



Leren

van Marke Mallem

Lessen voor het samenspel tussen
groene burgerinitiatieven en overheden



Colofon

Auteurs: Iriñi Salverda, Bas Breman, Robert Jan Fontein en Rosalie van Dam (Alterra Wageningen UR)

Deze brochure is gemaakt op basis van een bijeenkomst die Alterra samen met de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant heeft georganiseerd in het kader van het leernetwerk 'Samenspel tussen burgerinitiatieven en overheden in het groene domein'. Dit leernetwerk, dat Alterra ondersteunt, bestaat uit ambtenaren van provincies, gemeenten en waterschappen die willen leren hoe zij meer ruimte kunnen geven aan en meer samen kunnen werken met groene burgerinitiatieven. Naast een startbijeenkomst waar deelnemers van het leernetwerk elkaar hebben ontmoeten en kennis en ervaring hebben uitgewisseld, zijn in het najaar van 2014 drie deelbijeenkomsten georganiseerd:

- Een intervisiebijeenkomst voor provincieambtenaren over mogelijke provinciale rollen bij groene burgerinitiatieven (in samenwerking met de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant).
- Een leerbijeenkomst over het initiatief Marke Mallem (in samenwerking met het Waterschap Rijn & IJssel en de Stichting Marke Mallem).
- Een leerbijeenkomst over de rol van gemeenten bij groene burgerinitiatieven (in samenwerking met de gemeente Apeldoorn).

Van elke deelbijeenkomst is een brochure gemaakt om de leerpunten breder te delen:

- Provincies en groene burgerinitiatieven. Sturingsfilosofie, rollen en instrumenten van provincies bij het samenspel met groene burgerinitiatieven.
- Leren van Marke Mallem. Lessen voor het samenspel tussen groene burgerinitiatieven en overheden.
- Samenspel tussen instituties en groene burgerinitiatieven. Afwegingen bij het omgaan met groene burgerinitiatieven vanuit instituties (werktitel).

Het leernetwerk wordt gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, die in het kader van de nieuwe Natuurvisie het zelforganiserende vermogen van de samenleving meer ruimte wil geven. Het ministerie pakt dat onder andere op door overheden te ondersteunen met kennisdeling en kennisontwikkeling in dit leernetwerk. Het leernetwerk wordt in 2015 voortgezet.

© Maart 2015



Woord vooraf 5

1. Marke Mallem: een bijzonder initiatief 7

Wat houdt het initiatief in? | Hoe zag het proces eruit? | Wat is de meerwaarde van het initiatief | Wat zijn succesfactoren en aandachtspunten?

2. Reflectie: Waarom is dit een bijzonder initiatief? 17

Van Burgerparticipatie via Co-creatie naar Overheidsparticipatie | Vergelijking met andere burgerinitiatieven

3. Lessen: Wat kunnen overheden leren van Marke Mallem? 27

Gezamenlijk zoek- en bouwproces | Bestuurlijke en beleidsmatige verankering | Niet kopiëren, maar leren en inspireren

Referenties 35



Samen
spel

tussen
burger
initia
tieven

en
over
heden

in het

groene
domein

Woord vooraf

Deze brochure gaat over lessen die uit het initiatief Marke Mallem kunnen worden getrokken voor overheden die willen leren over het samenspel tussen groene burgerinitiatieven en overheden. In november 2014 heeft Alterra samen met het Waterschap Rijn & IJssel en de Stichting Marke Mallem een leerbijeenkomst over Marke Mallem georganiseerd omdat dit een inspirerend voorbeeld is van dit nieuwe samenspel. Deelnemers aan deze bijeenkomst waren beleidsmedewerkers van waterschappen, gemeenten en natuur- en landschapsorganisaties. Doel van de leerbijeenkomst was om uit te wisselen wat cruciale factoren waren in het proces van Marke Mallem, en wat andere overheden hiervan kunnen leren en meenemen naar hun eigen praktijken.

In deze brochure gaan we eerst in op het initiatief Marke Mallem aan de hand van een interviewgesprek tussen Alfred te Pas (beleidsmedewerker Waterschap Rijn & IJssel), Tonni Wormgoor (voorzitter Stichting Marke Mallem) en Robert Jan Fontein (onderzoeker Alterra) tijdens de leerbijeenkomst. Vervolgens volgt een reflectie waarin ook wordt geput uit een procesevaluatie van Marke Mallem die Alterra heeft uitgevoerd in opdracht van het Waterschap Rijn & IJssel (Bremas e.a., 2014). Tot slot wordt voor de lessen van Marke Mallem gebruik gemaakt van de resultaten van drie discussietafels die tijdens de leerbijeenkomst hebben plaatsgevonden. Twee discussietafels gingen over succesfactoren van Marke Mallem zoals het gezamenlijke zoek- en bouwproces en de bestuurlijke verankering. De derde discussietafel ging over de (on)mogelijkheid om initiatieven als Marke Mallem te kopiëren naar andere plekken en situaties.

We danken Alfred te Pas (Waterschap Rijn & IJssel), Peter Hoes (Waterschap Rijn & IJssel), Tonni Wormgoor (Stichting Marke Mallem) en alle deelnemers voor hun bijdragen aan de leerbijeenkomst die een mooie opstap bood voor deze brochure.

Irini Salverda, Bas Breman, Robert Jan Fontein en Rosalie van Dam
Alterra, Wageningen UR

6



Marke Mallem: een bijzonder initiatief

Wat houdt het initiatief in?

Marke Mallem is in 2009 begonnen als een experiment van het Waterschap Rijn en IJssel. Het Waterschap wilde samen met enkele burgers van Eibergen kijken in hoeverre het mogelijk is om te komen tot een verregaande vorm van zelfbestuur. Gekozen werd voor zelfbeheer van gronden langs de Berkel door burgers van Eibergen. Dat heeft na een jarenlang gezamenlijk zoek- en bouwproces uiteindelijk vorm gekregen in het zelfstandige beheer van 43 ha in 2014 door de Stichting Marke Mallem.

ALFRED TE PAS 'De naam Marke geeft al aan dat we wilden toewerken naar gronden die in gezamenlijk bezit en beheer van de lokale bevolking zijn. We dachten: Laten we proberen om de meest verregaande vorm van participatie vorm te geven, namelijk zelfbestuur. Lukt dat? En wat kunnen we daar dan van leren? Willen we dat ook op andere plekken? Of anders in minder verregaande vormen?

Wat was de achterliggende gedachte van het experiment?

