



Op weg naar een strategische Kennisagenda Maatschappelijke Potenties van Groen

Alterra-rapport 2309
ISSN 1566-7197

Frank Veeneklaas, Irini Salverda en Rosalie van Dam

Op weg naar een strategische Kennisagenda
Maatschappelijke Potenties van Groen

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader BO-onderzoeksprogramma Natuur, Landschap en Platteland,
thema Mens en Groen.
Projectcode BO-11-013-001

Op weg naar een strategische Kennisagenda Maatschappelijke Potenties van Groen

Frank Veeneklaas, Irini Salverda en Rosalie van Dam

Alterra-rapport 2309

Alterra, onderdeel van Wageningen UR
Wageningen, 2012

Referaat

Frank Veeneklaas, Irini Salverda en Rosalie van Dam, 2012. *Op weg naar een strategische Kennisagenda Maatschappelijke Potenties van Groen*. Wageningen, Alterra, Alterra-Rapport 2309. 120 blz.; 6 fig.; 9 tab.; 82 ref.

Dit rapport levert een bijdrage aan het invullen van de faciliterende rol die het ministerie van EL&I wil spelen bij de kennisverwerving en -verspreiding op het terrein Mens & Groen/Natuur. Het voorziet de te maken keuzen van argumenten op basis van een inventarisatie van eerder onderzoek, bijeengebracht in een *State of the Art* (Alterra-rapport 2198, 2011) en een analyse van zowel het 'inhoud-spoor' als het 'proces-spoor'. Het rapport geeft ook criteria voor prioritering van de kennisvragen, gezien van de verschillende overheidsverantwoordelijkheden.

Trefwoorden: Natuur, Landschap, Groen, Betrokkenheid, Burgerparticipatie, Burgerinitiatieven, Burgerkracht, Stadsgroen, Gezondheid, Jeugd.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2309

Wageningen, april 2012

Inhoud

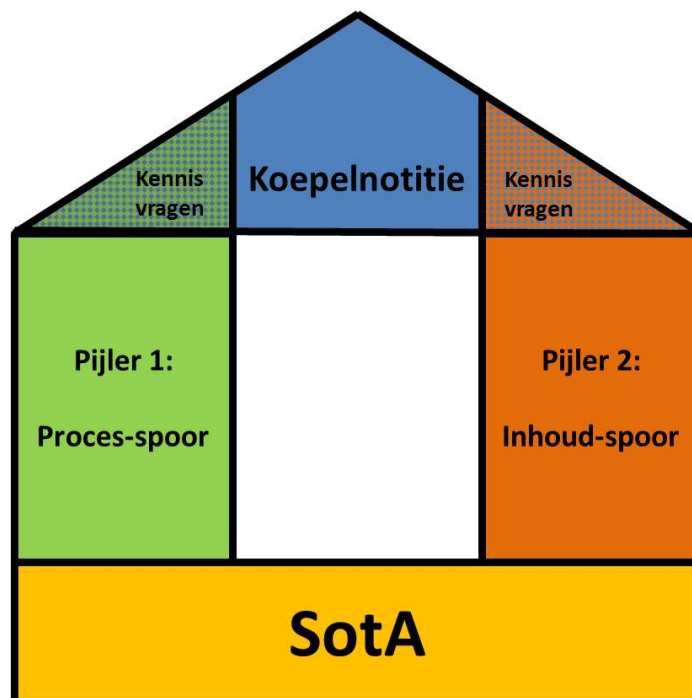
Samenvatting	7
DEEL I KOEPELNOTITIE MET DE KENNISVRAGEN	11
Inhoud	13
1 Inleiding	15
2 Maatschappelijke en beleidsmatige achtergrond van de Kennisagenda	17
3 Onderzoeksrichtingen voor het benutten van burgerkracht	21
3.1 Vormen van burgerkracht	21
3.2 Dilemma's overheid-burgers	23
3.3 Uitgangspunten bij een faciliterende overheid	26
4 Kennishiaten bij de opbrengsten van groen (en hoe erg is dat?)	33
4.1 De rol van objectieveerbare argumenten	33
4.2 Empirische kennis over de effecten van stedelijk groen en de effecten van Groen/Natuur op gezondheid en op jeugd	34
4.2.1 Groen in de stad	35
4.2.2 Natuur/groen en Gezondheid	38
4.2.3 Natuur/groen en Jeugd	41
4.3 Concluderend: onderzoekbaarheid, relevantie en efficiency-overwegingen	44
DEEL II BURGERKRACHT ZIEN EN BENUTTEN	
Een analyse van de verschuivende rollen en taken van burgers en overheden voor natuur en landschap	47
Inhoud	49
1 Leeswijzer voor deel II	51
2 Maatschappelijke ontwikkelingen	53
2.1 Maatschappelijke trends	53
2.2 Maatschappijvisies: grotere rol burgers in publiek domein	55
3 Beleidsmatige ontwikkelingen	57
3.1 Koerswijziging rijksbeleid: Meer burger, minder overheid	57
3.2 Beleidsopgave: Zoektocht naar het stimuleren en benutten van burgerkracht voor groen	62

4	Burgerkracht zien	65
4.1	Burgerinitiatief: Kenmerken, motieven en 'soorten' actieve burgers	65
4.2	Voorbeelden van burgerinitiatieven voor de groene leefomgeving	68
4.3	Kracht, effecten en betekenis van burgerinitiatieven	71
4.4	Relatie en samenwerking met overheden	73
5.	Burgerkracht stimuleren, ondersteunen en benutten	75
5.1	Experimenten, projecten en leertrajecten over hoe om te gaan met burgerkracht	75
5.1.1	Pilotproject EL&I voor facilitatie van vijf burgerinitiatieven	75
5.1.2	Hellendoorn in actie!	77
5.1.3	Proeftuin Zelfsturing/Aanpak zelfsturing gemeente Peel en Maas	80
5.1.4	Bewonersbudgetten/Vouchersystematiek	82
5.1.5	Wijkondernemingen	84
5.2	Algemene leerervaringen ten aanzien van hoe om te gaan met burgerkracht	84
5.3	Dilemma's bij het omgaan met burgerkracht	87
5.4	Ervaringskennis als bron	90
	Verwijzingen bij Deel II	91
DEEL III KENNISHIATEN BIJ DE OPBRENGSTEN VAN GROEN		
	Beschikbare en ontbrekende empirische kennis over de relatie Groen/Natuur en Gezondheid, Jeugd en de Stad	95
	Inhoud	97
1	Leeswijzer bij deel III	99
2	Groen in de stad	101
2.1	Recente vorderingen in het onderzoek	101
2.2	Potentiële opbrengsten en de mechanismen die daar bij werken	102
2.3	Dak- en gevelgroen en Stadslandbouw	105
3	Groen/natuur en gezondheid	107
3.1	Mechanismen	107
3.2	Nederlands empirisch onderzoek	109
3.3	Internationaal empirisch onderzoek	110
3.4	Beleidsrelevantie	110
4	Jeugd	113
4.1	Gezondheidswinst	113
4.2	Leerervaringen	114
4.3	Doorwerking in volwassenheid	115
4.4	Natuur- en Milieu-educatie en outdoor learning	115
	Verwijzingen bij Deel III	117

Samenvatting

Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ontwikkelt een strategische Kennisagenda op het terrein van de Maatschappelijke potenties van Groen. Achtergrond hierbij is dat er een heroverweging plaatsvindt van de verantwoordelijkheidsverdeling en overheidssturing. Het kabinet ziet op het gebied van het natuur- en landschapsbeleid een kleinere rol voor het Rijk en wil meer taken en verantwoordelijkheden decentraliseren naar provincies en gemeenten en naar bedrijven en burgers zelf. Het Rijk neemt wel internationale verantwoordelijkheid, waaronder Natura 2000, en wil op bepaalde gebieden, vooral bij de zgn. topsectoren, innovatie aanjagen, waarbij duurzaamheid een centraal issue is. Ook draagt het Rijk, in casu het ministerie van EL&I, zorg voor de instandhouding en ontwikkeling van de kennisinfrastructuur in het groene domein. Dit laatste laat nog veel keuzen open. Om maar wat te noemen: waar leggen we het accent? Op het genereren van nieuwe kennis? Op het verspreiden van bestaande kennis? Of op het faciliteren en bevorderen van kennisontwikkeling door de particuliere sector (burgers, bedrijven, ngo's)?

Dit rapport is bedoeld deze keuzen van argumenten te voorzien van informatie, feiten, analyse en resultaten die in het verleden zijn behaald. Het stoelt op een aantal in 2011 uitgevoerde onderzoeken, onder de projectnaam 'Maatschappelijke kant van het natuurbeleid'. Visueel kan het weergegeven worden als een bouwwerk met een fundament, twee muren ('pijlers') en een dak.



Relatie tussen de verschillende documenten die bouwstenen zijn voor de Kennisagenda Maatschappelijke potenties van groen van EL&I.

Ten eerste is een *State of the Art* opgesteld naar het beschikbare empirisch onderzoek naar de relatie Mens - Natuur/Groen (uitgebracht als Alterra-rapport 2198, 2011). Ten tweede zijn er twee notities opgesteld die als pijlers voor de koepelnotitie dienen. De ene notitie volgt het 'proces-spoor' en gaat in op de veranderende verantwoordelijkheden, rollen en taken van burgers en overheden en de gevolgen daarvan op de overheidssturing. Met speciale aandacht voor de rol die kennis daarbij speelt. De andere notitie volgt het 'inhoud-spoor'. Daar gaat het om de kennis die beschikbaar is, of juist ontbreekt, over de potentiële positieve effecten die groen en natuur kunnen hebben op het stedelijk leefklimaat, de volksgezondheid en de ontwikkeling bij kinderen. Beide notities zijn in dit rapport opgenomen als de delen II en III. In het eerste deel van dit rapport wordt een brug geslagen tussen het inhoud-spoor en het proces-spoor. Ook worden daar de kennisvragen geformuleerd en criteria aangedragen om tot keuzen te komen, zoals relevantie (inclusief de vraag voor wie?), onderzoekbaarheid en efficiency.

Deel I De brug tussen inhoud en proces en de kennisvragen

De brug tussen beide sporen is de constatering dat burgers niet zomaar in beweging komen voor hun groene leefomgeving. Zij hebben 'inhoudelijke' redenen die betrekking hebben op (hun relatie met) de natuur en het landschap. Burgers zijn gemotiveerd doordat zij zich betrokken en verantwoordelijk voelen voor natuur en landschap in hun leefomgeving. Hun drijfveren zijn bijvoorbeeld gebaseerd op overwegingen ten aanzien van ideologie, identiteit of onvrede met het bestaande groen (of het gebrek er aan) in hun omgeving. Vaak maken burgers in hun argumenten naar buiten toe gebruik van objectieve kennis en expertise om hun initiatieven of acties kracht bij te zetten. In de eerdergenoemde *State of the Art* is geïnventariseerd wat de stand van zaken is van deze kennis; een beknopte samenvatting daarvan vindt u in deel III van dit rapport.

Dit eerste deel geeft voor het proces-spoor drie onderzoeksrichtingen aan, met daarbij de relevantie van de kennisvragen voor de verschillende overheidsonderdelen: het Rijk in het algemeen, het Rijk, in het bijzonder EL&I en dan vooral de Kennisagenda Maatschappelijke potenties van Groen, en de gemeenten/provincies. De drie onderzoeksrichtingen zijn:

- Vormen van burgerkracht.
- Dilemma's bij de relatie tussen overheid en burgerkracht.
- Uitgangspunten voor het faciliteren van burgerkracht. Met als sub-vragen: (i) De rolverdeling voor de verschillende overheden bij het faciliteren van burgerkracht; (ii) Hoe burgerkracht het beste te faciliteren? en (iii) Op welke concrete manieren kan dit gebeuren?

Bij de kennisvragen op het inhoud-spoor is onderscheid gemaakt naar kennishiaten bij de opbrengsten van groen in het stedelijk gebied, voor de volksgezondheid en bij de jeugd. Daarbij is niet alleen gekeken naar de mate waarin kennis ontbreekt, maar ook hoe ernstig dit is voor beleidsvoering en dat laatste voor wie: de maatschappij, de overheid in zijn algemeenheid, de Rijksoverheid of EL&I in het bijzonder. Bovendien wordt bij de prioritering van de kennisvragen het criterium van efficiency betrokken, de vraag is of door bundeling, of op z'n minst door coördinatie, van onderzoek (door EL&I) onnodig dubbelwerk kan worden voorkomen en wielen niet steeds worden heruitgevonden.

Deel II Burgerkracht zien en benutten

Het tweede deel van dit rapport geeft een analyse van de verschuivende rollen en taken van burgers en overheden op het gebied natuur en landschap. De onderzoeksrichtingen zijn geordend aan de hand van drie hoofdonderwerpen, waarbinnen naar wens verder kan worden ingezoomd op sub-thema's. Dit doen we op basis van een analyse van verschuivende rollen en verantwoordelijkheden van burgers en overheden voor de groene leefomgeving. In mindere mate wordt aandacht besteed aan de rol van bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Wel kijken we naar de ondernemende burger.

Allereerst wordt een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, trends en maatschappijvisies geschetst die relevant zijn voor de relatie overheid-burger bij groen. Ingegaan wordt op de veranderende rollen van burgers

en overheid in de samenleving en de veranderende rol van kennis. Daarna behandelen we de beleidsmatige ontwikkelingen op dit vlak; beleid vanaf de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur tot nu passeert de revue. Daarna gaan we in op de potentie en betekenis van burgerkracht voor groen. Ten slotte kijken we naar verschillende experimenten, pilots en trajecten waarmee overheden proberen om deze burgerkracht te stimuleren, te ondersteunen en beter te benutten. Welke leerervaringen zijn hierover al beschikbaar?

Deel III Kennishiaten bij de opbrengsten van groen

Ook dit deel geeft een onderbouwing van de koepelnotitie in Deel I. Tegelijkertijd steunt het zelf weer op de in 2011 opgestelde *State of the Art* 'Empirisch onderzoek naar de relatie tussen Mens - Groen/Natuur' (Alterra-rapport 2198). Aan ervaringen met natuur en contact met groen worden veel positieve effecten toegedicht. In de *State of the Art* is geïnventariseerd in hoeverre deze effecten zijn gebaseerd op wetenschappelijk gefundeerd onderzoek. Kennishiaten worden gesignaleerd en bij de onderzoeksresultaten zijn methodische kanttekeningen geplaatst. Er is gekeken naar empirische onderzoeksresultaten uit het beleidsondersteunend onderzoek van LNV in de voorbije jaren, onderzoek in het kader van de WOt Natuur & Milieu, het Kennisbasisonderzoek van Wageningen UR en aanpalend onderzoek door andere kennisinstellingen en adviesraden. Ook de internationale literatuur is gescand op relevante kennis. Drie aspecten in de relatie Mens-Natuur/Groen worden uitgelicht:

- Groen in de stad
- Groen/natuur en gezondheid
- Groen/natuur en jeugd

Deze drie terreinen dekken niet het hele scala van maatschappelijke potenties van groen - zo ontbreekt de economische potentie van groen (bijv. via horeca-exploitatie) en ook het effect van groen in de binnenruimte - maar ze bestrijken wel een breed veld.

DEEL I

KOEPELNOTITIE MET DE KENNISVRAGEN

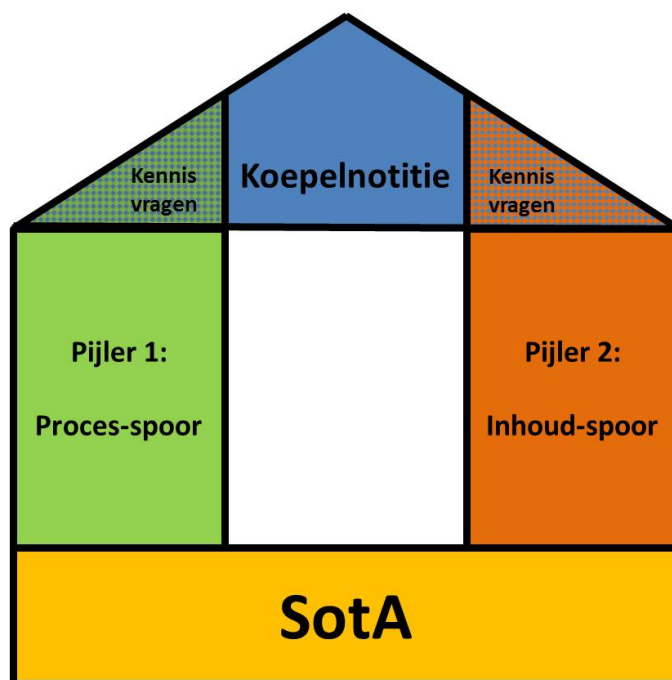
Inhoud

- 1 Inleiding
- 2 Maatschappelijke en beleidsmatige achtergrond van de Kennisagenda
- 3 Onderzoeksrichtingen voor het benutten van burgerkracht
 - 3.1 Vormen van burgerkracht
 - 3.2 Dilemma's overheid-burgers
 - 3.3 Uitgangspunten bij een faciliterende overheid
 - 3.4 Concluderend: Overlap en ordening van de onderzoeksrichtingen naar 'probleemhouder'
- 4 Kennishiaten bij de opbrengsten van groen (en hoe erg is dat?)
 - 4.1 De rol van objectieveerbare argumenten
 - 4.2 Empirische kennis over de effecten van stedelijk groen en de effecten van Groen/Natuur op gezondheid en op jeugd
 - 4.2.1 Groen in de stad
 - 4.2.2 Natuur/groen en Gezondheid
 - 4.2.3 Natuur/groen en Jeugd
 - 4.3 Concluderend: onderzoekbaarheid, relevantie en efficiency-overwegingen

1 Inleiding

Voor natuur en landschap is minder geld van de rijksoverheid beschikbaar. Bovendien spelen er fundamentele heroverwegingen bij de verantwoordelijkheidsverdeling en overheidssturing. Het kabinet ziet een kleinere rol voor het Rijk en wil meer taken en verantwoordelijkheden decentraliseren naar provincies en gemeenten en naar bedrijven en burgers zelf. Het Rijk neemt wel internationale verantwoordelijkheid, zoals op het gebied van Natura 2000, en wil op bepaalde gebieden, vooral bij de zg. topsectoren, innovatie aanjagen, waarbij duurzaamheid een centraal issue is. Ook draagt het Rijk, in casu het ministerie van EL&I, zorg voor de instandhouding en ontwikkeling van de kennisinfrastructuur in het groene domein. Dit laatste laat nog veel keuzen open. Om maar wat te noemen: waar leggen we het accent? Op het genereren van nieuwe kennis? Op het verspreiden van bestaande kennis? Of op het faciliteren en bevorderen van kennisontwikkeling door de particuliere sector (burgers, bedrijven, ngo's)?

Het kabinet wil dat burgers, ondernemers en andere maatschappelijke groepen hun medeverantwoordelijkheid voor het groen oppakken. Maar dan moet de overheid hen daar wel toe in staat te stellen. Niet door ze te vertellen hoe ze moeten beleven, hoe ze betrokken moeten zijn of hoe ze moeten ondernemen, daar gaan ze immers zelf over. Wat nodig lijkt is een nieuwe, meer faciliterende rol, waarbij overheden ruimte laten voor en ondersteuning bieden aan initiatieven van groepen en organisaties in de samenleving. Dan zouden bijvoorbeeld het faciliteren van het maatschappelijk debat, het emanciperen van groepen mensen in de samenleving door educatie en het scheppen van ruimte voor participatieve benaderingen en particulier initiatief logische stappen zijn. Hoe ziet die rol van faciliterende overheid eruit en welke veranderingen houdt dat in? EL&I wil de decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid vanuit systeemverantwoordelijkheid blijven ondersteunen en is daarvoor op zoek naar nieuwe sturingsconcepten. Hoe moet EL&I haar faciliterende rol gaan invullen en welk soort onderzoek kan helpen bij het goed invullen van deze rol, inclusief het betrekken van andere actoren?



Relatie tussen de verschillende documenten die bouwstenen zijn voor de Kennisagenda Maatschappelijke potenties van groen van EL&I.

Dit rapport is bedoeld deze keuzen van argumenten te voorzien op basis van informatie, feiten, analyse en resultaten behaald in het verleden. Het stoelt op een aantal in 2011 uitgevoerde onderzoeken, onder de projectnaam 'Maatschappelijke kant van het natuurbeleid'. Visueel kan het weergegeven worden als een bouwwerk met een fundament, twee muren ('pijlers') en een dak.

Ten eerste is een *State of the Art* opgesteld naar het beschikbare empirisch onderzoek naar de relatie Mens - Natuur/Groen (uitgebracht als Alterra-rapport 2198, 2011). Ten tweede zijn er twee notities opgesteld die als pijlers voor de koepelnotitie fungeren. De ene notitie volgt het 'proces-spoor' en gaat in op de veranderende verantwoordelijkheden, rollen en taken van burgers en overheden en de gevolgen daarvan op de overheidssturing. Met speciale aandacht voor de rol die kennis daarbij speelt. De andere notitie volgt het 'inhoud-spoor'. Daar gaat het om de kennis die beschikbaar is, of juist ontbreekt, over de potentiële positieve effecten die groen en natuur kunnen hebben op het stedelijk leefklimaat, de volksgezondheid en de ontwikkeling bij kinderen. Beide notities zijn in dit rapport opgenomen als de delen II en III.

De brug tussen beide sporen is de constatering dat burgers niet zomaar in beweging komen voor hun groene leefomgeving. Zij hebben 'inhoudelijke' redenen die betrekking hebben op (hun relatie met) de natuur en het landschap. Burgers zijn gemotiveerd doordat zij zich betrokken en verantwoordelijk voelen voor natuur en landschap in hun leefomgeving. Hun drijfveren zijn bijvoorbeeld gebaseerd op overwegingen ten aanzien van ideologie, identiteit of onvrede met het bestaande groen (of het gebrek er aan) in hun omgeving. Vaak maken burgers in hun argumenten naar buiten toe gebruik van objectieve kennis en expertise om hun initiatieven of acties kracht bij te zetten. In de eerdergenoemde *State of the Art* is geïnventariseerd wat de stand van zaken is van deze kennis; een beknopte samenvatting daarvan vindt u in deel III van dit rapport.

Parallel met deze studie is ten behoeve van het opstellen van de kennisagenda een peiling gehouden naar welke vragen leven onder decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Dit is gebeurd in twee Ronde Tafel-bijeenkomsten, één in juni 2011 en één in november van dat jaar. Naast EL&I en Wageningen UR namen vertegenwoordigers deel van Jantje Beton, Groenforum Nederland, Landschapsbeheer Nederland, Stichting Innovatie Recreatie & Ruimte, Dienst Landelijk Gebied, IPO/prov. Gelderland, de gemeenten Rotterdam en Utrecht, Greenwish, Natuurmonumenten, De 12 Landschappen, ANWB en Groenservice Zuid-Holland. Vragen en opmerkingen die deze bijeenkomsten opleverden zijn verspreid in de tekst van dit rapport, veelal in kaders, terug te vinden.

Ten slotte is binnen hetzelfde thema waarin dit onderzoek is uitgevoerd - 'Mens & Groen' - een conceptueel raamwerk ontwikkeld voor de relatie Mens - Groen/Natuur (zie vooral hoofdstuk 8 van de *State of the Art*). Dit raamwerk is overigens veel algemener toepasbaar dan op de genoemde relatie.

2 Maatschappelijke en beleidsmatige achtergrond van de Kennisagenda

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschuivende rollen en verantwoordelijkheden van overheden en burgers ten aanzien van natuur en landschap. In mindere mate wordt aandacht besteed aan de rol van bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Wel kijken we naar de ondernemende burger.

De 'Energieke samenleving'

In het eerste Signalenrapport (uit 2011) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schetst directeur Maarten Hajer de duurzaamheidsopgave in een veranderende politiek-bestuurlijke omgeving en een veranderende maatschappij. De Nederlandse samenleving is in vijftig jaar geëvolueerd naar een netwerksamenleving met mondige, autonome burgers en vernieuwende bedrijven - de energieke samenleving. De overheidsorganisatie past zich maar geleidelijk aan op deze nieuwe ontwikkelingen. Hij stelt de vraag centraal: Hoe kan de overheid de creativiteit en innovatiekracht van burgers en bedrijven beter benutten? Antwoorden zijn te vinden in het uitdragen van een motiverend perspectief (door de overheid), dynamische regelgeving en het continue willen leren van de maatschappij. Afgeleide vragen zijn: Welke rol spelen onderzoeksinstituten voor een overheid die het leren wil bevorderen? En: Vraagt de energieke samenleving om een aanpassing van onze onderzoeksagenda?

Hajer ontleent zijn voorbeelden vooral uit de hoek van het milieubeleid, het klimaatdebat en op terreinen als energie (besparing, vernieuwbare energie en decentrale opwekking), vervoer en stedelijke ontwikkeling. Natuur en landschap en het beleid ter zake, komen nauwelijks ter sprake. 'Vergroening' wordt in overdrachtelijke zin gebruikt (*green growth, biobased economy*), niet in de letterlijke zin als in onze *State of the Art* over de relatie Mens - Natuur/Groen. Toch zijn veel van zijn observaties ook op dat gebied relevant. Zoals deze: 'De samenleving is allerminst passief. De moderne samenleving is een energieke samenleving. Zij kent mondige, autonome burgers en vernieuwende bedrijven. Zo is er een grote groep burgers, boeren en bedrijven die wil handelen en veranderen. Ook veel gemeenten en instellingen willen zelf aan de gang. Zij vinden daarvoor evenwel onvoldoende aanknopingspunten in het nationale beleid. Daarnaast staan andere burgers, die juist heel sceptisch zijn over de noodzaak tot verandering. Het is een scepsis die vaak niet zozeer betrekking heeft op de noodzaak tot verandering zelf, maar die voortkomt uit een wantrouwen tegen overheidsinitiatieven in die richting en de gedachte dat die initiatieven hun eigen handelen zullen beperken.'

Behalve dat de samenleving verandert, is ook het overheid bezig zich op haar sturingsaanpak te bezinnen. Zo is gecentraliseerde besluitvorming over de oplossing van complexe problemen kwetsbaar. In de praktijk leidt zij vaak tot tunnelvisie, probleemverschuiving door partiële aanpak en uiteindelijk tot vertraging in het proces. Daardoor is het probleem vaak al veranderd op het moment dat er een afgewogen en afgestemd oordeel ligt. Als een overheid dan ook nog volstaat met het consulteren van een beperkte (want vertrouwde) groep stakeholders, dreigt het risico dat zij het innovatiepotentieel van de samenleving niet ontsluit. Bovendien zou het kunnen zijn dat de rest van de samenleving niet overweg kan met de gekozen oplossing. Niet zelden keert de samenleving zich zelfs tegen de gevonden oplossing die in de vertrouwde overlegcircuits nog zo veelbelovend leek. De samenleving is teleurgesteld in de overheid en de overheid vindt de samenleving onvoorspelbaar, terwijl haar eigen sturings- en proceslogica hier mede debet aan is.

De stelling van het PBL is dat bij de opkomst van 'de energieke samenleving' - een samenleving van mondige burgers en met een ongekeerde reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit - de overheid te weinig gebruik

maakt van de creativiteit en het leervermogen in die samenleving. De energieke samenleving stelt andere eisen aan overheden. Wil de overheid daarop een adequaat antwoord geven, dan moet ze haar sturingsfilosofie herzien. In de klassieke sturingsfilosofie wordt de toestand meestal in natuurwetenschappelijke termen gedefinieerd ('wat is er aan de hand?') en door ingenieurs van technologische oplossingen voorzien ('wat kunnen we eraan doen?'), die vervolgens door economen worden gewogen ('wat is doelmatig?'). In deze aanpak beschouwt de overheid de samenleving als 'object': de samenleving veroorzaakt problemen en moet daarom worden bijgestuurd. In de komende decennia zal het perspectief moeten kantelen.

De uitdaging ligt in het bieden van ruimte aan dynamiek, innovaties en experimenten en creatieve ideeën (een redelijk 'stuurloos' proces) binnen het kader van publieke, lange termijn doelstellingen. Dat laatste vereist ordening en borging van veelbelovende ideeën. De koppeling van grote problemen aan een incrementele aanpak betekent een verbluffende doorbraak in het denken en rechtvaardigt de benaming 'radicaal incrementalisme': radicaal in resultaat, incrementeel in de organisatie van het proces.

Radicaal incrementalisme

Dit concept van radicaal incrementalisme is interessant voor ons onderzoeksthema Maatschappelijke potenties van Groen. Het verbindt het dagelijks handelen van burgers, boeren, beheerders en ondernemingen met het rijksnatuurbeleid gericht op het publieke, lange termijn belang. Het verbindt daarmee ook veelomvattende problemen als mondiaal verlies aan biodiversiteit, het groeiend beslag van de wereldbevolking op natuurlijke hulpbronnen, voedselproductie versus natuur en de vervreemding van de stedeling van natuur, met de keuzen die consument, werknemer, beheerder en ondernemer maken in hun directe omgeving maken.

Met een duidelijke stellingname kan de overheid veel energie mobiliseren wanneer zij zich erop richt de grote publieke uitdagingen te koppelen aan de directe leefomgeving van de burger. Veel maatregelen verhogen de kwaliteit van die leefomgeving en zijn goed voor het milieu. Zo is in de afgelopen jaren gebleken dat veel mensen hun daken en gevels willen vergroenen (de gemeentelijke subsidies waren snel overtekend) omdat het binnenklimaat in hun huis er beter van wordt en op energie wordt bespaard. Het gaat om heel lokale, privé belangen, maar heeft gezamenlijk wel effect op de leefbaarheid van de buurt, bestrijding van het *urban heat island* verschijnsel en op de CO₂-uitstoot. Het denkkader van 'groene groei' kan wellicht uitgroeien tot een richtinggevend, verbindend verhaal dat ook medeoverheden kan inspireren.

Voor de (rijks)overheid betekent dit wel een breuk met het klassieke sturingsmodel. In tegenstelling tot bij dat model houdt de overheid bij een incrementele benadering wel grote doelen voor ogen maar verlaat zij zich niet op het Grote Gebaar. Ze legt meer nadruk op het losmaken van dynamiek, meer nadruk op leervermogen, meer nadruk op het gebruik van dynamische regelsystemen. Dynamiek op alle niveaus van het systeem, van lokaal tot mondiaal. Meer alternatieve handelingsopties creëren, meer gebruikmaken van slimme infrastructuur die kan worden bijgesteld, meer erkenning van onzekerheden over de toekomstige ontwikkeling in termen van groei en behoeften en dus minder nadruk op infrastructuur die maar voor één doel bruikbaar is. In een radicale versie van het incrementalisme stuurt de overheid veel gericht in het proces zodat de vele kleine stapjes leiden tot een groot resultaat. En dit radicaal incrementalisme - en dit is voor het thema Mens en Groen cruciaal - redeneert altijd vanuit de directe leefomgeving van burgers en bedrijven. Dat betekent dat de oude hiërarchische sturing plaatsmaakt voor een horizontale en open vorm van sturing, in een wereld van samenwerking en concurrentie, wederzijds leren en een competitie van ontwerpen en discoursen. De samenleving die voortdurend op zoek is naar wat werkt, volgens een proces van 'trial & error'. Ook grote opdrachten zijn te realiseren via de wegen der geleidelijkheid.

De *State of the Art* geeft tal van voorbeelden waar maatschappelijke creativiteit leidt tot nieuwe arrangementen en nieuwe verbindingen tussen de burger of de ondernemer en groen & natuur. Van stadslandbouw tot groene speeltuinen, van groene daken tot adoptie van landschappen, etc. Aan creatieve koplopers dus geen gebrek. Maar de innovatie stukt vaak bij de veralgemenisering van vernieuwing, bij de verspreiding van ideeën, bij de

vermarkting. Deze fase noemt het PBL *The Valley of Death*, de vallei des doods: de moeilijk overbrugbare kloof tussen uitvindingen en de vermarkting ervan in nieuwe producten. Het hoeft hierbij niet alleen te gaan om nieuw producten of technieken, maar ook om nieuwe arrangementen en initiatieven die na enige tijd verzanden. Nu is het geenszins het doel om alles in eeuwigheid te laten doorgaan, maar opgedane ervaringen en geleerde lessen kunnen wel breder verspreid en toegepast worden. Hier ligt voor de overheid een kans deze vorm van vernieuwing te ondersteunen.

Het proces van digitalisering kan een strategie van radicaal incrementalisme ondersteunen. Er zijn nu ongekende mogelijkheden om informatie inzichtelijk en tijdig beschikbaar te krijgen. Digitalisering voedt zo de oplossingscapaciteit van de energieke samenleving. Neem het verschijnsel 'crowd sourcing': een ontwikkeling waarbij organisaties (overheid, bedrijven, instituten) of personen gebruikmaken van de kennis en ervaring van een grote groep mensen, zoals professionals, vrijwilligers of geïnteresseerden, voor bijvoorbeeld beleidsvorming en onderzoek. De gedachte hierachter is dat de samenleving veel effectiever zou kunnen opereren door haar eigen denkracht en creativiteit te mobiliseren. We kennen het uit het dagelijks leven: voor veel vragen vinden we tegenwoordig een oplossing door ze in een 'cloud' te zetten: een vraagbaak op een internetplatform. Innovatiestrategieën floreren bij de gratie van 'open source'-systemen: geef velen toegang en laat hen meedenken, mee ontwikkelen.

Belangrijke voorwaarden om de kennis van het publiek succesvol te kunnen gebruiken, zijn een zekere mate van diversiteit in meningen, onafhankelijkheid van meningsvorming, betrokkenheid van decentrale kennis, en een mechanisme om de veelheid aan meningen te verwerken. Dit verwerkingsmechanisme is cruciaal. Juist het bieden van zo'n mechanisme kan een belangrijke taak zijn voor een overheid die initiatieven en ideeën van onderaf een plaats wil geven. Wageningen UR kan in het BO-onderzoek hierbij een rol spelen. De zojuist afgeronde *State of the Art* van onderzoek naar de relatie Mens - Natuur&Groen kan worden gezien als een eerste stap.

Big Society

Deze maatschappijvisie en de discussies hierover passen binnen een maatschappelijke transitie die plaatsvindt binnen de Westerse wereld als geheel. In Groot-Brittannië wordt het verwoord in het concept 'Big Society'. Phillip Blond, oprichter van invloedrijke denktank ResPublica, is geestelijk vader van de Big Society, een concept waarin de maatschappij draait om burgerlijke participatie, sociale verbanden en distributie van politieke macht en economisch eigendom (sociaal kapitaal). Dit concept is gebaseerd op het idee dat steeds meer mensen geloven in de gemeenschap in plaats van het individualisme en dat sociale ondernemingen beter in staat zijn tot het bieden van oplossingen voor sociale problemen dan de staat. Daarnaast moeten lokale gemeenschappen het recht krijgen om eigenaar te worden van publieke voorzieningen.

Het essay *Burgerkracht* van het Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) bouwt voort op het gedachtengoed van Blond. Het essay gaat in op de hervorming van de verzorgingsstaat in Nederland en hoe we daarin een nieuw evenwicht zoeken naar wat de *civil society* op eigen kracht kan regelen en waar zorg en ondersteuning van de overheid onontbeerlijk is. Dat debat wordt al langer dan vandaag gevoerd. Nieuw is dat het daarbij de laatste tijd om veel meer gaat dan een moreel appèl op burgers om 'meer verantwoordelijkheid te nemen'. Het gaat tegenwoordig niet meer alleen om wenselijk gedrag van burgers, maar ook om wenselijk gedrag van instituties en overheden. Het probleem is immers niet zozeer dat er te weinig kracht is bij burgers en in de samenleving zit, het probleem is veeleer dat we de institutionele orde in onze samenleving zo hebben georganiseerd dat deze de krachten van burgers eerder hindert dan bevordert. Daarom gaat het debat niet alleen om burgerkracht, maar ook om het heruitvinden van institutionele en professionele dienstbaarheid.

Uit onderzoek van Motivaction en De Volkskrant (2011) blijkt dat de steun van de Nederlandse bevolking voor een kabinetskoers die uitgaat van zelfredzame burgers flink is toegenomen. De steun voor dit kabinet, dat meer in overeenstemming is met de tijdgeest, ligt tweemaal zo hoog als voor het kabinet-Balkenende II.

Voorstanders van het grotere beroep op de zelfredzaamheid van burgers (43% van alle Nederlanders) hebben daarvoor verschillende motieven. Een aanzienlijk deel van hen ziet het als een ideaal dat burgers worden gestimuleerd meer regie over hun leven te nemen. Een ander deel vindt dat te veel burgers misbruik maken van overheidsvoorzieningen. Ook de onbetaalbaarheid van de overheidsvoorzieningen op langere termijn vormt een belangrijke reden om meer verantwoordelijkheid bij burgers te leggen. De bereidheid meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, verschilt wel per beleidsterrein.

Alle reden dus om na te gaan hoe het staat met de burgerinitiatieven en de burgerparticipatie op het gebied van de (groene) leefomgeving. In de eerdergenoemde *State of the Art* zijn hier twee hoofdstukken aan gewijd: één over betrokkenheid en één over coproductie. Met dit laatste wordt bedoeld op gezamenlijk - overheid en particuliere partijen - maken en uitvoeren van natuur- en landschapsbeleid. In een bijlage bij deel II zijn diverse projecten en programma's in Nederland waarin burgerparticipatie en burgerinitiatief een rol spelen geïnventariseerd (ook buiten EL&I). In de notitie *Burgerkracht zien en benutten*, zie deel II van dit rapport, zijn dergelijke pilots, experimenten en projecten nog eens nader onder de loep genomen en in verband gebracht met de kennisopgave. Ook bestaande leerervaringen over kenmerken, soorten, betekenis en kracht van burgerinitiatieven zijn gerelateerd aan de kennisopgave. De onderzoeksrichtingen en kennisvragen die we op basis van deze analyse hebben geformuleerd, vindt u in de volgende hoofdstuk.

3 **Onderzoeksrichtingen voor het benutten van burgerkracht**

In dit hoofdstuk geven we op basis van de analyse in deel II van dit rapport richtingen aan voor relevant en gewenst onderzoek over het herdefiniëren van rollen en verantwoordelijkheden van burgers en overheden ten aanzien van de groene leefomgeving, en over hun onderlinge relatie en samenwerking.

Bij deze kennisopgave onderscheiden we de volgende **drie hoofdonderwerpen**, waarbinnen naar wens verder kan worden ingezoomd op sub-thema's:

- Vormen van burgerkracht
- Dilemma's bij de relatie overheid-burgers
- Uitgangspunten bij een faciliterende overheid

Aan het slot van deze hoofdstuk wordt voor deze onderzoeksrichtingen en de bijbehorende hoofdvragen de overlap tussen en ordening naar een aantal 'probleemhouders' aangegeven. In een samenvattende tabel geven we aan welke onderzoeksrichtingen en (hoofd)vragen relevant zijn voor lagere overheden, het Rijk of specifiek voor EL&I, of beter gezegd het EL&I beleidsthema Maatschappelijke potenties van Groen.

3.1 Vormen van burgerkracht

Burgers kunnen verschillende soorten rollen en bijdragen leveren aan maatschappelijke doelen zoals de groene leefomgeving. Er is al redelijk wat onderzoek verricht om deze burgerkracht in beeld te brengen, om beter te snappen wat die burgerkracht inhoudt. Er is bijvoorbeeld gekeken naar soorten rollen en bijdragen, motivaties en strategieën van burgers en naar de samenwerking of allianties die burgers aangaan. Gezien de huidige economische en politieke wind, zijn een aantal rollen en motivaties van burgerinitiatieven extra relevant om nader te onderzoeken, namelijk de gedreven burger, de ondernemende burger, de innovatieve burger en de communicatieve burger. Deze invalshoeken van burgerkracht spelen binnen alle maatschappelijke domeinen waar burgers een grotere rol op zich nemen: binnen de zorg, de energievoorziening, de wijkaanpak, educatie en ook voor de groene leefomgeving. Bovendien is kennis over deze aspecten van burgerkracht relevant voor alle overheidslagen. Voor de Kennisagenda Maatschappelijke potenties van groen van EL&I is het de uitdaging om hierover te leren van en samen te werken met andere overheden en andere departementen, en om specifieke vragen en kennis voor het groene domein te achterhalen en in te brengen in de gezamenlijke lopende discussies.

Hoofdvraag I: Welke rol en bijdragen kunnen en willen gedreven, ondernemende, innovatieve en communicatieve burgerinitiatieven spelen voor c.q. leveren aan de groene leefomgeving?

De gedreven burger

In het analyseren van de motieven van burgerinitiatieven wordt veelal naar het cognitieve gekeken (naar redenen, aanleidingen en belangen), en is er relatief weinig aandacht voor gevoel, passie, zingeving en emotie. Juist die passie en gedrevenheid zorgen ervoor dat initiatiefnemers slagen. Het is een noodzakelijke factor, geen optionele. Het gaat hier om passie als kracht om samen iets voor elkaar te krijgen.

Vragen: Hoe steekt deze passie en gedrevenheid in elkaar bij burgerinitiatieven voor de groene leefomgeving, en hoe verhoudt dit zich tot hoe men zich organiseert (organisatiecultuur, informele en persoonlijke werkwijze, aangaan van allianties etc.)?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- De ingang naar natuur is steeds meer beleving. Er is een trend naar Disneyficering: symbolen ontwikkelen die emotie oproepen. Anders kijken: niet meer vanuit natuurbelden, maar vanuit emotie. Ook in NME ligt het accent minder op kennisoverdracht en meer op beleven, in schooltuinen of kinderboerderijen.

De ondernemende burger

Steeds meer burgerinitiatieven leunen (financieel) niet zo zwaar meer op de overheid of richten zich meer op het al dan niet lokale bedrijfsleven. Zij kunnen gezien worden als sociale of culturele ondernemingen omdat zij maatschappelijke problemen op een ondernemende manier willen aanpakken. Deze burgerinitiatieven hebben als primair doel het realiseren van maatschappelijke winst door ondernemerschap. Een voorbeeld binnen de wijkaanpak is een wijkonderneming van bewoners in een buurt. Ook voor energievoorziening ontstaan ondernemingen van burgers of bewoners in buurten.

