

# Bos en Kuil, van actie- naar initiatiefgroep

*Burgers die niet de hakken in het zand zetten, maar mee willen denken en doen: het is even wennen voor de gemeenten Mook en Middelaar en Heumen. De Vereniging Bos en Kuil is een burgerinitiatief dat verder gaat dan de klassieke reactieve opstelling. Op de grens van Gelderland en Limburg willen zij een bijzonder open gebied inrichten als duurzame, natuurlijke uitloop.*



'Werkgroep 'Heggen vlechten'.

Tussen Malden en Molenhoek ligt een open, grotendeels onbebouwd gebied van circa 135 ha groot. De oorsprong van het huidige landschap op de grens van de provincies Gelderland en Limburg ligt in de voorlaatste

ijstijd. Nadat zo'n 120.000 jaar geleden enorme ijsmassa's de stuwwallen aan de oostzijde van het gebied hadden gevormd, trok in de perioden daarna het gletsjerijs zich geleidelijk terug. Het smeltwater spoelde grote hoeveelheden zand en kiezel in westelijke richting naar de Maas en er ontstond een naar het westen aflopende spoelzandvlakte, waarvan nu nog een strook open gebied over is. Het gebied vormt een aangename afwisseling met de dichte bebouwing in Malden en Molenhoek. Het is een geologisch en historisch interessant gebied met de nodige natuurwaarden. Het is ook een van de weinige plekken ten zuiden van Nijmegen van waaruit je nog ongestoord zicht hebt op de Nijmeegse stuwwal. Het grenst verder aan een bosgebied (Heumensoord) en een natuurgebied (Mulders Kop). Het is een belangrijk uitloopgebied voor de bewoners van Malden en Molenhoek. De meeste bewoners van deze twee dorpen willen dat ook graag zo houden.

## Van actiegroep...

Ongeveer twintig jaar geleden initieerde de gemeente Heumen samen met een projectontwikkelaar bouwplannen voor een omvangrijk senioren-dorp. Het dorp was deels gepland in het bos van Heumensoord en deels in een afgraving in het open gebied (de Kuil). Bewoners en omwonenden kwamen massaal in protest en verenigden zich in de actiegroep Bos en Kuil, tegenwoordig een vereniging met bijna duizend leden. Twee decennia heeft de vereniging grote nieuwbouwplannen en andere aanslagen op het open gebied weten te voorkomen. Om haar bezwaar te onderbouwen, liet de vereniging de kwaliteit van het gebied onderzoeken door de Radboud Universiteit in Nijmegen. De uitkomst van deze studie was dat er sprake is van hoge ecologische en geologische natuurwaarden die beschermd dienen te worden. Een complicerende factor is dat het gebied in twee gemeenten ligt (Heumen, en Mook en Middelaar) en in twee provincies, waardoor er geen consistente visie is ontwikkeld.

## ... naar burgerinitiatief

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 besloot het nieuwe college van Heumen de bouwplannen vier jaar in de ijskast te zetten. De gemeente Mook en Middelaar sloot zich hierbij aan. Rond 2004 achtte een aantal leden van Bos en Kuil de tijd rijp voor een burgerinitiatief. Omdat zelfs een vereniging met bijna duizend leden zo'n initiatief niet alleen van de grond kan tillen, ging ze op zoek naar deskundige ondersteu-

Lees verder op pagina 36



# Voortdurend contact wezenlijk voor interactief proces

*Interactieve gebiedsontwikkeling houdt idealiter in dat er een relatie ontstaat tussen overheid, private partijen en de bewonersvereniging. Als er te lang geen contact is, spelen de oude reflexen weer op en ontstaat wederzijds irritatie.*