7

Voor gronden langs de Berkel bij Eibergen die in 2008 door het Waterschap waren ingericht, wilden we aan de Eibergse bevolking de kans geven om zelf de verdere invulling en meer ruimtelijke kwaliteit dichtbij hun woonomgeving te realiseren. Dat kunnen burgers zelf vaak veel beter dan het Waterschap. Het Bestuur van het Waterschap wilde graag de verbinding versterken tussen het traditionele waterbeheer en wat burgers zelf willen. Daarom was het mogelijk om dit idee ook echt om te zetten in daden. De verwachting was dat het zelfbestuur zou leiden tot meer maatschappelijke betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het beheer van de gronden door de Eibergse bevolking.'

Waarom specifiek in dit gebied?

ALFRED TE PAS 'De basisinrichting was net achter de rug, de grond ligt dichtbij een stedelijke kern en heeft een redelijk grote omvang (ruim 40 ha). Het gebied dat de Stichting Marke Mallem momenteel beheert, bevindt zich grofweg tussen de Mallemse Molen en de sluis bij de Stokkersbrug. Het is een gebied met kruidenrijk grasland, rivier- en beek begeleidend bos, houtsingels en poelen. Daarnaast bevat het gebied akkerranden en een vogelbroedgebied. In totaal gaat het om een oppervlakte van 43 hectare en 37 percelen.'

Op welke manier heeft het zelfbestuur concreet vorm gekregen?

ALFRED TE PAS 'De gronden zijn in erfpacht overgedragen aan de Stichting Marke Mallem. Het Waterschap heeft niks meer over het beheer van de gronden te zeggen. Dit beheer heeft uitsluitend betrekking op de gronden boven de waterlijn. Het Waterschap blijft zelf verantwoordelijk voor het beheer onder de waterlijn en behoudt de formele bevoegdheden ten aanzien van de waterveiligheid. De Stichting heeft een startbudget meegekregen en krijgt een jaarlijkse vergoeding voor de beheer- en onderhoudskosten. Het Waterschap heeft nog wel een adviesrol in het bestuur van de Stichting Marke Mallem. Het Waterschap en de Stichting Marke Mallem hebben 1x per jaar overleg over de gang van zaken en 1x in de 5 jaar wordt het onderhoudscontract herijkt.'

Wat is nog de rol van het Waterschap en hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling geregeld?

ALFRED TE PAS 'Nee, de bewoners moesten niks, er was geen verborgen agenda vanuit het Waterschap, en alles was bespreekbaar. Verder bieden wij ondersteuning aan de Stichting naar behoefte. De kosten die het Waterschap bespaart, gaan één op één over naar de Marke. Dus er was geen financiële drempel voor de Marke en geen risico voor het Waterschap.'

Hoe zag het proces eruit?

ALFRED TE PAS 'Het Waterschap heeft in 2009 enkele sleutelfiguren uit de lokale gemeenschap gevraagd of zij geïnteresseerd waren om aan een experiment van zelfbestuur mee te werken. Toen drie van deze bewoners bereid bleken om de handschoen op te pakken is de initiatiefgroep Marke Mallem ontstaan waarin vertegenwoordigers van het Waterschap en de Eibergse gemeenschap gezamenlijk aan de slag gingen om het basisidee verder concrete invulling te geven.'

TONNI WORMGOOR 'We waren nieuwsgierig geworden door de uitnodiging voor een gesprek met de dijkgraaf. Het was een goed en open gesprek. Van meet af aan was het duidelijk dat alles open was, dat er geen kaders en voorwaarden waren en toen zijn we er gewoon voor gegaan. We hadden ook tijd en interesse (ik ben gepensioneerd makelaar) en bovendien professionele achtergronden die we goed konden gebruiken.'

TONNI WORMGOOR 'Belangrijk was dat we echt de tijd hebben genomen voor het aftasten van de ruimte en mogelijkheden. In 2009 werd een Charette georganiseerd door Grontmij (gefinancierd door het Waterschap) over de mogelijke inrichting, beheer en organisatievorm. Voor deze schetssessie met een aantal deskundigen waren allerlei partijen (ongeveer 35 mensen) uitgenodigd die iets met de Berkel in Eibergen hebben. Toen is het voor ons pas echt gaan leven. Er zijn daar heel veel ideeën ontstaan en wensen geuit. Met de oogst van deze ses-

Waren er randvoorwaarden vanuit het Waterschap?

Hoe heeft het Waterschap de Eibergse bevolking benaderd?

Waarom zijn jullie als bewoners ingegaan op de uitnodiging van het Waterschap?

Hoe is het proces verder opgepakt?

sie zijn we als initiatiefgroep Marke Mallem verder aan de slag gegaan. De grote interesse uit de omgeving voor de Charette heeft ons erg gesterkt om door te gaan met het initiatief voor de Marke. In 2010 is vervolgens de Stichting Marke Mallem opgericht. We hebben een stichting opgericht om slagkracht te houden. Daarbij hebben we onszelf de opgave gegeven om veel contact te onderhouden met de Eibergse bevolking.'

'In eerste instantie hebben we kunnen proefdraaien met het zelfbeheer van de gronden en dienden we facturen in bij het Waterschap. In 2012 volgde de formele overdracht van de zeggenschap over de gronden aan de Stichting Marke Mallem middels een contract voor eeuwigdurende erfpacht. In 2014 hebben we samen met het Waterschap en de Vereniging voor Agrarisch Natuurbeheer Berkel en Slinge een beheerplan vastgesteld en sindsdien voeren we zelfstandig het beheer uit met behulp van het jaarlijkse bedrag dat we van het Waterschap ontvangen. De natuurdoelen (natuurdoeltypen en streefbeelden) hebben we één op één overgenomen van het Waterschap, maar hoe we die doelen bereiken is aan ons. Met het beheerplan is de Stichting namelijk ook formeel verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud van de gronden in erfpacht.'

Wat is de meerwaarde van het initiatief?

ALFRED TE PAS 'Een belangrijke meerwaarde van dit initiatief voor het Waterschap is het opdoen van kennis en ervaring met nieuwe interactie tussen overheid en burgers. Welke rollen van het Waterschap zijn mogelijk? Een andere meerwaarde is dat de Marke met haar beheer veel beter kan aansluiten bij wat mensen lokaal willen. Daarnaast is Marke Mallem breder bezig dan alleen het beheer van de gronden. Vanuit haar nieuwe positie in de lokale gemeenschap is de Stichting ook allerlei andere zaken aan het aanzwengelen. Zoals een veilige voetgangersverbinding vanuit de kern Eibergen naar het gebied langs de Berkel. Dit wordt



een nieuwe onderdoorgang voor voetgangers onder de brug in het kader van het project Beleef de Berkel van de gemeente Berkelland.'