Vragen: Welke voorbeelden kennen we van sociaal cultureel ondernemerschap in de groene leefomgeving? Hoe werken deze initiatieven van burgers, hoe functioneren ze, welke soorten kapitaal worden aangeboord en benut en welke maatschappelijke winst wordt er behaald? Wat kunnen we hier leren van maatschappelijk ondernemerschap door burgers in andere domeinen? Zoals van het concept van de wijkonderneming (à la de Engelse trusts)?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Wat is er meer mogelijk naast vrijwilligerswerk? Er is behoefte aan nieuwe vormen, bijv. burgers zelf delen natuur in beheer geven.

De innovatieve burger

Burgerinitiatieven worden steeds vaker als sociale innovatie opgevat. Sociale innovatie is een belangrijk opkomend thema op de nationale beleidsagenda en binnen de Europese Innovatie Agenda. Burgerinitiatieven zijn niet gebonden aan instituties en de bijbehorende formele procedures, en kunnen daarom creatiever en autonomer handelen; dat stelt hen in staat om onconventionele oplossingen te bedenken.

Vragen: Hoe dragen burgerinitiatieven bij aan innovatie binnen maatschappelijke thema's als voedsel, duurzaamheid, leefbaarheid en andere domeinen die raken aan de groene leefomgeving? Welke interactie of samenwerking gaan burgergroepen daarbij aan met andere burgernetwerken, het bedrijfsleven, overheden of maatschappelijke organisaties?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Wie zijn de voorlopers op het gebied van burgerparticipatie, wie zijn het meest innovatief? Waar moet je (à la topsectorenbeleid) in investeren om het meeste effect te scoren?
- Welke experimenteer-ruimte en spelregels zijn nodig voor groene innovatie? Idee om een huis te bouwen van levend materiaal past nu niet in de bouwverordening, terwijl het vanuit het *cradle-to-cradle* perspectief heel positief zou werken.

De communicatieve burger

Het web 2.0 maakt *many-to-many* communicatie mogelijk. Deze rechtstreekse onderlinge communicatie binnen grote groepen mensen opent nieuwe mogelijkheden voor belangenbehartiging, PR, participatie, dialoog, opinievorming, mobilisatie etc. Zo biedt web 2.0 belangrijke hulpmiddelen om voelhorens uit te zetten en te luisteren naar de samenleving. Ook biedt web 2.0 kansen om allianties aan te gaan die voorheen veel lastiger te organiseren waren. Met sociale media worden mensen aan initiatiefnemers en initiatieven gebonden en worden ze gemobiliseerd. Met *crowd sourcing* wordt een breed publiek direct bij de processen van organisaties betrokken. Mensen gaan met elkaar samenwerken, hetgeen leidt tot nieuwe informele samenwerkingsstructuren, mensen die elkaar voorheen niet kenden, vinden elkaar rond maatschappelijk initiatief.

Vanuit EL&I is aangegeven dat sociale media in dit verband relevant zijn maar geen apart hoofdonderwerp voor de Kennisagenda vormt, mogelijk wel een instrument bij beleidsvoering.

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Hoe kunnen we *crowd sourcing* inzetten om goede input van burgers te krijgen over coproductie/co-creatie?
- Behoeftte om vragen voor bijdragen in natura (klusjes) en het aanbod van mensen die dat ad hoc willen leveren beter te organiseren. Groen als ontmoetingsplek kan daar bij helpen, maar wellicht ook digitale *incentives* als er voldoende maatschappelijke bereidheid is om klussen te doen.

3.2 Dilemma's overheid-burgers

Om als overheid goed met burgerkracht om te kunnen gaan is het relevant om goed inzicht te hebben in dilemma's rondom onderwerpen als representativiteit, gelijkheid, schaalniveau, continuïteit, etc.

Overheidssturing en zelfsturing door burgers verschillen fundamenteel in hoe tegen dergelijke 'waarden' en principes wordt aangekeken of hoe ermee wordt omgegaan.

Dergelijke dilemma's spelen in alle maatschappelijke domeinen en bij alle overheidslagen. Hierbij kan EL&I dus leren van kennis en ervaring die in andere domeinen en bij andere overheidslagen reeds opgedaan is. Bijvoorbeeld door BZK, VNG en gemeenten in het kader van de wijkaanpak. Ook kan worden aangehaakt bij onderzoek en experimenten die momenteel door deze en andere partijen worden uitgezet, denk bijvoorbeeld aan het traject dat rondom de Agenda Hedendaags Actief Burgerschap wordt uitgezet. Aan de andere kant zijn er ook specifieke dilemma's en weerbarstigheden binnen het groene domein. Deze opsporen en inzichtelijk maken, kan helpen bij het goed omgaan met burgerkracht door overheden ten aanzien van de groene leefomgeving.

Hoofdvraag II: Hoe kan binnen het groene domein het beste worden omgegaan met dilemma's tussen burgerkracht en overheidsbeleid, zoals spanning rondom representativiteit, schaalniveau, continuïteit en emotie?

Algemeen belang - individueel belang

Een belangrijk dilemma voor overheden is het aspect van representativiteit. Voor overheden is het van belang dat initiatieven wensen en ideeën representeren van de hele gemeenschap of dat ze in ieder geval groot draagvlak hebben onder de gemeenschap. In onderzoek zou meer aandacht kunnen uitgaan naar de representativiteit van burgerinitiatieven.

Vragen: In hoeverre representeert een burgerinitiatief de gehele (lokale) bevolking? Hoe moet je als overheid omgaan met het risico dat vooral ‘goed gebekte’ burgers meedoen en hoe ga je om met de groep afzijdige burgers?

Dit dilemma heeft ook te maken met het feit dat overheden willen dat initiatieven bijdragen aan het algemeen belang en niet alleen gericht zijn op individuele belangen van een kleine groep mensen. Burgerinitiatieven richten zich vaak op een mix van al dan niet lokale maatschappelijke belangen en individuele belangen. Soms gaat het om het belang van een relatief kleine groep burgers. Vaak zoeken ze expliciet draagvlak onder de (lokale) bevolking.

Vragen: In hoeverre zijn verschillende groepen burgers betrokken bij burgerinitiatieven in de groene leefomgeving? In hoeverre levert dit problemen op (en voor wie)? In hoeverre moeten hier vanuit democratisch oogpunt eisen of voorwaarden aan burgerinitiatieven worden gesteld?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met ‘het veld’:

- Er is behoefte aan instrumenten die helpen om verschillende belangen inzichtelijk te maken en tegen elkaar te kunnen afwegen.
- Balans tussen belangen (natuur, recreatie en landbouw) bij een gebiedsbenadering. Kennisvraag: Afwegingskaders ontwikkelen, zoals Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) of Multicriteria Analyse (MCA).

Hoog schaalniveau - laag schaalniveau

Een ander dilemma heeft te maken met dat er verschillende belangen op verschillende schaalniveaus worden nagestreefd. Wat nader onderzocht zou moeten worden, is hoe burgerinitiatieven op lokaal en regionaal schaalniveau zich verhouden tot een maatschappelijk belang (bijv. groen) dat op een hoger schaalniveau door de overheid wordt voorgestaan.

Initiatiefnemers in het groene domein zetten zich vaak in voor lokaal groen, voor het groen in hun directe leefomgeving. De betrokkenen bij het burgerinitiatief voelen zich persoonlijk verbonden bij dit groen of vinden het belangrijk om deze specifieke waarden te behouden voor de identiteit van hun streek. Overheden beogen meestal verbinding en samenhang tussen natuurgebieden op hoger schaalniveau te realiseren.

Vragen: Zijn verbinding en samenhang van natuur op een hoog schaalniveau zaken waar burgerinitiatieven in willen of kunnen voorzien? Is dat iets waar natuur- en landschapsorganisaties of overheden moeten inspringen, of toch niet?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met ‘het veld’:

- Van object naar middelbenadering. Meer regels stellen op doel (en het te bepalen resultaat) dan op vorm. Vraagt een niveau hoger van kijken.

Continuïteit - Tijdelijkheid

Voor overheden is het bij het besteden van gemeenschapsgeld van groot belang om een gemaakte keuze te kunnen verantwoorden. Daarom is het voor overheden belangrijk dat burgerinitiatieven continuïteit laten zien. Bij het faciliteren van initiatieven bestaat vaak de wens dat de initiatieven voor langere tijd blijven bestaan. En dat initiatieven op andere plekken worden ‘uitgerold’ of dat initiatieven worden opgeschaald. Dit geldt voor alle

maatschappelijke terreinen waar burgers een grotere rol spelen. Maar zeker ook voor het groene domein, aangezien voor natuur (naast samenhang op hoger schaalniveau) duurzaamheid en aandacht voor de lange termijn van belang is. Ook omdat negatieve ontwikkelingen veelal niet eenvoudig ongedaan zijn te maken. Er is vaak angst dat burgerinitiatieven kortdurend zijn. Maar eigenlijk is er nog weinig zicht op hoe het is met de continuïteit van groene burgerinitiatieven. Wellicht dat het voor hen ophoudt als het doel min of meer is bereikt of als de energie eruit is of de trekker ermee stopt. Maar het zou ook kunnen zijn dat juist vanwege de persoonlijke gedrevenheid initiatiefnemers niet zo gauw zullen loslaten. En ook al stopt het initiatief, de betrokkenheid en bijdragen vanuit burgers kunnen in bepaalde mate en vorm blijven bestaan. Het zou zich bijvoorbeeld kunnen uiten in andere initiatieven of juist in immateriële bagage zoals empowerment die in andere situaties weer kan worden ingezet.

Vragen: Hoe staan burgerinitiatieven ten aanzien van de groene leefomgeving tegenover de continuïteit van hun initiatief? In hoeverre kan met dit eventuele dilemma worden omgegaan?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Het dilemma tussen vrijwilligersbijdragen die vaak kortdurend zijn (en steeds incidenteler worden) en de behoefte aan langdurig beheer (en enige zekerheid daarover).
- Wat blijft er van het vrijwilligerswerk over als de overheid zich terugtrekt? Geld is smeermiddel, er is 'koffiegeld' nodig. Als de banen van professionals die vrijwilligers aansturen weg zijn, ben je ook de vrijwilligers kwijt.
- Vrijwilligerswerk is vooral goed voor draagvlak, het bespaart nauwelijks kosten; een loonwerkersbedrijf doet het goedkoper.

Emotie – Ratio

Vanuit waarden als algemeen belang, representativiteit en gelijkheid heeft de overheid het primaat gelegd bij 'rationeel' en 'objectief' afwegen en handelen. Bekende bestuurskundigen zoals Newman zijn echter van mening dat de voornaamste opgave waar de overheid voor staat, niet zozeer is dat ambtenaren hun werk meer efficiënt doen, maar dat hun handelen menselijker wordt.

Juist ten aanzien van natuur kunnen de gemoederen hoog oplopen. De betekenis van natuur voor burgers ligt dichtbij het gebruik en de beleving ervan in het dagelijks leven. Daarmee raakt het emoties die dicht tegen identiteit en zingeving aanliggen. Professionals en beleid benaderen natuur anders, rationeler, technocratischer (vooral vanuit de ecologie!). Toch is deze benaderingswijze vaak ook op ideologie en zingeving gestoeld. Het inzien van deze verschillende ziens- en benaderingswijzen, het omgaan met deze verschillen en het zoeken naar gemeenschappelijkheid vergt veel van het communicatieve en empathische vermogen van beleid en professionals, willen ze succesvol met burgerinitiatieven in het groen domein kunnen omgaan.

Het is interessant te onderzoeken welke rol emotie speelt, zowel bij burgerinitiatieven of burgerverzet als bij overheden en professionals, die nu een stap terug moeten doen binnen het publieke domein dat voorheen hun terrein was. In het verlengde van deze vraag liggen interessante thema's op bestuurskundig en communicatief vlak.

Vragen: Want hoe kan het beste omgegaan worden met emoties binnen de onderlinge verhoudingen en bij toenemende samenwerking tussen burgers en overheid in het groene domein? Hoe kunnen gevoelens en emoties op een constructieve en succesvolle wijze benoemd en gehanteerd worden?

Formeel – Informeel

Als gevolg van verschillende waarden en uitgangspunten werken burgerinitiatieven en overheden in verschillende 'systemen'. Zwart-wit gezegd werken overheden vanuit formaliteit: verwachtingen, afspraken en resultaten voor de lange termijn worden van te voren bepaald en (op papier) vastgelegd, keuzes moeten via bureaucratie worden verantwoord, onderlinge relaties zijn zakelijk en organisaties zijn verantwoordelijk. Burgerinitiatieven werken veel meer vanuit informaliteit: afspraken en omgangsvormen zijn impliciet, acties spontaan, er wordt pragmatisch gehandeld, kansen worden gepakt die het moment aandient, onderlinge relaties zijn persoonlijk en mensen zijn zelf verantwoordelijk voor hun handelen. Veel succesvolle burgerinitiatieven werken zelf vaak op zo'n informele wijze, maar naar buiten toe wordt vaak de formele organisatievorm gepresenteerd. Dit onderscheid tussen een informele en formele werkwijze geldt voor het brede maatschappelijke terrein waar burgerinitiatieven en overheden elkaar tegenkomen. Voor zover inzichtelijk zitten daar geen aspecten aan die specifiek voor het groene domein gelden.

Vragen: Hoe kunnen overheden hun formele werkwijze toegankelijker maken voor de meer informele werkwijze van burgerinitiatieven? Hoe kunnen overheden zich flexibeler en opener opstellen zodat beter kan worden aangesloten bij de informele dynamiek van burgerinitiatieven? In hoeverre kunnen overheden (en burgerinitiatieven) de brug slaan tussen de verschillende organisatie- en werkwijze?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Hoe beloon je als gemeente de bijdrage van burgers aan publiek groen? Hoeft niet zozeer of maar ten dele financieel te zijn.

3.3 Uitgangspunten bij een faciliterende overheid

Hoe kunnen overheden burgerkracht het beste faciliteren? Kennis hierover is relevant voor alle overheidslagen en binnen meerdere maatschappelijke domeinen. Voor de Kennisagenda Maatschappelijke potenties van groen van EL&I is het de uitdaging om hierover te leren van en samen te werken met andere overheden en andere departementen, en om specifieke vragen en kennis voor het groene domein te achterhalen en in te brengen in de gezamenlijke lopende discussies.

Deze laatste onderzoeksrichting valt uiteen in drie hoofdvragen. De eerste vraag gaat over de rolverdeling tussen overheidslagen bij het faciliteren van burgerkracht voor de groene leefomgeving. De tweede vraag gaat over hoe lagere overheden het beste burgerkracht concreet kunnen faciliteren en wat zij daarbij nodig hebben vanuit het Rijk of specifiek vanuit EL&I. De derde vraag gaat over welke concrete mogelijkheden en middelen lagere overheden, het Rijk en specifiek EL&I hiervoor zouden kunnen inzetten.

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Er is behoefte aan kennis over het initiëren van activiteiten en het leren van anderen. Met andere woorden: hoe doe ik het? Met wie ga ik in zee? Wat zijn goede nieuwe partners? Hoe krijg ik experimenteerruimte, hoe doen anderen het? goede voorbeelden toegankelijk maken. RO-hobbels slechten.

Hoofdvraag III: Wat is de rolverdeling tussen overheden bij het faciliteren van burgerkracht voor de groene leefomgeving?

De faciliterende rol van de overheid bij burgerkracht in het groene domein ligt in de praktijk grotendeels bij lokale en regionale overheden. Deze overheden staan veel dichterbij de praktijk van burgerinitiatieven dan de rijksoverheid. Ze zijn meer logische gesprekspartners vanwege de veelal lokale insteek van burgerinitiatieven. Dit is ook de conclusie van de pilot van EL&I over de rol van de rijksoverheid bij het faciliteren van burgerinitiatieven. Het is dan de vraag welke rol voor EL&I overblijft bij het faciliteren van burgerkracht. Heeft EL&I systeemverantwoordelijkheid bij het faciliteren van burgerkracht in de groene leefomgeving? Moet EL&I lagere overheden ondersteunen bij het faciliteren van burgerkracht? Een belangrijk punt hierbij is de vraag of gemeenten en provincies ook echt de faciliterende rol op zich gaan nemen als de rol van EL&I uitblijft of beperkt zal zijn.

Hoofdvraag IV: Hoe kan burgerkracht in het groene domein het beste worden gefaciliteerd door overheden?

Aansluiten bij bestaande energie en initiatieven en eigen doelen en waarden loslaten

In veel leertrajecten wordt geconstateerd dat het van groot belang is om als faciliterende overheid aan te haken bij bestaande energie en initiatieven van burgers. Een overheid moet burgerinitiatieven niet overnemen en binnen de bestaande kaders uitgaan van de behoefte, ideeën en wensen van de initiatieven.

Vragen: Wat betekent dit concreet voor de faciliterende rol van overheden in het groene domein? In hoeverre moet je als overheden dan beleidsdoelen, waarden en principes loslaten?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Van object naar middelbenadering. Meer regels stellen op doel (en het te bepalen resultaat) dan op vorm. Vraagt een niveau hoger van kijken.

Uitgaan van integraliteit

Uit de voorgaande analyse blijkt dat burgerkracht vaak insteekt vanuit integraliteit. Een les voor zelfsturing door burgers voor de groene leefomgeving is: Natuur en landschap benaderen als integraal onderdeel van de lokale leefomgeving en als een communicatieve werkelijkheid.

Vragen: Wat betekent dit concreet voor de faciliterende rol van overheden in het groene domein? In hoeverre moet je als overheden beleidsvelden integreren / ontschotten?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Het meer groen-inclusief denken en werken vraagt ook een ander soort kennis, namelijk minder specifiek en meer integrerend: 'ambtenaren moeten meer duizendpoten worden.'

Uitgaan van maatwerk

Burgerinitiatieven springen vaak in het gat van maatwerk. Zij proberen meestal niet een generieke oplossing te vinden voor iets, maar juist voor een specifieke situatie en/of specifieke plek.

Vragen: Wat betekent dit concreet voor de faciliterende rol van overheden in het groene domein? In hoeverre moet je als overheden binnen beleid flexibiliteit inbouwen en ruimte geven aan diversiteit en verschil?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Er is veel verschil tussen initiatieven. Het draait om samenwerking maar de vormgeving daarvan is steeds anders. Er is ook verschil tussen gebieden: in stedelijk gebieden zijn heel andere kansen dan in gebied waar weinig mensen wonen. Er is dus veel diversiteit.

Bewust zijn en overbruggen van verschillende werelden

Facilitatie van burgerkracht door overheden vraagt om aandacht en begrip voor elkaars organisatie- en werkwijze en ook ieders betekenisgeving, kennis en taal. Het vraagt inzet en investering om elkaar te begrijpen en om met elkaar te kunnen samenwerken. Bij de relatie tussen burgerinitiatieven en overheden is een belangrijke uitdaging dat de kwaliteit van de interactie omhoog gaat. Dat kan enerzijds door allerlei dingen anders te organiseren en te regelen, maar anderzijds heeft het ook veel te maken met de verstandhouding van mens (ambtenaar) tot mens (initiatiefnemer). Een wederzijdse open, respectvolle en empathische houding is essentieel bij het faciliteren van burgerkracht.

Vragen: Hoe kunnen verschillen in betekenisgeving, kennis en taal worden overbrugd? Op welke manier kan een wederzijdse open, respectvolle en empathische houding worden gestimuleerd en hoe draagt dit bij aan het succesvol faciliteren van burgerkracht?

Hoofdvraag V: Welke concrete mogelijkheden hebben overheden om burgerkracht in de groene leefomgeving te faciliteren of om ondersteuning daaraan te bieden?

Lagere overheden

Uit eerdere ervaringen van gemeenten blijkt dat structurele veranderingen in rol, regelgeving, organisatie, houding en cultuur van gemeenten nodig is. Zie bijvoorbeeld de omvattende veranderingsaanpak van gemeenten als Hellendoorn en Peel en Maas. De rol van provincies is tot nog toe relatief onderbelicht in relatie tot actief burgerschap. Er is weinig zicht op de verankering van burgerinitiatieven bij provincies.

Mogelijkheden voor lagere overheden bij het faciliteren van burgerkracht zijn het werken met bewonersbudgetten, burgerbegrotingen of burgerpanels, het faciliteren van wijkondernemingen en zelfsturende gemeenschappen (zoals de Proeftuin Zelfsturing in Peel en Maas), het initiëren van dialoog met de samenleving, het uitschrijven van prijsvragen en het faciliteren van leergemeenschappen (zoals de Lerende Gemeenschap Hellendoorn).

Vragen: Op welke concrete manieren kunnen gemeenten en provincies hun faciliterende rol bij burgerkracht voor de groene leefomgeving vormgeven? En welke (fundamentele) veranderingen zijn hiervoor nodig qua beleid, organisatie, houding en cultuur?

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Wat zijn de gevolgen van decentralisatie voor groen? Laten we dit monitoren om te volgen of dit tot meer zelfbeheer of tot afbrokkelen van benodigde structuren en incentives leidt?¹

EL&I

De vraag is verder op welke concrete manieren EL&I deze facilitatie van burgerkracht door lagere overheden kan ondersteunen. Mogelijkheden zijn het initiëren van maatschappelijke dialoog, het uitzetten van een prijsvraag (zoals Mooi Nederland) en het stimuleren van kennisontwikkeling en -uitwisseling door leergemeenschappen en experimenten (zoals In Actie met burgers! van BZK) op te zetten.

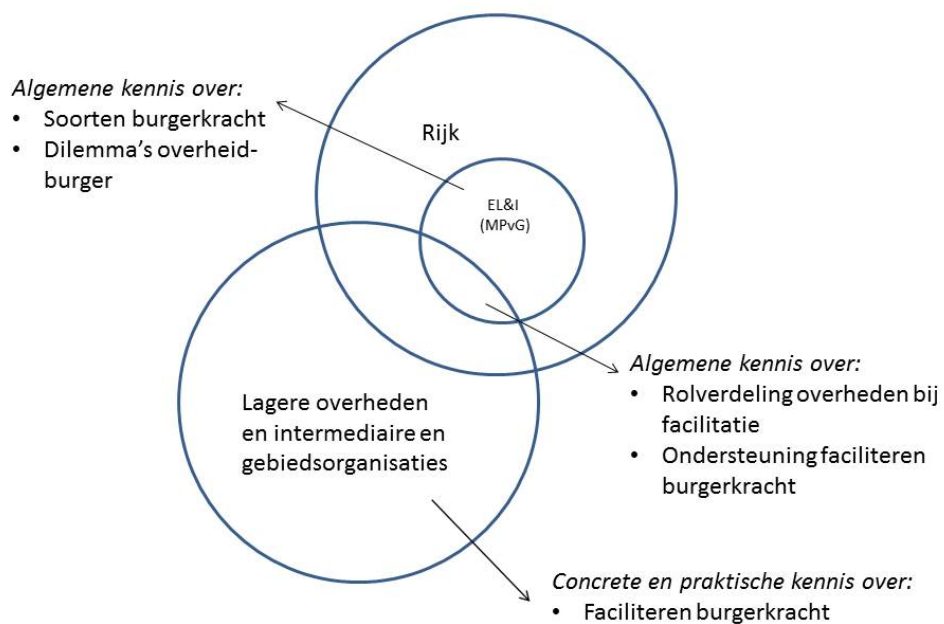
Vraag: Op welke concrete manieren kan EL&I het beste de facilitatie van burgerkracht in de groene leefomgeving ondersteunen en stimuleren?

Concluderend: Overlap en ordening van de onderzoeksrichtingen naar 'probleemhouder'

Vooruitlopend op de vraag over de rolverdeling tussen de verschillende overheden maken we in deze aanzet tot een Kennisagenda onderscheid tussen *concrete en praktische kennis* over het faciliteren van burgerkracht enerzijds en meer *algemene kennis* over bijvoorbeeld burgerkracht, dilemma's en hoe daarmee om te gaan anderzijds. Onderzoek voor concrete en praktische kennis over het faciliteren van burgerkracht is vooral relevant voor lagere overheden en intermediaire organisaties. Onderzoek over algemene kennis over burgerkracht en hoe daar het beste mee kan worden omgegaan, is relevant voor alle overheidslagen. Tenminste als lagere overheden vooral aan zet zijn bij het concreet faciliteren van burgerkracht, en als het Rijk - en ook EL&I - zich systeemverantwoordelijk voelt voor het faciliteren van burgerkracht. Onderzoek naar het zien en benutten van burgerkracht is dan dus ook relevant voor EL&I en zou dan ook kunnen worden gefinancierd vanuit EL&I, eventueel samen met andere partijen. Bijvoorbeeld samen met gemeenten en provincies wanneer het onderzoek gaat over de onderlinge taakverdeling, over wat lagere overheden van het Rijk nodig hebben om daadwerkelijk burgerkracht te kunnen faciliteren en over de manieren waarop EL&I lagere overheden concreet kan ondersteunen. Ook kan EL&I samenwerken met andere departementen, zoals BZK en I&M. Het is logisch voor EL&I om aan te haken bij programma's en activiteiten van andere ministeries, zoals bij het programma Agenda Hedendaags Actief Burgerschap van BZK. Bekeken kan worden waar de overeenkomsten liggen tussen de beleidsterreinen van de ministeries ten aanzien van burgerkracht en hoe overheden daarmee om kunnen gaan. En er kan worden onderzocht wat specifieke situaties en thema's zijn voor het groene beleidsdomein van EL&I. Het is van belang om deze specifieke aspecten voor het groene domein te achterhalen, inzichtelijk te maken en in te brengen in de gezamenlijke lopende discussies.

¹ Er is in 2012 bij de WOt Natuur en Milieu een driejarig onderzoeksproject van start gegaan dat zich mede op deze vraag richt.

De overlap bij en ordening naar 'probleemhouders' van de onderzoeksrichtingen die hierboven zijn beschreven, worden in de volgende figuur samengevat.



In onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven door de hierboven genoemde onderzoeksrichtingen te ordenen en in te vullen per 'probleemhouder'.

	Relevant voor provincies en gemeenten (concrete en praktische kennis)	Relevant voor Rijk (algemene kennis)	Specifiek relevant voor EL&I / KA MPvG (algemene kennis)
I. Vormen burgerkracht: – Gedreven burger – Ondernemende burger – Innovatieve burger – Communicatieve burger	Welke rol en bijdragen kunnen en willen gedreven, ondernemende, innovatieve en communicatieve burgerinitiatieven spelen voor c.q. leveren aan maatschappelijke doelen?	Welke rol en bijdragen kunnen en willen gedreven, ondernemende, innovatieve en communicatieve burgerinitiatieven spelen voor c.q. leveren aan de groene leefomgeving?	
II. Dilemma's burgers - overheid: – Algemeen - individueel belang – (betrokken - afzijdige burger) – Hoog - laag schaalniveau – Continuïteit - tijdelijkheid – Ratio - emotie – Formeel - informeel	Hoe omgaan met dilemma's en weerbarstigheden tussen burgerkracht en overheid?	Hoe omgaan met dilemma's en weerbarstigheden tussen burgerkracht en overheid? Hoe kan binnen het groene domein het beste worden omgegaan met dilemma's tussen burgerkracht en overheidsbeleid, zoals spanning rondom representativiteit, schaalniveau, continuïteit en emotie? Bijvoorbeeld: – Hoe omgaan met het al dan niet representeren van natuurbeelden en wensen van allerlei groepen burgers? – Hoe omgaan met spanning tussen natuurdoelen op verschillende schaalniveaus? – Hoe omgaan met spanning rondom natuurdoelen op de lange en korte termijn? – Hoe omgaan met spanning tussen emotionele en rationele kijk op natuur en landschap?	
III. Uitgangspunten faciliteren burgerkracht - Rolverdeling verschillende overheden: Wanneer de concrete facilitatie van burgerkracht bij lagere overheden ligt en het Rijk/EL&I deze facilitatie wil ondersteunen, is het logisch dat onderzoek voor het concreet faciliteren van burgerkracht vooral relevant is voor lagere overheden, intermediaire en gebiedsorganisaties. En dat EL&I voor het groene domein onderzoekt op welke manier zij het beste deze partijen kan ondersteunen bij het faciliteren.	Hebben lagere overheden, intermediaire en gebiedsorganisaties de grootste rol bij het (concreet) faciliteren van burgerkracht?	Is het Rijk systeemverantwoordelijk voor het faciliteren van burgerkracht? Op welke wijze kan het Rijk het beste lagere overheden, intermediaire en gebiedsorganisaties ondersteunen bij het faciliteren van burgerkracht?	Wat is de rolverdeling tussen overheden bij het faciliteren van burgerkracht voor de groene leefomgeving? Op welke wijze kan EL&I het beste lagere overheden, intermediaire en gebiedsorganisaties ondersteunen bij het faciliteren van burgerkracht voor de groene leefomgeving?

	Relevant voor provincies en gemeenten (concrete en praktische kennis)	Relevant voor Rijk (algemene kennis)	Specifiek relevant voor EL&I / KA MPvG (algemene kennis)
IV. Uitgangspunten faciliteren burgerkracht - Hoe burgerkracht beste faciliteren?: - Aansluiten bij bestaande energie en lopende initiatieven en loslaten eigen doelen, waarden en principes - Uitgaan van integraliteit - Uitgaan van maatwerk - Verschillen in betekenisgeving, kennis en taal overbruggen	Hoe burgerkracht concreet faciliteren?: - Hoe uitgaan van kracht uit gebieden zelf? Hoe en wat loslaten? - Hoe ruimte geven aan integraliteit (integrale natuur)? - Hoe ruimte geven aan maatwerk, diversiteit en verschil? - Hoe omgaan met verschillen tussen betekenisgeving, kennis en taal?	Op welke wijze kan het Rijk deze concrete opgave van lagere overheden het beste ondersteunen en stimuleren?	Op welke wijze kan EL&I deze concrete opgave van lagere overheden het beste ondersteunen en stimuleren voor de groene leefomgeving?
V. Uitgangspunten faciliteren burgerkracht - Welke concrete manieren?	Op welke concrete manieren kunnen gemeenten en provincies hun faciliterende rol ten aanzien van burgerkracht voor de groene leefomgeving vormgeven? En welke (fundamentele) veranderingen zijn hiervoor nodig qua beleid, organisatie, houding en cultuur?	Op welke concrete manieren kan het Rijk het beste de facilitatie van burgerkracht ondersteunen en stimuleren?	Op welke concrete manieren kan EL&I het beste de facilitatie van burgerkracht in de groene leefomgeving ondersteunen en stimuleren?

4 Kennishiaten bij de opbrengsten van groen (en hoe erg is dat?)

4.1 De rol van objectiveerbare argumenten

Zoals eerder gezegd komen burgers niet zomaar in beweging voor hun groene leefomgeving. Zij hebben 'inhoudelijke' redenen die betrekking hebben op hun relatie met de natuur en het landschap. Hun motivatie komt voort uit betrokkenheid en gevoel van verantwoordelijkheid voor de natuur en landschap in hun leefomgeving. Drijfveren van burgers zijn bijvoorbeeld gebaseerd op overwegingen ten aanzien van ideologie, identiteit of onvrede met het bestaande groen (of het gebrek er aan) in hun omgeving. Vaak maken burgers in hun argumenten naar buiten toe gebruik van objectieve kennis en expertise om hun initiatieven of acties kracht bij te zetten. Burgers kunnen individueel in actie komen, in ad-hoc groepsverband of via gevestigde instituties waarbij voor ons de diverse milieu-, natuur- en landschapsorganisaties (al dan niet terreinbeherend) van bijzonder belang zijn.

Uit onderzoek naar actiegroepen op het terrein van groen blijkt dat voor de onderbouwing van hun mening en bij het volgen van een effectieve strategie argumenten belangrijk zijn. Van Bommel en Turnhout (2006) onderscheiden op basis van onderzoek naar communicatie over natuur drie verschillende type argumenten:

1. **Objectiverende argumenten** worden gezien als feitelijke beschrijvingen van de werkelijkheid en worden ook op deze manier gebracht.
2. **Ervaringsgerichte argumenten** benadrukken juist de persoonlijke en unieke ervaringen van de persoon zelf of anderen.
3. **Morele argumenten** verwijzen naar morele overwegingen, ethische principes en waarden. Ze verwijzen naar hetgeen juist is, aanvaardbaar of rechtvaardig.

Uit veel onderzoek blijkt dat, in ieder geval naar buiten toe, objectiverende argumenten worden ingezet. Zo stellen De Groot e.a. (WOT-werkdocument, in prep.) in een onderzoek naar de maatschappelijke reacties op grote ingrepen in het landschap:

"De actiegroepen maken naar buiten toe vooral veel gebruik van objectiverende argumenten. Juist om de 'vijand' met objectief onderbouwde argumenten (op basis van cijfers en kennis van experts) te weerstaan en om niet als emotioneel en ondeskundig te worden weggezet. Bij alle actiegroepen spelen ook ervaringsgerichte argumenten een belangrijke rol. Je zou hun kennis van de natuur en het landschap in het gebied kunnen zien als ervaringskennis. Zij zijn degene die het gebied vaak bezoeken en daar is hun kennis en argumentatie grotendeels op gestoeld. Morele argumenten klinken door in alle argumenten van de actiegroepen."

Objectiverende argumenten impliceren een expliciete theorie over oorzaak en gevolg; ervaringsgerichte argumenten stoelen ook op een theorie maar dan meer impliciet (in de literatuur ook wel aangeduid als *tacit knowledge*). Beide zijn dus gebaseerd op kennis. Daarom is de vraag relevant wat we eigenlijk weten van de relatie tussen oorzaak (bijv. een overheidsinterventie) en het gevolg (bijv. op het welzijn van mensen). In de *State of the Art* hebben we bestaande empirische kennis in kaart gebracht voor de relatie Mens - Natuur/Groen. Dit overzicht is in het begin van de zomer 2011 als Alterra-rapport 2198 uitgebracht.

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Er is behoefte aan kennis die onderbouwt dat groen goed is voor de mens om andere partijen duidelijk te maken dat groene projecten zinvol zijn.

Aan contact met en betrokkenheid bij de natuur worden veel positieve effecten toegedicht. Zowel voor de natuur als voor de mens. In de *State of the Art* is geïnventariseerd in hoeverre deze effecten zijn gebaseerd op wetenschappelijk gefundeerd onderzoek. Kennishiaten worden gesignaleerd en bij de onderzoeksresultaten zijn methodische kanttekeningen geplaatst. Er is gekeken naar empirische onderzoeksresultaten uit het beleids-ondersteunend onderzoek van LNV in de voorbije jaren, onderzoek in het kader van de WOt Natuur & Milieu, Kennisbasisonderzoek van Wageningen UR en aanpalend onderzoek door andere kennisinstellingen en adviesraden (waaronder de voormalige Raad voor het Landelijk Gebied en Raad voor het Natuur- en Milieuonderzoek). Ook de internationale literatuur is gescand op relevante kennis. In totaal bevat de *State of the Art* ruim 300 verwijzingen naar Nederlandse en internationale literatuur. Het is de bedoeling dat dit overzicht met enige regelmaat wordt geactualiseerd. De versie van juni 2011 heeft daarom de aanduiding 1.0 meegekregen en is alleen in digitale vorm gepubliceerd (www.alterra.wur.nl) als Alterra rapport 2198.

4.2 Empirische kennis over de effecten van stedelijk groen en de effecten van Groen/Natuur op gezondheid en op jeugd

Drie aspecten in de relatie Mens-Natuur/groen worden in de *State of the Art* uitgelicht: Groen in de stad, Groen/natuur en gezondheid en Groen/natuur en jeugd.

In deze paragraaf gaan we wat dieper in de kennishiaten op deze drie terreinen. Deze drie terreinen dekken niet het hele scala van maatschappelijke potenties van groen - zo ontbreekt de economische potentie van groen (bijv. via horeca-exploitatie) en ook het effect van groen in de binnenruimte - maar ze bestrijken wel een breed veld. Een onderbouwing, met ook de verwijzingen naar de literatuur, is te vinden in de eerder genoemde *State of the Art* Empirisch onderzoek naar de relatie Mens - Natuur/Groen (2011) en in deel III van dit rapport.

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Er is behoefte aan kennis over recreatiegedrag (recreatiegedrag ouderen², *codes of conduct*, differentiatie in recreatief aanbod).
- Groen en ontspanning. Differentiatie in (recreatief) aanbod. Kennisvraag: hoe een concrete vertaalslag te maken naar wat er aan groen nodig is?
- Welke positieve effecten zijn er van groen in binnenruimten als kantoren, scholen, ziekenhuizen op de luchtkwaliteit, het welbevinden, de arbeidsproductiviteit, etc.?
- Er is steeds meer aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving en vestigingsklimaat op regionaal niveau. Maar dat er erkenning is wil niet zeggen dat er ook bereidheid is om te betalen. De grote vraag op dit moment is wie gaat het grote gat opvullen in beheerkosten dat ontstaat nu de overheid zich terugtrekt?
- Jarenlang zijn bedrijventerreinen uit de grond gestampt zonder aandacht voor kwaliteit, maar er begint nu een beweging op gang te komen naar meer groen op bedrijventerreinen.

(Deze vragen zijn wel gesteld bij de bijeenkomsten maar vallen buiten de *State of the Art*)

² Over het wandelgedrag van ouderen is november 2011 een rapport verschenen van WOt Natuur & Milieu: J.L.M. Donders et al., *Waar gaat dat heen? Recreatiemotieven, landschapskwaliteit en de oudere wandelaar*. WOt-werkdocument 271, Wageningen.

4.2.1 Groen in de stad

Natuur en groen in de stad heeft een ander karakter en een andere schaal dan de niet bebouwde oppervlakten buiten de stad. Hoewel veel kleinschaliger, en van minder betekenis voor de biodiversiteit, is groen en natuur in de stad voor de relatie mens-natuur toch van wezenlijk belang. Het is hier waar de meeste Nederlanders in aanraking komen met natuur. Het gaat hier om het kleine maar wel intensief beleefde: het park waarin men verpoost of door heen wandelt, de vogels in de tuin en - zelfs nog kleinschaliger - de groene aankleding van de versteende omgeving. Het stadsgroen kan allerlei functies vervullen, van bestrijding van het *urban heat island* verschijnsel tot waterretentie, en van recreatief gebruik tot de positieve effecten van stadslandbouw.

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Biodiversiteit in de stad vergroten en samen oplossen (mens gaat voor). Kennisvraag: vaak is het lokaal wel bekend, maar hoe kun je dit verbreden?
- Er zijn veel manieren om aan natuurbeheer te doen, bijv. in eigen tuin.

De Raad voor Landelijk Gebied noemt in zijn rapport *Recht op groen* (2005) vier motieven waarom mensen groen in hun buurt of regio willen: voor de leefbaarheid, gezondheid, economie en natuur. De RLG concludeert dat het areaal groen in de steden snel slinkt door bebouwing (inbreiding) en dat er sprake is van een sterke inwisselbaarheid van groen. Ook is er sprake van een ongelijke waardering van groen en rood, waardoor de balans doorslaat naar rood, dat wil zeggen bebouwing en infrastructuur. In het krachtenveld van concurrerende belangen en functies geniet groen niet de eerste voorkeur. Een reden voor het gebrek aan prioriteit voor groen is dat de functies van groen voor de leefbaarheid, gezondheid en economie niet worden onderkend. In de vakliteratuur worden veel effecten wel verondersteld, maar niet vastgesteld. Althans, er kunnen geen 'harde' opbrengsten aan worden gekoppeld omdat de kennis daartoe ontbreekt. Onderzoek beperkt zich daarom vaak over de potenties van groen.

Recente vorderingen in het onderzoek

In de laatste jaren is daar overigens wel meer over bekend geraakt, zoals de ervaringen van de 35 grootste gemeenten van Nederland die beschreven zijn in het boek *De vierde dimensie; Steden op weg naar menselijk groen* (2010) en de brochure *Waarde van Groen* (2008) van het programma Groen en de Stad, waarin het ministerie van LNV samenwerkte met VROM, WWI, de 31 grote steden, de twaalf provincies, maatschappelijke partners en kenniscentra. Onlangs is een overzichtspublicatie verschenen van het werk in dit onderzoeksprogramma onder titel *bouwen/ fundamenteel/ rook/ schoorsteen/ ...* (naar een gedicht van Leopold Staff) (Alterra, 2011). Door CROW (Kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte) en Witteveen + Bos is aan een maatschappelijke kosten-baten analyse gewerkt van sociaal en fysiek buurtbeheer. De baten daarvan konden tot nu toe niet in zo'n MKBA worden meegenomen omdat ze onbekend zijn.

Kwaliteit belangrijker dan kwantiteit

Uit het over meerdere jaren lopend LNV-onderzoeksprogramma Groene Deltametropolen (nu afgesloten) komt naar voren dat voor het stedelijk groen het probleem eerder bij de kwaliteit moet worden gezocht dan bij de kwantiteit. De VROM-raad in zijn publicatie *Publieke ruimte; Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer* (2009) wijt het kwaliteitsverlies in de afgelopen decennia aan de veranderingen in de organisatie van het beheer, de veranderingen in het samenstel van belangen, de toenemende diversiteit van bewoners en veranderingen in geldende of gewenste beelden. Daarbij wordt onvoldoende onderkend dat groen in de stedelijke omgeving een andere economische betekenis krijgt, mede afhankelijk van de verschillende gebruiksgroepen van groen. De raad vraagt zich af het tekort aan groen wel als een kwantitatief probleem moet worden opgevat of dat eerder het beschikbare groen kwalitatief niet aan de wensen van de gebruikers voldoet. Het kwaliteitsdenken over het gebruik van groen in de steden en een benadering via verschillende doelgroepen is echter nog weinig toegepast in de beleidsontwikkeling en in het onderzoek. Wel is het gebruik

van groen door sociaal-demografisch onderscheiden doelgroepen vastgesteld, zie voor een overzicht: het WOT-werkdocument 169 van Vreke en Salverda *Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen* (2009). Recentelijk is door Stadswerk een boek uitgegeven waarin (via diverse essays) zowel een theoretische grondslag wordt gegeven voor kwalitatief goed beheer als praktische tips: *Goed Groen. Handreiking kwaliteit openbaar groen* (Van der Ham (red.), 2009).