**D**e gemeenteraden van Mook en Middelaar hebben hun colleges opdracht gegeven voor een proces van interactieve gebiedsontwikkeling in het Tussengebied Malden Molenhoek. Chapeau! De politiek maakt dus hard dat gebiedsontwikkeling geen zaak is van louter publieke en private partijen. Terecht wordt met zo'n raadsbesluit de particulier aangesproken om zijn kennis en betrokkenheid in te zetten; vraagstukken persoonlijk en authentiek te maken. De burger creëert kansen door het proces 'open' te houden, parallel te schakelen en nieuwe combinaties te maken. Je ziet deze beweging bij veel gemeenten. Maar voor bestuurders en beleidsmakelaars is zo'n opdracht geen sinecure. Hoe weet je dat je met de juiste mensen spreekt? Hoe voorkom je dat je speelbal wordt van verkeerde belangen? Hoe voorkom je dat je verkeerde verwachtingen wekt? Hoe kun je open in gesprek gaan en dan later toch weer je verantwoordelijkheid nemen bij de besluitvorming? Wat gaat de ambtelijke staf nu feitelijk doen? En hoe weet je of je voortgang boekt?

## Vertrouwen

Toen Bos en Kuil de draai maakte van actiegroep en protestpartij naar een proactieve organisatie, kreeg het bestuur vragen uit de achterban: 'of de burgers nu gingen heulen met de vijand?' Louter protesteren tegen besluiten van anderen is immers totaal iets anders dan met diezelfde partijen gaan meedenken! Alle vragen waarmee bestuurders en beleidsmakers nu worden geconfronteerd, kwamen de afgelopen periode ook bij de burgers op.

Gebiedsontwikkeling vergt een proces waarin de partijen niet alleen inhoudelijke standpunten innemen, maar bereid zijn oog te hebben voor de onderlinge relaties. Het innemen van een standpunt of het uitvoeren van een onderzoek helpt niet of nauwelijks bij het ontwikkelen van relaties. Daarvoor zijn ontmoetingen nodig, informele gesprekken, momenten van samenwerking. Kunnen de betrokkenen luisteren? Kunnen ze het opbrengen oog te hebben voor de belangen van de ander? Gebiedsontwikkeling is afhankelijk van competenties van de deelnemers. De competenties zullen ontwikkeld moeten worden. Maar hoe doe je dat? De vereniging heeft hulp gezocht bij intermediaire organisaties als Innonet, KNHM en Habiforum. Deze hebben verteld hoe de relatie tussen burgerorganisatie en overheid zich elders ontwikkelt en hebben advies uitgebracht over activiteiten en communicatie-uitingen van Bos en Kuil. Maar er komt een moment dat het praten over een nieuwe relatie met de gemeente niet meer helpt. Het moet er echt een keer van komen. Het vertrouwen moet groeien dat er echt samengewerkt kan worden.

## Geen contact

Maar de ambtelijke molens draaien langzaam. Na de raadsbesluiten verstrijkt ruim een halfjaar, waarin de gemeente werkt aan een plan van aanpak en op zoek gaat naar een externe adviseur. De wethouders nemen geen contact op met het burgerinitiatief zolang het proces niet georganiseerd is. De leden van Bos en Kuil vragen zich af of de gemeente wel in gesprek wil. →→

Wederzijds ontstaat irritatie. Oude reflexen krijgen ongemerkt weer de overhand: 'burgers zijn geen betrouwbare gesprekspartner' en 'de gemeente is niet echt geïnteresseerd in wat we te zeggen hebben'.

Veel beleidsmakers en bestuurders zullen de casus Bos en Kuil herkennen. Ze weten dat het doordrukken van een plan nauwelijks een optie is en dat 'een plan met draagvlak' wel het minste is om mee thuis te komen. Ze willen inspelen op bestaande gebiedskwaliteiten en geen weerstand en boosheid opwekken.

