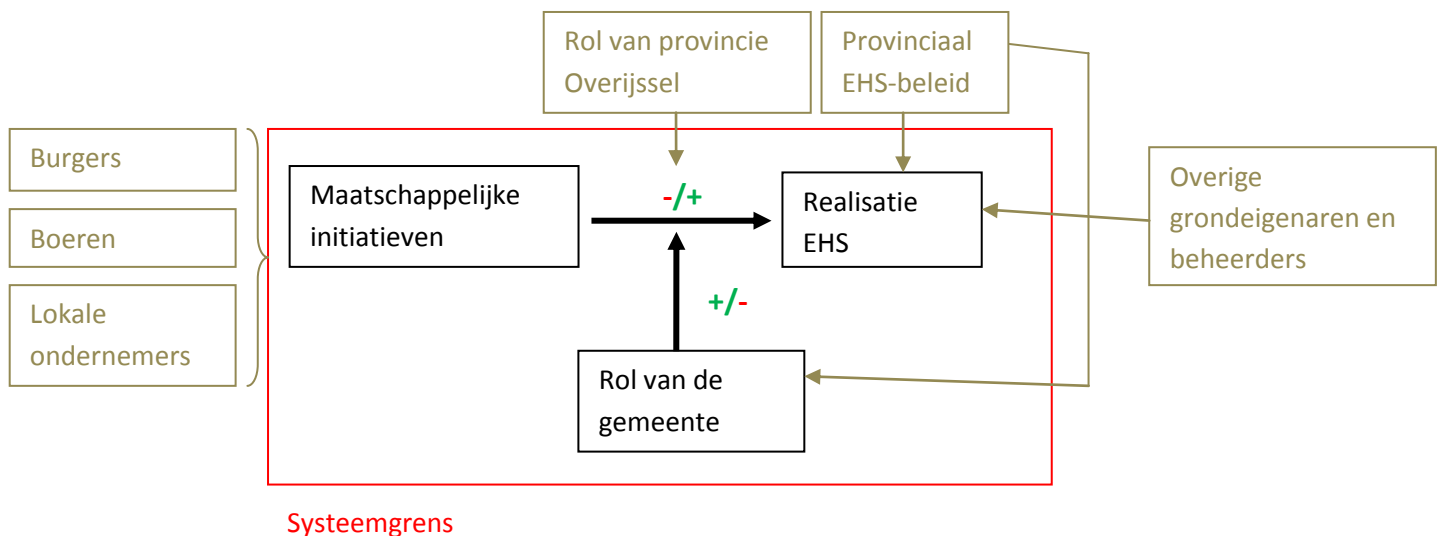
### 3.2.2 De Omgevingsvisie 2009 en het Ontwerp Omgevingsvisie 2013

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de Omgevingsvisie 2009 en de Omgevingsverordening 2009 van de provincie Overijssel. In deze twee documenten staat het provinciaal EHS-beleid beschreven. Ten tijde van dit onderzoek ligt ook het ontwerp Omgevingsvisie 2013 en de Omgevingsverordening 2013 ter inzage. Deze zullen aan het

eind van de onderzoekstijd worden vastgesteld. Deze documenten worden alleen gebruikt wanneer dit nadrukkelijk vermeld staat.

### 3.3 Het conceptueel model

Om een onderzoek af te bakenen en om weer te geven waar de focus van het onderzoek ligt, wordt gebruik gemaakt van een conceptueel model. Een conceptueel model is een vereenvoudiging van de werkelijkheid met alleen de belangrijkste begrippen en relaties tussen deze begrippen.



In het bovenstaande conceptueel model is de context van het vraagstuk verbeeld. Op deze wijze wordt de complexiteit rondom maatschappelijke initiatieven schematisch weergegeven. Het conceptueel model laat zien dat geen enkel probleem op zichzelf staat omdat ze altijd afspeelt in de samenleving. De afbakening van het conceptueel model wordt aangegeven middels de systeemgrens. De afbakening van de systeemgrens wil niet zeggen dat de overige begrippen en relaties in het onderzoek niet aan bod komen. Deze context zal worden gebruikt om de rol en bijdrage van de gemeente in het proces beter te kunnen duiden.

#### 3.3.1 Verklaring conceptueel model binnen de systeemgrens

Maatschappelijke initiatieven komen vanuit verschillende personen of groepen uit de samenleving. In dit onderzoek wordt gefocust op burgers, boeren en lokale ondernemers omdat zij zich veelal zonder professionele achtergrond moeten redden, zonder te verzanden in de ambtenarij. De aard van de relatie tussen een maatschappelijk initiatief en de realisatie van de EHS kan zowel positief als negatief zijn. Maatschappelijke initiatieven welke aansluiten bij de doelstelling van de EHS hebben een positief effect hebben op de realisatie van de EHS. Maatschappelijke initiatieven welke niet bijdragen aan de doelstelling hebben een negatief effect hebben op de realisatie. Dit wil trouwens niet zeggen dat maatschappelijke initiatieven welke niet passen binnen de doelstelling, niet kunnen bijdragen aan de realisatie van de EHS.

---

In dit onderzoek wordt verondersteld dat de gemeente een effect kan hebben op de relatie tussen het maatschappelijk initiatief en de realisatie van de EHS. Het effect van de gemeente op deze relatie kan ook zowel positief als negatief zijn. Wanneer een gemeente zich faciliterend opstelt en de initiatiefnemer ondersteunt bij zijn/haar initiatief, kan dit een positief effect hebben op de relatie tussen het maatschappelijk initiatief en de realisatie van de EHS. Wanneer gemeenten zich niet faciliterend opstellen bij maatschappelijke initiatieven, kunnen kansen worden gemist als het gaat om de maatschappij en een bijdrage aan natuur. Er is dan sprake van een negatief effect op die relatie.

### *3.3.2 Verklaring conceptueel model buiten de systeemgrens*

Net zo als dat gemeenten een effect hebben op de relatie tussen een maatschappelijk initiatief en de realisatie van de EHS, heeft de provincie hier ook effect op. Het EHS-beleid valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie. Bij de provincie is er onderscheidt tussen het formele beleid, het EHS-beleid, en het informele beleid, de manier waarop provincie omgaat met deze initiatieven.

Van grote invloed op de rol van de gemeente is het provinciaal EHS-beleid. Het EHS-beleid geeft de kaders weer en bepaalt daarmee in grote mate de beleidsvrijheid welke gemeenten hebben om op een bepaalde manier te handelen bij de aanvraag van maatschappelijke initiatieven binnen de EHS.

De laatste relatie in het conceptueel model is die van overige partijen als grondeigenaren en beheerders in het proces op de uitvoering van het EHS-beleid. Voornamelijk uitvoerende en beherende partijen zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten kunnen invloed uitoefenen op de uitvoering van een maatschappelijk initiatief in de EHS. Zeker wanneer het initiatief ook effecten heeft op hun grondgebied. Deze partijen worden in het onderzoek niet expliciet meegenomen maar hun rol is dusdanig belangrijk dat hier in het onderzoek kort aandacht aan wordt besteed.

## **3.4 Dataverzameling**

In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende soorten data en deze worden op verschillende manieren verkregen. In het eerste deel van het onderzoek zal voornamelijk onderzoek worden gedaan naar de sociale systeemtheorie en het EHS-beleid middels documenten en literatuur. In het tweede, empirische deel van het onderzoek zal voornamelijk onderzoek worden gedaan naar de processen in de cases door interviews en de Delphi-methode. Hieronder staat beschreven hoe deze data worden verkregen en zijn toegepast in het onderzoek.

### *3.4.1 Bureauonderzoek*

Dit onderzoek is gestart met het zoeken naar relevante en kennisgenererende literatuur. De literatuur wordt hier als kennisbron gebuikt, als het gaat om verschillende theorieën, de rolverdelingen van actoren en het EHS-beleid. Voor het beschrijven van het Overijssels EHS-beleid is de Omgevingsvisie 2009 en de Omgevingsverordening 2009 gebruikt. Daar waar het ontwerp Omgevingsvisie 2013 een andere invulling geeft aan de EHS, is dit ontwerp document gebruikt.

---

### 3.4.2 Interviews

Deze vergelijkende case-study is voornamelijk gebaseerd op interviews. De interviews worden gebruikt als datagenererende bron. Elke case is aan de hand van een tweetal interviews ontsloten. Er is gekozen om de behandelend ambtenaar van het initiatief te spreken. Deze persoon is het hele proces betrokken geweest en is het aanspreekpunt vanuit de gemeente geweest voor de burger. Aan de andere kant is er gekozen voor een interview met de initiatiefnemer of de extern betrokken adviseur. Reden hiervan is dat deze personen het proces vanuit de kant van de burger bekijken en zo andere ideeën hebben over het project dan de gemeente. Een overzicht van de interviews is opgenomen in bijlage 1.

Binnen het project Landgoed Kamplanden is mevr. Den Blanken geïnterviewd vanuit de gemeente Wierden. Zij werkt daar als beleidsmedewerkster Ruimtelijke Ordening en heeft voornamelijk de bestemmingsplanprocedure begeleid. Vanuit de initiatiefnemers kant is de adviseur van de familie gesproken. Dit is Dhr. Stevens van Adviesbureau Eelerwoude. Hij is nagenoeg het gehele proces betrokken geweest en heeft de initiatiefnemer geadviseerd over het project. Bij project De Hulst is er een dubbelinterview geweest met Dhr. Van Es en Dhr. Oude Avenhuis van de gemeente Oldenzaal. Beide heren zijn samen betrokken geweest als ambtenaar Ruimtelijke Ordening bij de voortgang van project De Hulst. Omdat de initiatiefnemer geen persoonlijk adviseur in de arm heeft genomen om het gehele proces te begeleiden, is ervoor gekozen om met de initiatiefnemer zelf te spreken. Dhr. Smellink is eigenaar van de buitenplaats en als initiatiefnemer nauw betrokken bij het proces.

Het interview met provincie Overijssel gaat over hun kijk op ontwikkelingen in de EHS en hoe zij tegen maatschappelijke initiatieven aankijken. Bij de provincie Overijssel is gesproken met mevr. Klompe. Zij is als medewerker beleidsuitvoering vaker betrokken bij maatschappelijke initiatieven in de EHS en zit daarbij geregeld met verschillende partijen om tafel om samen tot maatwerk te komen.

Alle interviews zijn semi-gestructureerde interviews waarvan de interviewguides zijn opgenomen in bijlage 2 en 3. De eerste is de standaard interviewguide voor de cases en de tweede bijlage is de interviewguide van het interview met provincie, gebaseerd op het theoretisch model. Per case-interview is deze guide aangepast op de case en de persoon.

Er is gekozen voor deze half-open vorm van interviews omdat de geïnterviewde zo de mogelijkheid krijgt om zelf elementen aan het gesprek toe te voegen. In dit onderzoek is deze vrijheid binnen de interviews belangrijk geweest omdat er bij aanvang van de interviews nog weinig bekend was over de cases. Door deze vrijheid binnen het interview is er veel informatie verzameld over andere aspecten in het proces, dan die uit het theoretisch model.

### 3.4.3 Delphi-methode

In dit onderzoek is de Delphi-methode als controlerende methode op de interviews gebruikt. De reden hiervan is dat de gemeente en de initiatiefnemers in beide projecten nog te afhankelijk van elkaar zijn om kritisch op elkaars rol en bijdrage te reageren. Deze afhankelijkheid komt omdat beide projecten nog niet volledig zijn afgerond.

De Delphi-methode wordt toegepast door in een tweetal ronden verschillende stellingen te geven, waar de benaderde experts reactie op geven. Door de reacties op deze stellingen

---

kunnen de conclusies op basis van de overeenkomsten en verschillen tussen de cases, worden bevestigd of juist niet.

De Dephi-methode vindt plaats in twee ronden middels schriftelijke reacties. In de eerste ronde wordt voornamelijk bevestiging op de overeenkomsten en verschillen uit de cases gezocht. In de tweede ronde wordt gezocht naar de bevestiging op de conclusies en aanbevelingen. Deze verschillende ronden dienen ervoor dat de experts tot een weloverwogen oordeel kunnen komen, door ook de antwoorden van de andere experts te lezen en zo de mogelijkheid krijgen om hun reacties bij te stellen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 233).

Deze controlerende waarde en de toevoeging van kennis is belangrijk voor het versterken van de uitkomsten van het onderzoek. De groep experts welke voor deze methode zijn benaderd staan beschreven in bijlage 1. De personen zijn geselecteerd op hun functie en ervaring met initiatieven in de EHS. Zo bestaat de groep uit vier personen van (semi-) overheidspartijen en uit twee externe adviserende partijen die vaker betrokken zijn bij ontwikkelingen in de EHS.

### 3.5 Data-analyse

In dit onderzoek zijn de verschillende data-bronnen op verschillende manieren geanalyseerd, afhankelijk van de gevraagde informatie.

De interviews van de cases zijn geanalyseerd aan de hand van het theoretisch model met bijbehorende indicatoren. Dit theoretisch model is in het theoretisch kader uiteengezet en geoperationaliseerd. In de casebeschrijvingen is de volgorde van het theoretisch model aangehouden om de rol en bijdragen van de gemeenten goed in beeld te krijgen.

Het vergelijk van de cases is gedaan aan de hand van de casebeschrijving, door te zoeken naar de overeenkomsten en verschillen op basis van het theoretisch model. De rol en de bijdragen van beide gemeenten worden naast elkaar gezet evenals de overeenkomsten en verschillen tussen de cases. Op deze manier kan er worden gekeken wat het effect is van de rol en de bijdragen van een gemeente op het initiatief. De vergelijking van de cases staat in paragraaf 5.9.

Om bepaalde bevindingen uit de cases verder te kunnen onderstrepen is een Delphi-methode uitgevoerd. De eerste resultaten van de Delphi-methode zijn geanalyseerd op basis van de verschillen en overeenkomsten in de antwoorden van de verschillende respondenten. Aan de hand hiervan zijn nieuwe verdiepende stellingen rondgestuurd die input leveren voor de conclusies en aanbevelingen. De uitkomsten van de Delphi-methode staan beschreven in bijlage 4.



## 4. Initiatieven binnen de Overijsselse EHS als kans?

In de provincie Overijssel ligt de grondslag voor het formele EHS-beleid in de Omgevingsvisie 2009 en de Omgevingsverordening 2009. De Omgevingsvisie is vastgesteld in 2009 en heeft onder andere de status van structuurvisie binnen de provincie Overijssel. Alles wat van provinciaal belang wordt geacht staat in de Omgevingsvisie omschreven. De thema's of onderdelen welke niet beschreven staan vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het doel van de Omgevingsvisie is het uiteenzetten van het provinciaal belang met bijbehorende visie, de gemaakte beleidskeuzes en de uitvoeringsstrategie voor deze visie.

### 4.1 EHS in Overijssel

De provincie Overijssel zet in de Omgevingsvisie in op de realisatie van de groene en blauwe structuur voor het buitengebied. Het gaat hier om een sterk netwerk van groene EHS-gebieden en de blauwe structuren waar water een belangrijke rol speelt. Het doel van de EHS-realisatie is om gebieden met hoge natuurwaarden met elkaar in verbinding te brengen. Zo zijn er binnen de EHS verschillende gebieden met hun eigen beschermde status aan te wijzen. Zo zijn er Natura 2000-gebieden, nationale landschappen, TOP-gebieden voor de aanpak van verdroging en WAV-gebieden, zeer kwetsbare gebieden in de EHS (Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>). Het verbinden van deze gebieden moet leiden tot een systeem met natuurwaarden waardoor levensgemeenschappen zich kunnen ontwikkelen, vrij kunnen bewegen en waar de natuur vrij spel krijgt. Voornamelijk het behoud en de toename van biodiversiteit is een belangrijk doel bij de realisatie van de EHS.

In de Omgevingsvisie 2009 staat een vitaal en samenhangend stelsel van natuurgebieden als ambitie gesteld (Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>, p. 95). In het ontwerp Omgevingsvisie 2013 is deze ambitie uitgebreid naar het behoud en de versterking van de biodiversiteit, in samenhang met de versterking van de ruimtelijke kwaliteit en waar mogelijk sociaal-economische ontwikkelingen. De kernkwaliteiten van de EHS zijn natuurkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en beleving van rust. In de Omgevingsvisie 2009 en 2013 staat dat de provincie ernaar streeft om dit samenhangende netwerk van gebieden in 2018 gerealiseerd te hebben. De realisatie van de EHS vindt in Overijssel plaats op basis van vrijwilligheid en kent geen externe werking. De aankoop en inrichting van de EHS-gebieden volgen uit de afspraken welke zijn gemaakt met het Rijk.

De EHS-kaart van de Omgevingsvisie 2009 kent vijf soorten gebiedscategorieën; bestaande natuur, nieuw gerealiseerde natuur, nog niet gerealiseerde natuur, beheersgebieden en zoekgebieden. Deze zoekgebieden zijn nog niet concreet begrensd, maar toch genieten zij dezelfde bescherming als de andere EHS-gebieden. In het ontwerp Omgevingsvisie 2013 zijn de EHS-gebieden gewijzigd naar bestaande natuur en te realiseren natuur, door de herijking van de EHS. De gebieden 'nieuwe natuur' zoals deze in de Omgevingsvisie 2009

---

staan beschreven zijn door de versoering van de EHS in de Omgevingsvisie 2013 komen te vervallen.

Mogelijkheden om als particulier anno 2013 nog bij te dragen aan de EHS, door de aanleg van natuur, zijn hierdoor komen te vervallen. Dit betekent dat er voor gemeenten geen mogelijkheden meer zijn om particulieren een ontwikkelingsmogelijkheid in de EHS te geven en vervolgens een passende bijdrage voor de EHS terug te vragen. Deze kans doet zich wel voor nabij de EHS. Binnen de Omgevingsvisie 2009 worden drie soorten gebiedsperspectieven onderscheiden waaronder de groen-blauwe hoofdstructuur, schoonheid van de moderne landbouw en veelzijdige gebruiksruimte. Elk van deze zones legt het accent van het gebied anders. In dit onderzoek is, naast de groen-blauwe structuur, vooral de zone veelzijdige gebruiksruimte van belang. Deze zone geeft de mogelijkheid om nabij de EHS te kunnen ontwikkelen, passend binnen de omgeving. Te denken valt aan recreatiebedrijven en de ontwikkeling van zorgcomplexen. Deze zone, welke voorheen voornamelijk was bestemd voor nieuwe natuur, vormt de sleutel tot de versterking van de EHS door de particulier. Door het bieden van mogelijkheden voor ontwikkelingen ontstaan hier kansen voor de aanleg van natuur (M. Klompe, persoonlijke communicatie, 4 april 2013). De provincie probeert initiatiefnemers in deze zone te ondersteunen door het stellen van duidelijke kaders om de mogelijkheden weer te geven. Maar ook door een positieve grondhouding naar de initiatieven toe en open communicatie tussen provincie en initiatiefnemer gedurende het proces.

## 4.2 Burgers in de natuur van Overijssel

Overijssel is rijk aan verschillende landschappen en belangrijke natuurgebieden. De inwoners van Overijssel zijn gehecht aan hun vertrouwde landschap en natuur ( Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>, p. 14). Het totale oppervlak aan natuurgebieden neemt toe, maar de kwaliteit staat onder grote druk ( Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>, pp. 17-18). De provincie Overijssel probeert hier middels de Omgevingsvisie 2009 op te sturen. Leidend hierbij is om alleen te sturen op de onderdelen welke van provinciaal belang zijn en waarbij ingrepen op het provinciale overheidsniveau het meest effectief zijn. Voor het onderdeel natuur omschrijft de provincie Overijssel de EHS als grootste opgave voor de komende jaren, om dit uiteindelijk in 2018 af te ronden. Door de complexe opdracht met veel uiteenlopende belangen wordt de realisatie van de EHS, met inbegrip van de (robuuste) verbindingzones, Natura 2000-gebieden en de PAS-gebieden, van provinciaal belang geacht. Binnen het thema natuur zet de provincie in op de realisatie van de EHS, op behoud en versterking van de verspreide bos- en natuurwaarden en een uitnodiging aan partners om te investeren in combinaties van de versterking en het beheer van de omgevingskwaliteit (Provincie Overijssel, 2013<sup>b</sup>, p. 19).