Breed scala van mogelijke effecten

In een verkenning van kennishiaten voor het Wageningen UR-kennisbasisonderzoek door Vreke en anderen worden diverse opbrengsten van groen (en 'blauw') in de stad opgesomd.

Effecten of opbrengsten van groen, verschillende indelingen.

Indeling Vreke e.a. in <i>Potenties van groen!</i>	Indeling RLG	Indeling ECORYS	Indeling NUFU	Indeling Salverda
<i>Individueel niveau</i>				
gezondheid & welzijn recreatie & vrije tijd	gezondheid	gezondheid toerisme en recreatie	gezondheid/ recreatie	gezondheid en welzijn recreatie en vrije tijd
<i>Ruimtelijk niveau</i>				
sociale veiligheid sociale cohesie demografie Identiteit en oriëntatie economie	leefbaarheid		gemeenschapszin	sociale veiligheid sociale cohesie
	economie	bedrijvigheid wonen en werken	landschap lokale economie nuttige producten	sfeer, identiteit, imago economie
planologie milieu		waterhuishouding milieukwaliteit	stedelijk milieu	
natuur	natuur	niet-gebruikswaarde	fauna/biodiversiteit	

Bron: *Potenties voor groen!* (Vreke et al., 2006).

RLG - indeling uit 'Recht op groen' (Raad voor het landelijk gebied, 2005).

ECORYS - indeling uit 'De verscholen baten van natuur' (ECORYS, 2002).

NUFU - indeling uit 'Trees Matter!' (National Urban Forestry Unit, 1998).

Salverda - indeling uit Salverda, 2005.

Weinig intragemeentelijke analyses

Kijkend naar het onderzoek in het kader van groen in en om de stad, dan zijn er weinig intra-gemeentelijke analyses en monitoren over de groenvoorzieningen in relatie tot de sociaal-economische ontwikkeling.

Nationale kennisinstellingen zoals Wageningen UR krijgen vaker opdrachten om groen in een stadsdeel - vooral na oorlogse wijken - te analyseren of intergemeentelijke kwantitatieve analyses te maken. Het gaat dan vooral om de ontwikkeling van natuur, gewenste voorzieningen en het draagvlak onder bewoners. Voor zover er intra-gemeentelijke analyses plaatsvinden, doen gemeenten dit vaak zelf.

Groene daken en gevels

In termen van kennis kan worden geconcludeerd dat er de laatste tijd veel studies beschikbaar komen over de positieve effecten van groene daken en gevels, internationaal maar ook voor Nederland. Belangrijkste effect

betreft energiebesparing en warmte/kou-regulering, maar is er ook onderzoek naar waterretentie, waardevermeerdering van onroerend goed en de aantrekkelijkheid van de stad (om in te wonen en te werken). Probleem lijkt hier niet zozeer het gebrek aan kennis maar het gevaar dat elke stad steeds het wiel probeert uit te vinden. Het probleem van onvoldoende verspreiding van bestaande kennis derhalve.

Stadslandbouw

Vergeleken met dak- en gevelgroen staat het onderzoek naar de positieve effecten van moderne stadslandbouw nog de kinderschoenen. Of, zoals de SotA stelt:

'Uit de vele initiatieven van zowel overheden als burgers/ stedelingen/boeren blijkt dat er interesse en draagvlak is. De praktijk leert echter ook dat binnen de diverse gemeenten slechts een zeer beperkte groep actief met dit onderwerp bezig is en de (on)mogelijkheden van stadslandbouw nog nauwelijks worden meegenomen in de stedelijke planvorming. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien vaak het totaalbeeld van de mogelijkheden van stadslandbouw nog ontbreekt en er dus ook geen inzicht is in wat stadslandbouw voor de stedelijke opgaven kan betekenen. Stadslandbouw komt voor in vele vormen - zowel geografisch als qua schaal en professionaliteit.'

Ook hier wordt trouwens een breed scala van positieve effecten verondersteld: naast lokale voedselzekerheid en dicht bij elkaar brengen van de agrarische producent en de consument (de evidente effecten), onder meer het bevorderen van sociale cohesie en leefbaarheid in de wijk, vermindering van geluidsoverlast, verbetering van eetgewoonten, kansen voor zorglandbouw en sociale veiligheid. Veel van deze effecten zijn echter *verondersteld*, niet empirisch onderzocht.

Onderzoekbaarheid

De onderzoekbaarheid van de effecten van stadsgroen lijdt niet alleen door de vaak meervoudige effecten van dat groen, maar ook door de onmogelijkheid experimentele situaties te creëren. Dat zijn situaties waarin één factor wordt gewijzigd, bijv. de aanwezigheid of de kwaliteit van het groen, en gekeken wordt naar het effect op de doelvariabele. Veranderingen in het groen in de stad voltrekken zich echter altijd tegelijkertijd met allerlei andere invloedsfactoren op de doelvariabele. Een voorbeeld van onderzoek naar de invloed van wijkgroen op het vasthouden van midden- en hoge inkomens - casus Utrecht - in de studie van Vreke et al. *Potenties van groen!* (2006) illustreert dit probleem. Hoewel er voldoende variatie was in het aanbod van groen in de diverse wijken, gingen veranderingen daarin gepaard met zoveel andere interveniërende factoren dat geen duidelijk relatie gelegd kon worden, positief noch negatief.

Schematisch laat het voorgaande zich als volgt samenvatten:

Groen in de stad; geclaimde positieve effecten en beschikbare kennis

(tussen haakjes: beschikbare kennis van - - (afwezig) t/m ++ (zeer veel))

- Recreatie (++)
- Waarde onroerend goed; vasthouden midden- en hoge inkomens; bedrijfsvestiging; imago (0/+)
- Hitteregulatie (0/+)
- Waterretentie (+)
- Verminderde blootstelling aan fijn stof (+)
- Bevordering sociale cohesie (-/0); Leefbaarheid (0/+)
- Stedelijke biodiversiteit (0/+)
- Parken als *third place* (0/+)
- Effecten van stadslandbouw (0/+)

Hierbij is de beschikbaarheid van empirisch onderbouwde kennis over het specifieke geclaimde positieve effect ingeschat volgens de bekende Consumentenbond-schaal van - - tot ++. In dit geval wil - - zeggen dat geen of vrijwel geen kennis beschikbaar is en + + dat juist zeer veel kennis beschikbaar is. Het betreft hier een eigen taxatie van de auteurs, maar wel gebaseerd op de inventarisatie die in de *State of the Art* is uitgevoerd en vooral op de daar bekeken overzichtstudies.

4.2.2 Natuur/groen en Gezondheid

Gevraagd naar wat mensen het belangrijkste in hun leven vinden, antwoordt een meerderheid steevast: gezondheid voor henzelf en hun naasten. Uit herhaald onderzoek naar geluk - geoperationaliseerd als 'tevreden met het leven' - blijken de zelfgegeven cijfers steeds het sterkst te correleren met 'tevreden over de eigen gezondheid'. Als mocht blijken dat ervaringen met of in de natuur en contact met groen gezondheidsbevorderend zijn, dan is dit een krachtig motief voor betrokkenheid met de groene omgeving. De Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek deed in 2004 een verkenning naar de wetenschappelijke onderbouwing van een gunstige invloed van natuur op de menselijke gezondheid en concludeert voorzichtig dat er weliswaar nog weinig systematisch empirisch onderzoek beschikbaar was, maar de beperkte resultaten die wel bekend waren aanwijzingen vormen voor een positief verband tussen natuur en gezondheid. In hun woorden:

“De consistente aanwijzingen, afkomstig uit een breed scala van experimentele en beschrijvende onderzoeken, maken het bestaan van een gunstige invloed van natuur op gezondheid geloofwaardig.”

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met ‘het veld’:

- Er zijn wel positieve effecten van natuur op gezondheid, maar bedrijven kijken niet zo ver, omdat ze in hun bedrijfsvoering niet van de effecten profiteren.

Het creëren van experimentele situaties, bij onderzoek naar de effecten van stadsgroen vaak onmogelijkheid, is bij onderzoek naar de invloed van groen c.q. natuur op de gezondheid vaak beter te doen. Hier spelen echter weer twee andere problemen. Het eerste is het probleem van de grote variatie van het effect bij verschillende mensen, de zgn. interpersoonlijke variatie. Het tweede is het feit dat omgevingsfactoren (anders dan bijv. medicijnen) pas op langere termijn effect sorteren.

Onderzoek naar effecten op de gezondheid (van wat dan ook) is, zeker voor effecten op termijn, notoir lastig. Er gaat in het farmaceutisch en het epidemiologisch onderzoek wereldwijd jaarlijks tientallen miljarden euro's om; het aandeel dat betrekking heeft op de relatie natuur/groen – gezondheid is daarbij minuscule.

Uit de *State of the Art* (SotA) blijkt dat hoewel er bij weinigen twijfel bestaat aan de gezondheidsbevorderende werking die van natuur en groen uit kan gaan, in de beleidspraktijk nog relatief weinig gebruik wordt gemaakt van dit inzicht. Dit gaat zowel om het natuurbeleid, als het ruimtelijk ordenings- en het volksgezondheidsbeleid. Voor een deel heeft dit te maken met het feit dat de wetenschappelijke onderbouwing van een dergelijke werking op veel punten nog uiterst mager is, zoals de Gezondheidsraad/RMNO stelt in *Nature and health; the influence of nature on social, psychological and physical wellbeing* (2004). Ook is onduidelijk hoeveel en wat voor type groen waar nodig is om een bepaald effect te bereiken, of omgekeerd: hoe groot het gezondheidsbevorderende effect van het aanwezige groen in de Nederlandse praktijk nu precies is.

Mechanismen

Net als bij groen in de stad is het nuttig om de mogelijke mechanismen achter de geobserveerde relatie, de vraag dus langs welke weg deze relatie tot stand komt, te begrijpen. Breder geformuleerd: welk type groen

heeft voor wie welk gezondheidseffect, en waarom? Voor een deel zijn dit zaken die uit eerder onderzoek bekend zijn, maar voor een groter deel behoeven de theoretische overwegingen die nog nadere toetsing.

In een overzichtsstudie van Sjerp de Vries e.a. (2009) *Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn* worden vier mechanismen geïdentificeerd die uit de literatuur als kansrijke verklaringen voor een positieve relatie tussen natuur in de woonomgeving en de lokale volksgezondheid naar voren komen. In de vier mechanismen speelt het lokale groenaanbod een causale rol. Het gaat om:

- stress-reductie en herstel van het concentratievermogen;
- stimulering van lichaamsbeweging, recreatief of anderszins;
- facilitering van positieve contacten met buurtgenoten;
- verbetering van de luchtkwaliteit, vooral het afvangen van fijnstof.

Per mechanisme is geprobeerd zo nauwkeurig mogelijk te achterhalen, dan wel te beredeneren, aan welke eisen het lokale groenaanbod moet voldoen om de werking van het mechanisme optimaal te laten zijn. Hierbij gaat het om zaken als het type groen, de structuur van het groen en de inrichting en het beheer van het groen. Verder is ook nog nagegaan voor welke bevolkingsgroepen het mechanisme naar verwachting vooral relevant is. Zij concluderen, per mechanisme, het volgende.

Stress-reductie

De stress-reducerende werking van natuur is in experimenteel onderzoek voldoende aangetoond. Daarbij is het wel zo dat veel van het onderzoek betrekking heeft op korte termijn- effecten, waarbij de stress binnen het experiment zelf is opgewekt. Over lange termijneffecten van een 'dagelijkse dosis' groen op stress-gerelateerde klachten is relatief weinig bekend. Het experimentele onderzoek is verder doorgaans niet erg specifiek over welk type groen het best werkt; veelal is een vrij grof onderscheid gemaakt (bebouwd gebied vs. natuur). Ook qua ruimtelijke structuur is onduidelijk wat beter werkt.

Lichaamsbeweging

Ook het positieve effect van lichaamsbeweging op gezondheid is goed aangetoond. Dit ligt heel anders voor het effect van het lokale groen- en natuuraanbod op de hoeveelheid lichaamsbeweging. De empirische onderbouwing hiervan is (nog) niet echt overtuigend. De verleiding bestaat om meer bezoek aan groengebieden gelijk te stellen aan meer lichamelijke beweging. Het is inderdaad aangetoond dat meer groen in de leefomgeving meer bezoek aan groengebieden betekent en meer tijd doorgebracht in groengebieden. Echter, het is vaak niet bekend welke activiteit mensen vervolgens ter plekke ondernemen. Nog minder bekend is er over hoe lichamelijk actief de mensen zijn die weinig groen in hun omgeving hebben. Want ook buiten het groen kan men lichamelijk actief zijn.

Sociale contacten

Het positieve effect van het wonen in een buurt met een hoge mate van sociale samenhang op de gezondheid is vooralsnog minder overtuigend aangetoond dan bijvoorbeeld het effect van voldoende lichaamsbeweging. Voor de link tussen het lokale groenaanbod en de mate waarin men positieve sociale contacten met buurtgenoten onderhoudt is, net zoals voor lichaamsbeweging, de empirische basis heel smal.

Luchtkwaliteit

Dat fijnstof nadelig is voor de menselijke gezondheid lijkt afdoende bewezen, ook al zijn de precieze effecten van langdurige blootstelling niet duidelijk. Dat groenelementen fijnstof kunnen afvangen, staat eveneens niet ter discussie. Voor het type groen zijn vooral bomen bewezen effectief in het afvangen van zeer kleine (PM 2,5; *Particulate Matter* met een doorsnee tot 2,5 micrometer) en als zeer schadelijk veronderstelde roetdeeltjes. Vooral conifeerachtigen hebben een goede werking. Voor de structuur lijken lineaire, vrij open structuren effectiever dan (gesloten) vlakvormige eenheden. De verontreinigde lucht moet door de beplanting stromen,

niet er overheen. Kanttekening is dat het toepassen van de luchtfilterende werking van bomen in de stedelijke woonomgeving zelf lastig kan zijn door het mogelijke negatieve effect van beplanting op luchtstromingen.

Een ander punt is de vraag hoe waarschijnlijk het is dat de filterende werking van groen de in eerder onderzoek gevonden positieve relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid kan verklaren. Om te beginnen is de fijnstof-problematiek niet overal even groot. Het filterende vermogen lijkt vooral daar van belang waar de problematiek groot is. Maar zelfs dan kan de resterende concentratie fijnstof, ondanks de groen-filtering, hoger zijn dan elders, waar de fijnstof-problematiek al minder was om te beginnen. Een negatieve relatie tussen de emissie van fijnstof (bijv. door drukke verkeerswegen en industrie) en aanwezigheid groen lijkt ook heel aannemelijk. In dat geval speelt de hoeveelheid groen in de woonomgeving geen causale rol richting gezondheid.

Beleidsrelevantie

Om beleidsmatig iets met de voor Nederland geconstateerde relatie tussen groen en gezondheid te kunnen ondernemen, dienen twee vragen beantwoord te worden:

- a. Is de gevonden relatie **causaal** van aard, in de zin dat het 'vergroenen' van de leefomgeving echt leidt tot gezondheidswinst (en niet alleen maar tot een ruimtelijke herverdeling van gezonde en minder gezonde mensen)?
- b. Zo ja, aan welke **voorwaarden** moet dit groen dan voldoen om het gezondheids- en welzijnseffect ervan te optimaliseren? Het gaat dan om zaken als hoeveelheid, type, ruimtelijke structuur, kwaliteit, etc.

Voor de vraag naar causaliteit geldt dat er vooral veel experimenteel onderzoek is gedaan naar de stress-reducerende werking van groen en natuur. Het bestaan van deze werking mag volgens de Gezondheidsraad dan ook als aangetoond worden beschouwd. Hierbij lijkt het kijken naar het groen al voldoende om een effect te bewerkstelligen en volstaat vrij alledaags groen al. Andere mogelijke mechanismen, zoals meer lichaamsbeweging, meer sociale contacten, zijn minder goed onderzocht. Verder is er nog een verklaring mogelijk in de zin dat het groen een positief effect heeft op de luchtkwaliteit.

Voor de voorwaarden voor optimale gezondheidseffecten suggereren de analyses tot nu toe dat vooral de totale hoeveelheid groen van belang is, dus ongeacht het type. Maar er is nog sprake van de nodige onduidelijkheid.

Natuur/groen en gezondheid; geclaimde positieve effecten en beschikbare kennis

(tussen haakjes: beschikbare kennis van -- (afwezig) t/m ++ (zeer veel))

- Stressreductie en herstel concentratievermogen (korte termijn: ++; lange termijn: --)
- Lichaamsbeweging en bestrijding overgewicht (+)
- Herstel tijdens en na ziekenhuisopname (-/0)
- Zelf-gerapporteerde gezondheid (+)
- Sociale contacten (-)
- Verbetering luchtkwaliteit (+)
- Stilte en donkerte voor nachtrust (- -)

Hierbij is de beschikbaarheid van empirisch onderbouwde kennis over het specifieke geclaimde positieve effect ingeschat volgens de bekende Consumentenbond-schaal van -- tot ++. In dit geval wil -- zeggen dat geen of vrijwel geen kennis beschikbaar is en + + dat juist zeer veel kennis beschikbaar is. Het gaat hier om een eigen

taxatie van de auteurs, maar wel gebaseerd op de inventarisatie die in de *State of the Art* is uitgevoerd en vooral op de daar bekeken overzichtsstudies.

4.2.3 Natuur/groen en Jeugd

Aan omgaan met en ervaring in de natuur door kinderen worden positieve effecten toegedicht. Dit gaat verder dan gezondheid: ook het bevorderen van een goede motorische, emotionele en sociale ontwikkeling wordt met enige regelmaat hierbij genoemd. Verder wordt wel geclaimd dat voor een gedragen natuurbeleid, ook in de toekomst, de ervaringen die kinderen opdoen met natuur, van direct belang zijn. Dit kan plaatsvinden zowel in de formele sfeer, via Natuur- en Milieueducatie (NME), als in de informele zin van contact met natuur en groen via bijv. buitenspelen. In een onderzoek uit 2010 over het bereik van NME stellen Vreke, Langers en Van den Berg vast dat literatuuronderzoek naar gezondheidsbaten van natuur voor kinderen tot de conclusie leidt dat er weliswaar een breed gedeelde veronderstelling is dat contact met natuur van belang is voor de gezondheid en het welzijn van kinderen, maar dat de wetenschappelijke bewijslast hiervoor nog zeer mager is.

In de vakliteratuur over de relatie tussen groen/natuur en jongeren komen we de volgende argumenten tegen waarom contact met natuur voor kinderen belangrijk is:

- Gezondheidswinst (zowel lichamelijk als geestelijk);
- Opdoen van leerervaringen en gedragsbeïnvloeding;
- Doorwerking in hun houding naar natuur bij volwassenheid.

Onderzoeksmatig geldt, misschien nog wel sterker dan bij de relatie groen/ natuur - gezondheid, dat de effecten vooral op termijn (met uitzondering van gedragsbeïnvloeding) moeten worden gezocht. Dus in de ontwikkeling van het kind waar op latere leeftijd profijt van zou kunnen worden getrokken. Dit maakt dat in die gevallen onderzoek vrijwel altijd longitudinaal moet zijn (volgen in de tijd). Anders gezegd, cross-sectie analyse heeft maar een beperkte zeggingskracht. Longitudinaal onderzoek past overigens eerder in het Kennisbasis-onderzoek van Wageningen UR dan in het beleidsondersteunend onderzoek.

Gezondheidswinst

Literatuuronderzoek naar gezondheidsbaten van natuur voor kinderen leidt tot de conclusie dat er weliswaar een breed gedeelde veronderstelling is dat contact met natuur van belang is voor de gezondheid en het welzijn van kinderen, maar dat de wetenschappelijke bewijslast hiervoor nog zeer mager is. Van den Berg (2007) onderscheidt twee 'gezondheidsroutes' waarlangs gezondheidsbaten van natuur ontstaan: de aandachtroute en de bewegingsroute. De aandachtroute is gebaseerd op de positieve invloed van natuur op de cognitieve en emotionele ontwikkeling, en op hieraan gerelateerde risicofactoren en stoornissen, zoals impulsief gedrag en ADHD. De bewegingsroute is gericht op de positieve invloed van natuur op de motorische ontwikkeling en hieraan gerelateerde risicofactoren, zoals lichamelijke inactiviteit en obesitas.

In 2007 verscheen het boekje *Kom je buiten spelen* van Agnes van den Berg, waarin Alterra op verzoek van het ministerie van LNV een kritisch overzicht geeft van het onderzoek naar de gezondheidsbaten van natuur, specifiek voor kinderen. De conclusie van deze systematische review is dat er in de bestudeerde periode (van 1980 tot najaar 2006) slechts negen zogenaamde sleutelpublicaties zijn verschenen, die voldoen aan vooraf gespecificeerde criteria voor goed wetenschappelijk onderzoek. De bewijskracht voor de gunstige invloed van groen in de woonomgeving van kinderen op de motorische ontwikkeling, het speelgedrag, de lichamelijke activiteit en de prevalentie van overgewicht (de bewegingsroute) blijkt het beste onderbouwd. Het veronderstelde effect van natuur op de cognitief-emotionele ontwikkeling van kinderen kent slechts geringe bewijskracht. Van den Berg redeneert dat het gebrek aan bewijs primair voortkomt uit gebrek aan gecontroleerd onderzoek, en niet zozeer uit de afwezigheid van effecten. Onderzoek onder volwassenen levert immers overtuigend bewijs van de positieve invloeden van natuur op herstel van aandachtsmoeheid en stress, en er

zijn op voorhand geen redenen om te veronderstellen dat cognitief-emotionele processen op dit punt bij kinderen anders verlopen dan bij volwassenen.

Leerervaringen

Uit de Ronde Tafel bijeenkomsten met 'het veld':

- Natuurlijk spelen als onderdeel van wijkaanpak. Kennisvraag: Hoe het effect te meten? Hoe kun je met zo weinig mogelijk ingrepen zoveel mogelijk bereiken? (Lange termijn-)effect meten in termen van sociale cohesie, kosten, etc.

Een groene omgeving is aantrekkelijk voor kinderen om in te spelen. Er zijn aanwijzingen dat kinderen op verschillende manieren leren wanneer ze in groen kunnen spelen en dat deze manier van leren goed is voor de brede ontwikkeling van het kind. Zo worden onder andere de volgende zaken naar voren gebracht (maar in de meeste gevallen niet empirisch getoetst):

- Contact met de natuur bevordert gevoelens van zelfbesef en autonomie en stimuleert processen van zingeving en waardetoekenning.
- Door de natuur van dichtbij mee te maken ontwikkelen gevoelens van verantwoordelijkheid en betrokkenheid, een zorgende houding jegens de natuur.
- Op een stadsboerderij wordt geleefd met seizoenen en het ritme van de natuur. Kinderen kunnen hier leren hoe planten groeien, welke verzorging een gewas of een dier nodig heeft en verkrijgen zo inzicht in waar het voedsel vandaan komt.
- Door te spelen verleggen kinderen hun grenzen en ontwikkelen ze zich fysiek, cognitief, sociaal, emotioneel en psychisch. Dit wordt vooral bevorderd door constructiespel en fantasiespel, hetgeen wordt gestimuleerd in een avontuurlijke omgeving met veel natuurlijke elementen.
- Voor de cognitieve ontwikkeling is het belangrijk dat kinderen problemen leren oplossen; de natuurlijke omgeving doet een beroep op het kind als onderzoeker.
- Tijdens het buitenspelen ontmoeten kinderen andere kinderen. In natuurlijke gebieden is sociale hiërarchie minder op het fysieke kunnen gebaseerd. Er is minder verveling en minder agressief gedrag en pesten.

Het grote manco bij veel claims is dat ze niet zijn onderzocht, en dat als ze al wel zijn onderzocht, niet duidelijk wordt wat het spelen in de natuur nu bijdraagt boven het spelen (al dan niet in de buitenlucht) *an sich*. Met ander woorden, wat zijn de werkzame componenten en hoe ligt de causaliteitsvraag?

Volgens de Gezondheidsraad/RMNO heeft de ontwikkeling van kinderen waarschijnlijk baat heeft bij gevarieerd, regelmatig en direct contact met natuur, ondanks het feit dat de invloed van contact met de natuurlijke omgeving op de ontwikkeling van kinderen nog niet overtuigend is aangetoond met systematisch empirisch onderzoek.

Doorwerking in volwassenheid

Er wordt vaak geclaimd dat natuurbeleving, dus contact met de natuur op jonge leeftijd, de basis vormt voor betrokkenheid en zorg voor de natuur op latere leeftijd (zie voor een overzicht de *State of the Art*, par. 8.1.2). Oppervlakkig gezien lijkt deze veronderstelling aannemelijk. Kijken we echter naar het empirisch onderzoek ter zake, dan is er toch weinig onderbouwing voor deze stelling. Gezien de moeilijke onderzoekbaarheid van de relatie is deze ongewisheid ook wel begrijpelijk.

Er zijn geen cijfers om te onderbouwen dat de jeugd van nu later geen belangstelling zal hebben om zich in te zetten als vrijwilliger voor natuur- en groenbeheer. Evenmin is het mogelijk om met cijfers te onderbouwen, of aannemelijk te maken dat de jeugd later geen binding zal hebben met natuurbeheer. Een onderzoek naar recreatiemotieven van oudere wandelaars (Donders et al., 2011) gaf zelfs een indicatie van het tegendeel,

hoewel dit gezien het aantal van dertien geïnterviewden, meer gezien moet worden als anekdotisch dan representatief.

Aan de andere kant zijn enkele studies (één Nederlandse en een aantal buitenlandse) die wel stellen dat contact met natuur in de jeugd houding en gedrag op latere leeftijd beïnvloeden. Naar het effect van contact met de natuur onder de hele kleintjes (0-4 jaar) is nog geen onderzoek gedaan, terwijl algemeen wordt aangenomen dat juist op die leeftijd ervaringen een belangrijke impact hebben. Daar zit dus nog een hiaat. Chawla (2006) heeft aangetoond, in haar goed gedocumenteerde kwalitatieve onderzoek naar beweegredenen van volwassen milieuactivisten in Noorwegen (26 personen) en de VS (30 personen) om zich op latere leeftijd actief in te zetten voor natuur en milieu, dat twee factoren in de jeugd een significante rol spelen, te weten 'positieve directe natuurervaringen' en 'familieleden als rolmodel'. Zwak punt van dit onderzoek is echter het ontbreken van een controlegroep: Hebben zij die zich niet als 'milieuactivisten' bekennen geen positieve directe natuurervaringen?

In vrijwel alle onderzoeken naar de doorwerking van ervaringen in de jeugd in de natuur in houding of gedrag jegens natuur op latere leeftijd, wordt de invloed van de ouders en de school als belangrijk aangemerkt. Dit brengt ons op het ook voor EL&I relevante beleidsterrein van de Natuur- en Milieu-educatie - NME.

Natuur- en Milieu-educatie

In de afgelopen jaren is op diverse plaatsen in de wereld onderzoek gedaan naar de effecten van Natuur- en Milieu-educatie (NME) en de effectiviteit van NME-programma's en -activiteiten. Ook in Nederland is, zij het nog op beperkte schaal, dergelijk onderzoek uitgevoerd. In het verlengde daarvan is ook effectiviteit van NME-beleid onder de loep genomen, zoals in Sollart, *Effectiviteit van het NME-beleid* (2004) en *Groene kaart voor NME* (2009) en Vreke et al.: *Witte vlekken in het bereik van NME?* (2011).

In Nederland zijn de afgelopen jaren diverse effectstudies uitgevoerd, zoals naar effecten van NME op kennis, vaardigheden, houding en gedrag ten aanzien van natuur en milieu, maar ook naar effecten van bezig zijn in de natuur of in een natuurlijke (groene) omgeving op gezondheid. Steeds moet onderscheid worden gemaakt tussen effecten op korte termijn, zoals een toename in kennis over de natuurlijke omgeving of verbeterde vaardigheden, en effecten over een langere termijn, zoals een doorwerking in een positieve verandering in houding of gedrag van NME-ontvangers. Dit laatste is een 'hogere' doel uit de nota NME (Ministerie van LNV, OCW en VROM, 2008): burgers meer verantwoordelijkheid bijbrengen in hun houding en gedrag voor natuur en milieu, of hun leefomgeving in het algemeen (*outcome*).

Smit et al. (2006) onderzochten of leerlingen die op de basisschool aan veel NME-activiteiten hebben deelgenomen op langere termijn een significant andere kennis, houding of gedrag ten aanzien van natuur en milieu aan de dag leggen dan leerlingen die geen of minder NME-activiteiten hebben gevolgd. Ook zij stellen dat het zinvol is om studies op dit vlak in te delen naar studies naar de korte-termijneffecten en studies naar de langetermijneffecten. Van die laatste zijn er maar weinig. Dit heeft met praktische haalbaarheid te maken: probeer de jongeren van tien jaar terug nog maar eens te achterhalen en te laten participeren in je onderzoek. Een ander praktisch probleem ligt verscholen in het ontbreken van een zgn. voormeting.

Schematisch laat zich het voorgaande als volgt samenvatten.

Groen/natuur en jeugd: geclaimde positieve effecten en beschikbare kennis (tussen haakjes: beschikbare kennis van - - (afwezig) t/m ++ (zeer veel))
– Gezondheidswinst, lichamelijk en geestelijk (0/+) – Leerervaring en gedragsbeïnvloeding (0/+) – Doorwerking in de houding jegens natuur in volwassenheid (- -) – Effectiviteit Natuur- en milieueducatie/ <i>outdoor learning</i> (korte termijn: +; lange termijn: -)

Hierbij is de beschikbaarheid van empirisch onderbouwde kennis over het specifieke geclaimde positieve effect ingeschat volgens de bekende Consumentenbond-schaal van - - tot ++. In dit geval wil - - zeggen dat geen of vrijwel geen kennis beschikbaar is en + + dat juist zeer veel kennis beschikbaar is. Het gaat hier om een subjectieve taxatie van de auteurs, maar wel gebaseerd op de inventarisatie die in de *State of the Art* is uitgevoerd en vooral op de daar bekeken overzichtsstudies.

4.3 Concluderend: onderzoekbaarheid, relevantie en efficiency-overwegingen

Uit het voorgaande blijkt dat we nog veel niet weten over de positieve effecten die groen en natuur voor mensen en voor de maatschappij zouden kunnen hebben. Deze conclusie is niet verrassend. De vraag is echter: hoe erg is dat? Waarom zouden we ons moeten inspannen meer over die relatie te weten te komen? Het meest eenvoudige antwoord is dat door gebrek aan kennis maatschappelijke potenties van groen en natuur onvoldoende worden benut. De onderzoeksinspanningen zouden, idealiter, moeten worden afgezet tegen de potentiële winst die te behalen is met een betere benutting van die potenties door een beter inzicht. We komen hier zo meteen op terug bij de introductie van het begrip 'relevantie' als criterium voor het entameren van nieuw onderzoek.

Onderzoekbaarheid

Eerst kijken we naar een ander inzicht waar deze inventarisatie van onderzoeksresultaten toe heeft geleid. Het gaat dan om de analyse waar de grote gaten in kennis vallen en wat daarvan de oorzaak kan zijn, zoals problemen bij de onderzoekbaarheid. Dit laatste geeft ons ook inzicht in de inspanning die vereist is om die gaten te vullen, als we dat al zouden willen. Door de ooghalen bezien, laat zich dit in het volgende eenvoudige schema samenvatten (voor verdieping zie de voorgaande subparagrafen en voor details de *State of the Art*).

	Kennishiaten	Onderzoekbaarheid
Groen in de stad	Vooral bij nieuwe ecosysteemdiensten	Goed mogelijk, maar generaliseerbaarheid is een probleem
Gezondheid	Groot; alleen stressreductie (korte termijn) en beweging (bij overgewicht) adequaat aangetoond	Mogelijk, maar duur. Veel interveniërende factoren werkzaam
Jeugd	Zeer groot	Zeer moeilijk. Vaak longitudinaal onderzoek nodig (Wageningen UR Kennisbasis)

Relevantie

Dit gaat over de inspanning die nodig is om bruikbare onderzoeksresultaten te bereiken. Belangrijker is echter de vraag: is dit onderzoek ook relevant? Plat gezegd: hebben we er wat aan? Dat ligt er maar net aan wie het vraagt. Eén voorbeeld volstaat om dit te illustreren. Onderzoek naar de invloed van de kleur van een fruityoghurt op de smaakbeleving en het koopgedrag van de consument is voor een toetjes-fabrikant uiterst relevant. Maar tegelijkertijd, ook al is het onderzoek in het domein van agro-food relevant, voor EL&I is datzelfde onderzoek volstrekt irrelevant. Relevantie is dus actor-afhankelijk. Het gaat hier om de Kennisagenda Maatschappelijke potenties van groen voor het ministerie van EL&I. EL&I is een actor die gezien kan worden als een uitsnede van de samenleving als geheel, respectievelijk de overheid, respectievelijk de rijksoverheid. Zoals gezegd, de relevantie verandert naar gelang we het vanuit de verschillende actoren bezien. Voor de drie onderwerpen die we in de *State of the Art* hebben bekeken, levert dit het volgende beeld op (over de laatste kolom zo meteen).

Criteria voor keuzen: relevantie van de kennishiaten voor de verschillende actoren + efficiency-overwegingen.

Relatie groen/natuur en	Burgers/ Maatschappij	Overheid	Rijksoverheid	EL&I	Efficiency
De Stad	++	+	-	-	++
Gezondheid	++	++	++	0	0
Jeugd	++	+	+	+	+

Dit schema leest als volgt. Voor de samenleving en haar burgers zijn de drie onderwerpen - stedelijk groen, relatie groen/natuur met gezondheid en jeugd - alle relevant. De potenties van groen zijn groot, kennis ter zake ontbreekt nog op een flink aantal punten, en het beter benutten door meer inzicht kan grote maatschappelijke winst opleveren. Vandaar driemaal ++. Dit betekent niet dat onderzoek entameren automatisch een overheids-taak is. In de stad zijn volop particuliere partijen - inwoners, bedrijven, instellingen - die hier ook een belang bij hebben. Bij jeugd hebben uiteraard de ouders/verzorgers een grote eigen verantwoordelijkheid. Ook dus niet een zaak van exclusieve overheidszorg. Volksgezondheid daarentegen is wel een klassieke (rijks)overheids-taak. Zozeer zelfs dat hier een apart ministerie voor is, en dit betekent dat de relevantie van EL&I a) zich beperkt tot de relatie met groen (en voedselveiligheid, zoönosen, e.d. maar daar gaat het in deze Kennis-agenda niet over) en b) ook op dat gebied EL&I een gedeelde verantwoordelijk heeft met VWS. Daarom gaan de ++'s in de rij 'Gezondheid' onder EL&I terug naar een 0. Door decentralisatie van overheidstaken is verder de rijksverantwoordelijkheid voor het groen in en om de stad sterk verminderd: van de plus onder 'Overheid' blijft slechts een min onder 'Rijksoverheid' en onder 'EL&I' over.

Efficiency

Hiermee lijkt de kous af en kan worden overgegaan op een prioriteitsstelling van onderzoeksvragen, op basis van de geconstateerde hiaten, de inspanningen die moeten worden geleverd om tot bruikbare kennis te komen en de mate waarin de kennis bijdraagt aan de beleidsopgave van EL&I. Dit doet echter geen recht aan een andere belangrijke EL&I-taak: het in stand houden en ontwikkelen van de kennisinfrastructuur in het groene domein. Ook al voert de rijksoverheid niet direct interventies meer uit, zoals voor natuur buiten de Natura 2000-gebieden, dan kan het toch nuttig en doelmatig, zijn om de kennis ter zake op centraal/nationaal niveau te bewaken, te ontwikkelen en beschikbaar te stellen. Dan hoeft niet steeds het wiel opnieuw te worden uitgevonden zonder gebruik te maken van al ontwikkelde, algemeen toepasbare inzichten en kennis. Kennis-voortbrenging op die manier kan als uiterst inefficiënt worden gekenschetst.

Vanuit deze EL&I-taak moet naast relevantie, efficiency als criterium worden toegevoegd bij de keuzes die moeten worden gemaakt in een strategisch kennisagenda. De mate waarin efficiency-winst is te behalen is aangegeven in de laatste kolom van het bovenstaande schema. Bij kennis over de effecten van stedelijk groen is het gevaar van versnippering en wieluitvindingen het grootst. Daar weegt dit efficiency-criterium dus zwaar. Ook bij kennis over de relatie groen/natuur en jeugd dreigt dit gevaar, maar ons inziens in iets mindere mate. Bij de relatie groen/natuur en gezondheid ligt de bal in eerste aanleg bij het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor een coördinerende taak en voor instandhouding van de kennisinfrastructuur. Maar een rol van EL&I en Wageningen UR en de daar aanwezige expertise is alleen al op doelmatigheidsgronden aan te bevelen.

DEEL II

BURGERKRACHT ZIEN EN BENUTTEN

**Een analyse van de verschuivende rollen
en taken van burgers en overheden
voor natuur en landschap**

Auteurs: Irini Salverda en Rosalie van Dam

Inhoud

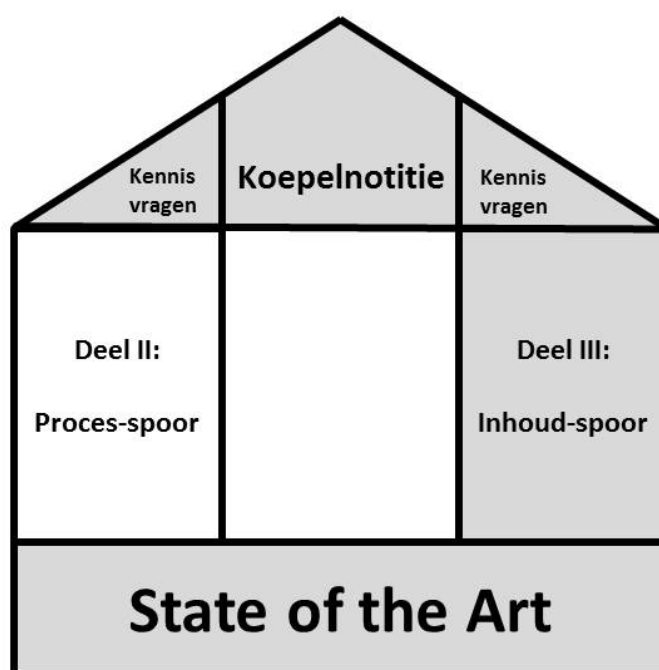
- 1 Leeswijzer voor deel II
- 2 Maatschappelijke ontwikkelingen
 - 2.1 Maatschappelijke trends
 - 2.2 *Maatschappijvisies: grotere rol burgers in publiek domein*
- 3 Beleidsmatige ontwikkelingen
 - 3.1 Koerswijziging rijksbeleid: Meer burger, minder overheid
 - 3.2 Beleidsopgave: Zoektocht naar het stimuleren en benutten van burgerkracht voor groen
- 4 Burgerkracht zien
 - 4.1 Burgerinitiatief: Kenmerken, motieven en 'soorten' actieve burgers
 - 4.2 Voorbeelden van burgerinitiatieven voor de groene leefomgeving
 - 4.3 Kracht, effecten en betekenis van burgerinitiatieven
 - 4.4 Relatie en samenwerking met overheden
- 5 Burgerkracht stimuleren, ondersteunen en benutten
 - 5.1 Experimenten, projecten en leertrajecten over hoe om te gaan met burgerkracht
 - 5.1.1 Pilotproject EL&I voor facilitatie van vijf burgerinitiatieven
 - 5.1.2 Hellendoorn in actie!
 - 5.1.3 Proeftuin Zelfsturing / Aanpak zelfsturing gemeente Peel en Maas
 - 5.1.4 Bewonersbudgetten/Vouchersystematiek
 - 5.1.5 Wijkondernemingen
 - 5.2 Algemene leerervaringen ten aanzien van hoe om te gaan met burgerkracht
 - 5.3 Dilemma's bij het omgaan met burgerkracht
 - 5.4 Ervaringskennis als bron

Verwijzingen bij Deel II

1 Leeswijzer voor deel II

Deel II geeft de onderbouwing van hoofdstuk 3 in de voorgaande koepelnotitie: 'Onderzoeksrichtingen voor het benutten van burgerkracht'. Daar zijn de onderzoeksrichtingen geordend aan de hand van drie hoofdonderwerpen, waarbinnen naar wens verder kan worden ingezoomd op sub-thema's. Dit doen we op basis van een analyse van verschuivende rollen en verantwoordelijkheden van burgers en overheden voor de groene leefomgeving. In mindere mate wordt aandacht besteed aan de rol van bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Wel kijken we naar de ondernemende burger.

Eerst wordt een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, trends en maatschappijvisies geschetst die relevant zijn voor de relatie overheid-burger voorgroen (par. 2). Ingegaan wordt op de veranderende rollen van burgers en overheid in de samenleving en de veranderende rol van kennis. Ten tweede wordt ingegaan op de beleidsmatige ontwikkelingen op dit vlak; beleid vanaf de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur tot nu passeert de revue (par. 3). Daarna gaan we in op de potentie en de betekenis van burgerkracht voor groen (par. 4). Tot slot kijken we naar verschillende experimenten, pilots en trajecten waarmee overheden proberen om deze burgerkracht te stimuleren, te ondersteunen en beter te benutten (par. 5). Welke leerervaringen zijn hierover al beschikbaar?



2 Maatschappelijke ontwikkelingen

2.1 Maatschappelijke trends

In de huidige samenleving zijn verschillende trends en ontwikkelingen van invloed op de organisatie van de westerse samenleving en de maatschappelijke betrokkenheid van mensen. Hieronder wordt kort op enkele belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen ingegaan (SCP, 2004, 2009, 2011; CPB, 2010).

Globalisering: toenemende verwevenheid en complexiteit

In algemene zin heeft globalisering betrekking op een proces van toenemende economische, culturele en politieke integratie op wereldniveau. Grenzen van tijd en ruimte vervagen daarbij. Wereldwijd zijn verschijnselen in toenemende mate met elkaar verbonden (Castells, 1996; Beck, 2000). De verwevenheid van verschillende systemen en netwerken (goederen, kapitaal, informatie, mensen, economieën) in de wereld wordt steeds groter. Hierdoor worden wederzijdse afhankelijkheden versterkt en neemt de complexiteit toe. De verwevenheid van systemen wordt onder andere mogelijk gemaakt door ontwikkelingen op het gebied van vervoer en telecommunicatie.