### Onvoldoende urgentie

Gebiedsontwikkeling vergt een aanpak met ondernemende groepen, met gemotiveerde mensen die willen bijdragen aan bepaalde ontwikkelingen. Omdat ze het belangrijk vinden, vanwege hun verbondenheid met het gebied, omdat het leidt tot een aantrekkelijk resultaat. Ondernemende groepen ontstaan niet achter de teken-tafel of de vergadertafel. Ze ontstaan doordat mensen toenadering tot elkaar zoeken en visies uitwisselen. Burgers, beleidsmakers en bestuurders hebben ondernemende groepen in de vroege fasen van gebiedsontwikkeling nodig. De erkenning dat het in gang zetten van

een proces een kwestie van vallen en opstaan is, helpt om anderen erbij te betrekken. In het geval Bos en Kuil is blijkbaar onvoldoende urgentie om de drie spelers echt met elkaar in gesprek te brengen. Te hopen valt dat, wanneer de urgentie wél wordt gevoeld, de hulp wordt ingeroepen van iemand met proceservaring. Iemand die begrijpt dat de nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling wordt gemaakt door de betrokkenen zelf, terwijl ze ook nieuwe vaardigheden ontwikkelen.

## Bos en Kuil vraagt zich af of de gemeente wel in gesprek wil.

Het zou de gemeenteraden van Heumen en Mook en Middelaar sieren wanneer ze binnenkort een tweede motie zouden aannemen. Een motie die aangeeft dat een interactief proces van gebiedsontwikkeling ook de ontwikkeling van een nieuwe werkpraktijk inhoudt. En daarvoor is tijd en geld nodig.

↑ Cees Anton de Vries, [cvr@lrweb.nl](mailto:cvr@lrweb.nl)

Vervolg van pagina 34

ning. Deze kwam van InnovatieNetwerk en Bureau Stroming, verenigd in Zandgenoten. In samenwerking met deze partijen ontstond een ontwikkelingsvisie voor het gebied, waarin zandwinning een belangrijke rol speelde. Niet als doel op zich, maar als kapitaalkrachtige drager van een nieuwe duurzame inrichting. De visie schetste letterlijk een wenkend perspectief, dat heeft geholpen de leden van de vereniging mee te krijgen in de nieuwe koers. En vervolgens om het initiatief te verbreden naar andere belanghebbenden. Bij het voeren van oriënterende gesprekken met belanghebbenden over duurzame inrichting van het gebied kreeg Bos en Kuil hulp van de Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij (KNHM).

### Breder draagvlak

In de *Startnotitie duurzame invulling Landgoed Bergzicht* die uit deze gesprekken voortvloeide, zijn niet alleen de uitgangspunten voor de inrichting van het gebied uitgewerkt, maar ook de samenwerking met alle belanghebbenden in een ontwikkelingsgericht, gefaseerd proces. Het gaat om een proces dat de kwaliteit van het gebied centraal stelt en waarbij verschillende betrokkenen elkaar succes gunnen. Om een werkproces waarin een concreet uitvoeringsgericht plan

wordt ontwikkeld dat door alle partijen haalbaar wordt geacht. En om een plan dat draagvlak heeft en dat nu werkelijk tot uitvoering komt. In het ontwikkelingsgerichte werkproces komt een scala aan belanghebbenden bijeen: grondeigenaren, agrariërs, burgers, projectontwikkelaars, gemeenten en provinciale ambtenaren, financiers, vakdeskundigen en wetenschappers. Daarnaast betreft de vereniging de eigen leden en andere bewoners via werkgroepen actief bij de gebiedsinrichting. Herstel van heggen in het gebied, uitzetten van 'ommetjes', thematische excursies, inrichting van een 'speeldernis' voor jongeren, het zijn allemaal voorbeelden van concrete betrokkenheid bij de inrichting van het gebied.

### Toetsen op kwaliteit

De externe partners (KNHM, InnovatieNetwerk, Bureau Stroming en nu ook Habiforum) hebben de startnotie tegen het licht gehouden. In de review is gekeken naar de kwaliteit van het initiatief. Is het initiatief duidelijk afgebakend; is de probleemstelling relevant en verankerd (speelt het probleem ook in bredere kring van belanghebbenden?); is de gewenste situatie voldoende precies aangegeven? Ook is getoetst op de kwaliteit van het beoogde proces. Is het proces functio-

neel? Is het haalbaar? Vervolgens zal de uitvoering kritisch worden gevolgd en worden getoetst op controleerbaarheid, vakkundigheid, betrouwbaarheid en logische consistentie. Het eindresultaat zal worden getoetst op adequaatheid (levert het een goede oplossing?) en validiteit (werkt het in de gegeven context?).