In de ambitie van de Omgevingsvisie wordt er gepleit voor *‘een samenleving waarin alle Overijsselaars zich thuis voelen en participeren’* (Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>, p. 14). Dit geeft aan dat er voor de burgers van de provincie Overijssel een speciale taak is weggelegd. Het motto binnen de sturingsfilosofie van de provincie is dat er met verschillende partners vitale coalities worden gemaakt. Het meedoen van burgers aan de samenleving neemt dan ook een belangrijke plaats in binnen deze filosofie. Het doel van deze vitale coalities is het ondernemen van acties binnen de verantwoordelijkheidssfeer van de desbetreffende groep (Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>, p. 64). De provincie betreft de burgers bij alle plannen en de burgers hebben zelf ook een belangrijke rol binnen de provincie. In het concept Omgevingsvisie 2013 wordt particuliere realisatie zelfs als instrument genoemd voor de

---

realisatie van de EHS maar ook binnen de Omgevingsvisie 2009 worden particulieren expliciet genoemd; *“De ambitie om de EHS in 2018 daadwerkelijk gerealiseerd te hebben, vergt eveneens een gebiedsontwikkellende aanpak met inzet van de daarbij betrokken vitale coalities van provincie, gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties, particuliere grond- en landgoedeigenaren en agrariërs. Diverse partijen kunnen op verschillende wijzen aan projecten bijdragen, bijvoorbeeld in de vorm van investeringen, nieuwe bedrijfsconcepten, maar ook door de inzet van wettelijke bevoegdheden van provincie of gemeenten”* (Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>, p. 64).

Binnen de EHS spelen voornamelijk de landgoederen een belangrijke rol als het gaat om particuliere natuurontwikkeling en beheer. 95% van alle landgoederen liggen binnen het landelijk areaal EHS. Dit maakt dat de landgoedeigenaren voor 20% de EHS in hun bezit hebben (Innovatienetwerk, 2012). Deze partij van eigenaren en landschapsliefhebbers biedt daarmee kansen voor de EHS.

### 4.3 Provinciale afwijkingsinstrumenten

Binnen het Overijssels EHS-beleid gelden strikte regels. Ontwikkelen in de EHS is alleen mogelijk wanneer er een ontheffing uit de natuurbeschermingswet (NB-wet) wordt verleend. Deze ontheffing kan door provincie worden verleend wanneer een ontwikkeling in strijd is met het vigerend bestemmingsplan of met de regels omtrent het gebruik van de gronden. Voor ontwikkelingen welke niet passen binnen de gewenste kwaliteiten van natuurkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en beleving van rust, is binnen de EHS geen ruimte. Ook op locaties waar geen bouw mogelijkheden zijn, is ontwikkelen in principe niet mogelijk. Hiervoor kan een uitzondering worden gemaakt wanneer er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, welke niet op een andere manier kan worden gerealiseerd.

Om bepaalde, gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken binnen de EHS, heeft de provincie hiervoor afwijkingsinstrumenten. Deze afwijkingsinstrumenten, door het Rijk ook wel spelregels genoemd, komen voort uit het overkoepelende rijksbeleid voor de EHS. Door de decentralisatie is het toepassen van de saldobenadering en de herbegrenzing voor rekening gekomen van Gedeputeerde Staten. Het toepassen van het compensatiebeginsel is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Hieronder worden de spelregels kort toegelicht.

#### *Nee, tenzij-principe en het compensatieplan*

In het EHS-gebied geldt dat het behoud, herstel en de ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden voorop staat. Ontwikkelingen binnen het EHS-gebied welke niet aansluiten bij de doelstelling zijn toegestaan, mits er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang waar niet op een andere manier aan voldaan kan worden. Daarnaast moeten de negatieve effecten van de ontwikkeling zo goed mogelijk worden beperkt en moet de overgebleven schade, of negatieve effecten, ten minste gelijkwaardig worden gecompenseerd ( Provincie Overijssel, 2009<sup>a</sup>; Provincie Overijssel, 2009<sup>b</sup>). Er is bij ontwikkelingen met significant negatieve effecten voor de omgeving sprake van een verplichting tot een compensatieplan (Ministerie van LNV, 2007). De invulling van het compensatieplan valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeenten moeten het compensatieplan voorleggen aan provincie, die vervolgens goedkeuring kan verlenen.

### Herbegrenzing

In de Omgevingsverordening 2009 staat dat Gedeputeerde Staten in geval van ecologische of sociaal-economische overwegingen kan afwijken van het op kaart vastgestelde gebieden bestemd voor de EHS (Provincie Overijssel, 2009<sup>a</sup>). De conceptbegrenzing van de EHS is in 2008 vastgelegd maar leidend hierbij is flexibiliteit met kwaliteit. Dit wil zeggen dat er mogelijkheden zijn voor de aanpassing van de begrenzing wanneer dit leidt tot een beter resultaat voor de verschillende betrokken belangen en de EHS.

### Saldobenadering

Dit instrument ziet erop toe dat er meer natuur wordt gerealiseerd dan dat verloren is gegaan bij een ontwikkeling (Ministerie van LNV, 2007). Zodat er uiteindelijk sprake is van een gelijkwaardig of positief saldo. In de praktijk wordt binnen de Provincie Overijssel gebruik gemaakt van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving, welke hetzelfde doel beoogd dan de saldobenadering.

## 4.4 De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving



Figuur 2 Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (Provincie Overijssel, 2010)

De spelregels van het Rijk bieden geen kant-klare uitkomst als het gaat om het toestaan van diverse ontwikkelingen. Naast de Omgevingsvisie kent de provincie Overijssel een relatief nieuw instrument; de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Dit instrument vervangt verschillende beleidstukken waaronder het ruimte-voor-ruimte beleid. Het idee achter dit instrument is een balans, zie figuur 2. Een initiatiefnemer vraagt de gemeente om medewerking aan het gewenste particuliere initiatief. De gemeente stemt hiermee in, mits passend binnen de verschillende beleidskaders en de wet- en regelgeving, en vraagt ter compensatie een bijdrage terug welke in balans is met de gevraagde ontwikkeling. De ontwikkeling wordt gewogen vanuit de schaal/impact op de omgeving en de gebiedseigenheid van de ontwikkeling. Daarnaast kan de tegenprestatie worden verkleind wanneer er sprake is van een groot maatschappelijk belang (Overijssel, 2010).

Dit instrument biedt de mogelijkheid voor gemeenten om bij gewenste, maatschappelijke ontwikkelingen een kleinere compensatie te vragen en bij ontwikkeling gericht op het eigen belang een grotere compensatie. Deze balansafweging is een instrument voor gemeenten om ontwikkelingen 'te wegen' maar ook om de keuze voor (de hoogte van) tegenprestaties te onderbouwen. Middels KGO kan de afweging tussen particulier en maatschappelijk belang

---

worden gemaakt en biedt het kansen om, naast de verplichte aanleg van natuur en compensatie vanuit de spelregels, andere (maatschappelijke) doelen te kunnen realiseren vanuit die tegenprestatie. De balans wordt vormgegeven in de onderhandeling tussen de gemeente en initiatiefnemer om samen een realistische balans te creëren. De provincie heeft gedurende het hele proces een controlerende en ondersteunende functie aan de gemeente.

#### 4.5 De rol van provincie Overijssel bij initiatieven in de EHS

De provincie Overijssel heeft een positieve grondhouding tegenover ontwikkelen in de EHS. Reden is dat de provincie op deze manier wil voorkomen dat de EHS “...een groot groen museum wordt waar hekken om heen staan” (M. Klompe, persoonlijke communicatie, 4 april 2013). Juist de initiatieven moeten zorgen voor dynamiek en levendigheid in de EHS. Maar het EHS-beleid, zoals uitgelegd in de Omgevingsvisie 2009, is duidelijk. Ontwikkelen op locaties waar al een mogelijkheid ligt om te ontwikkelen en passend binnen de kernkwaliteiten en de doelstelling van het gebied. Voor gemeenten de belangrijke taak om dit bij de aanvraag van een project duidelijk te maken. Kleine aanpassingen waaronder het aanpassen van het bouwblok is mogelijk omdat dit om ‘snippers van de EHS’ gaat. Maar van afwijken van het beleid is geen sprake. Het gaat hier om het verschuiven van de doelstellingen om gezamenlijk tot de ontwikkeling van het gebied te komen (M. Klompe, persoonlijke communicatie, 4 april 2013). Het beleid blijft gelden maar de provincie wil meedenken aan de voorgenomen maatschappelijke initiatieven.

Het belang van de provincie Overijssel om mee te werken aan maatschappelijke ontwikkelingen heeft te maken met de gebruikelijke tegenprestatie vanuit het EHS-beleid. De richtlijn is dat minimaal 30% van de totale oppervlakte moet op eigen kosten worden omgezet in natuur. Dit kan door het afstaan van de gronden, waar de EHS door Dienst Landelijk Gebied (DLG) wordt gerealiseerd of door zelf natuur te realiseren uit private middelen welke zijn vrijgekomen door bijvoorbeeld de bouw van nieuwe woningen. Bij opbrengsten uit ontwikkelingen wordt het principe gehanteerd dat een deel van de opbrengsten moet terugvloeien in de omgeving.

De provincie wordt vaak vroegtijdig in het proces rondom een maatschappelijk initiatief betrokken. Wanneer de gemeente de ontwikkeling wil toestaan wordt er een ontheffing vanuit de Natuurbeschermingswet aangevraagd, veelal voor een bestemmingsplanwijziging. Waar provincie vroeger goedkeuring moest verlenen aan de wijziging in een bestemmingsplan waar provinciale belangen mee gemoeid waren, kunnen ze nu een zienswijze indienen. Om vertraging in het proces te voorkomen kiezen steeds meer gemeenten voor een apart overleg of wordt het initiatief in het maandelijks overleg met provincie behandeld.

---

## 4.6 Terugblik

Het doel van deze paragraaf is om in beeld te brengen wat de formele beleidsruimte is welke gemeenten hebben als het gaat om maatschappelijke ontwikkelingen binnen de EHS.

Middels een korte terugblik op het voorgaande hoofdstuk worden de belangrijkste punten belicht.

- Kleine ontwikkelingen met aantoonbaar geringe significante effecten op de EHS zijn toegestaan. Voorwaarde hiervoor is wel dat deze ontwikkelingen plaatsvinden op een locatie waar al een bouwmogelijkheid ligt. Ontwikkelen in de ongerepte natuur is niet mogelijk. In de Omgevingsvisie 2009 staat dat ontwikkelingen welke niet bijdragen aan het doel van de EHS worden geweerd. Als uitzondering hierop geldt het nee-tenzij principe wat betekent dat bij een groot maatschappelijk belang, waarvoor geen andere alternatieven zijn, er de mogelijkheid is om af te wijken. Deze ontwikkelingen zijn vaak van provinciaal belang en daarmee van bovenregionaal belang. Bij maatschappelijke initiatieven is hier veelal geen sprake van.
- Ontwikkelen nabij de EHS in de zone met gebiedsperspectief 'veelzijdige gebruiksruimte' wordt als kans gezien voor de realisatie van de EHS. In dit gebied zijn maatschappelijke of economische ontwikkelingen toegestaan, mits ze aansluiten op de doelstelling van de EHS. In deze gebieden probeert provincie op verschillende vlakken mee te denken met de initiatiefnemer. De provincie verleent hier maatwerk waarbij een positieve grondhouding, open communicatie en duidelijke kaders centraal staan, zodat de initiatiefnemer niet voor verassingen komt te staan.
- In het buitengebied van de provincie Overijssel wordt het instrument KGO gebruikt om samen tot een goede balans tussen het particulier en maatschappelijk belang te komen. KGO geeft de mogelijkheid tot maatwerk om de impact en gebiedseigenheid van het initiatief af te zetten tegen het maatschappelijk belang. Bij onvoldoende balans voor het algemeen belang dient de initiatiefnemer aanvullende tegenprestaties te leveren voor de omgeving. Deze tegenprestaties bieden kansen voor de natuur, nieuw of reeds bestaand, waardoor de EHS kan worden versterkt ondanks de rijksbezuinigingen.

# Landgoed Kamplanden

Ontwikkelingsperspectieven

Omgevingsvisie Overijssel

aanduidingen

groene omgeving

1. Zone Ondernemen met Natuur en Water

Zone Ondernemen met Natuur en Water, buiten de EHS waterlopen (Essentiële waterlopen, <RW>waterlichamen en waardevolle kleine wateren)

ecologische hoofdstructuur

testaard

water

natuur

te realiseren (te verwerven en/of te redden)

netto begrensd

bruto begrensd

uitwerkinggebied ontwikkelopgave

Natura 2000

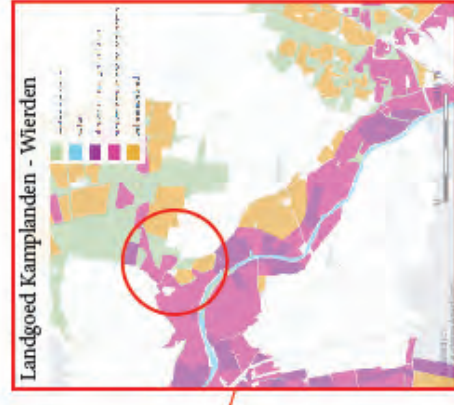
Beeldinformatie dec-2012 w:1299557\_0

0

10km

provincie

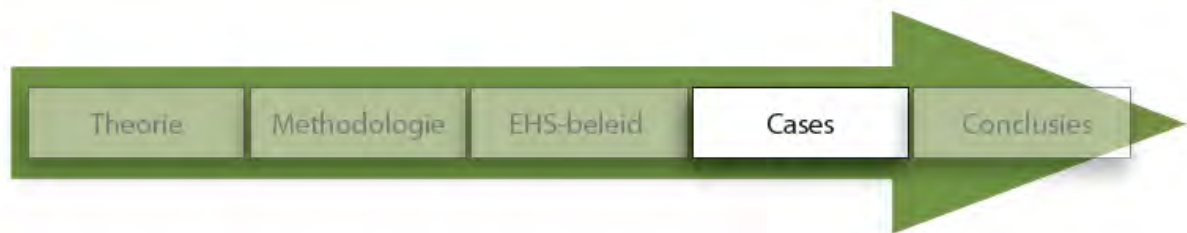
Overijssel



(Bron: Provincie Overijssel, 2009b)



(Bron: Adviesbureau Eelerwoude, 2011)



## 5. Casebeschrijvingen

Hieronder worden de cases van het onderzoek geïntroduceerd en deze worden aan de hand van het theoretisch model geanalyseerd. Later komen de verschillende rollen van de ambtenaren en initiatiefnemers aan bod en worden de cases, op basis van het theoretisch model en de rol van de gemeenten, vergeleken.

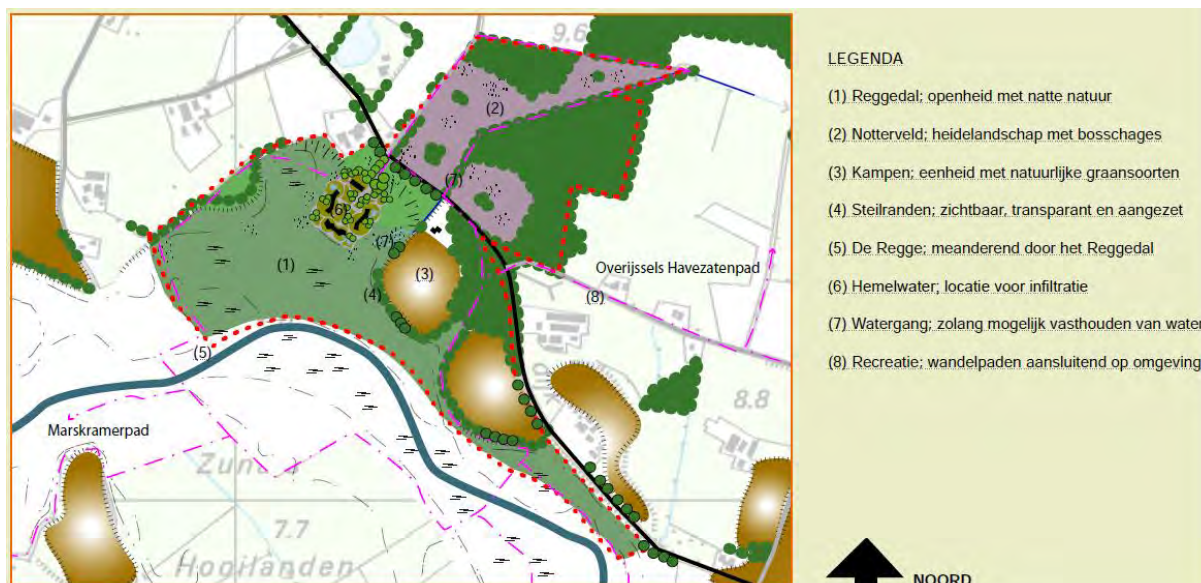
### 5.1. Case omschrijving Landgoed Kamplanden, gemeente Wierden

In de gemeente Wierden is een paar jaar geleden Landgoed Kamplanden gesticht. Dit voormalig agrarisch gebied van 32,5 hectare ligt in het Reggedal en ligt op de kruising van twee ecologische verbindingzones. De aanleiding voor de ontwikkeling van het landgoed heeft te maken met de claim die destijds op het gebied lag als zijnde 'nieuwe natuur' vanuit het EHS-beleid. Aangezien de eigenaren de grond graag zelf in eigendom wilden houden, omdat de grond al vele jaren een familiebezit is, heeft de familie ervoor gekozen het gebied in eigen beheer te ontwikkelen.

Door het stichten van een landgoed ontstond de mogelijkheid om 5 woningen te realiseren vanuit verschillende beleidsstukken, waaronder het nieuwe landgoederenbeleid. Met de opbrengsten van deze woningen kunnen verschillende doelen voor de samenleving worden gerealiseerd. Zo komt er geld vrij om 6 hectare natuur uit private middelen te financieren van de in totaal 13 hectare natuur welke als bijdrage aan de EHS wordt gerealiseerd (Adviesbureau Eelerwoude, 2011). Zo wordt het kruispunt van de ecologische verbindingen ontwikkeld. Daarnaast wordt 90% van het landgoed opengesteld voor publiek, is er de mogelijkheid voor een natuur-educatiecentrum en worden er wandel- en fietspaden aangelegd welke aansluiten op het bestaande Overijsselse netwerk. Als laatste wordt een deel van de grond beschikbaar gesteld voor de doelstellingen in het Regge-gebied, waardoor er meer ruimte komt voor het meanderen van de Regge en voor wateropvang (Overijssel, 2012; Adviesbureau Eelerwoude, 2011).

Aangezien de gemeente bij aanvang van het project nog niet over een Landgoederenregeling beschikte, is dit initiatief een pilot voor de Landgoederenregeling van de gemeente Wierden geweest. Het proces rondom deze ontwikkeling heeft een lange looptijd gekend maar de bestemmingsplanprocedure is afgerond. Het proces kenmerkt zich door veel overleggen met verschillende partijen. Maar ook door een grote financiële onzekerheid door de subsidieregeling natuurbeheer (SN) vanuit de provincie Overijssel en de komst van de economische crisis.

*Afbeeldingen vorige pagina's:* De ligging van Landgoed Kamplanden in de Overijsselse EHS en een impressie van de vijf landgoedwoningen.