TONNI WORMGOOR 'We zijn nu inderdaad zichtbaar als gebiedspartij en worden voor allerlei gebiedsprocessen gevraagd om mee te denken. We werken nu bijvoorbeeld samen met boeren op sommige terreinen. We hebben voor allerlei kleine percelen doelen en aanpakken uitgewerkt.'

ROBERT JAN FONTEIN 'Uit onze procesevaluatie blijkt dat de Stichting Marke Mallem verschillende lokale organisaties bij het beheer heeft weten te betrekken, waardoor de maatschappelijke betrokkenheid bij het gebied is vergroot. Voorbeelden hiervan zijn onder andere omwonenden, de hengelsportvereniging, een vogelwerkgroep, de Vereniging Agrarisch Natuurbeheer, IVN, de Rotary, een zorggroep, boeren en leerkrachten en leerlingen van het Assinkcollege. Daarnaast is er door de verschillende activiteiten van de Stichting zoals de onderhoudsdag, de oogstdag op de Kamp, de informatieavonden en de (fiets) excursies, meer dynamiek in het gebied ontstaan'. Ook hierdoor is de maatschappelijke betrokkenheid vergroot. De Stichting is bovendien in staat om het gebied intensiever en fijnmaziger te beheren omdat gerichte ideeën voor percelen en maatwerk in het beheer mogelijk zijn. De verschillende lokale samenwerkingen hebben dit maatwerk gestimuleerd.'

Wat zijn succesfactoren en aandachtspunten?

Wat waren de succesfactoren in het proces?

TONNI WORMGOOR 'Het Waterschap heeft ons echt de vrije hand gegeven. Tegelijkertijd was er wel een hele grote betrokkenheid van de adviseurs van het Waterschap bij wat wij aan het doen waren. Hun begeleiding, zeker op het technische vlak, hebben wij als prettig en soms zelfs als noodzakelijk ervaren.'

ALFRED TE PAS 'We hebben niet allerlei voorwaarden neergelegd. Van het begin af aan is er bestuurlijke wil en commitment geweest om er samen iets van te maken. Dus niet van zoek het nu zelf maar uit. Een andere succesfactor was de continuïteit in het proces en in de hoofdlijn van het initiatief. Ook de vaste gesprekspartners zijn hier erg belangrijk geweest: Niet dat de bewoners steeds met andere medewerkers van het Waterschap te maken kregen die elke keer een ander geluid of opstelling hadden.'

ROBERT JAN FONTEIN 'Inderdaad was het bestuurlijke commitment een belangrijke succesfactor, maar ook de beleidsmatige verankering in de Watervisie. Er waren verder sterke en bevlogen trekkers vanuit het Waterschap én de Stichting. Ook het open co-creatie proces tijdens de initiatiefgroep fase was een belangrijke succesfactor. Er is tijd genomen om elkaar te leren kennen en om proef te draaien. Op deze manier is een vertrouwensrelatie opgebouwd. Maar er was ook duidelijkheid over de ruimte die er was. Er was een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheid, het Waterschap bleef verantwoordelijk voor onder de waterlijn en aspecten zoals waterveiligheid. Er was verder ook geen wrijving over de natuurdoelen en de Stichting had een constructieve en lerende opstelling.'

ROBERT JAN FONTEIN 'Daarnaast zijn ook specifieke kenmerken van het gebied rondom Eibergen van belang geweest voor het slagen van het initiatief. Bijvoorbeeld de schaal van het gebied (niet te groot, niet te klein), het feit dat het gaat om een duidelijk afgebakend gebied en dat het gebied vlakbij een stedelijke kern ligt.'

ROBERT JAN FONTEIN 'Ondanks dat redelijk wat partijen betrokken zijn, blijft draagvlak en actieve betrokkenheid een aandachtspunt. Dit moet de komende jaren nog verder worden vergroot. Dit heeft zowel betrekking op het aantal mensen

En wat waren aandachtspunten?

dat bij het initiatief betrokken is alsook op het gevoel van eigenaarschap en de actieve betrokkenheid van Eibergenaren bij het initiatief. De Stichting Marke Mallem wordt door sommigen nu nog als een (te) kleine en gesloten club mensen ervaren. Er zouden bijvoorbeeld meer informele (werk)groepen kunnen worden opgericht en een 'Vrienden van Marke Mallem'. Ook kunnen door meer ideeën, kennis en expertise vanuit de lokale gemeenschap te betrekken, het gevoel van betrokkenheid en eigenaarschap bij andere Eibergenaren verder groeien.'

TONNI WORMGOOR 'Een aandachtspunt is inderdaad dat we pas laat een bewonersavond hebben georganiseerd, waarvoor we mensen huis aan huis hebben uitgenodigd hebben. We hadden de indruk dat door alle perspublicatie onze activiteiten bekend zouden zijn en ook ondersteund werden, maar dat bleek niet per se zo te zijn. Achteraf gezien hadden we dat anders moeten aanpakken, hadden we bewoners eerder moeten betrekken. Hier zijn we nu alsnog veel op aan het inzetten. We hebben geen vaste groep vrijwilligers en ook geen leden of donateurs, wel doe-dagen en informatieavonden. Afgelopen oktober hadden we een bewonersavond waar 80 mensen op af kwamen, dus het leeft wel. En als er ergens iets gemaaid moet worden ofzo, dan is er altijd wel iemand die dat wil doen. En nu we het beheer in de vingers hebben, kunnen we onze aandacht ook meer verleggen en gaan we ook meer dingen doen door en voor de gemeenschap. Onlangs hebben we bijvoorbeeld met de vissers gewerkt aan visplaatsen. We trekken het nu dus breder.'

ALFRED TE PAS 'Ook interne continuïteit en eensgezindheid qua houding en opstelling is een belangrijk aandachtspunt, maar ook soms lastig om te realiseren. Daar moeten we als Waterschap op blijven letten. Bijvoorbeeld bij het maaien met klepels. Dat is niet wettelijk verboden, maar die machine gebruiken wij zelf niet vanwege een richtlijn die wij als Waterschap onszelf hebben opgelegd. Als

de Marke dat dan wel doet, moeten mensen van ons daar niet over vallen. Dat interne proces van willen en kunnen loslaten, is heel belangrijk en ook goed om samen van te leren. Maar dat heeft ook tijd nodig.'