### Intergemeentelijke actie

Voor het managen van het ontwikkelingsproces zijn de bureaus Arcadis en Terra Incognita aangetrokken. Begin 2007 hebben InnovatieNetwerk en KNHM hun gevraagd een 'ondernemend gezelschap' te formeren dat de komende jaren gaat werken aan de ontwikkeling van het gebied tussen Malden en Molenhoek. In dezelfde periode werd een intergemeentelijke werkgroep opgericht, die bouwstenen aandroeg voor een nieuw bestemmingsplan en aanbevelingen deed voor de aanpak, een en ander in synergie met het initiatief van de adviesbureaus. Op 28 juni stelden de gemeenteraden de resultaten vast die de werkgroep heeft geboekt. De colleges kregen de opdracht samen met een initiatiefgroep van belanghebbenden verder te werken aan het gebiedsproces. En ook om een convenant te sluiten →→



Procesvoorstel voor gebiedsproces Tussengebied Malden-Molenhoek van Arcadis & Terra Incognita i.o.v. InnovatieNetwerk en KNHM.

# Cultuuromslag vergt tijd

**B**eide gemeenten hebben kortgeleden een projectleider benoemd. Binnenkort zullen ze een gezamenlijke intentieovereenkomst tekenen en een bureau aantrekken voor het mede ontwikkelen van een visie. 'Samen met de betrokken burgers en grondeigenaren gaan we een visie opstellen, zegt wethouder Gertjan Wienhoven (Mook en Middelaar). Nadrukkelijk stelt hij: 'Hoewel de eindverantwoordelijkheid bij de gemeentes ligt, zijn de colleges zich er terdege van bewust dat er een schat aan expertise en kennis in het gebied aanwezig is. Het is absoluut de intentie van de colleges om hiervan gebruik te maken.' De wethouder wijst er wel op dat alle partijen hun eigen rol en verantwoordelijkheden hebben. 'Gezien de conflicterende belangen in het gebied moet het echter voor iedereen duidelijk zijn dat in het eindtraject keuzes zullen worden gemaakt die niet voor iedereen ideaal zijn.' Hij streeft naar maximale openheid. 'Geen verborgen agenda's geen onderhandse afspraken met derden, maar een transparant proces. Ik zie mijn rol als die van een dirigent die iedereen de ruimte geeft, maar ook de grenzen aangeeft.'

### Vertraging

Volgens Jos van Bommel, raadslid in Mook en Middelaar, heeft het voortraject tijdens de ateliers bewezen dat par-

tijen met verschillende belangen in dat gebied kunnen samenwerken. 'Niet iedereen is er echter bij betrokken geweest. Dat is nu wel het doel. Als bepaalde partijen het laten afweten, heb je kans op langdurige bezwaarprocedures. Dit is een extra punt van aandacht voor de beide wethouders.'

Van Bommel onderkent dat het proces te langzaam verloopt. 'Daar zijn allerlei redenen voor: zieke ambtenaren, een nieuwe wethouder in Heumen. En misschien wel de belangrijkste: een cultuuromslag. Deze werkmethode vraagt om aanpassing en een andere manier van denken.'

