



Met de stroom mee in het Markdal

casusstudie naar de voordelen van een maatschappelijk initiatief
voor publieke besluitvorming



Erasmus
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Ronald van Heeringen



Met de stroom mee in het Markdal

casusstudie naar de voordelen van een maatschappelijk initiatief voor publieke besluitvorming

Als het getij verloopt, moet men zijn bakens verzetten

Masterthesis bestuurskunde

Ronald van Heeringen (421128)

Begeleider: prof. dr. C.W.A.M. van Paridon

Medebegeleider: prof. dr. J. Edelenbos

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Avondprogramma Bestuurskunde

18 augustus 2016

Voorwoord

Als het getij verloopt, moet men zijn bakens verzetten. Dit spreekwoord legt in feite uit dat in de loop der tijd, naar gelang de wereld om u heen verandert, het raadzaam is om uzelf aan te passen aan de veranderde situatie. Deze uitspraak sluit aan bij de inhoud van dit onderzoek. Een collaboratief planvormingsproces in de publieke sector vraagt om een andere aanpak dan een planvormingsproces dat door een overheid wordt geïnitieerd, mogelijk zelfs opgelegd. Met elkaar optrekken in plaats van tegenover elkaar.

Net als in de onderzochte casus, geldt ook dat het volgen van de studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam in de periode 2014-2016 ervoor heeft gezorgd dat de bakens verzet moesten worden. Doordat dit gedurende die tijd een zware wissel heeft getrokken op mijn thuissituatie, ben ik Margriet, Diede en Noud dankbaar dat ik deze mogelijkheid aan heb kunnen pakken. De aanmoediging die ik van jullie kreeg, was telkens een reden om vol te houden, de studietijd te waarderen en deze uiteindelijk ook af te ronden.

Met de stroom mee, dat is het devies dat ik graag wil meegeven aan bestuurders die zich willen verdiepen in maatschappelijke initiatieven. Oude instituties verlaten en het woord te geven aan georganiseerde, enthousiaste partijen die vanuit de maatschappij opstaan. In het Markdal heeft een dergelijk initiatief gedurende het nu voorliggende onderzoek steeds meer inzicht gegeven in de voordelen die een maatschappelijk initiatief met zich mee kunnen brengen, in principe voor betrokken bestuurders en daarnaast zeker voor de maatschappij.

De afgelopen studieperiode zal ik mij blijven herinneren als een inspirerende belevenis. Het is niet alleen belangrijk om de hersenen te prikkelen door te leren. Het ontmoeten van inspirerende nieuwe mensen gedurende de studie en het afstuderen heeft mij veel deugd gedaan. De studie is nu voorbij: het getij verloopt, de bakens kunnen verzet.

Dank aan eenieder die deze studie op enige manier mede mogelijk heeft gemaakt.

Breda, augustus 2016

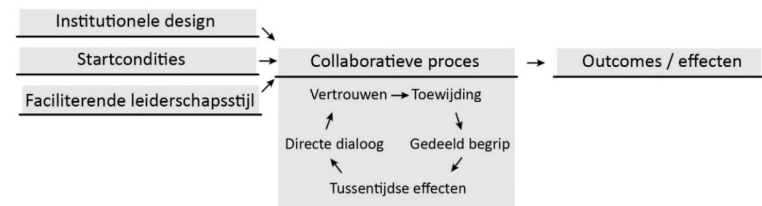
Ronald van Heeringen

Samenvatting

Besluitvorming in de publieke sector is onderhevig aan veranderingen in de maatschappij. Inwoners van bijvoorbeeld een gemeente en provincie laten zich niet meer zoals voorheen dwingen om genoegte te nemen met bepaalde besluiten die politiek-bestuurlijk tot stand zijn gekomen. Participatie vanuit de maatschappij, en zelfs een stapje verder nog: maatschappelijke initiatieven zorgen ervoor dat plannen gezamenlijk tot stand kunnen komen. In de bestuurskunde wordt gezien dat besluitvorming van bovenaf, steeds meer plaats maakt voor besluitvorming van onderop (of zoals in dit onderzoek mede wordt gebruikt: van binnenuit).

Ten aanzien van het planvormingsproces in het Markdal, dat op dit moment nog in volle gang is, kan worden vastgesteld dat er sprake is van een maatschappelijk initiatief. Rondom dat initiatief zijn verschillende partijen betrokken, elk met hun eigen belangen en wensen. Het planvormingsproces van binnenuit is complex en dynamisch, maar kan nog meer dan een besluit van bovenaf leiden tot een positieve afloop voor alle betrokken partijen. Om te onderzoeken in hoeverre dit het geval is in de casusstudie van het Markdal, en dan met name voor de betrokken bestuurders, is de volgende centrale vraagstelling op dit onderzoek van toepassing: *Op welke wijze kan een collaboratief planvormingsproces dat start op grond van een maatschappelijk initiatief tot gunstige effecten leiden voor de betrokken bestuurder en voor de samenleving?*

Voor dit onderzoek is een model gebruikt waarmee het collaboratief besluitvormingsproces rondom dat project kan worden geanalyseerd. Het conceptueel model dat in dit onderzoek is gebruikt, is gebaseerd op Ansell en Gash (2007). Direct hieronder is het conceptueel model weergegeven.



Op grond van de onderzoeksresultaten kan worden gezegd dat er in het planvormingsproces in het Markdal sprake is van een overwegend informeel institutioneel design. De samenwerking van de betrokken partijen is gebaseerd op voornamelijk positieve ervaringen die zij onderling in het verleden hebben gehad. In het netwerk van bij het planvormingsproces betrokken partijen zijn duidelijk partijen en personen aanwezig die er op intensieve wijze een faciliterende leiderschapsstijl op na houden. Het collaboratief proces bestaat uit vijf variabelen die samen een vicieuze cirkel vormen. Deze vijf variabelen, of de aanwezigheid ervan in het planvormingsproces, zijn alle overwegend positief beoordeeld. De resultaten van dit onderzoek tonen een collaboratief planvormingsproces in het Markdal waarin alle voor dit onderzoek benaderde partijen de behaalde voordelen, voornamelijk positief waarderen. Hiermee is op basis van de resultaten van dit onderzoek het beeld ontstaan dat in het Markdal het institutioneel design, de startcondities en de faciliterende leiderschapsstijl een positieve basis vormen voor het positief gewaardeerde collaboratieve planvormingsproces, waardoor de effecten door alle betrokken partijen als positief worden gewaardeerd. Ten slotte zijn naar aanleiding van dit onderzoek aanbevelingen gedaan ten aanzien van:

- Het bieden van een legitieme basis voor een besluiten dat wordt genomen op basis van een maatschappelijk initiatief.
- De wijze waarop de communicatie door het maatschappelijke initiatief mogelijk kan worden verbeterd.

Ondanks de beperkte omvang van dit onderzoek en daarmee de beperkte validiteit, kunnen de resultaten van dit onderzoek worden gebruikt voor vervolgonderzoek naar de zaken die als aanbeveling zijn genoemd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Samenvatting.....	ii
Lijst met Afkortingen	v
Hoofdstuk 1 Introductie in het onderzoek	6
1.1 Probleemanalyse.....	6
1.2 Doelstelling.....	7
1.3 Vraagstelling.....	7
1.4 Onderzoeksmodel en leeswijzer	7
1.5 Maatschappelijke relevantie	8
1.6 Theoretische context en relevantie.....	8
Hoofdstuk 2 Processen rondom maatschappelijke initiatieven.....	10
2.1 Het maatschappelijke initiatief	10
2.1.1 Wat is een maatschappelijk initiatief?	10
2.1.2 Historische context.....	11
2.1.3 Participatie en initiatief	12
2.1.4 De motieven van een maatschappelijk initiatief	14
2.1.5 Deelsamenvatting.....	15
2.2 Werken in netwerken.....	15
2.2.1 Governance in netwerken	16
2.2.2 Startcondities in een netwerk	16
2.2.3 Collaboratief proces in netwerken	17
2.2.4 Faciliterend leiderschap in netwerken	17
2.2.5 Instituties in netwerken	18
2.2.6 Effecten en resultaten van werken in netwerken	18
2.2.7 Deelsamenvatting.....	19
2.3 Conceptueel model	19
2.4 Conclusie	20
Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethode	22
3.1 Onderzoeksdoel.....	22
3.2 Onderzoeksstrategie	22
3.3 Casusselectie	22
3.4 Dataverzameling.....	22
3.5 Data-analyse.....	24
3.6 Operationalisering.....	24
3.6.1 Institutioneel design.....	24
3.6.2 Startcondities	25
3.6.3 Faciliterende leiderschapsstijl	25
3.6.4 Collaboratief proces	25
3.6.5 Effecten	26
3.7 Conclusie	26

Hoofdstuk 4 Een beschrijving van de casus.....	28
4.1 Beschrijving van het projectgebied	28
4.2 Voorgeschiedenis planvorming	29
4.3 Doelstellingen in het gebied.....	31
4.4 De vereniging/stichting	31
4.5 Het netwerk in beeld.....	33
4.6 Maatschappelijk initiatief in het Markdal	38
4.7 Conclusie	38
Hoofdstuk 5 Resultaten	40
5.1 Startcondities	40
5.1.1 Redenen van deelname.....	40
5.1.2 Eerdere samenwerkingen.....	42
5.2 Institutioneel design.....	43
5.2.1 Drempelregels	43
5.2.2 Positieregels	44
5.2.3 Reikwijdteregels	45
5.2.4 Keuzeregels.....	46
5.2.5 Aggregatieregels.....	47
5.2.6 Informatieregels	48
5.2.7 Kosten-batenregels	49
5.3 Faciliterende leiderschapsstijl	51
5.4 Collaboratief proces	54
5.4.1 Onderling vertrouwen	54
5.4.2 Toewijding aan het proces	55
5.4.3 Tussentijdse effecten	56
5.4.4 Gedeeld begrip	58
5.4.5 Directe dialoog	59
5.5 Effecten	60
5.5.1 Ten aanzien van verwachtingen	60
5.5.2 Leerpunten	61
5.5.3 Verschil met traditionele planvorming.....	63
5.5.4 Voordelen	66
5.6 Conclusie	67
Hoofdstuk 6 Conclusie.....	70
6.1 Beantwoording van de deelvragen	70
6.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling.....	72
Hoofdstuk 7 Overweging.....	74
7.1 Aanbevelingen	74
7.2 Reflectie op nieuwe theorie	75
7.3 Koers voor toekomstig onderzoek	76
Literatuurlijst	77

Lijst met Afkortingen

AbRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, kortweg: Afdeling
AC	Alphen-Chaam
Awb	Algemene wet bestuursrecht
ANV	Agrarisch natuurvereniging
B&W	College van burgemeester en wethouders
BMF	Brabantse Milieufederatie
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GS	College van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
KRW	Kaderrichtlijn Water
NNN	Nationaal Natuurnetwerk Nederland, zie EHS
PS	Provinciale Staten van Noord-Brabant
TBO	Terrein beherende organisatie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

Hoofdstuk 1 Introductie in het onderzoek



Figuur 1.1 Artikel afkomstig van www.bndestem.nl d.d. 2 maart 2015

Het artikel in afbeelding 1.1 laat zien dat verschillende maatschappelijke partijen in verenigingsverband zelf initiatieven ontplooiën voor de herinrichting van een natuurgebied. Het is een manifestatie van een transitie op het gebied van democratie en besluitvorming die wereldwijd waarneembaar is. Verandering hangt in de lucht. Met deze woorden begint het rapport dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) eind 2012 publiceerde met de titel 'Loslaten in vertrouwen'. In het rapport adviseert de Rob aan de Nederlandse overheden over hoe zij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kan betrekken bij de uitvoering van overheidszaken. In het rapport komt naar voren dat de wens van burgers om meer verantwoordelijkheid te krijgen voor de publieke zaak is gebaseerd op het feit dat hun vertrouwen in de overheid afneemt en vanwege het feit dat zij steeds mondiger worden. Publieke vraagstukken lijken steeds vaker te complex om door de overheid alleen opgelost te kunnen worden (Rob, 2012: 9; Klijn & Skelcher, 2007: 603).

1.1 Probleemanalyse

In het voorbeeld van het krantenartikel is sprake van herinrichting van het dal van de rivier de Mark tussen Breda en de Nederlandse rijksgrens met België. Bij de herinrichting van het rivierdal neemt de vereniging/stichting Markdal duurzaam en vitaal (hierna ook: vereniging Markdal) niet alleen de planvorming, maar ook de uitvoering van het inrichtingsplan voor haar rekening. Deze verregaande vorm van zelforganisatie is een mogelijkheid om de overheid dicht bij de burger te brengen (of vice versa) en kan het draagvlak voor en de kwaliteit van overheidsbeslissingen vergroten. Hiermee kan meer overgelaten aan de verenigde burgers en krijgen zij meer verantwoordelijkheden (Edelenbos, 2005: 120-121). De vereniging Markdal bepaalt op welke manier het plan vorm krijgt en welke doelen in het gebied beoogd worden.

De vereniging Markdal streeft ernaar om de waarden natuur en landschap, waterveiligheid, recreatie, de economische betekenis en de sociale structuur in het gebied optimaal in balans te brengen. Het doel van de vereniging is een breed draagvlak te creëren en op basis daarvan de gebiedsontwikkeling van het Markdal te versnellen waardoor enerzijds de ecologische hoofdstructuur (EHS) ten zuiden van Breda kan worden afgemaakt, daarnaast waterdoelen worden gehaald en ten slotte de meerwaarde van het gebied wordt verhoogd (Vereniging Markdal, 2013: 2).

In het krantenartikel van figuur 1.1 laat de Bredase wethouder Selçuk Akinci weten achter het initiatief te staan dat de vereniging ontplooit, omdat het groene gebied rondom Breda mede de aantrekkingskracht van de stad bepaalt. Ten behoeve van dit onderzoek is de inmiddels ex-wethouder geïnterviewd. Om voordeel te kunnen behalen uit het maatschappelijke initiatief is het raadzaam voor de wethouder om op zodanige wijze sturing te geven aan een project en het proces daaromheen, dat zoveel mogelijk van de betrokken partijen voordeel kunnen halen uit het complexe besluitvormingsproces. De beleidsvorming met deelname van extra partijen is complexer en kan de manier waarop een overheidsorganisatie met het besluit omgaat beïnvloeden (Edelenbos, 2005: 114). Dit onderzoek is primair gericht op de betrokken bestuurders, maar licht indien relevant ook toe waar andere betrokken partijen hun voordeel kunnen behalen in het beleidsvormingsproces.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzichtelijk te maken welke invloed een maatschappelijk initiatief heeft op de beleidsvorming en op welke manier in ieder de betrokken bestuurder voordeel kan halen uit het maatschappelijke initiatief.

Dit onderzoek is gericht op de casus van het Markdal tussen Breda en de Nederlands-Belgische grens. Door middel van methoden- en bronnentriangulatie is in dit onderzoek een meer integraal beeld verkregen van het onderzoeksobject (Verschuren & Doorewaard, 2007: 189).

1.3 Vraagstelling

De genoemde doelstelling draagt bij om tot een formulering te komen van de centrale vraagstelling van het onderzoek. De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

- Op welke wijze kan een collaboratief planvormingsproces dat start op grond van een maatschappelijk initiatief tot gunstige effecten leiden voor de betrokken bestuurder en voor de samenleving?

Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling is gebruik gemaakt van vijf deelvragen. De deelvragen komen in de loop van het onderzoek aan bod, verdeeld over verschillende hoofdstukken. De deelvragen luiden als volgt:

1. Is er in het Markdal in feite sprake van een maatschappelijk initiatief?
2. Is de beleidsvorming naar aanleiding van een maatschappelijk initiatief inpasbaar in de netwerkbenadering?
3. Hoe gaat beleidsvorming in een netwerkbenadering?
4. In hoeverre is in de casus van het Markdal sprake van een maatschappelijk initiatief?
5. Op welke wijze acteren de bij de casus betrokken partijen in de netwerkomgeving en hoe proberen zij voordeel te behalen in de beleidsvorming in de netwerkomgeving?

1.4 Onderzoeksmodel en leeswijzer

Het onderzoeksmodel is een weergave van de globale wijze waarop het onderzoek is gestructureerd en bevat de belangrijkste opeenvolgende stappen die nodig zijn om de doelstelling te bereiken (Verschuren & Doorewaard, 2007: 16).

Hoofdstuk 2: Theorie

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader voor dit onderzoek gevormd. Deelvraag 1 tot en met 3 kunnen door middel van de inhoud van dit hoofdstuk beantwoord worden.

Hoofdstuk 3: Methodologie

In dit hoofdstuk is uitgelegd welke onderzoeksmethoden zijn gehanteerd. Bovendien is hier ten behoeve van de onderzoeksresultaten (H.4) het theoretisch kader (H.2) geoperationaliseerd.

Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving

Dit hoofdstuk beschrijft het maatschappelijke initiatief in het Markdal uitgebreid. Deelvraag 4 kan door middel van de inhoud van dit hoofdstuk worden beantwoord.

Hoofdstuk 5: Resultaten

De resultaten van de interviews zijn in dit hoofdstuk geanalyseerd. Er zijn patronen en verbanden gevonden (en weerlegd) en verklaard. Deelvraag 5 kan door middel van de inhoud van dit hoofdstuk worden beantwoord.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn ten eerste alle vijf de deelvragen en daarna de centrale vraagstelling beantwoord. De inhoud van voorgaande hoofdstukken liggen ten grondslag aan de beantwoording.

Hoofdstuk 7: Overweging

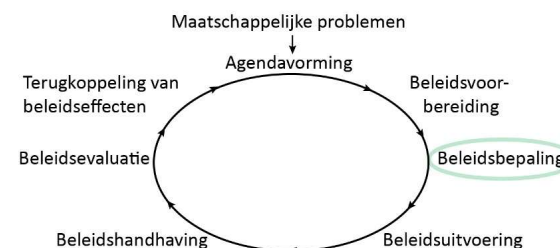
In dit hoofdstuk zijn aanbevelingen gedaan voor betrokken actoren, met name voor de betrokken bestuurders. Ook is hier een korte reflectie op vergelijkbare onderzoeken gegeven. Het onderzoek eindigt ten slotte met een voorstel voor een op te pakken koers voor nieuw onderzoek.

1.5 Maatschappelijke relevantie

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.” Deze quote komt uit de troonrede die koning Willem-Alexander uitsprak op 17 september 2013. De aandacht voor de participatiesamenleving is in Nederland sindsdien misschien toegenomen, maar participatie is van alle tijden. In hoofdstuk twee is uitgelegd hoe burgerparticipatie in Nederland is geëvolueerd van inspraak tot initiatief.

1.6 Theoretische context en relevantie

Beleid kan worden onderverdeeld in een aantal beleidsprocessen die theoretisch wel van elkaar te onderscheiden zijn, maar in de praktijk vaak overlap vertonen. De beleidsprocessen vormen tezamen een beleidscyclus. De beleidscyclus van Bekkers wordt als het ware gevoed door een maatschappelijk probleem en bestaat uit zeven beleidsprocessen die elkaar telkens kunnen opvolgen. Dit onderzoek richt zich op het proces beleidsbepaling. Binnen dit proces vindt de beleidsvorming plaats. Dit onderzoek is gericht op het proces beleidsvorming, en dan specifiek in een netwerkomgeving.



Figuur 1.2 De positie van het beleidsproces beleidsbepaling in de beleidscyclus (Bekkers, 2012: 58).

De theoretische relevantie van dit onderzoek is dat bestaande relevante theorie is toegepast op een niet eerder onderzocht maatschappelijk probleem. Het is mogelijk dat sommige uitkomsten niet goed in de theorie voorkomen. Een identificatie van een eventuele leemte in de theorie zou een

aanbeveling kunnen zijn aan het einde van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 is relevante theorie ten aanzien van de onderzoekscasus nader uitgewerkt op grond van de resultaten van een speurtocht door de wetenschappelijke omgeving.

Hoofdstuk 2

Processen rondom maatschappelijke initiatieven

Dit hoofdstuk fungeert als verkenning en nadere uitleg van de centrale begrippen in dit onderzoek. Er is in dit hoofdstuk theorie beschreven op basis waarvan de eerste drie deelvragen van dit onderzoek kunnen worden beantwoord:

1. Is er in het Markdal in feite sprake van een maatschappelijk initiatief?
2. Is de beleidsvorming naar aanleiding van een maatschappelijk initiatief inpasbaar in de netwerkbenadering?
3. Hoe gaat beleidsvorming in een netwerkbenadering?

De relevante wetenschappelijke theorieën die in dit hoofdstuk zijn behandeld, werken stapsgewijs naar de definitie van de centrale begrippen die ten behoeve van dit onderzoek bruikbaar zijn. In paragraaf 2.3 is ten slotte het conceptueel model beschreven dat de basis vormt voor de analyse van de empirie.

Tijdens de voorbereiding op dit theoretische hoofdstuk, is een model van Ansell en Gash (2007) opgevallen dat is toegespitst op collaboratieve besluitvorming. Dit model vormt de basis voor het conceptuele model van dit onderzoek. De theorie die in dit hoofdstuk is behandeld, legt in de eerste paragraaf in brede zin uit wat een maatschappelijk initiatief inhoudt. In de tweede paragraaf is dieper ingegaan op hoe besluitvorming in netwerken plaats kan vinden. In de loop van deze paragraaf is min of meer al voorgesorteerd op het genoemde model van Ansell en Gash (2007). In paragraaf 2.3 is verder uitgelegd op welke wijze deze aanvullende theorie is gebruikt en hoe de verschillende variabelen in het conceptueel model zich ten opzichte van elkaar verhouden.

Naar aanleiding van de conclusies die in hoofdstuk 6 zijn geformuleerd op grond van de resultaten in hoofdstuk 5, is in paragraaf 7.2 – bij wijze van uitzondering – een nieuw onderzoek aangehaald die niet in dit hoofdstuk is beschreven. Die theorie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bleek pas aan het einde van het onderzoek relevant te zijn voor een reflectie op dit onderzoek.

2.1 Het maatschappelijke initiatief

Op grond van de inhoud van deze paragraaf kan antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: Is er in het Markdal in feite sprake van een maatschappelijk initiatief? Allereerst is een aanzet tot beschrijving van het begrip maatschappelijk initiatief gegeven. Vervolgens is een beschrijving van de maatschappelijke ontwikkeling gegeven in de periode tussen de jaren veertig van de vorige eeuw tot nu. In deze periode is waarneembaar dat de overheid aan invloed heeft ingeboet terwijl de burgerbetrokkenheid is toegenomen. Daarna is uitgelegd hoe vanuit het begrip burgerbetrokkenheid onderscheid kan worden gemaakt tussen burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief. Dan volgt een overzicht van mogelijke motieven die aan een maatschappelijk initiatief ten grondslag kunnen liggen. Vervolgens komen de kenmerken van een maatschappelijk initiatief aan bod die in de literatuur zijn gevonden. Ten slotte is het begrip ingekaderd teneinde gericht onderzoek te kunnen doen naar de gekozen praktijkcasus.

2.1.1 *Wat is een maatschappelijk initiatief?*

Het maatschappelijke initiatief kan strikt worden beschouwd als elk initiatief dat door burgers, boeren, ondernemers, lokale clubs, kleine maatschappelijke organisaties of kleine zelfstandige professionals wordt genomen (Van Dam, During & Salverda, 2008: 30). Maatschappelijke initiatieven zijn een vorm van burgerbetrokkenheid die zich duidelijk onderscheidt van vormen van participatie door burgers in een beleidsproces (zie paragraaf 2.1.3). Veel gemeenten bieden een formele mogelijkheid om een burgerinitiatief aanhangig te maken bij bijvoorbeeld de gemeenteraad. Zo is er een vorm denkbaar waarbij ten behoeve van een bepaald maatschappelijk initiatief een x-aantal

handtekeningen verzameld moet worden teneinde het initiatief op de raadsagenda te krijgen. Daarmee heeft bijvoorbeeld een groep burgers de mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen op de politieke agenda en op beleidsvorming (Pröpper & Kessens, 2005: 85).

Maatschappelijke initiatieven worden in het algemeen onderscheiden van nationale of regionale initiatieven. Deze laatste twee staan relatief ver van de burger die betrokken kan raken in beleidsproces. Maatschappelijke initiatieven worden eerder geassocieerd met bottom-up ontwikkelingen dan met top-down ontwikkelingen door nationale of regionale organisaties. Maatschappelijke initiatieven worden genomen door lokale organisaties, waarbij lokaal op drie verschillende manieren kan worden opgevat (Uphoff, 1993: 608):

1. Locality level: een groep bestaande uit verschillende gemeenschappen die sociale en economische relaties hebben.
2. Community level: een gevestigde sociaaleconomische leefgemeenschap. Dit wordt ook dorpslevel genoemd.
3. Group level: een zelf-geïdentificeerde groep personen met deels gedeelde kenmerken, zoals beroep, leeftijd of geslacht. Deze personen kunnen in dezelfde buurt/wijk wonen en belangen delen.

Een maatschappelijk initiatief kan dus worden genomen door een groep individuen die gezamenlijke belangen en relaties hebben.

2.1.2 Historische context

Alvorens nader in te gaan op het maatschappelijk initiatief, biedt deze paragraaf een beknopt historisch overzicht van het maatschappelijk initiatief.

Dankzij autonome ontwikkelingen zoals het proces van individualisering en globalisering, is de relatie tussen overheden en hun omgeving veranderd en zijn er beleidsmatige trends waargenomen waarbij nieuwe verbindingen tussen bijvoorbeeld overheid en samenleving zijn gecreëerd. Daarbij zijn nieuwe vormen van sturing ontstaan waarbij het accent ligt op de coproductie van beleid in een netwerk van belanghebbende partijen die afhankelijk zijn van elkaar (Bekkers, 2012: 334-336). Deze bestuurlijke vernieuwing zorgde voor een nieuwe benadering van de overheid. De overheid wordt niet meer gezien als het centrum van het openbaar bestuur. De overheid is juist een van de partijen geworden in het complexe netwerk waarin beleidsvorming plaatsvindt. De hedendaagse overheidsbestuurder zorgt niet meer 'dat', maar de overheid zorgt 'voor'. Hierbij zijn burgers belangrijke actoren in beleidsontwikkelingen geworden (Van Dam, During & Salverda, 2008: 21; Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 43).

Ten aanzien van de Nederlandse situatie was er vanaf de Tweede Wereldoorlog tot en met het begin van de jaren tachtig over het algemeen sprake van een rationele top-down overheidsplanning. De overheid had een paternalistische rol ten opzichte van de burger. De jaren tachtig van de vorige eeuw luidden echter de periode van democratisering en neoliberalisme in, waarin aversie ontstond tegen de top-down beleidsoplegging en burgers steeds meer openheid en zeggenschap eisten in die beleidsvorming. Vanaf de jaren negentig valt op dat de burger een prominente rol heeft ingenomen in lokale bottom-up beleidsvorming en dat de burger nauwer wordt betrokken bij beleidsvormingsprocessen (Kickert, 2003: 120-127). De burger zet zich vandaag de dag bij bottom-up beleidsvorming enerzijds in op uitnodiging van de overheid, maar kan anderzijds ook juist de initiatiefnemer van een bepaald project zijn en triggert dan als het ware de overheid te participeren in een maatschappelijk initiatief (Salverda & Van Dam, 2008: 13).

Inzoomend op beleidsvormingsprocessen rondom ruimtelijke planvorming is een belangrijke ontwikkeling zichtbaar bij maatschappelijke initiatieven die te maken hebben met de inrichting van de openbare ruimte. Deze ontwikkeling is een reactie op de eerdergenoemde individualisering en globalisering. Trots op een identificatie met de omgeving spelen daarbij een belangrijke rol. Mensen hebben angst om grip te verliezen op de lokale sociale samenhang, het lokale landschap en uiteindelijk mogelijk zelfs op hun eigen leven. Daardoor wordt men geprikkeld om zich in te zetten

voor bijvoorbeeld het behoud van het dierbaar geachte landschap (Van Dam, During & Salverda, 2008: 17-19).

2.1.3 Participatie en initiatief

De rol van de burger ten aanzien van betrokkenheid bij beleidsvorming kan op velerlei wijze worden ingedeeld, bijvoorbeeld op initiatiefnemer, de soort activiteit, de soort bijdrage, de rol van burger of de hoeveelheid aan bijdrage (Van Dam, During & Salverda, 2008: 29). En in de loop van de tijd terugkomende wijze om verschillende mate van burgerbetrokkenheid te rangschikken is aan de hand van ladders. De ladder van Arnstein (1969: 217), met acht sporten (van manipuleren tot en met burgercontrole) is daarvan een klassiek voorbeeld. Een moderne vertaling van Arnsteins ladder is de indeling van burgerbetrokkenheid van Pröpper en Steenbeek (in Van Dam, During & Salverda, 2008: 29) die in figuur 2.1 is weergegeven. De ladder van Pröpper en Steenbeek toont zeven verschillende sporten. En net als bij de ladder van Arnstein geldt hier: hoe hoger een rol op de ladder is weergegeven, hoe groter de invloed van de burger op het beleidsproces. Boven aan de ladder in figuur 2.1 is de burger als 'initiatiefnemer' genoemd.

6	Initiatiefnemer
5	Samenwerkingspartner
4	Medebeslisser
3	Adviseur
2	Consultor (geconsulteerde)
1	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
0	Geen rol

Figuur 2.1 De ladder van burgerbetrokkenheid van Pröpper en Steenbeek.

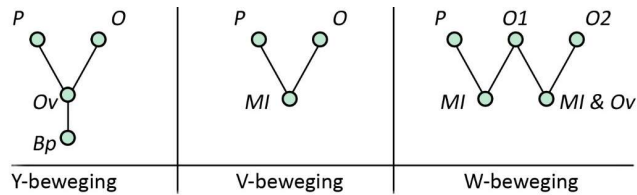
In Nederland wordt de proactieve burger als initiatiefnemer in de literatuur geschaard onder de derde generatie burgerparticipatie. De eerste generatie kreeg de gelegenheid in te spreken in de vorm van bezwaar en beroep, nadat de overheid een besluit al had genomen. Bij de tweede generatie was sprake van het betrekken van burgers bij de voorbereiding van de besluitvorming. Deze vorm is ook bekend als interactieve besluitvorming (Van der Heijden et al., 2011: 7). De derde generatie burgerparticipatie draait om sociaal ondernemerschap, burgers die zich actief opstellen in het publieke domein. Regelmatig dient de overheid in te springen bij het realiseren van een burgerinitiatief van de derde generatie en dient zij te reageren op een dergelijk initiatief. Anderzijds kan de overheid ervoor kiezen juist terughoudend te blijven ten aanzien van een burgerinitiatief (Van der Heijden, 2011: 20).

Na de besproken ladders en generaties wordt nog een derde uitleg van het onderscheid tussen participeren en initiatief nemen beschreven. Van der Heijden (2011) legt in zijn artikel meer de nadruk op het maatschappelijk initiatief en legt uit op welke manieren een maatschappelijk initiatief tot stand kan komen. De manieren waarop een overheid door middel van burgerbetrokkenheid problemen kan lossen, zijn weer te geven door middel van een zogenaamde Y-, V- of W-beweging (figuur 2.2). Deze drie bewegingen zijn te koppelen aan de drie voornoemde generaties burgerparticipatie (Van der Heijden, 2011: 21-22).

Y. Een overheid (Ov) kan ervoor kiezen om haar traditionele positie als probleemoplosser te handhaven en zelf een oplossing (O) voor een probleem (P) te kiezen. De burger kan dan

participeren (Bp) door middel van formeel bezwaar en beroep of meedoen aan interactieve beleidsvorming (eerste en tweede generatie burgerparticipatie).

- V. Het maatschappelijk initiatief (MI) kan zelf beslissen om zich een maatschappelijk probleem aan te trekken en zelf een oplossing kiest (derde generatie burgerparticipatie).
- W. Doordat de burger moeite kan hebben met het kiezen van een oplossing, is het denkbaar dat de overheid participeert in het maatschappelijke initiatief en dat partijen samen een oplossing kiezen (derde generatie burgerparticipatie).



Figuur 2.2 Mogelijkheden voor het oplossen van een probleem door middel van burgerbetrokkenheid (Van der Heijden, 2011).

De verwachting ten aanzien van de casus Markdal is dat het om een hoge mate van burgerbetrokkenheid gaat, maar dat de overheid in een bepaalde mate betrokken is in het project. Om die reden wordt bovenstaande theorie ten aanzien van het onderzoek relevant geacht en kan op basis daarvan verder worden ingezoomd op de vormen van verregaande burgerbetrokkenheid.

Er is binnen de mate van burgerbetrokkenheid een onderscheid te maken tussen burgerparticipatie en een maatschappelijk initiatief. Van Dam, During en Salverda (2008) geven een vergelijking tussen beide vormen van burgerbetrokkenheid, die is weergegeven in figuur 2.3. Het onderscheid tussen beide hangt af van wie de initiatiefnemer is:

- Bij burgerparticipatie wordt het initiatief genomen door de overheid of een grote organisatie.
- Bij een maatschappelijk initiatief ligt – de naam zegt het al – het initiatief juist bij de burger of een kleine belangenorganisatie.

Zoals in figuur 2.3 is weergegeven, is het verschil tussen burgerparticipatie en een maatschappelijk initiatief niet groot. Het grootste verschil is de manier waarop de betrokkenheid van burger benaderd dient te worden. Vanuit het perspectief van burgerparticipatie wordt de betrokkenheid door de overheid geïnitieerd (medezeggenschap voor burgers), terwijl dit vanuit het perspectief van het maatschappelijk initiatief door ‘de maatschappij’ zelf wordt georganiseerd. Dit neemt niet weg dat in beide samenwerking tussen maatschappij en overheid wenselijk of zelfs noodzakelijk kan zijn.

Burgerparticipatie	Maatschappelijk initiatief
Inspraak	Samenwerken met overheid en ander organisaties
Medezeggenschap	Zelforganisatie
Samenwerken met overheid en ander organisaties	Protesteren, lobbyen en communiceren
Doneren, sponsoren en adopteren	Doneren, sponsoren en adopteren
Vrijwilligerswerk	Vrijwilligerswerk
Gebruiker en consument	Gebruiker en consument

Figuur 2.3 Vergelijking categorieën burgerparticipatie en burgerinitiatief (naar Van Dam, During & Salverda: 2008: 31-32).

2.1.4 De motieven van een maatschappelijk initiatief

Aan het betrekken van burgers bij beleidsvorming kunnen meerdere motieven ten grondslag liggen die zowel positieve als negatieve kanten kunnen hebben. Er kunnen in de basis ten minste vier motieven voor burgerbetrokkenheid (met positieve en eventueel negatieve kanten) worden onderscheiden (Van Dam, During & Salverda, 2008: 28). Deze motieven zijn weergegeven in figuur 2.4. In paragraaf 2.2.5 zijn de motieven om burgers aan het besluitvormingsproces te laten deelnemen, herhaald. De motieven duiden alle op effecten die men beoogt met burgerbetrokkenheid.