TONNI WORMGOOR 'De Stichting heeft inderdaad op een bepaald moment beoordeeld dat klepelen op een bepaalde plek wel kon. Wellicht dat de Stichting nu en op andere plekken anders zou kiezen. We moeten niet vergeten dat wij in eerste instantie weinig kennis hadden van natuurbeheer. Dat hebben wij allemaal moeten leren en ervaren. Dat vonden we ook leuk en belangrijk. Het is dan ook van belang dat het Waterschap ons daar ruimte en gelegenheid voor geeft.'





Reflectie: Waarom is dit een bijzonder initiatief?

Van Burgerparticipatie via Co-creatie naar Overheidsparticipatie

Het bijzondere aan Marke Mallem is dat het niet is begonnen bij de burgers maar dat zij zijn ingegaan op een uitnodiging van het Waterschap. De burgers die het vervolgens hebben opgepakt zijn op een gegeven moment zo enthousiast geworden dat ze het initiatief hebben overgenomen. Het is daarmee in feite een top down geïnitieerd burgerinitiatief. De rol van het Waterschap heeft zich ontwikkeld van initiatiefnemer, via samenwerkingspartner naar adviseur op enige afstand (zie ook figuur 1). Marke Mallem is begonnen als burgerparticipatie waarbij het Waterschap een groep burgers heeft uitgenodigd om zich actief te bemoeien met het beheer van een deel van haar gronden.

Wanneer welke vorm van samenspel?

De wijze waarop het samenspel wordt vorm gegeven, is heel erg afhankelijk van de wensen, doelen en capaciteiten van het betrokken bewonersinitiatief. Aan welk soort samenspel heeft het burgerinitiatief behoefte? Daarnaast is het afhankelijk van de beleidsdoelen van de betreffende (semi)overheid: Hoe belangrijk wordt een bepaalde ontwikkeling in een bepaald gebied gevonden in het licht van de beleidsdoelstellingen? Hiervan hangt af hoeveel ruimte er kan worden gevonden om echt ruimte en/of ondersteuning te bieden aan een burgerinitiatief. Als een overheid de eigen doelen en werkwijze kan loslaten of daarin kan opschuiven, zijn overheidsparticipatie c.q. co-creatie mogelijke vormen van samenspel. Als een overheid vasthoudt aan de eigen overheidsdoelen en/of -werkwijze zijn deze vormen geen optie en blijft burgerparticipatie over.

Wat is burgerparticipatie?

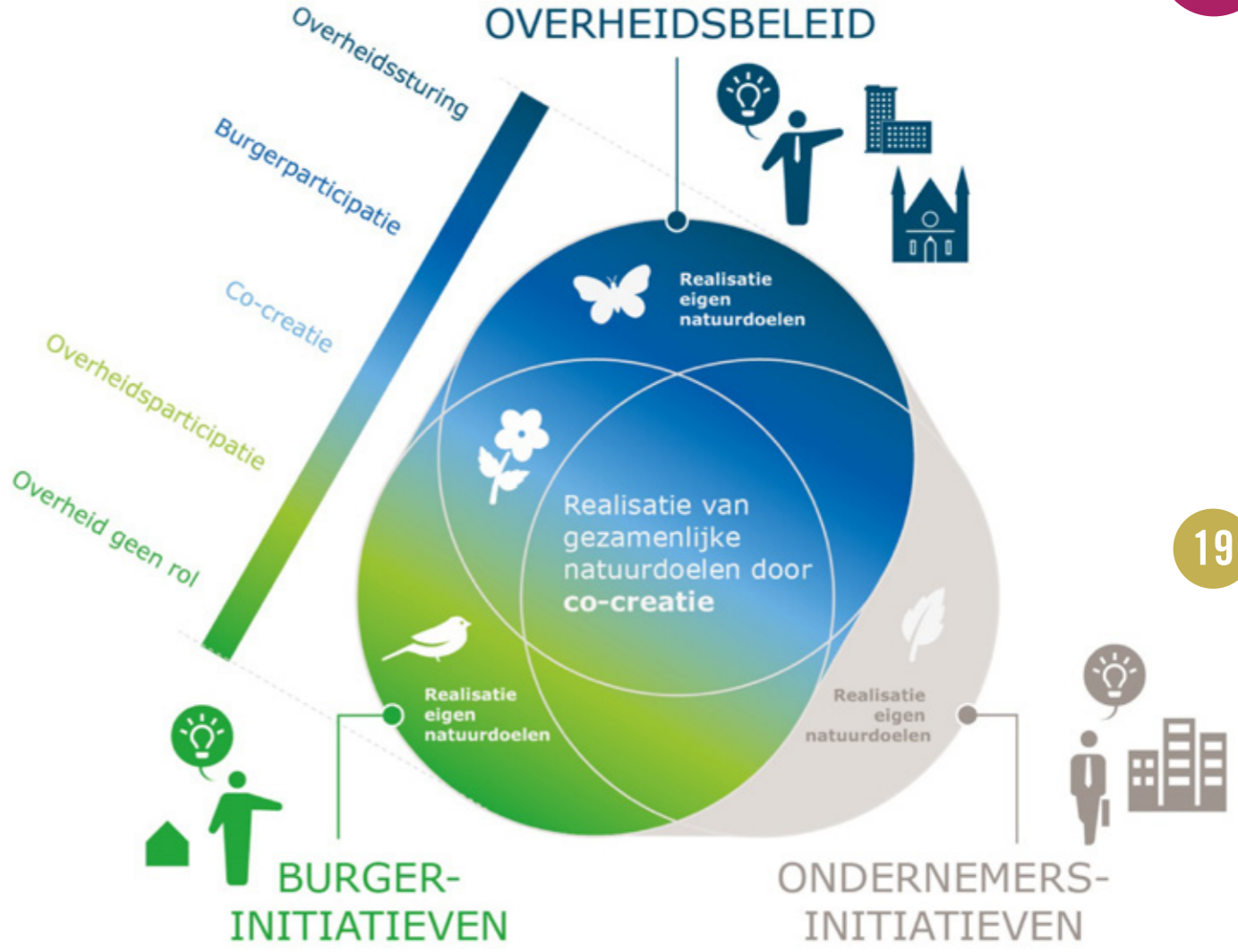
Bij burgerparticipatie nodigt een overheid burgers uit om mee te denken en werken aan de invulling van overheidsbeleid. Bijvoorbeeld in een interactief beleidsproces of participatie gebiedsproces. De overheid heeft dan een regisserende rol.

Wat is co-creatie?

Bij co-creatie is er sprake van een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie waarbij alle partijen gezamenlijk doelen formuleren en deze realiseren. In een co-creatie proces worden beslissingen in principe gezamenlijk genomen.

Wat is overheidsparticipatie?

Bij overheidsparticipatie geeft een overheid ruimte aan burgerinitiatieven of faciliteert of stimuleert zij burgerinitiatieven.