Heumen zit midden in de overgang van de klassieke inspraak naar interactieve aanpak. Dat is een fikse opgave, zegt Harrie Joosten, raadslid in die gemeente én lid van Bos en Kuil. De uitspraken van Tom van Weert ('Een bureau dat in opdracht van de gemeenten werkt, komt dus niet in aanmerking') en Cees Anton de Vries ('Bos en Kuil vraagt zich af of de gemeente wel in gesprek wil') pareert hij met: 'Deze opmerkingen doen denken aan het verleden van Bos en Kuil als protestpartij. De leden willen nu meedenken en meedoen. Dat is ook het adagium van de gemeente Heumen.'

dat het de gemeenten mogelijk maakt goed samen te werken bij de ontwikkeling van het tussengebied. Het 'ondernemend gezelschap' is er niet gekomen; de wethouders zijn nu aan zet. Medio november 2007 gaven zij openheid van zaken over hun aanpak. Deze houdt in dat de colleges en de gemeenteraden de kaders stellen en belanghebbenden interactief de bouwstenen aanleveren. Dit proces begint en eindigt met een plenaire bijeenkomst, het 'echte werk' gebeurt in werkgroepen. Na de slotbijeenkomst verwerkt een extern bureau de 'bouwstenen' in scenario's en plannen waaruit de gemeentes kunnen kiezen.

### Inspraak

Een zwak punt van deze aanpak is dat het hier gaat om inspraak, niet van participatie. Voor het ontwikkelen van meer betrokkenheid en een groter draagvlak is dit niet voldoende. Dat vraagt om (interactieve) participatie van belanghebbenden en een brede maatschappelijke discussie. En het vraagt om een actieve rol van beide gemeenten als medebelanghebbenden. De gemeenten kunnen zich niet afzijdig houden in het interactieve proces. Een ander risico is kwaliteit. Het proces moet garant staan voor een goed resultaat: een ontwikkelplan dat kwaliteit heeft. Daarvoor heb je externe, onafhankelijke deskundigheid nodig. Onafhankelijkheid is essentieel. Een bureau dat in opdracht van de gemeenten werkt, komt dus niet in aanmerking. De wethouders hebben aangegeven dat participatie en kwaliteit ook hun uitgangspunten zijn. De planning is dat binnenkort een gemeentelijke projectleider wordt aangesteld, en dat nog deze maand een extern bureau met het proces aan de slag gaat. In complexe situaties is voor burgerinitiatieven een lange

adem nodig. Bos en Kuil is met hulp van anderen al vier jaar bezig, maar het feitelijke ontwikkelingsproces moet nog op stoom komen. Wordt vervolgd.

↑ **Tom van Weert, voorzitterbosenuil@xs4all.nl**

### Referenties

- *Blaauw, H. (2007) Van Molenhoek tot Malden, over historie en natuur. Heumen: Vereniging Bos en Kuil.*
  - *Blommestein, I. van (2002) Landgoed Bergzicht, Een Ruimtelijke Visie voor het Gebied tussen Malden en Molenhoek. Vught: Adviesbureau BRO.*
  - *Kok, Bastiaan (2002) Natuurlijk Grenzeloos. Nijmegen: Radboud Universiteit.*
  - *Oostendorp, Martijn (2002) Het landelijk gebied tussen Malden en Molenhoek als ecologische corridor voor fauna. Nijmegen: Radboud Universiteit.*
  - *Rozema, P. Hillebrand, H., Essen, E. van, Wit, H. de & Linge, J.M. van (2007) Van tussengebied naar centraal groen park. Sluit je aan! Den Bosch/Arnhem. Terra Incognita/Arcadis. www.heumen.nl. Nieuws (juni 2007). Vereniging Bos en Kuil (2006) Startnotitie Duurzame Invulling Landgoed Bergzicht. Arnhem: Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij.*
  - *Weert, Tom van & Cees Anton de Vries (2008) Gebiedsontwikkeling als sociale innovatie: een methodische benadering. In bewerking.*
  - *Van hoger hand naar verstedelijkt land (Planologiestudenten 2000). Nijmegen: Radboud Universiteit.*
- 'www.bosenkuil.nl*