Motief	Positieve kant	Negatieve kant
Efficiëntieverbetering	De kans op blokkade door burgers wordt kleiner, waardoor het proces sneller kan verlopen en de kosten voor juridische procedures worden gereduceerd.	Wanneer de hindermacht van één van de betrokken partijen (langdurig) niet wordt doorbroken, kan het proces juist langer duren.
Draagvlakvorming	Door een open en transparant besluitvormingsproces zal de kans op acceptatie van en draagvlak voor de uitkomst toenemen.	De mogelijkheid dat er geen acceptatie plaatsvindt en daardoor geen draagvlak wordt gecreëerd blijft bestaan.
Kwaliteitsverbetering	Er kan gebruik worden gemaakt van nieuwe en zelfs betere kennis die de betrokken burger meebrengt van de lokale situatie, vaardigheden en ervaringen, waardoor de probleemformulering, het plan en/of het besluit verbeterd worden.	Om alle partijen binnenboord te houden is het mogelijk dat consensus de enige oplossing is. Het is niet gezegd dat een plan daarmee beter wordt.
Burgerbetrokkenheid bij besluitvorming als intrinsieke waarde	Overwogen kan worden dat overheidsbeleid op een zo democratisch mogelijke wijze tot stand moet worden gebracht.	Doordat niet alle burgers betrokken kunnen worden bij de beleidsvorming, is het de vraag in welke mate het nieuwe beleid democratisch is.

Figuur 2.4 Motieven voor burgerbetrokkenheid (Van Dam, During & Salverda, 2008: 28).

Burgers wachten steeds minder af of de overheid hen informeert of betreft bij het maken van plannen. Zij zetten zich uit zichzelf in voor dingen die zij belangrijk achten (Van Dam, Salverda & During, 2010: 10). Uit studie blijkt dat in Nederland burgers vooral initiatief nemen als zij daar zelf iets aan hebben, als zij zich kunnen relateren aan het initiatief en het hun dagelijks leven en hun identiteit kan beïnvloeden. Hoe meer een burger de urgentie van een probleem onderkent, hoe groter de bereidheid om initiatief te nemen zal zijn. Ondanks het feit dat de burger tegenwoordig zelf initiatieven ontplooit, wordt veelal samengewerkt met andere partijen, waaronder zoals eerder gezegd overheden (Pröpper & Kessens, 2005: 85-86; Van der Heijden et al., 2011:11).

Nederlandse overheidsbesturen kunnen overwegen om een maatschappelijk initiatief mogelijk te maken en als het ware meeliften met de oplossingen en innovaties die bottom-up ontstaan. Maatschappelijke kennis en mogelijkheden kunnen een basis vormen voor nieuw beleid en aangepaste dienstverlening. De betrokken bestuurder dient zich bij deze werkwijze bescheiden op te stellen en er dient voldoende ruimte te worden geboden om nieuwe ideeën te kunnen ontplooiën. De lokale overheid dient hierbij te verbinden, te faciliteren en te netwerken. Wanneer een maatschappelijk initiatief leidt tot beleidsaanpassing, zal het nieuwe beleid direct aansluiten bij de behoeften en belangen van de maatschappij (Van der Heijden et al., 2011: 56-57).

Het starten van een initiatief door burgers is een pure vorm van democratie. Deze burgers moeten het project dan wel zelf uit kunnen voeren, hooguit met hulp van de overheid (Van der Heijden, 2011: 18). Een maatschappelijk initiatief kan door een overheidsinstantie worden omarmd, maar het is raadzaam een maatschappelijk initiatief te allen tijde met voldoende scepsis en distantie te benaderen. Daarvoor zijn de volgende punten van belang (Van der Heijden et al., 2011: 63):

- De representativiteit van het initiatief voor de samenleving.
- De mate waarin de mechanismen van de representatieve democratie in stand blijven.
- De afweging tussen de belangen van het initiatief en andere collectief gedragen belangen.
- De aanwezige expertise dient bij de overheid te blijven, zonder dat deze te pas en te onpas wordt toegepast. De kennis dient enkel participatief toe te worden gepast, zonder dat de overheid het beleidsproces wil domineren.

Daarnaast noemt Bekkers (2012: 184-187) twee relevante kritische factoren ten aanzien van het tot stand komen van beleid op grond van bijvoorbeeld een maatschappelijk initiatief. Naast democratische representativiteit beschrijft Bekkers:

- Interactieve beleidsvorming heeft ingrijpende consequenties voor bestaande lokale democratische instituties, waaronder het kennismonopoly van de ambtelijke organisatie. De uitkomsten van een beleidsvormingsproces kunnen verstrikt raken in oude routines en formele procedures. Het primaat van de politiek blijft in stand, doordat de beslissing blijft voorbehouden aan de gemeenteraad.
- De doelstellingen en daarmee samenhangende verwachtingen van betrokken overheden zijn vaak onduidelijk. Daarbij hebben bestuurders vaak het vergroten van draagvlak als doelstelling, terwijl de burgers juist de beleidsuitkomsten willen beïnvloeden. Bovendien is de rolverdeling niet altijd helder voor de betrokken partijen, waardoor verwarring en overdreven voorzichtigheid kan optreden.

2.1.5 Deelsamenvatting

Een maatschappelijk initiatief onderscheidt zich van andere vormen van burgerbetrokkenheid door de zelfstandigheid en initiatiefrijkheid vanuit de maatschappij. De overheid kan samen met een maatschappelijk initiatief kennis bundelen en samen beleid ontwikkelen, met als effect dat het beleid directer aansluit bij de wensen en belangen in de samenleving. Daarbij dient de overheid wel de democratische representativiteit van het initiatief in ogenschouw te nemen en duidelijke afspraken te maken over de doelstellingen en rolverdeling in het maatschappelijke initiatief.

2.2 Werken in netwerken

In deze paragraaf is nader ingegaan op samenwerking in netwerken waarmee het maatschappelijk initiatief en de betrokken bevoegde overheden te maken hebben wanneer zij tot samenwerking zijn overgegaan. Deze paragraaf voorziet in informatie ten behoeve van de beantwoording van deelvragen 2 en 3:

2. Is de beleidsvorming naar aanleiding van een maatschappelijk initiatief inpasbaar in de netwerkbenadering?
3. Hoe gaat beleidsvorming in een netwerkbenadering?

Met name ten aanzien van de derde deelvraag is in de theorie aansluiting gezocht bij het eerdergenoemde model van Ansell en Gash (2007). In hun artikel leggen zij uit dat het model dat zij gebruiken van algemene strekking is en open staat voor interpretatie (Ansell & Gash, 2007: 549):

Therefore, our model represents a conscious attempt to simplify as much as possible the representation of key variables and their relationships. This goal of simplification led us to stress common and frequent findings across cases. This approach strengthens the generality of our findings but discounts less universal or frequently mentioned findings from the literature.

Om ervoor te zorgen dat het nu voorliggende onderzoek een bepaalde diepgang krijgt, zijn de variabelen die Ansell en Gash (2007) in hun model gebruiken, in dit onderzoek niet enkel geoperationaliseerd op basis van het artikel van Ansell en Gash. De variabelen hebben mede betekenis gekregen door andere onderzoeken te gebruiken waarin de variabelen uitgebreider zijn uiteengezet. De basis voor de operationalisering in het volgende hoofdstuk is hiermee breder geacht.

Allereerst is in deze paragraaf het verschijnsel governance in netwerken uitgelegd. Daarna zijn startcondities die in een netwerk relevant kunnen zijn beschreven. De volgende twee paragrafen daarna gaan over beleidsvorming en instituties in netwerken. Ten slotte is uitgelegd wat de effecten kunnen zijn van beleidsvorming in netwerken.

2.2.1 Governance in netwerken

In paragraaf 2.1.2 is uitgelegd dat de historische ontwikkeling van burgerparticipatie en de toenemende complexiteit nauw met elkaar samenhangen. De maatschappij wordt steeds meer geconfronteerd met complexe problemen (zogenaamde wicked problems) waarbij ook nog eens meer partijen zeggenschap wensen of eisen bij het vinden van een oplossing. Om dergelijke complexe problemen enigszins te kunnen sturen is een specifieke manier van managen of governance noodzakelijk (Klijn & Koppenjan, 2016: 1). Considine & Lewis (2003: 133) onderscheiden in hun onderzoek naar governance-modellen in onder andere Nederland vier verschillende manieren van governance, welke in figuur 2.5 zijn weergegeven.

	Rationele oorsprong	Controle-instrument	Primaire drijfveer	Focus van serviceverlening
Procedurale governance	Wetten	Regels	Betrouwbare behandeling	Universeel
Bedrijfs-governance	Management	Plannen	Doel gedreven	Doelgroepen
Markt-governance	Competitie	Contracten	Kosten gedreven	Prijs
Netwerk-governance	Cultuur	Coproductie	Flexibel	Klanten

Figuur 2.5 Governance-modellen onderscheiden door Considine & Lewis (2003: 133).

Procedurale governance is een bureaucratisch model waarin in de overheidssturing zekerheid op grond van strikte regelgeving centraal staat. Bij bedrijfs- en markt-governance is al in toenemende mate sprake van netwerken die betrokken zijn bij beleidsvorming. Als aanvulling daarop ontstond vanaf de jaren negentig netwerk-governance op basis waarvan richting kon worden gegeven aan beleidsvorming in complexe netwerken (Considine & Lewis, 2003: 133-134).

Ten aanzien van het maatschappelijke initiatief, waarbij naast de overheid meerdere partijen zijn betrokken, is netwerk-governance de meest logische manier om een beleidsvorming te managen. Klijn en Koppenjan (2016: 6) leggen de focus bij de netwerkbenadering specifiek op de complexe interactie tussen publieke, private en maatschappelijke actoren zoals individuen, groepen en (groepen) organisaties. Een maatschappelijk initiatief zoals dat in paragraaf 2.1 is wordt geïnitieerd door een of meerdere partijen die gezamenlijk met de overheid en mogelijk ook andere publieke of private partijen kunnen optrekken in een beleidsvormingsproces.

2.2.2 Startcondities in een netwerk

Beleid komt tot stand onder invloed van maatschappelijke factoren. De factoren vormen samen een meervoudige context van beleid die een temporele (tijd) en situationele (plaats) dimensie kent. Een overheidsinstantie heeft met deze meervoudige context te maken die kan bestaan uit ecologische,

sociaal-culturele, economische, technologische, juridische en politieke factoren (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 97-103). Daarnaast kunnen verschillende partijen betrokken zijn bij het beleidsproces. Herkenbare partijen naast een overheid zijn pressiegroepen, massamedia, politieke partijen, externe adviseurs, maar zeker ook burgers (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 104-112). De partijen die in een netwerk samenwerken, kunnen ervaring hebben met eerdere samenwerkingen. Een succesvolle samenwerking is niet per se afhankelijk van succesvolle eerdere ervaringen. Wanneer er eerder conflicten zijn geweest tussen de in een netwerk betrokken partijen, kan de prikkel om deel te nemen aan een collaboratief proces juist sterk zijn (Ansell & Gash, 2007: 553).

2.2.3 Collaboratief proces in netwerken

Een netwerk wordt gekenmerkt door voortdurende uitwisselingsrelaties tussen organisaties, individuen en groepen. Het voordeel van samenwerken in netwerken is dat deze wijze mogelijk waarde toevoegt en de noodzakelijke bronnen en kracht bundelt die nodig zijn om een bepaald doel te kunnen behalen (Weber & Khademan, 2008: 334). Bij een maatschappelijk initiatief zijn nog meer partijen betrokken. Het beleidsvormingsnetwerk is dus complexer geworden. De complexe situaties die ontstaan in een netwerk zijn het gevolg van de betrokkenheid van verschillende actoren die alle een eigen belang vertegenwoordigen (Klijn & Koppenjan (2016: 89).

Het is mogelijk de complexiteit van een netwerk inzichtelijk te maken door de voorkeuren en belangen die in het netwerk aanwezig zijn te inventariseren. Voorkeuren en belangen van de betrokken actoren kunnen overlappen of van elkaar verschillen. Dit geldt ook voor de strategieën die de actoren hanteren in het netwerk. Deze strategieën zijn niet statisch, maar kunnen in de loop van de tijd, gedurende het beleidsvormingsproces door de actoren worden aangepast. Vervolgens anticiperen de betrokken actoren op elkaars strategieën. Zolang er sprake is van zulke reflectieve bewegingen, kenmerkt een netwerk zich door een hoge mate van dynamiek, onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Dit fenomeen is bekend als strategische complexiteit (Koffijberg, De Bruijn & Priemus, 2012: 255-256; Klijn & Koppenjan, 2016: 66). Overigens zijn netwerkstrategieën gericht op een goede uitkomst (Edelenbos, Van Buuren & Klijn, 2012: 132), maar worden er vanwege zogenaamde bounded rationality, keuzes voor een bepaalde netwerkstrategie gemaakt met beperkte beschikbaarheid van informatie (O'Toole, L.J., 1988: 424; Klijn & Koppenjan, 2016: 79).

Een complex en dynamisch collaboratief proces kan worden beschouwd als een cyclisch of iteratief proces, waarbij vijf processen gezamenlijk een vicieuze cirkel vormen. De processen zijn: vertrouwen, toewijding, gedeeld begrip, tussentijdse effecten en directe dialoog. Een collaboratief proces dient niet enkel gebaseerd te zijn op onderhandelingen, maar ook op vertrouwen. Toewijding aan het collaboratieve proces is net als vertrouwen onontbeerlijk in een netwerk, zelfs als het planvormingsproces voor een bepaalde partij een niet direct gewenste kant op lijkt te gaan. Hierdoor bestaat de kans dat de betrokken partijen voor een keuze komen te staan die gaat over geven en nemen. Dan dient er een gedeeld begrip te zijn van het doel dat de betrokken partijen gezamenlijk kunnen en willen behalen of de gezamenlijke missie die zij hebben. Tussentijdse effecten, als kleine winsten, kunnen tijdens het collaboratieve proces essentieel zijn voor de stuwkracht die kan leiden tot een succesvol collaboratief proces. Ten slotte is de directe dialoog tussen de partijen in een netwerk noodzakelijk teneinde de mogelijkheden te verkennen om gezamenlijk winst te halen uit een collaboratief proces (Ansell & Gash, 2007: 557-561).

2.2.4 Faciliterend leiderschap in netwerken

Klijn en Koppenjan (2016: 80) onderscheiden zes typen strategieën die door netwerkactoren in kunnen worden gezet bij het behalen van de door hun beoogde doelstellingen. Voor de relevantie van dit onderzoek is hierna nader ingegaan op drie strategieën die juist samenwerking (in een netwerk) voor ogen heeft namelijk de facilitering-strategie.

Samenwerking is noodzakelijk om een oplossing te bereiken die wordt gedragen door alle actoren in een bepaald netwerk. De actoren willen wel alle zo veel voordeel als mogelijk behalen dankzij de

samenwerking. Op basis van deze uitgangspunten is de facilitering-strategie uitgewerkt. De strategie is gericht op enerzijds het samenbrengen, maar anderzijds juist op het bemiddelen tussen de betrokken actoren wanneer er een conflict is ontstaan. De strategie kan ontstaan op basis van het belang van een enkele actor. Wanneer de actor actief als bemiddelaar in een bepaald netwerk actief wordt, treedt hij min of meer op als faciliterend leider en bewaakt hij of zij de instituties in het netwerk (Ansell & Gash, 2007: 554-555; Klijn & Koppenjan, 2016:80). Het maken van overheidsbeleid laat zich in de moderne samenleving niet meer bedienen door een controlerende strategie, maar juist door faciliteerde strategieën (Nijkamp, 2001: 396).

2.2.5 Instituties in netwerken

Teneinde een nieuwe mogelijkheid te kunnen presenteren waarmee de institutiedynamiek in een beleidsproces kan worden bestudeerd, beschreven Ostrom en Basurto (2011: 318) regelstructuren. Eerder definieerde Ostrom (2005: 17) het begrip regels als: "Rules are shared understandings among those involved that refer to enforced prescriptions about what actions (or states of the world) are required, prohibited, or permitted".

Net als in de samenleving, zijn er in netwerken regels van toepassing, waarmee de betrokken partijen te maken hebben. Deze regels kunnen worden beschreven als werkregels aan de hand waarvan actoren in een netwerk hun acties kunnen uitleggen richting andere actoren (Ostrom, 2010: 18). Een verregaand voorbeeld voor samenwerking in netwerken is het aangaan van bestuursakkoorden en overeenkomsten tussen verschillende overheden. Daarnaast kan de overheid ook convenanten sluiten met bijvoorbeeld assertieve belangengroepen en verenigingen. Dergelijke overeenkomsten komen tot stand op basis van vrijwilligheid en na onderhandelingen. Qua juridische status kunnen convenanten verschillen van mondelinge afspraak tot zorgvuldig tot stand gekomen privaatrechtelijke overeenkomsten (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012: 326). De overeenkomsten kunnen regels bevatten over de manier waarop een samenwerking zal verlopen, bijvoorbeeld in het gezamenlijk planvormingstraject in het Markdal. Zeven typen regels zijn relevant om instituties in een netwerk te analyseren. Deze zeven soorten regels zijn (Ostrom, 2010: 19-21; Ostrom & Basurto, 2011: 323-324):

1. *Drempelregels* leggen uit hoe actoren een bepaalde positie kunnen verwerven of verliezen binnen het netwerk. Ten aanzien van het verwerven van posities leggen deze regels ook het proces uit dat bepaalt welke actoren op welke positie kan komen.
2. *Positieregels* leggen uit hoe een reguliere actor een bijzondere taak kan krijgen binnen een netwerk.
3. *Reikwijdteregels* leggen uit welk begrip de netwerkactoren hebben van geografische plaatsen of van de arena's waarin zij gewent zijn.
4. *Keuzeregels* leggen uit welk begrip de netwerkactoren hebben van de keuzes die gemaakt kunnen worden in netwerk. Deze keuzes kunnen leidend zijn, maar hoeven niet voor elke actor gelijk te zijn.
5. *Aggregatieregels* leggen uit welk begrip de netwerkactoren hebben van toestemming of overeenstemming om een actie te ondernemen.
6. *Informatieregels* leggen uit welke informatie geheim gehouden moeten worden en welke informatie openbaar gemaakt kan worden.
7. *Kosten-batenregels* leggen uit hoe groot de nadelen zijn wanneer de regels overtreden worden. Hoe kunnen actoren die zich niet naar de netwerkregels conformeren gesanctioneerd worden?

2.2.6 Effecten en resultaten van werken in netwerken

Het maatschappelijke initiatief kan invloed uitoefenen op zijn omgeving. Deze invloed kan worden beschouwd als een effect op de omgeving (Van Dam, Salverda & During (2011: 25).

Welke effecten kunnen worden verwacht bij het werken in netwerken op basis van een maatschappelijk initiatief? Eerder zijn in paragraaf 2.1.4 de motieven uitgelegd die ertoe kunnen

leiden om burgers te laten participeren in besluitvorming. De motivatie zou kunnen zijn dat de samenwerking voordelen oplevert, zoals genoemd: efficiëntieverbetering, draagvlakvorming, kwaliteitsverbetering en democratische legitimiteit.

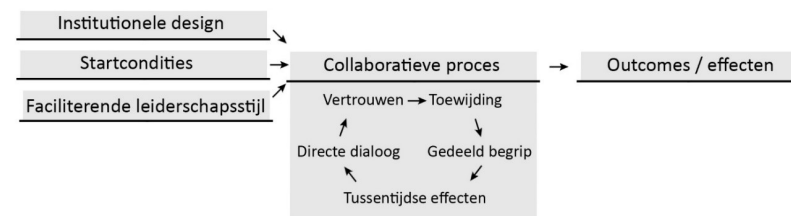
Los van de gegeven voorbeelden zijn de effecten van een samenwerking afhankelijk van de resultaten die een samenwerkingsverband behaalt. Het is daarbij raadzaam te onderzoeken in hoeverre de resultaten na de besluitvorming aansluiten bij de verwachtingen en voornemens die de actoren in het netwerk hadden bij aanvang van de samenwerking. Het samenwerken in netwerken op basis van een maatschappelijk initiatief kan op zich al worden beschouwd als een maatschappelijk of sociaal effect, dat door middel van als positief ervaren voorbeelden kan worden vergroot. Daarnaast kan deze vorm van samenwerken ook fysieke effecten hebben, zoals landschapsbeheer en daadwerkelijke fysieke ingrepen in het landschap of de omgeving (Van Dam, Salverda & During, 2011:97).

2.2.7 Deelsamenvatting

Juist bij een maatschappelijk initiatief kunnen meerdere partijen betrokken zijn bij de beleidsvorming. Daarom is de beleidsvorming naar aanleiding van een maatschappelijk initiatief inpasbaar in de netwerkbenadering. De beleidsvorming in netwerken is complex, doordat rekening gehouden dient te worden met eerdere onderlinge ervaringen die de betrokken hebben. Bovendien zijn er in een netwerk formele en informele regels van toepassing, waaraan de betrokken partijen zich min of meer aan dienen te houden. Het is raadzaam om als leider in het netwerk – of dat nu een publieke instantie of bestuurder is of een andere betrokken partij of individu – een faciliterende strategie aan te nemen in het beleidsproces en instituties te bewaken teneinde een collectief planvormingsproces zodanig af te kunnen ronden dat de beoogde effecten worden behaald.

2.3 Conceptueel model

Ten behoeve van een onderzoek kunnen verwachtingen worden geformuleerd met betrekking tot de relaties tussen de belangrijkste variabelen. Om de causale verwachtingen schematisch weer te geven kan een conceptueel model worden gebruikt. Een conceptueel model voor kwantitatief onderzoek verschilt van dat van een kwalitatief onderzoek. De verschillen zitten in de aard van de gekozen variabelen, de manier waarop deze variabelen worden geoperationaliseerd en de manier waarop de onderzoeksgegevens worden verzameld (Verschuren & Doorewaard, 2007: 289). De operationalisering en de manier waarop de onderzoeksgegevens worden verzameld zijn beschreven in het volgende hoofdstuk. Teneinde de ordening van de gekozen variabelen uit te werken is in figuur 2.7 het conceptuele model weergegeven dat aansluit bij het nu voorliggende kwalitatieve onderzoek.



Figuur 2.7 Conceptueel model van dit onderzoek (naar Ansell & Gash, 2007: 550).

Het conceptueel model is gebaseerd op het eerder genoemde artikel van Ansell & Gash (2007). Het onderzoek waarop zij dit model hebben gebaseerd, is gericht op 137 praktijkvoorbeelden van gezamenlijke publieke besluitvorming. In het model zijn drie kritische variabelen geïdentificeerd die kunnen leiden tot een succesvolle samenwerking. Deze variabelen zijn: de startcondities, het institutioneel design en faciliterend leiderschap. De startcondities houden verband met eerdere

samenwerking of conflicten tussen de betrokken partijen, de prikkels om over te gaan tot deelname in het proces en de machts- en informatieverhoudingen. Het institutioneel design kan bepalend zijn voor de legitimiteit van het planvormingsproces. Faciliterend leiderschap wordt belangrijk geacht, omdat verschillende partijen rond de tafel moeten worden gebracht en daaraan moeten blijven. Binnen het collaboratieve proces is een vicieuze cirkel of iteratief proces waarneembaar ten aanzien van positieve tussentijdse effecten die binnen het samenwerkingsverband van invloed zijn op de directe dialoog, vertrouwen, toewijding en taal (Ansell & Gash, 2007: 543). De uitkomsten of effecten van gezamenlijke besluitvorming die Ansell en Gash beschrijven (2007: 561) hebben kortweg betrekking op tijd, vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid.

Ten aanzien van contingentie tussen de variabelen in het conceptueel model, leggen Ansell en Gash (2007) uit dat zij met hun model een kader bieden om afhankelijkheden te onderzoeken. Hun model kan dienen voor nieuwe casusstudies, zoals het nu voorliggende onderzoek. De afhankelijkheden tussen de variabelen zijn niet eenvoudig te benoemen. Toch stellen Ansell en Gash dat – wanneer in een onderzoek hun model wordt gebruikt – de contingenties te overwegen en in beeld te brengen, alvorens een collaboratief proces te onderzoeken (Ansell & Gash, 2007: 562). Voor dit onderzoek is gekozen voor een mogelijk voor de hand liggende verwachting van contingentie tussen de variabelen in het model. Als de startcondities, het institutionele design en het faciliterende leiderschap in een hogere mate aanwezig zijn en door de betrokken partijen als positief worden gewaardeerd, is de verwachting dat het collaboratieve proces als positief wordt gewaardeerd. Van een als positief gewaardeerd collaboratief proces is vervolgens de verwachting dat het van invloed is op een als positief gewaardeerde interpretatie van de effecten van het collaboratieve planvormingsproces in het Markdal tot nu toe.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is het model voor collaboratieve governance van Ansell & Gash (2007) beschreven. Het model hebben zij samengesteld naar aanleiding van de bevindingen in hun onderzoek. Op basis van de variabelen in het model wordt het complexe collaboratieve besluitvormingsproces rondom het Markdal ten behoeve van dit onderzoek geanalyseerd. De resultaten in dit onderzoek zullen, net als in het onderzoek van Ansell & Gash empirisch deductief tot stand komen. Op grond van de empirie (interviews en documentenstudie) wordt gevolgtrekking gemaakt. De methodische aanpak van dit onderzoek is verder in hoofdstuk 3 uitgelegd. De theorie in deze paragraaf vormt tevens de basis voor de operationalisering in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 3

Onderzoeksmethode

Met als doel de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, is een onderzoeksmethode gehanteerd die in dit hoofdstuk nader is uitgewerkt. In de eerste plaats is het onderzoeksdoel beschreven en daarna de onderzoeksstrategie. Daarop volgen de casusselectie en uitleg over de manier waarop de data zijn verzameld en geanalyseerd. Ten slotte zijn de relevante variabelen geoperationaliseerd. Door middel van de gebruikte methoden en operationalisering is het uiteindelijk mogelijk om op grond van de onderzoeksresultaten antwoord te geven op deelvragen 4 en 5:

4. In hoeverre is in de casus van het Markdal sprake van een maatschappelijk initiatief?
5. Op welke wijze acteren de bij de casus betrokken partijen in de netwerkomgeving en hoe proberen zij voordeel te behalen in de beleidsvorming in de netwerkomgeving?

3.1 Onderzoeksdoel

De focus van dit onderzoek ligt op het beschrijven van de casus van het Markdal aan de hand van het conceptueel model dat in het vorige hoofdstuk is beschreven. Dit onderzoek verschaft inzicht hoe het collaboratieve proces zich manifesteert in de Markdalcasus, maar ook op relaties die de startcondities, het institutioneel design en faciliterend leiderschap hebben met het proces. Uiteindelijk is het de bedoeling dat dit onderzoek inzicht kan geven in de voordelen die vooral de bij het proces betrokken bestuurders kunnen hebben bij collaboratieve proces. Daarmee dient dit onderzoek naast een beschrijvend, ook een verklarend doel.

3.2 Onderzoeksstrategie

In deze enkelvoudige casusstudie zijn de dynamiek en de context van een maatschappelijk initiatief bestudeerd. Door middel van bronnen- en methodentriangulatie (voor dit onderzoek zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden) is getracht het toeval zo veel mogelijk uit te schakelen. Dit houdt in dat verschillende partijen in het besluitvormingsproces rondom de inrichting van het Markdal zijn geïnterviewd om de casus van verschillende kanten te kunnen benaderen. Door een relatief klein aantal interviews te combineren met het bestuderen van relevante documenten, kan inzicht worden verkregen in de manier waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken. Doordat de casusstudie een wendbare onderzoeksstrategie is, kan de koers van het onderzoek gaandeweg nog worden aangepast indien een veranderende situatie in de casus dit verlangt (Verschuren & Doorewaard, 2007: 163-190).

3.3 Casusselectie

De Markdalcasus is geselecteerd teneinde de relaties tussen de verschillende variabelen te beschrijven en te verklaren. Om pragmatische redenen als toegang tot het bestudeerde collaboratieve proces en beperkt beschikbare tijd heeft een strategische casusselectie plaatsgevonden. Ten behoeve van een casusstudie is het raadzaam een casus strategisch te selecteren, zodat de variabelen en de casus in hun natuurlijke omgeving kunnen worden bestudeerd (Verschuren & Doorewaard, 2007: 185).

3.4 Dataverzameling

Het nu voorliggende onderzoek is kwalitatief van aard. Dit houdt in dat het conceptueel model meer globaal en open is. Het is gangbaar dat de begrippen tijdens de ontwerpfase nog globaal zijn en een zeer ruime betekenis hebben (Verschuren & Doorewaard 2007: 290). Tijdens het onderzoek zelf is de betekenis exacter bepaald. De operationalisering is eveneens open van aard. In dit onderzoek is onder andere gebruik gemaakt van interviews. Ten behoeve van de interviews is in de operationalisering in het volgende hoofdstuk een topic-list gemaakt waarin de onderwerpen voor het interview zijn opgenomen. Daar zijn tevens interviewinstructies beschreven waarop tijdens de

interviews gelet moet worden. De interviews zijn deels gestructureerd en daarmee deels open, waardoor sturing kan worden gegeven aan de interviews. De interviews zijn een-op-een (een interview is afgenomen met twee geïnterviewden tegelijkertijd) en vis-à-vis afgenomen. De geïnterviewden hebben daarbij meer vrijheid om te antwoorden dan in een groepsinterview en het directe contact tussen de interviewer en de geïnterviewde kan zorgen voor een gestructureerd verloop van het interview.

De resultaten die in hoofdstuk 5 zijn beschreven komen alle uit de interviews. In totaal zijn elf interviews gehouden met twaalf respondenten. Een overzicht van de geïnterviewden is hier direct onder opgenomen. De respondenten zijn met naam een toenaam genoemd, omdat geen van hen bezwaar had tegen het openbaar maken van hun antwoorden op de interviewvragen. De antwoorden die de respondenten hebben gegeven zijn persoonlijke percepties van hetgeen bij hen bekend is over het planvormingsproces in het Markdal en het netwerk dat daaromheen is ontstaan. In het overzicht zijn achter de volledige namen de initialen van de respondenten genoemd. In de figuren 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 en 5.7 zijn schema's weergegeven waarin respondenten hun waardering uiteten in een cijfer. In die schema's zijn de initialen omwille van de beperkte schrijfruimte daadwerkelijk gebruikt. In elk van de genoemde schema's is telkens een selectie van de respondenten genoemd, omdat niet alle waarderingsvragen aan alle respondenten zijn gesteld.

Actief namens en als:	Functie:	Periode:	Naam:
Gemeente Breda	Wethouder	2012-2015	Selçuk Akinci (SA)
Gemeente Breda	Projectmanager	2012-heden	Rombout van Eekelen (RE)
Gemeente Alphen-Chaam	Burgemeester	2004-2014	Harrie Nuijten (HN)
Vereniging Markdal	Lid Alg. Beraad	2013-heden	Nellie Raedts (NR)
Vereniging Markdal	Lid Alg. Beraad	2013-heden	Willem Jan Goossen (WJG)
Waterschap Brabantse Delta	Lid Alg. Bestuur	2014-heden	Jacques van der Aa (JA)
Gemeente Alphen-Chaam	Procesbegeleider	2012-heden	Bart van Strien (BS)
Provincie Noord-Brabant	Gedeputeerden	2015-heden 2011-heden	Erik van Merrienboer Johan van den Hout (GS)
Vereniging Markdal	Lid Dag. Bestuur	2011-heden	Sjef Langeveld (SJ)
Persoonlijk belanghebbende	Agrariër	2012-heden	Toon Bastiaanse (TB)
Staatsbosbeheer	Procesbegeleider	2011-heden	Jan Janse (JJ)

De respondenten vertegenwoordigen ten behoeve van dit onderzoek alle bij het Markdalproject betrokken overheden, daarnaast de partijen met de grootste grondposities in het gebied en een aantal leden van de vereniging. Hiermee is het planvormingsproces van meerdere kanten beschouwd, hetgeen tot uitdrukking is gekomen in de analyse in hoofdstuk 5. Qua invloed minder belangrijk geachte belangenpartijen (bijvoorbeeld een fietsvereniging) zijn niet benaderd voor een interview. Omwille van de beperkte tijd die voor dit onderzoek benut kon worden, en doordat ze door andere partijen nauwelijks werden genoemd, zijn deze 'kleinere' partijen niet benaderd. Mogelijk dat hun beschouwing op het netwerkproces had bij kunnen dragen aan nieuwe inzichten of een breder gedragen algemene perceptie van dat proces.

Naast de interviews zijn ten behoeve van dit onderzoek data verzameld door middel van het analyseren van documenten. Hierdoor kon de casus van het Markdal op een andere, wijze worden benaderd, waardoor aanvullende relevante informatie over de casus kon worden gevonden. De documenten die zijn onderzocht betreffen bestuurlijke documenten van de gemeenten Breda en Alphen – Chaam, de provincie Noord-Brabant het Waterschap Brabantse Delta en de vereniging Markdal. Daarnaast zijn artikelen verzameld die de regionale en plaatselijke media hebben geschreven over de ontwikkelingen in het Markdal. Door de op verschillende wijze verzamelde data

met elkaar te vergelijken is triangulatie mogelijk waardoor dit onderzoek een integraal beeld van de onderzochte casus biedt.

3.5 Data-analyse

De analyse van de verzamelde data dient gestructureerd te verlopen, doordat het analyseren van data bij een casusstudie een ingewikkeld proces is (Eisenhardt, 1989: 539). Er zijn zes fases te onderscheiden in de analyse, welke gelijktijdig, naast elkaar kunnen lopen (Marshall & Rossman, 1999):

- Organiseren van de verzamelde data.
- Identificeren van patronen en verbanden in de data.
- Coderen van de data, teneinde de analyse te systematiseren.
- Proberen om met de data de gevonden patronen en verbanden te weerleggen.
- Vinden van andere verklaringen voor de gevonden patronen en verbanden.
- Conclusies en aanbevelingen formuleren.

Deze zes fases zijn ten behoeve van de structurering van dit onderzoek zo veel mogelijk aangehouden.

3.6 Operationalisering

De manier waarop de voor dit onderzoek relevante variabelen zijn gemeten is in deze paragraaf uitgewerkt. Hiermee is aangegeven wanneer of onder welke voorwaarden een bepaald begrip op een verschijnsel in de bestudeerde empirie van toepassing is (Verschuren en Doorewaard, 2007: 143). De kolommen in de tabellen die hieronder zijn weergegeven geven de dimensies en de daarbij horende indicatoren weer. De interviewvragen zijn in uitgewerkt in de bijlage bij dit onderzoek. De vragen dienen als instrument om in gesprekken met betrokken partijen/actoren de empirie te doorgronden en dienen tevens als handvatten om de interviews structureel te laten verlopen.

3.6.1 Institutioneel design

Eerder is uitgelegd dat het institutionele design sterk wordt beïnvloed door gezamenlijke beleidsvorming. Wanneer een van de betrokken actoren actief optreedt als bemiddelaar, bewaakt hij de instituties in het netwerk. In de theorie is ten slotte uitgelegd op welke wijze het institutionele design in dit onderzoek wordt benaderd. De genoemde regels vormen de basis voor operationalisering van de variabele 'institutioneel design'.

Dimensies	Indicatoren
Drempelregels (boundary)	- Voorwaarden toetreden en verlaten van het proces
Positieregels	- De posities die actoren in het netwerk innemen
Reikwijdteregels	- Deelname in arena's
Keuzeregels	- Mate van keuze maken door actor - Mate van zelfstandig handelen in het proces - Gewogen invloed op de besluitvorming
Aggregatieregels	- Mogelijkheden om deel te nemen aan het proces - Actoren aangewezen die een besluit mogen nemen
Informatieregels	- Actor heeft toegang tot bepaalde hoeveelheid informatie over het proces en handelingen
Kosten-batenregels (payoff)	- De opbrengsten en kosten voor actoren in het licht van de <i>outcomes</i> , zowel materieel als immaterieel - Verdeling van de kosten en opbrengsten onder de actoren in het proces

Tabel 3.1 Operationalisering 'Institutioneel design' (Ostrom & Basurto, 2011: 323-324).