Verschillende overheidsrollen bij het samenspel tussen burgers en overheden in het groene domein

(Salverda e.a., 2014)

De kracht van Marke Mallem zit in het dynamische proces waarin het samenspel is vormgegeven

Daarna is al vrij snel een proces van co-creatie tot stand gekomen toen een initiatiefgroep is gevormd waarin burgers en medewerkers van het Waterschap (en in eerste instantie ook de gemeente) gelijkwaardig zitting hadden. In deze belangrijke fase hebben zij in een aantal jaar gezamenlijk vorm en inhoud gegeven aan het initiatief Marke Mallem. De 'lead' is gaandeweg steeds meer verschoven naar de trekkers uit het gebied die zich uiteindelijk zijn gaan organiseren in de Stichting Marke Mallem. In de huidige situatie ligt de lead bij de Stichting en wordt er gesproken van een burgerinitiatief. Nu is het Waterschap als adviseur betrokken bij het initiatief en is er vanuit het Waterschap dus sprake van overheidsparticipatie. Er is dus een beweging gemaakt van Burgerparticipatie via Co-creatie naar Overheidsparticipatie (zie de glijdende schaal in figuur 1).

In de praktijk verandert in de loop van de tijd wel vaker de relatie en het soort samenspel tussen een overheid en betrokken burgers. Hierdoor zijn er in de praktijk ook bijna geen pure en vaste vormen van de drie hoofdvormen van samenspel (burgerparticipatie, co-creatie en overheidsparticipatie), maar zijn die vaak vermengd en veranderlijk waardoor er veel variatie aan soorten samenspel bestaat. In de procesevaluatie van Marke Mallem wordt als belangrijke succesfactor het proces van co-creatie genoemd (Bremner e.a., 2014). Maar er was bij Marke Mallem niet geheel sprake van pure co-creatie in de zin van gelijkwaardige samenwerking. Eigenlijk alleen toen ambtenaren van het Waterschap, de gemeente en betrokken bewoners in de initiatiefgroep gelijkwaardig samenwerkten en beslissingen namen. De kracht van Marke Mallem zit hem eigenlijk ook juist in het dynamische proces waarin het Waterschap en de betrokken burgers steeds samen een nieuwe passende vorm hebben gevonden voor het samenspel dat op dat moment nodig was.

Wat Marke Mallem ook mooi laat zien is hoe 'actief burgerschap' in interactie met een overheid kan ontstaan, kan doorontwikkelen en duurzaam kan blijven bestaan. In een recent essay over '5 misverstanden over de participatiesamenleving' (Tonkens, 2014) is dit één van de punten die wordt gemaakt: de meeste vormen van actief burgerschap, zelfs de meest spontaan ogende, ontstaan niet in een vacuüm maar krijgen gestalte in de interactie tussen burgers en bestuur. In dit licht zijn ook de uitkomsten van een recent onderzoek naar burgerinitiatieven binnen gemeenten interessant waarin geconcludeerd wordt dat 'hoe meer een gemeente openstaat voor bottom-up initiatief en hoe directer de gemeente een initiatief kan ondersteunen, hoe meer bottom-up initiatieven er ook in de gemeente ontstaan' (Snoeker, 2014).

Vergelijking met andere burgerinitiatieven

Hoe verhoudt het initiatief Marke Mallem zich tot andere burgerinitiatieven in de groene ruimte? Marke Mallem is zoals gezegd niet begonnen als burgerinitiatief maar is in de loop van de tijd uitgegroeid tot een burgerinitiatief. Deze start en ontwikkeling is bijzonder en maakt dat het initiatief in sommige opzichten anders is dan andere burgerinitiatieven en dat bepaalde aspecten pas later zijn ontwikkeld. Als we Marke Mallem naast algemene kenmerken en strategieën van burgerinitiatieven leggen, valt een aantal dingen op.

De lokale trekkers van Marke Mallem hadden in eerste instantie geen sterke aanleiding en motivatie vanuit zichzelf. Ze zijn immers gevraagd door het Waterschap Rijn & IJssel om mee te doen aan een experiment van zelfbestuur. Gevolg is dat de trekkers tijd nodig hadden om zich de doelen en opgave eigen te maken en om hun persoonlijke motivatie te vinden. Dat verklaart voor een deel ook dat de Stichting Marke Mallem nu nog moet werken aan het versterken van het draagvlak en betrokkenheid vanuit de lokale gemeenschap. Het initia-

Marke Mallem laat zien hoe actief burgerschap in interactie met beleid kan ontstaan

Marke Mallem**Andere burgerinitiatieven**

Uitgenodigd door het Waterschap om mee te doen	Sterke persoonlijke aanleiding en motivatie
Tijd nodig om te verankeren in lokale gemeenschap	Lange voorgeschiedenis en verankering in lokale gemeenschap
Van begin af aan aansluiting bij en credits van Waterschap	Veel investering in aansluiting bij overheden
Pas laat aandacht voor samenwerking met andere partijen in het gebied	Veel aandacht voor samenwerking en coalities met andere partijen in het gebied
In tweede instantie pas aandacht voor communicatie en PR	Veel aandacht voor communicatie en PR
Nadruk (nog) op formele organisatievorm	Informele en formele organisatievorm

tief is immers niet vanuit de gemeenschap begonnen. En dat is bij veel andere burgerinitiatieven juist andersom, dan broedt het al een tijdje in een gebied. Er is dan tijd om doelen, ideeën en aanpakken bij medebewoners in de week te leggen en om kansen en mogelijkheden te laten rijpen (Van Dam e.a., 2012). Nu kwam het initiatief min of meer koud van de grond en was er geen ‘broedfase’ waar het initiatief op kon voortbouwen. Daarmee is de verankering van Marke Mallem met de lokale samenleving vooralsnog relatief mager. Het initiatief heeft daar in eerste instantie ook weinig tijd voor gehad of genomen omdat zij zich focuste op het zich eigen maken van de beheer- en onderhoudsdoelen voor de gronden langs de Berkel.