Anderzijds zijn er ook processen van regionalisering en lokalisering. Sommigen spreken dan ook van 'globalisering', een samengaan van schaalvergroting van het leven en de behoefte om (lokaal) geworteld te zijn, om ergens bij te willen horen, bijvoorbeeld bij een lokale gemeenschap (Reverda, 2004).

Individualisering: recht doen aan uniciteit en pluriformiteit

Individualisering gaat over toenemende autonomie van mensen: Mensen kunnen, willen en mogen steeds meer zelf bepalen. Hiërarchische verhoudingen nemen af en heeft tot gevolg dat er een grotere gelijkheid in de menselijke verhouding ontstaat. Onder individualisering worden verschillende zaken geschaard waaronder de leegloop van traditionele instituties zoals kerken, politieke partijen en vakbonden (de-institutionalisering), een afname van populariteit van traditionele opvattingen zoals geloofsovertuigingen en politieke ideologische opvattingen (de-traditionalisering), afname van de effecten van het toebehoren tot sociale collectiviteiten (privatisering), een afname van samenhang tussen opvattingen (fragmentisering) en een toename van verschillen in opvattingen (heterogenisering) (Felling, 2000). Waar gelijkheid en uniformiteit belangrijke waarden van de 20ste eeuw waren, verscheidenheid en pluriformiteit lijken de waarden van de 21ste eeuw (zie Schnabel, 1983, 2004). De kwaliteit van het bestaan zit niet meer alleen in gelijkheid en rechtvaardigheid, maar ook in bijzonderheid en uniciteit. Deze individualiseringstendens heeft dan ook grote gevolgen voor de organisatie van de samenleving. De druk op politici en bestuurders neemt toe om bij het ontwikkelen van beleid en het ontwerpen van maatregelen ook steeds meer het individuele belang als uitgangspunt te nemen. Kwalitatief individualisme vormt meer en meer het richtsnoer voor het (overheids-)handelen. Tegelijkertijd blijft de verplichting bestaan in het bijzonder rekening houden met de zwakkeren in de maatschappij. Individualisering daarnaast heeft alles te maken met identiteitsvorming (SCP, 2010).

Veel sociologen (Goffman, Elias, Sennet) verklaren het menselijk handelen vanuit de behoefte van mensen aan een gerespecteerde identiteit. De vorming van identiteiten wordt gezien als een dynamische motor bij de totstandkoming van de maatschappij (Castells, 2004).

Technologisering en informatisering

Informatie- en communicatietechnologie heeft het mogelijk gemaakt dat afstand en tijd relatief zijn en normen en gewoonten niet langer absoluut. De internethype is inmiddels tanende, maar dat betekent niet dat de digitale revolutie voltooid is. Burgers maken massaal gebruik van sociale netwerken als LinkedIn, Twitter, Facebook, Hyves, etc. Het organiseren en weergeven van persoonlijk eigenschappen en voorkeuren speelt daarbij een belangrijke rol.

Informalisering

Informalisering heeft betrekking op losser wordende omgangsvormen. Met deze verandering vervagen ook de scheidslijnen tussen publiek en privé en vrije tijd en werk (SCP, 2011). Traditionele verschijningsvormen van burgerschap worden vervangen door nieuwe zoals modernisering van informele zorg, van politieke participatie en van andere aspecten van burgerschap. We mogen dan geen lid van een politieke partij meer zijn, we chatten wel veel sneller met een wethouder om ons ongenoegen of instemming te uiten. Ook Dekker en Hooghe (2003) beargumenteren dat deelname aan formele en hiërarchisch georganiseerde participatiekanalen daalt, maar dat dit verlies wordt gecompenseerd door een toename van informele participatie. Zij spreken over een zogenaamde informalisering van participatie. In dit licht is het goed voor te stellen dat informeel vrijwilligerswerk voor natuurontwikkeling en natuurbeheer aantrekkelijk wordt gevonden en dat er animo is voor (tijdelijke) participatieprojecten, burgerinitiatieven, excursies, stages, prijsvragen etc. bij natuur en landschap.

Secularisering en zingeving

De secularisatie van Nederland is halverwege de 20^e eeuw al een belangrijke ontwikkeling, maar de ontkerkelijking betekent niet dat het religieus bewustzijn van mensen is afgenomen. Buiten de traditionele religieuze stromingen manifesteren zich tal van nieuwe vormen. Mensen shoppen hun religie bij elkaar. Volgens De Hart (2011) worden intuïtief, emotie en gevoel daarbij nog belangrijker en is de beleving van een godsdienst steeds meer een privé-aangelegenheid. Daarnaast rekent het overgrote deel van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders zich tot de islam, hetgeen overigens niet betekent dat ze religieus participeren/de moskee bezoeken (Gijsberts en Dagevos (red.), 2009).

Vergrijzing en krimp

Verder wordt de Nederlandse bevolking steeds ouder. Deze vergrijzing die optreedt naast de demografische ontwikkeling van een afname van het aantal kinderen zijn sterk van invloed op de samenstelling van de bevolking en de organisatie van de samenleving. CBS-prognoses laten zien dat de bevolking eerst tot 17,5 miljoen stijgt, om vervolgens te dalen. Op regionaal niveau, en dan vooral in Zuid-Limburg, delen van Zeeland en in Noordoost-Groningen kampt men al met bevolkingsafname en heeft het gevolgen voor de woningmarkt, de arbeidsmarkt, (sociale) voorzieningen etc.

Duurzaamheid: balans people, profit, planet

Samenlevingen staan voor de uitdaging om in enkele decennia een ontkoppeling te realiseren tussen de groei van de economie en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (SER, 2010). Het gaat daarbij om zaken als milieu, klimaat, CO₂-uitstoot, biodiversiteit. Waar in de 20^e eeuw welvaart en groei centraal stonden, is in 21^e eeuw sprake van een zware competitie om schaarser wordende hulpbronnen. Het gaat daarbij om de houdbaarheid van de natuurlijke hulpbronnen en de draagkracht van het ecosysteem en de daaruit volgende vraag hoe lasten en lusten verdeeld worden tussen generaties en tussen verschillende werelddelen (PBL, 2011).

Duurzame ontwikkeling moet gezien worden als een proces waarbij niet alleen de economische ontwikkeling telt, maar gelijktijdig sprake moet zijn van - evenwichtige - ecologische en sociale ontwikkeling. Feitelijk heeft duurzame ontwikkeling betrekking op kwaliteit van leven in de breedste zin van het woord (SCP, 2010). Lange tijd hing er aan duurzaamheid een stoffig imago, maar inmiddels is eco hip. Je ziet dit bijvoorbeeld terug in supermarkten, waar tegenwoordig een biologische lijn onontbeerlijk is.

Natuurinclusief

Natuur wordt in toenemende mate niet als een aparte sector gezien, maar als onderdeel van c.q. gerelateerd aan andere domeinen. Op dit moment vinden grote veranderingen plaats, die in omvang en tempo slechts toenemen: politieke, sociale, economische, wetenschappelijke en technologische veranderingen. Tussen veel veranderingen zitten onderlinge wisselwerkingen. Niet alleen lokt de ene verandering de andere uit, veranderingen kunnen elkaar ook afzwakken of versterken.

2.2 Maatschappijvisies: grotere rol burgers in publiek domein

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, globalisering en ontkerkelijking hebben tot gevolg dat mensen geëmancipeerd zijn geraakt, maar ook dat mensen zoekende zijn naar identiteit, zingeving en naar ergens bij te horen. Deze ontwikkelingen voeden de maatschappelijke betrokkenheid van burgers, ook bij het landschap. Deze maatschappelijke betrokkenheid wordt gekoppeld aan zelfverwezenlijking: burgers nemen het heft in handen en koppelen hun eigen belang aan een maatschappelijk belang. De interesse van burgers voor maatschappelijke belangen heeft onder andere te maken met zingeving en identiteitskwesies. Ook de ontwikkeling van government naar governance heeft gevolgen voor de relatie overheid-burger. In een governance context is sprake van een transitie van taken en verantwoordelijkheden die eerst voornamelijk bij (nationale) overheden lagen richting bedrijven, maatschappelijk middenveld en burgers.

De energieke samenleving

Interessant in dit kader is de analyse in een recent rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving: De energieke samenleving, waarin directeur Maarten Hajer de duurzaamheidsopgave schetst in een veranderende politiek-bestuurlijke omgeving en een veranderende maatschappij (PBL, 2011). Hierin wordt beschreven dat de Nederlandse samenleving in vijftig jaar is geëvolueerd naar een netwerksamenleving met mondige, autonome burgers en vernieuwende bedrijven. Het PBL stelt echter dat de overheidsorganisatie zich tot nu toe maar geleidelijk aanpast aan deze transformatie naar een energieke samenleving. Het gaat er dan ook om hoe de overheid de creativiteit en innovatiekracht van burgers en bedrijven beter kan benutten.

Samenleving 2.0

Met de opkomst van internet en sociale media is méér aan de hand dan wat 'handige tooltjes'; de grotere openheid zal ook diepere veranderingen in onze samenleving meebrengen (Kapma, 2011). Zie de onderstaande tabel met een paar van die veranderingen uit het boekje *Platteland 2.0* van Kapma (2011) voor GUUS Netwerk Platteland.

Wereldbeeld 1.0

Plan, SMART-doelen, afrekencultuur
Broadcast: 'zenden'
Centraal, hiërarchie
Publiek, doelgroep, passieve ontvangers

Controle, macht
Kwalificaties
Strakke directievoering
Eigen verdienste, individu
Expert centraal
Niet falen
Competitie

Wereldbeeld 2.0

Energie en verbinding
Dialogo, conversatie
Netwerk, many to many
Je deelt in het openbaar en wordt gevonden door partners
Vertrouwen, continuïteit
Passie, motivatie
Flow, self-organisatie
Co-creatie, creative commons, groep
Massa samenwerking
Goedkoop falen; dus experimenteren
Samenwerken

Degenen die zich het eerste aanpassen aan de veranderende dynamiek zijn eenpitters en kleine bedrijven. Veel bedrijven worstelen nog met de vraag hoe zij met sociale media moeten omgaan en web2.0 wordt nog nauwelijks gebruikt. Dat komt omdat grotere organisaties er in het algemeen wat langer over doen om te veranderen van koers en omdat web2.0 dwars door structuur en hiërarchie heengaan. Het past dus niet goed bij grote organisaties.

Big Society

Deze maatschappijvisie en de discussies hierover passen binnen een maatschappelijke transitie die plaatsvindt binnen de Westerse wereld als geheel en dat in Groot-Brittannië wordt verwoord in het concept 'Big Society'. Phillip Blond, oprichter van invloedrijke denktank ResPublica, is geestelijk vader van de Big Society, een concept waarin de maatschappij draait om burgerlijke participatie, sociale verbanden en distributie van politieke macht en economisch eigendom (sociaal kapitaal). Dit concept is gebaseerd op het idee dat steeds meer mensen geloven in de gemeenschap in plaats van het individualisme en dat sociale ondernemingen beter in staat zijn tot het bieden van oplossingen voor sociale problemen dan de staat. Daarnaast moeten lokale gemeenschappen het recht krijgen om eigenaar te worden van publieke voorzieningen. Het essay 'Burgerkracht' van het RMO (De Boer en Van der Lans, 2011) bouwt voort op het gedachtengoed van Blond. Het essay gaat in op de hervorming van de verzorgingsstaat in Nederland en hoe we daarin een nieuw evenwicht zoeken naar wat de civil society op eigen kracht kan regelen en waar zorg/ondersteuning van de overheid onontbeerlijk is. Dat debat wordt al langer dan vandaag gevoerd. Nieuw is dat het daarbij de laatste tijd om veel meer gaat dan een moreel appèl op burgers om 'meer verantwoordelijkheid te nemen'. Het gaat tegenwoordig niet meer alleen om wenselijk gedrag van burgers, maar ook om wenselijk gedrag van instituties en overheden. Het probleem is immers niet zozeer dat er te weinig kracht is bij burgers en in de samenleving, het probleem is veeleer dat we de institutionele orde in onze samenleving zo hebben georganiseerd dat deze de krachten van burgers eerder hindert dan bevordert. Daarom gaat het debat niet alleen om burgerkracht, maar ook om het heruitvinden van institutionele en professionele dienstbaarheid.

3 Beleidsmatige ontwikkelingen

3.1 Koerswijziging rijksbeleid: Meer burger, minder overheid

Het credo van het rijksbeleid van het afgelopen decennium was: 'meer kwaliteit door meer burger en minder overheid'. Deze koersverschuiving wordt momenteel versterkt door de visie van het huidige Kabinet Rutte op de verantwoordelijkheidsverdeling van overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het publieke domein. Wat is de visie van dit kabinet op burgerschap? Het gaat uit van de kracht van mensen. In het regeerakkoord is vastgelegd dat het kabinet zich richt op 'het scheppen van ruimte om mensen eigen verantwoordelijkheid en initiatief te laten nemen bij het aanpakken van hun eigen en gemeenschappelijke problemen'.

In deze paragraaf schetsen we globaal de lijn van de koerswijziging in het rijksbeleid over de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en de samenleving in het algemeen, en specifiek voor natuur en landschap.

De lijn voor het vermaatschappelijken van het natuur en landschapsbeleid werd in 2000 ingezet met de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (NvM, MvN) van de voormalige ministeries van LNV, VROM, V&W en Ontwikkelingssamenwerking. In deze nota werd de volgende ambitie neergelegd: 'De verantwoordelijkheid voor een mooier en groener Nederland is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, organisaties en individuele burgers. (...) Het kabinet nodigt daarom andere partijen nadrukkelijk uit zelf invulling te geven aan de uitvoering van het beleid. Uitgangspunt daarbij is dat 'kaders van bovenaf' in balans moeten zijn met 'ruimte voor eigen invulling van onderop'. Het kabinet gaat de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur versterken door te investeren in de doelgerichte samenwerking van alle partijen bij de uitvoering van het natuurbeleid. Dit vereist allereerst een heldere rolverdeling tussen partijen'.

Het toenmalige kabinet koos nadrukkelijk voor verbreding van het natuurbeleid, omdat daarmee beter recht zou worden gedaan aan de betekenis van het natuurbeleid voor de samenleving. Deze verbreding gold in meerdere opzichten:

- Natuur heeft behalve een intrinsieke waarde, ook belevings- en gebruikswaarden. Daarop moet in een steeds dichter bevolkt land nadrukkelijker worden ingespeeld, zonder dat daarmee aan het belang van de intrinsieke waarde wordt afgedaan.
- Natuur beperkt zich niet tot de Ecologische Hoofdstructuur, maar begint al bij de voordeur.
- Natuur moet nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de gehele samenleving zijn en ook breed worden verankerd. Verbreden van het natuurbeleid kan alleen in samenwerking met anderen: bestuurlijke en maatschappelijke partners, bedrijfsleven en burgers.

Uitvoering: natuur in het hart van de samenleving

Uitgangspunten voor een effectieve beleidsuitvoering

Centraal staat een verbreding van de aanpak en uitvoering van het beleid. Deze verbreding vraagt om een verinnerlijking van het natuurbeleid (of nog beter: het natuurbelang). Natuur moet naar het hart van de samenleving. Natuur moet steviger worden verankerd in harten van mensen en in beslissingen van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden.

Twee belangrijke uitgangspunten:

- Samen werken aan natuur: versterken van doelgerichte samenwerking op basis van heldere doelen en goede afspraken.
- Goede integratie van natuur in andere beleidsvelden: versterken van de samenhang met en doorwerking in andere beleidsvelden (onder meer in het beleid voor milieu, water en ruimte).

Wat betreft de samenwerking wil het kabinet wil investeren in de doelgerichte samenwerking tussen partijen. Het gaat daarbij uit van een heldere rolverdeling tussen overheden en overige partijen. Het vindt dat de bescherming en versterking van natuur en landschap in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de overheden is, die gezamenlijk de maatschappelijke activiteiten voor natuur en landschap regisseren en richten. Het kabinet vindt het bedrijfsleven primair verantwoordelijk voor een inrichting van productieprocessen die duurzaam gebruik van natuur en landschap waarborgt. Het kabinet vindt maatschappelijke organisaties en vrijwilligers onmisbaar door hun rol bij het natuurbeheer en bij het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid daarbij.

(Bron: Nota Natuur voor mensen, mensen voor Natuur, 2000)

Na de Nota NvM, MvN wordt door verschillende ministeries steeds meer op een vergelijkbare koers ingezet. Het voormalige ministerie van VROM heeft van oudsher al veel aandacht voor het betrekken van burgers bij het ruimtelijke beleid. In 2004 werd het VROM-brede programma 'Beleid met Burgers' gestart om beleidsmedewerkers te ondersteunen die burgers wilden betrekken bij het agenderen, ontwikkelen, uitvoeren, handhaven of evalueren van beleid. Het programma was vooral intern gericht om een cultuuromslag binnen het ministerie te realiseren. Met meerdere concrete burgerparticipatieprojecten wilde het programma bijdragen aan de ambitie om de kwaliteit van beleid te vergroten door meer 'van-buiten-naar-binnen' te werken.

Ook voor het ministerie van BZK is burgerparticipatie al lange tijd een belangrijk onderwerp. Eén van de eerste programma's in 2003-2004 heette Andere Overheid. In de periode 2007-2010 heeft het ministerie van BZK samen met de VNG (binnen het Actieprogramma Lokaal Bestuur) het programma 'In Actie met Burgers!' (IAMB!) opgezet en uitgevoerd. De doelstelling van IAMB! was het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur door ondersteuning te bieden aan alle spelers in het lokaal bestuur in hun relatie met burgers. In zeventien lokale proeftuinen over burgerparticipatie hebben in 2009 ongeveer 100 gemeenten die op een vernieuwende manier met burgers samenwerken, hun ervaringen uitgewisseld en hebben twaalf gemeenten daadwerkelijk experimenten opgepakt.

In 2008 bouwden de voormalige ministeries van LNV en VROM de ingezette koers van NvM, MvN verder uit met de Agenda Landschap waarmee het Rijk burgers wilde aanmoedigen om een actievere rol bij de zorg voor het landschap te spelen. Eén van de pijlers van de Agenda Landschap was 'Het wordt mooier als u meedoet'. Het streven hier was het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij hun landschap en het ondersteunen en faciliteren van actieve bijdragen van burgers door de overheid. In het uitvoeringsprogramma van de Agenda Landschap (2009-2011) is daarom gewerkt aan het ontwikkelen van handelingsperspectief voor burgers om

zelf in actie te komen. Dit laatste heeft vorm gekregen in de pilot 'Burgerbetrokkenheid en Landschap' waarin vijf burgerinitiatieven werden gefaciliteerd door het ministerie van EL&I. Een andere pijler van de Agenda Landschap was 'Duurzaam financieren van het landschap'. In dit kader is het ministerie van EL&I de pilot 'Investeren in Landschap' gestart waarin vier voorbeeldgebieden zijn ondersteund waar regionale en lokale partijen ideeën en plannen hadden voor het genereren van private financiering voor een mooier landschap.

Bij het loket Idee IenM (dat voortkomt uit Idee VROM en Idee VenW) kunnen bedrijven, kennisinstellingen, andere overheden en ook burgers ideeën en initiatieven bij het ministerie van I&M indienen. Ze moeten deze ideeën en initiatieven zelf hebben ontwikkeld. Elk voldoende uitgewerkt idee of initiatief dat maatschappelijke meerwaarde heeft en het werkveld van het ministerie raakt, neemt IenM in behandeling.

Het ministerie van BZK is in 2010 trekker geworden om te komen tot InitiatiefRijk: een rijksbrede visie met bijpassend instrumentarium voor het benutten van ideeën uit de samenleving. Het project InitiatiefRijk (voorheen IdeeRijk) maakt onderdeel uit van het interdepartementale project Ondersteuning maatschappelijke initiatieven (OMI). Dit project is in januari 2007 van start gegaan en loopt nog tot eind 2011 en heeft twee componenten. De eerste heet 'Initiatief zoekt Rijk' en omvat het opzetten van een voorziening voor ontvangst van ongevraagde initiatieven op rijksoverheid.nl en het stimuleren dat per departement 'warme ontvangst' plaatsvindt via een voorziening. Loketten zoals Idee VROM zijn hier voorlopers van. De tweede component heet 'Rijk zoekt Initiatief' en omvat het experimenteren met werkmethoden om maatschappelijk initiatief en de kracht van de samenleving meer te benutten in beleid, het opzetten en beheren van een interdepartementaal expertise netwerk InitiatiefRijk en het ontwikkelen van ondersteunende faciliteiten voor alle (rijks)ambtenaren. Hiermee wil het Rijk meer ruimte en steun geven aan maatschappelijk initiatief, meer actieve samenwerking organiseren tussen overheid en samenleving in het ontwikkelen en implementeren van beleid. Om zo beter beleid te voeren en bovendien rijksambtenaren te leren en te helpen om de denkkraft van burgers en bedrijven beter te benutten.

In 2010 heeft het kabinet besloten om het advies en onderzoek vanuit het rijk samen te brengen in een interdepartementaal Centrum voor Publieksparticipatie (CPP). Het CPP wil bevorderen dat publieksparticipatie een vanzelfsprekend onderdeel is van elk besluitvormingsproces over ruimtelijk-economische plannen van de rijksoverheid. Zij adviseren over een passende inrichting van de publieksparticipatie en ondersteunen bij de daadwerkelijke uitvoering, en bij de verantwoording achteraf (www.centrumpp.nl).

In zijn nota "Integratie, binding en burgerschap van afgelopen juni 2011, schrijft minister Donner van BZK dat mensen de ruimte moeten krijgen om hun maatschappelijke verantwoordelijkheden waar te maken. Hij wil nieuwe vormen van betrokkenheid, die wezenlijk verder gaan dan de traditionele vormen van inspraak en maatschappelijk debat. De minister denkt daarbij aan vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte.

In het verlengde hiervan brengt minister Donner nog in 2011 de Agenda Hedendaags Burgerschap uit. De minister wil de leefbaarheid in dorpen, stadswijken, jonge groeigemeenten en krimpregio's verder stimuleren door gemeenten meer beleidsvrijheid te geven en een sterkere positie voor bewoners. Belangrijk inzicht uit de wijkaanpak is dat succes vooral geboekt wordt als gemeenten aan bewoners de ruimte geven om zelf zaken op te pakken. Alleen daar waar zij dat niet kunnen, moeten gemeenten hen dichterbij de huid zitten. Dat schrijft minister Donner in een brief aan de Tweede Kamer. Door de wijkaanpak zijn meer en meer diverse groepen bewoners gaan meedoen bij het verbeteren van hun wijk. 'Tegelijkertijd leren we dat het niet altijd gemakkelijk is voor bestuurders en professionals om burgers de ruimte te geven. Om los te laten', zo schrijft de minister. Het gaat erom de kracht van bewoners die zelf aan de slag kunnen te benutten.

Tegen de achtergrond van de compacte overheid waar het kabinet Rutte op inzet, moet een herverdeling van taken tussen Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties de sleutelrol die bewoners spelen, versterken.

Belangrijk onderdeel is de overheveling van bevoegdheden op sociaal gebied naar de gemeenten. Het is aan hen om burgers zowel de ruimte voor initiatieven te geven als hen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Daartoe wil de minister met ondersteuning van de VNG met gemeenten en maatschappelijke organisaties een agenda voor 'hedendaags burgerschap' opstellen.

In de begroting van BZK voor 2012 staat dat de overheid verder gaat met het bevorderen van actief burgerschap: niet de overheid, maar burgers en bedrijven nemen initiatieven. Allereerst vergt deze verandering de inzet van burgers en bedrijven. Maar ook gemeenten zijn van belang; hen wordt een stimulerende en faciliterende rol toegedicht. Dat gebeurt onder meer door de inzet van gemeenteambtenaren die aan de slag gaan met burgerparticipatie en burgerinitiatief. Ondersteuning van gemeenten door de VNG is ook van groot belang. Want ook het bestuur moet wennen aan een nieuwe rol. De minister wil dat mensen initiatieven die niet op het lokale niveau thuishoren, maar wel overheidsbetrokkenheid vergen, kunnen melden via een rijksloket. Dat moet hen ook antwoord geven. De minister past zo nodig regelgeving en werkwijzen aan die nu het uitoefenen van verantwoordelijkheden door de samenleving in de weg staan. Als hulp bij dit alles dient de eerder genoemde Agenda Hedendaags Burgerschap. Het ministerie van BZK stelt die agenda op in samenspraak met de samenleving (Bron: [VNG Magazine](http://www.vngmagazine.nl)).

Ondanks de duidelijke visie van het kabinet op gezamenlijke verantwoordelijkheid voor publieke taken begroten volgens de Nederlandse Organisatie van Vrijwilligerswerk (NOV) naast BZK alleen de ministeries V&J en VWS geld voor participerende burgers en vrijwilligers. In de begroting van VWS is er echter sprake van sterke reductie / bezuiniging op dit onderwerp, aldus het NOV. In de begrotingen van de ministeries OCW, Defensie, Financiën, EL&I en van SoZaWe komen participerende burgers en vrijwilligerswerk helemaal niet voor <http://www.nov.nl/smartsite.dws?id=137521>

De prioriteiten van het ministerie van EL&I liggen momenteel op een heel ander vlak dan in de tijd dat het voormalige ministerie van LNV nog over natuur en landschap ging. Zoals in de introductie al aangegeven is, is er onder het huidige kabinet voor natuur en landschap fors minder rijksoverheidsgeld beschikbaar. Bovendien spelen er fundamentele heroverwegingen bij de verantwoordelijkheidsverdeling en overheidssturing. Het kabinet ziet een veel kleinere rol voor het Rijk en wil meer taken en verantwoordelijkheden decentraliseren naar provincies en gemeenten, en naar bedrijven en burgers zelf. Het kabinet wil dat burgers, ondernemers en andere maatschappelijke groepen hun medeverantwoordelijkheid voor het groen oppakken. Het ministerie van EL&I heeft alleen nog systeemverantwoordelijkheid. Het ministerie neemt wel internationale verantwoordelijkheid en jaagt op bepaalde gebieden innovatie aan, waarbij duurzaamheid een centraal issue is.

Begin februari 2010 presenteerde minister Verhagen van EL&I het Topsectorenbeleid. Hij wil samen met andere overheden, het bedrijfsleven en wetenschappers de Nederlandse economie versterken. Gesproken wordt over de gouden driehoek tussen deze partijen uit verschillende domeinen.

De economische paragraaf in het regeerakkoord richt zich op economische topgebieden (water, voedsel, tuinbouw, high tech, life sciences, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie) en op clusters van bedrijven (zoals Greenport Venlo, Brainport Zuid-Oost Nederland, Food Valley Wageningen, Zuid-as Amsterdam en de Rotterdamse haven). De grootste winst zit in het beter inrichten van de publieke kennisinfrastructuur van universiteiten zoals Wageningen UR, TNO's en GTI's op de topgebieden. Technologische topinstituten moeten meer aansluiten bij de topgebieden. De Topgebieden-benadering werkt EL&I verder uit in de Bedrijfslevennota die de minister de Kamer in 2011 heeft gestuurd. De topgebiedenaanpak is bedoeld om breder geld beschikbaar te stellen voor bedrijven. Het streven is om innovatie en economie met elkaar te verbinden. Geld voor kennis moet meer ingezet worden voor daadwerkelijke benutting door bedrijven.

In 2011 is de Rijksoverheid begonnen met het afsluiten van zogenaamde 'green deals'. Daarmee beoogt zij burgers, bedrijven, organisaties of andere overheden te helpen bij het realiseren van duurzame initiatieven die

moelijk van de grond komen. Het gaat om concrete projecten die op korte termijn resultaten boeken op het terrein van onder andere energiebesparing, duurzame energie, duurzame mobiliteit en duurzaam gebruik van grondstoffen en water, maar ook het stoppen van het verlies van biodiversiteit. Het is de bedoeling de Green Deal-aanpak de komende jaren voort te zetten en in meerdere ronden Green Deals af te sluiten.

Eind 2011 hadden bedrijfsleven en natuurorganisaties elf Green Deals ondertekend met de minister van EL&I en staatssecretaris Atsma van Infrastructuur en Milieu die bijdragen aan het stoppen van verder verlies van natuur. De Green Deals zijn een uitwerking van het advies van de Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen. De bedrijven en natuurorganisaties hebben bijvoorbeeld afgesproken dat er vijf projecten komen voor tijdelijke natuur op braakliggende bouwterreinen. Daarnaast wordt gewerkt aan de duurzame inzet van biomassa en het samengaan van voedselproductie met investeringen in natuur. Bedrijven die investeren in duurzaamheid kunnen daarmee hun concurrentiekracht versterken. De overheid kan op haar beurt de groene groei versnellen en versterken door belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen, samenwerking te bevorderen of onderzoeksmiddelen in te zetten. Met deze elf nieuwe Green Deals komt het totaal in 2011 op 75 initiatieven voor groene groei. Minister Verhagen wil in 2012 de honderdste Green Deal afsluiten.

Staatssecretaris Bleker van EL&I wil dat de nieuwe natuurwet, waarvan het concept nu ter inspraak ligt, meer evenwicht brengt in ecologie en economie: 'Mensen moeten natuur niet als probleem gaan zien maar er een prettig gevoel bij hebben. Zonder de natuur te kort te doen denk ik dat er veel verbeteringen mogelijk zijn om economische en maatschappelijke ontwikkelingen ruimer baan te geven. Ik wil overbodige regels schrappen, het aantal vergunningen en onderzoeksverplichtingen verminderen en meer verantwoordelijkheid geven aan mensen en bedrijven. Een natuurbeluid dat beter begrepen wordt, is effectiever'.

De provincies zijn nu al voor het grootste deel verantwoordelijk voor het natuurbeluid, hun bevoegdheden worden in de nieuwe wet nog meer toegespitst op het uitvoeren van natuurtaken. Zo gaan ze ook de beheerplannen vaststellen voor de Natura 2000-gebieden van Staatsbosbeheer, ze bepalen in hoeverre economische activiteiten de natuur belasten, vergoeden schade door dieren in het wild uit het faunafonds, stellen regels op voor de houtkap en zorgen voor de instandhouding van de biodiversiteit op hun grondgebied. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het nakomen van internationale verplichtingen, weegt ruimtelijke en natuurbelangen af en bepaalt op welke diersoorten mag worden gejaagd. Daarnaast moet de Rijksoverheid een zogeheten 'natuurvisie' vaststellen met hoofdlijnen voor een duurzaam beheer van de biodiversiteit.

Concluderend is de beleidsmatige ontwikkeling van het onderwerp burgerparticipatie, burgerinitiatief en actief burgerschap binnen de rijksoverheid als volgt te kenmerken. Eerst werden er ambities in nota's geformuleerd over meer betrokkenheid en participatie van burgers bij het beleid. Vervolgens kwamen er actieprogramma's waarin experimenten en pilots werden opgestart om vragen te onderzoeken als: Wat is de potentie van ideeën en initiatieven van particulieren voor het publieke domein? Welke faciliterende rol kunnen (rijks)overheden spelen bij het realiseren van deze ideeën en initiatieven? En hoe kunnen deze ideeën en initiatieven van particulieren daadwerkelijk input zijn voor het beleid? Tot slot wordt er momenteel gekeken (vooral door het ministerie van BZK samen met de VNG) naar welke veranderingen binnen overheidsorganisaties moeten plaatsvinden (zoals veranderingen van rollen, taken, verantwoordelijkheden, regels, wetgeving, cultuur etc.) om ideeën en initiatieven van burgers in het publieke domein daadwerkelijk ruimte te kunnen geven.

Hoewel de ambitie van de Nota MvN, NvM anno nu nog heel herkenbaar is, is er in de loop der jaren toch een verandering in de lijn zichtbaar. Ten eerste richtte het toenmalige kabinet zich niet echt direct tot burgers en bedrijven, maar tot maatschappelijke organisaties die werken met vrijwilligers bij het natuurbeluid, en die vooral maatschappelijk bewustzijn en betrokkenheid bij natuur moesten vergroten. Nu spreekt het kabinet direct burgers en ondernemers aan om zelf bij te dragen en ideeën en initiatieven te ontplooiën. Ten tweede betrof de gedeelde verantwoordelijkheid alleen de uitvoering van het beleid. De overheid maakte heldere beleidskaders, en er was ruimte voor invulling van onderop. Er was een hele duidelijke rol en taak voor de

rijksoverheid weggelegd, en ook de rollen en taken van andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties werden helder omschreven. De ruimtelijke en financiële gevolgen hiervan werden duidelijk omschreven. Momenteel heeft de rijksoverheid slechts systeemverantwoordelijkheid voor natuur en landschap. Alle andere verantwoordelijkheid voor natuur en landschap wordt bij de provincies, gemeenten, bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties neergelegd, zowel wat planvorming, ontwikkeling, uitvoering als beheer betreft. Echter, zonder extra middelen. Het is tot nu toe erg vaag wat de systeemverantwoordelijkheid precies inhoudt en hoe deze zich verhoudt tot en wordt afgestemd met de verantwoordelijkheid van de andere partijen. De financiële, juridische en organisatorisch-bestuurlijke verschuivingen die van deze koers het gevolg zijn, zijn nog erg ongewis. Maar ook welke verantwoordelijkheden nu door welke partijen daadwerkelijk (kunnen) worden opgepakt. En dus ook de gevolgen voor natuur en landschap zelf.

3.2 Beleidsopgave: Zoektocht naar het stimuleren en benutten van burgerkracht voor groen

Het natuur- en landschapsbeleid worstelt al ruim tien jaar met haar roloppvatting voor de samenleving. Met de komst van het kabinet Rutte en de grote bezuinigingen op natuur en landschap is er een extra noodzaak om de rol te (her)definieren. Er is momenteel een zoektocht gaande waarbij wordt geprobeerd om de veranderende rollen en verantwoordelijkheden van overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers concreet handen en voeten te geven.

Het kabinet richt zich er dus op dat burgers, ondernemers en andere maatschappelijke groepen hun medeverantwoordelijkheid voor het groen oppakken. Maar dan moet de overheid hen daar wel toe in staat te stellen. Niet door ze te vertellen hoe ze moeten beleven, hoe ze betrokken moeten zijn of hoe ze moeten ondernemen, daar gaan ze immers zelf over. Wat nodig lijkt is een nieuwe, meer faciliterende rol, waarbij overheden ruimte laten voor en ondersteuning bieden aan initiatieven van groepen en organisaties in de samenleving. Dan zouden bijvoorbeeld het faciliteren van maatschappelijk debat, het emanciperen van groepen mensen in de samenleving door educatie en het scheppen van ruimte voor participatieve benaderingen en particulier initiatief logische stappen zijn. Hoe ziet die rol van faciliterende overheid eruit? En welke veranderingen houdt dat in? In het onderstaande kader volgt een indicatie - van alles door elkaar - van hoe die zoektocht zich uit.

- Allerlei adviesraden bepalen hun visie op dit onderwerp, zoals de WRR (Vertrouwen in de burger), Raad voor Verkeer en Waterstaat (Over Belangen, Beleid en Burgers), etc. Allerlei kennisinstituten en intermediaire organisaties zijn bezig kennis, handvatten en tips te ontwikkelen over dit onderwerp, zoals IML, IPP, Movisie, Kei-centrum, SEV, NICIS, GreenWish, etc.
- Veel experimenten, projecten, leertrajecten over hoe om te gaan met burgerkracht zijn of worden in gang gezet (zie verder paragraaf 5.1).
- Vier regionale bestuurlijke leerbijeenkomsten georganiseerd door de regio directies van EL&I over de verschuiving van de verantwoordelijkheden van overheden en samenleving voor natuur en landschap: 'Het wordt mooier als u meedoet'. Deze zinsnede uit de Agenda Landschap van het ministerie van EL&I (2008) vormt de kern van het zogenaamde burgerspoor. Actief burgerschap, eigen verantwoordelijkheid en burgers betrekken bij hun directe woon-, werk- en leefomgeving zijn daarbij belangrijke ingrediënten, evenals veranderende verantwoordelijkheden van overheden en herziening van financiële kaders. Maar hoe gaan we als bestuurders in Nederland ervoor zorgen dat onze burgers, het menselijk kapitaal, deze eigen verantwoordelijkheid ook krijgen of kunnen nemen bij het mooi houden en mooier maken van het Nederlandse landschap. Tijdens vier bestuurlijke leerbijeenkomsten georganiseerd door EL&I wordt samen met gedeputeerden, wethouders, en bestuurders van maatschappelijke organisaties hierover van gedachten gewisseld in een informele en onderzoekende setting.

- Vele congressen en symposia zijn/worden momenteel georganiseerd om bij te dragen aan de gedachtevorming rondom deze zoektocht. Een kleine greep uit het grote aanbod in de periode november-februari 2012:
 - De Dag van de Ruimte van het NIROV op 10 november 2011. Het thema van dit jaar is 'Doe-het-zelf'. Daarmee wordt aangesloten bij actuele trends als planning van onderaf, maatwerk, particulier initiatief, kleinschaligheid en de huidige tijdgeest van decentralisatie, meer verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij burgers, bedrijven, lagere overheden en non-profit organisaties.
 - Het congres van o.a. de gemeente Ede op 7 december 2011 over **DE KRACHT VAN DE OPENBARE RUIMTE**. Publieke ruimte; gedeelde verantwoordelijkheid! Er is een houdingsverandering nodig bij inrichting en beheer van de openbare ruimte: niet meer alleen de gemeente is verantwoordelijk en allesbepalend voor de kwaliteit van de openbare ruimte, het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot een juiste kwaliteit op de juiste plek te komen. Wat is dan eigenlijk de nieuwe rol van de overheid? En hoe maak je op een bepaalde plek kwaliteit op maat samen met de lokale samenwerkingspartners?
 - Het Kennisatelier van NICIS Institute op 8 november 2011 over Burgers en overheid: op weg naar nieuwe rollen en verhoudingen: versterking van de eigen verantwoordelijkheid en de eigen kracht van burgers. Het kabinet kiest op tal van terreinen voor een terugtrekkende overheid. Burgerparticipatie, burgerkracht en big society: overheden en maatschappelijke partners zijn op zoek naar nieuwe verhoudingen met burgers. Wat betekent de nieuwe koers voor u? In welke mate kunnen burgers zelf keuzes maken en zelf beslissen? En waar heeft de burger de overheid nog voor nodig? Wat motiveert burgers om zich in te zetten voor leefbaarheid in de buurt? Hoe faciliteer je dit? Hoe voorkom je dat initiatieven plat worden geïnstitutionaliseerd?
 - 'Samen doen! Eigenwijze netwerken in dorpen en steden.' Manifestatie op 16 februari in Zwolle. 'Steeds meer mensen werken in nieuwe netwerkverbanden en zelfgekozen gemeenschappen aan hun idealen. GoudaBruist, HellendoornSamen, Makers en Doeners, buurtenergiebedrijven, Transition Towns zijn voorbeelden van dat soort nieuwe netwerken. Kenmerkend voor al deze groepen is:
 - * de zelforganisatie en de optimistische houding 'Kan well'.
 - * een combinatie tussen sociale media en fysieke ontmoetingen.
 - * het open, informele en ondernemende karakter.
 Hoe werken deze nieuwe sociale gemeenschappen en 'waardennetwerken'? Waar lopen ze tegenaan? Hoe krijgen goede ideeën vleugels, handen en voeten? En wat kunnen actieve 'netwerkers' van elkaar leren? Maar ook: wat betekenen deze samenwerkingsverbanden en hun nieuwe dynamiek voor het 'gevestigde krachtenveld'? Hoe kunnen verenigingen, wijk- en dorpsraden, gemeenten, welzijnswerkers, vrijwilligerscentrales, woningcorporaties en andere professionals in wijken en dorpen er op een goede manier bij aansluiten?

Uit onderzoek van Motivaction en De Volkskrant (2011) blijkt overigens dat de steun van de Nederlandse bevolking voor een kabinetskoers die uitgaat van zelfredzame burgers flink is toegenomen. De steun voor dit kabinet, dat meer in overeenstemming is met de tijdgeest, ligt tweemaal zo hoog als voor het kabinet-Balkenende II. Voorstanders van het grotere beroep op de zelfredzaamheid van burgers (43% van alle Nederlanders) hebben daarvoor verschillende motieven. Een aanzienlijk deel van hen ziet het als een ideaal dat burgers worden gestimuleerd meer regie over hun leven te nemen. Een ander deel vindt dat te veel burgers misbruik maken van overheidsvoorzieningen. Eén van hen licht dit als volgt toe in dit onderzoek: 'Het wordt veel te gemakkelijk gemaakt gebruik te maken van alle sociale voorzieningen. Misbruik is daarom zeer actueel en de welwillende burger betaalt. Er moet een strenge controle komen op de naleving van de sociale voorzieningen en wetten'. Ook de onbetaalbaarheid van de overheidsvoorzieningen op langere termijn vormt een belangrijke reden om meer verantwoordelijkheid bij burgers te leggen. De bereidheid meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, verschilt wel per beleidsterrein.

4 Burgerkracht zien

In deze paragraaf gaan we in op de effecten, betekenis en kracht van burgerinitiatieven voor het realiseren en beheren van groen in het publieke domein. We kijken hierbij uitdrukkelijk naar burgerinitiatieven (waarbij burgers op eigen initiatief en vanuit persoonlijke motieven zelf geformuleerde doelen voor natuur en landschap willen realiseren). En niet naar burgerparticipatie (waarbij burgers worden uitgenodigd door overheden om met hen mee te doen). Eerst beschrijven we kenmerken en motieven van burgerinitiatieven. Vervolgens geven we korte voorbeelden van burgerinitiatieven die te maken hebben met de groene leefomgeving. Ten derde gaan we in op de kracht, effecten en betekenis die worden toegedicht aan burgerinitiatieven. Ook beschrijven we de relatie of samenwerking tussen burgerinitiatieven en overheden.