Ten behoeve van de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek, zijn vragen opgesteld die in de vragenlijst van bijlage 1 zijn opgenomen onder het kopje 'institutioneel design'.

3.6.2 Startcondities

De startcondities vormen gezamenlijk de basis voor de mate van vertrouwen, conflicten en het sociaal kapitaal welke op hun beurt gezamenlijk een oorsprong vormen voor aansprakelijkheid van partijen die aan het collaboratieve proces deelnemen.

Dimensies	Indicatoren
Asymmetrie	- Asymmetrie in macht, bronnen en kennis
Prikkels deelname collaboratief proces	- Prikkels die actoren aansporen deel te nemen
Mate van vertrouwen door eerdere ervaringen	- Positieve ervaringen met samenwerken tussen actoren - Conflicten tussen actoren

Tabel 3.2 Operationalisering 'startcondities' (Ansell & Gash, 2007)

Ten behoeve van de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek, zijn vragen opgesteld die in de vragenlijst van bijlage 1 zijn opgenomen onder het kopje 'startcondities'.

3.6.3 Faciliterende leiderschapsstijl

Een faciliterende leiderschapsstijl sluit aan bij de stijlen die door Van Wart (2013) zijn beschreven. Dit zijn de transactionele en de collaboratieve leiderschapsstijlen.

Dimensies	Indicatoren
Transactioneel leiderschap	- Partijen samenbrengen - Bemiddelen bij conflicten tussen actoren - Zwakkere actoren de kans bieden deel te nemen aan het proces - Actoren motiveren en de organisatie leiden
Collaboratief leiderschap	- Krachten die in het netwerk herkennen en delen - Behoeften in het netwerk herkennen en beantwoorden - Een collaboratieve stijl ontwikkelen

Tabel 3.3 Operationalisering 'faciliterende leiderschapsstijl' (Van Wart, 2013)

Ten behoeve van de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek, zijn vragen opgesteld die in de vragenlijst van bijlage 1 zijn opgenomen onder het kopje 'faciliterende leiderschapsstijl'.

3.6.4 Collaboratief proces

Het collaboratieve proces is op grond van Ansell & Gash (2007) gekenmerkt door het vertrouwen in het netwerk en het proces, de toewijding aan het proces, gedeelde begrip of gezamenlijke taal, de effecten die gedurende het proces tussentijds optreden en door de directe dialoog die actoren met elkaar aangaan in het proces.

Dimensies	Indicatoren
Vertrouwen	- Opbouwen van vertrouwen tussen actoren
Toewijding aan het proces	- Erkenning van afhankelijkheden - Gezamenlijke eigenaar van het proces - Bereidheid tot onderzoeken gezamenlijke winst
Gedeeld begrip	- Duidelijke missie - Gedeelde probleemdefinitie - Identificatie van gedeelde waarden
Tussentijdse effecten	- Kleine winst - Strategische plannen - Gezamenlijk feiten vinden
Directe dialoog	- Zoeken naar compromis - Zoeken naar winst voor alle actoren

Tabel 3.4 Operationalisering 'collaboratief proces' (Ansell & Gash, 2007)

Ten behoeve van de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek, zijn vragen opgesteld die in de vragenlijst van bijlage 1 zijn opgenomen onder het kopje 'collaboratief proces'.

3.6.5 Effecten

De effecten van een collaboratief proces kunnen door elke in een netwerk betrokken partijen op een bepaalde wijze worden gewaardeerd. Ten behoeve van dit onderzoek zijn de interpretaties van de effecten die (tot nu toe) in het Markdal ervaren worden geïnventariseerd op basis van de hiernavolgende operationalisering.

Dimensies	Indicatoren
Persoonlijke en/of collaboratieve winst	- Voordelen van maatschappelijk initiatief - De uitkomsten in vergelijking tot de verwachtingen
Leerpunten	- Volgende keer bepaalde zaken anders aanpakken - Verschillen tussen planvormingsproces maatschappelijk initiatief en traditioneel planvormingsproces
Invloed op de effecten	- De invloed die een bepaalde partij heeft vanwege het feit dat die bepaalde partij onderdeel is van het maatschappelijke initiatief

Tabel 3.5 Operationalisering van de effecten (gebaseerd op Ansell & Gash, 2007)

Ten behoeve van de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek, zijn vragen opgesteld die in de vragenlijst van bijlage 1 zijn opgenomen onder het kopje 'effecten'.

3.7 Conclusie

In dit onderzoek staat het model voor collaboratieve governance van Ansell & Gash (2007) centraal. Dit onderzoek voorziet in een operationalisering van de variabelen in het model. Op grond van de operationalisering zijn interviewvragen geformuleerd die zijn te vinden in bijlage 1 van dit onderzoek. In de bijlage zijn achter de interviewvragen de resultaten van de interviews samengevoegd. In totaal zijn twaalf mensen (verdeeld over elf interviews) bevraagd die bij persoonlijk bij het planvormingsproces betrokken zijn of waren. Op grond van de resultaten kunnen de context en dynamiek van het planvormingsproces in het Markdal worden bestudeerd. Bovendien zijn krantenartikelen, nieuwsbrieven, formele overeenkomsten en informatie op websites verzameld om een zo goed mogelijk beeld van de empirie te krijgen en dit beeld te vertalen in dit onderzoek. Ten slotte zijn de resultaten op systematische wijze geanalyseerd waardoor de variabelen die in dit onderzoek centraal staan en de onderlinge relaties tussen de variabelen kunnen worden begrepen.

Hoofdstuk 4

Een beschrijving van de casus

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzochte praktijkcasus, waar met de in het voorgaande hoofdstuk geïdentificeerde en beschreven 'theoretische bril' in het hiernavolgende hoofdstuk is gekeken. Op basis van de informatie in dit hoofdstuk kan de vierde deelvraag in dit onderzoek worden beantwoord:

4. In hoeverre is in de casus van het Markdal sprake van een maatschappelijk initiatief?

De beschrijving is gebaseerd op documentenstudie, interviews met betrokkenen bij het planproces en op artikelen uit de media. Gezien het feit dat zowel de interviews als de artikelen soms percepties ten aanzien van een bepaalde situatie of ontwikkeling weergeven, kan het zijn dat er bepaalde gebeurtenissen ontbreken ondanks het feit dat er uitvoerig aandacht is besteed aan het vormen van een zo compleet mogelijke beschrijving van de casus.

4.1 Beschrijving van het projectgebied

Het project richt zich op een groot gedeelte van de Mark en haar oevers tussen de stad Breda en de Belgische grens. Hier heeft de rivier de specifieke benaming Bovenmark. Op de kaart hieronder is de ligging van het plangebied ten opzichte van de omgeving schematisch weergegeven.



Figuur 4.1 Overzichtkaart van het gebied rondom het Markdal. De loop van de rivier de Mark is op de kaart zichtbaar als blauwe lijn. De locatie van het projectgebied is aangeduid door middel van de rode stippellijn. De zwarte onderbroken lijn geeft de locatie van een gedeelte van de gemeentegrens tussen Breda ten noorden en Alphen-Chaam ten zuiden weer.

In het uitvoeringsprogramma Markdal van het (toen nog geheten) Platform Markdal Duurzaam en Vitaal is heel treffend een beschrijving van het projectgebied geschreven, dat hier deels wordt aangehaald (Platform Markdal Duurzaam en Vitaal, 2013):

Het Markdal (Bovenmark) is een gebied waar cultuurhistorie vanouds een grote rol speelt ook al is het gebied zeer intensief ontgonnen in het midden van de vorige eeuw door het beteugelen van de dynamiek van de rivier. Landgoederen, versterkte huizen, een kasteel en belangrijke watermolens zijn nu nog terug te vinden aan de hoofdstroom. Het landschappelijk kader is in de tijd steeds aangepast en kent zijn hoogtepunt/dieptepunt in de normalisatie van de Mark die begin zeventiger jaren van de vorige eeuw werd voltooid.

De kenmerkende verschillen tussen vochtig dal en hogere drogere flanken verdwenen, de dynamiek werd beteugeld. De potentie van het gebied als agrarisch gebied en natuurgebied werd daardoor losgekoppeld. Plek voor natuur is geconcentreerd op enkele plaatsen of teruggedrongen tot de natste plekken rond enkele resterende afgesloten meanders van het Markdal.

Het Markdal heeft een grote rol als waterberging en als recreatieve verbinding tussen het bovenstrooms brongebied en de stad Breda. De insteek is de cultuurhistorie in de vorm van het landschappelijk raamwerk meer te benadrukken en daardoor ontwikkelruimte te creëren voor agrarisch gebruik met een duidelijke zonering die gekoppeld is aan de hydrologie. Nattere gebieden direct langs de beek met meanders, om water te bergen en om watergebonden natuur te herbergen, vormen de kern van robuuste natuur. De hoger gelegen flanken worden naarmate hoger gelegen intensiever beweide en gaan over in een gecompartmenteerd cultuurlandschap waarin een recreatief netwerk is opgenomen dat stad en land verbindt. Zo ontstaat een kans om oog in oog te staan met karakteristieke wilde natuur en karakteristieke oude cultuur, met als bijkomend doel meer veiligheid voor Breda, een betere kwaliteit van het oppervlaktewater en kansen voor recreatie, horeca en passende landbouw.

Geschiedenis van het projectgebied

Van de Mark is bekend dat de rivier halverwege de 16^e eeuw bevaarbaar was tot aan Hoogstraten in België voor schepen tot veertien meter lang en drie meter breed. In 1816 was het voor het laatst mogelijk om met een platbodemaartuig tot aan Meersel-Dreef te komen. De rivier was flink verzand en de meanders waren steeds meer geaccentueerd, waardoor de bevaarbaarheid was afgenomen tot nihil. Het brongebied van de Mark vormt de noordgrens van de Nederlandse schierexclave Castelré. Waar in Nederland de Mark en de Aa of Weerijis bijeenkomen is de stad Breda (van: Brede Aa) gesticht. Op die plek werd in de 12^e eeuw het Kasteel van Breda werd gebouwd (Vriend, 1953). In het Markdal, net ten zuiden van Breda ligt het kasteel Bouvigne. Het kasteel is onder andere in handen geweest van de familie Oranje-Nassau. De oudste zoon van Willem van Oranje I, Filips Willem kocht het kasteel in 1614 waarna het in bezit is geweest bij acht prinses. Ten tijde van de Spaanse belegering van Breda in 1624 deden de troepen van Spinola het kasteel in vlammen opgaan. Dertien jaar later belegerde omgekeerd de Hollandse stadhouder Frederik Hendrik (de stedendwinger) de stad Breda vanuit zijn hoofdkwartier in het herbouwde kasteel Bouvigne om aan de Spaanse overheersing een einde te maken (Wikipedia, 2016).

In 1968 is men in Nederland begonnen met het normaliseren van de Mark. Daarbij werd de tot dan toe meanderende rivier rechtgetrokken en verbreed. Bovendien werden er stuwen in de rivier gebouwd om overstromingen als gevolg van hevige regenval tegen te kunnen gaan. Het Markdalproject heeft tot doel om de Mark opnieuw te laten meanderen en nieuwe natuur een plek te geven in het cultuurlandschap (Brabants Historisch Informatie Centrum, 2009).

4.2 Voorgeschiedenis planvorming

Deze paragraaf beschrijft de voorgeschiedenis van het maatschappelijke initiatief in het Markdal. Voordat de vereniging/stichting Markdal actief werd, hebben overheden al sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw geprobeerd om het Markdal opnieuw in te richten. Telkens mondden dergelijk pogingen uit in een situatie waarin de verschillende betrokken partijen recht tegenover elkaar kwamen te staan. Dit resulteerde in een situatie die jarenlang niet veranderde (een zogenaamde deadlock), ondanks de opgaven die verschillende overheden in het gebied hadden.

De provincie is sinds 2014 het verantwoordelijke bevoegde gezag voor de uitvoering van wat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt genoemd. De EHS vormt de basis voor het Nederlandse nationale natuurbeleid en is gericht op het stabiliseren van de biodiversiteit in Nederland door een robuuste structuur te creëren van aaneengesloten natuurgebieden. Al sinds 2000 heeft het landelijke EHS-beleid doorwerking in provinciaal beleid. In november 2010 legde toenmalig staatssecretaris voor landbouw Bleker uit dat hij voornemens was te stoppen met het verder realiseren van de EHS (Binnenlands Bestuur, 2010). Als reactie op Blekers nieuwe visie hebben verschillende provincies de uitvoering van de EHS ook min of meer stopgezet. De provincie Noord-Brabant heeft zich in die periode weliswaar financieel teruggetrokken, toch is zij actief gaan zoeken naar andere mogelijkheden om de EHS toch te kunnen blijven realiseren en riep daarbij de hulp in van nieuwe partijen binnen haar provinciegrenzen op grond van de nota 'Brabant: uitnodigend groen'.

Op dat moment waren twee Brabantse oud-bestuurders (oud-wethouder van Boxtel, Van de Oetelaar en oud-gedeputeerde van Noord-Brabant, Iding) vanwege onvrede met het besluit van Bleker, als inwoners van de provincie Noord-Brabant op zoek naar bestuurlijke steun om een aantal delen van de EHS in de provincie toch uitgevoerd te krijgen. Zij richtten zich op de potentiële natuurgebieden de Maashorst bij Oss, het Groenewoud tussen 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Tilburg en op het Markdal. Voor al deze gebieden vonden zij steun bij het provinciale bestuur. Voor het Markdal vonden zij bovendien steun bij de besturen van de gemeenten Breda en Alphen-Chaam. Zij kregen van de provincie de kans om bidbooks te schrijven voor de gebieden waarvoor zij stonden.

Ook in diezelfde periode werd ook vanuit Staatsbosbeheer samen met twee andere natuurorganisaties gezocht naar mogelijkheden om de EHS in het Markdal te realiseren. Met name Janse, medewerker bij Staatsbosbeheer ondernam actie en ging onder meer op gesprek bij tientallen agrariërs in het Markdal om de impasse die was ontstaan tussen natuurpartijen en agrariërs op een persoonlijke wijze op te lossen. Direct in het begin leek deze aanpak zijn vruchten af te werpen, er waren agrariërs bereid gevonden om hun gronden te verkopen. Staatsbosbeheer poogde toen een fonds van de ANWB aan te wenden door het schrijven van een plan dat in een competitie bij de ANWB werd gebracht. Uiteindelijk won het plan voor het Markdal deze competitie niet en was er nog geen geld om de agrarische gronden daadwerkelijk te verwerven. De initiatiefnemers gaven niet op en gingen met het plan dat werd geschreven voor de ANWB naar de provincie. Daar kwamen zij onder andere in contact met de trekkers van het bidbook voor het Markdal, Van den Oetelaar en Iding.

Iding was niet alleen oud-gedeputeerde van Noord-Brabant, maar hij zat destijds ook in het bestuur van stichting ARK, een particuliere natuurontwikkelingsorganisatie. Ondersteund door ARK schreven Staatsbosbeheer en de twee andere natuurpartijen die in het Markdal actief zijn, een bidbook voor dat gebied. Het vertrekpunt voor het bidbook was ook hier de nog steeds welwillende agrariërs te betrekken bij de planvorming en samen met hen tot een gedragen aanpak te komen.

Er was een aantal partijen die de EHS in het Markdal graag gerealiseerd zouden zien en de handschoen die de provincie Noord-Brabant aanreikte, graag wilden oppakken. Vijf lokale natuurpartijen (IVN Mark & Donge, Natuurvereniging Mark en Leij, NVM Markkant, West Brabantse Vogelwerkgroep en KNNV-Breda) verenigden zich in de vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal en adopteerden het bidbook dat door Staatsbosbeheer was geschreven.

De provincie stelde eisen aan de organisatie die het initiatief zou kunnen nemen om invulling te geven aan de EHS in het Markdal: er moesten een vereniging en een stichting worden opgericht die als rechtspersonen zouden kunnen gaan optreden.

De nieuwe vereniging belegde eind februari 2011 een overleg met de maatschappelijk betrokkenen en de provinciaal bestuurders, waarbij zij hun aanpak-van-onderop presenteerden. De nieuwe initiatiefnemers gaven daarbij onder andere aan dat zij het van belang achtten dat de inbreng van bewoners en maatschappelijke organisaties de basis vormen en dat de boeren met florerende

bedrijven daarbij als dragers van het landschap functioneren. Het gaat de vijf natuurorganisaties om het resultaat: een goede natuurontwikkeling, een goed beheer en agrarisch natuurbeheer, ongeacht de noodzakelijke grondaankopen (Reijnders, 2011). In paragraaf 4.4 is de vereniging nader beschreven. Daarvoor zijn de doelstellingen in het gebied uitgelegd.

4.3 Doelstellingen in het gebied

In het kader van de ontwikkelingen in het Markdal kunnen twee soorten doelstellingen worden onderscheiden. Enerzijds zijn er de doelstellingen die uit wettelijke verplichtingen voortkomen. De eerdergenoemde EHS-doelstelling is daarvan een voorbeeld die een juridische doorwerking heeft in gemeentelijke bestemmingsplannen. De EHS is ook bekend als Nationaal Natuurnetwerk Nederland (NNN). De oorspronkelijke term EHS is in dit onderzoek verder aangehouden. De tweede voorwaarde die voor het Markdal relevant is, is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze is sinds 2000 van kracht en is gericht op de waterkwaliteit in alle Europese landen. Het water moet er vanaf 2027 voldoende schoon (chemisch op orde) en gezond (ecologisch in evenwicht) zijn. Om deze doelen te bereiken moeten de landen van de Europese Unie een groot aantal maatregelen nemen, bijvoorbeeld de kwaliteit van de wateren op peil brengen. Alle waterbeheerders in Nederland hebben de opgave om de richtlijn goed en doelmatig uit te voeren, waarbij drie thema's centraal staan: ruim baan voor vissen, schoon water en herstel van leefgebieden (Rijkswaterstaat, 2010). De KRW is in Nederland door de rijksoverheid vertaald in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten. De Minister van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW.

Anderzijds bestaan er naast die wettelijke doelstellingen eisen en wensen van bewoners en eigenaren in het gebied. De bewoners en eigenaren in het gebied zijn divers: in het algemeen zijn er verschillende agrariërs actief en worden er in het gebied verschillende gronden beheerd door terrein behorende organisaties (TBO's). Juist deze partijen hebben een specifieke en soms persoonlijke doelstelling, die is gebaseerd op eigen belangen die vooral elkaar nogal eens kunnen kruisen. De agrariërs hebben bedrijfseconomische doelstellingen en de TBO's hebben natuur- en landschapsdoelstellingen. Om die persoonlijke doelstellingen ruimte te bieden is ten behoeve van het planproces een zogenaamd plan van meerwaarde opgesteld door de vereniging Markdal. Hiermee wordt beoogd een veertigtal strijdige ontwikkelingen in het licht van het provinciale en gemeentelijke beleid (Verordening Ruimte en bestemmingsplannen) toch ook een plek te geven in het plangebied, teneinde in ruil daarvoor bepaalde gronden vrij te kunnen maken waarop de EHS en de KRW voldoende uitgevoerd kan worden. Hiermee staat het plan van meerwaarde de ontwikkeling van collectieve doelen in het Markdal voor, terwijl het in strijd is met de vigerende regelgeving. Alle partijen staan in principe achter het gemeenschappelijke doel van de vereniging: het gezamenlijk creëren van een duurzaam en vitaal Markdal en zijn bereid soms te geven en te nemen ten aanzien van hun wensen en eisen.

4.4 De vereniging/stichting

De vereniging/stichting Markdal is opgericht door vijf verenigingen die actief zijn in het Markdal. De verenigingen zijn Mark & Donge, Mark en Leij, Markkant, West Brabantse Vogelwerkgroep en KNNV-Breda. De voorganger van de vereniging, was het Platform Markdal dat – net als de vereniging dat nu nog doet – streefde naar een duurzaam en vitaal Markdal. Op 5 maart 2012 organiseerden de vijf verenigingen een informatiebijeenkomst over de toekomst van het gebied in zaal Vianden (een gemeenschapshuis in 't Ginneken in Breda). Aan het einde van deze avond zegden betrokken partijen toe zich in te willen zetten voor de toekomst van een duurzaam en vitaal Markdal door hun handtekening op een flip-over te zetten. Met deze symbolische daad is het Platform Markdal in het leven geroepen (Reijnders, 2012a).

Vanaf circa 2010 zijn er, zoals uitgelegd in paragraaf 4.2, al verschillende personen en partijen actief geweest om met de provincie te bespreken in hoeverre zij de EHS in het Markdal uit zouden kunnen

voeren. Met het oprichten van het Platform, hebben de woordvoerders van de vijf verenigingen te kennen gegeven dat zij de visie van de in paragraaf 4.2 genoemde personen en partijen zouden omarmen. Op de informatieavond van 5 maart 2012 hebben zij uitgelegd dat het nieuwe Platform staat voor: "(...) verduurzamen op basis van oorspronkelijke waarden, bourgondisch en betrokken, een natuurlijk Markdal, een goede boterham verdienen, bewoners die de waarden kennen, meanderen, landschapszin versterken van binnenuit, brede landbouw en pels die wachten op een trekker (Reijnders, 2012a)."

In september 2012 namen leden van het Platform Markdal onder andere de bij het Markdal betrokken bestuurders van de provincie Noord-Brabant en de gemeenten Breda en Alphen-Chaam mee op een fietstocht door het hele plangebied. Van Meersel-Dreef net over de Belgische Grens tot aan het zuiden van de stad Breda. Doel van de fietstocht was om elkaar te leren kennen, gezamenlijke indrukken op te doen van het gebied en de mogelijkheden voor een duurzame en vitale toekomst te verkennen. Op dat moment had het Platform Markdal juist het bidbook bij de provincie neergelegd met daarin haar voorstellen om de doelstellingen invulling te geven. Het bidbook, of in ieder de inhoud ervan, was mede gebaseerd op het voorwerk dat onder andere Staatsbosbeheer (zie paragraaf 4.2) en bevatte onder meer voorstellen voor het invullen van de EHS en de KRW (Platform Markdal, 2012).

Tussen september en december 2012 heeft het Platform Markdal een nieuwe voorzitter aangetrokken. Jettie Rattink is in de periode 1987 – 1991 wethouder geweest van Breda en is in de jaren erna directeur geweest van een Bredaas kunstencentrum. Direct nadat zij aan was getreden, stuurde zij een aanmoedigingsbrief aan de leden van Provinciale Staten van Noord-Brabant om positief te besluiten over de provinciale begroting waarin een fonds voor het herstel van het Markdal was voorzien. In de brief heeft Rattink het Platform Markdal omschreven als een breed maatschappelijk initiatief. Daarbij heeft zij aangegeven dat: "het draagvlak, de energie en de dynamiek in het Markdal klaar staan om samen met de provincie de handen ineens te slaan om tot een duurzaam en vitaal Markdal te komen (Reijnders, 2012b)."

In december 2012 ontwikkelde het Platform Markdal zich op voorwaarde van de provincie tot een vereniging/stichting Markdal. De vereniging werd opgezet om als rechtspersoon draagvlak te vergroten, werkprogramma's op te stellen, de koers te bepalen, zorg te dragen voor het beschikbaar te komen geld en om projecten uit te voeren. De stichting werd opgericht om met de subsidies van de betrokken overheden de uitvoering van het project te financieren (Reijnders, 2012b).

De vereniging/stichting Markdal Duurzaam en Vitaal beschrijft zichzelf op haar website:

Iedereen die het Markdal een warm hart toedraagt kan lid worden van de vereniging. Als lid ondersteunt u ons bij het bereiken van onze doelen en wordt u op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen.

De Vereniging Markdal duurzaam en vitaal heeft een Algemeen Beraad dat in grote lijnen de koers uitzet. Het Algemeen Bestuur bestaat uit 17 personen die zoveel mogelijk verschillende belangen en expertises vertegenwoordigen. De dagelijkse leiding van de vereniging is in handen van het Dagelijks Bestuur dat bestaat uit 4 personen uit het Algemeen Beraad. Het Dagelijks Bestuur waarborgt de dagelijkse gang van zaken. Voor specifieke thema's, zoals verkeer, landbouw en ontwikkeling Strijbeek worden aparte werkgroepen met direct belanghebbenden uit de omgeving gevormd die gecoördineerd worden door een van de leden van het Algemeen Beraad. De vereniging wordt gedragen door vrijwilligers, elk met zijn/haar eigen expertise.

Om het uitvoeringsprogramma goed te laten verlopen stuurt de Vereniging Markdal duurzaam en vitaal een stichting aan, de Stichting Markdal duurzaam en vitaal. Deze stichting is verantwoordelijk voor het herinrichtingsproces dat de komende jaren zal plaatsvinden met

financiële steun van de provincie, waterschap en de gemeenten Breda en Alphen-Chaam. Het proces wordt gecoördineerd en begeleid door de procesmanager.

Het dagelijks bestuur van de vereniging bestaat uit dezelfde vier leden als het bestuur van de stichting. Deze leden zijn alle van begin af aan nauw betrokken bij het planvormingsproces en voornamelijk zij worden samen met de procesmanager die door de stichting wordt ingezet gezien als de spil van het proces. Op 16 september 2014 stemden Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant in met het bidboek dat de vereniging uiteindelijk indiende. Hiermee was voor de vereniging/stichting een basis gelegd voor verdere uitwerking van het inrichtingsplan voor het Markdal.

Het ledenaantal van de vereniging groeide in de loop van het nu vijfjarige bestaan uit van de groep partijen en personen die hun handtekening zetten op de informatieavond van 5 maart 2012 tot honderdvijftig leden in juli 2016. Het aantal mensen dat direct betrokken is bij het planvormingsproces is echter nog groter. Vanuit de vereniging/stichting wordt dat aantal geschat tussen de driehonderdvijftig en vijfhonderd personen.

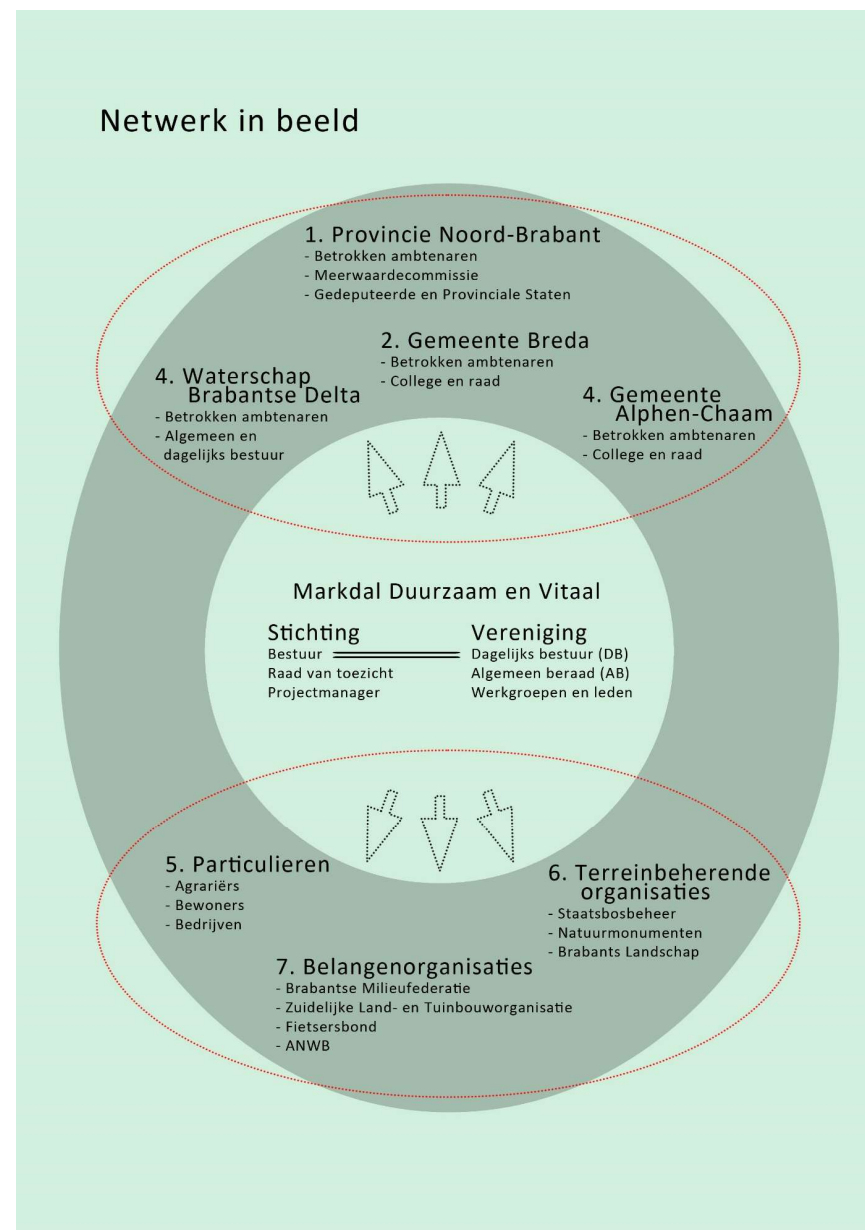
4.5 Het netwerk in beeld

Naast de vereniging zijn in dit hoofdstuk al verschillende partijen genoemd in het netwerk rondom het besluitvormingsproces in het Markdal. Om een vollediger beeld te geven van de partijen die zijn betrokken in het besluitvormingsproces, is hieronder in figuur 4.2 een schematisch overzicht gegeven van het netwerk dat verantwoordelijk is voor planvorming in het Markdal. Aan de hand van de nummering in de figuur, is per partij kort uitgelegd op welke wijze die betrokken is bij het planvormingsproces.

In figuur 4.2 is de Vereniging Markdal zichtbaar in het centrum van het netwerk geplaatst. Op basis van de voor dit onderzoek gehouden interviews, is dit de positie die de meeste betrokken partijen voor de vereniging in het netwerk schetsen. Daaromheen staan eigenlijk de partijen die input leveren of kaders stellen voor het inrichtingsplan voor het Markdal. De vereniging/stichting is in paragraaf 4.4 al beschreven. Hieronder zijn de andere grote partijen in het netwerk nader uitgelegd. De nummers voor de partijen corresponderen met de cijfers in figuur 4.2.

1. Provincie Noord-Brabant

De provincie is onderdeel van het netwerk als hoeder van de EHS. Sinds de staatssecretaris in 2010 aankondigde te stoppen met het uitvoeren van de EHS, werd vanuit de provincie gezocht naar mogelijkheden om met andere partijen toch de EHS uit te voeren, maar dan tegen lagere kosten. De bestuurlijk-politieke basis daarvoor ligt vast in een besluit van Provinciale Staten van 21 september 2012, waarmee de nota 'Brabant: uitnodigend groen' werd vastgesteld. Na een opzet van onder andere Staatsbosbeheer was het uiteindelijk de vereniging Markdal die de provincie een aanbod deed, waarmee de provincie akkoord is gegaan. De provincie Noord-Brabant heeft 2,5 miljoen inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016a) en een begroting van circa €1,2 miljard (Provincie Noord-Brabant, 2016). De provincie draagt volgens de begroting van de vereniging met €6,7 miljoen (Vereniging Markdal, 2014a) financieel het grootste deel bij aan het Markdalproject. Met de uitvoering van de EHS zijn vanuit de provincie kaders gesteld ten aanzien van het plan dat de vereniging mag bedenken. De doelstelling van de provincie is om 102,2 hectare van de EHS in het Markdal te realiseren (Gemeente Breda, 2016). De bestuurders zijn direct enthousiast in het traject gestapt, terwijl de ambtelijke organisatie nog tijd nodig heeft gehad om te wennen aan de nieuwe manier van werken op grond van het maatschappelijk initiatief van de vereniging. Momenteel zijn twee gedeputeerden betrokken bij het Markdalproject. Johan van den Hout is vanuit zijn portefeuilles natuur en water al sinds de start van de vereniging betrokken bij het project. In november 2013 tekende hij een overeenkomst met de vereniging (BN DeStem, 2014). Erik van Merrienboer beheert onder andere de



Figuur 4.2 Schematisch overzicht van het netwerk van partijen die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces rondom de gebiedsinrichting van het Markdal.

portefeuille ruimte en is vanuit het provinciaal ruimtelijk beleid betrokken bij het plan van meerwaarde dat de vereniging voor het gebied heeft gemaakt. Ondanks de soms nog altijd kritische houding vanuit de organisatie, staat de provincie achter het maatschappelijk initiatief en wil ze zo veel mogelijk ruimte bieden om het besluitvormingsproces in ieder geval succesvol af te ronden.

2. Gemeente Breda

De provincie Noord-Brabant heeft in het begin richting de vereniging uitgelegd dat de gemeenten waarin het Markdal is gelegen, akkoord moeten gaan met de plannen die de vereniging voor het gebied bedenkt. De gemeente Breda is een van de twee gemeenten waarin het projectgebied is gelegen. De gemeente Breda heeft ruim 182.000 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016b) en heeft een begroting van circa €600 miljoen (Openspending, 2016a). De afspraak tussen de gemeenten Breda en Alphen-Chaam is dat Breda 40% van de bijdrage van de gezamenlijke gemeenten financiert en Alphen-Chaam 60%. Deze afspraak is gebaseerd op de lengte van de rivier de Mark per gemeente. Uiteindelijk is de bijdrage die de gemeente Breda aan het Markdalproject heeft gedaan tot nu toe iets lager. De vereniging heeft inmiddels €275.000,- van de gemeente Breda ontvangen. Voormalig wethouder Akinci (uit het krantenartikel in figuur 1.1) tekende daartoe een overeenkomst met de vereniging in februari 2015 (Gemeente Breda, 2015). De bij het plan betrokken bestuurders zijn enthousiast. Net als bij de provincie, komt de kritische houding ten aanzien van het plan vanuit de ambtelijke organisatie. Er zijn nu ecologen van de gemeente actief in de werkgroepen van de vereniging, waardoor deze kritische houding deels is weggenomen. Naast de financiële bijdrage faciliteert de gemeente Breda met de ambtelijke ondersteuning het planvormingstraject en kunnen ambtenaren invloed uitoefenen op de inhoud van het plan. Ook faciliteert de gemeente Breda (mede met de gemeente Alphen-Chaam) in het uiteindelijk vaststellen van een bestemmingsplan voor het Markdal.

3. Gemeente Alphen-Chaam

De gemeente Alphen-Chaam is de tweede gemeente waarin het plangebied ligt. De gemeente telt circa 10.000 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016c) en heeft in 2016 een begroting van circa €20 miljoen (Openspending, 2016b). De portefeuillehouders die betrokken zijn bij het Markdal zijn alle enthousiast. Ook vanuit de kleine organisatie wordt faciliterend meegewerkt aan het plan. Enerzijds ten aanzien van ruimtelijke aspecten, zoals het vaststellen van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan dat zal voorzien in alle gewenste ontwikkelingen in het Markdal is gemeentegrensoverschrijdend en zal door de beide gemeenten worden gemaakt. Anderzijds zou de gemeente Alphen-Chaam 60% van de gezamenlijke gemeentebijdrage aan het plan voor haar rekening nemen, zoals op basis van de lengte van de Mark door de gemeenten werd afgesproken. Uiteindelijk werd afgesproken dat de gemeente een bedrag van €153.000,- zal bijdragen, aanzienlijk minder dan in eerste instantie was afgesproken. Het bedrag is tot nu toe enkel informeel door de gemeente toegezegd.

4. Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta is actief in Midden- en West-Brabant en zorgt onder andere voor veilige dijken en kades in dat gebied en regelt er de hoogte van het water. Naar aanleiding van de informatieavond van 5 maart 2012, waarop het Platform Markdal werd opgericht, schaarde het Waterschap zich achter het maatschappelijke initiatief. Het waterschap stelt kaders aan het plan dat de vereniging maakt op grond van de richtlijnen die zij vanuit de KRW opgelegd hebben gekregen. Vanuit de ambtelijke organisatie is in het begin kritisch gekeken naar de nieuwe werkstructuur waarin de vereniging een plaats inneemt. Vanuit het waterschap wordt ambtelijke ondersteuning gefaciliteerd in de werkgroepen van de vereniging. In de overeenkomst die het waterschap met de vereniging afsloot, is sprake van een financiële bijdrage voor het behalen van het behalen van watersysteemdoelen in het Markdal. De financiële bijdrage van het Waterschap is na die van de provincie het grootst en bedraagt circa €2.750.000,-. In september 2014 sloten

het waterschap en de vereniging een overeenkomst waarin onder andere deze financiële bijdrage is opgenomen. De overeenkomst vormt de basis voor de manier waarop de twee partijen samenwerken gedurende de loop van die samenwerkingsovereenkomst. De beide partijen zijn een gezamenlijke inspanningsverplichting aangegaan om uiterlijk voor eind 2021 de maatregelen voor het bereiken van de watersysteemdoelen (opgave KRW) te realiseren. Deze doelen zijn: circa zes kilometer beekherstel, het aanleggen van vistrappen bij twee stuwen en hydrologisch herstel van het gebied (Vereniging Markdal, 2014a). De bij het plan betrokken bestuurder is enthousiast over het plan en staat een positieve uitkomst voor.

5. Particulieren

Particulieren zijn op verschillende manier betrokken in het planvormingsproces rondom het Markdal. Ze kunnen lid zijn van de vereniging en bovendien bewoner van het Markdal of de omgeving zijn, het een sluit het ander niet uit. Onder de bewoners zijn veelal agrariërs met een grondpositie. Bij de agrarische particulieren bestaat de intrinsieke motivatie om aan het project mee te doen voornamelijk uit de wens om het agrarische bedrijf of te beëindigen of gezonder te maken. Om die reden waren een aantal agrariërs in het plangebied bereid om gezamenlijk meer dan voldoende grond te ruilen of verkopen ten behoeve van de realisatie van de EHS. Waar de provincie 102,2 hectare voor ogen had, is het op dit moment al mogelijk om 180 hectare te verwerven. In de werkgroepen zijn verschillende bewoners van het Markdal of omgeving actief. Veelal is de liefde voor het Markdalgebied en de kans om het gebied nog mooier te maken voor hen de motivatie om actief deel te nemen aan het planvormingsproces. Ook zijn er bewoners met een stuk tuin in het projectgebied dat vanwege de relatief lage ligging in het Markdal nat en niet altijd bruikbaar is en voor verkoop ten behoeve van de uitvoering van de EHS in aanmerking komt. De bedrijven in het gebied hebben voornamelijk een agrarische aard. Er zijn bij het oprichten van de vereniging ook horecabedrijven aangesloten (Reijnders, 2012a). Los van de agrariërs zijn de particulieren in het gebied een relatief kleine partij. Het zijn hoofdzakelijk de agrariërs die gezamenlijk het grootste deel van de gronden in het Markdal bezitten.

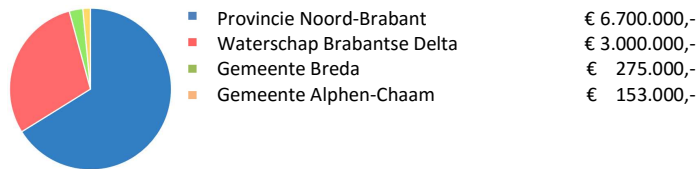
6. Terreinbeherende organisaties

Zowel Staatsbosbeheer, Stichting Natuurmonumenten als Stichting Brabants Landschap bezitten en beheren gronden in het Markdal en vormen samen de drie gezamenlijke terreinbeherende organisaties (TBO's) in het Markdal. Staatsbosbeheer bezit in het Markdal de Grote Hoeve van Bouvigne en een aantal andere kleinere percelen. Natuurmonumenten heeft 30 hectare in het Markdal ten oosten van Galder in bezit (Natuurmonumenten, 2016). Brabants Landschap heeft ten westen van de Mark het landgoed Blauwe Kamer van 36 hectare in het Markdal in bezit (Brabants Landschap, 2016). De drie partijen zijn een intentieovereenkomst aangegaan met de vereniging met als doel een breed gedragen plan te realiseren voor een duurzaam en vitaal Markdal. Vanuit Staatsbosbeheer in samenwerking met onder andere de BMF is primair het initiatief ontstaan om een bidbook te schrijven voor de provincie om zo beweging te krijgen ten aanzien van de ontwikkeling van de EHS in het Markdal. Voor Staatsbosbeheer was niet enkel de natuurkant van de ontwikkeling, maar ook de cultuurkant een belangrijke reden om deel te nemen in het planproces. Vanuit Staatsbosbeheer was de intrinsieke motivatie van werknemers om deel te nemen sterk. Doordat zij in de omgeving van de rivier de Mark gebieden in bezit hebben, zien zij vanuit hun totaalvisie op de natuur een belangrijke rol weggelegd om de samenhang tussen verschillende gebieden te vergroten. Natuurmonumenten is betrokken geweest bij de inrichting van een deel van de Mark dat direct grenst aan de stad Breda. Daar zijn onder andere de oorspronkelijke meanders van de rivier teruggebracht. Natuurmonumenten wil met de andere natuurorganisaties opnieuw alle ruimte bieden voor de natuur in het gehele Markdal tussen Breda en de Belgische grens (Natuurmonumenten, 2016).

7. Belangenorganisaties

Bij het planvormingsproces zijn een aantal belangenpartijen actief bij de vereniging betrokken in werkgroepen. De kern van de vereniging werd zoals in paragraaf 4.4 is uitgelegd, gevormd door vijf lokale natuurverenigingen. Deze originele verenigingen bestaan nog altijd en zijn ook individueel actief in het geheel van het planvormingsproces. In de verkeerswerkgroep van de vereniging zijn onder meer de ANWB, de Fietzersbond, een lokale wandel- en mountainbikevereniging actief (Vereniging Markdal, 2014b). Vanuit de landbouwwerkgroep zijn ZLTO en ANV betrokken om de grondruilen onder grondbezitters in het Markdal mede met de procesmanager van de stichting Markdal te begeleiden. Net als voor alle deelnemers aan het collaboratieve planvormingsproces, is het voor de belangenorganisaties een voorwaarde dat zij de doelstellingen van de vereniging Markdal onderschrijven.

De verdeling van de kosten voor het planvormingsproces zijn globaal weergegeven in de indicatieve begroting van het 'uitvoeringsprogramma voor een duurzaam en vitaal Markdal' dat de vereniging opstelde. Hieruit blijkt dat de betrokken overheden het project financieel ondersteunen op de wijze zoals die hieronder in figuur 4.3 is weergegeven. De gegevens over deze bijdragen komen uit de begroting van de vereniging/stichting.



Figuur 4.3 Verdeling van de overheidsbijdragen aan het plan, per overheid

De grootste kostendragers zijn de partijen met de grootste belangen. Zij staan voor de twee grootste opgaven in het plangebied. De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de EHS en het waterschap voor de uitvoering van de KRW: de twee belangrijkste pijlers waarop het plan rust. Zowel de provincie als het waterschap stellen kaders op grond van regels die hen van rijkswege of vanuit Europa zijn opgelegd. De provincie en het waterschap hebben de gemeenten nodig om het grondgebruik in het gebied op een andere manier mogelijk te maken en hebben als voorwaarde gesteld dat zij enkel met het plan van de vereniging akkoord zullen gaan als ook de gemeenten achter het plan staan en als de gemeenten financieel bijdragen aan het project. De gemeenten beoordelen het plan zelf door het langs hun gemeentelijke structuurvisie voor het gebied te leggen en maken uiteindelijk het bestemmingsplan waarin de eisen en wensen voor het nieuwe Markdal een plek krijgen.

De betrokken overheden zijn in figuur 4.2 samen rood omcirkeld en vormen daarmee een aparte groep die de wettelijke kaders voor het inrichtingsplan bepalen. Met die kaders in de hand zullen zij het inrichtingsplan beoordelen en indien akkoord bevonden, vertalen in bestemmingsplannen dat een juridische vertaling van het inrichtingsplan is op basis waarvan het Markdal daadwerkelijk opnieuw ingericht zal kunnen worden.

De betrokken overheden staan voor het algemeen belang in het gebied en de omgeving. Andere partijen hebben eerder een persoonlijk belang. Dat geldt voornamelijk voor de particuliere grondeigenaren die voor hun persoonlijke woon- en/of bedrijfsbelangen opkomen. Daarnaast zijn er terreinbeheerders met een grondpositie in het gebied aanwezig en zijn er belangenorganisaties in het gebied actief. Deze drie partijen zijn in figuur 4.2 samen omcirkeld, omdat ze beide de belangen van zichzelf of van hun achterban vertegenwoordigen. De belangenpartijen en overheden nemen bijna alle deel in de vereniging en vinden daar een platform om voor hun belangen op te komen. Aan

hun belangen en wensen kan gehoor worden gegeven, maar ook weer binnen de kaders die door de overheid zijn gesteld.

4.6 Maatschappelijk initiatief in het Markdal

Om te bepalen of er in het Markdal daadwerkelijk sprake is van een maatschappelijk initiatief, is hier kort gereflecteerd op de theoretische paragraaf 2.1.3. Daarin zijn om te beginnen de verschillende sporten op de ladder van burgerbetrokkenheid van Pröpper en Steenbeek (zie figuur 2.1) genoemd. Op de bovenste sport staat de burger als initiatiefnemer genoemd. Deze mate van burgerparticipatie is gelijk te stellen met de derde generatie burgerparticipatie die Van der Heijden beschrijft, zeker daar waar het gaat om de burger die zich actief opstelt. Wanneer ten slotte wordt ingezoomd op de specifieke vergelijking van Van Dam, During en Salverda tussen burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief, kan worden geconstateerd dat de ontwikkeling in het Markdal berust op een maatschappelijk initiatief. De manier waarop activiteiten in het Markdal worden ontplooid voldoet aan de criteria die laatstgenoemde hebben opgesteld ten aanzien van het zijn van een maatschappelijk initiatief. Voor de Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal geldt dat:

- Er sprake is van samenwerking met overheden en andere organisaties in plaats van enkel inspraak.
- Er sprake is van zelforganisatie in plaats van enkel medezeggenschap.
- Er mogelijkheden zijn om te lobbyen en te communiceren.
- Er gelden vanuit de betrokken overheden worden vrijgemaakt waarmee de vereniging in principe zelfstandig aan het werk kan.
- De leden van de vereniging zijn alle vrijwilligers.
- De leden van de vereniging zijn alle zelf gebruiker, eigenaar en consument in het Markdal.

Vanaf het moment dat staatssecretaris Bleker de stekker heeft getrokken uit de ontwikkeling van de EHS in Nederland, is er beweging ontstaan in Noord-Brabant. Vanuit hun intrinsieke motivatie gingen verschillende inwoners van de provincie en instanties op zoek naar mogelijkheden om de EHS op bepaalde plekken in de provincie toch uitgevoerd te zien worden. Zo ontstond een maatschappelijk initiatief in het Markdal en daaromheen vormde zich een netwerk van geïnteresseerden met grote en kleine belangen. De zaak ging lopen. In het hoofdstuk hiervoor is een theoretisch verhaal met relevante argumenten naar voren gebracht. In het vervolg van dit onderzoek is onderzocht in hoeverre die theorie nu relevant is voor deze casus. Hoe is het planvormingsproces nu eigenlijk verlopen in het Markdal?

4.7 Conclusie

Het maatschappelijk initiatief van de vereniging/stichting Markdal heeft als doel om ten zuiden van de stad Breda, tussen De Klokkenberg en de landsgrens met België, het Markdal opnieuw in te richten. De vereniging is daarbij enerzijds gehouden aan de kaders die de provincie (EHS) en het waterschap (KRW) daartoe heeft gesteld, maar is anderzijds vrij om aan de hand van die kaders de inrichting van het dal te bepalen, rekening houdend met de wensen en belangen van eigenaren, bewoners en gebruikers in het gebied. De rivier moet net als vijftig jaar geleden weer gaan meanderen door het natuur- en cultuurlandschap. Nadat verschillende partijen het maatschappelijk initiatief min of meer hadden voorbereid, nam de vereniging/stichting in 2012 de verantwoordelijkheid voor de inhoud en uitvoering van het initiatief over. Rondom de vereniging is een complex netwerk van partijen ontstaan met elk hun eigen belangen en wensen. Alle partijen staan achter de collaboratieve doelstelling van de vereniging: het gezamenlijk creëren van een duurzaam en vitaal Markdal.

Hoofdstuk 5 Resultaten

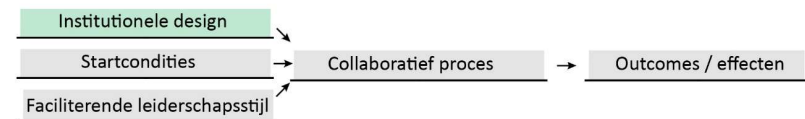
De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de variabelen in het conceptueel model en hun onderlinge verhoudingen. Op basis van de resultaten is in de conclusie antwoord gegeven op de laatste deelvraag van dit onderzoek:

5. Op welke wijze acteren de bij de casus betrokken partijen in de netwerkomgeving en hoe proberen zij voordeel te behalen in de beleidsvorming in de netwerkomgeving?

Wanneer met het beantwoorden van deze laatste deelvraag alle deelvragen beantwoord zijn, kan uiteindelijk de centrale vraagstelling beantwoord worden.

Elke paragraaf begint met een overzicht van de variabelen, zoals ze in het conceptueel model zijn getekend. De resultaten van het onderzoek is het omvangrijkste hoofdstuk van dit onderzoek. De overzichten kunnen helpen ter oriëntatie.

5.1 Startcondities



Om inzicht te krijgen in de startcondities van het Markdalproject is gekeken naar de reden waarom de partijen aan het planvormingsproces meedoen en naar ervaringen met eerdere onderlinge samenwerking door de betrokken partijen. Elk van deze onderwerpen heeft plaats gekregen in een aparte subparagraaf.

5.1.1 Redenen van deelname

Binnen het netwerk zijn verschillende redenen genoemd om mee te doen in het collaboratieve planvormingsproces in het Markdal. De provincie werd getriggerd door het besluit dat de staatssecretaris in het kabinet Rutte I nam: het stoppen van rijkssteun aan de uitvoering van de EHS. Gedeputeerde Van den Hout legt dit uit: “De helft van de provincies heeft daarna de ambities naar beneden bijgesteld, maar wij hebben gezegd: we behouden onze ambities en we doen het maar met minder. We hebben zelf provinciale gelden opzijgelegd om erin te investeren. Omdat dat niet genoeg was, hebben we manifestpartijen gezocht om te investeren (natuurclubs, boeren, terreinbeheerders). En we hadden geen businesscase, die kon pas rondgemaakt worden als er echt mensen van buiten zouden komen met nieuwe manieren van natuur maken, die – hoopten wij – goedkoper zouden zijn dan wanneer wij het zouden doen. Een van de manieren om nieuwe natuur te maken is om dat uitnodigend te doen, mensen van buiten te vragen: helpt u ons mee.” Op grond van deze gedachten stelde Provinciale Staten in september 2012 de nota ‘Brabant: Uitnodigend Groen’ (Brug) vast. Het Markdalproject is (zoals eerder uitgelegd in paragraaf 4.2) een van de plannen die de uitnodiging van de provincie aannam en actief aan de slag is gegaan.

De provincie stelde onder meer als voorwaarde voor steun aan het Markdalproject dat de twee gemeenten waarin het Markdal ligt, achter het plan zouden staan. De gemeente Breda had geen prioriteit ten aanzien van de ontwikkeling van het Markdal, maar vond het wel een interessant project dat als voorbeeld zou kunnen dienen voor andere projecten en waarvoor maatschappelijk draagvlak gevonden zou kunnen worden. Rombout van Eekelen, procesmanager bij de gemeente

Breda zegt daarover: “Wij zagen ook wel dat het proces stil kwam te liggen en dan wil je als overheid zo veel mogelijk met je burgers zaken realiseren. In dit geval wilden de burgers samen met de overheid iets realiseren. Dat was ook de reden om dit te doen, omdat we ook wel zagen dat alleen zo’n integrale aanpak op korte termijn tot succes zou leiden in het Markdal, vanwege de verschillende belangen die in het gebied spelen.” Niet iedereen binnen de gemeente Breda was direct enthousiast over de nieuwe manier van werken die het maatschappelijk initiatief in het Markdal met zich mee zou brengen. Zeker de betrokken medewerkers op het gebied van natuur en milieu zouden bang zijn dat natuurbelangen eventueel verwateren in het voorgestelde proces van collaboratieve planvorming. Deze geachte is gaandeweg het proces deels veranderd. Medewerkers van de gemeente Breda zijn in een meewerkende modus gekomen: zijn actief gaan deelnemen in de werkgroepen van de vereniging en kunnen daar hun inbreng hebben.

Voor de gemeente Alphen-Chaam gold dat zij net als Breda geïnteresseerd waren in een nieuwe aanpak in het Markdal. Oud-burgemeester Harrie Nuijten legt uit: “Omdat we daar toch ook wel de voordelen van inzagen. Alphen-Chaam is een gecertificeerde Cittaslow¹-gemeente. We willen ons onderscheiden op duurzaamheid, gastvrijheid, kwaliteit, cultuurhistorie, landschap en cultuur en recreatie.” Nuijten zegt vervolgens: “De provincie had bovendien middelen beschikbaar gesteld om het herstel van het natuurnetwerk samen met het waterschap mogelijk te maken.” Een andere voor de hand liggende, maar belangrijke reden om mee te doen is dat een groot deel van het projectgebied is gelegen in de gemeente Alphen-Chaam, zo legt procesbegeleider bij de gemeente Alphen-Chaam, Bart van Strien uit.

Volgens waterschap Brabantse Delta kwam de deelname aan het proces voort uit onvrede vanuit het gebied rondom het realiseren van de EHS, vooral vanuit natuurverenigingen die er actief zijn. De vereniging Markdal die uit die natuurverenigingen is ontstaan, is zich gaan beraden om het zelf te doen. Er is een bestuur gevormd dat naar de provincie is gegaan om actie te krijgen (verantwoordelijk voor EHS), maar ook naar het waterschap (verantwoordelijkheid KRW). Jacques van de Aa, algemeen bestuurslid van het waterschap zegt hierover: “Het waterschap sloot een intentieovereenkomst met de vereniging om het doel gezamenlijk te realiseren en daarvoor middelen en mankracht voor beschikbaar te stellen.”

Vanuit de vereniging wordt de reden om deel te nemen op verschillende manier uitgelegd. De respondenten vanuit de vereniging hebben alle professionele ervaringen met gebiedsontwikkeling. Nellie Raedts legt uit: “Ik heb zowel in mijn werk gemerkt dat als je iets van buitenaf oplegt aan een groep, dat wordt niet altijd geaccepteerd. Bijvoorbeeld een provincie die dacht dat een buitengebied gemakkelijk op nieuw kan worden ingericht, omdat werd gedacht dat boeren wel mee zouden werken, terwijl men bij de provincie niet wist hoe boeren werkten. Dan werden door de boeren de hakken in het zand gezet. Nu wilde ik meemaken hoe het anders kan.” Haar mede-AB-lid Jan Willem Goossen zegt hierover: “Mijn hoofddoel is om een bijdrage te leveren aan het weer zo natuurlijk mogelijk maken van het Markdal. Ik denk dat ik vanwege interesse en professionele ervaring ook wat toe te voegen heb.” Binnen de vereniging was al ervaring met andere projecten die van onderop geïnitieerd werden. Nellie Raedts zegt hierover: “Bij DLG heb ik een landschapsontwikkelingsproject meegemaakt (Voorste Stroom bij Heukelom), waarbij ook van onderop werd begonnen. Lokale actoren werden gemotiveerd om mee te denken. Dat was een inspiratiebron. Ik heb gemerkt dat als je grondeigenaren echt serieus neemt en vraagt wat wil jij, en je hebt nog wat te bieden, dat het dan lukt. Dat zie ik in het Markdal ook weer.”

¹ Cittaslow is het internationale keurmerk voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners die op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorie en behoud van identiteit tot de top behoren. Alphen-Chaam is op 26 juni 2010 Cittaslow gecertificeerd (Gemeente Alphen-Chaam, 2016).

Staatsbosbeheer is een terreinbeherende organisatie met gebieden in het Markdal en omgeving. Zij heeft een totaalvisie op de natuur en de EHS. Over het Markdal zegt Jan Janse, projectbegeleider bij Staatsbosbeheer: “Dit was een van onze speerpuntgebieden. Cultuurhistorie en landschap is daar ook heel belangrijk. We hebben een gebied liggen in het brongebied van de Mark: bij het Merkske. Er is een relatie met betrekking tot ecologie en landschap in de hele omgeving. We vinden het ecologisch gezien een geel belangrijk gebied. Voor mijzelf wil ik graag dat er een goed resultaat komt omdat het gebied zo belangrijk is voor de regio. Het heeft de potentie om trots op te zijn.”

5.1.2 Eerdere samenwerkingen

De provincie Noord-Brabant heeft in het Markdal eerder samengewerkt met verschillende partijen in het gebied. In het netwerk wordt opgemerkt dat de provincie voordat het maatschappelijk initiatief in het gebied begon, nogal ambtelijk naar een gebiedsontwikkeling kon kijken, zonder de mensen in het gebied erbij te betrekken. Het zijn uiteindelijk die mensen die verder moeten, terwijl een betrokken ambtenaar heel andere privébelangen kan hebben. De provincie is in de loop van het traject rondom de planvorming in het Markdal steeds flexibeler geworden, doordat ze welwillend waren om mee te werken. Dat maakt het voor de vereniging nu veel eenvoudiger om eigen plannen te maken. Niet alle partijen stonden binnen korte tijd open voor de nieuwe manier van werken. Gedeputeerde Van den Hout zegt over de TBO’s: “Zij waren gewend op een bepaalde manier te werken en dat houden ze lang vol, langer dan wijzelf. Wij hebben hier de politieke beslissing genomen van we gaan het anders doen, en we verwachten van die partners (TBO’s, waterschap, gemeente) dat ze daar ook in meegaan. (...) traditionele groene partijen kijken nog steeds naar de kaart van de EHS uit 1991, van zo groen moet het worden. Maar de vereniging kijkt naar wat er mogelijk is, en dan staan als het ware de hakken van de groene partijen in het zand.”

Toch zetten in het verleden niet alle natuurpartijen hun hakken in het zand. Vanuit Staatsbosbeheer is juist het begin gemaakt met het maatschappelijke initiatief. In plaats van partijen recht tegenover elkaar te zetten, is daarbij getracht een samenwerkingstraject op te zetten. Een aantal lokale natuurorganisaties hadden in het verleden een boze reactie richting de provincie gestuurd, nadat bleek dat de succesvolle pogingen vanuit de provincie om het Markdal opnieuw in te richten uitbleven. Jan Janse, toen nog procesbegeleider bij Staatsbosbeheer, is begonnen met het mobiliseren van die natuurorganisaties en heeft getracht het probleem positief te benaderen. In zijn eigen woorden zegt hij over de boze brief: “Daar heb ik op gereageerd: laten we een bijdrage leveren en proberen wel verder te komen, met de partijen aan tafel. De andere houding gaat dwars door alle verenigingen heen. Er zijn mensen die in dit proces niet mee kunnen komen, die vinden het helemaal niks, zitten in de bezwaarstand en traditioneel in de tegenhouding.”

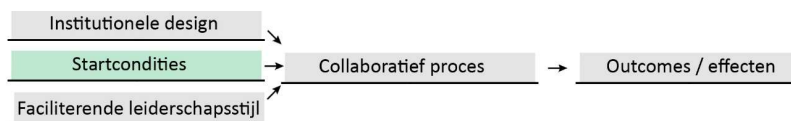
Ook vanuit de beide gemeenten is eerder met andere partijen in het netwerk samengewerkt. Over eerdere samenwerking zegt Oud-wethouder Selçuk Akinci: “(...) bij de een wat stroever dan bij de andere. Maar bij alle partijen tot nu toe er altijd eruit gekomen. Soms verliep de samenwerking stroever vanwege belangentegenstellingen of uitgangspunten.” Dat eerdere pogingen om in het Markdal tot een nieuwe inrichting te komen niet succesvol waren, legt ook Rombout van Eekelen uit, procesmanager bij de gemeente Breda: “De doelstelling waren top-down bepaald, wel waren er inspraakmomenten. Nu in dit project worden de doelstellingen ook wel bottom-up bepaald.” In het netwerk wordt de gemeente Breda beschouwd als een organisatie die in de loop der tijd steeds flexibeler is geworden. Zeker bij een jongere generatie medewerkers wordt een coöperatieve instelling waargenomen.

Vanuit zijn rol als voorzitter bij het samenwerkingsverband de Landstad Breda werkt oud-burgemeester van Alphen-Chaam Harrie Nuijten ook samen met de gemeente Breda en waterschap Brabantse Delta. Procesbegeleider Bart van Strien van de gemeente Alphen-Chaam is ook in dat netwerk actief. Met Landstad Baronie probeert een aantal gemeenten die zijn gelegen in de historische Baronie van Breda een duurzame relatie stad-platteland en een vitaal platteland te realiseren in de regio. Met het Markdalproject kan ook de Baronie afficheren, het hoort bij hun

bidbook. Met de gemeente Breda heeft Alphen-Chaam goede ervaringen in Landstad Baronie. Met de provincie waren eerdere ervaringen over het algemeen ook positief. Bart van Strien zegt daarover: "De provincie is een grotere organisatie met veel belangen, dat kan een nadeel zijn en verwarrend werken (...). Maar over het algemeen gaat dat vrij goed."

Net als met de provincie, zijn in de vereniging eerdere ervaringen met waterschap Brabantse Delta. Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging zegt over eerdere professionele ervaringen met het waterschap en de provincie: "Rondom de KRW heb ik intensief samengewerkt met de provincie en het waterschap. Een van de redenen voor het Markdalproject is de KRW. De Mark was een van de vele systemen. Ik was verantwoordelijk voor alle stroomgebieden in Nederland. Ik ken de provincie goed, ze werken heel constructief, er werken veel mensen aan. Het waterschap idem dito. Brabantse Delta zijn enerzijds ambtelijk, professioneel en betrokken. Ze zijn anderzijds landelijk gezien vrij traditioneel gericht op landbouw (...) en zitten daarom ook niet in de kopgroep van het ecologische waterherstel." Over het algemeen wordt samenwerking met het waterschap door andere partijen in het netwerk positief bevonden. Jacques van de Aa, algemeen bestuurslid bij het waterschap spreekt uit over eerdere samenwerking met andere partijen in het netwerk: "We hebben regulier overleg met de gemeente Breda en met de gemeente Alphen-Chaam over algemene zaken. Over het algemeen zijn eerdere ervaringen met de betrokken overheden goed."

5.2 Institutioneel design



Deze paragraaf dient om inzicht te krijgen in het institutionele design in het netwerk rondom het Markdalproject. Daartoe is onderzocht in hoeverre het proces en het netwerk is gebaseerd op regelgeving. De regels die in dit onderzoek centraal staan zijn alle in een aparte subparagraaf geanalyseerd.

5.2.1 Drempelregels

Voor de provincie was het van belang dat de partij die de door hen aangereikte handschoen zou oppakken, zou voldoen aan een aantal voorwaarden, ook al waren er per definitie geen partijen uitgesloten. Degene die de provincie van onderop zou ondersteunen bij het uitvoeren van de EHS-doelstellingen moesten in verenigingsverband samenwerken en moesten legitiem en controleerbaar te werk gaan. De provincie vond het voor de start van het project van wezenlijk belang dat zij vertrouwen in de vereniging zouden hebben, niet in de laatste plaats vanwege de financiële investering die de provincie voor het maatschappelijk initiatief in het vooruitschiet had. Welke partijen vervolgens binnen de vereniging actief mochten worden, dat was aan de vereniging zelf om te beslissen.

Aan de planvorming in het Markdal mocht en kon iedereen meedoen. Vanuit de vereniging werden mensen en partijen aangespoord om deel te nemen binnen de vereniging. Degenen die zich hebben aangesloten zijn die mensen en partijen die een bepaald belang hebben in het gebied. Uiteindelijk vormde zich een netwerk zoals dat in figuur 4.2 is geschetst. Kenmerkend aan de betrokken partijen is dat de overheden in principe van begin af aan verdeeld waren over het maatschappelijke initiatief. Bestuurders waren wel degelijk van begin af aan enthousiast doordat zij mogelijk aangestoken waren door het enthousiasme van de verenigingsleden tijdens bijvoorbeeld informatieavonden. De ambtelijke organisaties van de betrokken overheden benaderden in het begin het plan juist sceptisch. Vanaf het moment dat binnen de ambtelijke organisaties werd gemerkt dat de

bestuurders echt voor het maatschappelijke initiatief rondom de inrichting van het Markdal wilden gaan, begonnen ook ambtenaren enthousiast in het initiatief te participeren.

Er zijn geen regels verbonden aan deelname in de vereniging en aan het meedenken en -praten over de inrichting van het Markdal, zolang met de doelstelling van de vereniging maar onderschreef. De vereniging had wel heel duidelijk voor ogen dat de toekomst van het gebied niet bepaald kon worden door onenigheid en strijd tussen verschillende groepen gebruikers. Iedereen die gebruiker is van het gebied is een gesprekspartner. Veelal worden belangenbehartigingsorganisaties vertegenwoordigd door een of twee personen

Een bepaald onderdeel in het proces is het zogenaamde plan van meerwaarde. Hierin zijn ontwikkelingen die in strijd zijn met de provinciale Verordening Ruimte opgenomen. Het plan is een resultante van de wensen van verschillende belanghebbenden in het gebied. In het plan van meerwaardetraject zijn circa veertig deelplannen binnen het projectgebied opgenomen die ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de provincie. De groep belanghebbenden die in het plan van meerwaarde een plek heeft is wel een afgebakende groep, omdat de voorwaarde om mee te kunnen doen, het hebben van een grondpositie in het projectgebied was.

5.2.2 Positieregels

In figuur 4.2 in paragraaf 4.5 is het netwerk rondom de besluitvorming in het Markdal schematisch weergegeven. De posities van de partijen in het netwerk ten opzichte van elkaar zijn hieronder nader uitgelegd.

Zoals eerder uitgelegd heeft de vereniging een centrale positie in het netwerk. Vanuit die positie probeert de vereniging alle belangen in het gebied zo goed mogelijk te behartigen om zodoende in de toekomst een economisch vitaal en landschappelijk en ecologisch duurzaam Markdal te realiseren. In het netwerk zijn desondanks duidelijke tegenstanders aanwezig in de achterban van de vereniging. De natuurverenigingen en agrariërs zouden elkaar het liefste uit het gebied zien verdwijnen. De agrariër zal het belang van de natuur mee moeten wegen in zijn besluit om grond af te staan of te ruilen. Voor de terreinbeherende organisaties speelt dat op eenzelfde manier. Er moet eenduidigheid zijn en dat vraagt om onderhandelen en doorpraten met elkaar. In paragraaf 5.2.3 is hier nader op in gegaan.

Overheden zij mede sturend en faciliterend, zij hebben hun verantwoordelijkheden. De posities die de overheden in het netwerk innemen zijn in principe gebaseerd op de wettelijke taken die zij hebben. De overheden zitten erbij om ervoor te zorgen dat het proces juridisch en administratief een plek kan worden gegeven. Dat is meer een begeleidende rol. De provincie is uiteindelijk op zoek naar een manier waarop de EHS ontwikkeld kan worden. Bovendien heeft de provincie het grootste belang, namelijk om zo veel mogelijk kwalitatief goede natuur in het gebied te realiseren. Het waterschap zit er op dezelfde manier in als de provincie, maar dan vanuit de retentieopgave (KRW) die er in het gebied is. Het belang van het waterschap is de waterkwaliteit en -kwantiteit. Dat vraagt van het waterschap ook in financieel opzicht een bijdrage. Naast een directe taak ook het besef dat zij meer zichtbaar moeten zijn en net als andere partijen meedoen in het spel om gezamenlijk waarde te creëren. De gemeente Breda heeft een minder groot belang. Voor die gemeente is het van belang dat het Markdal een aantrekkelijk groen uitloopgebied blijft en er voldoende biodiversiteit in het gebied blijft. Zeker omdat Breda zich graag profileert als duurzame gemeente. De gemeente Breda is vanuit haar professionaliteit en ervaring op het gebied van ecologie en milieu betrokken in werkgroepen van de vereniging om zodoende ambtelijke ondersteuning te bieden. De gemeente Alphen-Chaam biedt die ambtelijke ondersteuning niet, omdat zij daarvoor onvoldoende capaciteit heeft. Daardoor zit die gemeente wat verder van het planvormingsproces af. Als de provincie het met het plan eens is, geeft de gemeente Alphen-Chaam aan in principe ook akkoord te zijn. Die gemeente heeft als belangrijk uitgangspunt dat zij geen beheerstaken in het gebied op zich zullen nemen, maar

op een andere manier bij het plan betrokken zijn. Voornamelijk bij het opstarten en begeleiden van de nodige juridisch-planologische plannen, zoals het plan van meerwaarde en bestemmingsplannen. Met de betrokken overheden zijn heel concrete afspraken gemaakt over wederzijdse verantwoordelijkheden en financiële bijdrages. Er zijn contracten getekend en tussen de vereniging en de betrokken overheden zijn geregeld voortgangsgesprekken.

De terreinbeherende organisaties hebben een nog meer maatschappelijke functie. Hetzelfde geldt voor de betrokken belangenorganisaties. Wanneer zij vragen hebben (bijvoorbeeld op dit moment, ten aanzien van de begrenzing van de EHS) gebruiken de terreinbeherende organisaties en de natuurbelangenorganisaties direct hun lobbylijntjes naar de gedeputeerde. De landbouw is ook goed georganiseerd. Als zij het niet eens zouden zijn met de vereniging dan zouden zij ook gaan lobbyen. Het is eigen aan grondeigenaren in een groter verband. Zij zijn wel loyaal genoeg om het eerst via de vereniging voor elkaar te krijgen.

Particuliere grondeigenaren hebben een eigen, zakelijk belang, ze zijn niet belemmerd door regels in het onderhandelingsproces. De grondeigenaren hebben een heel belangrijke positie, omdat de aankoop van het deel van hun gronden dat beoogd is als EHS-gebied een belangrijke sleutel vormt voor het slagen van het gehele project.