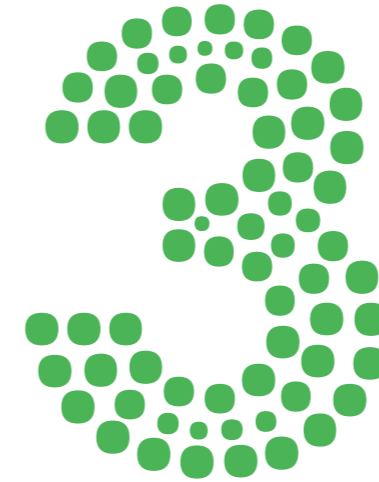
Behalve dat het sowieso wenselijk is dat burgerinitiatieven draagvlak vinden bij medebewoners, doen zij dit vaak ook zodat zij sterker staan bij overheden die zij nodig hebben (Van Dam e.a., 2012). Bij Marke Mallem hadden de lokale trekkers van het initiatief echter van begin af aan al commitment en credits bij het Waterschap. Het Waterschap wilde dit initiatief immers zelf en heeft uit zichzelf veel geïnvesteerd in de relatie met de trekkers. Ook besteden burgerinitiatieven meestal veel aandacht aan samenwerking en coalities met andere partijen in gebied (Van Dam e.a., 2012). Maar de Stichting Marke Mallem had in eerste instantie haar handen vol aan het opstellen van het gedetailleerde beheerplan en het uitvoeren van de beheerstaken die zij op zich had genomen en had daardoor geen ruimte en ook geen noodzaak om samenwerking met andere partijen aan te gaan. Later is dat wel ontstaan.

Binnen burgerinitiatieven spelen altijd één of meer trekkers een belangrijke stuwende en verbindende rol (Van den Brink e.a., 2012; Van Dam e.a., 2014). Succesvolle trekkers zijn in staat om het sociale kapitaal in het gebied aan te boren en te benutten door verbindingen te leggen met medebewoners (bonding social capital), met andere lokale partijen (bridging social capital) en overheden (linking social capital) (Salverda e.a., 2012; Van Dam e.a., 2014). Ook bij Marke Mallem is met name de stuwende kracht van de trekkers een belangrijke succesfactor. Hun verbinding met de systeemwereld (het Waterschap) was van het begin af aan al goed door het gezamenlijke experiment van zelfbestuur. De lokale trekkers hebben met hun enthousiasme en ondernemerszin het initiatief in eerste instantie vooral binnen hun eigen netwerk opgepakt en vormgegeven (bonding social capital). Ze hebben daarbij gaandeweg steeds meer anderen weten te betrekken. Deze verbindingen met andere bewoners en lokale partijen zijn de trekkers nu verder aan het ontwikkelen en uitbouwen (bridging social capital). Dit wordt ook wel het aanboren en benutten van ‘weak social ties’ genoemd

zodat er meer soorten informatie, expertise en hulpmiddelen ter beschikking komen voor het initiatief. Bekend is dat dit vaak doorslaggevend is voor het succes van burgerinitiatieven (Salverda et al., 2012; Van Dam, 2014). Als het de Stichting lukt om juist ook deze zwakkere sociale relaties te activeren en benutten, zal het initiatief niet alleen beter verankerd zijn in de Eibergse samenleving, maar ook meer mogelijkheden hebben om haar maatschappelijke bijdrage voor en door de gemeenschap te kunnen realiseren.

In het streven naar draagvlak, medestand en samenwerking hebben succesvolle burgerinitiatieven relatief veel aandacht voor communicatie en PR. Hoewel de Stichting Marke Mallem hier zeker wel aandacht voor heeft in de vorm van een website, was dit niet hun primaire focus aangezien zij hun aandacht nodig hadden voor het uitvoeren van het beheer en onderhoud. Dit is ook de reden dat Marke Mallem vrij vlug voor een formele rechtsvorm (een stichting) heeft gekozen en dat informele en sociale mechanismen en structuren richting de lokale gemeenschap pas later een rol zijn gaan spelen.





Lessen: Wat kunnen overheden leren van Marke Mallem?

Marke Mallem is dus een bijzonder en in sommige opzichten ook een a-typisch initiatief, omdat de oorsprong ligt in een experiment voor zelfbestuur vanuit het Waterschap. In de vorige paragraaf is aan de orde gekomen welke posities het Waterschap en de Stichting in de loop van de tijd hebben ingenomen binnen de variatie aan mogelijke rollen die overheden en burgerinitiatieven kunnen innemen. Want het samenspel tussen overheden en burgerinitiatieven biedt in de praktijk een zeer gevarieerd palet aan mogelijkheden. Welke lessen kunnen van Marke Mallem worden geleerd die andere overheden kunnen meenemen naar eigen situaties van samenspel met burgerinitiatieven? Op basis van twee belangrijke succesfactoren van Marke Mallem – namelijk het gezamenlijke zoek-

en bouwproces en de bestuurlijke verankering – beschrijven we hieronder een aantal lessen voor andere overheden. We baseren ons grotendeels op de resultaten van twee discussietafels over deze succesfactoren tijdens de leerbijeenkomst over Marke Mallem voor het leernetwerk ‘Samenspel tussen Burgerinitiatieven en Overheden’. Ook de resultaten van de derde discussietafel over de (on)mogelijkheid om initiatieven als Marke Mallem te kopiëren naar andere plekken en situaties, gebruiken we om een aantal lessen te formuleren.

Gezamenlijk zoek- en bouwproces

Een belangrijke succesfactor van Marke Mallem is dat het Waterschap en de betrokken bewoners een gezamenlijk zoek- en bouwproces zijn aangegaan op basis waarvan uiteindelijk het zelfstandige initiatief Marke Mallem is ontstaan. Lessen die hieruit getrokken kunnen worden zijn dat door gezamenlijke interactie en door samen te zoeken naar een goede balans tussen loslaten en vasthouden, gebouwd kan worden aan wederzijds begrip en onderling vertrouwen dat nodig is voor goed samenspel. Bij Marke Mallem is dit gezamenlijke proces op een gegeven moment weer losgelaten zonder dat het Waterschap haar betrokkenheid helemaal heeft losgelaten. Belangrijke les hiervan is het belang van continue betrokkenheid en interactie tussen overheden en burgerinitiatieven bij samenspel, en dat de vorm van deze betrokkenheid in de loop van de tijd kan veranderen. Hieronder gaan we nog eens kort in op deze lessen.

1. BOUWEN AAN WEDERZIJDIG BEGRIP EN ONDERLING VERTROUWEN

Heel belangrijk bij Marke Mallem was dat er ruim de tijd is genomen voor het verkennen van ieders wensen, ideeën en mogelijkheden en voor het bouwen aan vertrouwen. Belangrijk was bijvoorbeeld de gezamenlijke verkenning tijdens de Charette en dat de Stichting eerst kon proefdraaien met het zelfbeheer. Het gezamenlijke zoek- en bouwproces heeft ertoe geleid dat het Waterschap en de

Neem tijd om te verkennen en ga niet met vaste eindbeelden het proces in

bewoners met elkaar in gesprek bleven en dat het vertrouwen over en weer kon groeien. Wat daarbij van belang was is dat beide partijen niet van te voren vaststaande beelden hadden over wat het eindresultaat zou moeten zijn, maar dat ze ‘vrij blanco’ het proces zijn ingegaan.