**Figuur 3** Inrichtingsschets Landgoed Kamplanden (Adviesbureau Eelerwoude, 2011)

## 5.2 Analyse

Hieronder wordt gekeken naar de het project en in hoeverre dit past binnen het EHS-beleid. Daarna worden kernachtig de onderdelen van het theoretisch model beschreven voor Landgoed Kamplanden. Het gaat hier steeds om de relatie tussen burger en gemeente. Als laatste wordt van alle partijen hun rol en hun bijdragen aan het proces besproken en worden de kansen en knelpunten uit deze case kort belicht.

### 5.2.1 Landgoed Kamplanden binnen het EHS-beleid

De provincie Overijssel heeft een duidelijk belang bij deze ontwikkeling door de ligging van de projectlocatie op het kruispunt van twee ecologische verbindingzones. Om deze reden zijn de initiatiefnemers in 2002 al benaderd door DLG om de gronden te verkopen, waardoor de EHS verder kon worden gerealiseerd. Toen de initiatiefnemers besloten het project in eigen beheer uit te voeren, zijn de mogelijkheden vanuit het EHS-beleid onderzocht. Op de locatie lag een bouwblok waardoor er al ontwikkelingsmogelijkheden waren. Dit bestaande bouwblok is de reden geweest dat de provincie met het project heeft ingestemd, mits de omvang ervan gehandhaafd zou blijven. Uiteindelijk is het bouwblok iets gedraaid, maar deze bouwmogelijkheid is leidend geweest in de onderbouwing van het project. De mogelijkheid om 5 woningen te realiseren komt voort uit verschillende beleidsnotities. Een woning wordt gebouwd in het kader van de Rood-voor-Rood regeling, waar door de sloop van



**Figuur 4** Ligging Landgoed Kamplanden in EHS (Provincie Overijssel, n.d.)

de agrarische bebouwing het recht op een bouwka­vel ontstaat. Een woning geldt als vervan­ging van de bestaande dienst­woning en de overige drie wonin­gen worden gebouwd in het kader van de nieuwe Land­goederen­re­ge­ling van de gemeente Wierden. Het EHS-beleid is leidend geweest in de loca­tie­keuze en de omvang van het project, maar is de invulling afhankelijk geweest van andere gemeentelijke beleidsnotities.

### 5.2.2 Verwachtingen en doelen

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ambities              | De ambitie van de initiatiefnemer is vanaf het begin duidelijk geweest. De initiatiefnemer wou de familiegrond in bezit houden om hier enkele nieuwe woningen te realiseren. Hier staat tegenover dat door de opbrengsten van de bouw van meerdere woningen de omliggende gronden door de initiatiefnemer worden omgezet tot natuur en dat zij hun eigen woning hypotheekvrij kunnen realiseren. De ambities vanuit de gemeente waren bij aanvang van het project weinig concreet. De belangrijkste ambitie met het project was een maatschappelijke meerwaarde voor de omgeving te creëren. De gemeente Wierden beschikte niet over referenties welke konden dienen als voorbeeld. De criteria en inrichting voor de omliggende gronden zijn overgelaten aan DLG om zo de gewenste kwaliteit voor de EHS te behalen. Door het gebrek aan duidelijk beleid waren er geen concrete doelen welke met het project behaald moesten worden, behalve het doel ‘een landhuis van allure passend in het gebied’. Dit is gedurende het proces een zwaarwegende kwaliteitseis geworden vanuit het landgoederenbeleid, omdat dit project als referentie voor volgende projecten moet dienen. En omdat er binnen de gemeenteraad evenals bij andere betrokken partijen de angst heerste of het gewenste kwaliteitsniveau bij particuliere realisatie wel gehaald zou worden. |
| Referenties           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Doelen uit het beleid |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Doel-overeenstemming  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                       | De gemeentelijke ambitie voor een maatschappelijke meerwaarde voor de omgeving, sloot goed aan bij de ambitie van de initiatiefnemers. Na veel overleg heeft de gemeenteraad ingestemd met de bouw van een vijftal woningen waardoor de ambities van beide partijen konden worden gerealiseerd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

### 5.2.3 Vertrouwen en samenwerking

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voorspelbaarheid | Voor een goede samenwerking moet er sprake zijn van vertrouwen. Binnen dit project kent het vertrouwen tussen de initiatiefnemer en de gemeente goede en minder goede tijden. Voornamelijk het gebrek aan concrete doelen en verwachtingen hebben effect gehad op het vertrouwen. Naar mate de verwachtingen van de gemeente duidelijker werden, werd de voorspelbaarheid van de gemeente groter. |
|                  | Het proces kende geen duidelijk go/no-go moment waardoor de initiatiefnemer steeds meer investeerde maar geen zekerheid had over het project. De initiatiefnemer was sterk afhankelijk van de gemeente, wat leidde tot onzekerheid. Deze onzekerheid werd versterkt door de invloed                                                                                                               |

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wederkerigheid         | van de gemeentelijke politiek, dat zij bij twijfel goedkeuring konden onthouden. Ook wel het aspect wederkerigheid. Er was geen zekerheid bij de initiatiefnemer dat alle inspanningen zouden worden beloond. Maar aan de andere kant werd de gemeente ook steeds meer afhankelijk van het project door de financiële investeringen en de (im)materiële bijdragen als ambtelijke tijd. Dit heeft geleid tot een toename in de afhankelijkheid tussen de partijen in het proces. Als gevolg hiervan is er een gedwongen basis voor vertrouwen ontstaan, door de wederzijdse wil om samen tot het gewenste einddoel te komen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Afhankelijkheid        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Bijdragen aan proces   | Zowel de initiatiefnemer als de gemeente heeft verschillende bijdragen geleverd aan het proces. De initiatiefnemer heeft de verplichte onderzoeken en rapporten, die voor de vaststelling van het project noodzakelijk zijn, geleverd. De gemeente heeft voornamelijk verschillende professionele partijen bij elkaar gebracht, ambtelijke tijd beschikbaar gesteld, kosten gemaakt voor het inhuren van onder andere de gemeentelijke stedenbouwkundige en ze heeft de bestemmingsplanprocedure begeleid. Van gelijkwaardigheid is tot op een bepaald niveau sprake geweest. In het begin was er sprake van gelijkwaardig overleg tussen de partijen, maar naar mate het proces vorderde heeft de gemeente meer de kaderstellende en toetsende functie op zich genomen. De initiatiefnemer heeft hierdoor het gevoel gehad dat hij de controle over het project verloor omdat de gemeente de beslissingsbevoegdheid heeft. |
| Gelijkwaardigheid      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Controle-mogelijkheden | Beide partijen zijn gedreven geweest om het beste uit het project te halen omdat het resultaat voor beide partijen een meerwaarde oplevert en omdat beide partijen veel in het proces hebben geïnvesteerd. Deze investeringen betalen zich pas terug als het project wordt gerealiseerd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Gedrevenheid           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

#### 5.2.4 Resultaten en effecten

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Directe effecten         | Het resultaat van de ontwikkeling laat nog op zich wachten aangezien de woningen momenteel in de verkoop staan. Maar als alles wordt gerealiseerd volgens plan zijn de directe effecten voor de omgeving zijn positief. Naast de natuuraanleg wordt de bestemming van de locatie omgezet van een agrarische bestemming naar een woonbestemming. Voor de locatie die gelegen is in het Reggedal betekent dat een indirect positief effect voor onder andere de natuur en bodemwaarden door deze bestemmingsplanwijziging. De eventuele (on)bedoelde effecten zijn nu nog niet zichtbaar omdat het project nog niet gerealiseerd is. |
| Indirect positief effect |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| (On)bedoelde effecten    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Termijn                  | De termijn tot volledige realisatie is afhankelijk van de verkoop van de woningen. Pas dan komt er geld vrij voor de particuliere aanleg van de natuur en andere maatschappelijke onderdelen. De gestelde doelen van de gemeente en de initiatiefnemer zijn in de plannen opgenomen. Of alles ook daadwerkelijk volgens plan wordt gerealiseerd is afhankelijk van de verkoop.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Gestelde doelen          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

---

### 5.3 De rolbeschrijvingen

Hieronder worden kort de verschillende rollen van de verschillende betrokken actoren beschreven. Deze rolbeschrijvingen geven inzicht in de positie van de actoren ten opzichte van elkaar.

#### 5.3.1 Rol van de gemeente Wierden

Bij aanvang van het initiatief beschikte de gemeente Wierden nog niet over een beleidsnotitie voor nieuwe landgoederen. Om de plannen voor het project ergens aan te kunnen toetsten en om bepaalde kaders en criteria mee te kunnen geven vanuit de gemeente, is er voorafgaand aan het project eerst een beleidsnotitie nieuwe landgoederen vastgesteld door de raad. Landgoed Kamplanden heeft als pilotproject voor dit beleid gediend. Dit nieuwe landgoederenbeleid is een verbijzondering van het provinciale nieuwe landgoederenbeleid.

De gemeente Wierden heeft zelf een groot deel van het proces op zich genomen. De gemeente en initiatiefnemer hebben elk bijgedragen aan verschillende onderdelen in het proces. De initiatiefnemer heeft zich vooral bezig gehouden met het opstellen van de eerste plannen en de invulling van het project. De gemeente heeft zich meer bezig gehouden met het procesmatige onderdeel. Bijdragen die de gemeente heeft geleverd zijn het maken van advieskosten, het creëren van politiek draagvlak voor het project, het begeleiden van de bestemmingsplanprocedure, het betrekken van diverse instanties en het zoeken naar overeenstemming tussen de belangenpartijen. Naast de gemeenteambtenaar heeft ook de wethouder belangrijke bijdragen geleverd aan het project. Op het moment dat de SN-subsidie door bezuinigingen bij provincie op losse schroeven kwam te staan, heeft voornamelijk de wethouder zich hard gemaakt om dit plan financieel doorgang te laten vinden bij provincie. Uiteindelijk zijn de middelen beschikt, maar deze onzekerheid heeft een jaar van het proces in beslag genomen.

De rol van de gemeente kan aan het begin van het proces het beste omschreven worden als die van onderhandelaar. In de beginfasen was er voor de initiatiefnemer en de gemeente ruimte om samen te onderhandelen over de inhoud van het project door de weinig concrete kaders uit het beleid. Maar naar mate het project vorderde heeft de gemeente meer kaders en criteria gesteld. De rol van de gemeente is toen veranderd naar die van deskundige. Waarschijnlijk is de reden hiervan geweest dat er bestuurlijke angst heerste rondom particuliere realisatie om het gewenste kwaliteitsniveau te behalen. Na voorgaande minder geslaagde projecten in het verleden, heeft de gemeente hier sterk ingezet op de beeldkwaliteit. Door de grote invloed van onder meer de raad en de andere betrokken partijen, heeft het enige tijd gekost voor er overeenstemming was bereikt over de bebouwing en de verdere inrichting van het plan.

#### 5.3.2 De rol van de initiatiefnemer

De initiatiefnemer heeft in dit proces een dubbele rol gespeeld. In eerste instantie was hij initiatiefnemer en daarmee opdrachtgever. Maar aan de andere kant heeft hij ook een adviserende rol gehad in het proces als architect. Deze beide rollen lieten zich in het proces lastig combineren door de grote emotionele betrokkenheid bij het project. De emoties zijn in de loop van het proces toegenomen door de vertragingen en de effecten van de economische crisis op het project. Het in eerste instantie strijden voor het eigen belang is, naar mate het proces vertraging opliep en financieel onaantrekkelijker werd, een gedwongen

---

belang geworden voor de initiatiefnemer. Dit en het constante gevoel van onzekerheid over een positieve besluitvorming, heeft geleid tot frustraties vanuit de initiatiefnemer. Door deze onzekerheid heeft de initiatiefnemer steeds meer het gevoel gekregen dat hij er alleen voor stond. In deze fase van het proces heeft de initiatiefnemer meer de regie gevoerd om zo druk op het proces uit te oefenen. Maar binnen dit proces waren te veel actoren en factoren betrokken die elk hun effect op het project hebben gehad. De rol van de initiatiefnemer laat zich het beste omschrijven als die van medebeslisser of coproducent in zijn eigen project, door de toename van de kaders en de criteria zowel vanuit de gemeente als vanuit de andere betrokken partijen.

### *5.3.3 Rol van Provincie Overijssel*

De rol van de provincie in het proces was in het begin iets wat afwachtend, maar later spande provincie zich meer in toen het project meer vorm kreeg. Verschillende afdelingen van provincie zaten in een lastige positie toen de natuurbeheer-subsidies op de tocht stonden en Provinciale Staten daar een besluit over moest nemen. Zo ontstonden er onduidelijkheden en frustraties aangezien het project al enige tijd liep en de plannen en berekeningen al rond waren. De rol die de provincieambtenaar in het proces heeft gespeeld is een afzijdige rol. Hij heeft voornamelijk een toetsende en adviserende functie aan gemeenten gehad. De bijdragen die Provincie Overijssel heeft geleverd zijn het beschikbaar stellen van ambtelijke tijd en het adviseren van de gemeente Wierden. De verschillende afdelingen van de provincie die over de natuurinrichting van de EHS gingen, hebben een veel actievere rol gehad. Zij hebben de gemeente voornamelijk geadviseerd en hebben gestreden voor hun eigen belang en visie. De rol van deze partijen wordt hieronder toegelicht.

### *5.3.4 Rol van de overige betrokkenen*

Binnen dit proces zijn verschillende partijen betrokken geweest. Een belangrijke groep, de omwonenden, zijn vroegtijdig in het proces geïnformeerd, door de initiatiefnemers zelf, middels een inloopavond. Dit is een belangrijke bijdrage geweest aan het creëren van maatschappelijk draagvlak in het gebied. Het vroegtijdig verwerven van maatschappelijk draagvlak in de buurt heeft een positief effect gehad op de bestemmingsplanprocedure. Doordat er geen zienswijzen zijn ingediend heeft het project in de bestemmingsplanfase geen vertraging opgelopen.

In het project is geen sprake geweest van betrokken grondeigenaren of beheerders van omliggende gebieden. Wel zijn andere partijen en instanties betrokken geweest, waaronder het waterschap Regge en Dinkel, DLG, het Oversticht en Landschap Overijssel. Deze partijen zijn betrokken of omdat ze belang hebben bij de ontwikkeling of door hun adviserende taak. Deze partijen hebben voor de meeste discussie in het proces geleid. Alle partijen hebben gestreden voor hun eigen belangen en hebben door hun advisering eisen gesteld aan het project. Om samen overeenstemming te bereiken over de juiste balans tussen kwaliteit en de financiële mogelijkheden in een dalende economie, zijn veel overleggen gepleegd. Waar de partijen voornamelijk inbreng hebben geleverd als het gaat om het realiseren van hun eigen doelstellingen binnen het project, hebben weinig partijen zich ook daadwerkelijk hard gemaakt voor het project toen de subsidiëring op de tocht kwam te staan. Dit staat in contrast met het belang dat verschillende partijen hebben bij het project.

---

## 5.4 Knelpunten en Kansen

Hieronder worden kort de opvallende knelpunten en kansen van dit maatschappelijk initiatief weergegeven.

### 5.4.1 Knelpunten

- Vertraging in het proces door onzekerheden rondom de SN-subsidering. De vertraging heeft geleid tot wrijving binnen het proces, maar is een factor welke niet door de gemeente of de initiatiefnemer direct te beïnvloeden was. De gemeente is, net als de provincie, overgeleverd aan de politiek bij dit soort besluiten. Belangrijk voor zowel de verstandhouding tussen gemeente en initiatiefnemer als voor het project, is de actieve rol van de wethouder. Op deze manier heeft de gemeente geprobeerd indirect invloed uit te oefenen op de provinciale politiek. Hierdoor heeft de initiatiefnemer het idee gekregen dat hij er in deze fase niet alleen voor stond.
- In het proces is veel overleg nodig geweest omdat de gemeente geen concrete doelen en kaders heeft gesteld. Door het gebrek aan kaders hebben de betrokken partijen geprobeerd om veel invloed uit te oefenen op het proces door hun eigen visie en belangen te behartigen. Mede door de angst voor een kwalitatief slechte particuliere realisatie, hebben deze partijen, evenals de gemeenteraad, steeds meer eisen gesteld aan het project. Voor de initiatiefnemer heeft dit geleid tot onzekerheid over een positieve besluitvorming vanuit de raad door een gebrek aan voorspelbaarheid. De aanvullende eisen hebben geleid tot een toename van kosten door een langer proces en het aanpassen van de plannen.

### 5.4.2 Kansen

- Door vooraf duidelijke kaders op te stellen waar het project aan moet voldoen, neemt de angst voor een slecht kwaliteitsniveau van particuliere realisatie af. Er worden dan geen eisen tijdens het proces toegevoegd, waarvan in deze tijd maar de vraag is of deze ook financieel haalbaar zijn voor de initiatiefnemer. Zo komt de initiatiefnemer gedurende het proces niet voor verrassingen te staan.
- De gemeente Wierden had het speelveld voor de andere partijen beter kunnen weergeven. Ook had ze meer inzicht kunnen geven in de spelregels van het proces, waardoor de betrokken partijen niet onbeperkt hun eigen visie en belangen konden doordrukken.