De posities in het netwerk zijn aan verandering onderhevig, het is een bewegend beeld. De vereniging heeft een rol moeten bevechten. In het begin was nog niet duidelijk niet wat de positie van de vereniging zou worden. Ze nemen niet een al bestaande positie over, het is echt iets nieuws in het Markdal. De vereniging verbindt nieuwe partijen en heeft nieuwe mogelijkheden. De verandering zit erin dat de vereniging de hele boel draaiende probeert te houden. De vereniging werkt van binnenuit, waarbij op een gegeven moment de 'aan de zijkant staande' overheden worden geraakt, waardoor wrijving ontstaat. In het netwerk bestaat de indruk dat het netwerk momenteel wat meer volgroeid is dan in het begin. De vereniging is haar organisatie en werkgroepen steeds meer gestructureerd gaan aanpakken. In het begin was de aanpak meer ad hoc. Bij het meerwaardetraject had de gemeente een duidelijke en specifieke rol die deels door de vereniging werd overgenomen. Normaal stemt de gemeente het plan van meerwaarde af met de provincie, terwijl de vereniging zich in het proces in het Markdal juist het initiatief nam.

Wanneer invloed uitoefenen via het collaboratieve proces onvoldoende lijkt te lukken, zijn een aantal belangenorganisaties en terreinbeherende partijen in staat traditionele posities in te nemen en via bekende wegen bestuurders direct aan te spreken. Partijen die eerder op een traditionele wijze (top-down) betrokken waren bij het plangebied, moeten in het huidige proces allemaal de afweging maken om oude routines en pretenties los te laten. Toch lukte dat in het begin wel en ontstond er dynamiek in het gebied dat de twintig jaar ervoor op slot leek te zitten.

Bij de provincie heeft een grote verandering plaatsgevonden. In de eerste plaats is het provinciale beleid veranderd, maar daarnaast ook de organisatie. Voorheen werd vanuit de provinciale vastgoedafdeling grond aangekocht, ingericht en overgedragen aan een geschikte terreinbeherende organisatie. Tegenwoordig beschikt de provincie Noord-Brabant over een groenfondsvestiging en een groenontwikkelingsbedrijf (Grob) dat de opdracht heeft om partijen uit te nodigen en subsidie te verlenen op verwerving en inrichting van gronden. Nog elke aandeelhoudersvergadering van het Grob zijn we aan het uitvinden hoe zo'n nieuwe organisatie, die half buiten de provincie is gepositioneerd, moet functioneren in zo'n netwerk.

5.2.3 Reikwijdteregels

Elke partij in het netwerk ondersteunt het collectieve doel: te komen tot duurzame ontwikkeling van het Markdal op economisch, ecologisch en sociaal gebied. Het doel is vastgelegd in de statuten en de integrale visie van het de Vereniging Markdal. Meer concreet houdt deze doelstelling in: ecologisch

herstel van de Mark en haar zijrivieren, natuurherstel, verdere ontwikkeling van recreatie, behoud van cultuurhistorisch landschap, en mogelijkheden voor ondernemers (met name agrariërs) om hun bedrijf in het gebied te blijven voeren. Deze doelstelling is geen gestolde ambitie, maar er wordt een kwaliteit gerealiseerd die ook kijkt naar de toekomst, bijvoorbeeld bedrijfsopvolging. Het is te benaderen als integraal verduurzamen op het gebied van economie, ecologie en maatschappij waarbij het een hoeft ten koste te gaan van het ander.

Aan het begin van het proces is de duurzaamheidsdoelstelling bewust zo breed geformuleerd, omdat men wilde voorkomen dat de doelstelling alleen maar over bijvoorbeeld ecologie zou gaan of landbouw. Door de doelstelling breder te trekken, is het proces inclusief. Iedereen kan meepraten over de inrichting van het Markdal, kan er een sociale cohesiestructuur ontstaan in het proces.

In het netwerk worden ook doelstellingen herkend die zien op de belangen waarvoor bepaalde partij staan. De EHS- en KRW-doelstellingen worden als belangrijkste bijvoorbeeld genoemd. Deze twee doelstellingen zijn juist bepaald op basis van wetgeving uit respectievelijk Den Haag en Brussel en worden in het netwerk ook gezien als primaire doelstellingen waarmee juist de belangen van de bij het plan betrokken particulieren, TBO's en belangengroeperingen ten minste rekening moeten houden.

Zoals uitgelegd zit in de doelstelling van de vereniging een gezamenlijke gedragenheid. De doelstelling is in principe niet gekleurd door een bepaalde partij, maar uiteindelijk heeft iedere partij wel invloed uitoefenen het invullen van die doelstelling. Vanuit de natuurbelangenorganisaties en TBO's bestaat op het moment van schrijven de indruk dat de agrariërs meer invloed hebben op het invullen van de doelstellingen. Op het moment is er vanuit het planproces wrijving met de belangen van de TBO's en de natuurbelangenorganisaties. Eerder hebben de betrokken overheden naar aanleiding van de individuele wensen en belangen in het gebied afgeweken van hun beleid, maar binnen de kaders van hun eigen visie op het gebied. Een voorbeeld hiervan is het plan van meerwaarde, waarvoor de provincie ruimte biedt, ondanks de strijdigheden met hun Verordening Ruimte. Hiermee is zichtbaar dat de wensen en ideeën vanuit het gebied soms schuren tegen de bestaande publieke kaders. Tot nu toe heeft dat – met de collaboratieve doelstelling indachtig – geleid tot het wederzijds (vanuit de overheid en de samenleving) inpassen en aanpassen van persoonlijk ideeën en belangen.

Tot nu toe is vooral het proces en de samenwerking in het gebied op gang gebracht. De zichtbaarheid van de inrichting van het gebied moet nog komen. In het netwerk wordt echter al wel immaterieel succes gezien. Het proces in het plangebied is tot nu toe niet uit elkaar gevallen en alle partijen zijn nog bij het planproces betrokken. De twintig jaar ervoor was elke poging om een inrichtingsproces op te tuigen vanuit de overheid tevergeefs. Als het plan eenmaal klaar is en de bewoners van het gebied zijn betrokken geweest bij het planvormingsproces, dan zal er naar verwachting een gevoel van eigenaarschap bestaan bij de betrokken partijen. Dat is wat anders is dan gekochte kwaliteit. Waardering van kwaliteit neemt toe wanneer mensen er zelf grip op hebben. Door het proces anders te organiseren, organiseer je ook andere maatschappelijke waarden, ook bij natuur."

5.2.4 Keuzeregels

Partijen die in het netwerk betrokken zijn, hebben geen van alle de indruk dat zij beperkt of belemmerd zijn in het maken van keuzes of het uitvoeren van handelingen. Alle partijen hebben het idee dat zij voldoende ruimte hebben gehad om hun visie op het plan in te brengen. Binnen het netwerk wordt uitgelegd dat doordat er gekozen is om de beslissingen over de inrichting van het plangebied bij de vereniging te laten, er betrokkenheid wordt geleverd als gelijkwaardige spelers. Daarmee is als het ware een gelijk speelveld gecreëerd met respect voor elkaars positie, zonder de mogelijkheid om vanaf de zijlijn te bepalen wat er allemaal moet gebeuren. Gedeputeerde Van Merriënboer legt uit dat: "Volgens mij is er alles aan gebeurd om het speelveld gelijk te maken." Het belang van een gelijk speelveld wordt onderstreept door respondent Langeveld: "Afhankelijk van je

rol ben je verschillend, maar er moet sprake zijn van een level playing field, iedereen kennis is van belang.”

Het was een keuze om dit maatschappelijke initiatief in het Markdal een kans te geven. Wanneer een bij het proces betrokken overheid zou ingrijpen in het planvormingsproces, zou in principe de idee ten aanzien van het maatschappelijk initiatief worden geschonden. Nu kan een keer ingrijpen misschien niet veel afbreuk doen aan het proces, maar wanneer telkens door een overheid wordt ingegrepen, betekent dit dat die overheid de regie klaarblijkelijk niet uit handen kan geven. Van Merrienboer legt uit dat het planvormingsproces op basis van het maatschappelijke initiatief voortdurend schudt aan de bestaande routines waarop een bureaucratie is gebaseerd. De routines worden daarmee uitgedaagd. Voor een deel van de betrokken partijen is dat een bevrijding, maar voor een ander deel ook een vrees.

De vereniging heeft er alles aan gedaan om zo goed mogelijk de balans tussen alle betrokken belangen te houden. AB-lid van de vereniging Nellie Raedts legt uit: “Volgens mij hebben we echt ons best gedaan om iedereen er altijd bij te halen. Als we een avond van de grondeigenaren hadden, nodigden we ook de natuurorganisaties uit. Ze kwamen niet altijd allemaal.” De TBO's, agrariërs en andere partijen met een grondpositie in het projectgebied zijn degenen die het hardst eisen ten aanzien van de inrichting op tafel (kunnen) leggen. Vanwege hun eigendomspositie wordt dat in het netwerk deels als logisch ervaren. De TBO's en natuurbelangenorganisaties leggen op het moment van schrijven uit dat zij te weinig invloed hebben gehad op het inrichtingsplan, terwijl volgens hen de grondeigenaren vooral de inrichting bepalen. Van Strien, medewerker ruimtelijke ordening bij de gemeente Alphen-Chaam zegt hierover: “Grondeigenaren hebben het proces decennia tegengehouden, nu wilde men wel en dan mag je wat mij betreft ook aangeven wat je wilt. Het is wel aan de vereniging en later ook aan overheden om te toetsen of dat terecht geweest is, of dat er juist overvraagd is.” Gedeputeerde Van den Hout beschrijft hoe deze perceptie van onbalans kan zijn ontstaan: “Er is natuurlijk een geschiedenis in dat gebied, er is al twintig jaar bij de agrariërs aan de deur geramd, van wij willen iets met jouw grond en we willen dat je dit of dat doet.” De partijen die voorheen hebben geprobeerd de toon te zetten in het gebied (provincie en natuurorganisaties) maken net als de grondbezitters nu deel uit van hetzelfde planvormingsnetwerk. Toch kijken de grondbezitters met argusogen naar de andere partijen. Daarmee kun je zeggen dat de traditionele partijen in het huidige maatschappelijke initiatief relatief een stap terug hebben moeten zetten als het gaat om het uitoefenen van invloed. Dit kan worden ervaren als een zwakkere positie ten opzichte van de agrariërs.

Naast de vereniging bestaat de Stichting Markdal Duurzaam en Vitaal. De vereniging kan dingen doen die de stichting niet kan doen en vice versa en interactie tussen die twee. In de statuten van de vereniging en de stichting zijn regels bepaald voor wat deze organen kunnen doen. Er zijn aan de voorkant van het planproces geen regels over de mate van invloed opgesteld. Wanneer men in een werkgroep van de vereniging wilde deelnemen, moest er wel een bepaalde mate van deskundigheid zijn. Het AB controleerde het werk van de werkgroep en corrigeerde indien noodzakelijk. Dit is vastgelegd in het de statuten van de vereniging. Het AB geeft richting, het DB beslist.

5.2.5 Aggregatieregels

Er is geen geïnterviewde partij in het netwerk die de vereniging niet aanwijst als de partij die uiteindelijk de beslissingen over de invulling van het projectgebied neemt. Oud-wethouder van Breda Selçuk Akinci legt hierover uit: “De informele bevoegdheid ligt bij het bestuur en is gebaseerd op het vertrouwen dat ik heb in de vereniging. De vereniging krijgt ook vertrouwen van de andere belangenvertegenwoordigers aan tafel om die beslissingen te nemen. Het is echter een informele structuur. Checks en balances beschouw ik als geïnstitutioneerd wantrouwen.” In paragraaf 4.4 is de structuur van de vereniging/stichting beschreven. Het AB zet in grote lijnen de koers uit, terwijl het DB de dagelijkse gang van zaken waarborgt. Lid van het AB Willem Jan Goossen geeft bij deze

taakverdeling als kanttekening: “Die spelregels zijn binnen de relatie AB en DB van de vereniging nog niet helemaal uitgekristalliseerd.”

Nadat binnen de vereniging beslissingen zijn genomen over de te varen koers, zijn de overheden aan zet. Zij komen op voor hun belangen en bepalen in hoeverre die koers past binnen hun visies en beleid. Uiteindelijk zijn zij bevoegd om politiek-bestuurlijke besluiten te nemen die een legitieme basis vormen voor de uitvoering van de plannen voor het Markdal. De provincie heeft als hoogste overheid in het proces de eindbeslissing, maar betreft in dit proces sterk de beide gemeenten. Gedeputeerde Van Merrienboer legt in het kader van het plan van meerwaarde uit: “Aan de formele kant hebben we aan het eind van het planproces, waarin het inhoudelijke plan al lag, een akkoord van twee gemeenten gevraagd om het plan daarmee ook een status te geven, op basis waarvan wij zijn gaan acteren. De meerwaardebenadering treedt pas in werking op verzoek van de gemeenten en niet op verzoek van een bewonersbeweging. Ze zijn vrij geweest over het inhoudelijke plan, maar op het moment dat je het planologisch gaat borgen, zijn wel een aantal stappen zorgvuldig te zetten, ook om de juridische kwetsbaarheid niet te groot te maken.” Gedeputeerde Van den Hout vult aan: “Er moeten bestemmingsplannen worden vastgesteld, dus je hebt de gemeente echt nodig.”

De keuzes die gemaakt worden in de planvorming rondom het Markdal liggen dus in principe bij de vereniging. De vereniging is het klankbord waar alle partijen aan tafel zitten en de vereniging brengt daarmee een collaboratief proces op gang. Een van de producten die voort hebben gebracht is het plan van meerwaarde. De provincie heeft dat plan als kaderstellende partij gelezen en beoordeeld. Hierover zegt gedeputeerde Van Merrienboer: “De vereniging heeft een nu een heel constructief advies gekregen, positief met een paar aandachtspunten. Van hen vraag je nu ook niet het gedrag van ‘de provincie wil het’, het is zaak dat ze nu hun eigen proces blijven voortzetten.” Daarbij heeft de vereniging wel te maken met belangenpartijen die bij het proces betrokken zijn, welke op een traditionele manier druk uitoefenen op de planvorming. Niet enkel op de manier die de vereniging is ingeslagen, maar ook met directe lijntjes naar de provincie.

5.2.6 Informatieregels

De partijen in het netwerk zijn in het algemeen positief over het onderling delen van informatie en over het op de hoogte zijn van de belangrijke ontwikkelingen binnen het planvormingstraject. Relevante informatie wordt in het algemeen tijdig gedeeld met de partijen die het in eerste instantie aangaat. Procesmanager bij de gemeente Breda, Rombout van Eekelen zegt hierover: “In de wandelgangen krijg je de info wel mee. Soms krijg je de info niet van degene van wie je het verwacht. Bijvoorbeeld de kritische geluiden vanuit de natuurpartijen richting de vereniging, die krijg je dan niet van de vereniging te horen, maar die krijg je wel mee vanuit de wandelgangen.” Oud-wethouder van Breda Selçuk Akinci voegt daaraan toe dat je elkaar in een stad met een schaalgrootte als Breda makkelijk tegen komt. De sfeer rondom de informatiedeling is meestal informeel.

Alle partijen worden bijgepraat door de vereniging, al dan niet door middel van een vergadering. Wanneer de partijen in het netwerk vragen hebben over de inhoud van het plan of de stand van zaken, dan wordt meestal contact opgenomen met de vereniging, voornamelijk het DB. Het DB is daarnaast verantwoordelijk voor de nieuwsbrief die in ieder geval in 2014 en 2015 vier keer per jaar is verschenen. Op de website van de vereniging is eveneens een kort verslag te vinden van de maandelijkse bijeenkomsten van het AB. Op grond van de statuten van de stichting Markdal is onder meer het beschikbaar stellen van informatie op de website een middel om haar doelstelling te behalen: het realiseren van plannen en projecten conform het doel van de vereniging. Praktisch gezien is er binnen de vereniging een werkgroep actief rondom externe communicatie. AB-lid Nellie Raedts licht toe: “De werkgroep communicatie is verantwoordelijk voor externe communicatie. Intern zorgen zij dat alles op de website staat, waar het AB veel info van haalt. De werkgroep kan de hoeveelheid informatie vanuit het DB niet altijd behappen.”

Geen van de partijen in het netwerk heeft het idee dat er bewust informatie voor hen is achtergelaten door andere partijen. Wanneer informatie nog niet kon worden gedeeld werd dat expliciet uitgesproken. Hierover zegt Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging: "Het DB heeft wel af en toe aangegeven dat zij bepaalde info niet konden geven, bijvoorbeeld wanneer het DB en de procesmanager met heel delicate onderhandelingen bezig waren. Het AB heeft dat tot nu toe begrijpelijk gevonden. Daarbinnen weet je dat info wordt achtergehouden en komt het neer op vertrouwen, dat noodzakelijke info op tafel komt. Ik heb niet het idee dat zaken zijn achtergehouden of dat ik zaken eerder had moeten weten." Een toelichting van oud-burgemeester van Alphen-Chaam Harrie Nuijten dekt de lading van de algemene indruk van de netwerkpartijen: "Nee, er is echt geen info achtergebleven. De vereniging had ook niks te verbergen. De hele begrotingsopzet waaraan de provincie haar akkoord had verbonden was transparant. Anderszins heb ik nooit gehoord dat men informatie heeft achtergehouden."

Dat een bepaalde wijze van framing inherent is aan de manier waarop informatie wordt gedeeld, of waarop informatie wordt geïnterpreteerd, legt gedeputeerde Van den Hout uit: "Wat je ziet is dat bij de toelichting van plannen iedereen zijn eigen verhaal heeft, maar dat is niet zozeer info achterhouden. Bijvoorbeeld de aardbeienteler: de een zegt 'hij gaat biologisch telen', de ander zegt 'wat moet die grootgrondbezitter hier met z'n spuiten en machines'. Welke info is dan waar en hoe weet je dat. Het is niet een bewuste strategie van liegen en bedriegen. Neem bijvoorbeeld een BMF, die heeft een behoorlijk gekleurde blik van de werkelijkheid. Wanneer zij met een verhaal komen, weet je door welke bril dat geschreven is. Pas als je het verhaal hoort van al die brillen, heb je de caleidoscoop te pakken."

Zeer goed								
Goed								
Neutraal								
Slecht								
Zeer slecht								
	SA	RE	HN	NR	WJG	JA	BS	GS

Figuur 5.1 De beoordeling van de algemene informatieverstrekking in het netwerk.

Bij de beoordeling met cijfers van de informatieverstrekking valt op dat de respondenten in het algemeen positief zijn. Behalve door de twee leden van het AB wordt het delen van informatie als goed gewaardeerd. De AB-leden hebben moeite met het verkrijgen of bevatten van alle informatie die er rondom het planvormingsproces is. Nellie Raedts legt uit dat: "Het is niet voldoende. Alles is geconcentreerd naar één vergadering in de maand. Je weet wel wat er speelt, maar waarom? Het is ook allemaal zo veel." Ook Bart van Strien van de gemeente Alphen-Chaam legt uit dat de informatievoorziening vanuit het DB soms massaal kan overkomen. AB-lid Willem Jan Goossen geeft hiervoor als verklaring: "(...) dat er door het DB fulltime aan gewerkt wordt, terwijl het AB eens per maand bijeenkomt. Hierdoor is sprake van twee snelheden, het kennisniveau is behoorlijk verschillend." Jan Janse beaamt voornoemde verklaring bijna woordelijk vanuit zijn rol als AB-lid.

5.2.7 Kosten-batenregels

Doordat het planvormingsproces nog in volle gang is, is het op dit moment voor respondenten moeilijk uitspraken te doen over de volledige kosten en baten van het project. Op zich kunnen zij voor wat betreft de kosten al enigszins gefundeerde uitspraken doen, als uiteindelijke werkelijke opbrengst wordt toch vooral toekomstige fysieke uitvoering en de beleving van het nieuwe Markdal genoemd. Voor het zover is, dient echter nog een en ander aan planvorming plaats te vinden. In ieder geval dienen bestemmingsplannen zodanig worden aangepast dat alle ideeën een planologische basis verwerven en daarmee legitiem uitgevoerd kunnen worden. De procedures die daarmee gepaard gaan kunnen nog voor frustratie van de voortgang en de inhoud van de planvorming zorgen. Dan niet meer via de collaboratieve weg die de vereniging samen met de

andere betrokken partijen is ingegaan, maar juist traditioneel via de rechter. Het risico is dat de partijen in het maatschappelijk initiatief samenwerkten in dat proces opnieuw recht tegenover elkaar komen te staan en via de rechtspraak hun gelijk proberen te halen. Het ageren tegen (een gedeelte van) een besluit van een openbaar bestuursorgaan is een recht dat alle belanghebbenden in het gebied hebben op grond van de Awb. De daadwerkelijke opbrengsten in het gebied zijn mede afhankelijk van eventuele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

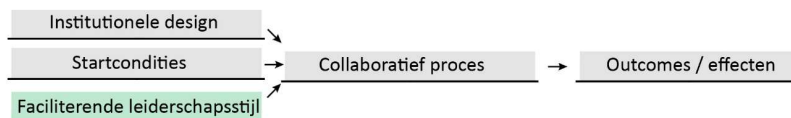
De financieringsbijdragen van de betrokken overheden zijn eerder weergegeven in figuur 4.3. Daaruit valt op te maken dat de provincie Noord-Brabant en waterschap Brabantse Delta samen het leeuwendeel van de financiën dragen. Als voorwaarde voor haar investering, stelde de provincie een bijdrage van de beide gemeenten waarin het projectgebied ligt. De gezamenlijk bijdrage is relatief klein en verdeeld over de twee gemeenten. Over de verdeelsleutel zegt oud-burgemeester van Alphen-Chaam, Harrie Nuijten: "Ik heb me wel altijd afgevraagd waarom AC 40% voor haar rekening nam en Breda 60% van de kosten. Dat is ooit in Breda bepaald op basis van de lengte van het Markdal. Maar er is natuurlijk een groot verschil tussen de twee ton die de gemeente AC zou moeten bijdragen en iets meer door Breda. Breda is een stad met een veel grotere begroting dan het kleine AC. De verdeelsleutel was niet voor de hand liggend." Uit het oogpunt van inwonersaantal wordt de kostenverdeling niet evenredig geacht. Toch legt Nuijten uit: "Als het gaat om financiën staan kosten zeker in relatie zeker tot opbrengsten. Als het gaat om de realisatie tot de doelstellingen, zeker." Nuijten herinnerde zich deze kostenverdeling uit de tijd dat hij burgemeester was. Nadat hij in oktober 2014 afscheid nam van de gemeente Alphen-Chaam is bepaald dat de gemeente €153.000,- bijdraagt aan het Markdalproject. In hoeverre Alphen-Chaam nog meer dan dat bedrag zal bijdragen is op dit moment nog ongewis. De onderhandelingen over deze bijdragen lopen op dit moment nog. Over de mate van verdeling van de kosten over de verschillende partijen zegt AB-lid Willem Jan Goossen: "De evenredigheid kan je pas vaststellen als er gerealiseerd wordt, dan pas kun je uitmaken of iedereen evenredig bijdraagt." Het is moeilijk om in de huidige fase van het planvormingsproces al conclusies te trekken over de evenredigheid van de verdeling van de kosten en baten. Binnen de gemeente Breda zijn oud-wethouder Selçuk Akinci en procesmanager Rombout van Eekelen eensgezind over de verdeling van de kosten over de verschillende overheden die bij het Markdal zijn betrokken. Akinci legt uit: "Ik vond de provincie ruimhartig, de gemeenten hoefden niet veel te doen. (...) De verdeling was niet onredelijk en voor de gemeente Breda relatief laag. Maar die had ook ecologisch geen prioriteit liggen, dus als je het zo bekijkt, klopt het eigenlijk wel." Van Eekelen onderstreept dit: "De kosten en opbrengsten zijn niet evenredig verdeeld. De kosten zitten voornamelijk bij de grote belanghebbende partijen." Daarmee doelt hij op de partijen die de grootste belangen hebben bij een succesvol planproces: de provincie en het waterschap die beide een door de wetgever gesteld doel te behalen hebben.

Oud-wethouder van Breda Selçuk Akinci legt uit: "De overheid is er niet om financiële winst te maken, maar om maatschappelijk meerwaarde te creëren. Hoewel het traject nog loopt. Is dat denk ik wel gelukt." Ook procesbegeleider van de gemeente Alphen-Chaam, Bart van Strien richt zich op de immateriële opbrengsten: "(...) de kwaliteit van het Markgebied, de aantrekkelijkheid van ons landschap gaat erop vooruit. Niet alleen op het gebied van recreatie, dat is breder. AC is aantrekkelijk om in te verblijven, dat heeft z'n uitstraling naar de rest van de gemeente en daarbuiten." Een manier waarop maatschappelijk kosten te berekenen zijn, is moeilijk te bedenken. In het kader van het Markdal doet gedeputeerde Van Merriënboer hiertoe wel een poging: "Als je in staat bent prejudicieel overeenstemming te smeden en uitgevoerd te krijgen dan is de (maatschappelijke) kostenbatenanalyse altijd positief en te prefereren. Het hangt op de achilleshiel van een partij die een haak vindt." Hierbij benadrukt de gedeputeerde nogmaals dat enerzijds de mate waarin opbrengsten worden geboekt een resultaat is van het collaboratieve planvormingsproces, maar anderzijds de nog te volgen juridische procedures dat proces eenzijdig uiteindelijk een duw in een bepaalde richting kunnen geven.

Het proces rondom het maatschappelijke initiatief in het Markdal wordt binnen het netwerk gezien als waardevol, doordat in ieder geval alle partijen die eraan deelnemen leren van wat er gaandeweg het proces gebeurt. De financiële bijdragen kunnen in ieder geval worden gezien als pionierskosten die kunnen worden terugverdiend bij nieuwe trajecten.

Tegenover de nieuwe invulling van het Markdal door de vereniging staan geen sancties of beloningen. De vereniging heeft, los van de kaders die de overheden geven, de vrije hand in de inrichting van het projectgebied. De vereniging heeft de lijn gekozen om te werken met vrijwilligheid en vertrouwen als uitgangspunt. In principe is iedereen uitgenodigd om mee aan het planvormingsproces mee te doen, zeker belanghebbenden in het gebied. Men kan er zelf voor kiezen om wel al dan niet mee te doen aan het proces. AB-lid Nellie Raedts legt wel uit: "In de gesprekken met de provincie moet de vereniging de voortgang van het project verantwoorden, als dat niet goed zou gaan dan wordt de subsidie weer ingetrokken. De miljoenen moeten wel goed besteed worden."

5.3 Faciliterende leiderschapsstijl



Voordat de vereniging werd opgericht en vanuit Staatsbosbeheer aan het bidbook voor het Markdal werd gewerkt, kon de betrokken procesbegeleider Jan Janse met vragen terecht bij de provincie. Zelf zegt hij daarover: "Zij hadden dan wel geen ervaring met bidbooks, maar hadden wel randvoorwaarden gesteld. Toen hebben we heel veel overleggen gehad van hoe een en ander aangepakt moest worden, zoals over de inhoud en het oprichten vereniging." In het netwerk wordt op dit moment veel gekeken naar wat de vereniging doet. De vereniging heeft dan ook een centrale rol in het planvormingsproces, omdat rond de tafels van de vereniging het plan daadwerkelijk inhoud krijgt. Wanneer er vragen bestaan over de planvorming dan nemen de meeste netwerkpartijen contact op met Jettie Rattink of Sjef Langeveld, leden van het dagelijks bestuur van de vereniging/stichting Markdal of met Marcel van Miert, procesmanager in dienst bij de vereniging. Dit geldt ook voor alle bestuurders, die overigens ook meestal eerst aan hun eigen medewerkers de vragen stellen. Vanuit de provincie legt gedeputeerde Van Merrienboer uit dat ook hij wordt gebeld met vragen, maar dat hij zelf ook terecht kon bij de mensen van de vereniging/stichting: "Wij hadden geen tijd om een vraag te hebben, want dan waren we al gebeld. Bij het DB, zij zijn vanuit ons perspectief de boegbeelden van het verhaal. Ik bel eerder hen dan dat ik de overheidslijn kies. De spelfunctie hebben ze niet alleen naar partijen in het gebied, maar ook naar ons vervuld. Daarin hebben ze de routines ook weleens gepasseerd, maar dat helpt volgens mij alleen maar." De agrariërs in het gebied hebben voornamelijk contact met Marcel van Miert. Hij heeft vanuit de stichting Markdal menig gesprek met agrariërs in het gebied gehad in verband met aankopen van gronden en was logischerwijs veelal het eerste aanspreekpunt voor de agrariërs. Ook in het DB van de vereniging wordt uitgelegd dat zij voor wat betreft vragen op elkaar steunen. Sjef Langeveld, DB-lid legt in ieder geval uit: "Met vragen over het planproces, overleg ik met Jettie en Marcel. Voor inhoudelijke vragen, praat ik veel tegen Marcel aan. Ik praat ook veel met Marian en Nellie (Hulshof en Raedts, beide AB-leden) over de inhoud. Ik zou niet alle inhoudelijke vragen moeten kennen. Als je duurzaam wilt werken, moet je niet de boventoon voeren, de leiding hebben of voorop staan, de groep moet in balans zijn en er moet ruimte zijn voor elkaar, anders doe je afbreuk aan wat je met elkaar doet. Afhankelijk van je rol ben je verschillend, maar er moet sprake zijn van een level playing field, iedereen kennis is van belang."

In het planvormingsproces van het Markdalproject komt het voor dat partijen elkaar ook direct opzochten. Zeker overheden hebben hun eigen lijntjes als het gaat om geïnformeerd te worden. In

het netwerk wordt opgemerkt dat dit op een organische wijze verloopt. Mensen weten elkaar te vinden, komen regelmatig bij elkaar aan tafel en verwijzen ook door naar andere partijen. Toch worden in het netwerk wel een aantal keer de leden van het DB en AB van de vereniging genoemd bij de vraag wie partijen in het netwerk aan elkaar koppelt om samen een vraagstuk op te lossen. Van het AB zelf wordt uitgelegd dat juist de communicatiewerkgroep van de vereniging partijen aan elkaar koppelt. In de praktijk komt het er vaak op neer dat het DB de lead zoekt in deze rol. Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging zegt hierover: "Wanneer het AB vragen heeft over wat speelt in de omgeving, dan worden deze doorgezet naar het DB. Het DB neemt dan meestal contact op of vragen om de andere partij te vragen contact op te nemen met het DB. Jettie en Sjef zijn daarin actief." Over het koppelen van informatievragen aan de juiste partij in het netwerk zegt Sjef Langeveld, DB-lid van de vereniging zelf: "Iedereen in het AB is wel ergens lid van, hebben een maatschappelijke achtergrond, daarom heb je iedereen erin zitten. (...) Het AB is de koppelplaats van alle werkgroepen (...)."

Wanneer wordt gekeken naar de partij(en) of mens(en) in het netwerk die de rol van motivator hebben om andere partijen mee te laten doen aan het planvormingsproces, valt opnieuw op dat meestal de mensen van de vereniging/stichting door de netwerkpartijen worden genoemd. Ook van de betrokken bestuurders wordt in het netwerk gezegd dat zij het project toejuichten en anderen probeerden te enthousiasmeren. In het begin waren publieksavonden in Breda van groot belang. Hierover zegt oud-burgemeester van Alphen-Chaam, Harrie Nuijten: "Ook bewoners ontmoette ik. Grote bijeenkomsten in zaal Vianden in Breda, met 200/250 mensen georganiseerd door de vereniging. Dat enthousiasmeert wel. Er waren goede sprekers, zoals Karel Leenders, hij kent alles van het gebied. Als je dat al ziet ben je bijna al gek als je niet meegaat in zo'n proces. Daarvoor heb ik mij persoonlijk hard willen maken." Een persoonlijke motivatie om mee te doen lijkt er te leven onder de agrariërs in het gebied. Agrariër Toon Bastiaanse legt zijn visie over het enthousiasmeren van partijen uit: "Ik weet niet wie dat heeft gedaan. Ikzelf was blij dat er iemand was die de grond wilde kopen en dat we konden ruilen. Toen heb ik een stuk grond kunnen ruilen dat bij mij tussen percelen lag en waar ik al jaren mijn oog op liet vallen, dat wilde ik graag hebben, ik grensde er aan drie kanten tegenaan." Bastiaanse was de eerste agrariër in het Markdal die grond verkocht aan de stichting Markdal. Nadat hij zijn grond verkocht, volgden er meer agrariërs, omdat ze zagen dat het project deze keer werkte. Over dit effect zegt Jan Janse, procesbegeleider bij Staatsbosbeheer: "Het proces zelf enthousiasmeert. Als er meer schapen over de dam zijn, volgen er meer. (...) De motivatie zit breder, er zijn mensen die net als ik vanuit een intrinsieke motivatie actief zijn." Het was voor sommige bestuurders nog een uitdaging om ook medewerkers enthousiast te maken voor het meewerken en -denken in het maatschappelijke initiatief. In het netwerk wordt opgemerkt dat niet alle overheidsmedewerkers voldoende intrinsiek gemotiveerd zijn om aan het proces deel te nemen, terwijl meedoen aan het collaboratieve proces is gebaseerd op vrijwilligheid. Daar zit soms een bepaalde spanning die de betrokken bestuurders binnen hun organisaties nog op moesten lossen. Ook door de medewerkers als het ware te enthousiasmeren.

Er zijn in het netwerk rondom het planvormingsproces in het Markdal een aantal conflicten geweest, die binnen het netwerk ook worden beschreven als wrijving. Agrariër in het Markdal, Toon Bastiaanse benadert de aanwezigheid van conflicten als volgt: "Het is toch ieder voor zich en God voor ons allen, tenminste: als bedrijf zijnde. Dat betekent niet dat je je burens een hak moet zetten. Wie wil werken, zal ik niet in de weg zitten." Ondanks het feit dat er in het Markdal een collaboratief planvormingsproces gaande is, vertegenwoordigt elke partij in dat proces een bepaald belang. De conflicten en de partijen die daarbij betrokken zijn geweest, zijn in dit onderzoek niet met naam en toenaam genoemd. Dat is onnodig voor dit onderzoek, omdat het slechts interessant is op welke wijze wordt bemiddeld bij conflicten. De mensen die actief zijn binnen de vereniging/stichting worden vanuit het netwerk vaak genoemd als bemiddelaars in conflicten, ook binnen de vereniging zelf. AB-lid Willem Jan Goossen zegt hierover: "Het DB heeft sterk de overtuiging dat als er conflicten zijn dat zij dat graag willen weten en dat ze die graag willen oplossen. In de praktijk heeft dit ook

plaatsgevonden. Bij het plan van meerwaarde en de begrenzing van de EHS heeft het DB vrij stevig de wens dat conflicten tussen verschillende partijen via hen verlopen (...). Vanuit het DB wordt uitgelegd dat de verleiding groot is om hulp te halen bij conflicten, maar dat deze tussen de in het conflict betrokken partijen moet worden uitgepraat en opgelost. De vereniging/stichting stuit telkens op de wrijving die er is tussen de collaboratief bepaalde inhoud van de plannen en bestaand overheidsbeleid. Door van binnenuit te werken, ontstaat op den duur wrijving met de beleidskaders die gelden, ook ten aanzien van het plan. Aan beide kanten zijn tot nu toe aanpassingen gedaan. Dankzij het wrijvings- of polijstproces, lijkt het plan tot nu toe te passen. Al is er in het planvormingsproces op dit moment nog wrijving met beleidskaders van bepaalde partijen, toch wordt erop vertrouwd dat er een passende invulling voor het gebied komt, waar ieder partij achter kan staan.