2. LOSLATEN

Uitgangspunt was dat de Stichting niks moest van het Waterschap: Er lagen geen doelen vanuit het Waterschap aan de gewenste samenwerking ten grondslag. De Stichting kreeg de ruimte om zelf te onderzoeken hoe en wat ze precies wilden. Het Waterschap ondersteunde en adviseerde hen daarbij maar had daarbij geen vastomlijnde verwachtingen en is er dus goed in geslaagd om los te laten. Niet in de zin van ‘over de schutting gooien’ en ‘zoek het zelf maar uit’, maar in de zin van ‘anders vasthouden’. Dit betekent open zoeken naar een passende vorm van samenspel waarbij ruimte is voor elkaars doelen, ideeën, waarden en aanpak. Voor het vinden van passend samenspel met burgerinitiatieven is dus nodig dat overheden de eigen doelen, agenda en wijze van werken in bepaalde mate kunnen loslaten.

3. DUIDELIJKHEID BIEDEN

Hoewel het Waterschap dus vrij open het proces is ingegaan, was er vanaf het begin ook helderheid over de activiteiten en verantwoordelijkheden die níet zouden worden overgedragen. Dit is ook een duidelijke factor in het ontstane onderlinge vertrouwen. Zo was vanaf het begin duidelijk dat het Waterschap zelf verantwoordelijk zou blijven voor het beheer onder de waterlijn, dat de samenwerking met de Stichting Marke Mallem geen belemmeringen mocht opleveren voor de doorstromingscapaciteit van het water en dat het niet in strijd mocht zijn met de formele bevoegdheden van het Waterschap ten aanzien van de waterveiligheid. Het is dus heel belangrijk om als overheid duidelijk te zijn

Loslaten betekent niet ‘zoek het zelf maar uit’, maar ‘anders vasthouden’

over de werkelijke ruimte die er voor samenspel is. Op die manier wordt bijgedragen aan goed verwachtingenmanagement.

4. CONTINUE MAAR DYNAMISCHE BETROKKENHEID

Een belangrijke succesfactor is de langdurige betrokkenheid vanuit het Waterschap bij Marke Mallem. Deze is in de loop van de tijd weliswaar veranderd van vorm, maar er is wel steeds continuïteit geweest doordat er vaste contactpersonen vanuit het Waterschap waren wiens rollen meebewogen naar gelang de behoefte van de situatie. In het allerbegin lag de lead met name bij het Waterschap maar later steeds meer bij de Stichting zelf. Zoals eerder gezegd had de eerste fase van de samenwerking kenmerken van burgerparticipatie, aangezien het Waterschap zich hier initiërend en uitnodigend opstelde. De tussenfase, toen er een initiatiefgroep was waarin ambtenaren van het Waterschap, de gemeente en een aantal bewoners samenwerkten, had kenmerken van co-creatie. In de laatste fase is sprake van overheidsparticipatie omdat het Waterschap zich vooral ondersteunend opstelt. Maar zelfs nu de Stichting zelfstandig opereert en haar activiteiten ook wil uitbreiden naar andere plekken in Eibergen, blijft het Waterschap betrokken, bijvoorbeeld door de jaarlijkse schouw, als adviserend lid van het bestuur en door andere gezamenlijke activiteiten. De les die van Marke Mallem kan worden geleerd is dat investeren in interactie en een blijvend goede relatie met trekkers van initiatieven van groot belang is voor de opstart, ontwikkeling en het voortbestaan van burgerinitiatieven. Zowel het Waterschap als de Stichting ervaren deze langlopende betrokkenheid en interactie als waardevol en nuttig. Daarbij is het cruciaal dat steeds de soort betrokkenheid wordt aangepast aan wat de veranderende situatie nodig heeft (flexibel meebewegen).

30

Cruciaal is om betrokkenheid steeds aan te passen aan de situatie

Bestuurlijke en beleidsmatige verankering

Een andere belangrijke succesfactor is dat Marke Mallem beleidsmatig verankerd was (o.a. in de Watervisie van het Waterschap) en dat er vanaf het begin bestuurlijke commitment was. Het Waterschap Rijn & IJssel heeft de eigen organisatie goed mee weten te krijgen. Dit is cruciaal bij samenwerking met een burgerinitiatief. Maar hoe doe je dat? Aan de discussietafel tijdens de leerbijeenkomst werd daarover het volgende gezegd.

Van belang is om beslissers en sleutelfiguren binnen de eigen organisatie mee te krijgen. Dit zijn vaak bestuurders of hoger management. Je moet er voor zorgen dat een bestuurder het initiatief adopteert en 'peetvader' wordt van het initiatief. Daar moet je energie in steken. Het helpt vaak om het 'middenmanagement' over te slaan omdat zij vaak intern met de organisatie bezig zijn. Wat ook helpt is het zoeken van enkele enthousiaste collega's die met je meedenken en -werken. Daarbij is een 'vuistregel' dat je 1 collega nodig hebt om een initiatief te blokkeren en 5 enthousiaste collega's om het verder te brengen. Het helpt ook om niet direct de juridische afdeling mee te nemen. Van belang is om het samenspel met het initiatief in het begin klein te houden om het vervolgens via de juiste personen verder de organisatie in te brengen.

Niet kopiëren, maar leren en inspireren

Kan een experiment als Marke Mallem ook op andere plekken? Zo ja, onder welke omstandigheden? En zo nee, waarom niet? Kan samenspel met een burgerinitiatief überhaupt gekopieerd worden, en is dat wenselijk? Dat zijn vragen die besproken zijn tijdens de leerbijeenkomst. Ook het Waterschap Rijn & IJssel stelt zichzelf de vraag of zij op andere plekken nog een keer hetzelfde proces zou aangaan. Volgens het Waterschap komen er nu al vragen vanuit andere dorpen. De wijze waarop het proces van Marke Mallem is aangepakt, ziet het Waterschap

Probeer sleutelfiguren in de eigen organisatie mee te krijgen

31

*Er is behoefte aan
een nieuw soort
'vakmanschap'*

echter niet als een blauwdruk, want elke situatie is weer anders. Het Waterschap zal dan samen met de betrokken bewoners bekijken wat kansrijk is. Dat hangt dan af van de wensen en capaciteiten vanuit de lokale gemeenschap, maar ook van de eigen doelstellingen en context van waaruit het Waterschap kan handelen. Dan zou er wellicht een situatie kunnen ontstaan waarin er ruimte is om samen met een dorp te zoeken naar een passende vorm van samenspel, zonder dat zaken van te voren al worden bepaald of ingekaderd.