# Buitenplaats De Hulst

**Ontwikkelingsperspectieven  
Omgevingsvisie Overijssel**

aanduidingen

**groene omgeving**

1. Zone Ondernemen met Natuur en Water

Zone Ondernemen met Natuur en Water, buiten de EHS waterlopen (Essentiële waterlopen, GRW-waterlichamen en waardevolle kleine wateren)

ecologische hoofdstructuur

bestaand

water

natuur

te realiseren (te verwerven en/of te beïnvloeden)

netto begrensd

bruto begrensd

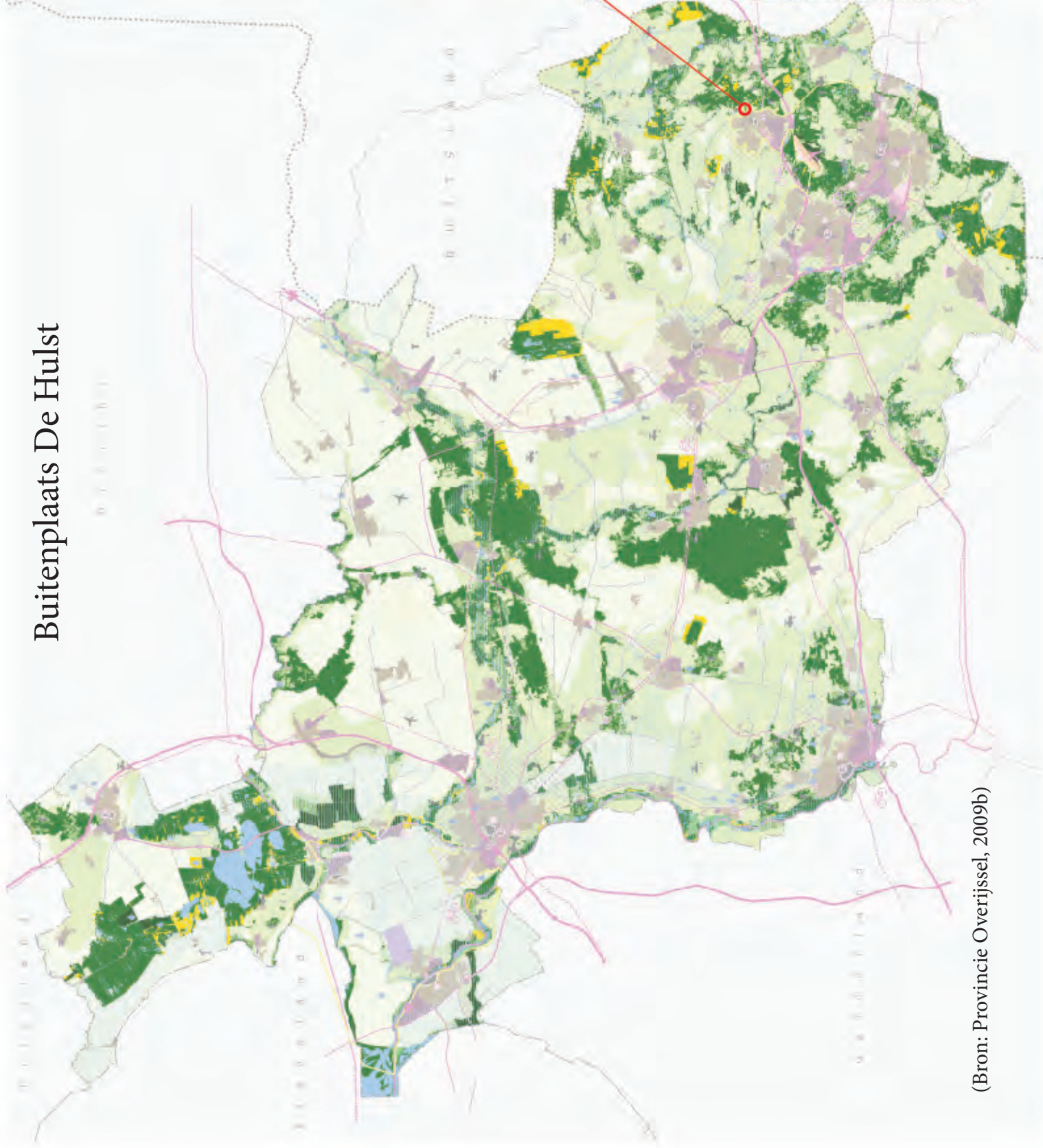
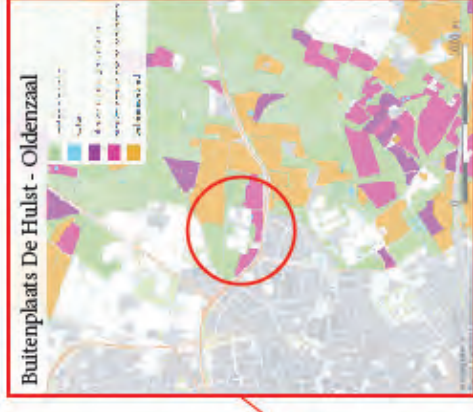
uitwerkingsgebied ontwikkelopgave

Natuur 2000

Buissiteinformatie: dec-2012 w:12393557\_0

0 10km

provincie Overijssel



(Bron: Provincie Overijssel, 2009b)

# Natuurontwikkeling De Hulst Oldenzaal



(Bron: Landgoeddelhulst, 2004)

**Sylvester**  
Natuurontwikkeling Oldenzaal

Oplandgever: Duitse en Hout, Swilink  
Buitenvestend 89  
7531 CZ Oldenzaal  
Bereikt: Natuurontwikkeling - De Hulst - Oldenzaal  
Datum: Juni 2004  
Schale: 1 : 1000

---

Hieronder wordt een beschrijving gegeven van de tweede case uit dit onderzoek; Buitenplaats De Hulst.

### 5.5 Case omschrijving Buitenplaats de Hulst, gemeente Oldenzaal

Buitenplaats de Hulst is een buitenplaats welke in 1919 door de textielfamilie Gelderman is gesticht. Vandaag de dag is een deel van de buitenplaats benoemd rijksmonument. Tot aan de tweede wereldoorlog is de buitenplaats altijd goed onderhouden, maar door de achteruitgang van de textielindustrie raakte de buitenplaats in verval. Toen de familie Smellink de buitenplaats in 2000 in handen kreeg, was de buitenplaats zwaar verwaarloosd. De familie Smellink heeft rond 2001 het eerste contact gemaakt met de gemeente Oldenzaal om samen te zoeken naar nieuwe economische dragers om de buitenplaats te kunnen herstellen en zelfvoorzienend te laten zijn voor de toekomst.

Dit heeft geleid tot de benoeming van de buitenplaats als een van de drie pilot projecten in het Rood-voor-Groen-beleid vanuit de provincie Overijssel. Het doel van deze pilot is om te kijken hoe moet worden omgegaan met landgoederen en buitenplaatsen waar niet meer voldoende financiële middelen zijn om particulier in stand te blijven. Veel partijen zijn bij dit proces betrokken geweest, mede omdat het een rijksmonument is en aan de rand van de Overijsselse EHS ligt. Daarnaast ligt de buitenplaats dicht tegen de Oldenzaalse kern aan en vormt het de verbinding naar de Oldenzaalse stuwwal.

Voor deze buitenplaats is een begroting gemaakt van het aan te leggen en het te herstellen groen. Om dit te kunnen realiseren is gekeken hoeveel opbrengsten vanuit een nieuwe rode drager nodig zijn om dit te financieren. Er is in de loop van het proces in 2003-2004 een ontwikkelingsvisie opgesteld en zijn later de rapporten voor de berekening van het groen en de rode functie hieraan toegevoegd. De kaders en randvoorwaarden zijn door de gemeente Oldenzaal in een eindrapport vertaald, samen met de begrotingen. Dit eindrapport moet als input dienen voor het nog op te stellen bestemmingsplan, waarin de verschillende huidige bestemmingen als agrarische grond worden gewijzigd naar onder andere de bestemming wonen.

Als nieuwe economische drager is gekozen voor het toestaan van maximaal 8 woningen op de buitenplaats die geclusterd zullen worden gebouwd. De reden om te kiezen voor de functie wonen, heeft te maken met de ligging van de buitenplaats. Door de ligging dicht tegen de kern van Oldenzaal is wonen een van de weinige bestemmingen die voldoende financiële middelen oplevert maar relatief weinig overlast veroorzaakt.

Maar het proces is na ruim 10 jaar nog niet afgerond. De planvorming is afgerond en de initiatiefnemer staat nu aan het begin van de bestemmingsplanprocedure. Deze fase zal naar verwachting niet zonder slag of stoot verlopen. Tijdens het hele proces zijn er al problemen met het politiek en maatschappelijk draagvlak. Hier wordt later in dit hoofdstuk meer aandacht aan besteed.

*Afbeelding vorige pagina's:* Ligging van Buitenplaats De Hulst in de Overijsselse EHS en een schets van het natuurontwikkelingsplan voor het herstel van de buitenplaats.

## 5.6 Analyse

Hieronder wordt kernachtig de onderdelen van het theoretisch model beschreven voor Buitenplaats De Hulst. Maar eerst wordt er gekeken naar de passendheid van het initiatief binnen het EHS-beleid.

### 5.6.1 Buitenplaats De Hulst en het EHS-beleid

Buitenplaats de Hulst ligt aan de rand van de EHS. Op de buitenplaats ligt geen bestaand bouwvlak. Toch is er toestemming gegeven voor de bouw van een achttal woningen. De provincie Overijssel is al een paar jaar bezig om landgoederen en buitenplaatsen te stimuleren om nieuwe bronnen van inkomsten te vinden, waardoor deze 'parels' weer in oude glorie hersteld kunnen worden en zo behouden blijven voor de toekomst. In dit project ligt de focus vanuit de provincie meer op het behoud en herstel van de buitenplaats dan op het behoud en de realisatie van de EHS. Dit maakt dat er in dit project geen sprake is geweest van beperkingen vanuit het EHS-beleid of de toepassing van de spelregels vanuit het Rijksbeleid. De ontwikkeling van de historische buitenplaats, welke gedeeltelijk is aangemerkt als rijksmonument, wordt door de provincie van groter belang geacht.



Figuur 5 Ligging projectlocatie in EHS (Provincie Overijssel, n.d.)

### 5.6.2 Verwachtingen en doelen

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ambities             | <p>Aan het begin van het proces hadden zowel de initiatiefnemer als de gemeente Oldenzaal een duidelijk doel voor ogen. Waar de initiatiefnemer de ambities had om een economische drager te realiseren voor de buitenplaats, stelde de gemeente zichzelf als doel dat de buitenplaats opengesteld moest worden voor de stad Oldenzaal. De initiatiefnemer wil een eigen economische drager ontwikkelen waardoor de buitenplaats niet langer afhankelijk is van subsidies en de buitenplaats hersteld kan worden. Voor de gemeente Oldenzaal is de buitenplaats van maatschappelijk belang, mede omdat het een rijksmonument is maar ook omdat de buitenplaats dicht tegen de Oldenzaalse kern aan ligt waardoor de buitenplaats het een uitloopgebied voor de stad is.</p> |
| Doelen uit beleid    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Doel-overeenstemming | <p>Dit project is een pilot project geweest in het kader van het 'Rood-voor-Groen' beleid. Hier is de doelstelling voor de realisatie van groen in ruil voor de ontwikkelingsmogelijk, direct uit het beleid voortgekomen. Dit doel, om groen te realiseren, is ook in overeenstemming met het doel van de initiatiefnemer om de vervallen buitenplaats weer in oude glorie te herstellen. De verwachtingen van beide partijen kwamen al snel overeen door passende ambities. Voor het initiatief op deze buitenplaats was</p>                                                                                                                                                                                                                                              |

## Referenties

maatwerk nodig en de gemeente Oldenzaal beschikte niet over geschikte referenties binnen de gemeente. Vandaar dat de gemeente in het proces zoekende is geweest naar de juiste aanpak.

### 5.6.3 Vertrouwen en samenwerking

#### Voorspelbaarheid

De voorspelbaarheid van beide partijen was groot vanaf het begin van het proces. Reden hiervan is dat beide partijen wisten wat ze wilden realiseren en welke criteria er golden vanuit het beleid. Dit kwam de vertrouwensrelatie tussen de initiatiefnemer en de gemeente ten goede.

#### Afhankelijk

Ook in dit project zijn beide partijen wel afhankelijk van elkaar geweest. De gemeente heeft er belang bij dat de buitenplaats wordt opgeknapt voor de samenleving. Maar de buitenplaats is in eigendom van de initiatiefnemer, wat betekent dat de initiatiefnemer hoge kosten moet maken voorafgaand aan de besluitvorming. De initiatiefnemer is voornamelijk afhankelijk van de gemeente als het gaat om de goedkeuring van het bestemmingsplan en alle tussenliggende besluiten.

#### Wederkerigheid

Het project heeft binnen de gemeente voor veel discussies gezorgd. Voornamelijk de vraag of de buitenplaats wel moet beschikken over een nieuwe financiële drager stond ter discussie, aangezien er subsidies beschikbaar zijn om de buitenplaats in stand te houden. Maar er zijn ook discussies geweest omdat de gemeente vanaf 1985 geen nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden in het buitengebied meer toelaat. Deze discussies hebben bij de initiatiefnemer geleid tot onzekerheid of alle inspanningen wel worden beloond. Dit heeft te maken met het aspect wederkerigheid. De gemeente heeft nauwelijks onzekerheid ervaren of hun investeringen in het proces verloren zouden gaan, omdat de initiatiefnemer veel belang heeft bij het initiatief.

#### Bijdragen aan het proces

Bij de start van het project heeft de gemeente diverse afspraken gemaakt met de initiatiefnemer als basis voor een goede samenwerking met het gewenste resultaat. De gemeente heeft het belang van de maatschappij bij de buitenplaats voor de toekomst geborgd door verkoop of splitsing van de buitenplaats uit te sluiten. Ook mogen de nieuw te bouwen woningen niet worden verkocht waardoor er inkomsten ontstaan die altijd terugvloeien in de buitenplaats. Hierdoor zijn de geldstromen op langere termijn verzekerd waardoor het behoud van de buitenplaats voor de maatschappij is verzekerd. De gemeente heeft verschillende bijdragen geleverd aan het proces waaronder het beschikbaar stellen van ambtelijke tijd voor de overleggen, het voorfinancieren van de ontwikkelingsvisie en het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak. Voornamelijk het vinden van politiek draagvlak is lastig geweest in dit langlopende proces. Een belangrijke reden hiervan is de angst voor precedentwerking waardoor de bestuurders een gedegen motivatie wilden om medewerking te verlenen aan nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden in

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gedrevenheid      | dit gebied. Uit onder andere de afspraken en de bijdragen van de gemeente aan het proces blijkt de gedrevenheid vanuit de gemeente om het project te realiseren. Ook de initiatiefnemer is nog steeds gedreven om het project te realiseren. Deels omdat het idee achter de ontwikkeling, nieuwe inkomsten, noodzakelijk blijft maar ook omdat er al zo veel tijd en geld in het project zit dat er geen weg meer terug is.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Gelijkwaardigheid | Aan het begin van het proces is sprake geweest van gelijkwaardigheid tussen de partijen. Maar later in het proces heeft de gemeente steeds meer de regierol gespeeld om een breed draagvlak onder alle betrokken partijen te creëren, naast de kaderstellende en toetsende functie. De controle-mogelijkheden voor de initiatiefnemer namen toen af. De initiatiefnemer was afhankelijk van zowel de gemeente als van de andere partijen, om het initiatief te realiseren met breed draagvlak. Opvallend binnen dit langlopende proces is dat de ideeën van de initiatiefnemer vanuit het eerste plan nauwelijks gewijzigd, ondanks de problemen in eerste instantie om maatschappelijk en politiek draagvlak te vinden. |

#### 5.6.4 Resultaten en effecten

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Onbedoelde effecten   | Het resultaat van dit project is nog niet zichtbaar, al is al wel begonnen met de eerste herstelwerkzaamheden op de buitenplaats (TC Tubantia, 2013). Van (on)bedoelde effecten is dan ook nog geen sprake. Het project zit nu in de fase dat de bestemmingsplanprocedure kan worden opgestart. Deze fase kan opnieuw grote onzekerheden met zich meebrengen als het gaat om de goedkeuring van de gemaakte plannen. Zienwijzen kunnen leiden tot een nog langer proces waardoor de termijn tot aan de uitvoering onzeker blijft.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Termijn van resultaat |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Gestelde doelen       | Als het project wordt gerealiseerd zoals staat beschreven in de visie voor de buitenplaats wordt er aan het merendeel van de gestelde doelen, vanuit beide partijen, tegemoet gekomen. Waar de initiatiefnemer straks, naar alle waarschijnlijkheid, de mogelijkheid krijgt tot de bouw van woningen, wordt de buitenplaats opengesteld en wordt de natuur hersteld en onderhouden voor de toekomst. Naast de bestemmingsplanprocedure is de economie een belangrijk negatief indirect effect op het initiatief geweest. De opbrengsten vanuit de woningbouw dienen voor de financiering van het groen. Omdat de opbrengsten van het rood niet meer van hetzelfde niveau zijn als aan het begin van het project en vertraging reëel is, kan dit leiden tot financiële onzekerheden wat effect heeft op de gemaakte plannen. |
| Indirect effect       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Directe effecten      | Maar wanneer zowel de rode als de groene ontwikkelingen zijn afgerond, zijn de directe effecten voor de omgeving positief. Door het toestaan van de relatief rustige bestemming wonen, kan de buitenplaats worden hersteld en misschien worden uitgebreid. De rode ontwikkeling is daarmee in balans met de groene ontwikkeling. Zeker gezien de lange termijnverplichtingen, die de initiatiefnemer met dit project is aangegaan, zoals de instandhouding en de openstelling, belangrijk zijn voor de buitenplaats en de samenleving.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

---

## 5.7 De rolbeschrijvingen

Hieronder worden, net als bij de vorige casebeschrijving, de rollen van de verschillende betrokken actoren belicht.

### 5.7.1 Rol van de gemeente Oldenzaal

De gemeente Oldenzaal stond bij aanvang van dit project positief tegenover het idee om buitenplaats De Hulst nieuw leven in te blazen middels een nieuwe economische drager. Maar door de ligging van de buitenplaats dicht tegen de stadskern, is woningbouw de enige passende functie. Het project stuitte op zowel maatschappelijke als politieke tegenstand. Reden hiervan is dat woningbouw al jaren wordt geweerd uit het buitengebied. Daarnaast heerste er weerstand en onwetendheid bij de gemeenteraad over de mogelijkheden voor het herstellen van de buitenplaats. Veel raadsleden vonden het financiële probleem van de buitenplaats een zaak van de eigenaar, omdat er in hun ogen voldoende subsidies zouden zijn om alles te op te knappen en te onderhouden. Het creëren van zowel maatschappelijk als politiek draagvlak is een belangrijke maar tijdrovende klus geweest voor de gemeenteambtenaren.

Ook de vele overleggen met andere partijen als de Rijksdienst voor cultureel erfgoed, DLG, het Oversticht en de provincie Overijssel, heeft veel tijd gekost. Om samen tot een integraal plan te komen waar elke partij zich in kan vinden, is er een werkgroep opgesteld die door middel van schetsen en het voeren van overleg tot een plan komen. In de werkgroep is de rol van de gemeente voornamelijk die van onderhandelaar geweest omdat de gemeente haar eigen belangen naar voren heeft gebracht. Maar naar mate het proces vorderde heeft de gemeente meer de rol van deskundige op zich genomen. In deze fase heeft de gemeente meer de regie gevoerd omdat er een gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak was en de gemeente nauw moest samenwerken met de provincie. Deze taken zijn niet weggelegd voor de initiatiefnemer zelf, waardoor de gemeenteambtenaren hier een belangrijke rol hebben vervuld. De bijdragen die de gemeente heeft geleverd aan dit project zijn het voorfinancieren van het ontwikkelingsplan, het investeren in veel ambtelijke tijd, ondersteuning aan de initiatiefnemer en het creëren van maatschappelijk en politiek draagvlak.

Opvallend is wel dat er momenteel weer een rolwisseling gaande is waar de initiatiefnemer weer meer de regie op zich moet nemen en de overheid meer de rol van verbinder op zich wil nemen. Reden hiervan is dat de gemeente Oldenzaal de bestemmingsplanprocedure aan de initiatiefnemer overlaat als zijnde opdrachtgever. Hiermee trekt de overheid zich terug en krijgt de initiatiefnemer weer de regie over zijn eigen project.

### 5.7.2 De rol van de initiatiefnemer

De initiatiefnemer heeft in eerste instantie de regie in het project genomen en is uit eigen beweging naar de gemeente Oldenzaal gestapt om de mogelijkheden voor de buitenplaats te bespreken. Aanleiding voor het initiatief is de ideologie om de buitenplaats weer in oude glorie te herstellen. Het betrekken van de omwonenden is door de initiatiefnemer zelf gedaan. Bij het eerste overleg met de gemeente had de initiatiefnemer al zelfstandig een ontwikkelingvisie opgesteld aan de hand waarvan de onderhandelingen zijn begonnen.

---

Doordat het project een pilot project vanuit de provincie Overijssel is geworden, hebben de overheden in dit project een grote rol gespeeld en daarmee ook de regie gevoerd. Binnen de pilotwerkgroep kan de rol van de initiatiefnemer het beste omschreven worden als 'projectlid' van zijn eigen project. Er was sprake van een grote mate van onzekerheid door een gebrek aan controlemogelijkheden bij de initiatiefnemer. Deze onzekerheid werd veroorzaakt door de grote politieke bemoeienis en het gebrek aan zowel politiek als maatschappelijk draagvlak. Het creëren van draagvlak is een taak voor de gemeentebesturen, wat er in dit geval toe heeft geleid dat de initiatiefnemer minder geneigd was om aan het project te blijven trekken. Nu, aan het begin van de bestemmingsplanprocedure, wacht er een nieuwe rol voor de initiatiefnemer als opdrachtgever.

### *5.7.3 Rol van Provincie Overijssel*

De provincie Overijssel is nauw betrokken geweest bij de planvorming van dit project, omdat het een provinciaal pilot-project voor buitenplaatsen in Overijssel is. Bijdragen vanuit de provincie bestonden uit het beschikbaar stellen van ambtelijke tijd en financiële middelen om te leren hoe er in de toekomst moet worden omgegaan met de aanvraag van burgerinitiatieven op landgoederen. Tijdens het gehele proces is er één aanspreekpunt bij provincie geweest, wat resulteerde in goede communicatie tussen de partijen. De rol van de provincie Overijssel is voornamelijk ondersteunend geweest aan de gemeente Oldenzaal en indirect aan de initiatiefnemer.

### *5.7.4 Rol van de overige betrokkenen*

Het project heeft al lange tijd te kampen met een gebrek aan maatschappelijk draagvlak. De Stichting behoud stuwwal Oldenzaal is een groep van verenigde burgers, wie zich tegen de ontwikkelingen op de Hulst keren omdat het de cultuurhistorische waarde van de buitenplaats zou aantasten (Tubantia, 2007<sup>d</sup>).

Omdat De Hulst een rijksmonument is, zijn er veel verschillende partijen bij dit proces betrokken geweest, zoals het Oversticht, DLG en de Rijksmonumentendienst. Het vinden van overeenstemming verliep in dit proces soepel door de vooraf gestelde kaders en de gezamenlijke schetssessies. Toch heeft de inbreng van alle partijen geleid tot veel overleggen omdat ieder zijn eigen visie wil inbrengen. Ook de slechte interne communicatie binnen deze partijen heeft een negatief effect gehad op het proces. Zo werden reeds besloten punten weer bediscussieerd of werden eerder gemaakte afspraken veranderd.

Opvallend in het proces zijn de discussies over de subsidiëring geweest. In eerste instantie vond de gemeenteraad dat er genoeg subsidies beschikbaar zijn om de buitenplaats te hertstellen en onderhouden. Later in het proces zijn de subsidiemogelijkheden weer een punt van discussie geweest maar toen door de stichting Behoud van Particuliere Historische Buitenplaatsen (PHB). PHB beweerde dat een nieuwe economische drager niet nodig was omdat er verschillende subsidiemogelijkheden zouden zijn. Maar volgens de gemeente Oldenzaal en Overijssels Particulier Grondbezit (OPG) komt de buitenplaats hiervoor niet in aanmerking en zijn de subsidies bovendien niet toereikend. Uiteindelijk heeft de late tussenkomst van PHB geleid tot een uitstel van het gemeenteraadbesluit (Tubantia, 2007<sup>a</sup>; Tubantia, 2007<sup>b</sup>; Tubantia, 2007<sup>c</sup>). De onduidelijkheden rondom de subsidies hebben in dit project geleid tot de nodige vertraging, zowel door de vele discussies als door het gebrek aan politiek draagvlak in de eerste fasen.

---

## 5.8 Knelpunten en Kansen

Als afsluiting van deze case wordt een overzicht gemaakt van de belangrijkste knelpunten in dit project en de belangrijkste kansen voor een volgend project.

### 5.8.1 Knelpunten

- Door een gebrek aan het managen van het proces, vanuit de gemeente, was er onduidelijkheid over het nut en de noodzaak van de voorgenomen ontwikkeling bij de gemeenteraad en hebben de andere betrokken partijen geprobeerd om veel invloed uit te oefenen op het proces. Door de benodigde afstemming met alle betrokken partijen en het creëren van politiek draagvlak, heeft de gemeente een grotere rol moeten spelen dan ze aanvankelijk hadden gedacht. Hierdoor heeft de gemeente meer tijd in het project moeten steken en zijn de kosten hoog opgelopen.
- In dit project zijn er onduidelijkheden geweest over de mogelijkheden en de toereikendheid van subsidies. Deze onduidelijkheden hebben tot vragen uit de gemeenteraad geleid en zelfs, na inbreng van de stichting PHB, tot een uitstel van het raadsbesluit wat het proces verder heeft vertraagd.

### 5.8.2 Kansen

- Een kans voor een volgend project is om de bal meer bij de initiatiefnemer te laten liggen, nadat de gemeente een goede procesplanning heeft gemaakt. Op deze manier kunnen de kosten voor zowel gemeente als initiatiefnemer worden gedrukt. Een duidelijke procesplanning geeft het verloop van het proces weer en wanneer de beslismomenten zijn. Zo kan de initiatiefnemer beter het proces leiden en weten de andere partijen ook beter waar ze aan toe zijn. Maar uit dit project komt goed naar voren dat bepaalde taken niet zijn weggelegd voor de initiatiefnemer en dat gemeenteambtenaren deze taken op zich moeten nemen. Er blijft altijd sprake van een bepaalde taakverdeling tussen de gemeente en de initiatiefnemer wat ertoe leidt dat gemeenten geen afzijdige rol kunnen vervullen.

## 5.9 Casevergelijking

Naar aanleiding van de casebeschrijvingen in de vorige paragraaf worden de cases hieronder kort met elkaar vergeleken. Dit gebeurt op basis van de aspecten van het theoretisch model. In de tweede paragraaf worden de rol en de bijdrage van de beide gemeenten vergeleken door zowel de rol van de ambtenaren als die van de bestuurders te bespreken.

### 5.9.1 Vergelijk op basis van het theoretisch model

Het theoretisch model biedt in deze paragraaf de basis voor het vergelijk van de cases. Om overlap met het vorige hoofdstuk te voorkomen wordt hier uitsluitend gericht op de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten en de ervaringen van de initiatiefnemers. Deze staan hieronder beknopt weergegeven.

### Doelen en verwachtingen

|                             |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ambities</b>             | <i>Gemeente Wierden</i>                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatschappelijke meerwaarde via landgoed</li> <li>• Ambitie gegroeid tijdens het proces om een goed referentieproject te realiseren</li> </ul> |
|                             | <i>Gemeente Oldenzaal</i>                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Openstelling historische buitenplaats</li> <li>• Herstel van de historische buitenplaats</li> </ul>                                            |
|                             | <i>Initiatiefnemers</i>                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het ontwikkelen van woningen, waarmee maatschappelijke doelen gefinancierd kunnen worden</li> </ul>                                            |
| <b>Referenties</b>          | In beide gemeenten geen referentieproject voor handen aan de hand waarvan de initiatieven getoetst konden worden                                |                                                                                                                                                                                         |
| <b>Doelen uit beleid</b>    | <i>Gemeente Wierden</i>                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landgoederenbeleid met als doel 'landhuis met allure' vanuit het beeldkwaliteitsperspectief</li> </ul>                                         |
|                             | <i>Gemeente Oldenzaal</i>                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rood-voor-Groen beleid met als doel het herstel van de buitenplaats en de aanleg van groen uit de rode functie wonen</li> </ul>                |
| <b>Doel-overeenstemming</b> | De doelen van de gemeenten en de initiatiefnemers komen in beide projecten niet overeen, maar de doelen zijn vervlochten tot een integraal plan |                                                                                                                                                                                         |

### Samenwerking en vertrouwen

|                         |                           |                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voorspelbaarheid</b> | <i>Gemeente Wierden</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen overzicht in het proces en onduidelijke kaders vanuit het beleid, met als gevolg beperkte voorspelbaarheid</li> </ul>                                                                                                         |
|                         | <i>Gemeente Oldenzaal</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen overzicht in het proces en een gebrek aan maatschappelijk en politiek draagvlak, met als gevolg beperkte voorspelbaarheid</li> </ul>                                                                                          |
|                         | <i>Initiatiefnemers</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grote voorspelbaarheid door duidelijke ambities en doelen uit het principeverzoek</li> </ul>                                                                                                                                       |
| <b>Afhankelijkheid</b>  | <i>Gemeente Wierden</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toenemende afhankelijkheid van de initiatiefnemer door de realisatie van maatschappelijke aspecten via particulier geld</li> <li>• Toenemende afhankelijkheid door de grote gemeentelijke investeringen in tijd en geld</li> </ul> |
|                         | <i>Gemeente Oldenzaal</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toenemende afhankelijkheid van de initiatiefnemer door de realisatie van maatschappelijke aspecten via particulier geld</li> <li>• Toenemende afhankelijkheid door de grote gemeentelijke investeringen in tijd en geld</li> </ul> |
|                         | <i>Initiatiefnemers</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterk afhankelijk van de gemeente door hun beslissingsbevoegdheid, omdat een positief besluit onthouden kan worden bij gebrek aan draagvlak</li> </ul>                                                                             |
| <b>Wederkerigheid</b>   | <i>Gemeente Wierden</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grote zekerheid dat de gemeentelijke investeringen in het project worden beloond omdat de initiatiefnemer zelf ook grote investeringen heeft gedaan</li> </ul>                                                                     |
|                         | <i>Gemeente Oldenzaal</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grote zekerheid dat de gemeentelijke investeringen in het project worden beloond omdat de initiatiefnemer een groot belang heeft bij het project</li> </ul>                                                                        |
|                         | <i>Initiatiefnemers</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onzekerheid of de investeringen worden beloond door onduidelijkheid over doelen en kaders waar het project aan moet voldoen vanuit de gemeente</li> </ul>                                                                          |

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bijdragen aan proces</b>  | <i>Gemeente Wierden</i>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ondersteuning met ambtelijke tijd, financiële middelen, het bij elkaar brengen van alle partijen en het proces begeleiden.</li> </ul>                                                              |
|                              | <i>Gemeente Oldenzaal</i>                                                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ondersteuning met ambtelijke tijd, financiële middelen en het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak.</li> </ul>                                                                        |
|                              | <i>Initiatiefnemers</i>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Het opstellen van de eerste plannen bij aanvang van het project en inbreng leveren in de invulling van het project</li> </ul>                                                                      |
| <b>Gelijkheid</b>            | In de beginfase was sprake van gelijkheid, door de intensieve samenwerking en afstemming tussen gemeente en initiatiefnemer. Later in het proces is de gelijkheid afgenomen door de kaderstellende en toetsende rol van de gemeente, waardoor de initiatiefnemer afhankelijk werd van de gemeente |                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Controlemogelijkheden</b> | <i>Gemeente Wierden</i>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toename van controlemogelijkheden door de kaderstellende en toetsende rol en de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid</li> </ul>                                                                    |
|                              | <i>Gemeente Oldenzaal</i>                                                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toename van controlemogelijkheden door de kaderstellende en toetsende rol en de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid</li> </ul>                                                                    |
|                              | <i>Initiatiefnemers</i>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Afname van controlemogelijkheden gedurende het proces door een toenemende afhankelijkheid van de gemeente en overige betrokken partijen en instanties voor draagvlak</li> </ul>                    |
| <b>Gedrevenheid</b>          | <i>Gemeente Wierden</i>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toename van de gedrevenheid in het proces door de realisatie van maatschappelijke opgaven met particulier geld</li> <li>Toename gedrevenheid door de gedane gemeentelijke investeringen</li> </ul> |
|                              | <i>Gemeente Oldenzaal</i>                                                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toename van de gedrevenheid in het proces door de realisatie van maatschappelijke opgaven met particulier geld</li> <li>Toename gedrevenheid door de gedane gemeentelijke investeringen</li> </ul> |
|                              | <i>Initiatiefnemers</i>                                                                                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Toename van de gedrevenheid in het proces door de hoge investeringen</li> <li>Toename van de gedrevenheid door de verslechterende economische situatie</li> </ul>                                  |

| <b>Effecten en resultaten</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>(In)directe effecten</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Een direct positief effect van de projecten op de omgeving door de aanleg van natuur en het herstel van de waterwegen</li> <li>Een direct positief effect van de projecten op de samenleving door de realisatie van maatschappelijke voorzieningen</li> <li>Een indirect positief effect van de projecten op de omgeving door de bestemmingswijziging van agrarisch naar wonen. Dit leidt tot een kwaliteitstoename voor de natuur en een betere bodemkwaliteit</li> </ul> |
| <b>(On)bedoelde effecten</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen (on)bedoelde effecten in beide projecten omdat de projecten nog niet gerealiseerd zijn</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|                              |                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gestelde doelen</b>       | <i>Gemeente Wierden</i>                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In het project worden de doelen 'maatschappelijke meerwaarde' en 'landhuis met allure' vanuit de beeldkwaliteit gerealiseerd</li> <li>• Onzekerheid tot de realisatie van het project of het een geschikt referentieproject is</li> </ul> |
|                              | <i>Gemeente Oldenzaal</i>                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Openstelling van de buitenplaats is opgenomen in het plan</li> <li>• Het herstel van de buitenplaats is opgenomen in het plan en wordt momenteel al mee begonnen</li> </ul>                                                               |
|                              | <i>Initiatiefnemers</i>                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aan het doel om woningen te realiseren wordt in beide plannen voldaan</li> </ul>                                                                                                                                                          |
| <b>Termijn van resultaat</b> | In beide projecten is de termijn tot aan het uiteindelijke resultaat onduidelijk. Het resultaat is afhankelijk van de verkoop van de woningen, waarmee de overige aspecten gefinancierd worden |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

### 5.9.2 Overeenkomsten tussen beide projecten op basis van het theoretisch model

- Beide gemeenten hadden geen overzicht over het proces en hebben bij aanvang van het project geen concrete eisen gesteld waar de projecten aan moesten voldoen. Het gevolg hiervan is geweest dat zowel de initiatiefnemers als de gemeenten geen inzicht hebben gehad in de termijn van het proces en het uiteindelijke eindresultaat. Maar hierdoor is er ook onduidelijkheid geweest over het speelveld en de spelregels voor alle betrokken partijen. Dit heeft ertoe geleid dat alle betrokken partijen hebben gestreden voor hun belangen en visies, waardoor er veel overleggen nodig zijn geweest om samen tot een breed gedragen plan te komen.
- Voor een goede samenwerking is vertrouwen nodig. Maar de initiatiefnemer is sterk afhankelijk van de kaderstellende en toetsende functie van de gemeente in het proces, waardoor van gelijkheid tussen de partijen nauwelijks sprake is. Ook is de initiatiefnemer afhankelijk van de positieve besluitvorming vanuit de gemeente, door de grote financiële investeringen in het proces zonder uitzicht op een positief besluit. Van wederkerigheid is aan de initiatiefnemers kant geen sprake. Zij weten niet zeker of hun bijdragen aan het proces beloond zullen worden met een positieve besluitvorming, die de realisatie van hun project mogelijk maakt. Deze aspecten van het begrip vertrouwen laten zien dat er geen sprake is van volledig vertrouwen tussen de partijen en dit heeft effect op de samenwerking.

---

## 5.10 De rol en bijdrage van de gemeente binnen de het proces

De beide gemeenten hebben binnen het proces een bepaalde rol gespeeld en verschillende bijdragen geleverd. Door de rol van zowel de bestuurders als de ambtenaren te bespreken kunnen conclusies worden getrokken over hun rol en bijdragen aan het proces.

### 5.10.1 De rol van de gemeente Wierden

#### *Bestuurders*

De wethouder van de gemeente Wierden heeft een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het nieuwe landgoed op het moment dat de provinciale subsidies voor de aan te leggen natuur op losse schroeven kwamen te staan. Daarnaast is voornamelijk de gemeenteraad nauw betrokken geweest bij de vorming van het beleid rondom dit pilotproject. De rol van de bestuurders in dit project zeker niet afzijdig te noemen. Maar door het gebrek aan duidelijk en eenduidig beleid over nieuwe landgoederen, heeft de gemeenteraad geen concrete eisen gesteld waar het project aan moest voldoen. Het gevolg hiervan is geweest dat de criteria in de loop van het proces door de gemeenteraad zijn gevormd, om zo het kwaliteitsniveau van het project alsnog te waarborgen. Dit heeft geleid tot veel overleggen en het aanpassen van het ontwerp om de eisen vanuit de raad door te vertalen in het project.

#### *Ambtenaren*

De gemeenteambtenaar heeft in dit proces in eerste instantie de rol van onderhandelaar vervuld, om samen met de initiatiefnemer te onderzoeken wat de mogelijkheden waren. Samen met de initiatiefnemer is er in eerste instantie de opzet voor het plan ontwikkeld.

Maar de rol van de gemeente is in de loop van het proces veranderd. De rol van onderhandelaar is later in het proces verschoven naar de rol van deskundige. Door de twijfels vanuit de gemeenteraad, over het te behalen kwaliteitsniveau van de particuliere realisatie, zijn in de loop van het proces steeds meer eisen toegevoegd. Door deze nieuwe eisen zijn veel overleggen nodig geweest om met alle partijen tot een plan te komen welke hieraan voldoet. In deze rol is de gemeenteambtenaar kaderstellend geweest en heeft zij het plan kritisch getoetst aan deze gevormde criteria. In deze latere fasen is er minder ruimte geweest voor de initiatiefnemer met zijn ideeën.

---

### *5.10.2 De rol van de gemeente Oldenzaal*

#### *Bestuurders*

Binnen het proces rondom buitenplaats De Hulst hebben de bestuurders een passieve rol gespeeld. Door deze afzijdige rol heeft voornamelijk de gemeenteraad veel vragen gehad rondom het project, op het moment dat diverse besluiten genomen moesten worden. Door de afzijdige rol van de bestuurders is veel tijd nodig geweest om politiek draagvlak te vinden voor de gemaakte keuzes in het proces.

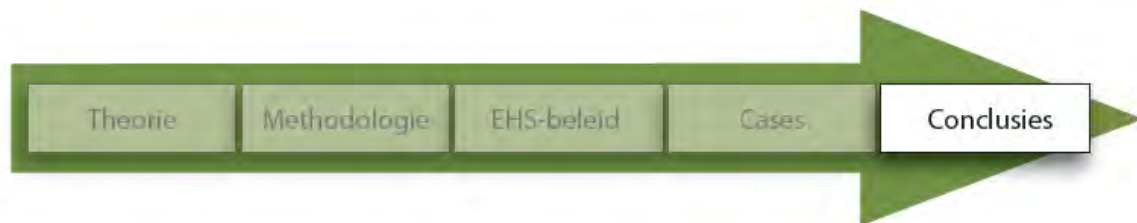
#### *Ambtenaren*

De betrokken ambtenaren bij dit proces hebben de rol van onderhandelaar gespeeld. De gemeente Oldenzaal beschikte al over rood-voor-groen beleid en heeft samen met de initiatiefnemer, binnen de beleidskaders, gekeken naar de mogelijkheden voor het plan wat de initiatiefnemer al had opgesteld.

Naar mate het proces vorderde heeft de gemeente een belangrijkere rol gekregen. Reden hiervan is dat het project werd aangewezen als pilot-project waardoor er meer moest worden overlegd met overige partijen waaronder provincie Overijssel, wat veel tijd van het proces in beslag heeft genomen. De gemeente is in deze fase een kaderstellende en toetsende instantie geworden om aan de eisen en de kaders uit het geldende beleid te voldoen. De rol van de gemeente is in deze fase veranderd van een onderhandelende rol tussen gemeente en initiatiefnemer, naar een meer deskundige rol in de relatie gemeente en de provincie.

### *5.10.3 Overeenkomsten in beide projecten ten aanzien van de rol van de gemeenteambtenaren en bestuurders*

- In beide projecten is er sprake geweest van bemoeienis vanuit de gemeenteraad. De reden hiervan is dat de bestuurders niet voldoende betrokken zijn geweest bij het proces, waardoor eerder gemaakte keuzes opnieuw verdedigd moesten worden en de raad middels het stellen van criteria heeft geprobeerd te sturen op het project.
- In beide cases heeft de gemeente haar rol zien veranderen van een samenwerkingspartner /onderhandelaar naar een meer deskundige rol. Reden hiervan is dat de gemeente naast samenwerkingspartner ook de kaderstellende en toetsende instantie is die zich gebonden weet aan haar eigen en ander overheidsbeleid. Deze taken, het adviseren van de initiatiefnemer, het toetsen van het project en het tegen elkaar afwegen van het algemeen en particulier belang, zijn lastig gelijktijdig te vervullen. Hierdoor hebben de gemeenteambtenaren in de loop van het proces een andere rol ten opzichte van de initiatiefnemer moeten innemen. Deze rolverandering heeft in beide cases een negatief effect op de vertrouwensrelatie tussen de gemeente en de initiatiefnemer gehad.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden zowel de deelvragen als de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord aan de hand van de resultaten uit het onderzoek. Ook worden er, aan de hand van de gestelde conclusies, aanbevelingen gedaan aan gemeenten hoe om te gaan met maatschappelijke initiatieven binnen de EHS.

### 6.1 De hoofdvraag

De resultaten van het onderzoek en de antwoorden op de deelvragen hebben geleid tot het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek en de daaruit afgeleide aanbevelingen voor de gemeenten.

#### ***Wat is de effectieve rol en bijdrage van de gemeente aan de realisatie van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?***

De effectieve rol van de gemeente aan een maatschappelijk initiatief is die van deskundige. In de eerste fasen vervult de gemeente de rol van onderhandelaar door met de initiatiefnemer te kijken naar de mogelijkheden voor het maatschappelijk initiatief vanuit het beleid. Binnen de beleidsruimte wordt onderhandeld over de invulling van het project en de tegenprestaties. In deze rol probeert de gemeente haar eigen belangen en haar visie in te brengen.

Maar door de toenemende complexiteit van het proces en door de inbreng van verschillende actoren en de invloed van diverse factoren op het proces, moet de gemeenteambtenaar de rol van deskundige spelen. Een belangrijke reden is dat de gemeente de kaders van het beleid moet uitzetten om het speelveld aan te geven, de kaderstellende functie. Maar de gemeente moet ook controleren of het project voldoet aan de eisen vanuit het beleid en of het past binnen de beleidskaders, de toetsende functie. Daarnaast komt deze rol van deskundige ook naar voren in de sturing van het proces. Door de complexiteit van het proces is een goede processturing belangrijk om een breed gedragen plan te ontwikkelen. In de rol van deskundige houdt de gemeente de regie over het proces en probeert gaandeweg zowel politiek als maatschappelijk draagvlak te creëren.

Beide taken, zowel de kaderstellende en toetsende functie als het creëren van draagvlak, zijn belangrijke gemeentelijke bijdragen aan het proces rondom een maatschappelijk initiatief. Deze taken zijn door een gebrek aan expertise en zorgvuldigheid niet voor initiatiefnemers weggelegd. Andere effectieve bijdragen van gemeenten aan de realisatie van een maatschappelijk initiatief zijn; (vormen van) financiële bijdragen, het beschikbaar stellen van ambtelijke tijd ter ondersteuning van de initiatiefnemer, het betrekken van externe partijen en de integrale afweging tussen het algemeen en het particulier belang.

---

## 6.2 Deelvragen

### *6.2.1 Wat is de formele beleidsruimte voor een maatschappelijk initiatief binnen de EHS gezien vanuit het Overijssels EHS-beleid?*

De formele beleidsruimte voor een maatschappelijk initiatief in de Overijsselse EHS staat beschreven in de Omgevingsvisie 2009 en de Omgevingsverordening 2009.

(Maatschappelijke) initiatieven binnen de EHS moeten aan verschillende eisen voldoen vanuit de Omgevingsvisie. Leidend bij de realisatie van een initiatief is dat deze moet aansluiten bij de doelstelling van het betreffende gebied in de EHS en de algemene kernkwaliteiten als natuurkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en beleving van rust. Initiatieven welke niet passen binnen de doelstelling van de EHS worden niet toegelaten. Daarnaast moet er voor de realisatie van een maatschappelijk initiatief al een ontwikkelingsmogelijkheid op de locatie zijn. Het ontwikkelen van initiatieven in de ongerepte natuur of landschap is niet mogelijk. Wanneer initiatieven, welke niet voldoen aan de bovenstaande punten, toch gewenst zijn binnen de EHS, kunnen de spelregels vanuit het rijksbeleid worden ingezet. Deze zijn doorvertaald in de Omgevingsverordening 2009. Bij de onderzochte maatschappelijke initiatieven is de impact van het project op de omgeving zo klein, dat de Omgevingsverordening de ontwikkeling toestaat door de toepassing van maatwerk waardoor de spelregels achterwege kunnen blijven.

### *6.2.2 Wat is de invloed van de provincie Overijssel op het proces rondom een maatschappelijk initiatief binnen de EHS (de informele beleidsruimte)?*

De provincie Overijssel heeft een relatief grote invloed op het proces rondom een maatschappelijk initiatief in de EHS. Vanuit het EHS-beleid heeft de provincie Overijssel een positieve grondhouding tegenover maatschappelijke initiatieven. Om deze maatschappelijke initiatieven binnen de EHS van de grond te krijgen, ondersteunt de provincie de gemeente tijdens het proces. Zo helpt de provincie de gemeente bij het bepalen van de juiste balans tussen het particulier en algemeen belang, aan de hand waarvan de tegenprestaties worden bepaald.

Maar de provincie heeft ook een toetsende functie ten aanzien van het Overijssels EHS-beleid. Zo kan de provincie een ontheffing verlenen op basis van de NB-wet, wanneer het bestemmingsplan aangepast moet worden. En ze kan deze ontheffing ook onthouden wanneer niet wordt voldaan aan de bepalingen uit de Omgevingsverordening. Maar de provincie kan ook later in het proces ingrijpen, door het indienen van een zienswijze in de bestemmingsplanprocedure. Om vertragingen in het proces te voorkomen, wordt de provincie veelal in een vroeg stadium door de gemeente bij een maatschappelijk initiatief betrokken.

### *6.2.3 Wat zijn de rollen welke de gemeente heeft toegepast in het proces rondom het maatschappelijk initiatief binnen de EHS?*

Uit beide cases komt naar voren dat de gemeenten allebei de rol van onderhandelaar, in de eerste fase, en de rol van deskundige, in de latere fasen, hebben vervuld.

De gemeente heeft zich in de eerste fase van het project onderhandelend opgesteld tegenover de initiatiefnemer. Deze rol kenmerkte zich door een open houding naar het

---

initiatief, waarna de gemeente en de initiatiefnemer de mogelijkheden in het beleid hebben onderzocht. In deze fase hebben de beide gemeenten ook gekeken naar geschikte compensatiemogelijkheden en dit, in overleg met de initiatiefnemer, in concept vastgelegd. De gemeente is in deze fase onderhandelaar omdat zij handelt vanuit haar eigen belang en haar eigen visie.

Later in het proces moet de gemeente en de initiatiefnemer, samen met alle andere betrokken partijen, tot een breed gedragen plan komen. In de rol van deskundige hebben de gemeenten het gevormde plan getoetst aan het gemeentelijk beleid en het EHS-beleid. Op deze manier is gecontroleerd of het project past binnen de gestelde eisen en het vigerend beleid. Naast deze toetsende functie hebben de gemeenten in de rol van deskundige een processturende rol gehad. De gemeenten hebben beide processen zo gestuurd dat er breed politiek en maatschappelijk draagvlak is ontstaan. Dit draagvlak is gecreëerd door voorlichting over het project, veel overleg tussen alle betrokken partijen en discussies met onder andere de gemeenteraden. De gemeente is in deze fase deskundige geweest omdat zij vanuit haar expertise de regierol in het proces heeft gehad.

#### ***6.2.4 Wat was de invloed van de overige grondeigenaren en beheerders op het proces rondom het maatschappelijk initiatief binnen de EHS?***

Van invloed van overige grondeigenaren en beheerders is in beide cases geen sprake geweest, omdat zij niet betrokken zijn geweest bij de bestudeerde cases. De invloed van de overige betrokken partijen en instanties op het initiatief zijn in het onderzoek wel onderzocht. De invloed van (adviserende) partijen en instanties op het proces is voornamelijk vertragend geweest. Veel instanties hebben geprobeerd hun eigen belangen en visies in de projecten door te vertalen. Door gedetailleerde advisering vanuit verschillende experts ontstonden tijdens het proces nieuwe eisen waar de projecten aan moesten voldoen. Daarnaast zijn de projecten ook vertraagd door de problemen rondom de interne afstemming binnen de instanties. Het wisselen van contactpersonen en de betrokkenheid van diverse afdelingen van dezelfde instantie bij het project, hebben geleid tot miscommunicatie. Met als gevolg dat reeds besloten punten weer ter discussie stonden of afdelingen het onderling niet eens waren over de genomen beslissingen. Dit heeft geleid tot veel overleggen in het proces.

#### ***6.2.5 Welke dilemma's ondervinden gemeenten in het proces rondom een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?***

De gemeenten ondervinden een aantal dilemma's in het proces rondom maatschappelijke initiatieven. Een belangrijk dilemma voor gemeenten is het dilemma tussen een faciliterende rol en een kaderstellende en toetsende rol. Gemeenten hebben belang bij burgers die participeren binnen de EHS door middel van maatschappelijke initiatieven. Door investeringen van privaat geld in de omgeving, kunnen ecologische doelen alsnog worden gerealiseerd ondanks de bezuinigingen. Daarom proberen gemeenten zich steeds faciliterender op te stellen, burgers te activeren en om initiatieven zo goed mogelijk te laten verlopen. Maar gemeenten hebben naast deze adviserende en ondersteunende rol aan de burger, ook een toetsende en kaderstellende rol voor het algemeen belang aan de hand van beleid. Deze constante spagaat tussen burger en beleid maakt samenwerking en vertrouwen tussen de gemeente en de burger lastig.

---

Daarnaast ondervinden de gemeenten het dilemma tussen particuliere realisatie en de kwaliteitsborg. Dit is een dilemma in het vertrouwen tussen overheid en burger. Gemeenten hebben belang bij particuliere realisatie door de bezuinigingen. Maar bij de overheid leeft er de angst dat het kwaliteitsniveau van maatschappelijke initiatieven te laag is door een gebrek aan expertise bij de burger. Er heerst onzekerheid in het vertrouwen van de gemeente in de burger. Dit leidt tot de vraag bij gemeenten of maatschappelijke initiatieven wel wenselijk zijn.

Als laatste dilemma voor gemeenten is het de keuze tussen maatschappelijke initiatieven en strikt en eenduidig beleid. Gemeenten werken graag mee aan maatschappelijke initiatieven maar dit vraagt om maatwerk. De toepassing van maatwerk sluit niet aan bij strikt en eenduidig beleid. Door de toepassing van maatwerk wordt de afweging om een project toe te staan minder objectief. Dit leidt tot een vergroting van de kans op precedentwerking. Voor gemeenten is het goed motiveren voor het toestaan van een dergelijk maatschappelijk initiatief, tot stand gekomen door maatwerk, noodzakelijk om beschuldigingen van subjectiviteit en de kans op precedentwerking te verkleinen.

#### ***6.2.6 Wat kunnen gemeenten beter doen/anders doen, gezien vanuit hun rol en bijdrage, rondom het proces van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?***

Gemeenten kunnen vanuit hun huidige rol en de bijdragen die zij nu leveren, het speelveld en de spelregels van het proces rondom maatschappelijke initiatieven beter weergeven.

Het geven van duidelijke spelregels over het verloop van het proces rondom een maatschappelijk initiatief in de EHS, leidt tot duidelijkheid over het proces. Uit dit onderzoek komt naar voren dat gemeenten geen duidelijke planning hebben voor het proces van een initiatief en zichzelf daardoor ook geen deadline stellen. Het weergeven van duidelijke spelregels bij aanvang van het project kan helpen om alle partijen hun plaats in het proces te wijzen en de verwachtingen te managen. Zo wordt het voor iedereen duidelijk wanneer inbreng mogelijk is, welke gevolgen dat heeft voor het project maar ook wanneer de beslismomenten zijn. Zo wordt voorkomen dat verschillende beslissingen later nogmaals herzien moeten worden of bepaalde aspecten steeds onderwerp van discussie blijven. Dit vereist een procesplanning waarbij duidelijkheid vanuit het EHS-beleid en eventueel ander gemeentelijk beleid belangrijk zijn. Deze procesplanning heeft als doel inzicht te geven in het verloop het proces. Het opstellen van een dergelijke procesplanning geeft de gemeente en de initiatiefnemer inzicht in het proces en geeft houvast voor alle betrokken partijen tijdens het proces.

Ook kunnen gemeenten duidelijker de kaders van het speelveld binnen het proces weergeven. Veel partijen, waaronder de betrokken instanties en de initiatiefnemer, weten niet goed waar het project aan moet voldoen en wat de gestelde doelen vanuit de gemeente of het beleid zijn. Het vooraf stellen van duidelijke kaders helpt alle partijen om inzicht te krijgen in het uiteindelijk beoogde resultaat. Door vooraf intern overleg te voeren over de criteria waar het project aan moet voldoen, naast het betreffende beleid, en door intern de doelen vanuit de gemeente voor het project te bepalen, ontstaat daar later geen onduidelijkheid over. Op deze manier weet zowel de initiatiefnemer als de andere betrokken partijen en de gemeenteraad waar het project aan moet voldoen en waar het project aan zal

---

worden getoetst. Voor de gemeenteraad geeft het meer zekerheid over de kwaliteitsborg van het project. Door het vaststellen van een 'programma van eisen' wordt een go/no-go moment in het proces ingebouwd. Voor de initiatiefnemer geeft dit programma van eisen houvast en wordt hij voorbereid op de eventuele kosten. De initiatiefnemer en de gemeente kunnen dan elk beslissen of het project haalbaar is, zowel binnen het beleid als financieel, of het project naar deze eisen gerealiseerd kan worden.

#### ***6.2.7 Hoe beïnvloedt de rol en bijdrage het proces bij de realisatie van een maatschappelijk initiatief binnen de EHS?***

De gemeentelijke rol van onderhandelaar in de eerste fasen van het project zijn de basis voor een goede samenwerkingsrelatie tussen gemeente en initiatiefnemer. In deze fasen waarin wordt onderhandeld, zijn de gemeente en initiatiefnemer gelijkwaardige partijen. Beiden kunnen hun eigen belangen en visies inbrengen in het project. Gemeentelijke bijdragen als (financiële) ondersteuning aan de initiatiefnemers, geeft de initiatiefnemers de mogelijkheid om de maatschappelijke initiatieven op te starten.

In de rol van deskundige staat de gemeente steeds meer voor het algemeen belang. Deze rol kenmerkt zich ook door de kaderstellende en toetsende functies van de gemeente. Door deze functies is er minder sprake van gelijkwaardigheid in het proces tussen gemeente en initiatiefnemer. In deze rol neemt de gemeente ook de processturing op zich. Door intensief overleg met betrokken partijen en instanties en de (gemeentelijke) politiek, probeert de gemeente tot een breed maatschappelijk en politiek draagvlak te komen. Doordat de regierol binnen deze deskundige rol meer bij de gemeente ligt, nemen de controlemogelijkheden voor de initiatiefnemer af. De toenemende ongelijkheid en afnemende controlemogelijkheden voor de initiatiefnemer leiden tot onzekerheid over de vertrouwensrelatie. Wat weer effect heeft op de samenwerking binnen het proces tussen initiatiefnemer en gemeente.



---

## 6.3 Aanbevelingen

Uit de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan voor gemeenten in Overijssel die zich bezighouden met maatwerktrajecten rondom maatschappelijke initiatieven in de EHS. Deze aanbevelingen worden hieronder kort en puntsgewijs weergegeven.

- **Het opstellen van een ‘programma van eisen’ geeft duidelijkheid in de beginfase**  
Gemeenten stappen veelal zonder duidelijke criteria en doelen in het proces van een maatschappelijk initiatief. Het gevolg hiervan is dat zowel de gemeente als de initiatiefnemer niet weten waar het resultaat uiteindelijk aan moet voldoen. Het opstellen van een programma van eisen, die door intern overleg binnen de gemeente wordt gevormd, helpt als toetsingskader voor het initiatief zowel tijdens het proces als bij de besluitvorming. Dit programma van eisen wordt vanuit onder andere het EHS-beleid, eventueel ander gemeentelijk beleid maar ook vanuit aanvullende eisen uit de gemeenteraad gevormd. Er ontstaat voor de initiatiefnemer dan een duidelijk go/no-go moment waarop hij kan beslissen of hij wil en kan voldoen aan de gestelde eisen en het geeft de initiatiefnemer meer zekerheid over de steun vanuit de gemeente wanneer het project aan de eisen voldoet.
- **Een betere procesplanning geeft inzicht in het speelveld**  
Gemeenten hebben zelf vaak geen idee welke stappen er moeten worden ondernomen in het proces, hoe het proces zal gaan verlopen en binnen welke termijn het maatschappelijk initiatief kan worden gerealiseerd. Door een procesplanning te maken wordt inzicht gegeven in de verschillende fasen van het project, de beslismomenten en wanneer welke partij haar inbreng kan leveren op in het proces. Zo weet elke partij wanneer zij inbreng kan leveren, wat ermee wordt gedaan en wanneer er een beslissing valt over die fase van het project. Een goede procesplanning voorkomt een herhaling van discussies over punten waarover eerder overeenstemming is bereikt en voorkomt dat besluiten heroverwogen moeten worden na nieuwe inbreng. Ook wordt er met de planning een deadline gesteld waar alle partijen naar toe kunnen werken om gezamenlijk tot realisatie van het maatschappelijk initiatief te komen.
- **Een actieve rol voor de wethouder bij maatschappelijke initiatieven**  
Uit de cases blijkt dat het creëren van politiek draagvlak lastig is, aangezien de bestuurders niet betrokken worden bij het proces. Daardoor zijn zij vaak niet op de hoogte van de gevoerde overleggen en hoe bepaalde compromissen of ideeën tot stand zijn gekomen. De wethouder kan hierin een rol vervullen. Het actief betrekken van een wethouder kan, door zijn politieke invloed op de gemeenteraad, beter politiek draagvlak creëren. Gemeenteambtenaren zouden de wethouder actief moeten betrekken bij verschillende overleggen en presentaties, zodat de wethouder meer feeling krijgt met het project waardoor hij dit later beter kan overbrengen op de gemeenteraad.

---

## 6.4 Reflectie

In deze paragraaf wordt het voorgaande onderzoek kritisch bekeken. Zo worden de tekortkomingen van het onderzoek besproken en de redenen hiervan.

Om de rol en de bijdrage van de gemeenten te analyseren is het theoretisch model uit 'Burgers en Landschap deel 5' gebruikt. Dit theoretisch model is gebaseerd op de sociale systeem theorie van Luhmann (1995). Deze theorie bleek tijdens het onderzoek goed te passen bij de onderzochte cases. De communicatie tussen de verschillende systemen in deze complexe wereld maakt het lastig elkaar te begrijpen omdat er geen sprake is van een gezamenlijk referentiekader. Dit leidt tot onzekerheid over de samenwerking en het vertrouwen tussen de gemeente en de initiatiefnemer, wat in de onderzochte cases naar voren kwam.

Het theoretisch model richt zich voornamelijk op de aspecten vertrouwen en samenwerking. Het theoretisch model geeft houvast om het proces rondom maatschappelijke initiatieven te analyseren. Maar het gebruik van het theoretisch model bleek ook beperkingen te hebben voor het onderzoek. De aspecten bleken lastig objectief te onderzoeken. Deels omdat sommige aspecten moeilijk te operationaliseren zijn, maar ook omdat de onderzochte cases nog niet volledig afgerond zijn. Hierdoor zijn de gemeente en de initiatiefnemer nog te afhankelijk van elkaar om kritische uitspraken te doen over elkaars rol en bijdrage aan het proces. Daarom voorzien de interviews ook in een zelfreflectie op hun eigen rol en bijdrage aan het proces. Maar voor het onderzoek betekent dit dat er geen volledige openheid is gegeven over de samenwerking en het vertrouwen tussen de partijen, waardoor misschien geen volledig beeld van de samenwerking en het vertrouwen in de cases is gegeven.