De provincie ziet zichzelf op dit moment nog in de rol van bemiddelaar, maar gedeputeerde Van den Hout is er niet zeker van of de provincie die rol moet blijven vervullen. Gedeputeerde Van Merrienboer vult zijn collega aan: "In het netwerk acteert de vereniging op basis van de aanvullende competenties. Eerdere bestuurlijke en inhoudelijke ervaringen helpen daarbij. Je moet je afvragen of alle partijen in staat zijn om zich in zo'n proces te verhouden en een goede partner in een gebiedsontwikkeling kunnen zijn. Nu is dat mogelijk nog minder, omdat ze het ook nog niet gewend zijn. (...) De vraag is of je je engageert in zo'n gebiedsproces of definieer je voor jezelf een positie waarbij je alles ervan mag vinden. Ik zie ook echt de worsteling. (...) Als je altijd hebt geacteerd om bepaalde belangen te behartigen, ben je dan in staat om in een collaboratief gebiedsontwikkelingsproces deel te nemen? Dat vraagt ook van dat soort partijen een soort kanteling." Toch wordt vanuit het netwerk opgemerkt dat de bestuurders bij de provincie, maar ook bij andere betrokken overheden hun bestuurlijke invloed gebruiken om een gelijk speelveld te creëren waarop de vereniging haar werk kan blijven doen.

Het conflict oplossend vermogen binnen het netwerk wordt in het algemeen neutraal gewaardeerd, met vooral een paar positieve uitschieters. In figuur 5.2 is weergegeven welke waardering verschillende respondenten hebben gegeven ten aanzien van het conflictoplossend vermogen in het netwerk. De waardering komt over het algemeen voorzichtig positief over, voornamelijk omdat de conflicten tot nu toe klein waren en altijd zijn opgelost. Daarbij wordt door de respondenten die hun waardering uitspreken met een 'neutraal' of 'goed' opgemerkt dat bij conflicten nog altijd 'oud gedrag' werd vertoond. Daarmee wordt bedoeld dat ondanks het collaboratieve proces er nog altijd partijen zijn, ook de vereniging, die traditioneel eerst hun eigen stellingen betrekken en van daaruit beginnen met het zoeken naar oplossingen. Vandaag de dag is diplomatiek juist heel belangrijk. Deze constatering zorgt voor de negatieve beoordeling. Hiermee wordt de laatste geciteerde uitspraak van gedeputeerde Van Merrienboer over het aanpassen aan het collaboratieve proces ondersteund. Desondanks zijn gedurende het planvormingsproces toch al een aantal problemen opgelost aan de tafel van de vereniging. Deze constatering resulteerde in de zeer positieve beoordeling.

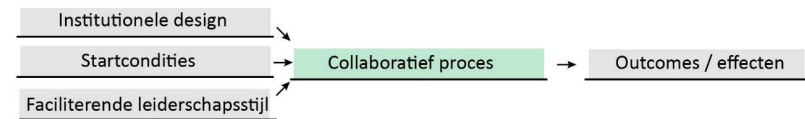
Zeer goed								
Goed								
Neutraal								
Slecht								
Zeer slecht								
	SA	RE	NR	WJG	JA	BS	GS	JJ

Figuur 5.2 De beoordeling van het conflictoplossend vermogen in het netwerk.

Kleine partijen in het netwerk worden niet bijzonder bijgestaan. Iedereen die interesse of een belang heeft in het projectgebied kan zich aansluiten bij de vereniging. Procesmanager bij de gemeente Breda, Rombout van Eekelen zegt daarover: "Zo zijn ze één vis in een grote school en zullen op zich niet de richting bepalen, maar kunnen binnen de vereniging wel hun zegje doen." Eenieder kan meedoen in de werkgroepen, maar er is geen ondersteuning vanuit de vereniging. Mensen moeten met hun eigen inbreng komen. Desalniettemin wordt bestuurlijk wel gekeken naar de

professionaliteit van de partijen die aan het planvormingsproces in het Markdal deelnemen. Verschillende respondenten in het netwerk vertrouwen erop dat georganiseerde partijen met professionele kennis hun eigen belangen in de gaten kunnen houden en er zelf voor op kunnen komen. Bestuurders kunnen weleens de neiging om kleinere partijen iets paternalistischer te behandelen, al is de ruimte die zij daarvoor hebben beperkt.

5.4 Collaboratief proces



Teneinde inzicht te krijgen in het collaboratieve proces in het netwerk rondom het Markdalproject, zijn in deze paragraaf de resultaten geanalyseerd die zijn verkregen op basis van de interviewvragen. In hoofdstuk 2 werden binnen het collaboratief proces vijf dimensies geïdentificeerd: vertrouwen, toewijding, gedeeld begrip, tussentijdse effecten en directe dialoog. Elke analyse van deze vijf dimensies is een aparte subparagraaf uitgewerkt.

5.4.1 Onderling vertrouwen

Over het algemeen waarden de bij het planproces betrokken partijen het vertrouwen in elkaar als goed. De partijen werkten voor het eerst in de huidige samenstelling samen in een netwerk. Voor sommigen was nog wennen en aftasten, zoals oud-wethouder van Breda, Selçuk Akinci uitlegt: "Er zijn partijen waarvan je door eerdere ervaring denkt, ik moet maar zien of dat goed komt. Sommige moesten van een strijdmodus naar een collaboratieve. Ik heb vanuit mijn rol geen probleem met vertrouwen gehad." Procesmanager bij de gemeente Breda beaamt dit en legt uit dat het bepaalde personen binnen een bepaalde partij meer vertrouwenswaardig zijn dan andere. Op het moment dat het planvormingsproces niet goed loopt, kan er wantrouwen zijn vanuit de overheid. Andersom leeft bij de vereniging weleens de vraag of de overheid het proces nu wel of niet loslaten. Er zijn wel vragen bij met name de klassieke natuurorganisaties of het DB wel groen genoeg is, of ze wel de genoeg de natuurbelangen behartigen. Daarin zit op dit moment wel een beetje minder vertrouwen. Wat opvalt in het huidige planvormingsproces is dat het vertrouwen naar de grondeigenaren relatief hoog is, terwijl die in het verleden juist heel laag was. In het netwerk wordt uitgelegd dat persoonlijke belangen goed moeten worden geïdentificeerd, omdat de behartigers ervan op grond van hun belangen een eenzijdig beeld van de waarheid kunnen scheppen. Hierdoor nemen partijen in het netwerk onderling soms een terughoudende houding aan. Toon Bastiaanse, agrariër in het Markdal heeft vertrouwen in het planvormingsproces in het algemeen, maar wil voor wat betreft zijn eigen bedrijf absolute zekerheid. Hierover zegt hij: "Ik heb er vertrouwen in, maar zorg wel dat ik alles goed op papier heb staan. (...) De omgang is goed, anders had ik gezegd: zoek maar een ander slachtoffer. Ik doe gewoon mee. Ik heb er geen hinder van. Misschien heb ik er zelf in de toekomst nog wel plezier van als ze straks gaan graven." Binnen het netwerk is het algemeen bekend dat natuurpartijen en de agrariërs in het Markdal in het verleden lijnrecht tegenover elkaar hebben gestaan en dat het vertrouwen tussen hen werkelijk te voet komt. Vanuit Staatsbosbeheer is het vertrouwen in de agrariërs gegroeid. Jan Janse, procesbegeleider bij Staatsbosbeheer licht de relatie tussen agrariërs en natuurpartijen toe: "De boeren zijn best goed met de natuur al opgetrokken, maar voor de andere kant is het heel erg moeilijk om te accepteren dat er straks misschien nog wel een boer zit die er wat doet. De boeren worden nog niet serieus genomen, daar is qua vertrouwen nog wel heel veel te winnen. Dat moet zich ook nog bewijzen, als daar een boer is die het goede voorbeeld geeft, dan landt dat wel. (...) Ik zie elders toch ook wel natuurbeheerders die toch wel een beweging maken. In het proces van het Markdal begint dat te komen. Je hebt hardcore agrariërs en je hebt hardcore natuurbeheerders, dat is toch een ander publiek." Jan Janse legt ook uit hoe belangrijks het kan zijn om je als partijen over het wantrouwen tegenover elkaar heen te kunnen

zetten: "(...) misschien wel liever consensus dan niks, misschien is dat het wel. Ik denk dat het bij de boeren ook zo is, dat hoor ik ook van de natuurkant. Dat de boeren nu ook zoiets hebben van: we hebben nu jarenlang lijnrecht tegenover elkaar gestaan, dat levert ook niks op. Wij hebben ook geen lange termijn zekerheid, er hangt nog steeds het zwaard van Damocles van het wordt nu natuur, dan hebben we alles verloren. En aan de andere kant is het zo dat de natuurbeheerders denken: we komen nog geen steek verder, want de boeren willen niet. Het is een soort van *standstill*. En als je succes ziet, de buurman maakt afspraken, die wil afstand van zijn land doen en krijgt er wat voor terug, en die heeft daardoor meer zekerheid gekregen, een stuk vertrouwen en zekerheid gekregen, dan moet ik dat misschien ook wel gaan doen. Dat is een beweging die er is. De vertrouwensdomino is bij de boeren wel eerder in werking getreden dan bij de natuurpartijen."

Aan het begin van de paragraaf is al geschreven dat de waardering van het onderlinge vertrouwen tussen de netwerkpartijen hoog is. Dat blijkt onder meer uit de waardering die de respondenten gaven ten aanzien van het vertrouwen tussen partijen in het netwerk. In figuur 5.3 is deze waardering schematisch weergegeven. In de figuur valt op dat de waardering voornamelijk neutraal tot zeer goed is. Enkel binnen de vereniging is het vertrouwen zeer breed gewaardeerd, van zeer slecht tot zeer goed. De reden voor deze brede beoordeling vanuit de vereniging heeft te maken met de manier waarop de vereniging in het proces is betrokken. Als spil in het netwerk merken de leden en bestuurders van de vereniging het meest of het goed of slecht gaat. AB-lid Nellie Raedts legt uit: "Het cijfer schommelt tussen een en vijf, net naar gelang er geschuurd wordt." Die verdeling wordt binnen de vereniging breder gedragen. Daarbij wordt nog de nuance aangebracht dat het vertrouwen tussen bepaalde partijen tijdelijk lager kan zijn op momenten dat juist die twee partijen in proces zitten waarin wensen en plannen nader op elkaar afgestemd worden.

Zeer goed										
Goed										
Neutraal										
Slecht										
Zeer slecht										
	SA	RE	HN	NR	JA	BS	GS	SL	JJ	

Figuur 5.3 De waardering van het vertrouwen tussen partijen in het netwerk.

Met het nemen van het maatschappelijk initiatief in het Markdal zijn vertrouwensrelaties onderhevig aan verandering. Gedeputeerde Van Merrienboer zegt hierover: "ik zie dat de vereniging vertrouwen heeft kunnen brengen bij partijen waar het vertrouwen helemaal weg was. Aan de andere kant zie ik partijen die altijd mochten vertrouwen op de routines, dat die het vertrouwen een beetje kwijt zijn." Deze ontwikkeling wordt binnen het netwerk niet door iedereen als ongewenst beschouwd, maar juist als een beweging die het bestaande vertrouwen in het netwerk uitdaagt en die een stabielere vertrouwensevenwicht kan brengen in het netwerk. Zoals eerder al is uitgelegd heeft dat mogelijk te maken dat er nieuwe partijen zijn die taken overnemen van instituties die in het netwerk zijn betrokken en gewend zijn om te werken vanuit een min of meer monopolypositie. Dan zijn traditioneel werkende partijen geneigd om in dit nieuwe proces de kat uit de boom te kijken en een kritische houding aan te nemen ten aanzien van de nieuwe partijen. Het vertrouwen van professionals naar de amateurs die het maatschappelijk initiatief nemen moet nog groeien.

5.4.2 Toewijding aan het proces

De manier waarop en in hoeverre partijen zich hebben moeten conformeren aan plannen en wensen van andere partijen is een organisch proces dat op dit moment nog in gang is. Zelfs binnen een bepaalde partij zijn er verschillende geluiden als het gaat om het behalen van doelstellingen. Waar bijvoorbeeld een afdeling van een overheidsinstelling A zegt, kan een volgende afdeling juist uitleggen dat het B is. Toch is er in het netwerk vertrouwen dat alle partijen de doelstelling

ondersteunen. Zo legt Jacques van der Aa, algemeen bestuurslid bij waterschap Brabantse Delta uit: "Ik heb dat idee wel, dat de partijen allemaal iets ervoor willen betekenen. Ik hoor overal waar ik kom vooral enthousiasme. De aanpak van de vereniging wordt door alle partijen ondersteund." Dat het behalen soms met horten en stoten gaat, kan te maken hebben met het vertrouwen tussen partijen in het netwerk dat, zoals in de paragraaf hiervoor is uitgelegd, soms hoog dan weer laag kan zijn. Bovendien heeft elke partij een eigen belang ten aanzien van het behalen van de gezamenlijke doelstelling. Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging zegt daarover: "Het kenmerk is dat er heel veel verschillende doelen zijn en dat de verschillende partijen dat ook wel onderkennen. Gegeven die verschillen, is er denk relatief veel vertrouwen dat al die verschillende doelen een plek krijgen in het proces. Juist omdat het proces zo breed is ingericht dat naar al die doelen wordt gekeken en geprobeerd ze te honoreren en integreren." Het feit dat meerdere belangen worden erkend en er wordt geprobeerd deze een plek te geven in het plan voor het Markdal valt onder de invloed van de gezamenlijke doelstelling. Plannen zijn daarbij kansrijker naarmate ze meer bijdragen aan een duurzame en vitale inrichting van het Markdal. Uiteindelijk moet in de woorden van Jan Janse, procesbegeleider bij Staatsbosbeheer een balans ontstaan tussen agrarisch en natuur. Dat de gezamenlijk doelstelling belangrijk wordt geacht, blijkt uit de uitleg van de procesbegeleider bij de gemeente Alphen-Chaam, Bart van Strien: "Nu hebben we veel partijen die zich hebben geëngageerd aan het project Markdal (...). En het lijkt erop dat het gerealiseerd gaat worden door de samenleving die zich op een bepaalde manier heeft verenigd, terwijl dat door de overheid decennialang niet is gelukt. Al vind ik dat je als alle partijen verder moet kijken dan je neus lang is en voor het grote geheel offers moet kunnen brengen."

Binnen het netwerk zijn er onder de betrokken partijen wel die het idee dat één van hen bepaalde wensen heeft moeten laten varen om de planvorming niet te frustreren. Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging geeft hier een voorbeeld van: "Je kunt bijvoorbeeld wel willen dat het Markdal één groot natuurgebied wordt, dat zou wel mijn mooiste ambitie geweest zijn voor de Mark, maar als er één cruciale terreinbeheerder is voor wie dat onbespreekbaar is, maar die wel de helft van zijn grond wil afstaan, dan moet je daar denk ik wel een compromis sluiten, want anders gaat het hele proces niet door." Daarnaast beschrijft Goossen zijn perceptie van de verdeling van invloed op de planvorming: "Ik vind eigenlijk dat de grondeigenaren bovengemiddeld veel invloed hebben. Dat ze eigenlijk beloofd worden voor hun negatieve gedrag in het verleden. Aan de andere kant is het nu eenmaal zo, daar hebben ze gewoon goed onderhandeld. Dus wil je in het proces voortgang boeken, dan is de realiteit dat ze in het proces relatief veel invloed hebben. Misschien is het ook wel goed te begrijpen waarom zij er zo hard voor geknokt hebben, want voor hen is het ook een stukje bedrijfsvoering." Voor de betrokken overheden betekent de nieuwe manier werken op grond van het maatschappelijke initiatief dat bekende routines soms moeten worden verlaten om plaats te maken voor de aanpak door de vereniging. In overeenstemming met wat Goossen in de hiervoor geciteerde uitspraak zei, legt gedeputeerde Van Merrienboer uit: "Enerzijds het loslaten van de procedurele kanten, anderzijds het inleveren van ambities. Het ligt er niet enkel aan hoe wij in het proces acteren, maar ook het volle besef dat als je maximalisatie van een enkel doel nastreeft, een dergelijk plan ook kunt laten struikelen." Tot nu toe staan de betrokken partijen op deze manier in het planproces: het is soms geven en nemen, zolang de algemene doelstelling maar kan worden behaald. Dat werkt bijvoorbeeld ook zo bij de agrariërs die deels goede grond kopen en soms hebben verkocht. En bij de gemeenten die soms van hun beleid af moesten wijken om toch telkens gezamenlijk vooruitgang in het planvormingsproces te kunnen boeken.

5.4.3 Tussentijdse effecten

Tot nu toe hebbe de netwerkpartijen op specifieke momenten vooruitgang ervaren. Deze momenten zijn per partij verschillend en vonden plaats verspreid over het hele planvormingstraject tot nu toe. Figuur 5.4 geeft een overzicht van de momenten die de verschillende netwerkpartijen als een stap vooruit zien in het proces tot nu toe. De momenten zijn in chronologische volgorde weergegeven. De genoemde momenten gaven soms hernieuwde of extra vertrouwen in een goede afloop van het

planvormingsproces. Hierover zegt gedeputeerde Van de Hout bijvoorbeeld: “De aanbidding van het bidboek door de Vereniging, zij hadden de boodschap van de uitnodiging al snel begrepen, dat gaf vertrouwen.” Procesbegeleider Jan Janse van Staatsbosbeheer geeft als voorbeeld: “De eerste twintig ha overeenkomst met de boeren, toen had ik ook zoiets van dat gaat wel heel goed nu. Dat was zoiets van: als dit kan, dan gaan we het wel redden.”

Beschrijving van het moment	Verantwoordelijk voor vooruitgang
De aanbidding van het bidboek door de vereniging aan de provincie	In het begin Staatsbosbeheer, uiteindelijk overgenomen door vereniging Markdal
Vereniging krijgt opdracht van de provincie	De provincie en vereniging Markdal
Aanstelling projectmanager onder de stichting	De vereniging
De momenten dat voor het eerst daadwerkelijk gronden werden verworven	Procesmanager onder stichting Markdal
Het vervatten van de visies per werkgroep in een samenhangende verenigingsvisie	Vereniging Markdal, samenwerking tussen AB en DB
Niet alleen de 102 hectare konden verworven, maar zelfs tot 180 hectare	Procesmanager onder stichting Markdal
Afronding van het proces rondom het plan van meerwaarde	De vereniging, samenwerking tussen AB en DB
De schetsen voor de nieuwe rivier krijgen realiteitsgehalte	Procesmanager onder stichting Markdal en DB

Figuur 5.4 De momenten waarop partijen in het netwerk vooruitgang in het planvormingsproces ervoeren en daarachter de partij die verantwoordelijk wordt geacht voor het betreffende moment.

Los van de duidelijk aan te wijzen momenten, zijn er aanvullend bepaalde visies op de vooruitgang. Zo legt oud-wethouder van Breda, Selçuk Akinci uit: “Uiteindelijk moet het resultaat straks toch zichtbaarheid zijn in het gebied. Als het gaat om het planvormingsproces, natuurlijk wel de besluiten en overeenkomsten die er zijn geweest. Dit is echter niet de meerwaarde, die zit meer in het bij elkaar houden van partijen.”

De verantwoordelijkheid voor de in het netwerk geïdentificeerde stappen vooruit ligt voornamelijk bij de vereniging/stichting. Binnen het netwerk wordt de vereniging beschouwd als de partij die in het begin heeft geleurd met hun plan. Nu is bekend dat daaraan voorafgaand het traject al was ingezet door onder andere Staatsbosbeheer. De procesmanager die actief is onder de stichting Markdal wordt telkens genoemd in relatie tot grondaankopen ten behoeve van de realisatie van de EHS en de KRW. Bart van Strien, procesbegeleider bij de gemeente Alphen-Chaam licht toe: “Marcel, die bij de mensen op bezoek gaat en zaken weet te regelen en terugkoppelt naar de gemeente, bij hen leeft er dit en dit, zouden we daar iets mee kunnen doen? (...) Daarmee heeft Marcel wel de zaak losgekregen en gronden kunnen verwerven.” De uitspraken die agrariër in het Markdal, Toon Bastiaanse daaraan toevoegt zijn treffend: “Ik ben de eerste in de omgeving die ten behoeve van het plan de grond verkocht heeft in het Markdal. Marcel is langs geweest.”

Over een toeristische doorsteek direct naast zijn land, die hij niet wilde zegt Bastiaanse: “Marcel heeft het er met de vereniging over gehad en die zeiden een paar dagen later dat ze het goed vonden. Toen heb ik gezegd dat we weer verder konden. Ik heb met Marcel heel plezierig zakengedaan, en nog.” De doorsteek vanuit het Markdal naar de naastgelegen Strijbeekse Heide is naar aanleiding van de wens van Bastiaanse iets verschoven naar een locatie waar niemand moeite mee heeft. De vereniging/stichting wordt over het algemeen als spil van het netwerk gezien, maar ook als aanjager of initiatiefnemer in het proces. Gedeputeerde Van Merrienboer licht dit toe: “In het verleden keek je vooral lineaire processen: je definieerde visies en ging die uitvoeren met overheidsgeld. Als je nu kijkt, zijn modewoorden als proactief, veerkrachtig, adaptief concreet te

maken, bijvoorbeeld met een bidboek. De vereniging toont deze competenties van begin af aan, daar neem ik mijn pet voor af.”

Zeer goed										
Goed										
Neutraal										
Slecht										
Zeer slecht										
	SA	RE	HN	NR	WJG	JA	BS	GS	SL	JJ

Figuur 5.5 De waardering van de vooruitgang van het planproces door partijen in het netwerk.

Verscheidene respondenten is om een waardering van de mate van vooruitgang gevraagd. De resultaten van de antwoorden zijn weergegeven in figuur 5.5. Uit de resultaten in de figuur kan worden opgemaakt dat de vooruitgang van het planproces door de respondenten als neutraal en goed wordt beoordeeld. Ten aanzien van de voortgang in het planvormingsproces wordt onder meer uitgelegd dat het proces verloopt volgens plan en dat het niet sneller had gekund. Vanwege het feit dat er voor het huidige planproces tevergeefs pogingen zijn gedaan om een planproces op te tuigen en in beweging te houden, wordt het huidige planproces tot nu toe succesvol genoemd. Het is eerder niet gelukt om de gronden vrij te krijgen ten behoeve van de EHS en de KRW, terwijl het er op dit moment op lijkt dat er zelfs meer gronden kunnen worden verworven dan dat de provincie als voorwaarde stelde.

Jan Janse geeft vanuit zijn dubbelrol als procesbegeleider bij Staatsbosbeheer en AB-lid van de vereniging een samenvatting ten aanzien van de voortgang: “Steeds ga je stapje voor stapje vooruit, er gebeurt zo veel. Ik heb weleens het idee dat het wat sneller had kunnen gaan, maar misschien beredeneer ik dat ook niet helemaal goed, er zijn veel dingen bijgehald (...) terwijl dat niet had hoeven. De voorbereiding zit bij het bestuur, niet bij de vereniging zelf. Het is ook een proces van jezelf ontdekken, dat merk je wel. De mensen die aan tafel zitten, hebben dit nog nooit gedaan, dus het is altijd maar afwachten om te zien welke gevolgen bepaalde handelingen hebben. Of eerst tegen het licht houden en dan stappen zetten. En elke stap wordt met de provincie en met de gemeente besproken in een afstemmingsoverleg. Het is niet een proces dat van begin af aan een bepaalde lijn volgt (...)” Het proces en de vooruitgang verlopen organisch. Het proces houdt tot nu toe en de vooruitgang wordt toch positief gewaardeerd.

5.4.4 Gedeeld begrip

“De belangrijkste afspraak is met een handdruk gemaakt, we houden elkaar op de hoogte, we waarschuwen elkaar als het minder loopt, we besodemieteren elkaar niet, we gaan voor creëren voor maatschappelijk en ecologische waarden in dat gebied. Verstaan we elkaar goed, zijn we met hetzelfde bezig.” Deze woorden van oud-wethouder van Breda, Selçuk Akinci leggen uit dat op grond van informele regels de partijen in het netwerk gezamenlijk optrekken om het Markdal opnieuw in te richten. Er wordt vanuit gegaan dat alle partijen vanuit een intrinsieke motivatie betrokken zijn bij het proces. Het Markdal lijkt de betrokken partijen ook aan te gaan. Oud-burgemeester van Alphen-Chaam, Harrie Nuijten vertelt beeldend: “(...) er zijn altijd mensen die zeggen dat de Rijn bij Lobith ons land binnenkomt (...), de Mark komt bij Galder ons land binnen, dat vind ik ook van betekenis om zo te zeggen. De meerwaarde voor mij is dat er een prachtig gebied gerealiseerd wordt, waarbij de Mark zijn natuurlijke plek krijgt. In de jaren 1987 tot 1991 ben ik gemeentesecretaris geweest van de Nieuw-Ginneken, waar Galder, Strijbeek, Bavel en Ulvenhout van uitmaakte. Toen ging het al over het herstel van het Chaamse bekenstelsel, waardoor agrariërs niet gelukkig werden, doordat zij een aantal meters uit de Mark moesten blijven met hun bemesting. Dat was een verzet, dat is een groot verschil met nu waarbij agrariërs en natuurbeheerders dezelfde doelstelling hebben, alle economische belangen en natuurbelangen met elkaar in evenwicht te brengen. Het is goed om dit te zien.” Dat het vervolgens niet direct eenvoudig was om een gemeenschappelijke doelstelling

daadwerkelijk bij alle betrokken partijen te doen laten leven, legt Nuijten uit: “In aanvang om zoiets op gang te brengen, heb je overtuigingskracht nodig om een gemeenschappelijke doelstelling te brengen. Ik vind dat men daar goed in is geslaagd en dan men die overtuiging nu wel heeft. Ik dat dat de manier waarop nu gewerkt wordt, zeer positief is. De nu betrokken partijen hebben denk ik zeker hetzelfde doel.” Gedeputeerde Van den Hout legt uit dat hij verwacht dat er naast de gezamenlijke doelstellingen geen sectorale agenda’s zijn onder de betrokken partijen, maar: “dat ze allemaal wel hetzelfde doel nastreven. Je kunt daar wel anders over denken, of je nu wel of niet je ambities haalt, over wat je klaarspeelt daarin, daar kun je een meningsverschil over hebben. Het bidbook met handtekeningen was in die zin ook wel helder.” Met het tekenen van de intentieverklaring tijdens een publieke bijeenkomst in zaal Vianden werd ook duidelijk ingezet op het gedeelde begrip onder de aanwezigen, die nog die avond door middel van het zetten van een handtekening de gezamenlijke doelstelling onderschreven. Binnen die overkoepelende doelstelling zijn er verschillende doelstellingen die voortkomen uit de afzonderlijke belangen die de betrokken partijen hebben. Voor al die belangen is begrip en naar de afzonderlijke doelen wordt in ieder geval gekeken en wordt geprobeerd ze te integreren. Toch wordt in het netwerk opgemerkt dat bepaalde partijen niet verder kijken dan het schaalniveau van hun eigen situatie. Bart van Strien, procesbegeleider bij de gemeente Alphen-Chaam, vult deze stelling aan: “We moeten dat grotere perspectief voor ogen hebben. Nu hebben we veel partijen die zich hebben gecommitteerd aan het project Markdal waar die en die opgave ligt, en het lijkt erop dat het gerealiseerd gaat worden door de samenleving die zich op een bepaalde manier heeft verenigd, terwijl dat door de overheid decennialang niet is gelukt, al vind ik dat je als alle partijen verder moet kijken dan je neus lang is en voor het grote geheel offers moet kunnen brengen.” Procesbegeleider Jan Janse legt uit dat de verschillen die er zijn accenten verschillen zij en dat er inmiddels een balans is tussen boeren en natuur”. Toch blijkt dat juist nu vanuit de natuurorganisaties, ook buiten de vereniging om wordt gelobbyd om de natuurbelangen in het Markdal alsnog te verstevigen. Dit proces is op dit moment in volle gang. In het netwerk bestaat breed vertrouwen dat uiteindelijk deze wrijving tussen partijen een positieve afloop zal hebben.

5.4.5 Directe dialoog

De dialoog met open vizier aangaan is een van de voorwaarden om mee te kunnen doen aan het planvormingsproces. Over directe communicatie wordt in het algemeen positief gereageerd in het netwerk. Algemeen bestuurslid bij waterschap Brabantse Delta, Jacques van der Aa lijkt een enkele kritische opmerking te hebben: “Ik heb de afgelopen niet een netwerkvergadering gehad, die is er volgens mij ook niet. Ik heb met de andere overheden een keer een overleg gehad in het kader van het meerwaardeplan. De relatie met andere bestuurder is goed, de contacten zijn bilateraal.” De vereniging probeert in ieder geval alle bij het Markdalproject betrokken partijen volledig te betrekken in het proces en een gelijk speelveld te creëren, ook voor wat betreft de dialoog. Oud-wethouder van Breda Selçuk Akinci zegt hierover: “Met blijvend respect voor elkaars positie. Doordat er werd gekozen om de beslissingen bij de vereniging te laten, vergt het betrokkenheid als gelijkwaardige speler, maar niet van langs de zijlijn schreeuwen wat er moet gebeuren. Het was een keuze om dit bepaalde proces te starten. De samenleving is aan zet (...)” Vanuit de vereniging legt AB-lid Nellie Raedts uit dat de vereniging dit probeert te bewerkstelligen, maar dat daarnaast soms de directe dialoog opzij wordt gezet: “Met de overheden trekken we echt op. De terreinbeherende organisaties kennen de gedeputeerde Van Hout erg goed. Zij stellen nu vraagtekens bij de grenzen van de EHS en gebruiken direct hun lobbylijntjes naar de gedeputeerde. De landbouw is ook goed georganiseerd. Als zij het niet eens zouden zijn met de vereniging dan zouden zij ook gaan lobbyen. Het is eigen aan grondeigenaren in een groter verband. Zij zijn wel loyaal genoeg om het eerst via de vereniging voor elkaar te krijgen. Als dat niet lijkt te lukken, worden toch weer oude posities ingenomen. Zo werkt het ook met buurtorganisaties.” Gedeputeerde Van den Hout ziet deze manier van werken via directe lobbylijnen ook gebeuren: hij is degene bij wie pogingen tot lobbyen terecht komen. Van den Hout legt uit dat deze pogingen niet direct tot onbalans leiden in het netwerk, als het neerkomt op de open dialoog: “Er zijn mensen in het netwerk die van oudsher lijntjes hebben

hier: de TBO’s en de BMF zitten hier wekelijks en burgers nooit dus die hebben wat meer moeite om hier binnen te komen. Maar je hebt burgers en het DB van de vereniging, dat zijn toch mensen die makkelijker dan veel andere burgers de weg wel weten te vinden. Zij zijn wel aan elkaar gewaagd, die laten zich niet zomaar wegzetten door de traditionele terreinbeheerder.” Opvallend is dat de open dialoog in ieder geval in eerste instantie wel wordt gekozen door de partijen in het netwerk. Lijkt dit onvoldoende resultaat op te leveren ten aanzien van persoonlijke belangen, dan kiezen partijen in netwerk, op grond van ervaring in traditionele processen, toch voor een gesloten dialoog achter de schermen. Dit heeft te maken met de nieuwe manier van werken op grond van een maatschappelijk initiatief. Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging licht dit toe: “Richtend op de fase van planvorming, heeft de vereniging de lijn gekozen om te werken op basis van vrijwilligheid en vertrouwen en dat je uitgenodigd wordt om mee te doen, maar dat als je niet meedoet dan is het ook goed, maar dan doe je ook niet mee. Op een gegeven moment is het geld op en als jij als grondeigenaar uiteindelijk niet mee doet, bestaat de kans dat er om jouw grond wordt gepland, terwijl de boer mogelijk in een tactisch onderhandelingspel dacht te zijn.” Het belang van een directe dialoog of directe wijze van communiceren wordt ten slotte door gedeputeerde Van Merrienboer benadrukt in het kader van het plan van meerwaarde: “(...) ik vind het belangrijk dat de adviescommissie echt scherp adviseert op een manier waarmee de initiatiefnemers ook iets kunnen, waarmee ze weten wat ze ermee kunnen. Duidelijke adviezen maakt ook dat wij in principe bereid zijn om mee te werken aan het advies. Dat hebben we ook in een aantal stappen moeten leren. Ik houd van stellende adviezen, dat betekent dat je kleur bekennt en dat het geen ambtelijk advies is. (...) Je kunt een advies schrijven waarmee je mensen het bos instuurt of een advies dat richting geeft, dat daarmee nog geen besluit is.”

5.5 Effecten



In deze paragraaf zijn de effecten van het maatschappelijk initiatief in het Markdal beschreven. Ten eerste zijn de effecten die in het netwerk worden ervaren, vergeleken met de verwachtingen die er in het netwerk bestonden aan het begin van het planvormingsproces.

5.5.1 Ten aanzien van verwachtingen

Wanneer de effecten tot nu toe van het planvormingsproces rondom het maatschappelijk initiatief in het Markdal worden vergeleken met de verwachtingen die er voorafgaand aan het proces waren, zijn de reacties gemengd, maar door de bank genomen alle positief. Enkel het feit dat het netwerk nog altijd bestaat en er nog altijd aan het nieuwe plan voor het Markdal wordt gewerkt, wordt als positief ervaren. In het netwerk wordt opgemerkt dat aan het begin van het proces werd gehoopt dat het zo zou gaan zoals het nu terugkijkend daadwerkelijk is gegaan. Sef Langeveld, DB-lid van de vereniging legt uit: “Geen nadelen. Van de wrijving die er is zou je kunnen zeggen dat het een nadeel is, maar dat is *all in the game*. Alleen maar voordelen. Dit werkt natuurlijk. Van tevoren wist ik dat als je mensen in hun waarde laat, dit altijd werkt. Het gaat er ook om dat de mensen echt willen. Door ze mee te laten denken krijg je informatie die je normaal nooit krijgt.” Ook Jan Janse, procesbegeleider bij Staatsbosbeheer laat zich positief uit: “Als je ziet wat er nu al staat. In de tijd misschien niet helemaal. Ik dacht er al wel iets zou liggen aan planvorming, daar zijn we nu eigenlijk pas een beetje mee bezig, maar als ik zie wat er allemaal aan potentiële grondverwerving en dergelijke als een schil daaromheen van initiatieven in het gebied is, dan denk ik: het borrelt overal veel meer dan dat ik eigenlijk had gedacht.”

In het netwerk wordt de opmerking gemaakt dat er was verwacht dat het proces wat sneller zou gaan door de respondent die eerder de vooruitgang van het proces waardeerde als goed. Een aantal

respondenten geeft aan dat het plan van meerwaarde in het proces werd betrokken en dat het daarom wat langer heeft geduurd. Dat het meerwaardetraject in de procedure werd meegenomen had uiteindelijk een positieve uitwerking op de vooruitgang, legt Bart van Strien, procesbegeleider bij de gemeente Alphen-Chaam uit: “De vereniging wilde een plus zetten op het gebied van de leefbaarheid en het economisch perspectief van het Markdal. Dat is uiteindelijk in het meerwaardetraject terechtgekomen om ook weer de boel los te krijgen om percelen te verwerven die vervolgens ingezet kunnen worden voor natuur en water, dat hangt met elkaar samen. Het is dus een goede zet geweest en de enige zet geweest die je kan doen.”

Ondanks de over het algemeen positieve indrukken die binnen het netwerk bestaan, is het nog onduidelijk hoe het verdere verloop van het proces zich ontvouwt. Nog niet alle wensen en belangen zijn vertaald in een concreet plan dat een basis biedt voor de uitvoering van het nieuwe Markdal. Los van het feit dat het op dit moment nog altijd schuurt tussen verschillende partijen in het netwerk, kan uiteindelijk het formele besluitvormingsproces nog voor schuring gaan zorgen.

5.5.2 Leerpunten

Op basis van de genoemde leerpunten vallen onder de reacties van de respondenten vier categorieën op. Deze zijn in het schema van figuur 5.7 uitgewerkt en daaronder uitgelegd.

	Organisatie	Planvormingsproces
Wel anders	<ul style="list-style-type: none"> - Van begin af aan wat dichterbij het vuur. - Vooraf financiële bijdrage afstemmen. - Vooraf de cultuur bepalen, over wat men wil uitdragen. - Van begin af aan specialisten laten meekijken met de planvorming. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vooraf doelstelling bepalen. - Vooraf scope bepalen. - Vooraf bepalen wat te doen als het misgaat. - Vooraf verwachtingen bepalen. - Vooraf het proces afstemmen tussen DB en AB van de vereniging. - Vooraf een tijdsplanning maken. - Vanaf het begin bestuurlijke overleggen.
Niet anders	<ul style="list-style-type: none"> - Ondanks mogelijke verbeteringen niet vertellen hoe het beter kan in de organisatiestructuur. - Geen professionele procesbegeleider inzetten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Natuurlijke gang der dingen volgen. - Het organische proces zijn gang laten gaan. - Volgtijdelijkheid uitsluiten en zaken tegelijkertijd laten lopen om een open speelveld te creëren.

Figuur 5.6 In het netwerk geïdentificeerde leerpunten, verdeeld over vier kwadranten.

Ten eerste kunnen alle reacties worden gesplitst in de voor zichzelf sprekende categorieën ‘de volgende keer wel anders’ en ‘de volgende niet anders’. Een tweede onderscheid kan worden gemaakt tussen leerpunten ten aanzien van de organisatie en anderzijds leerpunten ten aanzien van het planvormingsproces. De twee groepen sluiten elkaar niet uit en kunnen als het ware tegenover elkaar worden gepositioneerd zoals dat in het schema van figuur 5.6 is gedaan. Hieronder zijn de vier kwadranten uit het schema nader uitgelegd.

- Kwadrant ‘volgende keer wel anders qua organisatie’:

De gemeente Breda zou qua organisatie dichterbij het proces betrokken willen zijn. Procesbegeleider Rombout van Eekelen zegt hierover: “Nu zitten we er redelijk op afstand in, dus zijn we uiteindelijk aangeschoven in de werkgroepen. Ik denk dat het beter was geweest dat we het hele traject de hele tijd waren meegelopen, dat er dan toch iets meer vertrouwen en wederzijds begrip was ontstaan.”

Vanuit de gemeente Alphen-Chaam wordt nog sceptisch gekeken naar de verdeelsleutel voor de financiële bijdrage waarmee Alphen-Chaam lijkt te zijn geconfronteerd. Een volgende keer zou Alphen-Chaam voordat er toezeggingen worden gedaan meer aandacht besteden aan deze verdeling, zodat deze gemeente een beter gemotiveerd besluit hierover kan nemen.

Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging legt uit dat de cultuur van de vereniging vooraf beter bepaald en neergezet zou kunnen worden. De reden hiervoor, zo legt hij uit in zijn eigen woorden, omdat: “de mogelijkheden om hier echt iets heel moois neer te zetten veel groter zijn. Als je goede betrokkenheid hebt van alle mensen die in de stad wonen, die ook een bijdrage willen leveren. Of met name natuur- en milieuorganisaties die vaak heel gemotiveerd zijn. Maar ook de bestuurders en ambtenaren die je nog veel meer een podium kan geven en laten schitteren, dat zou ik meer aandacht geven.

Vanuit zijn rol als procesbegeleider bij Staatsbosbeheer maar ook als AB-lid van de vereniging legt Jan Janse uit wat er aan de organisatie kan worden toegevoegd: “Toch een aantal grote maatschappelijke partijen bij het proces betrekken om van het begin van het proces af aan mee te denken. (...) Er zijn mensen die echt tot de topspecialisten in Nederland behoren die het leuk vinden om aan een dergelijk proces deel te nemen. Ik zeg niet dat dat een blauwdruk moet zijn, maar dat die eventjes meekijken over je schouder van zitten we nou op de goede weg.”

- Kwadrant ‘volgende keer wel anders qua planvormingsproces’:

Het valt op dat ook hier het merendeel van de leerpunten begint met ‘van tevoren’. Selçuk Akinci, oud-wethouder van Breda licht zijn leerpunten toe: “Ik kan me voorstellen dat hele gesprekken om dingen duidelijker te krijgen in tweede instantie dat die misschien wat strakker gevoerd kunnen worden. Wat is dan de doelstelling, wat is de scope, wat doen we op het moment op dat het misgaat. Meer van tevoren afspreken dan gaandeweg. Nu kom je gaandeweg dingen tegen en moet je het gesprek alsnog voeren, al kwamen we er wel steeds uit. Aan de andere kant dit ook inherent aan een organisch proces.”

In de vereniging zijn ook ideeën ten aanzien van het soepeler laten verlopen van het planvormingsproces. Hierover legt AB-lid Nellie Raedts uit: “Meer vooraf met het algemeen beraad het proces bespreken, wat zijn de verwachtingen in het proces. Er zijn wel momenten geweest waarin het bestuur mededeelde wat er verwacht werd, maar dan hadden we duidelijk kunnen communiceren en terugkoppelen. Een tijdsplanning vooraf.”

- Kwadrant ‘volgende keer niet anders qua organisatie’:

Gedeputeerde Van den Hout legt uit dat de structuur van de vereniging uitgegroeid is tot een werkbare. Een volgende keer zou een dergelijke structuur direct gehanteerd worden. Toch geeft hij aan: “(...) maar toch zal ik ze bij een volgende keer niet gaan vertellen, zo moet je het doen, maar hier kunnen ze wel iets van leren. Iets soortgelijks leeft bij gedeputeerde Erik van Merrienboer. Over de inzet van een professionele procesbegeleider vanuit de provincie om het proces te ondersteunen zegt hij: “(...) die conditioneert direct de houdingen in het gebied. Ik zou eigenlijk niet zo veel anders doen. Het DB zijn procesregisseurs die zichzelf daartoe benoemd hebben en dat doen vanuit draagvlak en vertrouwen in het gebied, hier en daar ook durven schuren maar altijd vanuit de overtuiging dat ze geëngageerd zijn aan de opgave in het gebied. Een externe, onafhankelijke procesbegeleider heeft niet direct geëngageerd is, die ook niet in staat is te verbinden, dat is een kwaliteit waarop je juist geen professional op moet zetten.”

- Kwadrant ‘volgende keer niet anders qua planvormingsproces’:

Dat het belangrijk is om bij een maatschappelijk initiatief de initiatiefnemende partij niet vanuit de overheid in te richten, legt oud-wethouder van Breda uit: “Nu kom je gaandeweg dingen tegen (...), al kwamen we er wel steeds uit. Aan de andere kant dit ook inherent aan een organisch proces.” Het besef dat een maatschappelijk initiatief ook qua proces ook daadwerkelijk moet ontstaan vanuit de maatschappij dringt ook bij hem door, ondanks dat hij net als de gedeputeerden vanuit zijn rol van bestuurder verbeterpunten ziet.

DB-lid van de vereniging Sjef Langeveld geeft aan hoe belangrijk het is om een gezamenlijk traject ook gezamenlijk te doorlopen, ook in het Markdal: “volgtijdigheid in het oplossen van problemen kan ervoor zorgen dat degene die het hardst een oplossing nodig heeft, als laatste wordt behandeld en daarmee nooit zeker was of het ging gebeuren. Een van onze regels is: iedereen gelijk het proces in, dat hebben we stug volgehouden. Daarmee heeft iedereen gelijke kansen en wordt iedereen gelijk behandeld. Het is niet de eerste keer dat ik zoiets doe, ik zou het de volgende keer weer zo doen, de groep steeds iets groter maken. Degenen die een oplossing hebben voor een probleem zijn de mensen zelf, maar die hebben het nooit mogen zeggen. Het enige wat wij moeten doen is het proces accommoderen en dat beleidskaders helder zijn en aangepast worden aan de situatie, dat kan altijd. Misschien is het soms wel nodig ze af te schaffen.”

5.5.3 *Verskil met traditionele planvorming*

Een maatschappelijk initiatief is een bottom-up proces, of zoals door de vereniging liever wordt gezegd: een proces van binnenuit. Sjef Langeveld, DB-lid van de vereniging licht toe: “Wanneer je bottom-up-benadering als term gebruikt, zet je jezelf direct ver weg, terwijl je zelf gelijk bent aan degene die bestuurt. Daarom gebruik ik de term van binnenuit. Je mag het hiërarchisch benaderen, maar dat haalt de energie uit mensen vandaan.” Er zijn in het netwerk verschillen geconstateerd met een traditioneel, top-down proces. De verschillen zijn in deze paragraaf in vier categorieën (doorlooptijd, financieel, maatschappelijk en politiek-bestuurlijk) onderverdeeld en nader beschouwd. Alle respondenten realiseren zich dat het proces nog niet is afgelopen en dat het verdere verloop van het planvormingsproces nog bepalend kan zijn voor wat betreft de werkelijke verschillen. Deze paragraaf eindigt met andere reacties ten aanzien van het proces, zoals deze door respondenten zijn genoemd.

- *Doorlooptijd*

Als het aankomt op tijd, zijn de reacties in het netwerk verdeeld. Enerzijds leggen de meeste partijen uit dat het planvormingsproces in het Markdal vanuit het maatschappelijk initiatief sneller gaat dan bij een traditioneel opgezet proces. Willem Jan Goossen, AB-lid van de vereniging geeft hierop een toelichting: “Qua tijd zal de overheid het niet sneller kunnen doen. Het is nu wel wat sneller omdat bepaalde deadlocks worden opgelost. Dit hadden de overheden ook zelf kunnen doen.” De deadlocks die Goossen bedoelt zijn de posities die enerzijds de agrariërs en anderzijds de overheden en natuurpartijen ten opzichte van elkaar innemen. Deze partijen hebben decennialang lijnrecht tegenover elkaar gestaan. Door op grond van het maatschappelijk initiatief gezamenlijk op te trekken zijn de partijen in het gebied wel in beweging gekomen. Overheden hadden volgens Goossen ook zelf de deadlock-situatie kunnen oplossen door een programmamanager het gebied in te sturen. Dit kan echter bepaalde nadelen met zich meebrengen die zijn besproken onder het kopje ‘maatschappelijk’. Het valt op dat bijna geen van de betrokken overheden er zeker van is of zij het proces sneller af hadden kunnen handelen. Een aantal partijen legt uit dat de doorlooptijd juist langer is in vergelijking met een traditioneel proces. Zo legt Bart van Strien, procesbegeleider bij de gemeente Alphen-Chaam uit: “Qua tijd vrees ik dat een vereniging zich kan verslikken in een dergelijk project. Er kan tegenslag zijn met dingen waar je geen rekening hebt kunnen houden. De gemeente AC had tegen dezelfde problemen aangelopen. Doordat het van onderop is, kan het makkelijker geaccepteerd worden. Maar een dergelijke vereniging mist ervaring met procedures en belangen, belangenbehartiger, wetten en regels. Dat werkt dan weer vertragend.” In het netwerk wordt deze opvatting gedeeld, met als kanttekening dat een maatschappelijk initiatief op een breder draagvlak kan steunen.

- *Financieel*

Ten aanzien van de kosten is de meest algemene perceptie in het netwerk dat het maatschappelijk initiatief qua kosten voor de procedure en uitvoering voordeliger uitpakt dan een traditioneel, top-down aanpak. Een vaker genoemde reden is het feit dat de vereniging

draait op vrijwilligers, terwijl bij een traditioneel proces doorgaans betaalde manuren worden ingezet. Nellie Raedts, AB-lid van de vereniging zegt hierover: “Dit project is goedkoper, je hebt een heleboel vrijwilligers die van alles doen wat anders betaald moest worden. De verwachting is dat het planvormingsproces duurer wordt, maar de uitvoering goedkoper. Ik denk echter dat bij het Markdal het planvormingsproces goedkoper is, vanwege de vrijwillige inzet (...).” Een andere opvatting is dat de kosten niet veel zullen verschillen, juist omdat in het planvormingsproces meer tijd zit dan bij een traditioneel project. De winst die dan in de uitvoering zou kunnen worden behaald, heft de kosten weer op. Een andere uitleg van het mogelijk kleine verschil heeft Jan Janse, procesbegeleider bij Staatsbosbeheer: “Er zit denk ik niet veel verschil in de proceskosten vergeleken met een traditionele aanpak. Door de provincie en het waterschap is er ontzettend veel, ook met andere mensen erbij, tijd ingestoken, dat had je anders ook zo gedaan. Misschien zit er nu zelfs nog wel wat meer energie en tijd in.”

Ten slotte is er een aantal partijen die uitleggen dat zij op dit moment niet kunnen inschatten wat het verschil in kosten eventueel zou inhouden. Gedeputeerde Johan van den Hout omschrijft in zijn eigen woorden: “De vraag is of je voldoende info hebt om die vergelijking precies te maken. Nu zouden we een vereniging financieel moeten ondersteunen, dat zouden we niet hoeven doen als we Staatsbosbeheer zouden inschakelen, terwijl zij ook weer kosten moeten maken.”

- *Maatschappelijk*

Een vaker genoemd voordeel van het maatschappelijke initiatief is dat de bevolking in het planvormingsproces zodanig is betrokken en gekend, dat eventuele conflicten of wrijving tussen verschillende belanghebbenden in het gebied prejudicieel kunnen worden opgelost. De uitkomst van een planvormingsproces zou daarbij niet eens veel hoeven verschillen van een plan dat door de overheid wordt gemaakt. De uitleg van gedeputeerde Van Merriënboer dat bij een dergelijke aanpak de maatschappelijke kosten-batenanalyse altijd positief zal zijn (zie ook paragraaf 5.1.2.7), sluit daarbij aan. De indruk bestaat in het netwerk dat als het maatschappelijk initiatief niet zou zijn geaccepteerd, er ook niks in het gebied zou zijn gebeurd. Willem Jan Goossen beschrijft deze stelling als volgt: “De praktijk was dat EHS-plannen bij de provincie al vrij gedetailleerd door professionals waren ingevuld. De nieuwe manier is veel meer bottom-up. De kaders zijn er, de ambitie om natuur te organiseren betekent dat er geld voor is. Dat heb je wel nodig, als we dat nu niet zouden hebben zou er ook niks in het Markdal gebeuren. Dat vergeten we weleens, maar dat is belangrijk. Hetzelfde geldt voor de KRW, een Europese kaderrichtlijn. Als die er niet zou zijn, zou er waarschijnlijk ook geen geld zijn voor het beekherstel van de Mark, dan was dat al lang gesneuveld. Te lang zijn die kaders ingevuld door ambtenaren. Het grote verschil hier is dat je het heel nadrukkelijk neerlegt bij de bewoners en belangenorganisaties. Alhoewel je niet moet onderschatten hoe professioneel sommige belangenorganisaties zijn.” Opvallend aan Goossens uitleg is dat er mogelijk geen beweging in het gebied zou zijn gekomen als er geen of onvoldoende financiële middelen met het project gemeoid zouden zijn. In de afsluitende paragraaf ‘kanttekeningen’ is nader op deze stelling ingegaan. Gedeputeerde Erik van Merriënboer onderschrijft de uitleg van Goossen: “Het is een traditioneel dingetje, er vindt hier vooroverleg plaats tussen ambtenaren, dan ben je eerder geneigd vanuit de werkelijkheid van de verordening te kijken, in plaats van de werkelijkheid echt even binnen te laten, van wat er in een gebied passen of nodig is. In een traditioneel plan komt dat minder naar voren. In complexe gebiedsontwikkeling is wel wat meer nodig.” Zijn collega Johan van den Hout vult aan: “Een proces in het Markdal komt door middel van de traditionele manier niet van de grond. We waren op de traditionele manier uitgeput.” Het maatschappelijke initiatief lijkt op maatschappelijk gebied al op dit moment op een bepaalde wijze succes te hebben. Sjef Langeveld legt namelijk uit: “(...) mensen zoeken elkaar op, beginnen met elkaar te praten, de samenleving begint weer te draaien.”

- *Politiek-bestuurlijk*

Voor een politiek-bestuurlijke positie brengt een maatschappelijk initiatief voordelen met zich mee, los van het feit dat bestuurder het proces interessanter of leuker vinden dan een traditioneel proces. Ten aanzien van het maatschappelijk initiatief legt oud-wethouder Selçuk Akinci uit: "Deze manier van besturen past wel meer bij de samenleving anno 2016, dus is dat de winst. Het bestuursorgaan heeft geen eigen belang, maar een afgeleid belang, namelijk dat van de stad. Als college ben je een orgaan in het staatsbestel dat de gehele raad dient. Het belang van het college is het belang van de stad. Draagvlak is bestuurlijk-politieke winst, ik hoef er voor mijzelf niets uit te halen." Er is eventueel voor een bestuurder wel voordeel te halen uit een maatschappelijk initiatief. In het netwerk wordt aangegeven dat bijvoorbeeld een wethouder geen verantwoording hoeft af te leggen over de inhoud van het plan, omdat die is ontstaan op basis maatschappelijk draagvlak. Hierover zegt Rombout van Eekelen, procesbegeleider bij de gemeente Breda: "Dat gevaar is er nu niet, omdat niet de wethouder, maar de streek ambities heeft waardoor je mag veronderstellen dat er meer draagvlak vanuit de raad is. De raad wordt immers geacht diezelfde streek te vertegenwoordigen. Van Eekelen legt uit dat ten aanzien van het maatschappelijk initiatief de vraag moet worden gesteld in hoeverre er sprake is van de democratische legitimiteit ervan. Een raadsbesluit kan daarbij in het kader van checks en balances van toegevoegde waarde zijn. Een nadeel dat daar in het netwerk tegenover wordt gesteld is dat je als bestuurder toch ter verantwoording kan worden geroepen, terwijl minder sturing hebt op het proces. Dat brengt direct als voordeel dat een bestuurder op dat moment de verantwoordelijkheid bij een ander, namelijk het maatschappelijk initiatief kan leggen.

Een manier om je als bestuurder eventueel op een positieve wijze te profileren wordt uitgelegd door oud-burgemeester van Alphen-Chaam, Harrie Nuijten: "Als bestuurder moet je van tevoren goed inkaderen waartoe het project moet leiden, kan je er als bestuurder voordeel uithalen. In eerste instantie moet je initiatieven die van binnenuit of bottom-up ontstaan, dus je gemeentelijke beleid aanhouden, daar moet het wel binnen passen. Passen ze er niet binnen, maar vind je ze toch relevant, dan moet je je beleid aanpassen. Maar ik denk dat het heel sterk is al mensen de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen situatie en dat dat een bestuur ook sterker maakt, als je ze de ruimte geeft en faciliteert, in plaats dat je zelf iets gaat bedenken en burgers de gelegenheid krijgen tot inspraak en soms eigenlijk alleen maar tegenspraak, omdat plannen soms al in een zover gevorderd stadium zijn. De kracht ligt in de samenwerking van alle partijen. Daar kun je als bestuurder sterker door naar voren komen als je dat faciliteert." In het netwerk wordt ten slotte onderkend dat dankzij de ruimte die het maatschappelijk initiatief bestuurders een nieuwe kans krijgen om hun beleidstaken kunnen realiseren, terwijl dat vanuit hun eigen organisatie tot nu toe niet is gelukt.

Onderscheidende reacties

Het gros van de reacties op de vraag welke verschillen de respondenten zien tussen traditionele planvormingsprocessen en een maatschappelijk initiatief kon worden ingedeeld onder de vier categorieën hierboven. Er zijn drie reactie die ten aanzien van de rode draad die bestaat uit het geheel van de vier hierboven genoemde kwadranten de aandacht kunnen trekken. Deze reacties zijn hieronder opgenomen.

Hierboven zijn de verschillen tussen een traditioneel, top-down planvormingsproces en een maatschappelijk initiatief dat bottom-up of van binnenuit ontstaat. Bart van Strien, procesbegeleider bij de gemeente Alphen-Chaam legt uit dat hij in principe geen verschillen tussen de twee procesvormen ziet: "Ik zie niet zo heel veel verschillen. De vereniging heeft zich de werkwijze van de overheid aangemeten. Ze hebben een AB waar zaken aan worden voorgelegd en die alles willen weten, dat is vergelijkbaar met een gemeenteraad. Ze hebben een DB dat probeert zoveel mogelijk uit te masseren. En dan heb je een soort uitvoeringsorganisatie die in het proces betrokken is, die fungeren als projectleiders die moeten terugkoppelen naar DB en AB. Ze moeten net als een gemeente de omgeving met zijn belangen erbij betrekken. De gemeente denk dat ze het beste

voorheeft met iedereen. Daar denken sommigen anders over. Dat krijgt de vereniging nu ook. Ook al is het vanuit de samenleving en zou hun product daarom goed zou moeten zijn, ik vind het over het algemeen vergelijkbaar met een overheidsproject. (...) Daarom is het echt van belang, mogelijk nog meer dan een overheid zou doen, dat je als vereniging die mensen er echt bijhoudt. Als je als vereniging een ivoren toren wordt, ben je dat voordeel kwijt. Als bestuurder kan je daarin sturen door zoveel mogelijk op de achtergrond te blijven. Je moet wel op de hoogte blijven van het proces en openstaan voor anderen die niet in de vereniging zitten, maar wel iets willen zeggen en dat je feedback geeft. Dat je erop wijst wanneer je de raad moet informeren of teruggaat naar de gemeenschap zelf. Die vinger aan de pols houden. Je moet enerzijds dus op de achtergrond treden, maar toch actief blijven. Het is een investering in geld, maar ook in tijd."

Jan Janse, legt vanuit zijn rol als procesbegeleider bij Staatsbosbeheer en AB-lid van de vereniging uit: "Bij ARK in Limburg hebben ze in twee weken 37 hectare geregeld van aan tafel zitten, deal sluiten en naar de notaris. Daar is nu inmiddels 237 hectare verworven, dat is wel even een verschil, maar goed de provincie heeft daar alles opengelaten: willen jullie het doen, alsjeblijft, jullie mogen de EHS realiseren, succes ermee. Alle risico's lagen bij ARK. Hier is het eigenlijk in een speciale vorm van subsidie gegoten en daar zit het doel aan vast van de realisatie van de EHS. Een brede vereniging (Markdal) is ook iets anders dan een paar mensen die alles doen (zoals ARK), zij hebben geen achterban, geen leden. En hier wil je je leden meenemen, allemaal, zo'n breed mogelijk publiek, zo'n breed mogelijk draagvlak, waardoor je het niet allemaal samen kan doen, want dat lukt gewoon niet, dan stapelen allerlei conflicten op, dat is best lastig." De reden waarom het project van stichting Ark in Limburg succesvol was, beschrijft Janse als volgt: "Duidelijkheid naar de grondeigenaren waar je grond van wilt verwerven, en er moet veel snelheid in zitten. Dat was een van de belangrijke succesfactoren. Het is best wel moeilijk voor een vrijwilligersclub om je communicatie goed te regelen en dat blijft altijd een moeilijk punt. Ik heb het idee als die communicatie iets scherper of beter was geweest – en ik zeg niet dat dat kan, want waar betaal je dat dan van? Normaal deed de provincie dat, maar dat moet je nu zelf gaan doen. Dat hebben ze bij het plan in Limburg wel goed gedaan, ARK is daar gewoon heel sterk in, maar die hebben er ook wel een bepaald beeld bij. Zij werken vanaf het begin met referentiebeelden van waar ze naartoe willen, we staan nu hier en dit is topnatuur, daar gaan we voor. Dat was nog wel iets waarvan ik denk, dat had misschien voor ons nog anders gekund."

Toon Bastiaanse, agrariër in het Markdal deelt zijn perceptie van het succes van het project Markdal: "Ik geloof niet dat – ten opzichte van eerdere pogingen om het gebied in te richten – de vereniging dat allemaal doet. Twintig of vijftientig jaar geleden hadden ze bij mij ook niet aan hoeven kloppen om grond aan te kopen. Er zijn nu meer mogelijkheden: ik stop, die buurman die stopt ook. Dan zijn er naast grond aankopen ook mogelijkheden om grond te ruilen met anderen. Bij weer een andere is bijvoorbeeld de woonbestemming op een pand gekomen in ruil voor de verkoop van land. Het is een onderhandelingsstraject. Zoveel oud-agrariërs zijn er tot nu toe niet gestopt, maar dat zie je voor de toekomst wel aankomen, zeker als de prijzen zo blijven, want dat is ook geen lachertje meer. Het kan een reden zijn dat er nu meer schot in zit dan twintig jaar geleden. De tijd brengt het gewoon mee, stoppen is ook ondernemen. Er zijn maar weinig agrariërs die een pensioen opbouwen, dat zit allemaal in het bedrijf, dan moet je wachten tot je AOW krijgt."

5.5.4 *Voordelen*

Ten slotte hebben een aantal respondenten aangegeven in hoeverre zij vinden dat het planvormingsproces op grond van het maatschappelijke initiatief in het Markdal hen tot nu toe voordelen heeft opgeleverd. De resultaten van de verschillende waarderings zijn weergegeven in figuur 5.7. In het schema valt op dat de mate van voordeel voornamelijk is gewaardeerd als goed tot zeer goed. Maar ook zeker de uitzondering daarop: de waardering zeer slecht.

Een aantal partijen heeft de perceptie dat het planvormingsproces tot nu toe geen nadelen oplevert. Gedeputeerde Johan van den Hout zegt in zijn eigen woorden: "Er zitten geen echte nadelen aan,

wat er ook gebeurt, nu al winst." Een mogelijke reden dat het proces nu voordelen heeft gemaakt is het feit dat de agrariërs in het huidige proces wel meegaan in het collaboratieve proces. Procesbegeleider bij de gemeente Breda, Rombout van Eekelen licht dit toe: "Voordeel is dat agrariërs meer op gebiedsniveau zijn gaan denken, in plaats van puur aan hun eigen bedrijf. Dit heeft ook te maken met draagvlak, maar ook de manier waarop de agrariër denkt." Een bevestiging van deze beredenering kan worden gezien in de reactie van agrariër in het Markdal, Toon Bastiaanse: "Dat ik van de natte grond af ben en dat ik gronden heb kunnen ruilen waar ik al dertig jaar verliefd op ben." In het netwerk wordt bovendien beredeneerd dat het voordeel van het planvormingsproces kan zijn dat het Markdal aantrekkelijker wordt voor de leefgemeenschap in het gebied. Mogelijk dat mensen er dan blijven wonen omdat ze hopen dat de uitvoering een economische spin-off heeft. Algemeen bestuurslid van waterschap Brabantse Delta, Jacques van der Aa trekt de beredenering van zijn positieve waardering nog iets breder: "Omdat ik zie dat er veel gerealiseerd zal worden wat door een partij uit het gebied gedaan wordt. Waarom geen 5, er zijn misschien een paar kleine nadeeltjes, wij hebben de regio in de ontwikkeling niet helemaal zelf in handen. Wij hebben natuurlijk een aanpassing gedaan in de KRW-richtlijnen, maar van harte, ik bedoel het positief. Als het aan mij lag, zou ik zeggen dat er nog drie verenigingen waren, dat juich ik toe."

Zeer goed								
Goed								
Neutraal								
Slecht								
Zeer slecht								
	RE	NR	WJG	JA	BS	GS	TB	JJ

Figuur 5.7 De waardering van de mate van voordelen die tot nu toe wordt gezien in en door het netwerk.

Wat de uitkomst van het planvormingsproces uiteindelijk zal zijn, is op dit moment nog ongewis. Gedeputeerde Erik van Merrienboer houdt nog een slag om de arm: "(...) op het moment dat je straks toch een juridische dwarsligger stuit, is dat heel erg frustrerend. It ain't over 'till it's over." De waardering zeer slecht door Jan Janse, procesbegeleider bij Staatsbosbeheer heeft te maken met de investering die Staatsbosbeheer tot nu in het planproces heeft geleverd ten opzichte van de opbrengsten die het Staatsbosbeheer tot nu toe heeft opgeleverd. Deze waardering staat in contrast met de waardering zeer goed die hij geeft. Jan Janse licht dit toe: "(...) want tot nu toe heeft het ons energie gekost, we zijn er heel veel mee bezig. Wat levert het Staatsbosbeheer op, tot nu toe niks, we hebben alleen bereidheid gegeven om grond af te dragen voor het project, maar het heeft ons platgeslagen benaderd nog geen cent of stuk grond erbij opgeleverd. Als je het zo platslaat is het een 1. Als je zegt wat heeft het ons aan commitment en draagvlak opgeleverd voor de aanpak van de realisatie van de EHS en ruimte voor recreatie en de boeren, zit het op een 5. Dat is een hele andere kant, dus dat zijn twee brillen die je op kunt zetten."

5.6 Conclusie

In deze conclusie zijn de resultaten als het ware beschouwd, kijkend door de theoretische bril die is gebaseerd op de inhoud van hoofdstuk 2 en 3. Hierna zijn alle variabelen herhaald en gewaardeerd op basis van de resultaten. Uiteindelijk is het conceptueel model opnieuw weergegeven, maar nu met de waardering daarbij aangegeven door middel van de volgende waarderingen: -- = zeer slecht, - = slecht, +/- = neutraal, + = goed en ++ = zeer goed. Daarmee is uiteindelijk een overzicht gekregen van de contingentie tussen de verschillende variabelen.

Startcondities

Over het algemeen hebben alle partijen, in de twintig jaar dat er werd samengewerkt aan een oplossing voor het Markdal, positieve ervaringen ten aanzien van die eerdere samenwerkingen.

Daarbij valt op dat de agrariërs en natuurorganisaties en overheden nooit op een lijn hebben gezeten voor wat betreft de aankoop en ruil van gronden ten behoeve van het omvormen naar natuur en water. Na circa twintig jaar gesteggel in het gebied, werd een begin gemaakt aan een maatschappelijk initiatief teneinde toch beweging te krijgen in het Markdal. Uiteindelijk is er nog geen partij uit het netwerk gestapt en is het planvormingsproces nog in volle gang. Binnen het netwerk blijven partijen het spannend vinden of de uiteindelijke besluitvorming ook positief uitpakt.

Institutioneel design

De enige formele regels die in het netwerk zijn geïdentificeerd zijn positieregels en reikwijdteregels. Positieregels zijn opgesteld door drie van de vier betrokken overheden. Het gaat om intentie- en samenwerkingsovereenkomsten die de vereniging tekende met provincie Noord-Brabant, gemeente Breda en waterschap Brabantse Delta. Vanuit de vereniging was er een voorwaarde om deel te kunnen aan het planvormingsproces: deelname en meedenken was alleen mogelijk op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. Uiteraard moesten ze ook de algemene doelstelling van de vereniging omarmen: het gezamenlijk werken aan een duurzaam en vitaal Markdal. Hiermee is een formele regel omtrent consensus geïdentificeerd. Reikwijdteregels zijn geformuleerd in de statuten van de vereniging en de stichting Markdal. Hierin heeft de algemene doelstelling (gezamenlijk een duurzaam en vitaal Markdal creëren) voor het gebied ook een formele plek gekregen. De overige regels zijn informeel. Qua informatiedeling en transparantie lijkt er nog winst te behalen binnen de vereniging zelf. Vanwege de overvloed van informatie en de nauwe betrokkenheid van leden in het DB van de vereniging, lijkt er sprake van een informatievoorsprong bij die kleine groep. Er is sprake van een informatieasymmetrie. Verder bestaat er in het netwerk vooral de indruk dat het planvormingsproces transparant verloopt. Voor wat betreft deadlines zijn er geen regels geïdentificeerd. De succesfactoren die Ansell en Gash (2007) beschrijven voor een institutioneel design zijn zo goed als alle aanwezig en ze worden in netwerk als positief beschreven. Ondanks het feit dat geen regels omtrent deadlines zijn geïdentificeerd, wordt de vooruitgang van het planvormingsproces toch vooral positief gewaardeerd. Het institutioneel design rondom de planvorming in het Markdal wordt op grond van de voorgaande uitleg in dit onderzoek als positief beoordeeld.

Faciliterend leiderschap

De vereniging/stichting speelt een centrale rol in het netwerk. Op grond van de resultaten kan worden geconcludeerd dat de meeste kenmerken van een faciliterende leiderschapsstijl zijn toe te schrijven aan een aantal personen binnen de vereniging stichting. Zij zijn het die de meeste partijen hebben gestimuleerd om deel te nemen aan de vereniging en daarmee aan het maatschappelijke initiatief, de dialoog tussen partijen hebben gefaciliteerd en naar gezamenlijke winsten hebben gezocht. De kleinere partijen werden ondersteund door ze een podium te bieden binnen de vereniging. Daarbij zijn zij overigens niet extra ondersteund, omdat de vereniging het samenwerken op basis van gelijkheid voorstaat. Zoals onder het vorige punt al is aangestipt, is er binnen de vereniging/stichting ten aanzien van het delen van informatie een asymmetrie geconstateerd. Over het algemeen kan op basis van de resultaten worden geconcludeerd dat er vanuit de vereniging/stichting zeker op een faciliterende wijze leiding wordt gegeven aan het planvormingsproces, die door de partijen in het netwerk over het algemeen als goed wordt gewaardeerd of omschreven.

Collaboratief proces

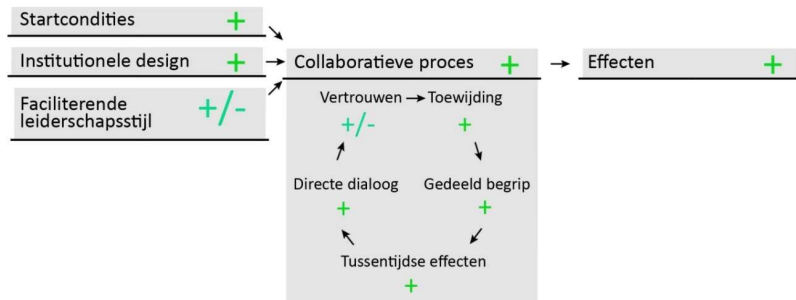
Het onderlinge vertrouwen tussen de partijen in het netwerk is over het algemeen goed, maar binnen de vereniging wordt het vertrouwen breed gewaardeerd. Binnen de vereniging wordt uitgelegd dat het vertrouwen afhangt van de relatie tussen twee of meerdere partijen op een bepaald moment. Wanneer er op een bepaald moment wrijving is, zal het vertrouwen minder zijn dan daarvoor en/of daarna. ten opzichte van de situatie van voor de vereniging, is het vertrouwen tussen de partijen in het netwerk flink toegenomen. Waar eerst amper vertrouwen was, is men nu al

vier jaar met elkaar aan het werk om de gezamenlijke doelstelling te behalen. In het netwerk is de toewijding aan de gezamenlijke doelstelling goed. Partijen zijn in het algemeen ook bereid om te geven en te nemen. Het gedeelde begrip en de directe dialoog zijn beide sterk aanwezig in het netwerk. Kanttekening hierbij is dat er partijen in het netwerk actief zijn die naast het gelijke speelveld van de vereniging de directe lobbylijnen naar de betrokken bestuurders zoeken. Dit doet af aan het positieve beeld ten aanzien van de directe dialoog en het gedeelde begrip. Toch zijn de wrijvingsmomenten tot nu alle opgelost op het gelijke speelveld waarvoor de vereniging steeds inzet. Ten slotte zijn in het netwerk door alle partijen momenten genoemd waarop zij tussentijds winsten constateerden. Deze momenten hebben positief bijgedragen aan de vooruitgang, die vervolgens positieve uitwerking had op het vertrouwen en de toewijding in het collaboratieve proces. Op basis van de resultaten kan dit vicieuze proces als goed gewaardeerd worden.