Het is echter ook wel prettig om niet steeds opnieuw het wiel uit te moeten vinden. Maar dan gaat het niet zozeer om 'knippen en plakken' maar om 'van elkaar leren en inspireren'. Voorbeelden van elders kunnen dienen als inspiratiebron waarvan geleerd kan worden. Met dit in het achterhoofd kan samenwerking met burgerinitiatieven ter plekke met betrokkenen worden vormgegeven. Want elke situatie is anders en er is niet één stappenplan.

Er lijkt behoefte aan het ontwikkelen van een nieuw soort van 'vakmanschap' binnen overheden waarop kan worden teruggevallen bij nieuwe situaties. Sommige organisaties proberen dat vorm te geven in een nota over hoe ze dingen in grote lijnen aan willen pakken omtrent burgerinitiatieven, bedoeld als hulp voor medewerkers en ook om willekeur tegen te gaan ('het maakt heel erg uit met wie je te maken krijgt binnen de organisatie'). Tevens laat zo'n document zien: 'wij staan open voor burgerinitiatieven'. Tegelijkertijd schuilt hierin het gevaar om 'dingen net als vroeger aan te pakken', waarmee bedoeld wordt dat je als organisatie één c.q. een van te voren 'vastgestelde' manier hebt om dingen aan te pakken. Een ander voorbeeld van werken aan 'hoe om te gaan met burgerinitiatieven' zijn leerwerkteams zoals Staatsbosbeheer die heeft opgericht. Daarin worden ervaringen tussen collega's uitgewisseld, maar worden ook succes- en faalfactoren benoemd die worden vertaald in een leerdocument voor de gehele organisatie.

Beheeropgave of inrichtingsopgave?

Marke Mallem is een voorbeeld van samenspel voor een beheeropgave, de (basis)inrichting van het gebied was immers al door het Waterschap gedaan. Het is de vraag of een vergelijkbaar proces ook mogelijk is bij een ontwikkel- en inrichtingsopgave. In zo'n context liggen de zaken wellicht anders? Is het dan nog steeds mogelijk om een gezamenlijk zoek- en bouwproces met burgers aan te gaan? Tijdens de leerbijeenkomst werd het initiatief Elisabeth Groen in Amersfoort als voorbeeld genoemd. Hier is wel sprake van een ontwerpogave, waarbij het gelukt is om die in co-creatie te realiseren. Hier hebben bewoners en gemeenteambtenaren gelijkwaardig zitting in een kerngroep en nemen zij samen beslissingen voor de groene herinrichting van het oude ziekenhuisterrein. Deze gelijkwaardigheid is mogelijk omdat er vanuit 'Het Nieuwe Samenwerken' van de gemeente Amersfoort een belangrijke stuwende kracht uitgaat voor een open en faciliterende houding en opstelling van ambtenaren richting burgerinitiatieven. Er lag vanuit het gemeentebestuur een duidelijke opgave om samen met het bewonersinitiatief tot een plan te komen en er was een korte termijn deadline waar samen naartoe gewerkt moest worden.

Is het wellicht een aanbeveling voor het Waterschap Rijn & IJssel om bij een volgende samenwerking met een burgerinitiatief de fase van inrichting en beheer meer aan elkaar te koppelen zoals bij Elisabeth Groen, zodat burgers zeggenschap hebben over inrichting én beheer? Het is dan makkelijker om animo voor het beheer te behouden omdat burgers zelf invloed hebben gehad op de inrichting. En dan kunnen ook (on)mogelijkheden voor het beheer direct bij de inrichtingsvraag aan de orde worden gebracht. Maar de fase waarin met burgers wordt samengewerkt hangt ook heel erg af van de drive van de burgerinitiatieven zelf.

Sommige initiatieven willen helemaal niet betrokken zijn bij de inrichting en willen alleen het beheer doen. Of andersom, sommige initiatieven willen alleen invloed hebben op het initiëren en bedenken van een plan en willen dat een overheid het dan vervolgens uitvoert en beheert.

Tonkens (2014) pleit ervoor om het samenspel met actief burgerschap als ambacht te benaderen waarbij ‘ambachtelijkheid betekent het accepteren en tegelijkertijd geduldig maar volhardend omgaan met weerbarstig materiaal; van slijpen en scherpen en soms ook meegeven. Burgerschap als ambacht is dus geen harde strijd of softe praat, maar engagement met weerbarstige materie’. Zowel het Waterschap Rijn & IJssel als de Stichting Marke Mallem geven aan veel van dit proces geleerd te hebben. Dit leerproces is misschien ook wel de meest waardevolle uitkomst van het experiment Marke Mallem, waarbij veel kennis, ervaring en vakmanschap is opgedaan die in vervolgvactiteiten weer kunnen worden ingezet.

Referenties

- Breman, B., R.J. Fontein en I.E. Salverda (2014). *Procesevaluatie initiatief Marke Mallem*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Brink, G. van den, M. van Hulst, L. de Graaf en T. van der Pennen (2012). *Best persons*.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven*. Burgers en Landschap deel 3. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2011). *Effecten van Burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid*. Burgers en Landschap deel 5. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2014). Strategies of citizens' initiatives in the Netherlands: connecting people and institutions. In: *Critical Policy Studies*.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam (2008). *Voorbeelden van Burgerparticipatie en Maatschappelijk Initiatief*. Quick Scan ten behoeve van de Agenda Landschap. Burgers en Landschap deel 1. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Salverda, I.E., M. Pleijte & A. Papma (2012). *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken*. Essay over de nieuwe rol van het ministerie van EZ in de energieke netwerksamenleving. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Salverda, I.E., M. Pleijte & R.I. van Dam (2014). *Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Snoeker, B. (2014). *Initiatieven uit een krimpende samenleving: Een analyse van de omgang van krimp gemeenten met bottom-up initiatieven*. Afstudeerscriptie Universiteit Utrecht.

Tonkens, E. (2014). Vijf misverstanden over de participatiesamenleving. In:

Trouw.

Van der Heijden, J., R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. Van

Zanten (red.) (2011). *Experimenteren met burgerinitiatief. Van Doe-het-zelf naar*

Doe-het-samen-maatschappij. Den Haag: Ministerie van BZK.



UITGAVE Leernetwerk samenstel burgerinitiatieven en overheden in het groene domein

IDEE EN VORMGEVING www.studiods.nl

FOTOGRAFIE Bas Breman