4.1 Burgerinitiatief: Kenmerken, motieven en 'soorten' actieve burgers

Bij burgerinitiatief ligt het initiatief bij burgers. Soms wordt er gesproken over maatschappelijk initiatief, dan zijn het bijvoorbeeld boeren, ondernemers, lokale clubs, kleine maatschappelijke organisaties of kleine zelfstandige professionals (bureaus, kunstenaars, etc.). Burgerinitiatief wordt ook wel omschreven als de derde generatie burgerparticipatie (BZK, 2007). Bij de eerste generatie hebben burgers inspraak nadat een bestuursbesluit is genomen, maar voordat het definitief is. Bij de tweede generatie organiseren overheden tijdens de voorbereiding van een besluit (interactieve beleidsvorming en coproductie) en bij de derde generatie neemt de burger het initiatief en kunnen overheden participeren en faciliteren.

Actief burgerschap is een inmiddels een sterke beweging geworden. Burgers verwerven een belangrijker positie, omdat zij steeds vaker zelf initiatieven nemen in het publieke domein. Er zijn inmiddels vele voorbeelden van burgerinitiatieven, op allerlei terreinen, waaronder natuur en landschap³. Een organisatie als GreenWish ziet elk jaar de aanmeldingen voor ondersteuning bij het uitwerken en opzetten van hun initiatief toenemen en er is elk jaar een toename van deelnemers aan 'wedstrijden' voor maatschappelijk initiatief zoals bij het Ei van Columbus dat inmiddels is overgegaan in de Koning Willem I Plaque (door de rijksoverheid uitgeschreven wedstrijd voor innovatie en duurzaamheid) en Duurzame Dinsdag (door maatschappelijke organisaties uitgeschreven vraag om 'antwoorden uit de samenleving te genereren').

Een burgerinitiatief wordt vaak opgevat als een groep burgers die zich organiseren rondom een maatschappelijk doel in een stichting, vereniging of informele groep. Maar sommige burgerinitiatieven kunnen ook gezien worden als sociale of culturele ondernemingen als zij een maatschappelijke probleem op een ondernemende manier willen aanpakken. Deze burgerinitiatieven hebben als primair doel het realiseren van maatschappelijke winst. Een voorbeeld is een wijkonderneming van bewoners in een buurt. In Groot-Brittannië zijn er inmiddels veel van dergelijke Trusts, zo'n 500 in allerlei soorten en maten. Trusts zijn 'community-led' ondernemingen - oftewel gemeenschapsondernemingen - die gebouwen en eigendommen beheren en/of exploiteren, waarbij de buurt of wijk (*the community*) het referentiekader vormt. Het gaat niet om financiële winst; het gaat om de mensen in de wijk, om ze vooruit te helpen, perspectief te bieden, waarbij niet instituties of overheden de dienst uitmaken, maar burgers (*local people*) zelf. Trust is een aanduiding die zich moeilijk laat vertalen, maar waar wel de connotatie van 'toevertrouwen' bij hoort. Trust drukt het vertrouwen in burgerorganisaties uit om

³ Zie paragraaf 4.2 voor voorbeelden.

zelf publieke verantwoordelijkheid vorm te geven (Jos van der Lans, ...). Voorbeeld in Nederland: Van Berflo Es naar Berflo BV. De Stichting Wijkraad Berflo Es wil toe naar een situatie van zelfbestuur in de Hengelose wijk Berflo Es, geïnspireerd op de Engelse 'civil trusts'.

Een andere soort 'onderneming' is het burgerinitiatief waar vooral cultureel ondernemerschap centraal staat. Voorbeelden hiervan zijn kunstenaars die samen met bewoners initiatieven oppakken waarbij de culturele betekenis en identiteit van de leefomgeving uitgangspunt is om de kwaliteit van die leefomgeving op onorthodoxe, verrassende en informele manier te verbeteren (Salverda en Van der Jagt, in voorbereiding).

Motieven

Burgers nemen initiatieven vaak vanuit de wens vorm te geven aan hun *persoonlijke idealen* en uit een wens tot *zingeving*. Uit onderzoek naar strategieën van burgerinitiatieven (Van Dam, Salverda en During, 2010), blijkt dat initiatieven zwaar steunen op passie en doorzettingsvermogen van mensen. Zij kiezen meestal voor onderwerpen die 'dichtbij het dagelijks leven staan'. Giddens (1991) spreekt in dit kader over 'life politics'. Life politics gaat in op de koppeling van politieke en maatschappelijke doelen aan persoonlijke keuzes en bijbehorende leefstijlen van burgers die meer sturing van hun eigen leven impliceert. Ook uit een gevoel van urgentie, zoals bij olie-afhankelijkheid, de toenemende vraag naar zorg, maar ook het verloederen van de leefomgeving, ontstaat een grote bereidheid om in actie te komen.

Uit onderzoek onder initiatiefnemers en deelnemers aan de Idealenwedstrijd van Trouw (Van Dam, During, 2009) blijkt dat meer dan de helft van de respondenten een duurzame samenleving willen (51,05%). Binding met mensen (46,15%) en de wens dat mensen beter met elkaar omgaan (34,27%) zijn andere veelgenoemde motieven voor initiatieven. Binding met de plek waar het om gaat (21,68%) en beter omgaan met flora en fauna (18,88%) zijn vervolgens de motieven die men noemt. Duidelijk wordt dat de respondenten vaker sociale motieven noemen dan ruimtelijke/fysieke. Daarnaast blijkt dat veel mensen meerdere redenen hebben voor hun ideaal en/of initiatief. Ook is er vaak een persoonlijke aanleiding of een relatie met hun eerdere of huidige professionele werkzaamheden. Uit het onderzoek van Tonkens en Verhoeven (2011) naar bewonersinitiatieven in Amsterdam blijkt dat mensen actief worden in de buurt als er sprake is van gedragsproblemen, lelijkheid of rommel en gebrek aan contact en saamhorigheid. Mensen willen graag iets met en voor anderen doen.

Kenmerken

Burgerinitiatieven gaan vaak uit van *integraliteit* en worden verschillende functies met elkaar gecombineerd. Uit het onderzoek onder de idealen die bij de krant Trouw zijn ingestuurd en onder de initiatiefnemers die bij GreenWish hadden aangemeld, bleek dat van de ruim 800 idealen en initiatieven er meer dan de helft van de initiatieven meerdere thema's omvatten (Van Dam en During, 2009).

Andere kenmerken zijn gedrevenheid, doorzettingsvermogen, pragmatisme en in toenemende mate ook ondernemerschap. Burgerinitiatieven leunen niet alleen meer zwaar op de overheid, maar richten zich ook steeds meer op het (lokale) bedrijfsleven.

In het realiseren van hun initiatief gaan burgers vaak *allianties* aan, met combinaties van partijen. Met die verbinding worden initiatieven verankerd in de samenleving. Daarnaast zijn er veel voorbeelden zichtbaar die bestaande capaciteit benutten voor activiteiten. Bijvoorbeeld de PPPS-constructie van de Wagenwerkplaats in Amersfoort. Burgers, NS Poort en de gemeente werken daarin gezamenlijk aan de ontwikkeling van een voormalig NS-onderhoudsterrein. De drie partijen hebben een Publiek-Private-Particuliere samenwerking, de zogenaamde PPPS. De extra P, van particulier, is breder dan alleen de burgers, ook een groep maatschappelijke instellingen is daarin vertegenwoordigd. Met deze maatschappelijke manier van ondernemen is de kans op veel draagvlak in de buurt groot. Het is ook vanuit economisch oogpunt aantrekkelijk omdat de kans groot is dat bewoners gebruik zullen maken van de Wagenwerkplaats.

Soorten burgers

Als we kijken naar het 'soort' burgers dat actief is, dan onderscheiden Van de Wijdeven et al. (NICIS, 2010) vier typen 'voortrekkers' in het publieke domein van de wijk: de alledaagse doener, de projectentrekker, de wijkexpert en de casusexpert. De *alledaagse doener* combineert een focus op concreet handelen met structurele betrokkenheid over de jaren heen (soms ook in een vaste organisatievorm). De *projectentrekker* is ook georiënteerd op concreet handelen, maar werkt op een meer ad hoc, projectgebonden basis. Doorgaans werkt de projectentrekker binnen een project samen met bijvoorbeeld enkele bureaus, en wanneer het project afgerond is verschuift de aandacht weer naar andere (privé) zaken. De *wijkexpert* combineert een focus op de officiële besluitvormingsprocessen met een (soms jarenlange) structurele betrokkenheid. Hij/zij opereert doorgaans effectief in het onderhandelingsproces met institutionele actoren en richt zich op het bij de autoriteiten onder de aandacht brengen van het belang van de buurt. De wijkexpert overlegt bijvoorbeeld periodiek met ambtenaren of medewerkers van de woningcorporatie over de stand van zaken in de wijk. Door de jaren heen heeft de wijkexpert veel kennis verzameld over de wijk en de wijkontwikkeling en hij is vaak beter op de hoogte van politieke en bureaucratische procedures dan de ambtenaren. De *casusexpert* combineert een oriëntatie op de institutionele logica met een ad hoc betrokkenheid. Hij/zij focust op een specifiek onderwerp of probleem in de buurt. Casusexperts weten niet per se veel van de wijk, ze zijn primair geïnteresseerd in betrokkenheid bij een enkele zaak of bij een specifiek onderwerp dat hen aanspreekt (of irriteert). De vier typen voortrekkers opereren niet solistisch, maar in maatschappelijke verbanden, en regelmatig ook in interactie met professionals en politici.

Protestinitiatieven van burgers

Een variant van een burgerinitiatief is het burgerprotest tegen overheidsbeleid. De woede om een landschappelijke ingreep kan aangewakkerd worden door de manier waarop de ingreep wordt gepland en geïmplementeerd. Van Zomeren en collega's (2004) merken zelfs op dat mensen vooral boos worden door de procedures die tot oneerlijke situaties leiden en niet door de situatie zelf. Eén van de ergernissen die het onrechtvaardigheidsgevoel aanspreken is als men niet serieus wordt genomen. Als burgers worden weggezet als non-experts en emotionele actievoerders die alleen maar opkomen voor hun eigen belang. Burgerprotest wordt in onderzoek tegenwoordig echter steeds vaker opgevat als een vorm van burgerbetrokkenheid. De Groot et al. (in voorbereiding) zegt hierover dat er wel verschillende mogelijkheden zijn om de boosheid van mensen te mitigeren. Veel van deze mogelijkheden liggen op het procesmatige vlak; de manier waarop de het plan voor landschappelijke ingreep tot stand komt, de mate waarin burgers worden betrokken en serieus genomen worden en de openheid in de communicatie naar de burgers toe spelen hierin een belangrijke rol. Een hulpmiddel hierbij is om de actievoerders te zien als zeer betrokken mensen die zorg voor het landschap hebben. Vaak zijn actiegroepen ook niet simpelweg te zetten als verzetsgroepen die alleen maar willen schoppen. Veel groepen leveren ook een positieve bijdrage of weten hun boodschap op een ludieke en humoristische manier onder de aandacht te brengen. Zo ontwikkelen veel actiegroepen een (volwaardig) alternatief plan dat voldoet aan de beleidsdoelstellingen en -kaders. Door de actiegroepen niet direct negatief neer te zetten, ontstaat ruimte voor een meer positieve benadering, staat de overheid meer open voor andere zienswijzen en worden actiegroepen eerder serieus genomen. Hoewel dit de kern van het meningsverschil niet wegneemt kan het wel een opening zijn naar een meer open communicatie en het wegnemen van sterke wij-zij tegenstellingen.

4.2 Voorbeelden van burgerinitiatieven voor de groene leefomgeving

Stichting Natuurlijk Grasweggebied

Een aantal bewoners van de Grasweg in Hellevoetsluis hebben initiatief genomen om de ecologische verbindingzone tussen het Graswegbos, het Kooisteebos en de Wetering te ontwikkelen en te beheren. Naar aanleiding van het initiatief van de Graswegbewoners is voor de invulling van het gebied gekozen voor maximale vernatting om een grote ecologische waarde te behalen. Daarnaast zal het gebied als waterberging gaan dienen. De Stichting Natuurlijk Grasweggebied (SNG) werkt daarbij samen met drie andere partijen. SNG neemt de inrichting en beplanting van het gebied voor haar rekening en een groot deel van het toekomstige onderhoud. De grond wordt ter beschikking gesteld door de gemeente Hellevoetsluis, de gemeente blijft wel eigenaar. Het waterschap Hollandse Delta neemt de aanleg van het natuur- en waterbergingsgebied op zich en zij onderhoudt in de toekomst het water. De stichting 'Het Zuid Hollands Landschap' staat garant, mocht de SNG in de toekomst om wat van reden dan ook het beheer niet langer op zich kunnen nemen. Eén van de gevolgen van het initiatief is dat het een hogere ecologische kwaliteit oplevert, dan wanneer het beheer in handen van traditionele partijen zou zijn: *Als het waterschap het in zijn eentje moet doen, dan wordt het meer rechttoe, rechtaan, en dan moet er makkelijk met de grote machine doorheen te crossen zijn. Dus ecologisch kan dit heel erg interessant worden (respondent waterschap Hollandse Delta. www.grasweggebied.nl*

Groene Buren.Net

GroeneBuren.Net is een in 2009 gestart initiatief van buurtbewoners met als hoofddoel het duurzaam terugdringen van onze CO₂ uitstoot om ons klimaat te beschermen. Begonnen in Amsterdam Noord, en inmiddels ook landelijk actief. De website GroeneBuren.Net is een bron van praktische informatie voor eigen duurzame acties in huishoudens, organisaties of bedrijven. Hier hoor je van de doeners zelf wat werkt en wat niet. Naast de ontmoetingen op internet worden ook ontmoetingen in het echte leven georganiseerd. Tijdens een 'GroeneBuren Inval' komen burens bij elkaar over de vloer om elkaars huizen op duurzaamheid te bekijken en tips uit te wisselen. Het zijn inspirerende en informele bijeenkomsten waarbij je ook je burens beter leert kennen. www.GroeneBuren.net

Stichting IJsselhoeven

Sinds 2003 zijn bewoners georganiseerd in de Stichting IJsselhoeven om de historische boerderijen en erven in de IJsselvallei te behouden, beheren en benutten. Een aantal boerderijeigenaren ging de algehele verpaupering van de grootse herenboerderijen in de streek aan het hart en voelde zich geroepen om het tij te keren. Zij hebben daarom een kennis- en uitwisselingsnetwerk opgericht. Voor de uitvoering van hun vele activiteiten werken ze samen met overheden en professionele maatschappelijke organisaties. De bewonersgroep is nog even actief als in het begin en heeft de inzet verbreed naar daadwerkelijke restauratie van boerderijen en naar gebiedsontwikkeling c.q. gebiedsidentiteit met allerlei bijbehorende culturele activiteiten. De Stichting is daardoor ondertussen een bekend fenomeen geworden in de streek. www.ijsselhoeven.nl

Houtgroep Duurzaam Balinge - Artikel in Dagblad van het Noorden, 18.10.2011

Een platgewalste houtwal in de buurt van Balinge en veel oog voor de eigen omgeving. Deze combinatie betekent het begin van de Houtgroep Duurzaam Balinge. Doel: de eigen omgeving leefbaar houden. Vrijwilliger bij de Houtgroep Peter Mendelts uit Balinge legt uit. Wat doen jullie als Houtgroep? "Wij hebben als doel om in de eigen omgeving de houtsingels en houtwallen te onderhouden. Balinge ligt in een prachtig natuurgebied en we moeten de boel wel leefbaar houden. Daarom opperden we het plan twee jaar bij Natuurmonumenten. Die was enthousiast maar moest het onderhoudsplan rondom Balinge nog afronden. Dat is nu gebeurd. We gaan deze winter aan de slag in het Mantingerbos en het heidegebied."

Hoe is dat zo ontstaan?

"Een paar jaar geleden kwamen er grote onderhoudsmachines en die reden zo'n hele houtwal in een keer plat. Zo'n ding heeft natuurlijk veel ruimte nodig. Wij denken dat de onderbegroeiing, dus onder de houtwal, ook veel natuurwaarde heeft. Handmatig kappen is te duur voor Natuurmonumenten, dus die taak nemen wij over."

En bestaat daar animo voor?

"Zeker, we hebben al twintig vrijwilligers uit Balinge. In ons dorp zijn veel mensen met een houtkachel en het gesnoeide hout mogen we gebruiken. Sommige vrijwilligers doen het voor de gezelligheid, anderen zijn graag in de natuur en weer anderen doen het voor het hout. Een mooie mix."

Hebben jullie een beetje verstand van houthakken?

"Enkele vrijwilligers gaan een zaagcursus volgen, Natuurmonumenten eist dat mensen gecertificeerd zijn. Vooral voor het veiligheidsaspect. Want hoe moet je een grote boom omzagen? We willen geen ongelukken. Ze beginnen eind oktober met de cursus, dus daarna kunnen we aan de slag."

Moeten jullie vaak op pad?

"Dat valt wel mee. We gaan in de winter zo'n vijf, zes dagen aan het werk. Behalve dat het goed is voor de natuur, is het ook erg gezellig. Ik kijk er naar uit."

De Fruittuinen

Bewoners uit Hoofddorp beheren hun 'voortuin': een monumentale boomgaard en een vochtig hooiland. De boomgaard wordt met hart en ziel verdedigd tegen stedelijke ontwikkelingen en iedere orchidee wordt met liefde beheerd. 'Vaste prik' voor de vrijwilligers is de maandelijkse zaterdagochtend waarop gezamenlijk aan het beheer wordt gewerkt. Enkele enthousiaste vrijwilligers zijn er haast dagelijks te vinden. De betrokkenheid van buurtgenoten en de gedeelde passie en zorg voor de Fruittuinen is een mooi voorbeeld van hoe werken in een groene leefomgeving van invloed is op de sociale cohesie van een wijk (Brochure Landschap Noord-Holland).

De Kalverpolder

Sinds vrijwilligers van Stichting Kalverpolder in 2006 hun strijd tegen de verruiging en verloedering zijn begonnen, is het unieke middeleeuwse landschap van de ondergang gered. De tien hectare veenweidegebied - het decor van de Zaanse Schans - wordt door een bevolgen groep mannen beheerd. Elke dinsdag zijn ruim twintig vrijwilligers buiten aan het werk, worden machines onderhouden en wordt er soep gemaakt voor de gezamenlijke lunch. Een mooi voorbeeld hoe een burgerinitiatief zowel sociaal-maatschappelijk als ecologisch van groot belang is (Brochure Landschapsbeheer Noord-Holland).

Het Kennemerstrand

Rond het Kennemermeer in Velsen ontwikkelt zich éénn van de fraaiste natte duinvalleien van Nederland. Op de wat oudere duinen zijn zeedorpen-vegetaties te vinden. Dankzij de strijd die de Vrienden van het Kennemerstrand hebben gevoerd en door het opstellen en uitvoeren van een beheerplan, is er nu een uniek natuurgebied ontstaan van internationaal belang. De 'Vrienden' voeren ook inventarisaties uit, geven excursies en voorlichting. De uitvoering van de veldwerkzaamheden is uitbesteed aan andere vrijwilligers en een aannemer. De inzet en vasthoudendheid van een kleine groep heeft geleid tot een breed draagvlak voor de bescherming van dit natuurgebied (Brochure Landschap Noord-Holland).

De Ruige Hof

Binnen de stadsgrenzen van Amsterdam Zuidoost liggen de natuurterreinen Klarenbeek en de Riethoek van Natuurvereniging De Ruige Hof. Sinds 1986 beheren enthousiaste vrijwilligers deze verborgen schatten van Amsterdam, vol orchideeën, ijsvogels, blauwborstjes en parnassia. De fysieke inspanning en geestelijke ontspanning tijdens het buitenwerk is voor veel vrijwilligers noodzakelijk om in de drukke stad te kunnen functioneren. Voor de kinderen is het vaak een eerste kennismaking met de natuur (Brochure Landschap Noord-Holland).

Stichting Boermarke Essen en Aa's

Bewoners van de buurtschappen Wessinghuizen, Höfte en Veele (Oost-Groningen) hebben in 2006 de Stichting Boermarke Essen en Aa's opgericht. Aanleiding hiervoor was om meer invloed te hebben op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in hun 'achtertuin' door de Dienst Landelijk Gebied. Ze wilden dat hun ideeën over en beleving van het landschap meegenomen zouden worden in de planvorming. Al in 2005 hebben de bewoners een Markeplan opgesteld met ideeën over het herstel en beheer van cultuurhistorische waarden van het landschap. Staatsbosbeheer zag veel potentie in het Markeplan en heeft zich achter het plan geschaard. Ook DLG staat positief ten opzichte van het plan. Het Markeplan is inmiddels door de bewoners uitgevoerd, in goed overleg en soms in nauwe samenwerking met Staatsbosbeheer die grondeigenaar is; oude lanen zijn hersteld, er is een hooibrug gebouwd, een kunstwerk annex ontmoetingsplaats is gerealiseerd en historische elementen en nieuwe wandelpaden zijn vrijgemaakt.

Een belangrijk aspect is dat de bewoners zo veel mogelijk zelf én gezamenlijk de activiteiten en werkzaamheden uitvoeren. Vrijwilligheid, eigen verantwoordelijkheid en gezelligheid staan daarbij voorop. Veel activiteiten worden aangegrepen om een feestelijke bijeenkomst te organiseren. Vrijwel alle bewoners in de drie buurtschappen doen op de één of andere manier mee met de gezamenlijke activiteiten. Daardoor is een hechte, actieve en levendige gemeenschap ontstaan, wat naast het verbeteren van de leefomgeving ook een belangrijk doel van de stichting was. www.essenenaas.nl

Terra Bella: zelfbeheer van openbaar groen in de wijk

Stichting Terra Bella is een werkgroep van bewoners in de wijk EVA-Lanxmeer in Culemborg die - in goede harmonie met de gemeente - het beheer van het openbaar groen in de wijk coördineert en uitvoert. In 2004 is de eerste overeenkomst met de gemeente getekend, in 2009 is deze voor vijf jaar verlengd. Elk jaar wordt er een beheerplan vastgesteld. De bewoners kunnen kiezen wat zij zelf uitvoeren, wat ze door anderen laten uitvoeren en welk deel van het beheer door de gemeente wordt gedaan. Op basis van deze verdeling krijgen de bewoners een evenredig deel van het budget, dat zij naar eigen inzicht mogen uitgeven. Een deel van het beheer wordt door wijkbewoners zelf gedaan. Voor andere klussen worden mensen ingehuurd. De gemeente blijft eindverantwoordelijk en voert elk jaar een controle (schouw) uit, samen met bewoners. De uitkomst van deze jaarlijkse schouw en de opgedane ervaringen bepalen of het beheerplan voor het volgende jaar aangepast wordt. Naast het openbaar groen van de gemeente beheren bewoners ook de terreinen van waterbedrijf Vitens (waarin o.a. een oude half hoogstamboomgaard). Ook hier geldt dat bewoners elk jaar bekijken wat er gedaan moet worden en of bewoners dat uitvoeren. De gemeente kijkt nu ook of deze vorm van zelfbeheer in delen van andere wijken in Culemborg kan worden toegepast. www.eva-lanxmeer.nl

4.3 Kracht, effecten en betekenis van burgerinitiatieven

In de essaybundel *Experimenteren met Burgerinitiatief*; Van Doe-het-zelf naar doe-het-samen-democratie (2011) adresseren een aantal essayisten de kracht en meerwaarde van burgerinitiatieven. Burgerinitiatieven wordt door sommigen de belangrijke functie toegedicht van vertolker van maatschappelijke signalen (Wagemans; Hendrix). Ook worden ze gezien als een aanvulling c.q. correctie van bestaande bestuurlijke en politieke systemen (Wagemans) en van de markt (Spiering). Anderen roemen het potentieel aan maatschappelijke creativiteit en tijd dat vrijkomt voor de aanpak van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken en de overbruggingsfunctie die burgerinitiatieven vervullen in de kloof tussen lokaal openbaar bestuur en burgers door hun bijdrage aan meer dialoog en binding (o.a. Oelker). Andere belangrijke argumenten zijn de kwaliteit en het maatwerk en de efficiëntie en kostenbesparing die burgerinitiatieven kunnen opleveren (Hendrix). Op dit laatste wordt momenteel bestuurlijk zwaar ingezet, gezien de omarming van burgerinitiatieven als instrument voor bezuiniging.

Doordat burgerinitiatieven de vrijheid hebben om onderwerpen anders te benaderen dan formele instituties (overheden, maatschappelijke organisaties, etc.) kunnen zij meer maatwerk en hogere kwaliteit bieden. Denk bijvoorbeeld aan Terra Bella, een actieve werkgroep van bewoners in de wijk EVA-Lanxmeer in Culemborg die - in overleg met de gemeente - het beheer van het openbaar groen in de wijk coördineert en gedeeltelijk uitvoert. De bewoners kunnen meer aandacht (lees menskracht) besteden en dus meer maatwerk en kwaliteit leveren dan de gemeente, die met beperkte budgetten werkt.

Particulieren zijn niet gebonden aan instituties, en kunnen daarom creatiever en meer vrijdenkend zijn; dat stelt hen in staat om onconventionele oplossingen te bedenken. Voorbeelden van maatschappelijke innovaties door burgers zijn talrijk. Van klein en direct toepasbaar (bijvoorbeeld remenergie afvangen in bestaande auto's) tot grote paradigma shifts (bijvoorbeeld Gefra een bijzonder plan voor Gebruikers-betaalde, Emissievrije, Filevrije Ruimtebesparende wegstroken voor Automatisch bestuurd personenauto's). Overigens is dit particulier, innovatief vermogen een reden waardoor ook vanuit het bedrijfsleven met steeds meer interesse wordt gekeken naar burgerinitiatieven (crowd sourcing). Crowd sourcing projecten lijken sterk op Open Source-projecten zoals Linux en Mozilla. Het publiek wordt direct bij de processen van organisaties betrokken. Hoewel het vaak niet het primaire doel is van burgerinitiatieven, zien we dat veel maatschappelijke initiatieven tot sociaal-maatschappelijke innovatie leiden. Mensen gaan met elkaar samenwerken en dit leidt tot nieuwe informele samenwerkingsstructuren, mensen die elkaar voorheen niet kenden, vinden elkaar rond maatschappelijk initiatief.

Ook uit een onderzoek naar de effecten van vrijwilligers met betrekking tot natuur en landschap blijkt dat de vrijwilligers een sociale en maatschappelijke winst ervaren. Door de gezamenlijke aanpak wordt de sociale cohesie versterkt. Dat samen werken zit in veel dingen, van het voorbespreken van de activiteiten en het samen werken tot en met de gemeenschappelijke lunch na de werkzaamheden. Deze sterk sociaal-maatschappelijke kant maakt groen vrijwilligerswerk leuk en laagdrempelig (Bleumink en Muilwijk (red.), 2011). Ook uit het onderzoek 'Effecten van burgerinitiatieven' blijkt een sterke sociale component (Van Dam, Salverda, During, 2011). Zo hebben bewoners uit drie buurtschappen zich verenigd rondom natuur- en landschapsbeheer en voeren zij dit gezamenlijk uit. Vooral gezamenlijke (onderhouds)werkzaamheden en de vele informele en gezellige bijeenkomsten die rondom activiteiten worden georganiseerd, leiden tot het heruitvinden van het lokale burennetwerk (naoberschap).

In een studie van Tonkens en Verhoeven (2011) naar bewonersinitiatieven die gebruik maken van bewonersbudgetten binnen de Amsterdamse wijkaanpak is ook gekeken naar de sociale betekenis van de initiatieven voor de buurt. De bewonersinitiatieven dragen, volgens de initiatiefnemers en professionals, bij aan sociale verbetering doordat mensen elkaar leren kennen en ook na deelname aan een initiatief met elkaar in contact blijven. Er ontstaan nieuwe contacten en daardoor meer sociale cohesie, sociale controle en publieke toe-eigening (het gevoel dat de wijk ook van jou is). Vage sociale betrokkenheid en creativiteit worden wakker gekust en omgezet in concrete actie. Verder worden de initiatiefnemers door het initiatief vaak veel positiever over buurtbewoners en het stadsdeel. In iets mindere mate gaan ze ook positiever denken over bewonersorganisaties en het opbouwwerk.

In het onderzoek van Landschap Noord-Holland is naast sociaal-maatschappelijke meerwaarde ook gekeken naar de meerwaarde op het gebied van recreatie en educatie, ecologie en economie. Daaruit blijkt dat de vrijwilligers vaak diverse activiteiten aanbieden voor bezoekers, waardoor ook het aantal recreanten en passanten toeneemt. Niet alleen vormen deze activiteiten een substantiële bron van inkomsten, het is vaak één van de hoofddoelstellingen van de vrijwilligers om de gebieden voor een breder publiek toegankelijk te maken. Verder leidt de burgerbetrokkenheid van zowel vrijwilligers als recreanten tot een groter draagvlak voor het behoud van het gebied. De ecologische winst van vrijwilligerswerk is heel divers. In de eerste plaats brengen vrijwilligers door hun werk en toewijding de ecologische en landschappelijke waarden van 'hun' terreinen onder de aandacht bij terreineigenaren en beleidsmakers. Door het kleinschalige beheer van vrijwilligers kunnen de terreinen daarnaast een grotere ecologische waarde krijgen en wordt het landschappelijk karakter behouden. Tot slot kunnen vrijwilligers met hun terreinkennis bijdragen aan het opstellen van goede beheerplannen. Het bleek in het onderzoek lastig om de exacte economische waarde van het vrijwilligerswerk uit te drukken. Op basis van een normkosten-vergelijking wordt voorzichtig geconcludeerd dat iedere geïnvesteerde euro in puur ecologische en landschappelijke zin 10% winst oplevert. Daarnaast zijn er directe financiële voordelen van vrijwilligerswerk (directe inkomsten, sponsoring en aanvullende fondswerving) en indirecte financiële voordelen (die samenhangen met de maatschappelijke baten). Deze cijfers worden ondersteund door berekeningen van

de Engelse vrijwilligersorganisatie British Trust for Conservation Volunteers (BTCV), die uitkomt op een 'Social Return On Investment' van tussen de vier en vijftien pond per geïnvesteerde pond (BTCV, 2009; In: Bleumink en Mulwijk (red.), 2011).

4.4 Relatie en samenwerking met overheden

Veel burgerinitiatieven willen graag erkend worden door de overheid. Veel initiatiefnemers ervaren dat zij door de overheid niet serieus worden genomen als betrouwbare partij bij het oplossen van maatschappelijke problemen. De houding van veel reguliere organisaties is: 'Je zult dit initiatief waarschijnlijk ondernemen uit eigen gewin, om er financieel voordeel uit te halen. Wij staan voor het algemeen belang en dan mag jij daar geen persoonlijk gewin uithalen. De motivatie van de initiatiefnemer (duurzaamheid bijvoorbeeld) wordt dan niet erkend. Initiatiefnemers ervaren dit als gebrek aan vertrouwen. De burger voelt zich miskent, niet *vertrouwd* in zijn/haar intentie. Hieruit ontstaat diepe verontwaardiging.

Uit het onderzoek Zelforganisatie in het landelijk gebied (Floor en Salverda, 2006), waarin tien burgerinitiatieven zijn onderzocht, blijkt dat ondanks dat burgers zelf het initiatief nemen, bij het realiseren van hun doelen vaak samenwerking met andere partijen wordt opgezocht, waaronder de overheid. Veel initiatieven zijn van dien aard dat het doel niet alleen te bereiken is. Bovendien biedt samenwerking meer mogelijkheden waar het tijd, geld, feedback op ideeën en kennisuitwisseling betreft. Deze samenwerking vindt vooral plaats als de ideeën over de doelen tussen de burgerinitiatieven en andere instituties grotendeels overeenkomen. In de onderzochte voorbeelden komen de doelen grotendeels overeen en zijn die vaak gelieerd aan de kwaliteit van de leefomgeving, maar is samenwerking soms lastig door de verschillende 'werelden' waarin overheden en burgers zich begeven.

Dit blijkt ook uit onderzoek van Van Dam, Salverda en During (2010) waarin aan de hand van vier casestudies is gekeken naar de strategieën van burgerinitiatieven om hun doelen te realiseren. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat initiatiefnemers verschillende - in abstractieniveau variërende - strategieën naast elkaar gebruiken om hun doelen te realiseren. Daarbij kiezen initiatiefnemers voor een combinatie van strategieën. Maar dat is lang niet altijd heel bewust of van te voren gepland. Op hoofdlijnen wijken de strategieën niet heel erg af per initiatief, wel in de mate en vorm waarin de strategieën worden toegepast. Een strategie die in elke beginfase een belangrijke rol speelt, is het *organiseren van draagvlak of medestanders*. Verder vormt *lobbyen* bij strategische personen bij organisaties (vooral bij overheden) een belangrijk onderdeel van de aanpak, om sympathie of medestand voor hun doelen en acties op te wekken. Het lobbyen van de initiatiefnemers is er uiteindelijk op gericht om medewerking, dat wil zeggen goedkeuring, ondersteuning, financiering, etc., te krijgen of zelfs om over te gaan tot een samenwerking. Ook het *vormen van coalities* van burgerinitiatieven met andere partijen en organisaties is een andere belangrijke strategie. Allianties worden soms gevormd omdat de nieuwe partijen voor een aspect van of voorwaarde voor de realisatie van het plan kunnen zorgen, of omdat de betrokkenheid van deze partijen meer gewicht in de schaal kunnen leggen. Bij alle vier de initiatieven hebben de initiatiefnemers er voor gekozen niet alleen te *professionaliseren* maar ook te *institutionaliseren* door een stichting op te richten. De reden hiervoor is dat de burgerinitiatieven dan serieuzer worden genomen door de omgeving, maar het worden van een rechtspersoon is ook een noodzakelijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor subsidie. Ondanks de institutionalisering blijven initiatieven intern vaak informeel van karakter. Omdat hun omgeving vooral institutioneel van aard is, proberen de initiatiefnemers een *brug te slaan tussen die informele en formele wereld*. Dit gebeurt door goed ingevoerd te zijn in de formele procedures en regels en door goede (informele) contacten en relaties te hebben met mensen die opereren in die formele wereld. De meeste van de geanalyseerde initiatieven hanteren een *constructieve houding richting overheden* en presenteren zich bewust niet als een actie- of verzetsgroep. In het geval ze wel direct reageren op plannen of ingrepen van overheden, gaan ze veelal over tot het uitwerken van alternatieven. De onderzochte burgerinitiatieven blinken tot slot uit in *uithoudingsvermogen* en *volharding*. De aanpak van de initiatieven is er één

van een lange adem. In alle gevallen zijn de initiatiefnemers steeds degenen die blijven vasthouden en steeds weer opnieuw actie ondernemen. Dit lijkt - mits in gepaste mate - een noodzakelijke voorwaarde voor de voortgang van het initiatief. Maar wanneer de vasthoudendheid te extreem wordt, kan deze handelingswijze ook contraproductief werken doordat deze door de omgeving als te lastig wordt ervaren.

Uit de studie van Tonkens en Verhoeven (2011) naar bewonersinitiatieven die gebruik maken van bewonersbudgetten binnen de Amsterdamse wijkaanpak blijkt dat er sprake is van een kwalitatieve verandering in de relaties tussen de burgers en de overheid. De afgelopen decennia maakte de overheid zich in toenemende mate zorgen over eisende en klagende burgers. Bijvoorbeeld over burgers als vragende of eisende consument die verlangens, eisen en wensen aan het loket poneren. Of over klagende passieve burgers die op afstand blijven en vanuit die afstand klagen dat 'ze' het weer niet goed doen. In het werken met bewonersinitiatieven ontstaat echter een nieuw type verhouding: het partnerschap tussen overheid en burgers. Burgers en professionals werken samen aan een concreet gemeenschappelijk doel en nemen daarbij elk hun verantwoordelijkheid. Er is daarbij sprake van 'sociale opwarming': intensere relaties door meer interacties. Deze nieuwe verhouding is nog pril en gaat gepaard met vallen en opstaan, maar is wel in ontwikkeling. Dit partnerschap is een alternatief voor de klagende en eisende burger en de afwerende overheid.

5. Burgerkracht stimuleren, ondersteunen en benutten

Langzaam maar zeker dringt bij overheden het besef door dat er in de samenleving een schat aan ideeën leeft, die kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de ambities van het overheidsbeleid. Meer en meer wordt er geëxperimenteerd met methoden om die ideeën te genereren, te verzamelen en te benutten. Er zijn prijsvragen, loketten, platforms en uitgebreide innovatieprogramma's opgestart. Soms hebben maatschappelijke initiatieven alleen een steuntje in de rug nodig, soms ontstaat een co-creatie tussen overheid en maatschappelijke partners en soms worden ideeën overgenomen in beleid en uitvoering.

In paragraaf 5.1 zoomen we in op experimenten, projecten of leertrajecten van overheden waarbij is of wordt gezocht naar hoe burgerkracht kan worden gestimuleerd, ondersteund, benut, verbonden etc. In paragraaf 5.2 staan leerervaringen met de nieuwe verhoudingen c.q. nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers centraal. In paragraaf 5.3 kijken we naar dilemma's bij de relatie tussen overheden en burgerkracht. De rol van kennis en internet bij het omgaan met burgerkracht door overheden komt tot slot in paragraaf 5.4 aan de orde.

5.1 Experimenten, projecten en leertrajecten over hoe om te gaan met burgerkracht

Er zijn verschillende manieren waarop overheden de laatste jaren hebben geprobeerd of momenteel proberen om de potenties van actief burgerschap meer te stimuleren, benutten en te verbinden met beleidsdoelen. Hierbij is de insteek om als overheid aan te sluiten bij de 'energie' van burgers, bij hun ideeën, wensen en activiteiten. De overheid participeert en faciliteert hier dus. We gaan in deze paragraaf in op concrete voorbeelden van experimenten en pilots.

5.1.1 Pilotproject EL&I voor facilitatie van vijf burgerinitiatieven

In 2010 heeft het ministerie van EL&I als onderdeel van het uitvoeringsprogramma van de Agenda Landschap in een pilot vijf burgerinitiatieven ondersteund: De Heimanshof in de Haarlemmermeer, Grensbeleving bij Enschede, Scouting Natuurwerkdag in Limburg, Levend Landschap Emst en Wirdum Groene Parel. Alterra heeft de resultaten en effecten van de vijf burgerinitiatieven onderzocht evenals de relatie en bijdrage vanuit het ministerie van EL&I. Vooral dit laatste aspect, de rol die EL&I heeft gehad, is hier interessant. Een belangrijk doel voor EL&I was om te zoeken naar een goede invulling van de faciliterende rol van het ministerie bij maatschappelijke initiatieven en participatieve processen die van betekenis zijn voor de landschappelijke kwaliteit.

Ervaringen facilitatie door ministerie van EL&I

De betrokkenheid vanuit het ministerie van EL&I beoogde in eerste instantie de initiatieven te ondersteunen met kennis, expertise, inzet van netwerk, advies van een individuele ambtenaar, door ruchtbaarheid te geven aan het initiatief en indien nodig ondersteuning met procesgeld. In de praktijk is het zwaartepunt van de betrokkenheid bij de meeste initiatieven komen te liggen op financiële ondersteuning. Daar bleken de initiatieven namelijk vooral behoefte aan te hebben.

Alle initiatiefnemers waren blij met de betrokkenheid vanuit EL&I. Iedereen zag het als een extra kans en ook als erkenning. De betrokkenheid vanuit EL&I en dan vooral het feit dat ze één van de vijf uitverkoren initiatieven waren, werd ook door meerdere initiatieven uitdrukkelijk gebruikt in de communicatie naar andere partijen en de eigen achterban. In de meeste gevallen werkte dit ook positief. Bij het initiatief vanuit De Heimanshof bijvoorbeeld, gingen deuren van andere overheden open doordat het initiatief erkenning en steun vanuit EL&I kreeg. Ook in het geval van de Scouting Natuurwerkdag betekende de betrokkenheid vanuit EL&I een stimulans voor de provincie om zelf ook het initiatief te ondersteunen.

De individuele EL&I-ambtenaren hebben hun rol verschillend opgepakt. Hun taakopvatting is van invloed op hun houding richting de burgerinitiatieven. Een ander belangrijk aspect in de rol van de individuele EL&I-contactpersonen heeft te maken met de fase waarin het initiatief verkeert, de organisatiegraad en vooral de behoefte van het initiatief. In het geval van het initiatief vanuit De Heimanshof stond de relatie met de gemeente op gespannen voet en kon de EL&I-ambtenaar een rol als intermediair vervullen, hetgeen hij ook heeft gedaan. Doordat EL&I het initiatief ondersteunde is de vertrouwensrelatie met de gemeente verbeterd en zijn andere overheden ook geïnteresseerd geraakt in samenwerking met het initiatief. Bij de Scouting Natuurwerkdag, Wirdum Groene Parel en Levend Landschap Emst, was de ondersteuning al grotendeels ingevuld door de provinciale organisatie van Landschapsbeheer, respectievelijk IKL, Landschapsbeheer Groningen en Landschapsbeheer Gelderland. In het geval van de Grensbelevingsroute liep de organisatie van het initiatief al op rolletjes, onder andere door de betrokkenheid van de gemeente Enschede, dus hoefde de EL&I-ambtenaar deze intermediaire rol niet te vervullen.

In het verloop van de initiatieven zie je terug dat de betrokkenheid en bijdrage van het ministerie van EL&I er bij de meeste initiatieven voor gezorgd heeft dat er iets extra's gebeurde bij het burgerinitiatief. De Scouting Natuurwerkdag werd opgeschaald richting 1500 jongeren, bij het initiatief Grensbeleving werd door de betrokkenheid van EL&I toch nog een poging ondernomen om het originele idee van de initiatiefnemers - een wandelroute over het oude Commiezenpad - te realiseren en in Wirdum zijn naast allerlei activiteiten in de dorpskern, door de betrokkenheid van EL&I onderzoeken gestart naar de mogelijkheden buiten de dorpskern. In Emst heeft vooral Landschapsbeheer Gelderland de doelen bijgestuurd (bijvoorbeeld door de ommetjes om te vormen tot Klompenpaden) en heeft het ministerie van EL&I vooral op de ingezette lijn aangesloten. Door de financiële ondersteuning van het ministerie is de uitvoering van de plannen van Levend Landschap Emst in een stroomversnelling gekomen. Bij het initiatief vanuit De Heimanshof is dit proces van iets extra toevoegen in mindere mate aan de orde geweest. Vooral bij dit initiatief is de EL&I-ambtenaar vooral uitgegaan van de bestaande plannen en behoeften van de initiatiefnemer en heeft zijn bijdrage er vooral uit bestaan om deze plannen een goede positie te geven in de lokale en regionale beleidssetting.