Effecten

Op grond van de resultaten blijkt dat het maatschappelijke initiatief in het Markdal zich op positieve wijze onderscheidt van de eerdere top-down pogingen die in het gebied zijn ondernomen om tot een nieuwe inrichting te komen. De effecten van het maatschappelijk initiatief zijn daarmee over het algemeen goed beoordeeld in het netwerk.

Nu de variabelen beoordeeld zijn op basis van de resultaten, kunnen de algemene beoordelingen in het conceptueel model uit hoofdstuk 3 van dit onderzoek worden geplaatst. Hiermee ontstaat het model dat in figuur 5.7 is weergegeven. Ten aanzien van de waardering van de variabelen uit het conceptueel model valt op dat de partijen in het netwerk zich over de gehele linie over het algemeen positief hebben uitgelaten. In het begin van dit onderzoek zijn geen hypothesen geformuleerd. Ten aanzien van de resultaten zou nu kunnen worden uitgelegd dat er daadwerkelijk samenhang is tussen de waardering van de verschillende variabelen. Hiermee sluit het resultaat aan bij de verwachting die in paragraaf 2.3 is beschreven.



Figuur 5.7 De algemene beoordeling op grond van de resultaten toegevoegd in het conceptueel model uit hoofdstuk 3.

Nu de resultaten van het onderzoek bekend zijn, zijn in hoofdstuk 6 zijn de finale conclusies voor dit onderzoek getrokken, mede gebaseerd op de resultaten en dit model.

Hoofdstuk 6 Conclusie

Dit onderzoek is begonnen met een introductie in hoofdstuk 1 waarin een aantal deelvragen en een centrale vraagstelling zijn geformuleerd. Vervolgens zijn in hoofdstuk 2 verschillende theorieën uitgelegd waarvan specifieke aspecten zijn gebruikt om een theoretische bril te vormen behoeve van het bestuderen van de empirie. De methoden die voor dit onderzoek zijn gebruikt, zijn uitgelegd in Hoofdstuk 3. Daarna zijn data verzameld door middel van het afnemen van interviews en het lezen van relevante documenten. De documentenstudie heeft voornamelijk input geleverd voor de casusbeschrijving in hoofdstuk 4. De interviews zijn uitgewerkt in de bijlage bij dit onderzoek, waarbij de vragen en antwoorden gerangschikt zijn naar de onderzochte variabelen. Op basis van de interviews zijn patronen en verbanden geïdentificeerd en heeft de analyse plaatsgevonden, welke in hoofdstuk 5 is uitgewerkt. Vervolgens zijn de verklaringen voor de gevonden patronen en verbanden voor zover mogelijk weerlegd en is gezocht naar verklaringen. In dit hoofdstuk zijn de conclusies geformuleerd. In hoofdstuk 7 zijn ten slotte de overwegingen met onder andere aanbevelingen ten aanzien van dit onderzoek opgenomen.

De bevindingen van het empirisch onderzoek vormen de basis voor de antwoorden op de deelvragen en de centrale vraagstelling van dit onderzoek. De eerste drie deelvragen zijn beantwoord op basis van de theorie. De vierde deelvraag is beantwoord op basis van de documentenstudie en de onderzoeksresultaten. De vijfde en laatste deelvraag is beantwoord op basis van de onderzoeksresultaten. Ten slotte is een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling.

6.1 Beantwoording van de deelvragen

1. Wat wordt in de literatuur bedoeld met een maatschappelijk initiatief?

Een maatschappelijk initiatief kan worden beschouwd als de meest verregaande vorm van burgerbetrokkenheid. Een dergelijk initiatief wordt gezien als een lokale bottom-up organisatie, waarbij de overheid een partij is geworden in een netwerk dat is gebaseerd op het principe van een gelijk speelveld. Een maatschappelijk initiatief kan genomen worden door een groep van lokaal aan elkaar verbonden individuen die gezamenlijke belangen en onderlinge relaties hebben.

2. Is de beleidsvorming naar aanleiding van een maatschappelijk initiatief inpasbaar in de netwerkbenadering?

Zoals Klijn en Koppenjan (2016) uitleggen, is de netwerkbenadering de meest logische manier om op grond van een maatschappelijk initiatief een planvormingsproces te managen. Bij de netwerkbenadering kan de focus worden gelegd op complexe interactie tussen publieke, private en maatschappelijke partijen. Wanneer naar het Markdalproject wordt gekeken, is juist die complexe samenhang van interacties zichtbaar. Om die reden is het project vanuit de netwerkbenadering bekeken.

3. Hoe gaat beleidsvorming in een netwerkbenadering?

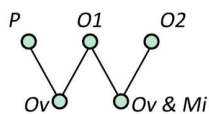
Een netwerk bestaat uit verschillende partijen die betrokken zijn bij het planvormingsproces, met alle hun eigen belang. De meervoudige context die daardoor rondom een proces bestaat, zijn de maatschappelijke factoren waaruit een mogelijke oplossing voor het probleem waar het netwerk voor staat, waarschijnlijk zal bestaan. Vanuit de netwerkbenadering is er voortduren uitwisseling tussen de verschillende partijen in het netwerk. Door betrokkenheid van meerdere partijen in het netwerk worden krachten gebundeld en noodzakelijke bronnen en krachten gedeeld, waardoor waarde aan een besluitvormingstraject wordt toegevoegd. De in het netwerk betrokken partijen anticiperen op elkaars strategieën, met als gevolg dat de samenwerking wordt gekenmerkt door een hoge mate van dynamiek, onzekerheid en onvoorspelbaarheid. De meest voor de hand liggende strategie met betrekking tot besluitvorming in een netwerk in de moderne maatschappij is een

faciliterende strategie. Partijen worden door die strategie namelijk samengebracht en een leider die deze strategie toepast bemiddelt tussen de betrokken partijen en bewaakt de instituties in een netwerk. Binnen een netwerk kunnen meerdere partijen of personen worden geïdentificeerd die een faciliterende leiderschapsstijl hanteren. De instituties die idealiter door de faciliterende leider(s) moeten worden bewaakt zijn breed te interpreteren. Zoals in hoofdstuk 2 is uitgelegd zijn er op basis van Ostrom (2011) en Ostrom en Basurto (2011) zeven soorten instituties of regels te onderscheiden: drempelregels, positieregels, reikwijdteregels, keuzeregels, aggregatieregels, informatieregels en kosten-batenregels. De mate van aan- of afwezigheid van deze instituties bepaalt in hoeverre partijen het netwerk op grond van formele of informele afspraken met elkaar samenwerken. De effecten die kunnen worden verwacht op grond van een maatschappelijk initiatief en het collaboratieve proces dat daarbij van toepassing is, kunnen zijn gericht op de voordelen die een dergelijk proces met zich meebrengt. Daarbij kan worden gedacht aan immateriële effecten als: efficiëntieverbetering, draagvlakvorming, kwaliteitsverbetering en democratische legitimiteit. In aanvulling op dit rijtje wordt het feit dat een maatschappelijk initiatief op zich al als effect kan worden genoemd. In het kader van de gebiedsontwikkeling in het Markdal kunnen ook materiële effecten optreden, zoals landschapsbeheer en daadwerkelijke fysieke ingrepen in het landschap of de omgeving.

4. In hoeverre is in de casus van het Markdal sprake van een maatschappelijk initiatief?

In het geval van het Markdal lijkt de theorie die Van der Heijden (2011) van toepassing. In ieder geval twee van bij het Markdalproject betrokken overheden lijken mee te liften met de oplossingen en innovaties die bottom-up ontstaan. In de casus is sprake van nieuwe vormen van dienstverlening en beleidsvorming die is gebaseerd op maatschappelijke kennis en mogelijkheden. Tot nu toe leidt het planvormingsproces op basis van het maatschappelijk initiatief in het Markdal tot een nieuwe invulling van het gebied die aansluit bij de behoeften en belangen die er zijn.

Wanneer de start van het planvormingsproces onder de loep wordt genomen, kan worden opgemerkt dat de vereniging/stichting Markdal (of diens wegbereiders, waaronder Staatsbosbeheer) niet per se het initiatief heeft genomen, maar op uitnodiging van de provincie Noord-Brabant actief zijn geworden. De provincie ging immers op zoek naar nieuwe partijen in het gebied om er de EHS te kunnen realiseren, omdat zij zelf tot dat moment geen beweging heeft kunnen realiseren in het gebied. Dit zou een toevoeging aan het model van Van der Heijden (2011) in figuur 2.2 betekenen, zoals direct hieronder is weergegeven en daaronder is toegelicht.



De problemen (P) rondom de uitvoering van de EHS en KRW worden in eerste instantie door de overheid (Ov) opgepakt, in dit geval zijn dat in hoofdzaak de provincie Noord-Brabant en het waterschap Brabantse Delta. Doordat de provincie van rijkswege werd geconfronteerd met het stopzetten van financiële bijdragen om de EHS te verwezenlijken, ging zij op zoek naar nieuwe partners in de provincie. Uiteindelijk is de vereniging Markdal met de provincie samen op zoek gegaan naar een oplossing in het gebied.

De historie van planvorming is het Markdal is echter nog iets complexer. In de periode dat de provincie op zoek ging naar nieuwe partners om de EHS, waren er al partijen in Noord-Brabant op zoek naar mogelijkheden om de EHS in het Markdal toch uit te voeren. Er werd vanuit de maatschappij al decennialang gemerkt dat de pogingen die overheden in het gebied ondernamen weinig tot geen resultaten opleverden. De partijen die zich hiervoor op grond van hun intrinsieke motivatie inzetten, waren enerzijds de oud-bestuurders Iding en Van den Oetelaar en anderzijds in eerste instantie Staatsbosbeheer en samenwerkende natuurorganisaties. De laatste groep was al

bezig met een inventarisatie van de wensen die de bewoners en eigenaren in het Markdal voor de toekomst hadden. Deze bottom-up poging om het gebied opnieuw in te richten is tot op heden voortgezet door de vereniging Markdal. Hierdoor kan het maatschappelijk initiatief worden gezien als een verregaande vorm van burgerparticipatie.

Echter, de kenmerken van een maatschappelijk initiatief die Van Dam, During & Salverda (2008) noemen zijn doorslaggevend bij het categoriseren van het planvormingsproces in het Markdal. In het Markdal wordt namelijk samengewerkt tussen overheden en andere organisaties op grond van een zelfgeorganiseerde partij, namelijk de vereniging/stichting. Bij een burgerparticipatieproces zou enkel sprake zijn van inspraak en medezeggenschap. Bovendien lobbyt en communiceert de vereniging op eigen verantwoordelijkheid en initiatief binnen het netwerk van partijen dat zich heeft geschaard rondom het Markdalproject.

5. Op welke wijze acteren de bij de casus betrokken partijen in de netwerk omgeving en hoe proberen zij voordeel te behalen in de beleidsvorming in de netwerk omgeving?

De bij het Markdalproject betrokken partijen hebben over het algemeen hetzelfde beeld van het netwerk waarvan zij onderdeel zijn. Dit beeld is schematisch weergegeven in figuur 4.2 als een cirkel waarvan de kern bestaat uit de vereniging/stichting met daaromheen de andere partijen in het netwerk. De leden van de vereniging/stichting heeft de spilfunctie op zich genomen om partijen bij elkaar te brengen en houden en gezamenlijk een plan voor het nieuwe Markdal te maken. De andere partijen zijn in te delen in twee groepen, met elk een ander soort belang. Ten eerste zijn er de betrokken overheden, die de publieke belangen bewaken waar zij voor staan, maar ook vanuit een wettelijk opgelegde opgave streven naar naleving van hun verplichtingen. Dit doen de overheden door kaders te stellen en de plannen van de vereniging te beoordelen. Daarnaast zijn er private partijen die hun eigen belangen of die van hun achterban behartigen. Deze partijen hebben in de vereniging de kans om gezamenlijk hun wensen uitgevoerd te krijgen. De vereniging biedt een gelijk speelveld voor alle in het Markdal geïnteresseerde partijen. Alle partijen in het netwerk houden zich in principe aan het voornemen om aan de tafel bij de vereniging tot een gezamenlijke oplossing te komen. Wanneer voornamelijk partijen met een kritische achterban vermoeden dat hun wensen minder worden doorgevoerd in het plan dan de wensen van andere partijen, wordt de tafel bij de vereniging niet direct verlaten (de vereniging weet tot nu toe alle partijen aan tafel te houden), maar worden er bilaterale lobbylijnen uitgezet, meestal naar betrokken bestuurders. Een aantal partijen in het netwerk vindt het niet eenvoudig om traditionele werkwijzen niet meer te gebruiken. Toch zijn alle momenten van wrijving in het netwerk tot nu toe opgelost binnen de vereniging.

6.2 Beantwoording van de centrale vraagstelling

- *Op welke wijze kan een collaboratief planvormingsproces dat start op grond van een maatschappelijk initiatief tot gunstige effecten leiden voor de betrokken bestuurder en voor de samenleving?*

Het maatschappelijke initiatief in het Markdal is het prototype van een geslaagd proces om alle partijen op een lijn te krijgen. Bovendien hebben alle partijen in het netwerk rondom het planvormingsproces in het Markdal sterk het idee dat zij persoonlijk voordeel zullen kunnen halen uit het plan dat zij gezamenlijk maken. De betrokken partijen werden geënthousiasmeerd en aangespoord om mee te doen door een aantal sleutelfiguren binnen de vereniging/stichting. In eerste instantie werd vanuit de overheden op bestuurlijk niveau aangehaakt bij het initiatief. Naarmate het project vorderde, en ook ambtelijk aansluiting bij het maatschappelijke initiatief werd gezocht en geboden, werden ook de betrokken ambtenaren steeds enthousiaster en werd de kritische houding vanuit de professionele organisaties minder sterk. Bij andere traditionele partijen als de belangenorganisaties lijkt nog gewinning nodig om in een maatschappelijk initiatief te participeren.

Twintig jaar lang is er door overheden geprobeerd om beweging te krijgen in het Markdal teneinde de EHS en de KRW uit te kunnen voeren. In contrast met de periode ervoor, raakten in de voorbereiding van het maatschappelijk initiatief de agrariërs enthousiast van het idee om

gezamenlijk een duurzaam en vitaal Markdal te creëren. Het algehele succes in het Markdal kan worden toegeschreven aan het feit dat alle partijen aan tafel zijn gekomen en tot nu toe zijn blijven zitten gedurende het planvormingsproces. Bestuurders die te maken kregen met directe lobbyacties, stuurden de lobbyende partij terug naar de tafel van de vereniging. Tot nu toe is maatschappelijke initiatief op de rit gebleven en lijken alle partijen uiteindelijk voordeel te kunnen halen in het Markdal. Het lijkt daarmee de oplossing voor de situatie waarvoor twintig jaar geen oplossing voor was.

Het huidige enthousiasme van de agrariërs voor het maatschappelijke initiatief in het Markdal staat in schril contrast met manier waarop zij de daarvoor twintig jaar lang hun hakken in het zand zetten. Vanuit de agrarische hoek komt de opmerking, dat de boeren in het gebied nu op een leeftijd komen dat ze na moeten denken over de toekomst van hun bedrijf. Gelet op de schaalvergroting, de daarmee samenhangende verslechtering rondom de financiële omstandigheden voor agrarische bedrijven en op een tekort aan bedrijfsopvolgers, vindt een groep agrariërs in het gebied het nu interessant om hun grond te verkopen. Daarom blijft het in onderzoek onduidelijk of het succes van het maatschappelijke initiatief enkel wordt veroorzaakt door de manier waarop er in het plangebied wordt samengewerkt en er gronden worden aangekocht. Ten tijde van het de start van het maatschappelijke initiatief lijkt sprake te zijn van een zogenaamd policy window. De oplossing voor het probleem in het Markdal kwam pas samen met het probleem op het moment dat er in de politiek werd besloten om de uitvoering van de EHS op een andere manier aan te pakken dan de twintig jaar ervoor.

Het einde van het planvormingstraject is in zicht. Tot nu toe zijn alle betrokken partijen in het Markdal met de stroom van het maatschappelijke initiatief meegegaan. Het lijkt er op dit moment op dat het maatschappelijke initiatief in het Markdal zal leiden tot beleidsaanpassing, waarbij het nieuwe beleid direct aansluit bij de behoeften en belangen van de maatschappij in het gebied. Toch is er op dit moment nog onzekerheid over de afloop van het planvormingsproces. Op grond van de huidige wetgeving staat beroep open tegen de uiteindelijke beslissing om de plannen van de vereniging uiteindelijk vast te stellen. Ook nadat een plan gezamenlijk is gemaakt, kan een van de betrokken partijen nog in beroep gaan teneinde zijn belangen nog meer terug te zien in het plan. Ook kan er een partij tegen het plan opstaan die niet van de gelegenheid heeft gebruik gemaakt van de uitnodiging van de vereniging om actief deel te nemen aan het planvormingsproces.

Hoofdstuk 7 Overweging

Dit is het slothoofdstuk van het onderzoek. In hoofdstuk 5 zijn de resultaten beschouwd door de eerder samengestelde theoretische bril, waarna in hoofdstuk 6 conclusies zijn getrokken ten aanzien van de resultaten. Dit hoofdstuk richt zich op een aantal aanbevelingen ten behoeve van het nog beter laten verlopen van het planvormingsproces op grond van een maatschappelijk initiatief. Vervolgens volgt nog een korte reflectie op een eerder onderzoek dat in dit onderzoek nog niet is behandeld. Ten slotte is nog uitgelegd welke vervolgonderzoek op basis van dit onderzoek uitgevoerd kan worden.

7.1 Aanbevelingen

Om een maatschappelijk initiatief op het gebied van gezamenlijke gebiedsontwikkeling bij een volgende keer nog succesvoller te laten verlopen, zijn hieronder enkele aanbevelingen gedaan.

1. Een legitieme basis

Het huidige juridische stelsel in Nederland voor het nemen van publieke besluiten, is opgenomen in de Awb. De plannen en wensen van een maatschappelijk initiatief worden uiteindelijk vertaald in een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan voor het gebied is het juridische-planologische instrument op basis waarvan daadwerkelijk rechten kunnen worden ontleend. Het vaststellen van een bestemmingsplan door een gemeenteraad is een besluit dat openstaat voor beroep bij de AbRvS. Eenieder kan in dat proces voor zijn eigen belang opkomen. Dit kan in een uiterst geval betekenen dat de AbRvS de gemeenteraad oplegt een aangepast besluit te nemen. Die aanpassing hoeft niet per se te hebben met het algemeen belang, maar juist met een specifiek, persoonlijk belang. Daarmee bestaat de kans dat een collaboratief samengesteld plan uiteindelijk op een legitieme wijze voor in ieder geval een gedeelte toch een persoonlijke kleur krijgt. Ten aanzien van het maatschappelijke initiatief wordt in het onderzochte netwerk aangegeven dat de aanwezigheid van de kans dat een partij in beroep kan gaan tegen het gezamenlijk, van binnenuit samengestelde plan voor een duurzaam en vitaal Markdal, spannend wordt gevonden. Een besluit ten aanzien van een maatschappelijk initiatief, kan als voldoende democratisch legitiem worden beschouwd. Het ageren tegen een dergelijk besluit op grond van persoonlijke belangen, zou een maatschappelijk initiatief feitelijk ondermijnen.

In paragraaf 7.3 is nader ingegaan op nader onderzoek naar het mogelijk aanpassen van het juridische stelsel in Nederland, teneinde een legitieme basis te creëren voor besluit op grond van een maatschappelijk initiatief.

2. Delen van informatie

In het netwerk is het belang van goede communicatie rondom planvorming op grond van het maatschappelijk initiatief benadrukt. Binnen de vereniging is een informatie-asymmetrie beschreven die ervoor zorgt dat de werkwijze tussen het AB en het DB niet vlekkeloos verloopt. Vanwege het vrijwillige karakter van het aansluiten bij de vereniging en het feit dat er juist in het DB juist vrijwilligers zijn die gepensioneerd zijn en daardoor meer tijd in het initiatief kunnen investeren dan de leden in het AB. Indien mogelijk, zou de informatie vanuit het DB beter verdeeld kunnen worden onder de leden van et AB. Ondanks het feit dat de vereniging een communicatieafdeling heeft, zou informatie over het planvormingsproces meer extern worden vrijgegeven. Op grond van een vergelijkbaar project, door een professionele partij in Limburg, valt op dat door goede communicatie naar de buitenwereld een dergelijk project nog beter kan landen bij de mensen in de omgeving, zonder dat die mensen actief bij een maatschappelijk initiatief betrokken zijn. Ondanks het zeer open karakter van de vereniging Markdal, schuilt er een risico in het beperkte aantal betrokkenen bij het maatschappelijke initiatief. Bijvoorbeeld in de eerdergenoemde beroepsfase van het besluit dat uiteindelijk wordt genomen over het door

de vereniging ingediende plan. Door een bredere communicatie in bijvoorbeeld huis-aan-huisblad of breed verspreide nieuwsbrief kunnen meer mensen op de hoogte zijn van de ontwikkelingen in de planvorming, dan enkel de mensen die zich actief opstellen in de vereniging. Hierdoor kunnen nieuwe partijen worden gemotiveerd om deel te nemen aan het planvormingsproces, waardoor een nog breder draagvlak kan ontstaan voor het plan. Kanttekening hierbij is dat een planvormingsproces nog complexer wordt, naarmate meer partijen zullen deelnemen. De vraag zou dan ook zijn wat de balans is tussen democratische legitimiteit en de complexiteit van een maatschappelijk initiatief dat in ieder geval genomen moet kunnen worden door een niet-professionele, onervaren partij.

3. *Agrariërs motiveren*

Uit een interview met een agrariër in het gebied blijkt dat er in het Markdal agrariërs zijn die op dit moment geen zicht hebben op bedrijfsopvolging. Een van hen is respondent in dit onderzoek en hij legde uit dat hij en zijn buurman om die reden nu een andere bestemming zoeken voor hun gronden en bereid zijn om gronden te verkopen. Hij verwacht dat er in de toekomst nog meer agrariërs zullen willen stoppen, afgaande op de prijzen die zij momenteel voor de producten krijgen die zij leveren.

Om agrariërs al in het begin van een planvormingstraject te motiveren om hun gronden (deels) ter beschikking te stellen van – zoals in het voorbeeld van dit onderzoek – natuurontwikkeling, zouden subsidiemogelijkheden onderzocht kunnen worden. Bijvoorbeeld subsidie op grond van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Dit fonds is onder andere gericht op versterking van de landbouw en het herstel van ecosystemen die aangewezen zijn op de landbouw. Bovendien wordt vanuit dat fonds subsidie verstrekt voor sociale inclusie en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden. Bij een maatschappelijk initiatief zoals in het Markdal lijkt een dergelijke subsidievorm op het eerste gezicht aan te sluiten.

Een andere subsidiemogelijkheid kan het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) vormen. Vanuit dit fonds worden uitgaven gedaan voor onder andere maatregelen om landbouwmarkten te reguleren of te ondersteunen. Mogelijk kunnen agrariërs die zijn betrokken in een vergelijkbaar planvormingsproces als in het Markdal, in de toekomst gemotiveerd worden door middel van subsidies, waardoor zij hun bedrijfsvoering zodanig aan kunnen passen, dat er ruimte ontstaat voor bijvoorbeeld water en natuur. Dan zou een beroep kunnen worden gedaan op subsidieregelingen die de aanpassing van hun bedrijfsvoering haalbaar en aantrekkelijk maakt.

7.2 Reflectie op nieuwe theorie

In dit onderzoek valt het op dat vanuit de agrarische hoek twijfel is geuit ten aanzien van het succes. De agrarische respondent gaf aan dat hij niet weet of het succes enkel is te danken aan het maatschappelijke initiatief. Gedurende circa twintig jaar voordat de vereniging is opgericht, is vanuit de overheid getracht om gronden van agrariërs te verwerven. Deze pogingen resulteerden telkens in een deceptie: agrariërs wilden hun gronden niet verkopen en de EHS kon niet worden uitgevoerd. Nu lijkt het maatschappelijk initiatief toch beweging te veroorzaken in het gebied. In paragraaf 6.2 is uitgelegd dat er ook sprake kan zijn van een policy window.

Deze constatering is niet vreemd ten aanzien van een eerder onderzoeksrapport. Dit rapport is nog niet eerder in dit onderzoek behandeld. In het rapport Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1998 is deze constatering al gedaan op een landelijk schaalniveau. In het rapport is uiteengezet op welke wijze in Nederland is omgegaan met de agrarische productieruimte. In de jaren zestig van de vorige eeuw is in de Eerste Nota inzake de Ruimtelijke Ordening vastgesteld, waarin het begrip Groene Hart stevig is geframed dat er in de Randstad minder ruimte ontstond voor economische ontwikkeling en industrialisatie. Deze situatie bleef bestaan gedurende de periode dat de agrarische sector in Nederland voornamelijk bestond uit grondgebonden bedrijven. Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw was een groot deel van de agrariërs overgegaan op een intensieve, niet-grondgebonden bedrijfsvoering. De agrarische gronden werden daardoor minder van belang en agrariërs hoefden er niet meer gebruik van te

maken. Op basis hiervan bevat het rapport van de WRR de visie dat “in de nabije toekomst een aanzienlijke hoeveelheid ruimte beschikbaar zou kunnen komen voor andere activiteiten dan de landbouw”.

7.3 Koers voor toekomstig onderzoek

Op grond van de aanbevelingen en reflectie eerder in dit hoofdstuk, zou nader onderzoek kunnen worden gedaan naar de legitimiteit van een maatschappelijk initiatief en de mogelijkheid en wens om een besluit op grond van een maatschappelijk initiatief juridisch bindend en onherroepelijk te maken. Daarbij zou – net als in dit onderzoek – onderscheid gemaakt kunnen worden tussen een maatschappelijk initiatief en burgerparticipatie. Een mogelijke hypothese zou daarbij kunnen zijn dat een maatschappelijk initiatief dat van onderop (of van binnenuit) wordt geïnitieerd, eerder als democratisch legitiem zal worden gezien dan een project waarbij belanghebbenden op basis van uitnodiging van de overheid in een bepaalde mate deelnemen aan een besluitvormingsproces. Het vermoeden bestaat dat ruimtelijke planvorming vooral succesvol kan zijn wanneer overheden en bestuurders als het ware met de stroom van maatschappelijke initiatieven meegaan.

Literatuurlijst

- Ansell, C. & Gash, A. (2007). *Collaborative governance in theory and practice*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18 (4), 543-571.
- Arnstein, S.R. (1969). *A ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners, 35 (4), 216-224.
- Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Boom Lemma Uitgevers.
- Binnenlands Bestuur (2010, 15 november). *Kabinet verlaagt doelstellingen EHS*. Binnenlands Bestuur, geraadpleegd van www.binnenlandsbestuur.nl.
- BN DeStem (2014). *Bewoners en grondeigenaars Markdal richten in vijf jaar 'Europees' natuurgebied in*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://www.bndestem.nl/regio/breda/bewoners-en-grondeigenaars-markdal-richten-in-vijf-jaar-europees-natuurgebied-in-1.4084767>
- Bovens, M.A.P., Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Brabants Historisch Informatie Centrum (2009). *Normalisatie en natuurontwikkeling*. Geraadpleegd 23 juli 2016, van <https://www.bhic.nl/ontdekken/verhalen/normalisatie-en-natuurontwikkeling>.
- Brabants Landschap (2016). *Blauwe Kamer*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://www.brabantslandschap.nl/ontdek-de-natuur/natuurgebieden/breda-en-omgeving/new-bl-content-pagina-t2.2-t2.3-t3.3-2/>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a, 27 juni). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,13-15,17&D2=15&D3=3-4,42-43,107-108,172-173,185-186&VW=C>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016b, 27 juni). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,13-15,17&D2=135&D3=3-4,42-43,107-108,172-173,185-186&VW=C>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016c, 27 juni). *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0-2,4-5,7-8,13-15,17&D2=71&D3=3-4,42-43,107-108,172-173,185-186&VW=C>
- Considine, M. & Lewis, J.M. (2003). *Bureaucracy, network or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand*. Public Administration Review, 63 (2), 131-140.
- Dam, R. van, Daring, R. & Salverda, I. (2008). *Burgers en landschap deel 2: trends en theorieën over de betrokkenheid van burgers*. Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- Dam, R. van, Daring, R. & Salverda, I. (2010). *Burgers en landschap deel 3: strategieën van burgerinitiatieven*. Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- Dam, R. van, Daring, R. & Salverda, I. (2011). *Burgers en landschap deel 4: effecten van burgerinitiatieven en de rol van rijksoverheid*. Wageningen, Alterra Wageningen UR.
- Edelenbos, J. (2005). *Institutional implications of interactive governance: insight from Dutch practice*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 18 (1), 111-134.
- Edelenbos, J., Buuren, A. van & Klijn, E-H. (2013). *Connective capacities of network managers*. Public Management Review, 15 (1), 131-159.
- Eisenhardt, K.M. (1989). *Building theories from case study research*. Academy of Management Review, 14 (4), 532-550.
- Gemeente Breda (2015). *Overeenkomst voor nieuwe natuur in het Markdal*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <https://www.breda.nl/gemeente/nieuws/persberichten/overeenkomst-voor-nieuwe-natuur-in-het-markdal>
- Gemeente Breda (2016). *Jaarverslag 2015 gemeente Breda*. Geraadpleegd op 22 juli 2016, van <http://breda.jaarverslag-2015.nl/p11576/ontwikkelingen-in-2015>.
- Heijden, J. van der (2011). *Productie door de burger: democratischer dan volksvertegenwoordiging*. Delft, Uitgeverij Eburon.
- Heijden, J. van der, Dam, R. van, Noortwijk, R. van, Salverda, I. Zanten, I. van (2011). *Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij: Experimenteren met burgerinitiatief*. Delft, Uitgeverij Eburon.
- Kickert, W. (2003). *Beneath consensual corporatism: traditions of governance in the Netherlands*. Public Administration, 81 (1), 119-140.
- Klijn, E-H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance in networks in the public sector* (1e druk). Abingdon/New York: Routledge.
- Klijn, E-H. & Skelcher, C. (2007). *Democracy and governance networks: compatible or not?* Public Administration, 85 (3), 587-608.
- Koffijberg, J., Bruijn, H. de & Priemus, H. (2012). *Combining hierarchical and network strategies: successful changes in Dutch social housing*. Public Administration, 90 (1), 262-275.
- Marshall, C. & Rossman, G.B. (1999). *Designing qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Natuurmonumenten (2016). *Markdal*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <https://www.natuurmonumenten.nl/natuurgebied/markdal/info-en-contact>.
- Nijkamp, P. (2003). *Entrepreneurship in a Modern Network Economy*. Regional Studies, 37 (4), 395-405.
- Open Spending (2016a). *Breda / begroting 2016*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://openspending.nl/breda/begroting/2016/lasten/hoofdfuncities/>
- Open Spending (2016b). *Alphen-Chaam / begroting 2016*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://openspending.nl/alphen-chaam/begroting/2016/lasten/hoofdfuncities/>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). *Response: The institutional analysis and development framework and the commons*. Cornell Law Review, 95 (4), 807-816.
- Ostrom, E. & Basurto, X. (2011). *Crafting analytical tools to study institutional change*. Journal of Institutional Economics, 7 (3), 317-343.
- O'Tool, L.J. (1988). *Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks*. International Journal of Public Administration, 11 (4), 417-441.
- Platform Markdal Duurzaam en Vitaal (2012). *Bestuurders in het Markdal*. Nieuwsbrief Natuurvereniging Mark en Leij, jaargang 16, nummer 63, geraadpleegd van www.markenleij.nl.
- Platform Markdal Duurzaam en Vitaal (2013). *Uitvoeringsplan Markdal*. Breda, Platform Markdal.
- Pröpper, I., Kessens, H. & Steenbeek, D. (2005). *Tussen pluche en publiek: lokale politiek in de praktijk*. Bussem: Coutinho.
- Pröpper, I. & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Provincie Noord-Brabant (2016). *Begroting 2016*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <https://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/begroting-en-verantwoording/begroting-2016.aspx>.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen, naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Reijnders, S. (2011, maart). *De toekomst van de Mark in de politiek*. Nieuwsbrief Natuurvereniging Mark en Leij, jaargang 15, nummer 57, geraadpleegd van www.markenleij.nl.
- Reijnders, S. (2012a, maart). *Platform Markdal een feit*. Nieuwsbrief Natuurvereniging Mark en Leij, jaargang 16, nummer 61, geraadpleegd van www.markenleij.nl.
- Reijnders, S. (2012b, december). *Markdalbericht*. Nieuwsbrief Natuurvereniging Mark en Leij, jaargang 16, nummer 64, geraadpleegd van www.markenleij.nl.
- Rijkswaterstaat (2010). *Samen werken aan waterkwaliteit - Voor schoon, voldoende en veilig water*. Den Haag: Rijkswaterstaat.

- Salverda, I. & Dam, R. van (2008). *Burgers en landschap deel 1: voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Uphoff, N. (1993). *Grassroots Organizations and NGO's in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets*. *World Development*, 21 (4), 607-622.
- Vereniging Markdal (2013). Uitvoeringsprogramma Markdal. Geraadpleegd 26 januari 2016, van <http://verenigingmarkdal.nl/wp-content/uploads/2013/11/131023-Uitvoeringsplan-Markdal-2.pdf>.
- Vereniging Markdal (2014a). *Samenwerkingsovereenkomst voor het realiseren van watersysteemdoelen voor een duurzaam en vitaal Markdal* (bijlage). Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://verenigingmarkdal.nl/wp-content/uploads/Overeenkomst-Ver.-Markdal-met-Waterschap.pdf>.
- Vereniging Markdal (2014b). *Visie op verkeer in het Markdal*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van <http://verenigingmarkdal.nl/wp-content/uploads/2013/06/Verkeersvisie-maart-2014.pdf>
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (4e druk). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Vriend, H. (1953). *De rivier de Mark door de eeuwen heen (II)*. *Jaarboek De Oranjeboom*, jaargang 7, 81-90.
- Wart, M. van (2013). *Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders*. *Public Administration Review*, 73 (4), 553-565.
- Weber, E.P. & Khademian, V.T. (2008). *Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings*. *Public Administration Review*, 68 (2), 334 – 349.
- Wikipedia (2016). *Kasteel Bouvigne*. Geraadpleegd 22 juli 2016, van https://nl.wikipedia.org/wiki/Kasteel_Bouvigne.