Naast het theoretisch model gebaseerd op de sociale systeemtheorie zou de theorie in dit onderzoek verder worden aangevuld met de theorie over interactieve beleidsvorming en de bijbehorende participatieladder van Pröpper. Maar door een gebrek aan overtuigende, objectieve informatie om voor een bepaalde bestuursstijl te kiezen en een tekort aan onderzoekstijd, is het onderzoek beperkt tot de rol en bijdragen van gemeenten aan maatschappelijke initiatieven. Deze beperking van het onderzoek, waardoor nu gebruik wordt gemaakt van een theorie, heeft geleid tot het aanpassen van een aantal onderzoeksvragen en het beperken van de hoofdonderzoeksvraag en de doelstelling. Deze wijziging in de theorie heeft ook effect gehad op de tweede ronde van de Delphi-methode. In deze ronde zijn reacties gevraagd op diverse stellingen rondom bestuursstijlen. Deze reacties zijn nu van mindere waarde voor het onderzoek.

Als laatste heeft zich een kleine wijziging voorgedaan ten opzichte van het voorgestelde conceptueel model. In het conceptueel model werd verondersteld dat overige grondeigenaren en beheerders invloed hebben op de maatschappelijke initiatieven. In de bestudeerde cases speelden deze partijen geen rol. Daarvoor in de plaats is in het onderzoek wel aandacht besteed aan de rol en de bijdragen van andere betrokken partijen en instanties waaronder DLG, Landschap Overijssel en het Oversticht.

Ter afsluiting wordt aandacht besteed aan de veronderstelling dat gemeenten maatschappelijke initiatieven beter kunnen faciliteren. Dit betekent niet dat gemeenten daar momenteel niet in slagen, maar uit het onderzoek komt wel naar voren dat de processen geoptimaliseerd kunnen worden. Uit beide cases komt naar voren dat zich gemeenten zich bewust zijn van hun ondersteunende rol en de initiatiefnemer graag faciliteren waar mogelijk.

---

## Bibliografie

- Aarts, N., & Van Woerkum, C. (2010). *Strategische communicatie; principes en toepassingen*. Tweede druk. Assen: Van Gorcum.
- Adviesbureau Eelerwoude. (2011). *Ontwikkelingsplan Landgoed Kamplanden*. Vinddatum 28-05-2013, [http://www2.wierden.nl/robeheer/56FCF55F-39A2-465C-AE77-E29C68CB58D0/tb\\_NL.IMRO.0189.BP2010000041-ON01\\_1.pdf](http://www2.wierden.nl/robeheer/56FCF55F-39A2-465C-AE77-E29C68CB58D0/tb_NL.IMRO.0189.BP2010000041-ON01_1.pdf)
- Alterra. (2011). *Empirisch onderzoek naar de relatie tussen mens - natuur/groen*. Vinddatum 14-02-2013, <http://edepot.wur.nl/176836>
- Arnouts, R., Kamphorst, D., Arts, B., & Van Tatenhove, J. (2012). *Innovatieve governance voor het groene domein; Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen*. Vinddatum 7-02-2013, <http://edepot.wur.nl/222719>
- Bade, T., Smid, G., & Houben, S. (2011). *De natuur verdient beter; De ecologische hoofdstructuur als kans*. Arnhem: Triple E Productions.
- De Bakker, H., Van Koppen, C., & Vader, J. (2007). *Het groene hart van burgers; het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid*. Vinddatum 13-02-2013, <http://edepot.wur.nl/40416>
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm; procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma .
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Innovatienetwerk. (2012). *Waardevol Groen*. Tweede druk. Utrecht: Innovatienetwerk.
- Landgoeddehulst. (n.d.) *Natuurontwikkelingsplan de Hulst*. Vinddatum 30-05-2013, <http://www.landgoeddehulst.nl/4.html>
- Landschap Overijssel. (2012). De EHS, een blijvend succes? *Natuurlijk Overijssel*, 3, pp. 9-11.
- Luhmann, N. (1974). *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*.  
In R. Learmans (Ed.) *Sociale systemen bestaan; een kennismaking met het werk van Niklas Luhmann* (pp. 39-40). Acco, Leuven.
- Luhmann, N. (1966). *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. In R. Learmans (Ed.) *Sociale systemen bestaan; een kennismaking met het werk van Niklas Luhmann* (pp. 9-25). Acco, Leuven.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Help een burgerinitiatief*. Vinddatum 14-02-2013, [http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden\\_burgerparticipatie/Waaier\\_HelpEenBurgerinitiatief.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/Waaier_HelpEenBurgerinitiatief.pdf)

- 
- Ministerie van EL&I. (2011). *Burgers en Landschap; deel 5*. Vinddatum 14-02,  
[http://content.alterra.wur.nl/webdocs/internet/corporate/prodpubl/boekjesbrochures/B enL\\_DEEL\\_5\\_LR.PDF](http://content.alterra.wur.nl/webdocs/internet/corporate/prodpubl/boekjesbrochures/B enL_DEEL_5_LR.PDF)
- Ministerie van LNV. (2007). *Spelregels EHS; beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS*. Vinddatum 18-03-2013,  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/08/20/spelregels-ehs.html>
- Ministerie van VROM. (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21ste eeuw*. Vinddatum 26-02-2013,  
[www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p\\_file\\_id=14008](http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=14008)
- Ministerie van VROM. (n.d.). *De meerwaarde van beleid met burgers*. Vinddatum 28-03-2013, via <http://soc.kuleuven.be/io/participatie/ned/beleidmetburgers.pdf>
- Overbeek, MMM., Somers, B.N., Vader, J. (2008). *Landschap en burgerparticipatie*. Vinddatum 04-04-2013,  
<http://edepot.wur.nl/36583>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2003). *Planologische bescherming in de EHS*. Vinddatum 28-03-2013,  
[http://www.pbl.nl/publicaties/2003/Planologische\\_bescherming\\_in\\_de\\_EHS\\_\\_Toenemende\\_druk\\_door\\_intensivering\\_\\_rode\\_\\_functies\\_in\\_natuur](http://www.pbl.nl/publicaties/2003/Planologische_bescherming_in_de_EHS__Toenemende_druk_door_intensivering__rode__functies_in_natuur)
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2008). *Ontwikkelingen in natuurgebieden*. Vinddatum 18-03-2013, <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500402004.pdf>
- Planbureau voor de leefomgeving. (2009). *Natuurbalans 2009*. Vinddatum 3-02-2013,  
<http://www.pbl.nl/publicaties/2009/natuurbalans>
- Planbureau voor de leefomgeving. (2012). *Balans van de leefomgeving 2012*. Vinddatum 3-02-2013, <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2012/>
- Provincie Overijssel (2009). Kaarten Omgevingvisie. Vinddatum 30-05-2013,  
<http://gisopenbaar.overijssel.nl/website/omgevingsvisie/omgevingsvisie.html>
- Provincie Overijssel. (2009<sup>a</sup>). *Omgevingsverordening Overijssel*. Vinddatum 18-03-2013,  
[http://www.overijssel.nl/loket/provinciale/omgevingsverordening\\_overijssel\\_2009](http://www.overijssel.nl/loket/provinciale/omgevingsverordening_overijssel_2009)
- Provincie Overijssel. (2009<sup>b</sup>). *Omgevingsvisie Overijssel*. Vinddatum 4-03-2013,  
<http://www.overijssel.nl/thema%27s/ruimtelijke-ontwikke/omgevingsvisie-0/>
- Provincie Overijssel. (2010). *Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving; ruimtelijke kwaliteitsprincipes toepassen in de praktijk van de ruimtelijke ordening in Overijssel*. Zwolle: Molenberg Media.
- Provincie Overijssel. (2012). *Landgoed Kamplanden Wierden*. Vinddatum 15-04-2013,  
<http://www.overijssel.nl/thema%27s/ruimtelijke-ontwikke/ruimte-kwaliteit/voorbeeldenbank/voorbeelden/landgoed-kamplanden/>

- 
- Provincie Overijssel. (2013<sup>a</sup>). *Ontwerp Omgevingsverordening*. Vinddatum 4-03-2013, <http://www.overijssel.nl/thema%27s/ruimtelijke-ontwikke/omgevingsvisie-0/actualisatie/>
- Provincie Overijssel. (2013<sup>b</sup>). *Ontwerp Omgevingsvisie Overijssel*. Vinddatum 4-03-2013, <http://www.overijssel.nl/thema%27s/ruimtelijke-ontwikke/omgevingsvisie-0/actualisatie/>
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid*. Derde, herziene druk. Bussum: Coutinho.
- Rijksoverheid. (2013). *Ecologische Hoofdstructuur*. Vinddatum 6-03-2013, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/ecologische-hoofdstructuur>
- TC Tubantia. (2013). *Herstel de Hulst begonnen*. Vinddatum 27-04-2013, <http://www.tubantia.nl/regio/oldenzaal/herstel-de-hulst-begonnen-1.3689269>
- Tubantia, T. (2007<sup>a</sup>). *College vindt PHB geen partij inzake de Hulst*. Vinddatum 27-04-2013., <http://www.tubantia.nl/regio/oldenzaal/college-vindt-phb-geen-partij-inzake-de-hulst-1.2469067>
- Tubantia, T. (2007<sup>b</sup>). *De Hulst van raadsagenda gehaald*. Vinddatum 27-04-2013, <http://www.tubantia.nl/regio/oldenzaal/de-hulst-van-raadsagenda-gehaald-1.2442326>
- Tubantia, T. (2007<sup>c</sup>). *Stichting PHB wil discussie over de hulst van de agenda halen*. Vinddatum 27-04-2013, <http://www.tubantia.nl/regio/oldenzaal/stichting-phb-wil-discussie-over-de-hulst-van-de-agenda-halen-1.2438146>
- Tubantia, T. (2007<sup>d</sup>). *Teloorgang kroonjuweel als plan herontwikkeling Hulst doorgaat*. Vinddatum 27-04-2013, <http://www.tubantia.nl/regio/oldenzaal/teloorgang-kroonjuweel-als-plan-herontwikkeling-hulst-doorgaat-1.2485141>
- Van Assche, K., & Leinfelder, H. (2008). Nut en noodzaak van een kritische planologie. *Ruimte en Planning*, 28, pp 28-38. Vinddatum 28-02-2013, <https://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&recordId=428414&fileId=448876>
- Van den Bos, K. (2011). *Vertrouwen in de overheid; wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is*. Vinddatum 18-03-2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/03/01/vertrouwen-in-de-overheid.html>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde druk. Den Haag: Lemma.
- Woestenburg, M., & Klijn, J. (2011). *Wisselend getij*. Vinddatum 3-02-2013, <http://edepot.wur.nl/214538>

---

## Bijlage 1 Overzicht deelnemers interviews en Delphi-methode

### *Interviews*

| <b>Naam geïnterviewde</b>              | <b>Datum interview</b> | <b>Functie</b>                                             |
|----------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------|
| Mevr. M. Klompe                        | 4 april 2013           | Medewerker Beleidsuitvoering Provincie Overijssel          |
| Mevr. D. Den Blanken                   | 28 maart 2013          | Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening Gemeente Wierden    |
| Dhr. F. van Es & Dhr. J. Oude Avenhuis | 22 april 2013          | Beleidsmedewerkers Ruimtelijke Ordening Gemeente Oldenzaal |
| Dhr. E. Stevens                        | 16 april 2013          | Adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling Adviesbureau Eelerwoude  |
| Dhr. H. Smellink                       | 23 april 2013          | Eigenaar van buitenplaats De Hulst in Oldenzaal            |

### *Deelnemers Delphi-methode*

| <b>Naam</b>       | <b>Functie</b>                                                                                 |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mevr. S. van Hell | Medewerker Beleidsuitvoering provincie Overijssel                                              |
| Mevr. Y. Weustink | Beleidsmedewerker Ecologie en Landschap gemeente Enschede                                      |
| Dhr. N. Drent     | Senior adviseur Grond bij Dienst Landelijk Gebied                                              |
| Mevr. T. Fokkema  | Teamleider en senior adviseur Adviesbureau Eelerwoude                                          |
| Dhr. G. Fikken    | Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening gemeente Hellendoorn                                    |
| Dhr. P. Hermens   | Landschapsarchitect bij IAA Stedenbouw-Landschap en deeltijd werkzaam bij Landschap Overijssel |

---

## Bijlage 2 Interviewguide cases

### *Inleiding*

- Voorstellen
- Toelichten doel en vraagstelling onderzoek
- Vragen geluidsopname

### **Informatie case**

- Reden ontwikkeling
- Wiens initiatief
- Doel ontwikkeling

---

### *Start van het proces*

### **Houding gemeente**

- Verwachting
- Doelen
- Verwachte knelpunten

---

### *Tijdens het proces*

### **De relatie tussen de gemeente en de initiatiefnemer**

- Houding gemeente ten opzichte van de initiatiefnemer aan het begin van het proces?
- Relatie gemeente-burger tijdens het proces?
- Juridische overeenkomsten\contracten gesloten of een meer informele samenwerking?

### **Samenwerking tussen de gemeente en de initiatiefnemer**

- Wat was de rol van de initiatiefnemer?
- Is de rol van de initiatiefnemer in de loop van het proces veranderd?
- samenwerking gemeente-burger (belangen en invloed)

### **Samenwerking met de provincie Overijssel**

- Rol van provincie?
- Rol van het EHS-beleid in het proces?
- Samenwerking gemeente-provincie (belangen en invloed)

### **Samenwerking met de overige partijen als grondeigenaren en beheerders**

- Rol van andere partijen?
- Samenwerking gemeente-overige partijen (belangen en invloed)

---

### *Na het proces*

### **Het resultaat van de ontwikkeling**

- Is alles al gerealiseerd?
- Voldaan aan vooraf gestelde verwachtingen?  
Waarom wel\niet?
- Voldaan aan voorafgestelde doelen?  
Waarom wel\niet?

### **De (te verwachten) effecten van de ontwikkeling op de omgeving**

- Acceptabel?
-

---

## *Zelfreflectie*

### **De rol van de gemeente in het proces rondom de ontwikkeling**

- wat was de rol van de gemeente?
- Welke (im)materiële bijdragen heeft de gemeente geleverd aan het proces?
- Was er sprake van een spagaat voor de gemeente? (initiatief en beleid)

### **Knelpunten in het proces gezien de rol en de bijdrage van de gemeente**

Had de gemeente hier iets aan kunnen doen?

### **Kansen voor de gemeente gezien de rol en bijdrage van de gemeente**

Wat zou de gemeente de andere keer anders doen?

### **Algemeen tevreden over het resultaat als gemeente zijnde?**

---

## *Afsluiting*

- Toevoegingen
- Bedanken

---

## Bijlage 3 Interviewgide provincie Overijssel

### *Inleiding*

- voorstellen
  - Inleiding onderzoek,doelen vraagstelling onderzoek
  - Akkoord opname
- 

### *Ontwikkelingen in de EHS*

- **Hoe gaat provincie om met aanvragen binnen de EHS?**
  - Hoe staat ze er tegenover?
  - Formeel beleid
  - Informeel beleid
  - Welke doelen stelt Provincie?
  - Hoe wordt realisatie nagestreefd?
- Welke mogelijkheden zijn er voor afwijking van het beleid?
  - Welke mogelijkheden heft Provincie?
  - Welke mogelijkheden hebben gemeenten?
- Bieden ontwikkelingen in de EHS mogelijkheden voor de realisatie van de EHS?  
Onder welke voorwaarden wel?

Onder welke voorwaarden niet?

---

### *Het proces*

- Wat is de rol van Provincie in het proces?
  - Wat is hun belang?
  - Welke bijdragen levert Provincie aan deze initiatieven?
- Wat is de rol van de gemeente in het proces?
  - Wat zou hun rol moeten zijn?
  - Wat is hun belang in het proces?
  - Welke bijdragen dienen gemeenten te leveren aan initiatiefnemers?
  - Voldoen deze rol en bijdragen om het maatschappelijk initiatief te faciliteren?
  - Hoe zou de samenwerking tussen gemeente en Provincie omschreven kunnen worden?
- Hoe ervaart Provincie de initiatiefnemers in het proces?
  - Wat is hun rol in het proces?
  - Wat zou hun rol moeten zijn?
  - Wat is zijn/haar belang?
  - Hoe faciliteert Provincie de initiatiefnemers?
  - Hoe zou de samenwerking tussen initiatiefnemer en Provincie omschreven kunnen worden?

- 
- Hoe ervaart Provincie overige partijen als andere grondeigenaren en beheerders in het proces?
    - Wat is hun rol in het proces?
    - Welke bijdragen leveren zij?
    - Samenwerking?
  - Ervaart Provincie een spagaat tussen het EHS-beleid en de wens om maatschappelijke initiatieven te realiseren?
    - Hoe gaat Provincie hiermee om?
    - Wat doet Provincie om deze spagaat kleiner te maken/ om toch te kunnen faciliteren?
    - Hoe zouden gemeenten hier mee om kunnen gaan?

---

### *Zelfreflectie*

- Welke knelpunten zitten er in het proces rondom deze maatschappelijke initiatieven in de EHS?
  - Wat kan Provincie hier aan doen om deze knelpunten (mede) op te lossen?
  - Wat betekent dit voor het beleid?
- Welke kansen zijn er voor ontwikkelingen in de EHS, gezien het proces?
  - Aan welke kansen kan Provincie bijdragen?
  - Wat vraagt dat van de rol van Provincie?
  - Wat vraagt dat van de bijdragen die Provincie levert?
- Wat kan Provincie doen om maatschappelijke initiatieven beter te faciliteren?
  - Welke (im)materiële bijdragen kan Provincie leveren om het maatschappelijk initiatief beter te kunnen faciliteren?
- Resultaat
  - Tevreden over het resultaat over de algemeen?

---

### *Afsluiting*

- Toevoegingen?
- Andere cases? (Mislukte/gestaakte case)
- Bedanken

---

## Bijlage 4 Reacties op de stellingen Delphi-methode

### Ronde 1

**Uit beide cases komt naar voren dat de initiatiefnemer gedurende het gehele proces in onzekerheid verkeert of de ontwikkeling uiteindelijk doorgang kan vinden bij de besluitvorming door de gemeenteraad. Zeker aangezien de gemeenteraad minimaal elke vier jaar wijzigt.**

**1. De initiatiefnemer moet, als opdrachtgever zelf, de gemeenteraad vroegtijdig in het proces informeren en betrekken om zo politiek draagvlak te creëren voor zijn initiatief, waardoor de onzekerheid rondom de vaststelling van het project zal afnemen.**

- Mijn idee is dat het niet de taak is van de initiatiefnemer om de gemeenteraad te informeren, maar dat dat via de gemeentelijke ambtenaar moet lopen. De wethouder (en B&W) achter je plan krijgen is belangrijker en daar heb je meer grip/invloed op dan op de raad. Wel kan in overleg misschien een presentatie worden gegeven bij de raad.
- Wel vroegtijdig de gemeente betrekken maar niet alleen met als doel om politiek draagvlak creëren.  
De gemeente werkt binnen beleidskaders en vastgestelde regelgeving op vele terreinen zoals o.a. de planologie.  
Er zal ambtelijk ingestoken moeten worden.  
Om te toetsen of een initiatief überhaupt draagvlak heeft kan er daarna een principeverzoek ingediend worden bij B en W.  
Later kan dan gedacht worden aan vergroten van politieke haalbaarheid wanneer het initiatief meer vorm krijgt.
- Dat hangt ervan af hoe kwetsbaar het project is. Het lijkt me nogal wat om als privé persoon te moeten gaan lobbyen bij individuele leden van een gemeenteraad. Dan moet je ook ingevoerd zijn in de partijpolitiek en de achtergronden van de individuele gemeenteraadsleden. En ook ingevoerd zijn in de politieke agenda's en verhoudingen. Politiek is een andere sport dan logisch nadenken en straight forward een project realiseren. Misschien stemmen ze wel tegen jouw plan omdat er op een ander dossier iets verloren is gegaan...  
Oftewel, politiek is grillig.  
Je kunt het dus wel doen, maar het lijkt me een lastige opgave.  
Je kunt dan wellicht beter de wethouder inschakelen, die voor jou kan inschatten hoe de hazen lopen.
- Vroegtijdig informeren is goed, maar zorg dan wel, dat de juiste informatie op het juiste moment komt. De raad (of raadsleden) zullen pas een standpunt innemen, nadat het college een voorstel voorlegt aan de raad. Daarom is het belangrijk, dat de initiatiefnemer weet, wanneer de raad om een besluit zal worden gevraagd.
- ja. En in gesprek met een betrokken ambtenaar. Hier ligt echter ook een belangrijke taak voor de gemeente zelf. Je mag niet van een particulier verwachten dat deze feilloos de gangen van het gemeentehuis kan bewandelen, noch mag je van de particulier verwachten dat hij 10.000 en euro's aan advieskosten ophoest om goede adviseurs in dienst te hebben. Duidelijke communicatie en een heldere visie op de EHS vanuit de Gemeente is cruciaal. Daar hoort ook goed verwachtingmanagement richting de particulier bij. Dus ja, het is een taak van de initiatiefnemer, maar altijd met ondersteuning van het ambtelijk apparaat.