Grofweg is het effect van de bijdrage vanuit EL&I te duiden als het opschalen van het initiatief (Scouting Natuurwerkdag), het versnellen (Emst), het uitrollen naar andere provincies (Scouting Natuurwerkdag), het vlot trekken (De Heimanshof) en mogelijkheden bieden voor nieuwe richtingen (Grensbeleving en Wirdum).

(Bron: Burgers en Landschap deel 5)

De aanpak om als Rijksoverheid een aantal burgerinitiatieven te ondersteunen heeft ertoe geleid dat overheidsvertegenwoordigers uit de Rijks- en de lokale setting, die elkaar normaliter niet tegenkomen, kennis hebben genomen van elkaars dilemma's en opstelling voor burgerinitiatieven. De initiatieven hadden reeds al dan niet vlottende (samenwerkings)relaties met lokale en regionale overheden en andere organisaties, toen EL&I ondersteuning aanbood. Hoewel samenwerking met deze lokale en regionale overheden en andere partijen wellicht logischer is gezien de lokale doelen van de initiatieven en de tendens van decentralisatie, bleek de steun en erkenning van rijkswege toch wel een belangrijke impuls te geven aan het initiatief en aan hun samenwerkingen met andere partijen.

Initieel wilde het ministerie van EL&I vooral via kennis, expertise, inzetten van netwerk en individuele ambtenaar de initiatieven ondersteunen en waar nodig eventueel met procesgeld. In de praktijk is de ondersteuning bij de meeste initiatieven grotendeels ingevuld door het leveren van een financiële bijdrage. Het vormt een uitdaging om iets meer variatie aan te brengen in het soort ondersteuning vanuit het ministerie van EL&I. Het leveren van vooral financiële ondersteuning is mede een gevolg van de manier van selectie van de projecten. Alle gekozen projecten waren ver gevorderd in de planvorming en toe aan de uitvoering.

Burgerinitiatieven doorlopen verschillende fasen. Grosso modo zal er in de startfase vooral behoefte zijn aan ondersteuning in het vinden van de juiste partners en organisatievorm. In de planfase is er mogelijk vooral behoefte aan inhoudelijke expertise en onderzoek. Bij de uitvoering wordt vooral de financiering van belang. Met de vijf pilots is weinig ervaring opgedaan met de eerste fasen.

De betekenis van EL&I voor de initiatieven ligt in de mogelijkheid om (extra) geld, kennis en de inzet van relaties te combineren tot een betere aansluiting van de initiatieven bij de beleidsinstrumenten vanuit de provinciale en/of lokale praktijk. In dit onderzoek is de focus gelegd op de rol vanuit het rijk richting burgerinitiatieven. In de praktijk moet juist nog verder gezocht worden naar hoe lokale overheden, andere actoren en de rijksoverheid elkaar kunnen aanvullen in relatie tot burgerinitiatieven.

Een belangrijk dilemma is dat het belang van een relatief kleine groep burgers, dat goed gespecificeerd kan worden in termen van concrete acties, kan botsen met een veel vager omschreven algemeen belang dat verankerd is in representatieve politieke uitspraken. De verhouding tussen participatie en representatie is op zichzelf al ingewikkeld en wordt steeds complexer naarmate de overheid als belangrijkste actor die grens probeert te verschuiven. Hier moet nog veel over nagedacht en geëxperimenteerd worden. Staatssecretaris Bleker is van mening dat de rol van de rijksoverheid en in dit geval het ministerie van EL&I ligt in het scheppen van randvoorwaarden en het duidelijk maken van de kaders. Juist in de overgang tussen representatieve en participatieve democratie moeten kaders en voorwaarden nog ontwikkeld en helder worden. Naast het marginaal ondersteunen van burgerinitiatieven om redenen van uitstraling, symboolpolitiek en feeling met de praktijk, ligt de uitdaging voor het ministerie van EL&I in de schemerzone tussen representatieve en participatieve democratie.

5.1.2 Hellendoorn in actie!

Het ministerie van BZK ondersteunt vanaf 2010 het experiment 'Burgers aan het stuur' dat een kerndoelstelling van het kabinetsbeleid probeert te verwezenlijken: het benutten van de eigen kracht van burgers. Een aantal gemeenten is al enige tijd op zoek naar geschikte manieren om bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in te schakelen voor publieke taken, zoals het beheer van de openbare ruimte, de zorg voor hulpbehoevende burgers, sociale veiligheid etc. Uitdagingen daarbij zijn het vinden van geschikte taken die burgers kunnen en willen overnemen, het ondersteunen van burgers die dat nodig hebben, zodat iedereen mee kan doen en het loslaten van taken en verantwoordelijkheden door ambtenaren en politiek. Het experiment, begeleid door Twynstra Gudde en WWI, is op 8 november 2010 van start gegaan in Amersfoort. De deel-

nemende gemeenten zijn Almere, Amersfoort, Amsterdam-Stadsdeel Nieuw West, Amsterdam-Stadsdeel Oost, Berkelland, Enschede, Hellendoorn, Tilburg en Zwolle. Enkele gemeenten zijn al vanaf het begin een intensieve dialoog gestart met de bewoners en andere belanghebbenden om afspraken te maken over een nieuwe verantwoordelijkhedenverdeling tussen overheid en samenleving die voor alle partijen voordeel oplevert, ook in aandachtswijken of 40plus-wijken. In het Leernetwerk Burgers aan het stuur kijken de deelnemende gemeenten gezamenlijk naar de mogelijkheden om burgers meer ruimte en verantwoordelijkheid te geven en naar de eigen faciliterende rol daarbij. De gemeenten leren van elkaar door met elkaar mee te kijken, elkaar feedback te geven en door kritisch op elkaar te zijn.

Hellendoorn is één van de acht gemeenten die meedoen aan het experiment Burgers aan het stuur, maar was zelf al eerder begonnen met de campagne Hellendoorn in actie! die liep van 2006-2008 (www.hellendoorninactie.nl). De Lerende Gemeenschap Hellendoorn vloeide voort uit deze campagne en bestaat uit bewoners, welzijnsinstellingen, overheid, vrijwilligers, ondernemers en verenigingen. Deze Lerende Gemeenschap (LG) pakt sinds 2010 actuele vraagstukken aan vanuit een andere manier van denken en werken: niet vanuit regels en gewoonten, maar vanuit behoeften en mogelijkheden. De LG bestaat uit actieve meedenkers en doeners die een collectief belang hebben bij het gezamenlijk gekozen thema 'maatschappelijk betrokken ondernemen'. Werkgroepen hebben gekozen deelthema's verder uitgewerkt waarvan de Beursvloer Hellendoorn er één is. Hier worden vraag en aanbod van bedrijven en vrijwilligersorganisaties over en weer met elkaar gematcht. In 2010 ontwikkelde de LG zich vooral achter de schermen. In 2011 is daar verandering in gekomen: vanaf 12 mei is de LG zichtbaar als Hellendoorn Samen, Platform van en voor maatschappelijk betrokken Hellendoorners (www.hellendoornsam.nl).

Een gevolg van deze acties in Hellendoorn is onder meer het coalitieakkoord 'Bijgestelde ambities: samen verantwoord verder', dat uit gaat van een grotere betrokkenheid van de inwoners van de gemeente Hellendoorn bij beleid en besluitvorming én een grotere eigen verantwoordelijkheid. Een ander gevolg is het collegeprogramma 2010-2014 van de gemeente Hellendoorn waarin burger- en overheidsparticipatie de rode draad is die bepalend is voor het beleid in de komende vier jaar. Daarmee stelt de gemeente zich een duidelijke veranderopgave voor de rol en taken van de ambtelijke organisatie, het college en de raad (zie onderstaand kader).

Veranderopgave voor raad, college en ambtelijke organisatie

Het college heeft uitgesproken overheidsparticipatie als uitgangspunt te willen hanteren. Daarmee heeft de gemeente zichzelf voor de opgave gesteld haar denken en doen zó te veranderen, dat overheidsparticipatie bij maatschappelijke initiatieven vanzelfsprekender en meer structureel wordt toegepast. En daar hoort een andere rol bij voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie en van andere (autonome) instellingen en tot slot ook van de burgers en ondernemers. Burgers en overheid hebben op verschillende manieren met elkaar te maken. Afhankelijk van het onderwerp neemt de overheid een rol in.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie moet een goede balans vinden tussen de overheid als regelgever en dienstverlener én de overheid als gelijkwaardige partner. Wil een organisatie overheidsparticipatie als werkwijze doorvoeren, dan moet de organisatie daarvoor ingericht zijn. Daarvoor is het volgende nodig:

- Er is een eenduidig beeld over werken als gelijkwaardige partner in de hele organisatie.
- Er moet voldoende en gestructureerde informatie beschikbaar zijn om keuzes te maken. Ook moet er bereidheid zijn om keuzes bij te stellen op basis van het blijven volgen van ontwikkelingen.
- Managers en bestuurders steunen en vertrouwen medewerkers. Medewerkers krijgen ruimte (tijd en budget) om flexibel op vragen van burgers in te kunnen gaan.

- Medewerkers willen investeren in contacten en verbinding aangaan met ‘de straat’ om informatie te halen en/of te brengen. Flexibel en betrouwbaar en creatief zijn. Niet vanuit regelgeving of macht, maar vanuit gelijkwaardigheid handelen.
- De verantwoordelijkheid en het mandaat liggen laag in de organisatie. Daardoor hebben alle medewerkers de mogelijkheid om in te kunnen springen op actuele vragen van burgers.
- Er moet een cultuur zijn met ruimte voor ondernemerschap/experimenten, er mogen fouten worden gemaakt, medewerkers denken integraal en zijn betrouwbaar en betrokken. De houding is: ‘wat we buiten zeggen moeten we binnen doen’.
- Medewerkers en bestuurders hebben de bereidheid om samen met burgers, ondernemers, organisaties en instanties een netwerk te vormen om problemen op te lossen. De regels en procedures vergemakkelijken dit.

Een organisatie die zo wordt ingericht, is klaar voor overheidsparticipatie. Daarnaast is het goed dat ambtenaren die contact hebben met burgers en ondernemers in de gaten houden dat zij op twee manieren kunnen ondersteunen:

- Netwerken: bevorderen dat burgers, ondernemers en instellingen elkaar weten te vinden en ideeën en interesses en behoeften met elkaar kunnen uitwisselen.
- Ondernemen: bevorderen dat partijen indien men met elkaar een idee tot een project of activiteit wil omzetten ook werkelijk afspraken met elkaar maken.

Raad en college

Het politieke bestuur heeft met dezelfde aspecten te maken als de ambtelijke organisatie. Maar daarnaast zijn er nog een paar bijzonderheden die nadere aandacht verdienen. Overheidsparticipatie betekent voor B en W dat zij te maken krijgen met enkele belangrijke (nieuwe) taken:

- B en W dragen zorg voor een bepaalde mate van regelgeving, voorzieningen en faciliteiten. Vragen die daarbij een rol spelen: Is het veld vitaal genoeg? Zijn er zwakke belangen die beschermd moeten worden? Is er toegang voor anderen in het veld? Welke taken laten we over aan welke kring van burgers? Hoe zorgen we dat er toezicht plaatsvindt op het besluitvormingsproces door burgers en ondernemers (eventueel door - andere - burgers)?
- B en W zorgen samen met de ambtelijke leiding voor een goed werkende lijnorganisatie. In deze organisatie is er ruimte om af te wijken van de productie van diensten als actieve burgers en ondernemers daarom vragen. Het regelt ook dat conflicten tussen veld en overheid terecht komen bij een onafhankelijk persoon/ instantie.

De gemeenteraad zal zijn bestaande taken anders moeten invullen:

- De gemeenteraad behoudt zijn controlerende taak. De raad concentreert zich echter minder op de inhoudelijke norm (burgers en ondernemers bepalen dit vooral zelf) en let meer op het verband of de omgeving waarin het proces zich afspeelt (worden bepaalde partijen/ groepen niet uitgesloten; hoe functioneert het democratische proces).
- De gemeenteraad behoudt ook zijn agenderende taak. De raad zoekt daarvoor aansluiting bij het veld van actieve burgers en ondernemers. Dat vraagt dat raadsleden proactief ‘issues’ opsporen waar het veld zich druk over maakt. Het kan ook voorkomen dat ‘issues’ juist onvoldoende naar voren komen of ondersneeuwen. De raad kan die ‘zachte’ belangen aan de orde stellen.

(Bron: Wegwijzer, Burgers aan het stuur)

5.1.3 Proeftuin Zelfsturing/Aanpak zelfsturing gemeente Peel en Maas

In deze proeftuin Zelfsturing die voortbouwt op de aanpak van de gemeente Peel en Maas staat het opdoen van ervaring met zelfsturing door de lokale gemeenschap op gemeentelijk niveau centraal. De gemeente Peel en Maas is al sinds 1992 bezig met de aanpak dat mensen in dorpen en wijken ruimte krijgen om zelf vorm te geven aan hun leefomgeving. Inwoners bouwen zelf actief aan de leefbaarheid van de gemeenschappen waar ze deel van uitmaken en de overheid geeft de burgers ruimte om te werken aan sociale samenhang in de buurt en aan een prettige leefomgeving. Met name in het openbare en sociale domein in de samenleving gaan inwoners van een dorp of wijk samen aan de slag om te werken aan de leefbaarheid. De rol van de overheid en van maatschappelijke organisaties zoals woningstichtingen, welzijnsorganisaties, zorgaanbieders en onderwijs beperkt zich in deze gevallen tot enthousiasmeren en faciliteren van de inwoners.



De provincie Limburg was erg geïnteresseerd in de aanpak van Peel en Maas en stelde voor om een Proeftuin Zelfsturing te starten om aldus meerdere partijen in Limburg de kans te bieden met het gedachtegoed van zelfsturing aan de slag te gaan. Vanaf eind 2009 is de Proeftuin Zelfsturing een feit. In onderstaand kader staan leerervaringen van de Proeftuin Zelfsturing.

De voorwaarden

Om te komen tot zelfsturing kwam heel duidelijk uit de ervaringen naar boven dat de volgende voorwaarden aanwezig dienen te zijn om het proces van zelfsturing in de praktijk te realiseren:

- Organisatieprocessen goed organiseren
- Integraal beleid
- Productgerichte afspraken
- Aanwezigheid van een fysieke component

Dialogoel/communicatie met burgers en maatschappelijke organisaties

Het is van belang dat de gemeentelijke overheid zowel met individuele burgers als met maatschappelijke organisaties een dialoog aangaat en onderhoudt. Een dialoog die is gericht op besluitvorming en die open staat voor democratisch toezicht en bijsturing. De open en gelijkwaardige dialoog heeft als doel om de grenzen van de individuele en collectieve verantwoordelijkheid in beeld te brengen en te houden.

De gemeente dient in te grijpen als er zich problemen voordoen die de mogelijkheden van individuen, groepen of gemeenschappen te boven gaan. Dat kan ook nodig zijn als het taken betreft die zich niet lenen voor zelfsturing. Daarvoor is een continue dialoog nodig om dat tijdig en in gezamenlijk overleg te onderkennen. In de dialoog zijn de volgende ervaringen als betekenisvol beleefd:

- Wederzijdse verwachtingen naar elkaar uitspreken
- Houding algemeen: het is belangrijk dat partijen gelijkwaardig zijn (geworden) en elkaar respecteren, waarderen en vertrouwen. Tijd nodig om elkaar te leren kennen en te vertrouwen.
- Houding gemeente: positieve reactie van de gemeente als een gemeenschap eigen weg gaat. Lef om los te laten en zich open te stellen voor de mening van de gemeenschap.
- Houding gemeenschap: burgers ruimte geven om zelf op ontdekkingsreis te gaan en om te groeien naar het nemen van de eigen verantwoordelijkheid. Zodat uit individuele behoefte een nieuw wij-gevoel ontstaat.
- Zelfreflectie toepassen om bewustzijn te creëren en zelfvertrouwen te krijgen dat men in staat is tot zelfsturing.

Vertrouwen

Vertrouwen is als de verbindende factor in het proces van zelfsturing ervaren. Naast de dialoog kan zelfsturing niet worden gerealiseerd als de overheid geen vertrouwen heeft in de burgers en de maatschappelijke organisaties. En omgekeerd als deze geen vertrouwen hebben in de overheid.

Verantwoordelijkheden

De dialoog en het vertrouwen zijn basale zaken die ervoor zorgden dat betrokkenen hun verantwoordelijkheden op gingen pakken. Bij het samen in gang zetten en uitvoeren van veranderingsprocessen is het van belang gebleken dat burgers, maatschappelijke organisaties en gemeente zich bij iedere fase in het proces blijven afvragen in welke verhouding ze tot elkaar staan, of en hoe ze elkaar kunnen aanspreken en waar dus verantwoordelijkheden liggen.

Zelfsturing is niet vanuit de gemeente problemen over de schutting gooien naar de burger toe, maar het gaat hierbij om samenspel. De gemeente dient los te laten hierin ('vasthoudend loslaten'). Het vraagt iets anders van beide partijen. Dat is een uitdaging omdat we goed zijn om voor anderen te denken. Het vraagt andersom denken: er is een probleem en als gemeenschap kijken hoe we dit samen kunnen oplossen.

De volgende ervaringen zijn van belang gebleken:

- De bewustwording dat de overheid niet alles oplost maar de gemeenschap zelf verantwoordelijk is
- Het ontstaan van een zoektocht naar wie nu waarvoor verantwoordelijk is:

Wat is van de gemeente en wat is van de gemeenschap? Wat kan er binnen de gemeenschap gebeuren zonder overheid of met een faciliterende overheid? Het gevoel dat er bij de afschaffing van de dorpsraden ontstond: wat zijn onze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden? Wat zijn we dan nog? In de tijd is er een omslag ontstaan en praten ze meer over: wat is onze missie?

De gemeente wil zelfsturing maar stuurt er nog onvoldoende op in de eigen organisatie dat ambtenaren ook anders sturen, bijvoorbeeld ambtenaren corrigeren vaak nog als burgers het fout doen.

Burgers willen een overheid die meer faciliteert met minder regels: 'Wanneer moet de gemeente ingrijpen en naar je toekomen, toe bewegen en wanneer afstand nemen.

Netwerkregie

Regie voeren vanuit de gemeente betekent in de praktijk een rol in het samenbrengen van netwerkpartners om synergie tussen partners te bewerkstelligen. Van personen en organisaties wordt door de gemeente geen verantwoordelijkheden afgenomen. Integendeel, de gemeente neemt enkel de rol van regie voeren op zich en sprak betrokkenen aan op hun verantwoordelijkheden. Doordat iedere schakel haar verantwoordelijkheid neemt kan de samenhang in de keten blijven bestaan en wordt het vertrouwen in elkaar bevestigd en versterkt.

Een heel belangrijk element van regievoering is het samen ontwikkelen en vasthouden van een gedeelde visie: hoe wordt een probleem, ontwikkeling of maatschappelijke kans gedefinieerd, welke doelen heeft iedereen

daarbij voor ogen, in hoeverre worden ze goed geformuleerd en samen gedeeld, via welke wegen worden die doelen nagestreefd en wat is ieders taak in het nastreven van die doelen? In het stellen van deze vragen, in het samen vinden, vasthouden, evalueren en ontwikkelen van antwoorden op deze vragen ligt de regierol van de gemeente. Het is de kunst die zo in te vullen dat de partners er inspiratie en energie uit putten zodat ze hun eigen steentje bij dragen aan het geheel. Bovengenoemde elementen zijn de sleutel tot succes van de netwerkregie. Netwerkregie is in de volgende vormen in het proces van zelfsturing zichtbaar:

- In de praktijk betekent de regierol van de gemeente een omslag van product- naar procesgericht aansturen en kaders uitzetten en een omslag naar denken in mogelijkheden, kansen en vanuit gemeenschappelijk belang.
- De gemeente als facilitator van het proces zelfsturing:
Toen de structuur en beheersing werd losgelaten, kwam er ruimte om naar elkaar te luisteren en zich te verplaatsen in de ander. Daardoor ontstond openheid en langzaamaan vertrouwen waardoor mensen zich druk gingen maken om het gezamenlijke, de publieke zaak.
In het dorp zitten veel kwaliteiten en deskundigheid. Heel actief zoeken naar dorpelingen die ook zelfsturing willen. Als mensen opstaan, dit proces als gemeente ook faciliteren b.v. het lastig vinden om een projectplan te schrijven en dat de gemeente hierin dan faciliteert.

Hoe verder?

Zelfsturing wordt door de betrokkenen ervaren als een permanente ontdekkingstocht waarin men zelf de toekomst ontdekt, anticipeert op ontwikkelingen en deze vormgeeft. In het verdere proces van de doorontwikkeling van zelfsturing vindt men daarin belangrijk dat er oog is voor een aantal zaken.

- Methodieken en technieken aanbieden om mensen in het dorp op te leiden hun rol in het netwerk op een zelfsturende manier te kunnen vervullen.
In de gereedschapskist zijn instrumenten nodig om die herhaling van de grond te krijgen, die dynamiek te behouden. Er zijn methodieken nodig om de continuïteit te borgen.
- Aandacht voor de voortdurende invulling, continuïteit en ontwikkeling van de netwerken.
Veel mensen mee laten doen en leerervaringen aan anderen vertellen want passie inspireert.
Een netwerk groeit. Het komt bij elkaar en het gaat weer uit elkaar. Het komt bij elkaar en het gaat weer uit elkaar... Dat is ook gezond. Steeds op zoek gaan naar hoe houdt het netwerk vitaal. Belangrijk dat je ook mensen hebt in de gemeenschap die zelfsturing begrijpen. Je hebt cultuurdragers nodig.

In het hele proces van zelfsturing kwam men tot de conclusie dat de hele zoektocht in de ontwikkeling van een zelfsturende vitale gemeenschap het volgende heeft opgeleverd:

Democratie heeft geleid tot eigenwaarde van het dorp, dat mensen weer geloven in elkaar en iets voor elkaar betekenen. Waarbij dat gevoel alleen kan ontstaan als overheid en burger elkaar hun betekenis gunnen.

(Bron: Proeftuin Zelfsturing. Het brondocument)

5.1.4 Bewonersbudgetten/Vouchersystematiek

De vouchersystematiek is in 29 gemeenten ontwikkeld door het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) en BZK waarbij bewoners financiële zeggenschap hebben. Uit een evaluatie van Tonkens en Verhoeven (2011) van de bewonersinitiatieven die gebruik maken van bewonersbudget van de Amsterdamse wijkaanpak blijkt dat de budgetten over algemeen zeer worden gewaardeerd en dat ze niet echt leiden tot grote problemen voor de initiatiefnemers. Het werken met budgetten heeft wel gevolgen voor de relaties tussen initiatiefnemers en overheid en tussen initiatiefnemers onderling. Zie onderstaand kader.

Het geld maakt gelukkig, omdat het nieuwe initiatieven daadwerkelijk stimuleert. Vage sociale betrokkenheid en creativiteit worden wakker gekust en omgezet in concrete actie. Het geld versterkt echter ook het proces van sociale opwarming in de verhoudingen tussen initiatiefnemers en overheid. Door geld te geven aan initiatiefnemers hebben zij het idee dat zij en hun initiatieven er voor de overheid toe doen. Dit versterkt de vraag om aandacht en erkenning van het initiatief. De initiatiefnemers willen graag vol trots tonen wat zij met het geld doen. Introductie van budgetten leidt ook tot een nieuwe figuur in de relaties tussen burgers en overheid, namelijk de burgerondernemer. Zij werken aan een publiek belang, maar worden er zelf ook wat wijzer van. Er zijn weinig aanwijzingen dat deze burgerondernemers door andere initiatiefnemers als problematisch worden beschouwd.

Geld maakt niet zo gelukkig in de verhoudingen tussen initiatiefnemers onderling. Het leidt tot gevoelens van gebrek aan erkenning omdat anderen meer krijgen, jaloezie en vooral tot twijfels over eerlijkheid en integriteit van andere initiatiefnemers en de wil om aan te tonen naar andere bewoners en de overheid dat je zelf niet publieke middelen verkwist. Daarom creëert het werken met budgetten onder de meerderheid van de initiatiefnemers een verlangen naar bureaucratie. Initiatiefnemers willen graag meer controle, verantwoording en striktere procedures. Ze roepen om een overheid die voor 'checks and balances' zorgt in de spanningen die het geld tussen initiatiefnemers doet ontstaan. Datzelfde is het geval bij de besluitvorming over de toekenning van budgetten. Eerder onderzoek suggereerde dat het initiatiefnemers niets uitmaakt wie er besluit, als er maar snel wordt besloten zodat ze verder kunnen met hun initiatief (Wenker, 2010). Het onderzoek van Tonkens en Verhoeven laat echter zien dat het wél uitmaakt wie er besluit. Juist om de eerlijkheid te garanderen en met enige kennis van zaken en gezaghebbendheid te besluiten, kiezen initiatiefnemers in de meerderheid voor een gemengd model waarin zij samen met ambtenaren beslissen over de toekenning van budgetten. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan maakt geld gelukkig.

(Bron: Tonkens en Verhoeven, 2011)

Wat is nu precies de kunst van het ondersteunen van dergelijke bewonersinitiatieven? Ondersteuning is volgens Tonkens en Verhoeven (2011) een tamelijk leeg woord dat weinig richting geeft over wat professioneel handelen hier is. Maar gaandeweg hebben de professionals daar zelf wel gedachten over ontwikkeld. Uit hun interviews met de professionals leiden de onderzoekers af dat de professionals op dit moment drie belangrijke ondersteuningstaken vervullen bij het begeleiden van initiatieven: het leggen van verbindingen, het helpen met bureaucratische eisen en verantwoording en het tegengaan van ongelijkheid. Het interessante hieraan is dat de professionals hiermee in de afgelopen drie jaar een aantal aspecten van democratische professionaliteit hebben ontwikkeld die in Angelsaksische literatuur over professionals als panacee voor het begeleiden van participatie naar voren worden geschoven.

De kern van het denken over democratisch professionalisme richt zich op begeleiding van burgers die hun democratisch potentieel vergroot. Dit is mogelijk als professionals een 'burgergerichte' houding aannemen. Zo'n houding vergt dat ze zo veel mogelijk een stapje terugzetten, zodat burgers de kans krijgen om verantwoordelijkheden op te pakken en deze in overleg met andere burgers vorm te geven. Hoe ver ze afstand nemen, zal per geval moeten worden beoordeeld en is sterk afhankelijk van wat burgers allemaal zelf kunnen. Een burgergerichte houding vergt ook dat professionals - voor zover nodig - laten zien hoe je met andere burgers in debat kunt treden en dat ze zo veel mogelijk kennis met hen delen (Dzur 2008). Andere aspecten zijn doelen van burgers centraal stellen, bij het verwezenlijken daarvan burgers met elkaar in verbinding proberen te brengen, verschillende prioriteiten van burgers op elkaar afstemmen en ongelijke verhoudingen tussen burgers bij de participatie zo veel mogelijk proberen te voorkomen (Durose, 2011).

5.1.5 Wijkondernemingen

Het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) promoot in 'Vertrouwen, samenwerken en loslaten' (2011) het concept van de wijkonderneming als alternatief voor de traditionele wijkaanpak: 'Geef de bewoners echte macht, sturing van de wijkaanpak door en met bewoners in de wijk. Neem het totale concept van New Deals for Community uit Groot-Brittannië over. Of ga zo mogelijk nog een stapje verder en geef de bewoners ook nog bezit: development trust, zoals dit zo mooi heet in Engeland, een wijkonderneming zonder persoonlijk winstoogmerk. Onafhankelijke bewonersinitiatieven, gericht op dienstverlening in de wijk. Met beroepskrachten in dienst, die worden aangestuurd door een bewonersbestuur met naast hen de lokale overheid met één of twee raadsleden en relevante instellingen of mensen met specifieke kwaliteiten en een groot netwerk. Voormalige schoolgebouwen, fabrieken, garages. De wijk staat hier centraal en de insteek is wijk-economisch gericht. Belangrijke activiteiten zijn scholing en training, arbeidsbemiddeling en bedrijfsontwikkeling. Personeel van de trusts worden waar mogelijk uit de wijk gerekruteerd. Het zijn risicodragende ondernemingen. De Trust is geboren in de wijk en blijft van de wijk, is niet afhankelijk van de lokale overheid, maar van een onderhandelingsverhouding met de lokale overheid'.

Het LSA heeft een projectplan voor een aantal experimenten voorgelegd aan minister Donner, en heeft daarbij aangegeven welke aanvullende maatregelen het Rijk zou kunnen nemen om een werkelijke omslag te stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn: een bank voor burgerinitiatieven, een goed juridisch en fiscaal kader voor wijkondernemingen of een wet, die burgers de mogelijkheid biedt om leegstaande accommodaties te claimen voor wijkactiviteiten. Maar gemeenten en woningcorporaties zullen volgens het LSA het meeste kunnen doen, denk aan accommodatiebeheer door wijkorganisaties, recht op mededinging naar opdrachten van de gemeenten voor bepaalde diensten etc.

Maar de eerste haast principiële stap is loslaten. 'Het LSA is als de dood voor enthousiaste gemeenten en instellingen (ook landelijke instellingen of ministeries) die voor ons experimenten gaan bedenken of zo nadrukkelijk en deskundig gaan meedenken dat bewoners afhaken. Dat gevaar is levensgroot. Deze omslag kan alleen slagen als bewoners het initiatief gegund wordt. Als we hulp nodig hebben weten we het wel te vinden'.

5.2 Algemene leerervaringen ten aanzien van hoe om te gaan met burgerkracht

De huidige zoektocht naar de schuivende rollen en verantwoordelijkheden van burgers en overheden raakt aan een fundamentele transitie. Doorgaan op de bestaande en bekende voet is niet meer toereikend. Sociale en bestuurlijke innovatie is nodig. Wezenlijke veranderingen in de verhouding overheid en burgers is aan de orde. Daadwerkelijke verandering in de taken, houding etc. van overheden is essentieel. Een aantal hier bovengenoemde experimenten gaat hier ook over, zoals Hellendoorn in actie! Wat kunnen we in dit kader leren van eerdere ervaringen? In deze paragraaf gaan we hierop in aan de hand van een aantal bestaande studies.

In de rapportage 'Er is meer licht dan door het raam kan worden gezien; Leren van tien vernieuwende voorbeelden ideeënmanagement bij de Rijksoverheid' noemt het IMI (2010) een aantal aanbevelingen naar de toekomst. Naast een aantal randvoorwaarden zoals bestuurlijk commitment, geld en menskracht, heeft het IMI een aantal denklijnen voor Idee Rijk voorgesteld. De belangrijkste elementen uit het advies: het belang van scherpe vragen van de overheid aan de samenleving; nut en noodzaak van goede regisseurs om ideeën verder te brengen; experimenten met 2.0 toepassingen zoals *social communities*.

Om gemeenteambtenaren verder op weg te helpen bij de ondersteuning van burgerinitiatieven is in 2010 het werkboek 'Help een burgerinitiatief!' uitgekomen, waaraan onder andere het Instituut voor Publiek en Politiek,

AtOsborne en het ministerie van BZK hebben bijgedragen. Het boek richt zich op een structurele aanpak en visie van gemeenten op burgerinitiatieven. Het is een vervolg op deel 1 'Help! Een Burgerinitiatief', dat de bedoeling had om gemeenteambtenaren aan het denken te zetten en te prikkelen meer te doen met initiatieven van inwoners.

Volgens de auteurs zijn veel gemeenten begonnen met de ondersteuning van initiatieven van burgers: loketten voor ideeën en initiatieven, functies als initiatievenmakelaars of talentencoach, prijsvragen en campagnes om initiatieven uit te lokken en budgetten voor initiatieven van bewoners. Mooie voorbeelden, maar vaak beperkt tot kleine, tijdelijke projecten van een goedwillende ambtenaar of vooruitstrevende wethouder. Veel projecten zijn niet breed ingebed of geborgd binnen de organisatie; ze zijn geen onderdeel van een structurele aanpak en visie op burgerinitiatieven. En dat is volgens de auteurs de uitdaging voor de komende jaren: van (leuke) losse projecten naar een vanzelfsprekende manier van werken voor de hele gemeente! Het serieus omgaan met initiatieven van burgers vraagt om een fundamenteel veranderproces voor de hele gemeente: bestuurders, politici/raadsleden, ambtenaren, bewoners en partners. Zo'n veranderproces gaat verder dan een participatienota of visiestuk over burgerinitiatieven. Het moet antwoord geven op vragen als:

- Is er een door de bestuurlijke en ambtelijke top gedragen brede visie geformuleerd over de manier waarop de gemeente omgaat met ideeën en initiatieven van bewoners?
- Heeft de gemeente een participatiestructuur die is ingebed in alle beleidssectoren?
- Is werken met burgerinitiatieven geïntegreerd in het beleidsproces, in werkprocessen, het kwaliteitsbeleid, hrm-beleid en de P&C-cyclus?
- Is er ook aandacht voor een open cultuur, een faciliterende houding en gedragsverandering van ambtenaren en politici, met de nadruk op loslaten en vertrouwen in burgers?

Dit zijn vragen waaraan in het werkboek Help een Burgerinitiatief! aandacht wordt besteed. Het boek geeft handvatten voor zo'n complex veranderproces, maar een stappenplan of blauwdruk is er niet. Elke gemeente is weer anders. Het is vooral de kunst om in te spelen op de energie en kansen in de eigen gemeente. Daarbij heb je misschien nog het meest aan een aantal 'open deuren' zoals: haal de energie van buiten naar binnen, kleine successen zeggen meer dan grote woorden, het lukt alleen met een lange adem, met politieke/maatschappelijke urgentie, met commitment aan de top, en door niet teveel te praten maar vooral te doen, te ervaren.

Voor het stimuleren van burgerinitiatieven en specifiek sociaal-cultureel ondernemerschap zijn leerpunten over het ontstaan en functioneren van broedplaatsen interessant. In 'De Broedfactor' houdt Peter Camp (2009) een pleidooi voor het laten ontstaan en bestaan van broedplaatsen. Dit zijn de plekken waar, buiten én binnen organisaties, vernieuwing ontstaat, waar de dingen anders mogen, waar geen formele structuur is. Op broedplaatsen wordt anders, of zelfs niet, georganiseerd. Broedplaatsen ontstaan vaak als broeinest: een groepje is het niet eens met hoe het gaat, vindt elkaar informeel en zet zich af. Een broeinest verandert in een broedplaats als de vrijkomende energie wordt aangewend om iets te veranderen of te vernieuwen. Camp betoogt dat elke organisatie ruimte zou moeten scheppen voor broedplaatsen. Het grote gevaar daarbij is dat die vrijbuitersplekken toch moeten voldoen aan allerlei regels en afspraken, en dat iemand de leiding heeft. Dat is de dood in de pot. Wat moet je wél doen om broedplaatsen mogelijk te maken. Camp noemt negen broedfactoren en drie randvoorwaarden.

De broedfactoren zijn:

1. Onderzoek verschillende opties: Wat werkt goed binnen jouw context en voor jouw mensen: een *future centre*, een wereldcafé of een denktank?
2. Organiseer op een andere manier: Laat mensen het zelf doen, laat zoveel mogelijk los.
3. Laat mensen vrijbuiten: Doen ze het nog weer anders dan jij had voorzien? Laat ook dat gebeuren.
4. Schep informele ontmoetingsplaatsen: Vernieuwing ontstaat meestal niet tijdens de ALV of de bestuursvergadering, maar bij het koffieapparaat, in het café, in multifunctionele centra en op internet.

5. Verbind mensen met elkaar: Niet iedereen weet gelijk de broedplaatsen te vinden, dus zorg dat er gidsen zijn die de weg kunnen wijzen. Deze (digitale) *connectors* zijn goud waard.
6. Laat mensen samen creëren: Broeden is samen knoeien, knutselen en uitvinden. Het groepsproces is cruciaal, dus grijp niet in en stel geen productie-eisen. Echte teams werken niet voor een baas maar voor zichzelf en hun missie.
7. Ga op ontdekkingsreis: Stel alle vragen, leer op meerdere manieren kijken en sta open voor de indrukken van anderen.
8. Wissel kennis en ervaring uit: Deel je bevindingen en ga samen op zoek naar de gedeelde kern. Werk daarbij met verhalen en dialoog.
9. Stimuleer gezonde bemoeizucht: Broedplaatsen zijn geen excuses voor oeverloos gezwam. Ze horen een uiting te zijn van modern burgerschap, waarbij mensen zich willen inzetten om de samenleving te versterken.

De drie randvoorwaarden die Camp beschrijft, zijn:

- Houd de zachte en harde kant in balans: Het proces mag dan leidend zijn, maar het helpt wel om samen ook iets wezenlijks te produceren.
- Integreer de broedplaats in de organisatie: Zie de broedplaats als een ontwikkelgroep, als een versneller, waarvan je de inzichten én de mensen kunt gebruiken om de hele organisatie in beweging te krijgen. Ga de broedplaats echter niet formaliseren en ga evenmin verplichten dat iedereen aan een broedplaats dient deel te nemen.
- Bescherm broedplaatsen: Zorg dat broedplaatsen de tijd krijgen om te groeien, kijk wie je mede- en tegenstanders zijn en zorg dat er back-up van boven is. En ga vooral gewoon aan de slag.

Ook in het advies over Bevolgingskrimp (2012) voor het PlattelandsParlement staan bruikbare leerpunten en aanbevelingen over meer zelfsturing. Het advies concludeert dat bestaande patronen belemmerend werken voor innovatieve oplossingen voor het krimpvraagstuk. Verandering is nodig naar meer zelfsturing en naar innovatie en nieuwe waardesystemen. Krachten die hierin een rol spelen zijn dat gemeenten graag 'in control' blijven en de neiging hebben het eigenaarschap van een probleem over te nemen en zich verantwoordelijk te voelen voor de oplossing van een probleem. Daarnaast hebben bewonersorganisaties veelal een behoudend karakter, mede omdat concrete ervaringen met krimpvraagstukken beperkt zijn. Volgens de adviescommissie zou de overheid moeten leren 'overlaten' (dit in tegenstelling tot 'loslaten') en zou zich moeten richten op een kaderstellende en op kwaliteit-toetsende rol. Bij 'overlaten' gaat het er dan om op basis van heldere kaders, ruimte te geven aan burgerinitiatieven en deze te faciliteren, zonder het initiatief over te nemen. Bewonersorganisaties moeten zich daarbij realiseren dat de verwachting dat de overheid hun voorstellen overneemt om te realiseren niet altijd gegrond is.

Aanbevelingen van de adviescommissie Bevolgingskrimp over het herdefiniëren van rollen en verantwoordelijkheden:

- Voor het realiseren van ambities, vanuit een bewoners of een overheidsinitiatief, is het van belang dat de partners vooraf de wederzijdse verwachtingen nadrukkelijk expliciteren. Dat betekent het gezamenlijk beantwoorden van de vragen: bij wie ligt het initiatief, wie faciliteert en wat verwachten we van elkaar? Consensus over de onderlinge rolverdeling is hierbij van belang. Vervolgens is rolvastheid cruciaal.
- Bewonersorganisaties neigen ernaar zelf een keuze te maken voor de beste oplossing en deze vervolgens voor te leggen aan de achterban. De commissie adviseert een aanpak die gericht is op het organiseren van het proces: op het activeren van de potentie die in de gemeenschap aanwezig is (sleutelfiguren, verenigingsleven) om zo gezamenlijk met de juiste partners tot een passende oplossing te komen.
- Bepaalde problemen kunnen niet door bewoners zelf opgelost worden (zoals bijv. opgaven in herstructureringswijken in krimp gemeenten), de commissie is dan ook van mening dat de overheid een verantwoordelijkheid blijft behouden voor de kwaliteit van de samenleving. De opgave in een bepaald gebied is bepalend voor de inzet en de rol van de overheid. De commissie adviseert daarnaast gemeenten

in krimpgebieden aan te sluiten bij initiatieven die er in de samenleving zijn, ruimte te bieden aan lokale initiatieven en de energie te benutten die in de dorpen of dorpskernen aanwezig is. Daarbij dienen gemeenten zich te realiseren dat initiatieven van 'onderop' niet automatisch passen binnen bestaand beleid. Daarom is het van belang aan de voorkant duidelijke kaders te stellen die ruimte bieden om initiatieven van 'onderop' mogelijk te maken. Ook zouden de vormen van financiering heroverwogen moeten.

Projectsubsidies leiden tot subsidie gestuurde projecten en tot 'toeschrijven naar de subsidie', terwijl oplossingen nodig zijn voor structurele vraagstukken.

- Aanpakken knellende wet- en regelgeving door de rijksoverheid. Daarnaast geldt ook voor de rijksoverheid dat zij via eigen beleid de nieuwe rolinvulling van medeoverheden (bevorderen van zelfsturing) kan stimuleren. Dat vraagt ook van de rijksoverheid om 'overlaten', door ruimte te bieden voor regionale en lokale oplossingen en door medeoverheden op regionaal en lokaal schaalniveau het vertrouwen te geven dat zij in staat zijn passende oplossingen te formuleren voor de vraagstukken, waar zij zelf als geen ander in zijn ingevoerd.