### Websites

www.bosenkuil.nl  
 InnovatieNetwerk (www.innovatienetwerk.org)  
 Bureau Stroming (www.stroming.nl)  
 Zandgenoten (http://www.innovatienetwerk.org/nl/

concepten/view/39/Zandgenoten.html).  
 KNHM (www.knhm.nl)  
 Habiforum (www.habiforum.nl)\  
 Arcadis (www.arcadis.nl  
 www.speeldernis.nl



# De rol van ondersteuningsorganisaties

*Vereniging Bos en Kuil kreeg onder meer steun van de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij, een ideële organisatie die zich richt op verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.*

**H**oewel er veel belangstelling en waardering is voor initiatieven zoals die van Bos en Kuil, weten partijen er nog niet goed mee om te gaan. Dat is niet verwonderlijk, want veel burgerinitiatieven komen voort uit actiegroepen. De Vereniging Bos en Kuil maakte vanaf 2004 duidelijk een draai van actiegroep naar een proactieve vereniging. Dit heeft de achterdocht bij de buitenwereld echter niet weggenomen: hoe betrouwbaar is Bos en Kuil? En in hoeverre is er binnen de vereniging draagvlak voor het initiatief?

Een andere complicerende factor is dat bij burgerinitiatieven de inhoud centraal staat. Voor Bos en Kuil is dit het duurzaam openhouden van het gebied tussen Malden en Molenhoek. Bij overheden en instituties lijkt dit vaak andersom te liggen: de gestandaardiseerde werkwijze lijkt heilig en de kwaliteit van het resultaat van ondergeschikt belang. Ook in ons voorbeeld kwamen de gemeenten in eerste instantie met een 'standaard' procesvoorstel: de belanghebbenden mogen bouwstenen aandragen, de gemeenten komen terug met een inhoudelijk voorstel en vervolgens mag iedereen reageren. Zo worden de initiatiefnemers weer in de reactieve hoek geplaatst en komt er geen oplossing.

## Bruggenbouwer

Ondersteuningsorganisaties kunnen helpen bij het minder complex maken van de materie en het faciliteren van de processen. Ze kunnen een brugfunctie vervullen tussen initiatiefnemers, overheden en andere belanghebbenden, initiatiefnemers ondersteunen bij het vaststellen van de doelstellingen (richten) en de contacten met belanghebbenden (verbreden), en met kritische reflectie op de kwaliteit van het een en het ander. Zij kunnen ook kennis overdragen, bijvoorbeeld in de vorm van *good practices*, waarmee zij overheden en andere belanghebbenden helpen om burgerinitiatieven in te passen in bestaande praktijken. Deze inpassing is de cruciale stap in het slagen van het burgerinitiatief, het binden van alle belanghebbenden aan het initiatief. In deze casus gaven KNHM en InnovatieNetwerk bureau Arcadis opdracht



P. Koot en mw. L. Raaijmaker

tot het formeren van een ondernemend gezelschap. Het duale stelsel maakt het echter lastig om de wethouders hierbij te betrekken. Hierdoor namen zij niet deel aan het groeiproces tussen de belanghebbenden en is het daadwerkelijk binden van de belanghebbende partijen nog niet gelukt.

## Bij blijven

Om beter gebruik te kunnen maken van de onontgonnen kracht van burgerinitiatieven, is het zaak meer grip op het proces te krijgen. Welke methoden en oplossingen werken in de praktijk wel, welke niet? Door deze kennis continu (aan de praktijk) te toetsen en aan te passen, word je interessant als onafhankelijk partner. Als ondersteuningsorganisatie moeten we elkaar scherp houden en blijven werken aan kennisontwikkeling, bijvoorbeeld in de vorm van *good practices*. Kennisontwikkeling is geen doel op zich, maar dient vooral het succes van de ondersteunde burgerinitiatieven. Kwaliteit is daarbij de rode draad. Een burgerinitiatief kan nog zo goed zijn, maar als het uiteindelijke resultaat niet deugt, wat heb je dan als ondersteuningsorganisatie bereikt?

↑ **Pieter Rozema**, [P.R.Rozema@knhm.nl](mailto:P.R.Rozema@knhm.nl)