- 
- De initiatiefnemer **mag** als opdrachtgever de gemeenteraad vroegtijdig in het proces betrekken. Kan meer draagvlak creëren. Ben ik het wel mee eens, kan niet helemaal overzien of de procesgang er ook helderder van wordt. Maar kennis over een initiatief kan helpen in een later stadium

**2. De timing binnen de ambtstermijn van de gemeenteraad, voor het indienen van de plannen voor vaststelling, is van essentieel belang om goedkeuring te krijgen van de gemeenteraad.**

- “Van essentieel belang” lijkt me veel te sterk uitgedrukt. Een goede ambtelijke begeleiding van het plan, zie ook bij 1 en 3, lijkt me veel essentiëler. Ambtenaar en verantwoordelijke wethouder moeten een goed plan, voorzien van goede onderbouwing, toch door de gemeenteraad moeten kunnen loodsen?
- Min of meer en alleen wanneer e.e.a in een eindstadium verkeert en er al eerder geconstateerde politieke gevoeligheden over het initiatief bestaan.
- Als je de keus hebt, dan inderdaad wel een goed idee om dat aan het begin van een termijn te doen. Echter meestal duren ontwikkelingen toch langer dan 4 jaar en heb je met wisselende bemanningen te maken. Bovendien zijn er ook externe bijv. Economische invloeden die bepalen hoe gemeenteraden zich bewegen.
- De ambtstermijn van de raad is niet van essentieel belang voor het verkrijgen van goedkeuring van de gemeenteraad. Vanuit mijn gemeentelijke ervaring zie ik een gemeenteraad na een verkiezing (met een nieuwe samenstelling) niet heel anders besluiten dan voor de verkiezing. Dan is het belangrijker, dat de initiatiefnemer zich richt op de wethouder. De wethouder brengt het voorstel voor een raadsbesluit in de raadsvergadering en hij/zij moet er achter staan. Hij/zij moet het collegebesluit tot medewerking inbrengen in de gemeenteraad en waar nodig ook dit besluit verdedigen. Als de politieke kleur van een wethouder verandert vanwege een nieuwe raad zijn de gevolgen voor initiatiefnemers groter dan voor een verandering van kleur in de gemeenteraad.
- Eens. Ook is het belangrijk wat op dat moment actueel is. Goed 'mikken' met indienen en communiceren over een plan kan alleen in samenwerking.
- De timing kan dan inderdaad van belang zijn, essentieel belang weet ik dan weer niet zeker.

---

Uit de cases blijkt dat er meerdere afdelingen van verschillende partijen (verplicht) betrokken zijn bij de advisering rondom de ontwikkeling van een maatschappelijk initiatief in de EHS. Dit leidt nogal eens tot intern tegenstrijdige reacties, waardoor de initiatiefnemer niet goed weet waar hij aan toe is.

**3. De initiatiefnemer is zich onvoldoende bewust van de interne werking van besluitvormende partijen, die betrokken zijn bij zijn initiatief, door onvoldoende professionele ervaring. De initiatiefnemer kan dat proces beter sturen door vroegtijdig alle beslissers aan tafel te zetten en door een zorgvuldige verslaglegging van de voortgang van de overleggen.**

- Ik vind dit meer een taak voor de gemeentelijke organisatie. Wijs per initiatief een ambtenaar aan die de regie houdt op dit project en die verantwoordelijk is voor zowel de interne contacten als het contact met de initiatiefnemer. Deze 'regisseur' weet de weg binnen zijn organisatie en weet welke aspecten bij dit initiatief van belang zijn in relatie tot de latere besluitvorming. De initiatiefnemer moet erop kunnen vertrouwen dat deze persoon het **integrale** standpunt van de gemeente verzorgt en hierover communiceert met B&W en Raad. In bepaalde gevallen kan een adviseur met gevoel voor bestuurlijke verhoudingen en kennis van gemeentelijk beleid deze rol deels op zich nemen.
- Mee eens.
- Vroegtijdig beslissers aan tafel ben ik altijd voor, maar dan moet je ook weten wie de beslissers zijn, en dat is soms ook al lastig. En het vervolgens vastleggen is ook goed, maar zegt ook weer niet alles. Het gaat erom de juiste figuur te vinden voor jouw project, die ook daadkrachtig is en beslissingen durft te nemen. We hebben voorbeelden genoeg dat dat niet zo is. Recentelijk is [naam] gevraagd door een wethouder om een oplegnotitie te schrijven, dat de ambtenaar eigenlijk moet doen, maar daar niet toe in staat is! Daarmee passeert de wethouder dus zijn ambtenaar!
- Ik ben het eens met de stelling. Een initiatief moet door veel besluitvormende partijen beoordeeld worden. In mijn beleving moet de initiatiefnemer zorgdragen voor een open communicatie met partijen en in een open communicatie beginnen bij de ambtelijk medewerker van de gemeente. Deze ambtelijk medewerker moet ook open staan voor open communicatie met de initiatiefnemer op basis van gelijkwaardigheid. Het vervolgtraject moet in nauw overleg tussen medewerker van de gemeente en initiatiefnemer in beeld gebracht worden. En dan is bedoeld de inhoud, de procedure(s) en de doorlooptijd.  
Beide partijen dienen open te staan voor het te volgen traject en moeten de eigen rol duidelijk overbrengen naar de ander. In gemeenteland loopt nu volop de discussie over overheidsparticipatie en burgerparticipatie. De gemeente stelt zich dan meer faciliterend en minder bepalend op.  
In afstemming kunnen dan andere partijen in het traject betrokken worden. Het uiteindelijke besluit moet veelal genomen worden door de gemeenteraad. Voordat de gemeenteraad een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan kan doen, moeten vaak eerst de andere partijen hun aandeel hebben geleverd. In het traject moet dan bepaald worden of het haalbaar en zinvol is om alle beslissers gelijk aan tafel te zetten.
- Uiteraard. Het vergt echter ook duidelijkheid van de mensen met het mandaat. In het huidige klimaat waar afspraken over de natuur nog vers van de pers zijn of soms zelfs nog niet helemaal duidelijk is het moeilijk om toezeggingen te krijgen. Maar het op tijd verzamelen van de juiste betrokkenen en zo het commitment organiseren voor een initiatief is de enige juiste strategie.

- 
- Het lijkt goed om alle beslissers (ambtelijk? ) vroegtijdig aan tafel te zetten. De vraag die het bij mij oproept is wel of dit dan ook altijd een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit is. Maar wellicht is daar in de loop van een proces ook genuanceerder mee om te gaan.

**In beide cases is er discussie geweest over de mogelijkheden voor de aanvraag van verschillende subsidies.**

**4. De onduidelijkheid rondom de criteria voor subsidieverlening en het gebrek aan overzicht is een frustrerende factor in het proces. Dit leidt tot het niet optimaal benutten van de financiële mogelijkheden die worden gegeven voor een ontwikkeling.**

- Dit zou best kunnen, kan ik niet beoordelen.
- De gemeente is veelal niet degene die de subsidiepotten beheert en zal dan actiever en indringender moeten gaan opereren naar b.v. rijk en provincie waar wel die bevoegdheden rusten tav de subsidiepotten om ondersteunend te kunnen zijn bij de realiseringskansen.
- Voor dit punt en alle vorige geldt: direct een goede adviseur in de arm nemen die weet hoe een bepaalde gemeente in elkaar zit en werkt. Wat ook spreekt uit deze stelling is dat gemeenten ook niet weten hoe het zit vaak.
- Voor zover er subsidieverlening aan de orde kan zijn bij een project is dit vaak een apart traject, die haar eigen besluitvorming kent. Vaak is dan niet de gemeente, maar een ander orgaan bevoegd om te besluiten (bijvoorbeeld provincie). Wanneer dit aan de orde is, wordt het voor de initiatiefnemer complexer. Het wordt dan nog belangrijker om zorg te dragen voor een open communicatie met alle partijen.
- Eens. Het is dan ook belangrijk om de potentiële subsidieverstrekker in een vroegtijdig stadium te betrekken en de mogelijkheden te verkennen. Daarbij is de manier van subsidieverstrekking ook cruciaal. Niet al het risico kan naar de particulier geschoven worden. Er is een moment in het proces dat er een go, no-go moet zijn zodat het geheel kan worden doorgerekend en (eventueel) uitgevoerd.
- Ja subsidietrajecten zijn een ingewikkelde en logistiek ook complicerende factor. Daar zijn bureaus voor opgericht. Inzet van een expert lijkt soms een aanrader

---

In het onderzoek komt naar voren dat overheidspartijen en niet-overheidspartijen, waaronder DLG en terreinbeheerders, twijfels hebben over het kwaliteitsniveau van het particulier realiseren van natuur en het beheer ervan. Dit is tegenstrijdig met het Rijksoverheidsbeleid waar juist wordt gepleit voor particuliere bijdragen aan maatschappelijke opgaven als de EHS.

**5. Onduidelijk beleid en onduidelijke kwaliteitscriteria voor het honoreren van particuliere initiatieven in de EHS bij overheidspartijen en andere betrokken partijen, frustreert de besluitvorming over burgerinitiatieven in belangrijke mate.**

- Over welk (onduidelijk) beleid heb je het hier precies? Uit de inleidende alinea maak ik op dat het gaat om het kwaliteitsniveau dat wel of niet gehaald wordt. Ik zou de stelling daarom concreter formuleren, dat er meer informatie nodig is over (potentiële) natuurdoeltypen en welke inrichtingsmaatregelen en welk beheer hierbij hoort. En ik zie ook een 'gat' ná de planvorming en uitvoering: wie houdt bij of de gemaakte afspraken ook op langere termijn nagekomen worden en de gewenste natuurdoeltypen daadwerkelijk gehaald worden? Ik denk dat daar de genoemde twijfels vandaan komen.
- Mee eens, zie eveneens stelling nr.4
- Eens. De particulier heeft weinig vertrouwen in de overheid en andersom. Teveel loketten, niet weten welke overheid en nu over gaat, provincie of gemeente. En de overheid vertrouwt de particulier niet als het gaat om instandhouding, dan wel aanleg van natuur. Vandaar dat DLG (ook nog overheid trouwens, ze doen wel van niet, maar beschouw ze maar wel zo) zo n enorme vinger in de pap wil houden met voortzetten ed. Dat zijn dingen die we als we ook kunnen doen maar daar vertrouwt DLG ons weer niet, omdat wij natuurlijk erg naar de klant kijken en maatwerk proberen te leveren.
- Ik ben het eens met de stelling. Dat geldt zeker voor dit moment met bezuiniging van het rijk/de provincie op de ontwikkeling van de EHS. Als er twijfel is over het kwaliteitsniveau bij particuliere initiatieven geldt weer, dat zorg gedragen moet worden voor een open communicatie. Geef als initiatiefnemer aan wat je wilt met antwoorden op de waarom, hoe, wanneer, waar, wie-vragen.
- Ten dele eens. Natuurbeheer is een specialistische taak. Daar heb je vakmensen voor nodig. Hierbij is niet gezegd dat particulier gerealiseerde natuur per definitie van mindere kwaliteit is, maar goede samenwerking is cruciaal. Vakkennis moet geborgd zijn en blijven in het proces van realisatie van natuur en het beheer daar van. Het is complexe materie en zodoende ook lastig om vooraf de verantwoordelijkheden van een particulier op kwaliteit te toetsen. Eenmalig toetsen en goedkeuren werkt niet wanneer je het hebt over beheersperioden die vele jaren bestrijken. Dit vraagt om sterke coalities waarin particulieren worden ondersteund door specialisten.

Hierbij blijft de vraag overeind wie je verantwoordelijk maakt voor de EHS, waarin natuur centraal staat en niet mogelijke nevenfuncties. In de EHS is natuur realiseren een maatschappelijke verantwoordelijkheid die we met elkaar afspreken en niet het toevallige resultaat van een initiatief. De doelstelling van de EHS (robuuste natuur) moet mijns inziens daarin altijd centraal staan. Wanneer een particulier initiatief die doelstelling kan versterken, moet daarvoor altijd de kans gegrepen worden.

- kan dit eigenlijk niet zo goed overzien. Weet wel dat er nog wel eens onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van regels. Zodra men met de EHS te maken heeft is het betrekken van ook de provincie in een vroegtijdig stadium een handige zet.

---

## Ronde 2

Een faciliterende bestuursstijl kenmerkt zich door een terugtrekkende overheid die haar burgers alleen faciliteert met tijd, geld, deskundigheid en materiële middelen. De burger voert de regie en heeft de vrijheid om, in overleg, zelf bijdragen te leveren aan de verdere invulling van het beleid en de invulling van de criteria voor zijn project.

**1. Een faciliterende bestuursstijl voor gemeenten is bij het ontwikkelen van maatschappelijke initiatieven in de EHS niet mogelijk omdat gemeenten niet bereidt zijn initiatiefnemers inbreng te geven in het beleid of de gestelde criteria waardoor van een interactief proces geen sprake is. De reden hiervan is de angst bij gemeenten als het gaat om het behalen van de juiste kwaliteit, het behalen van de EHS-doelstelling en de angst voor precedentwerking.**

- Ik herken mij en in het algemeen de gemeenten niet in een dergelijke afhoudende reactie van angst bij gemeenten. Voor zover er in de afgelopen periode nieuwe natuur is ontwikkeld zie ik, dat er ruimte is en veel in onderling overleg gerealiseerd kan worden.
- Ik ben het we eens met de drie geformuleerde stellingen en zie geen redenen om mijn eerdere antwoorden op de eerdere stellingen aan te passen of aan te vullen..
- Ik herken dit beeld van gemeenten niet. Allereerst komt het erg negatief over als je stelt "gemeenten zijn niet bereid". Ten tweede zijn veel gemeente-ambtenaren volgens mij best bereid om het gesprek aan te gaan over een initiatief, ook al wijkt dat wat af van de standaardplannen. Ten derde ligt de zorg voor het behalen van de EHS-doelstelling meer bij de provincie dan bij de gemeente. Het enige wat ik kan bedenken is dat sommige gemeente-ambtenaren het lastig vinden wanneer initiatieven niet in de standaardregels past, want maatwerk toepassen en daarmee afwijken van de standaard kost een ambtenaar veel meer overleg- en proceduretijd. Andere ambtenaren zien dit juist als uitdaging.
- Ik ben van mening dat de overheid last heeft van koudwatervrees, een aantal geslaagde projecten kan een hoop angsten wegnemen. Het risico van precedentwerking is aanwezig, het wordt heel moeilijk een ontwikkeling af te wijzen omdat een duidelijk beleid ontbreekt. Een faciliterende bestuursstijl levert naar mijn mening een aantal juridische obstakels op, onderbouwing van beleid en redelijkheid hiervan is essentieel in de beoordeling. Ik twijfel of dat goed mogelijk is bij een invullende burger.

**2. Een faciliterende bestuursstijl voor gemeenten is bij maatschappelijke ontwikkelingen in de EHS niet realistisch omdat er voor verschillende taken, zoals het creëren van politiek draagvlak en natuurontwikkeling, zorgvuldigheid en expertise is vereist. De initiatiefnemer is hier alleen niet toe in staat waardoor de gemeente geen terughoudende rol kan spelen in het proces.**

- Is een faciliterende bestuursstijl een terughoudende rol? Ik kan mij dat niet voorstellen. Ik zie een faciliterende bestuursstijl meer een stijl als meedenkend met de aanvrager of de aanvrager vooraf een beperkt aantal kaders meegeven en hem/haar dan de ruimte geven. Als het plan haalbaar is binnen de meegegeven kaders kan de verdere besluitvorming plaatsvinden. Rond de besluitvorming kan de gemeente niet terughoudend zijn. De gemeente moet zelf het besluit nemen en deze waar nodig ook verdedigen/verköpen naar de andere overheden en in geval van juridische procedures.

- Ik ben het we eens met de drie geformuleerde stellingen.en zie geen redenen om mijn eerdere antwoorden op de eerdere stellingen aan te passen of aan te vullen..
- Als faciliterend is: "tijd, geld, deskundigheid en materiële middelen" inbrengen in het proces met de burger, dan zie ik niet in waarom dat niet realistisch kan zijn. De gemeente-ambtenaar moet op de juiste momenten de initiatiefnemer faciliteren, zodat die vervolgens weer verder kan met zijn planvorming (evt. ondersteund door een adviseur), tot het volgende moment van overleg.
- De overheid is een aparte organisatie ten behoeve van het algemeen belang. De afweging die zij moet maken is dan ook altijd ten opzichte van dat algemene belang. Een initiatiefnemer heeft een eigen belang dat soms (deels) overeenkomt met het algemene belang. De toetsing van een initiatief zal altijd nodig zijn en voor toetsing heb je iets van een kader nodig, het gezamenlijk bepalen van een dergelijk kader (beleid) zal naar mijn idee snel uitmonden in koehandel.

**3. Wanneer de gemeente besluit zich faciliterend en daarmee terughoudend op te stellen tegenover de initiatiefnemers, conform het rijksbeleid, zullen andere (verplicht) adviserende partijen meer eisen gaan stellen om de kwaliteit te borgen waardoor er voor de initiatiefnemer in de praktijk weinig verandert.**

- Ik vind een faciliterende bestuursstijl niet hetzelfde als een terughoudende rol. Dat blijkt ook al uit het vervolg van de stelling. De andere (verplicht) adviserende partijen zullen vooral adviseren naar de gemeente toe en "opdracht" geven aan de gemeente om bepaalde zaken alsnog in het besluit op te nemen. Daarmee kan ik deze stelling goed plaatsen.
- Ik ben het we eens met de drie geformuleerde stellingen.en zie geen redenen om mijn eerdere antwoorden op de eerdere stellingen aan te passen of aan te vullen..
- Ik snap deze stelling niet. Over welk rijksbeleid heb je het? Als het Rijk meer faciliterend en terughoudend wordt, is dat op hele andere punten dan een gemeente. En voor de provincie geldt hetzelfde. Het motto van onze Commissaris van de Koning is "je gaat erover of je gaat er niet over", m.a.w. iedere overheidslaag heeft zijn eigen taken en belangen en de provincie is terughoudend als het gaat om gemeentelijke taken. Maar de uitvoering van de EHS is juist een provinciaal belang, dus als de gemeente daar steken laat vallen zal de provincie daarop inspringen. Dus als je met "andere adviserende partijen" o.a. de provincie bedoelt, klopt de stelling wel.
- Helemaal mee eens, dat zal juist een verslechtering gaan worden omdat de integrale afweging van die eisen dan ook niet meer plaatsvindt.