5.3 Dilemma's bij het omgaan met burgerkracht

Uit onderzoek naar strategieën van burgerinitiatieven (Van Dam, Salverda en During, 2010) blijkt dat initiatiefnemers altijd meerdere peilen tegelijk afschieten en ook veranderlijk zijn in hun aanpak. Dat is voor overheden en andere organisaties vaak moeilijk om mee om te gaan. De samenwerking van de initiatiefnemers met andere partijen is niet altijd makkelijk. Er is bijna altijd wel een moeilijk moment en sprake van wederzijdse frustratie. Daar zijn verschillende redenen voor die te maken hebben met verschil in werkwijze en verschil in houding ten aanzien van de activiteiten waar men mee bezig is. Een organisatie als een gemeente heeft te maken met aspecten als verantwoording afleggen, afrekenbaarheid, controle, democratische legitimiteit, etc. De cultuur van een initiatief is veel informeler. Voor de initiatiefnemers is het veelal persoonlijker en ligt het dichterbij emoties, dan bij betrokkenen vanuit overheden of andere organisaties. Dat uit zich in veel energie en bevoegenheid. Ook is er soms een verschil in tijdsbesteding en focus, doelende op daadkracht op de korte termijn versus draagkracht en continuïteit op de lange termijn. Daarnaast spelen op de achtergrond verschillen rondom rollen en taken van burgers en rollen en taken van overheden. Deze rollen en taken zijn zeker nu aan verandering onderhevig. In relatie tot burgerinitiatieven worden ambtenaren soms op hun inhoudelijke expertise aangesproken, maar wordt in toenemende mate van hen verlangd een regierol in te nemen. Lang niet alle ambtenaren zijn overtuigd van de waarde van burgerinitiatieven, en voelen zich soms miskend en aangetast in hun mandaat en professie (Van Dam, Salverda en During, 2010).

Zowel initiatiefnemers als de overheid opereren in hun eigen directe context en moeten zich verantwoorden naar deze specifieke context, dit blijkt uit onderzoek naar de wijze waarop het ministerie van EL&I in een pilot vijf burgerinitiatieven heeft ondersteund (Van Dam, Salverda en During, 2011). Het gaat dan om het verantwoorden van de gekozen aanpak, samenwerking en behaalde resultaten ten opzichte van de doelen die van te voren waren opgesteld. Bij burgerinitiatieven is sprake van vrijwillige inzet van menskracht en moeten initiatiefnemers veelal verantwoording afleggen aan de lokale gemeenschap (mede-initiatiefnemers en andere direct betrokkenen). Bij sommige initiatieven gaat het misschien wat minder over verantwoorden, als wel over het meekrijgen van de achterban. Dat meekrijgen van de achterban is soms ook een doel van de initiatiefnemers zelf. Overheden, zoals het ministerie van EL&I, zetten publieke middelen in en moeten zich institutioneel verantwoorden. Voorwaarden voor de vijf burgerinitiatieven om ondersteuning van het ministerie te ontvangen, waren het ondertekenen van een contract betreffende hun samenwerking en het aanleveren van een inhoudelijk en financieel verslag. Dit heeft alles te maken met de verantwoordingsstructuur waarin het ministerie van EL&I opereert. Daarnaast hebben de ambtenaren van het ministerie van EL&I aan den lijve ondervonden dat het overheidssysteem niet tegelijk opliep met het tempo van de burgerinitiatieven. De ambtenaren van EL&I vonden het lastig de gang van zaken omtrent de trage toezegging over de financiële

ondersteuning uit te leggen aan de initiatiefnemers. Het anders functioneren van het overheidssysteem dan de organisatie van burgerinitiatieven is soms lastig in de samenwerking.

Tijdens een quick scan van dilemma's bij de verhouding rijksbeleid en burgerinitiatieven (Van Dam en Salverda, 2009) bleek dat veel van de moeilijkheden die rijksambtenaren ondervonden echter niet zozeer te maken hebben met de samenwerking of het contact met burgerinitiatieven, maar veeleer met de organisatie waar zij deel van uitmaken. Dit heeft onder andere te maken met allerlei institutionele zaken: het systeem is op vele wijzen niet ingericht op het omgaan met burgerinitiatieven. De positie maar ook de houding van de rijksambtenaar blijkt lastig te koppelen aan omgaan met burgerinitiatieven. Ambtenaren bevinden zich veelal in een lastige positie tussen politiek en burgers. Ook worden ambtenaren in beslag genomen door de waan van de dag en worden zij niet afgerekend op het betrekken van burgers.

Dilemma's die verder werden genoemd gingen over particuliere belangen die moeilijk passen bij het algemene belang waar de overheid voor staat. Meerdere rijksambtenaren lopen op tegen de vraag 'waarom je als rijksoverheid het ene initiatief wel ondersteunt en het andere niet'. Ook merken respondenten op dat integrale initiatieven lang niet altijd passen bij de sectorale organisatie van de overheid. Initiatieven passen vaak nergens helemaal bij, waardoor niemand zich verantwoordelijk voelt, of juist teveel mensen c.q. organisaties zich ermee bemoeien.

Een bekend dilemma voor overheden bij burgerinitiatieven is de vraag of deze initiatieven wel representatief zijn; in hoeverre ze alle medebewoners bereiken (zowel kwantitatief als kwalitatief). Tonkens en Verhoeven (2011) hierover: 'Als we bewonersinitiatieven beoordelen op de vraag of initiatiefnemers representatief zijn voor de bevolking als geheel (en dus of veel initiatiefnemers nog niet actief eerder waren), stellen bewonersinitiatieven teleur. Er zijn echter goede redenen om andere maatstaven te hanteren. De verwachting dat beleid ter bevordering van actief burgerschap iedereen gelijkelijk bereikt, is een recept voor teleurstelling. Dat laat onderzoek steevast zien. In de praktijk wordt dus eerder een groep voortrekkers of lokale leiders bereikt. Belangrijker is in hoeverre de initiatiefnemers op hun beurt met hun initiatieven bewoners bereiken die veel minder of niet actief waren. In plaats van gemankeerd volledig bereik is dan eerder sprake van *getrapt bereik van initiatiefnemers*, waarmee wel *volledig bereik van deelnemers* mag worden beoogd. Wie uitgaat van getrapt bereik van initiatiefnemers, stelt andere eisen en ziet andere kansen en risico's dan wie uitgaat van volledig bereik. Kijkend naar de kansen, is de hamvraag dan niet of iedereen bereikt wordt om een initiatief in te dienen, maar of de initiatiefnemers op hun beurt een ruim bereik hebben en daarbij ook nieuwe mensen activeren'.

Kijkend naar dit dilemma is een belangrijke vraag of andere mensen in de buurt zich buitengesloten voelen en het gevoel hebben dat het beleid de reeds actieve bewoners nog meer in het zadel zet en dus voortrekt. Het zojuist verschenen onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) naar burgerperspectieven (Dekker en Den Ridder, 2011) oppert dat dit aan de hand kan zijn: als wordt gevraagd of mensen beslissingen over voorzieningen in de wijk liever aan de buurtbewoners overlaten middels een buurtbudget, of besluiten daarover liever aan de gemeente overlaten, is een meerderheid ervoor dat de gemeente beslist. Een tweede risico is dat mensen met hun initiatieven een te beperkte kring bewoners bereiken qua kwantiteit (te weinig mensen) of kwaliteit (te weinig verschillende mensen: alleen mensen die tot hun eigen kring behoren) en dat het publieke belang van een activiteit onvoldoende duidelijk is.

Een ander dilemma voor overheden is de vraag of burgerinitiatieven wel continuïteit kunnen garanderen. Voor overheden is het bij het besteden van gemeenschapsgeld van groot belang om gemaakte keuze te kunnen verantwoorden. Daarom is het voor overheden belangrijk dat burgerinitiatieven continuïteit laten zien. Bij het faciliteren van initiatieven bestaat vaak de wens dat de initiatieven voor langere tijd blijven bestaan. En dat initiatieven op andere plekken worden 'uitgerold' of dat initiatieven worden opgeschaald.

Het is echter de vraag of dit voor initiatieven zelf ook zo sterk geldt. Wellicht dat het voor hen ophoudt als het doel min of meer is bereikt of als de energie eruit is en de trekker ermee stopt? Uit de praktijk van GreenWish blijkt echter dat de continuïteit van burgerinitiatieven groter is, dan in het algemeen wordt gedacht. Dit heeft te maken met de persoonlijke en emotionele binding die initiatiefnemers hebben met hun initiatief en dus niet zomaar opgeven.

Een ander dilemma gaat over de spanning tussen emotie en ratio. Burgers worden vaak weggezet als emotionele leken. Emoties spelen een rol in alle menselijke handelingen en activiteiten en dus ook in besluitvormingsprocessen, maar worden over het algemeen buiten beschouwing gehouden (Verhoeven, 2009; Van Gunsteren, 2006). Volgens Duineveld et al. (2010) zijn emoties niet alleen aanwezig bij burgers, maar ook bij planning experts, ambtenaren, etc. De vraag kan worden gesteld of de emoties van de ander in sommige gevallen als emoties worden benadrukt omdat ze niet passen in de eigen rationaliteit. De vraag kan ook worden gesteld of emoties wel als irrationeel gezien moeten worden, als tegenovergesteld aan 'cognitieve' of 'rationele' kennis. Marcus (2002; 2003) geeft aan dat het traditie is in democratische theorie om emotie en ratio als 'vijandige' tegenpolen neer te zetten. Hij vindt dit echter misleidend. Ook andere emotiepsychologen geven aan dat deze tegenstelling te absoluut is. Volgens hen zijn emoties veeleer intelligente, intersubjectieve communicabele manieren van aanpassing aan en omgang met de wereld. Emoties dienen het functioneren van de mens en worden beschouwd als middel waarmee het organisme zijn overlevingskansen vergroot. Emoties zeggen iets over onze verhouding tot de werkelijkheid, ze kunnen een positieve of negatieve waardering uitdrukken betreffende de omgeving of de ander (Duynham 1997, Cornelius 1996). Het 'rationele' karakter van emoties blijkt onder meer uit de ervaring dat gevoel vaak zo dom nog niet is. Soms is het zelfs 'slimmer' dan de rede, zoals die ervaringen waar mensen 'voor hun gevoel' menen dat er iets niet klopt en waar achteraf de vermoedens waar bleken. Met rationaliteit van emoties doelt men dus op het idee dat emoties verband houden met betekenissen die mensen aan hun omgeving toekennen. Rationaliteit is ook van toepassing op emoties omdat degene die ze ervaart meestal redenen kan geven voor zijn emoties. Om deze uit te leggen en (voor zichzelf) te rechtvaardigen. Daarbij zijn emoties productief in allerlei maatschappelijke en politieke processen. Emoties worden gezien als een voorwaarde tot handelen. Hoe 'erg' zijn emoties in het politiek maatschappelijke speelveld van de ruimtelijke ordening? Het is aldus onjuist om te denken dat keuzes in de ruimtelijke ordening puur kunnen worden gebaseerd op expertkennis, dat de kennis die een rol speelt in het besluitvormingsproces van experts per definitie beter zou zijn en dat emoties moeten worden voorgesteld als minder valide, irrationeel, of in strijd met de rationele of cognitieve kennis. Van de vooronderstelling dat er een fundamenteel verschil verondersteld kan worden in de kennis en normen van burgers en die van de zogenoemde planningsexperts blijft dan ook weinig over.

Tot slot werken burgerinitiatieven en overheden als gevolg van verschillende waarden en uitgangspunten in verschillende 'systemen'. Zwart wit gezegd werken overheden vanuit formaliteit: verwachtingen, afspraken en resultaten voor de lange termijn worden van te voren bepaald en (op papier) vastgelegd, keuzes moeten via bureaucratie worden verantwoord, onderlinge relaties zijn zakelijk en organisaties zijn verantwoordelijk. Burgerinitiatieven werken veel meer vanuit informaliteit: afspraken en omgangsvormen zijn impliciet, acties spontaan, er wordt pragmatisch gehandeld, kansen worden gepakt die het moment aandient, onderlinge relaties zijn persoonlijk en mensen zijn zelf verantwoordelijk voor hun handelen. Veel succesvolle burgerinitiatieven werken zelf op zo'n informele wijze, maar naar buiten toe wordt vaak de formele organisatievorm gepresenteerd.

5.4 Ervaringskennis als bron

In de energieke samenleving is kennisuitwisseling niet alleen tweerichtingsverkeer en vragen ook andersoortige kennis en niet-wetenschappelijke bronnen om een plaats. In de interactie tussen burgers, overheden, bedrijven en ngo's worden verschillende soorten perspectieven en soorten kennis met elkaar geconfronteerd, zoals formele versus informele kennis en 'objectieve' kennis versus ervaringskennis.

Bij de kennisuitwisseling in de energieke samenleving spelen dilemma's als diversiteit, representativiteit en transparantie. Ook de wijze waarop de selectie van de ideeën, informatie en kennis uit de samenleving vorm moet krijgen is een issue, aangezien vertrouwde kaders aan erosie onderhevig zijn. Het is namelijk de vraag of wetenschappelijke beoordelingen (van experts) als objectieve toets van ideeën en initiatieven uit de energieke samenleving nog wel past bij de nieuwe sturingsopgave van de overheid. Biedt het fenomeen *wisdom of the crowds* hiervoor wellicht een oplossing? Surowiecki (2004) beschrijft dat hoe meer mensen een oordeel over iets geven, hoe groter de kans is dat het gemiddelde van hun meningen in de buurt van het juiste antwoord komt. De voorwaarden zijn dat de deelnemers divers van aard zijn, niet met elkaar in verbinding staan en onafhankelijk oordelen op basis van zijn/haar eigen lokale of specifieke kennis. Surowiecki ziet dit als alternatief voor door experts geleide organisatiestructuren. Beunders vraagt zich in zijn lezing *De Burger als Bondgenoot* (2011) af of dit reëel is. Volgens hem is een belangrijk dilemma bij door experts gestuurde systemen, het besef dat de uitdagingen waar politieke en maatschappelijke organisatiestructuren zich voor gesteld zien, zo divers zijn dat er geen experts bestaan. Hier komen die menigtes, de *crowds*, dus van pas, aldus Beumer.

Verwijzingen bij Deel II

Adviescommissie Bevolgingskrimp voor het Plattelandsparlement, 2011. <http://plattelandsparlement.nl/wp-content/uploads/2011/10/Adviezen-PlattelandsParlement-def.pdf>

Beck, U., 2000. Was ist globalisierung? Frankfurt: Suhrkamp

Beunders, H., 2011. Over de noodzaak van radicale interactie tussen elite, bestuur en volk ROB-lezing 2011, Sociëteit De Witte, 27 september 2011. www.rob-rfv.nl/GetFile.aspx?id=1094; www.rfv.nl/GetFile.aspx?id=1112

Bijl, R., J. Boelhouwer, E. Pommer en P. Schyns, 2009. De Sociale staat van Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bleumink, H. en M. Muilwijk, 2011. De winst van vrijwilligerswerk in landschapsbeheer. Een quick scan naar de sociaal maatschappelijke, ecologische, recreatieve, educatieve en economische effecten van vrijwilligerswerk in landschapsbeheer in Noord-Holland.

Boer, N. de en J. van der Lans, 2011. Burgerkracht, de toekomst van sociaal werk in Nederland. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Camp, P., 2009. De Broedfactor. Betrokkenheid aanwakkeren in organisaties en samenleving. Uitgeverij Business Contact, Amsterdam

Castells, M., 1996. The rise of the network society. The information age: Economy, Society and Culture vol. I Cambridge: Blackwell.

Castells, M., 2004 [1997]. The power of Identity. The information age: Economy, Society and Culture vol. II Cambridge: Blackwell.

Centraal Planbureau, 2010. Macro-economische Verkenningen 2011. Den Haag: Centraal Planbureau.

Dagblad van het Noorden, 2011. Houtgroep Duurzaam Balinge, 18.10.2011.

Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During, 2011. Effecten van Burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid Wageningen: Alterra, Wageningen UR, (Burgers en Landschap deel 5).

Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During, 2010. Strategieën van burgerinitiatieven. Wageningen: Wageningen UR, Alterra, (Burgers en Landschap deel 3).

Dam, R.I. van en R. During, 2009. Hoe wordt een ideaal een initiatief? Analyse questionnaire GreenWish en Trouw respondenten. Notitie. Wageningen UR/Alterra.

Dam, R.I. van en I.E. Salverda, 2009. Quick scan van dilemma's bij de verhouding rijksbeleid en burgerinitiatieven. Alterra-werkdocument, Wageningen.

Dam, R.I. van, R. During en I.E. Salverda, 2008. Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers: quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap Wageningen: Wageningen UR, Alterra, (Burgers en Landschap deel 2).

Dekker en Den Ridder, 2011. Over burgerperspectieven , Sociaal Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en M. Hooghe, 2003. De burger-nachtwaker. Naar een informalisering van de politieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking. Sociologische Gids, 2003(2), 156-181.

Duineveld, M., R.I. Dam, van en R. During, 2009. The importance of being NIMBY. Burgers en Landschap deel 4. Alterra, Wageningen.

Enthoven, G. et al., 2010. Ruimte geven. Ruimte nemen. Democratische dilemma's van politici, burgers en projectleiders. Zie www.habiforum.nl.

Felling, A., J. Peters en P. Scheepers (red), 2000. Individualisering in Nederland aan het einde van de twintigste eeuw: empirisch onderzoek naar omstreden hypothesen. Assen: Van Gorcum.

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

Gemeente Hellendoorn, 2011. Wegwijzer; Burgers aan het stuur. Routeplanner voor de ambtelijke organisatie. http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/BR/BPAR/2011/Hellendoorn_burgersaanhetsuur_wegwijzer_2011.pdf

Giddens A., 1991. Modernity and self-identity: self and society in the late modern age. Cambridge: Polity Press.

Gijssberts, M. en J. Dagevos (red.), 2009. Jaarrapport integratie 2009. Den Haag: scp.

Groot, M. de, I.E. Salverda, J.L.M. Donders en R.I. van Dam (in voorbereiding), Argumenten, drijfveren en collectieve identiteit van burgeracties tegen grote landschappelijke ingrepen. WOT rapport.

Gunsteren, H. van, 2006. Vertrouwen in de democratie. Over de principes van zelforganisatie. Amsterdam: Van Gennep.

Hajer, M., 2011. De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Planbureau voor de Leefomgeving. Bilthoven/Den Haag

Hart, J. de, 2011. Zwevende gelovigen; oude religie en nieuwe spiritualiteit. Amsterdam: Bert Bakker/Prometheus.

Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne, e.a. (2007). Help! een burgerinitiatief. InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

Heijden, J. van der, R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. van Zanten, 2011. Experimenteren met burgerinitiatief, van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij Den Haag : Cluster Democratie en Burgerschap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (Publicatiereeks over burgerparticipatie B-9407).

IMI, 2010. Er is meer licht dan door het raam kan worden gezien. Leren van tien vernieuwende voorbeelden ideeënmanagement bij de Rijksoverheid. Rapport nr. 091162-01, Leiden.

Instituut voor Publiek en Politiek, AtOsborne en het ministerie van BZK (2010). Werkboek 'Help een burgerinitiatief!

Kapma, J., 2011. Platteland 2.0. Wat betekenen sociale media voor het platteland. Een publicatie van GUUS/Netwerk Platteland, mede mogelijk gemaakt door EL&I.

Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken, 2011. Vertrouwen, samenwerken en loslaten.

Lelij, B. van der en M. Lampert, 2011. Omslag opinieklimaat. Steun voor terugtreden overheid groeit. Tegenstand eigen verantwoordelijkheid slinkt. Onderzoek naar wensen en motieven van burgers om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Factsheet over zelfredzame burgers. Motivaction en de Volkskrant.

Ministerie van LNV, 2000. Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Den Haag.

Ministerie van LNV, 2008. Agenda Landschap, Den Haag

Proeftuin Zelfsturing (jaartal onbekend). Het brondocument. De ontwikkeling van een zelfsturende vitale gemeenschap. Gemeente Peel en Maas. http://www.bestuurskunde.nl/?page_id=1762
<http://www.stichtingstadspoort.nl/burgerparticipatie.html>

Reverda, A., 2004. Regionalisering en mondialisering. Een cultuursociologische analyse van het regionale perspectief in een Europese Context. Delft: Eburon.

Salverda, I.E. en P. van der Jagt, (in voorbereiding). Landschap voor een Vriendenprijs. Over de kracht en betekenis van sociaal-cultureel ondernemerschap, Alterra, Wageningen.

Schnabel, P., 1983. Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat. In: Ph.A. Idenburg (red.). De nadagen van de verzorgingsstaat; kansen en perspectieven voor morgen. Amsterdam: Meulenhoff.

Schnabel, P., 2004. Een eeuw van verschil. Den Haag: scp (oratie).

SER, 2010. Meer werken aan duurzame groei. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004. In het zicht van de toekomst, Sociaal en cultureel rapport 2004, SCP: Den Haag

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009. Meten wat leeft, Sociaal en cultureel rapport, SCP: Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011. Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010. Een bijdrage aan het waarderen en selecteren van informatie ten behoeve van toekomstige archieven. SCP: Den Haag

Surowiecki, 2004. Wisdom of the Crowds. Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations. Doubleday, Anchor.

Tonkens, E. en I. Verhoeven, 2011. Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief burgerschap.

Verhoeven, I., 2009. Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid. Aksant: Amsterdam.

Wijdevan, T. van de, F. Hendriks, m.m.v. M. Oude Vrielink, 2010. Burgerschap in de doe-democratie. NICIS.

Geraadpleegde websites

www.bestuurskunde.nl

www.centrumpp.nl

www.essenenaas.nl

www.eva-lanxmeer.nl

www.grasweggebied.nl

www.GroeneBuren.net

www.habiforum.nl

www.hellendoorninactie.nl

www.hellendoornsamen.nl

www.nov.nl

www.peelenmaas.nl

<http://plattelandsparlement.nl>

www.proeftuinzelfsturing.nl

www.vng.nl

DEEL III

KENNISHIATEN BIJ DE OPBRENGSTEN

VAN GROEN

**Beschikbare en ontbrekende empirische
kennis over de relatie Groen/Natuur en
Gezondheid, Jeugd en de Stad**

Inhoud

- 1 Leeswijzer bij deel III
- 2 Groen in de stad
 - 2.1 Recente vorderingen in het onderzoek
 - 2.2 Potentiële opbrengsten en de mechanismen die daar bij werken
 - 2.3 Dak- en gevelgroen en Stadslandbouw
- 3 Groen/natuur en gezondheid
 - 3.1 Mechanismen
 - 3.2 Nederlands empirisch onderzoek
 - 3.3 Internationaal empirisch onderzoek
 - 3.4 Beleidsrelevantie
- 4 Jeugd
 - 4.1 Gezondheidswinst
 - 4.2 Leerervaringen
 - 4.3 Doorwerking in volwassenheid
 - 4.4 Natuur- en Milieu-educatie en outdoor learning

Verwijzingen bij Deel III

1 Leeswijzer bij deel III

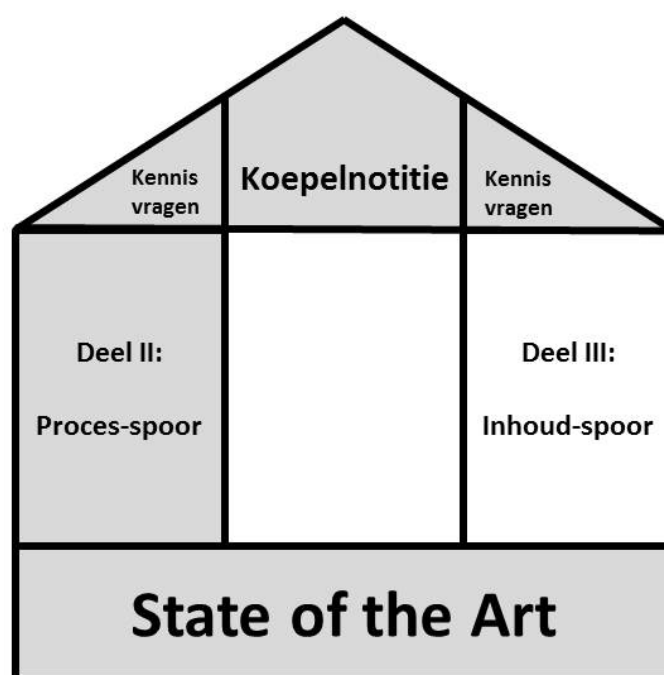
Deel III geeft de onderbouwing van hoofdstuk 4 in de voorgaande koepelnotitie. Tegelijkertijd steunt het zelf weer op de in 2011 opgestelde *State of the Art* 'Empirisch onderzoek naar de relatie tussen Mens - Groen/Natuur' (Alterra-rapport 2198).

Aan ervaringen met natuur en contact met groen worden veel positieve effecten toegedicht. In de *State of the Art* is geïnventariseerd in hoeverre deze effecten zijn gebaseerd op wetenschappelijk gefundeerd onderzoek. Kennishiaten worden gesignaleerd en bij de onderzoeksresultaten zijn methodische kanttekeningen geplaatst. Er is gekeken naar empirische onderzoeksresultaten uit het beleidsondersteunend onderzoek van LNV in de voorbije jaren, onderzoek in het kader van de WOt Natuur & Milieu, Kennisbasisonderzoek van Wageningen UR en aanpalend onderzoek door andere kennisinstellingen en adviesraden. Ook de internationale literatuur is gescand op relevante kennis. In totaal bevat de *State of the Art* ruim 300 verwijzingen naar Nederlandse en internationale literatuur.

Drie aspecten in de relatie Mens-Natuur/Groen worden in de *State of the Art*, en daarmee ook in dit Deel III, uitgelicht:

- Groen in de stad - par. 2.
- Groen/natuur en gezondheid - par. 3, en 5.1
-
- Groen/natuur en jeugd - par. 4.

Deze drie terreinen dekken niet de hele scala van maatschappelijke potenties van groen - zo ontbreekt de economische potentie van groen (bijv. via horeca-exploitatie) en ook het effect van groen in de binnenruimte - maar ze bestrijken wel een breed veld.



2 Groen in de stad

Natuur en groen in de stad heeft een ander karakter en een andere schaal dan de nietbebouwde oppervlakten buiten de stad. Hoewel veel kleinschaliger, en van minder betekenis voor de biodiversiteit, is groen en natuur in de stad voor de relatie mens-natuur toch van wezenlijk belang. Het is hier waar de meeste Nederlanders in aanraking komen met natuur. Het gaat hier om het kleine maar wel intensief beleefde: het park waarin men verpoost of door heen wandelt, de vogels in de tuin en - zelfs nog kleinschaliger - de groene aankleding van de versteende omgeving. Het stadsgroen kan allerlei functies vervullen, van bestrijding van het *urban heat island* verschijnsel tot waterretentie, en van recreatief gebruik tot de positieve effecten van stadslandbouw.

De Raad voor Landelijk Gebied noemt in zijn rapport *Recht op groen* (RLG, 2005) vier motieven waarom mensen groen in hun buurt of regio willen: voor de leefbaarheid, gezondheid, economie en natuur. De RLG concludeert dat het areaal groen in de steden snel slinkt door bebouwing (inbreiding) en dat er sprake is van een sterke inwisselbaarheid van groen. Ook is er sprake van een ongelijke waardering van groen en rood, waardoor de balans doorslaat naar rood (bebouwing en infrastructuur). In het krachtenveld van concurrerende belangen en functies geniet groen niet de eerste voorkeur. Een reden voor het gebrek aan prioriteit voor groen is dat de functies van groen voor de leefbaarheid, gezondheid en economie niet worden onderkend. In de vakliteratuur worden veel effecten wel verondersteld, maar niet vastgesteld. Althans, er kunnen geen 'harde' opbrengsten aan worden gekoppeld omdat de kennis daartoe ontbreekt. Onderzoek beperkt zich daarom vaak over de potenties van groen.

2.1 Recente vorderingen in het onderzoek

In de laatste jaren is daar overigens wel meer over bekend geraakt, zoals de ervaringen van de 35 grootste gemeenten in Nederland neergelegd in het boek *De vierde dimensie; Steden op weg naar menselijk groen* (Woestenburg, 2010) en de brochure *Waarde van Groen* (2008) van het programma Groen en de Stad, waarin het ministerie van EL&I samenwerkte met VROM, WWI, de 31 grote steden, de twaalf provincies, maatschappelijke partners en kenniscentra. Onlangs is een overzichtspublicatie verschenen van het werk in dit onderzoeksprogramma onder titel *bouwen/fundament/rook/schoorsteen/...* (naar een gedicht van Leopold Staff) (Matthijs Philippa en Peter Visschedijk, Alterra, 2011). Door CROW (Kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte) en Witteveen + Bos is aan een maatschappelijke kosten-baten analyse gewerkt van sociaal en fysiek buurtbeheer. De baten daarvan konden tot nu toe niet in zo'n MKBA worden meegenomen omdat ze onbekend zijn. Om deze baten te achterhalen worden correlaties onderzocht tussen beheersmaatregelen, buurtkwaliteiten en potentiële baten. Voor een groot aantal buurten in Nederland zijn gegevens verzameld over de intensiteit van verschillende beheersmaatregelen zoals vegen en opbouwwerk, alsmede de resulterende buurtkwaliteiten zoals schoon en veilig, en de potentiële baten, zoals minder verhuizingen, hogere vastgoedwaarden e.d.. Met regressieanalyses wordt onderzocht welke baten optreden door beheer en hoe groot deze baten zijn in euro's.

Uit het over meerdere jaren lopend LNV-onderzoeksprogramma 'Groene Deltametropolen' (nu afgesloten) komt naar voren dat wat het stedelijk groen betreft het probleem eerder bij de kwaliteit moet worden gezocht dan bij de kwantiteit. In de Synthese-studie *Bevindingen van zeven jaar onderzoek naar vraagstukken van platteland en stad* (Veeneklaas en Berkhout, 2008) wordt daarover gezegd:

'Zowel onderzoek over gebruik als praktijkvoorbeelden tonen keer op keer aan dat wil groen in de stad een bijdrage leveren aan allerlei beleidsdoelen, het vooral om kwalitatief hoogwaardig groen gaat. Het werken met een norm-aantal vierkante meters per huishouden of per woning heeft weinig betekenis. Alleen al het bestaan van veel zg. 'probleemwijken' met relatief grote oppervlakten groen is hiervan een illustratie. Het ontbreekt daar niet aan voldoende vierkante meters groen maar aan veilig, goed bruikbaar en verzorgd groen. Gebruiksvriendelijkheid, sociale veiligheid, verzorgdheid en multifunctionaliteit (voor veel groepen bruikbaar) blijken de sleutelwoorden voor het gevoel van voldoende groen in de directe stedelijke leefomgeving.'

De VROM-raad (*Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer*, 2009) wijt het kwaliteitsverlies in de afgelopen decennia aan de veranderingen in de organisatie van het beheer, de veranderingen in het samenstel van belangen, de toenemende diversiteit van bewoners en veranderingen in geldende of gewenste beelden. Daarbij wordt onvoldoende onderkend dat groen in de stedelijke omgeving een andere economische betekenis krijgt, mede afhankelijk van de verschillende gebruiksgroepen van groen. De raad vraagt zich af het tekort aan groen wel als een kwantitatief probleem moet worden opgevat of dat eerder het beschikbare groen kwalitatief niet aan de wensen van de gebruikers voldoet. Het kwaliteitsdenken over het gebruik van groen in de steden en een benadering via verschillende doelgroepen is echter nog weinig toegepast in de beleidsontwikkeling en in het onderzoek. Wel is het gebruik van groen door sociaal-demografisch onderscheiden doelgroepen vastgesteld, zie voor een overzicht: het WOt-werkdocument 169 van Vreke en Salverda *Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen* (2009). Recentelijk is door Stadswerk een boek uitgegeven waarin (via diverse essays) zowel een theoretische grondslag wordt gegeven voor kwalitatief goed beheer als praktische tips: *Goed Groen. Handreiking kwaliteit openbaar groen* (Van der Ham (red.), 2009).

2.2 Potentiële opbrengsten en de mechanismen die daar bij werken

In een verkenning van kennishiaten voor het Wageningen UR-kennisbasisonderzoek door Vreke en anderen worden diverse opbrengsten van groen (en blauw) in de stad opgesomd. Zij geven, naast een eigen indeling, ook indelingen weer van de Raad voor het Landelijk Gebied, ECORYS, de National Urban Forestry Unit uit het Verenigd Koninkrijk en van Salverda. Daarnaast is er uiteraard ook de welbekende PPP-indeling (People, Planet, Profit).

Effecten of opbrengsten van groen, verschillende indelingen

Indeling Vreke e.a. in <i>Potenties van groen!</i>	Indeling RLG	Indeling ECORYS	Indeling NUFU	Indeling Salverda
<i>Individueel niveau</i>				
Gezondheid & welzijn	gezondheid	gezondheid	gezondheid/ recreatie	gezondheid & welzijn
Recreatie & vrije tijd		Toerisme & recreatie		recreatie & vrije tijd
<i>Ruimtelijk niveau</i>				
sociale veiligheid	leefbaarheid			sociale veiligheid
sociale cohesie			gemeenschapszin	sociale cohesie
demografie				
Identiteit & oriëntatie			landschap	sfeer, identiteit, imago
economie	economie	bedrijvigheid	lokale economie	economie
		wonen en werken	nuttige producten	
planologie				
milieu		waterhuishouding	stedelijk milieu	
		milieukwaliteit		
natuur	natuur	niet-gebruikswaarde	fauna/biodiversiteit	

Bron: *Potenties voor groen!* (Vreke et al., 2006).

RLG - indeling uit 'Recht op groen' (Raad voor het landelijk gebied, 2005).

ECORYS - indeling uit 'De verscholen baten van natuur' (ECORYS, 2002).

NUFU - indeling uit 'Trees Matter!' (*National Urban Forestry Unit*, 1998).

Salverda - indeling uit Salverda, 2005.

Binnen de opbrengstcategorieën zijn diverse in aard en omvang variërende opbrengsten mogelijk. Bij de kennisinventarisatie moeten deze categorieën worden opgesplitst in concrete opbrengsten, waarvoor mechanismen kunnen worden beschreven. Opbrengsten van stedelijk groen komen doorgaans niet geïsoleerd tot stand, maar via een mechanisme waarin naast het betreffende groen omgevingsfactoren en andere opbrengsten van groen een rol kunnen spelen. In eerder onderzoek (Vreke et al., 2006) zijn drie sporen onderscheiden waarlangs opbrengsten van stedelijk groen tot stand kunnen komen:

- (1) Mechanismen waarbij de **aanwezigheid** van groen tot opbrengsten leidt. Hierbij ontstaan de opbrengsten doordat het groen er is, zoals bij het filteren van fijnstof door bomen.
- (2) Mechanismen waarbij opbrengsten tot stand komen via actief en passief **gebruik** van groen. Dit zijn opbrengsten waarbij mensen het groen actief gebruiken, bijvoorbeeld om te wandelen of te sporten, of passief gebruiken door naar het groen te kijken.
- (3) Mechanismen waarbij opbrengsten ontstaan als **doorwerking** van opbrengsten die via een of beide andere sporen tot stand zijn gekomen. Een veelgebruikt voorbeeld is het pannenkoekenhuis aan de rand van het bos.

Spoor	Specificatie	Voorbeeld opbrengst
gebruik groen	actief (sporten, picknicken)	bevrediging behoefte, bevorderen gezondheid
	passief (uitzicht)	gezondheid (reductie stress),
aanwezigheid groen	uitstraling	imago, toename waarde onroerend goed
	klimaat	berging water, hittestregulatie
	'milieu' (reinigen, filteren)	verbeteren kwaliteit bodem, water, lucht
doorwerking	invloed gevoelens/emoties	sociale veiligheid, sociale cohesie
	invloed op vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijven	vestiging bedrijven, samenstelling bevolking

Bij ieder spoor geldt dat een specifieke opbrengst tot stand komt via een mechanisme waarbij het resultaat, te weten de omvang van de opbrengst, niet alleen afhankelijk is van de aard, omvang en toestand van het groen, maar ook van omgevingsfactoren. In het algemeen geldt dat de omvang van een specifieke opbrengst c.q. het functioneren van het betreffende mechanisme wordt bepaald door:

- De aard, omvang, inrichting en toestand van het groen;
- Storende of stimulerende invloeden vanuit het ruimtegebruik in de omgeving, zoals andere opbrengsten van groen en autoverkeer (licht- en geluidhinder, risico's);
- Het gebruik of bereik van het mechanisme, dit zijn **omgevingsfactoren** als de omvang en samenstelling van de bevolking en de samenstelling van de woningvoorraad. Dit refereert aan het feit dat groen weliswaar maximaal geschikt kan zijn om een bepaalde opbrengst voort te brengen, maar dat dit pas wordt gerealiseerd als het groen daadwerkelijk wordt gebruikt, bijvoorbeeld doordat de samenstelling van de buurt dit stimuleert of juist remt, bij opbrengsten uit actief gebruik, of als het bereik voldoende groot is, zoals in het voorbeeld van de transactieprizen of bij filtering (door groen) van fijnstof waarbij het aantal 'bereikte' bewoners bepalend is voor de omvang van het gezondheidseffect. Het is dan ook vaak makkelijker te spreken van **potentiële opbrengsten**. De metingen van feitelijke opbrengsten - voor zover dat al wordt gedaan - worden sterk door die omgevingsfactoren 'gecontamineerd'.

Zoals gesteld is over het gebruik van groen door sociaal-demografisch onderscheiden doelgroepen wel onderzoek gedaan (Vreke en Salverda, 2009), maar over de wijze van gebruik van groen in stedelijke buurten door de verschillende doelgroepen is minder bekend. Terwijl die naar zich laat aanzien aan een sterke verandering onderhevig is. Een manier om dit probleem te ondervangen en de werkelijke vraag helder te krijgen, is om de leefstijlen (incl. de sociaal-demografische kenmerken) van respondenten en de bijbehorende gebruiksbehoefte te identificeren en deze te koppelen aan de verschillende locaties. Zoals binnensteden, naoorlogse wijken, stadsrandzones en het landelijk gebied. Hierbij treden drie mechanismen op die het (succesvol) functioneren van groen bepalen.

1. Het eerste mechanisme betreft het inspelen op de **diversiteit aan gebruikers en functies voor werk en vrije tijd**. Een publieke (groene) monofunctionele ruimte past in de binnensteden niet meer bij de diversiteit aan bewoners, toeristen en bedrijven. Van Engelsdorp Gastelaars en Hamers (2006) noemen drie groepen die in de binnenstad een intensief contact met soortgenoten wensen. Dit zijn hoog opgeleide (woon)starters, kenniswerkers en het publiek dat massaal de voorzieningen van de stad bezoekt. Het leefpatroon van de hoog opgeleide bewoners (*gentrifiers*) kenmerkt zich door een grote stedelijke uithuizigheid, gericht op het verwerven van (vooral alfa- en gamma-)kennis en op het voortbouwen aan een persoonlijk relatienetwerk. Omdat een deel van deze mensen levenslang in de stad blijft wonen, moet het beleid meer gericht zijn op de roltrapfuncties van de stad: scholingsmogelijkheden, banen voor kenniswerkers, publieke faciliteiten voor recreatie en cultuur en een ruim bemeten openbaar gebied

waarbinnen frequent een talrijk publiek kan worden aangetroffen (terrassen, pleinen, parken etc.). De ruimtegebruikers die minder op frequente interactie buitenshuis zijn gericht, vertrekken daarentegen naar woon- en werkmilieus aan de stadsranden of in het sub-urbane ommeland. Er vindt dus een selectieve uittocht van ruimtegebruikers naar specifieke deelmilieus binnen de stedelijke regio plaats. De vraag is dan in hoeverre het concept van de groene ruimte als *third place* vooral een centrumstedelijk issue is, gerelateerd aan de creatieve kenniseconomie en de toeristische economie en dus minder relevant zal zijn voor buurten die verder van het centrum liggen.

2. Het tweede mechanisme betreft de samenhang tussen het publieke groen en de omringende **buurten**. Het succes van de centrumstedelijke Amsterdamse parken hangt niet alleen samen met hun ruimtegebruikers, maar ook met de relatieve ligging van de parken in de stad, namelijk in aantrekkelijke buurten. Jane Jacobs stelde in dit verband eerder (1972) dat parken net zo succesvol zijn als de hen omringende buurten, of net zo saai en leeg zijn als de buurten waarin de parken liggen. Parken kunnen buurten die mensen vanwege allerlei andere functies al aantrekkelijk vinden nog aantrekkelijker maken, maar in onaantrekkelijke buurten verslechteren ze het klimaat omdat ze de saaiheid, de onveiligheid en de leegheid vergroten. Zo maakte de renaissance van de Staatsliedenbuurt, in de jaren tachtig nog een no go area in Amsterdam, een renovatie van het Westerpark succesvol. Of hier sprake is geweest van een causale relatie, is onbekend. Ook de functie van de buurt speelt een rol. Gemengde stadsdelen dragen gemengde gebruikers aan voor de parken en zorgen ervoor dat op verschillende tijdstippen mensen in het park zijn. Minder succesvolle parken liggen daarentegen in wijken waar de functionalistische stedenbouw met een scheiding van functies de boventoon voert. Vaak zijn dit naoorlogse wijken die zijn ontwikkeld met veel publiek en wandelgroen, maar dit eenzijdige gebruik botst nu met het huidige veelsoortige gebruik en beheer. Het groen kent een lage gebruikswaarde en dreigt bij herstructurering van wijken te verdwijnen (voor parkeerplaatsen etc.).
3. Het derde mechanisme ligt in het verlengde van het voorgaande en betreft de bijdrage van groen aan het **creëren en behouden van identiteit**. Terwijl in de binnenstad de aanwezigheid van een monumentale stadskern bijdraagt aan de identiteit, moeten deze in de naoorlogse woonwijken worden bijgesteld en ontbreken deze in de stadsrandzone (tussenland). De stadsrandzone is een dynamische zone welke door de komst van leisure-complexen en themaboulevards een nieuw soort publiek domein wordt waarvan de gewenste kwaliteit onduidelijk is. Waar de beelden over groen en de identiteit van het gebied minder duidelijk zijn of ontbreken, wordt groen vaak als een restruimte gezien en is het gemakkelijk inwisselbaar (VROM-raad, 2009).

Kijkend naar het onderzoek in het kader van groen in en om de stad, dan zijn er weinig intra-gemeentelijke analyses en monitoren over de groenvoorzieningen in relatie tot de sociaal-economische ontwikkeling. Nationale kennisinstellingen zoals Wageningen UR krijgen vaker opdrachten om groen in een stadsdeel - vooral naoorlogse wijken - te analyseren of intergemeentelijke kwantitatieve analyses te maken. Het gaat dan vooral om de ontwikkeling van natuur, gewenste voorzieningen en het draagvlak onder bewoners. Voor zover er intra-gemeentelijke analyses plaatsvinden, doen gemeenten dit vaak zelf.

2.3 Dak- en gevelgroen en Stadslandbouw

In de *State of the Art* (SotA) komen twee onderwerpen aan de orde die thans sterk in de aandacht staan: groene daken & gevels en stadslandbouw.

In termen van kennis kan worden geconcludeerd dat er de laatste tijd veel studies beschikbaar komen over de positieve effecten van groene daken en gevels, internationaal maar ook voor Nederland. Belangrijkste effect is energiebesparing en warmte/kou-regulering, maar is er ook onderzoek naar waterretentie, waardevermeerdering van onroerend goed en de aantrekkelijkheid van de stad (om in te wonen en te werken). Het

probleem lijkt hier niet zozeer het gebrek aan kennis maar het gevaar dat elke stad steeds het wiel probeert uit te vinden. Het probleem van onvoldoende verspreiding van bestaande kennis derhalve.

Vergeleken met dak- en gevelgroen staat het onderzoek naar de positieve effecten van moderne stadslandbouw nog de kinderschoenen. Of, zoals de SotA stelt:

'Uit de vele initiatieven van zowel overheden als burgers/ stedelingen/boeren blijkt dat er interesse en draagvlak is. De praktijk leert echter ook dat binnen de diverse gemeenten slechts een zeer beperkte groep actief met dit onderwerp bezig is en de (on)mogelijkheden van stadslandbouw nog nauwelijks worden meegenomen in de stedelijke planvorming. Dit is ook niet verwonderlijk aangezien vaak het totaalbeeld van de mogelijkheden van stadslandbouw nog ontbreekt en er dus ook geen inzicht is in wat stadslandbouw voor de stedelijke opgaven kan betekenen. Stadslandbouw komt voor in vele vormen - zowel geografisch als qua schaal en professionaliteit.'

Ook hier wordt trouwens een breed scala van positieve effecten verondersteld: naast lokale voedselzekerheid en dicht bij elkaar brengen van de agrarische producent en de consument (de evidente effecten), onder meer het bevorderen van sociale cohesie en leefbaarheid in de wijk, vermindering van geluidsoverlast, verbetering van eetgewoonten, kansen voor zorglandbouw en sociale veiligheid. Veel van deze effecten zijn echter *verondersteld*, niet empirisch onderzocht.

Interessant is de ontwikkeling dat groen in de stad de laatste jaren steeds meer wordt ingezet als integraal onderdeel van innovatieve strategieën om de leefomgeving te verbeteren. Zowel de inzet van groen is zeer breed, als de beoogde positieve effecten. Een goede indruk geven de voorbeelden in 31 grotere steden in Nederland in het eerdergenoemde boekje *bouwen/fundament/rook/schoorsteen*. (2011, met een zeer uitgebreide literatuurlijst) van het LNV/ Wageningen UR onderzoeksprogramma Groene Deltametropolen. Er ontwikkelt zich een sector en een groeiende markt op dit gebied. Ook in het onderwijs is er een toenemende aandacht voor het groenaspect in het stedelijk gebied.

3 Groen/natuur en gezondheid

Gevraagd naar wat mensen het belangrijkste in hun leven vinden, antwoordt een meerderheid steevast: gezondheid voor henzelf en hun naasten. Uit herhaald onderzoek naar geluk - geoperationaliseerd als 'tevreden met het leven' - blijken de zelfgegeven cijfers steeds het sterkst te correleren met 'tevreden over de eigen gezondheid'. Als mocht blijken dat ervaringen met of in de natuur en contact met groen gezondheidsbevorderend zijn, dan is dit een krachtig motief voor betrokkenheid met de groene omgeving. De Raad voor Milieu- en NatuurOnderzoek (RMNO) deed in 2004 een verkenning naar de wetenschappelijke onderbouwing van een gunstige invloed van natuur op de menselijke gezondheid en concludeert voorzichtig dat er weliswaar nog weinig systematisch empirisch onderzoek beschikbaar was, maar de beperkte resultaten die wél bekend waren aanwijzingen vormen voor een positief verband tussen natuur en gezondheid. In hun woorden: "De consistente aanwijzingen, afkomstig uit een breed scala van experimentele en beschrijvende onderzoeken, maken het bestaan van een gunstige invloed van natuur op gezondheid geloofwaardig."

Het creëren van experimentele situaties, bij onderzoek naar de effecten van stadsgroen vaak onmogelijkheid, is bij onderzoek naar de invloed van groen c.q. natuur op de gezondheid vaak beter te doen. Hier spelen echter weer twee andere problemen. Het eerste is het probleem van de grote variatie van het effect bij verschillende mensen, de zg. interpersoonlijke variatie. Het tweede is het feit dat omgevingsfactoren (anders dan bijv. medicijnen) pas op langere termijn effect sorteren.

Onderzoek naar effecten op de gezondheid (van wat dan ook) is, zeker voor effecten op termijn, notoir lastig. Er gaat in het farmaceutisch en het epidemiologisch onderzoek wereldwijd jaarlijks tientallen miljarden euro's om; het aandeel dat betrekking heeft op de relatie natuur/groen – gezondheid is daarbij minuscule.

Uit de *State of the Art* (SotA) blijkt dat alhoewel er bij weinigen twijfel bestaat aan de gezondheidsbevorderende werking die van natuur en groen uit kan gaan, in de beleidspraktijk nog relatief weinig gebruik wordt gemaakt van dit inzicht. Dit is zowel het natuurbeleid, als het ruimtelijk ordenings- en het volksgezondheidsbeleid. Voor een deel heeft dit te maken met het feit dat de wetenschappelijke onderbouwing van een dergelijke werking op veel punten nog uiterst mager is (Gezondheidsraad/RMNO, *Nature and health; the influence of nature on social, psychological and physical wellbeing*, 2004). Ook is onduidelijk hoeveel en wat voor type groen waar nodig is om een bepaald effect te bereiken, of omgekeerd: hoe groot het gezondheidsbevorderende effect van het aanwezige groen in de Nederlandse praktijk nu precies is.

3.1 Mechanismen

Net als bij groen in de stad is het nuttig om de mogelijke mechanismen achter de geobserveerde relatie, de vraag dus langs welke weg deze relatie tot stand komt, te begrijpen. Breder geformuleerd: welk type groen heeft voor wie welk gezondheidseffect, en waarom? Voor een deel zijn dit zaken die uit eerder onderzoek bekend zijn, maar voor een groter deel behoeven de theoretische overwegingen nog nadere toetsing.

In een overzichtsstudie van Sjerp de Vries e.a. (2009) *Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn* worden vier mechanismen geïdentificeerd die uit de literatuur als kansrijke verklaringen voor een positieve relatie tussen natuur in de woonomgeving en de lokale volksgezondheid naar voren komen. In alle vier mechanismen speelt het lokale groenaanbod een causale rol. Het gaat om:

- Stress-reductie en herstel van het concentratievermogen;

- Stimulering van lichaamsbeweging, recreatief of anderszins;
- Facilitering van positieve contacten met buurtgenoten;
- Verbetering van de luchtkwaliteit, vooral het afvangen van fijn stof.

Per mechanisme is geprobeerd zo nauwkeurig mogelijk te achterhalen, dan wel te beredeneren, aan welke eisen het lokale groenaanbod moet voldoen om de werking van het mechanisme optimaal te laten zijn. Hierbij gaat het om zaken als het type groen, de structuur van het groen en de inrichting en het beheer van het groen. Verder is ook nog nagegaan voor welke bevolkingsgroepen het mechanisme naar verwachting vooral relevant is. Zij concluderen, per mechanisme, het volgende:

Stress-reductie

De stress-reducerende werking van natuur is in experimenteel onderzoek genoegzaam aangetoond. Daarbij is het wel zo dat veel van het onderzoek betrekking heeft op korte termijn effecten, waarbij de stress binnen het experiment zelf is opgewekt. Over lange termijn effecten van een 'dagelijkse dosis' groen op stress-gerelateerde klachten is relatief weinig bekend. Het experimentele onderzoek is verder doorgaans niet erg specifiek over welk type groen het best werkt; veelal is een vrij grof onderscheid gemaakt (bebouwd gebied vs. natuur). Ook qua ruimtelijke structuur is onduidelijk wat beter werkt.

Lichaamsbeweging

Ook het positieve effect van lichaamsbeweging op gezondheid is genoegzaam aangetoond. Dit ligt heel anders voor het effect van het lokale groen- en natuuraanbod op de hoeveelheid lichaamsbeweging. De empirische onderbouwing hiervan is (nog) niet echt overtuigend. De verleiding bestaat om meer bezoek aan groengebieden gelijk te stellen aan meer lichamelijke beweging. Het is inderdaad aangetoond dat meer groen in de leefomgeving meer bezoek aan groengebieden betekent en meer tijd doorgebracht in groengebieden. Echter, het is veelal niet bekend welke activiteit mensen vervolgens ter plekke ondernemen. Nog minder bekend is er over hoe lichamelijk actief de mensen zijn die weinig groen in hun omgeving hebben. Want ook buiten het groen kan men lichamelijk actief zijn.

Sociale contacten

Het positieve effect van het wonen in een buurt met een hoge mate van sociale samenhang op de gezondheid is vooralsnog minder overtuigend aangetoond dan bijvoorbeeld het effect van voldoende lichaamsbeweging. Voor de link tussen het lokale groenaanbod en de mate waarin men positieve sociale contacten met buurtgenoten onderhoudt is, net zoals voor lichaamsbeweging, de empirische basis heel smal.

Luchtkwaliteit

Dat fijnstof nadelig is voor de menselijk gezondheid lijkt afdoende bewezen, ook al zijn de precieze effecten van langdurige blootstelling niet duidelijk. Dat groenelementen fijnstof kunnen afvangen, staat ook niet ter discussie. Wat betreft het type groen zijn vooral bomen bewezen effectief in het afvangen van zeer kleine (PM 2,5; *Particulate Matter* met een doorsnee tot 2,5 micrometer) en als zeer schadelijk veronderstelde roetdeeltjes. Vooral conifeerachtigen hebben een goede werking. Wat betreft de structuur lijken lineaire, vrij open structuren effectiever dan (gesloten) vlakvormige eenheden. De verontreinigde lucht moet door de beplanting stromen, niet er overheen. Kanttekening is dat het toepassen van de luchtfilterende werking van bomen in de stedelijke woonomgeving zelf lastig kan zijn door het mogelijke negatieve effect van beplanting op luchtstromingen.

Een ander punt is de vraag hoe waarschijnlijk het is dat de filterende werking van groen de in eerder onderzoek gevonden positieve relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid kan verklaren. Om te beginnen is de fijnstof-problematiek niet overal even groot. Het filterende vermogen lijkt vooral daar van belang waar de problematiek groot is. Maar zelfs dan kan de resterende concentratie fijnstof, ondanks de groenfiltering, hoger zijn dan elders, waar de fijnstof-problematiek al minder was om te beginnen. Een

negatieve relatie tussen de emissie van fijn stof (bijv. door drukke verkeerswegen en industrie) en aanwezigheid groen lijkt ook heel aannemelijk. In dat geval speelt de hoeveelheid groen in de woonomgeving geen causale rol richting gezondheid.

3.2 Nederlands empirisch onderzoek

Zoals al is geconstateerd is grootschalig epidemiologisch onderzoek naar de relatie groen/natuur en gezondheid schaars. Dit geldt voor Nederland maar ook internationaal. Vooral in vergelijking met de enorme onderzoeksinspanningen die op andere relaties (bijv. voedsel) met gezondheid worden verricht. Hieronder vatten we resultaten van vier studie kort samen. De eerste twee gaan over zelf-gerapporteerde gezondheid, en dateren al weer van enige jaren terug.

De eerste studie (De Vries et al., 2003) is een secundaire analyse van epidemiologisch onderzoek uit 1989 onder meer dan 10.000 mensen: de eerste Nationale Studie naar ziekten en verrichtingen in de huisartsenpraktijk (NS1). Hieruit bleek dat er in Nederland een relatie bestaat tussen de hoeveelheid groen in de leefomgeving en de zelf gerapporteerde gezondheid. Mensen met meer groen in de leefomgeving (= binnen een straal van drie kilometer rondom het middelpunt van de woonbuurt) voelen zich gezonder. Dit geldt nog steeds na statistische correctie voor de sociaal-economische status van het individu en de stedelijkheidsgraad van de woongemeente. Vooral de totale hoeveelheid groen leek van belang: een uitsplitsing naar drie typen (agrarisch gebied, bos en natuur, stedelijk groen) had geen meerwaarde. Verder bleek voor de hoeveelheid water in de leefomgeving niet een soortgelijke relatie te bestaan.

De tweede studie (Maas et al., 2006), met meer en recentere gegevens, bevestigt de resultaten van het eerdere onderzoek in belangrijke mate. De hoeveelheid groen in de leefomgeving werd bovendien iets preciezer bepaald. Er werd een vergelijkbare relatie gevonden tussen de totale hoeveelheid groen in de leefomgeving en de zelf gerapporteerde gezondheid. Door de grotere aantallen ($N > 250.000$) was het nu mogelijk analyses uit te voeren per stedelijkheidsgraad (op gemeenteniveau). De hoeveelheid groen bleek binnen alle niveaus van stedelijkheid een positieve relatie met de zelf-gerapporteerde gezondheid te vertonen. Hoewel de relatie voor sommige segmenten wat sterker was (jongeren, ouderen, lager opgeleiden, huisvrouwen), was het verschil in sterkte beperkt in omvang. Het lijkt dus vooralsnog om een, in de Nederlandse context gezien, vrij universele relatie te gaan.

Zowel in de studie van De Vries et al. (2003) als in die van Maas et al. (2006), bleek dat de hoeveelheid groen in de woonomgeving sterker gerelateerd was aan de zelf-gerapporteerde gezondheid dan mate van stedelijkheid. Na opname van de hoeveelheid groen in het voorspellende model had stedelijkheidsgraad geen toegevoegde waarde meer. Met andere woorden: verschillen in gezondheid tussen urbane en rurale gebieden kunnen wellicht vooral op het conto van het lokale groenaanbod geschreven worden. Bij bovengenoemde studie gaat het om zelf-gerapporteerde gezondheid. Inmiddels is de relatie ook onderzocht met meer objectieve cijfers over de gezondheid: de prevalentie van door huisarts gestelde diagnoses voor 24 clusters van ziektebeelden (Maas et al., 2009b). Voor vijftien clusters laat deze studie een relatie zien, het sterkst voor angststoornissen en depressies.

In een studie van Vreke et al. (2006) naar de relatie tussen groen in de woonomgeving en het vóórkomen van overgewicht onder kinderen werd een positief verband gevonden: de aanwezigheid van minstens 5 ha groengebied ging gepaard met het minder vaak voorkomen van overgewicht.

3.3 Internationaal empirisch onderzoek

Ook in internationale context zijn voornoemde studies vrij uniek. Er is sowieso maar een beperkt aantal buitenlandse studies waarin een rechtstreekse relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid of gezondheidsaspecten wordt gelegd. In slechts twee van deze studies, epidemiologische onderzoeken in Engeland, is een objectieve groenindicator gebruikt. In de overige studies wordt het lokale groenaanbod niet op objectieve wijze, maar via het oordeel van de respondent in beeld gebracht. In dergelijke gevallen is een vertaling van het oordeel van de respondent naar de fysieke situatie nodig. Een dergelijke vertaling wordt bemoeilijkt door het subjectieve karakter van het oordeel en de eventuele systematische verschillen die daarin kunnen bestaan. Zo kunnen mensen die minder kritisch zijn in hun beoordeling van het lokale aanbod daar ook meer gebruik van maken dan degenen die hogere eisen stellen; dit bij een gelijk fysiek aanbod. Omgekeerd hebben deze buitenlandse studies ook hun sterke punten, zoals een objectieve gezondheidsmaat zoals sterftecijfers, of gegevens over mogelijke intermediaire variabelen.

Een onderzoek dat steeds weer wordt aangehaald is dat van Ulrich uit 1983 in *Science* waarbij het herstel van ziekenhuispatiënten met uitzicht op groen wordt vergeleken met patiënten met uitzicht op een stenen muur. Meestal worden de resultaten van dit - voor zover ons bekend eenmalige onderzoek - versimpeld tot de conclusie: 'Patiënten met uitzicht op groen herstellen sneller'. Wetenschappelijk gezien is deze enkele studie, gebaseerd op dossieronderzoek van slechts 46 personen over een periode van negen jaar, een veel te smalle basis voor een dergelijke conclusie. Opvallend is dat dit, toch vrij eenvoudig te dupliceren onderzoek, na 1983 nooit is herhaald (bij ons weten). Het dichtstbij komt nog het onderzoek van Seong-Hyan Park en Mattson (2009) naar de invloed van kamerplanten op het post-operatief herstel, [zie kader](#). Maar ook hier gaat het om een beperkte steekproef (90 personen).

3.4 Beleidsrelevantie

Om beleidsmatig iets met de voor Nederland geconstateerde relatie tussen groen en gezondheid te kunnen ondernemen, moeten twee vragen beantwoord worden:

- a. Is de gevonden relatie **causaal** van aard, in de zin dat het 'vergroenen' van de leefomgeving echt leidt tot gezondheidswinst (en niet alleen maar tot een ruimtelijke herverdeling van gezonde en minder gezonde mensen)?
- b. Zo ja, aan welke **voorwaarden** moet dit groen dan voldoen om het gezondheids- en welzijnseffect ervan te optimaliseren? Het gaat dan om zaken als hoeveelheid, type, ruimtelijke structuur, kwaliteit, etc.

Causaliteit van de relatie natuur - gezondheid

Voor de vraag naar causaliteit geldt dat er vooral veel experimenteel onderzoek is gedaan naar de stress-reducerende werking van groen en natuur. Het bestaan van deze werking mag volgens de Gezondheidsraad dan ook als aangetoond worden beschouwd. Hierbij lijkt het kijken naar het groen al voldoende om een effect te bewerkstelligen en volstaat vrij alledaags groen al. Andere mogelijke mechanismen, zoals meer lichaamsbeweging, meer sociale contacten, zijn minder goed onderzocht. Verder is er nog een verklaring mogelijk in de zin dat het groen een positief effect heeft op de luchtkwaliteit.

Voorwaarden voor optimale gezondheidseffecten

De analyses tot nu toe suggereren dat vooral de totale hoeveelheid groen van belang is, dus ongeacht het type. Maar er is nog sprake van de nodige onduidelijkheid.

– Hoeveel groen en waar?

Vooraf in het meer recente Nederlandse onderzoek is ook gekeken naar de afstand waarop het groen zich bevindt: binnen 1 km en binnen 3 km. De relaties tussen het nabij en het niet zo nabije groen en de zelf

gerapporteerde gezondheid zijn aantoonbaar; alleen in zeer sterk stedelijke gemeenten zien we uitsluitend voor groen binnen 3 km een effect. Misschien heeft ook groen nog verder weg een positief effect. Dat zou de beleidsruimte aanzienlijk vergroten (qua locatiekeuze). Iets minder groen dichtbij zou binnen bepaalde afstandsgrenzen gecompenseerd kunnen worden door flink meer groen wat verder weg. Onderzoek is hier echter niet naar gedaan.

– **Voor wie werkt wat vooral (en wat niet)?**

De voorlopige conclusie is dat de relatie tussen groen in de leefomgeving en gezondheid vrij breed opgeld doet. Er zijn lichte aanwijzingen dat mensen met een hoger opleidingsniveau iets minder gevoelig zijn voor de hoeveelheid groen in hun leefomgeving. Hierbij moet wel aangetekend worden dat tot nu toe alleen is gekeken naar sociaal-demografische bevolkingskenmerken. Het is niet duidelijk of er een (sterkere) relatie bestaat voor bepaalde aandoeningen (allergieën, longaandoeningen, depressie, overgewicht).

4 Jeugd

Aan omgaan met en ervaring in de natuur door kinderen worden positieve effecten toegedicht. Dit gaat verder dan alleen gezondheid: ook het bevorderen van een goede motorische, emotionele en sociale ontwikkeling wordt met enige regelmaat hierbij genoemd. Verder wordt wel geclaimd dat voor een gedragen natuurbeleid, ook in de toekomst, de ervaringen die kinderen opdoen met natuur, van direct belang zijn. Dit kan plaatsvinden zowel in de formele sfeer, via Natuur- en Milieueducatie (NME), als in de informele zin van contact met natuur en groen via bijv. buitenspelen. In een onderzoek uit 2010 over het bereik van NME stellen Vreke, Langers en Van den Berg vast dat literatuuronderzoek naar gezondheidsbaten van natuur voor kinderen tot de conclusie leidt dat er weliswaar een breed gedeelde veronderstelling is dat contact met natuur van belang is voor de gezondheid en het welzijn van kinderen, maar dat de wetenschappelijke bewijslast hiervoor nog zeer mager is.

In de vakliteratuur over de relatie tussen groen/natuur en jongeren komen we de volgende argumenten tegen waarom contact met natuur voor kinderen belangrijk is:

- Gezondheidswinst (zowel lichamelijk als geestelijk);
- Opdoen van leerervaringen en gedragsbeïnvloeding;
- Doorwerking in hun houding ten opzichte van natuur bij volwassenheid.

Onderzoeksmatig geldt, misschien nog wel sterker dan bij de relatie groen/ natuur - gezondheid, dat de effecten vooral op termijn (met uitzondering van gedragsbeïnvloeding) moeten worden gezocht. Dus in de ontwikkeling van het kind waar op latere leeftijd profijt van zou kunnen worden getrokken. Dit maakt dat in die gevallen onderzoek vrijwel altijd longitudinaal moet zijn (volgen in de tijd). Anders gezegd, cross-sectie analyse heeft maar een beperkte zeggingskracht.

4.1 Gezondheidswinst

Literatuuronderzoek naar gezondheidsbaten van natuur voor kinderen (onder meer Gezondheidsraad/RMNO, 2004; Van den Berg, 2007) leidt tot de conclusie dat er weliswaar een breed gedeelde veronderstelling is dat contact met natuur van belang is voor de gezondheid en het welzijn van kinderen, maar dat de wetenschappelijke bewijslast hiervoor nog zeer mager is. Van den Berg (2007) onderscheidt twee 'gezondheidsroutes' waarlangs gezondheidsbaten van natuur ontstaan: de aandachtroute en de bewegingsroute. De aandachtroute is gebaseerd op de positieve invloed van natuur op de cognitieve en emotionele ontwikkeling, en op hieraan gerelateerde risicofactoren en stoornissen, zoals impulsief gedrag en ADHD. De bewegingsroute is gericht op de positieve invloed van natuur op de motorische ontwikkeling en hieraan gerelateerde risicofactoren, zoals lichamelijke inactiviteit en obesitas.

In 2007 verscheen het boekje *Kom je buiten spelen* van Agnes van den Berg, waarin Alterra op verzoek van het ministerie van LNV een kritisch overzicht geeft van het onderzoek naar de gezondheidsbaten van natuur, specifiek voor kinderen. De conclusie van deze systematische review is dat er in de bestudeerde periode (van 1980 tot najaar 2006) slechts negen zogenaamde sleutelpublicaties zijn verschenen, die voldoen aan vooraf gespecificeerde criteria voor goed wetenschappelijk onderzoek. De bewijskracht voor de gunstige invloed van groen in de woonomgeving van kinderen op de motorische ontwikkeling, het speelgedrag, de lichamelijke activiteit en de prevalentie van overgewicht (de bewegingsroute) blijkt het beste onderbouwd. Het veronderstelde effect van natuur op de cognitief-emotionele ontwikkeling van kinderen kent slechts geringe bewijskracht. Van den Berg redeneert dat het gebrek aan bewijs primair voortkomt uit gebrek aan gecontroleerd

onderzoek, en niet zozeer uit de afwezigheid van effecten. Onderzoek onder volwassenen levert immers overtuigend bewijs van de positieve invloeden van natuur op herstel van aandachtsmoeheid en stress, en er zijn op voorhand geen redenen om te veronderstellen dat cognitief-emotionele processen op dit punt bij kinderen anders verlopen dan bij volwassenen.

4.2 Leerervaringen

Een groene omgeving is aantrekkelijk voor kinderen om in te spelen. Er zijn aanwijzingen dat kinderen op verschillende manieren leren wanneer ze in groen kunnen spelen en dat deze manier van leren goed is voor de brede ontwikkeling van het kind. Zo worden onder andere de volgende zaken naar voren gebracht (maar in de meeste gevallen niet empirisch getoetst):

- Contact met de natuur bevordert gevoelens van zelfbesef en autonomie en stimuleert processen van zingeving en waardetoekenning.
- Door de natuur van dichtbij mee te maken ontwikkelen gevoelens van verantwoordelijkheid en betrokkenheid, een zorgende houding ten opzichte van de natuur.
- Op een stadsboerderij wordt geleefd met seizoenen en het ritme van de natuur. Kinderen kunnen hier leren hoe planten groeien, welke verzorging een gewas of een dier nodig heeft en verkrijgen zo inzicht in waar het voedsel vandaan komt.
- Door te spelen verleggen kinderen hun grenzen en ontwikkelen ze zich fysiek, cognitief, sociaal, emotioneel en psychisch. Dit wordt vooral bevorderd door constructiespel en fantasiespel, hetgeen wordt gestimuleerd in een avontuurlijke omgeving met veel natuurlijke elementen.
- Voor de cognitieve ontwikkeling is het belangrijk dat kinderen problemen leren oplossen; de natuurlijke omgeving doet een beroep op het kind als onderzoeker.
- Tijdens het buitenspelen ontmoeten kinderen andere kinderen. In natuurlijke gebieden is sociale hiërarchie minder op het fysieke kunnen gebaseerd. Er is minder verveling en minder agressief gedrag en pesten.

Agnes van den Berg en Esther de Hek geven in *Groene kansen voor de jeugd* (2009) een overzicht van de stand van zaken bij onderzoek over de relatie jeugd, natuur en gezondheid. Ook daar komt de vraag naar voren of buiten spelen en bewegen een positieve invloed hebben op de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Zij concluderen dat de wetenschappelijke onderbouwing nog zwak is; ook over de condities waaronder de positieve invloed optreedt, en over hoe groot de invloed zou zijn, is nog weinig bekend.

Het grote manco bij veel claims is dat ze niet zijn onderzocht, en dat als ze al wel zijn onderzocht, niet duidelijk wordt wat het spelen in de natuur nu bijdraagt boven het spelen (al dan niet in de buitenlucht) *an sich*. Met ander woorden, wat zijn de werkzame componenten en hoe ligt de causaliteitsvraag?

Volgens de Gezondheidsraad/RMNO heeft de ontwikkeling van kinderen waarschijnlijk baat heeft bij gevarieerd, regelmatig en direct contact met natuur, ondanks het feit dat de invloed van contact met de natuurlijke omgeving op de ontwikkeling van kinderen nog niet overtuigend is aangetoond met systematisch empirisch onderzoek.

'Vertrouwde, natuurlijke plekken zo dicht mogelijk bij huis ('het oerwoud om de hoek') bieden mogelijkheden voor vrije exploratie en motoriekontwikkeling. Ze bevorderen zintuiglijke ervaringen en ervaringen die bijdragen aan persoonlijke ontwikkeling' (GR/RMNO, 2004).

4.3 Doorwerking in volwassenheid

Er wordt vaak geclaimd dat natuurbeleving, dus contact met de natuur op jonge leeftijd de basis vormt voor betrokkenheid en zorg voor de natuur op latere leeftijd (zie voor een overzicht de *State of the Art*, par. 8.1.2). Oppervlakkig gezien lijkt deze veronderstelling aannemelijk. Kijken we echter naar het empirisch onderzoek ter zake, dan is er toch weinig onderbouwing voor deze stelling. Gezien de moeilijke onderzoekbaarheid van de relatie is deze ongewisheid ook wel begrijpelijk.

Er zijn geen cijfers om te onderbouwen dat de jeugd van nu later geen belangstelling zal hebben om zich in te zetten als vrijwilliger op het gebied van natuur- en groenbeheer. Evenmin is het mogelijk om met cijfers te onderbouwen, of aannemelijk te maken dat de jeugd later geen binding zal hebben met natuurbeheer. Een onderzoek naar recreatiemotieven van oudere wandelaars (Donders et al., 2011) gaf zelfs een indicatie van het tegendeel, hoewel dit gezien het aantal van dertien geïnterviewden, meer gezien moet worden als anekdotisch dan representatief.

'Wandelen in de jeugd kwam zowel bij oudere als jongere ouderen voor, maar geen van de wandelaars kijkt daar positief op terug. Integendeel. De liefde voor het wandelen is bij iedereen later gekomen, bij sommige pas na hun zestigste. (...) er klinkt niets door van heimwee naar het landschap van de jeugd, al vervult dat voor een enkeling wel een bijzondere rol'

Aan de andere kant zijn enkele studies (één Nederlandse en een aantal buitenlandse) die wel stellen dat contact met natuur in de jeugd houding en gedrag op latere leeftijd beïnvloeden. Naar het effect van contact met de natuur onder de hele kleintjes (0-4 jaar) is nog geen onderzoek gedaan, terwijl algemeen wordt aangenomen dat juist op die leeftijd ervaringen een belangrijke impact hebben. Daar zit dus nog een hiaat. Chawla (2006) heeft aangetoond, in haar goed gedocumenteerde kwalitatieve onderzoek naar beweegredenen van volwassen milieuactivisten in Noorwegen (26 personen) en de VS (30 personen) om zich op latere leeftijd actief in te zetten voor natuur en milieu, dat twee factoren in de jeugd een significante rol spelen, te weten 'positieve directe natuurervaringen' en 'familieleden als rolmodel'. Samenvattend:

'The very fact that a parent or grandparent chose to take the child with them to a place where they themselves found fascination and pleasure, to share what engaged them there, suggests not only care for the natural world, but, equally, care for the child.'

Zwak punt van dit onderzoek is echter het ontbreken van een controlegroep: Hebben zij die zich niet als 'milieuactivisten' bekennen geen positieve directe natuurervaringen?

In vrijwel alle onderzoeken naar de doorwerking van ervaringen in de jeugd in de natuur in houding of gedrag jegens natuur op latere leeftijd, wordt de invloed van de ouders en de school als belangrijk aangemerkt. Dit brengt ons op het ook voor EL&I relevante beleidsterrein van de Natuur- en Milieu-educatie - NME.

4.4 Natuur- en Milieu-educatie en outdoor learning

In de afgelopen jaren is op diverse plaatsen in de wereld onderzoek gedaan naar de effecten van Natuur- en Milieu-educatie (NME) en de effectiviteit van NME-programma's en -activiteiten. Ook in Nederland is, zij het nog op beperkte schaal, dergelijk onderzoek uitgevoerd. In het verlengde daarvan is ook effectiviteit van NME-beleid onder de loep genomen, zoals in Sollart, *Effectiviteit van het NME-beleid* (2004) en *Groene kaart voor NME* (2009) en Vreke et al. *Witte vlekken in het bereik van NME?* (2011).

Nederlands onderzoek

De afgelopen jaren zijn diverse effectstudies uitgevoerd, zoals naar effecten van NME op kennis, vaardigheden, houding en gedrag ten aanzien van natuur en milieu, maar ook naar effecten van bezig zijn in de natuur of in een natuurlijke (groene) omgeving op gezondheid. Steeds moet onderscheid worden gemaakt tussen effecten op korte termijn, zoals een toename in kennis over de natuurlijke omgeving of verbeterde vaardigheden, en effecten over een langere termijn, zoals een doorwerking in een positieve verandering in houding of gedrag van NME-ontvangers. Dit laatste is een 'hogere' doel uit de nota NME (Min. LNV, OCW, & VROM, 2008): burgers meer verantwoordelijkheid bijbrengen in hun houding en gedrag ten aanzien van natuur en milieu, of hun leefomgeving in het algemeen ('outcome').

Smit et al. (2006) onderzochten of leerlingen die op de basisschool aan veel NME-activiteiten hebben deelgenomen op langere termijn een significant andere kennis, houding of gedrag ten aanzien van natuur en milieu aan de dag leggen dan leerlingen die geen of minder NME-activiteiten hebben gevolgd. Ook zij stellen dat het zinvol is om studies op dit vlak in te delen naar studies naar de korte termijneffecten en studies naar de langetermijneffecten. Van die laatste zijn er maar weinig. Dit heeft met praktische haalbaarheid te maken: probeer de jongeren van tien jaar terug nog maar eens te achterhalen en te laten participeren in je onderzoek. Een ander praktisch probleem ligt verscholen in het ontbreken van een zg. voormeting.

Buitenlands onderzoek

In het buitenland wordt meestal de term *environmental education* (EE) gebruikt. Vaak is niet helemaal duidelijk hoe men dit precies definieert, en verschillende auteurs verstaan er mogelijk net iets anders onder. De basis is echter meestal wel hetgeen men in de Tbilisi Declaration (UNESCO, 1977) is overeengekomen. Deze beschrijving van EE komt in grote lijnen overeen met de doelen die de rijksoverheid beoogt en waarvoor ze NME wil inzetten.

Wheeler et al. (2007) hebben een literatuurstudie gedaan naar effectieve EE. In 18 van de 20 door hen bestudeerde onderzoeksrapporten wordt een correlatie gevonden tussen deelname aan EE en toegenomen studieresultaten. Echter, de betrouwbaarheid hiervan is gering omdat veel studies geen significantietests hebben gebruikt of kleine aantallen deelnemers betreffen. Verder lijkt er sprake te zijn van een positieve impact op zelfrespect/eigendunk, en op motivatie en betrokkenheid van studenten die aan EE-programma's hebben deelgenomen. De auteurs vragen zich echter af in hoeverre de gevonden resultaten samenhangen met het experimentele karakter van het onderwijs (vaak avontuurlijk en/of in de buitenlucht) in tegenstelling tot traditioneel klassikaal onderwijs, binnenshuis. In slechts één onderzoek is er een betrouwbaar meetinstrument gebruikt om veranderingen vast te stellen.

Naast het 'schoolse' leren wordt er in de literatuur over *outdoor learning* ook aandacht geschonken aan de effecten van activiteiten zoals excursies, veldwerk, schoolreizen en survivaltochten. In grote lijnen zijn de resultaten vergelijkbaar met die van het leren buiten klaslokalen: buiten bezig zijn leidt vooral tot persoonlijke groei en verbeterde sociale vaardigheden. Een verband tussen dergelijke activiteiten en een groter omgevings(milieu-)bewustzijn is echter niet gevonden. Naar aanleiding van deze vaststelling vragen de onderzoekers zich af of er wel iets bestaat als een vanzelfsprekend verband tussen ervaringen in de natuur en het zich bewust zijn van en betrokken voelen bij die natuur (Rickinson et al., 2004).

Toch lijkt een programma in Engeland wel weer in de gewenste richting te wijzen. In dat programma adopteren schoolkinderen een natuurmonument (*National Trust property*) in de buurt. De kinderen bezoeken het gebied enkele keren en er vinden allerlei activiteiten plaats in samenhang met het lesprogramma van school. Ook daarna blijken ze zich nog betrokken te voelen en maken ze zich zorgen over bezoekers die 'hun' gebied niet met eerbied behandelen (Peacock, 2006). James et al. (2008) verwijzen naar onderzoek waaruit blijkt dat een sterkere, affectieve band met natuur tot een sterker verantwoordelijkheidsgevoel voor de natuur, en dito gedrag leidt.

Verwijzingen bij Deel III

Berg, A.E. van den en E. de Hek, 2009. *Groene kansen voor de jeugd : stand van zaken onderzoek jeugd, natuur, gezondheid*. Wageningen: Alterra.

Berg, A.E. van den, 2007. *Kom je buiten spelen?* Een advies over onderzoek naar de invloed van natuur op de gezondheid van kinderen. Wageningen: Alterra.

Bommel, S. van, M.N.C. Aarts en E. Turnhout, 2006. *Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur*. W.n. e. milieu. Wageningen.

Chawla, L., 2006. *Learning to love the natural world enough to protect it*. Barn, 2, pp. 57-78. Zie: http://www.cnaturenet.org/02_rsrch_studies/PDFs/Chawla_LearningtoLove.pdf

Donders, J.L.M., J. Luttik, C.M. Goossen, F.R. Veeneklaas, J. Vreke en T.J. Weijschede, 2011. *Waar gaat dat heen? Recreatiemotieven, landschapskwaliteit en de oudere wandelaar*. WOt werkdocument 271, Wageningen

Engelsdorp, R. van en D. Hamers, 2006. *De Nieuwe stad. Stedelijke centra als brandpunten van interactie*. Den Haag, RPB.

Gezondheidsraad/RMNO, 2004. *Nature and Health; the influence of nature on social, psychological and physical well-being*. Health Council of the Netherlands (GR) & Advisory Council for Research on Spatial Planning, Nature and the Environment (RMNO), The Hague.

Ham, R. van der (red.), 2009. *Groen Goed; Handreiking kwaliteit openbaar groen*. Uitgave van de Vereniging Stadswerk Nederland i.s.m. Sdu Uitgevers.

Jacobs, J., 1972. *The economy of cities* (first ed. 1969). Harmondworth: Penguin Books RLG - Raad voor het landelijk gebied, 2005. Recht op groen. Amersfoort.

James, P.A., K.A. Henderson en B. Garst, 2008. 'An exploration of camp directors' affective connection to nature and camp programming.' In: Young, A.B. en J. Sibthorp (eds.), 2008. *Abstracts from the Coalition for Education in the Outdoors Ninth Biennial Research Symposium* (pp. 36-39). Cortland, New York: Coalition for Education in the Outdoors, State University of New York at Cortland.

Maas J., R.A. Verheij, P.P. Groenewegen, S. Vries en P. Spreeuwenberg, 2006. 'Green space, urbanity, and health: how strong is the relation?' In: *Journal of Epidemiology and Community Health* 60: pp. 587-592.

Maas, J., R.A. Verheij, S. de Vries, P. Spreeuwenberg, F.G. Schellevis, en P.P. Groenewegen, 2009. 'Morbidity is related to a green living environment.' In: *Journal of Epidemiology and Community Health* 63: pp. 967-973

Ministeries van LNV, OCW en VROM, 2008. *Kiezen, leren en meedoen; naar een effectieve inzet van natuur- en milieu-educatie in Nederland, 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

Peacock, A., 2006. *Changing minds; the lasting impact of school trips. A study of the long-term impact of sustained relationships between schools and the National Trust via the Guardianship scheme*. 21-10-2008 verkregen via: <http://aeoe.org/>

Philippa, M. en P. Visschedijk, 2011, *bouwen/ fundament/ rook/ schoorsteen/ ...*. Alterra, onderdeel van Wageningen UR, Wageningen.

Rickinson, M., J. Dillon, K. Teamey, M. Morris, M. Choi, D. Sanders en P. Benefield, 2004. *A review of research on outdoor learning*. Shrewsbury: Field Studies Council.

Seong-Hyun Park, H.T.M., H. Richard en H.T.M. Mattson, 2009. 'Ornamental Indoor Plants in Hospital Rooms Enhanced Health Outcomes of Patients Recovering from Surgery.' In: *The Journal of Alternative and Complementary Medicine*. Volume 15, Number 9, 2009, pp. 975-980.

Smit, W., P. Jansen, C.S.A. van Koppen, M. Bulten, M.L. Damen en C. Custers, 2006. *Hoe duurzaam is NME? Een explorerend kwantitatief onderzoek naar langetermijneffecten van Natuur- en Milieueducatie op basisscholen*. Utrecht: Veldwerk Nederland en Universiteit Utrecht.

Sollart, K.M., 2004. *Effectiviteit van het Natuur- en Milieu-Educatiebeleid*. Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, Planbureaurapporten 17.

Sollart, K.M., J. Vreke en M. Custers, 2009. *Groene kaart voor NME. Een handreiking voor het inzetten op succesvolle natuur- en milieueducatie*. Alterra-rapport 1838, Alterra, onderdeel van Wageningen UR, Wageningen.

Stegeman, H., 2007. Effecten van sport en bewegen op school; een literatuuronderzoek naar de relatie van fysieke activiteit met de cognitieve, affectieve en sociale ontwikkeling. Den Bosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Ulrich, R.S, 1983b. View through a window may influence recovery from surgery. In: *Science* 224: pp. 420-421.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, 1977. *Intergovernmental Conference on Environmental Education Organized by UNESCO with the Co-operation of UNEP*. The United Nations Environment Programme and its Contribution to the Development of Environmental Education and Training. New York: UNIPUB.

Veeneklaas, F.R., I.E. Salverda, R.I. van Dam en R. During, 2011. *Empirisch onderzoek naar de relatie Mens - Natuur/Groen. Een state of the Art. Versie 1.0*. Alterra-rapport nr. 2198. Alterra, onderdeel van Wageningen UR.

Veeneklaas, F. en P. Berkhout, 2008. *Synthese. Bevindingen van zeven jaar onderzoek naar vraagstukken van platteland en stad*. Alterra rapport 1672. Alterra/LEI, Wageningen/Den Haag.

Vreke, J., F. Langers en A.E. van den Berg, 2011. *Witte vlekken in het bereik van NME? Raamwerk voor het meten van het gebruik van NME in het primair onderwijs*. Alterra rapport 2118. Alterra, onderdeel van Wageningen UR.

Vreke, J., J.L. Donders, F. Langers, I.E. Salverda en F.R. Veeneklaas, 2006. *Potenties van groen! De invloed van groen in en om de stad op overgewicht bij kinderen en op het binden van huishoudens met midden- en hoge inkomens aan de stad*, Alterra-rapport 1365, Wageningen.

Vries, S. de, R. Verheij, P. Groenewegen en P. Spreeuwenberg, 2003. 'Natural environments - healthy environments? An exploratory analysis of the relation between nature and health.' In: *Environment & Planning A* 35: pp. 1717-1731.

VROM-raad, 2009. *Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer*. Den Haag, Advies 073.

Wheeler, G., C. Thumlert, L. Glaser, M. Schoellhamer en O. Bartosh, 2007. *Environmental education report; empirical evidence, exemplary models, and recommendations on the impact of environmental education on K-12 students*. Washington: OSPI.

Woestenburg, M., 2010. *De vierde dimensie. Steden op weg naar menselijk groen*. Publicatie i.o.v. de 35 grootste gemeenten van Nederland, Min. van EL&I en Alterra, onderdeel van Wageningen UR.



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl