

Agenda Stadslandbouw

Wat was de impact?



multifunctioneel





Agenda Stadslandbouw Wat was de impact?

Voorjaar van 2013 bracht het Stedennetwerk Stadslandbouw (een landelijk netwerk van gemeentelijke pioniers in de stadslandbouw, zie www.stedennetwerkstadslandbouw.nl) hun gezamenlijke Agenda Stadslandbouw naar buiten. Tijdens de Dag van de Stadslandbouw 2013, in het bijzijn van Rotterdams wethouder en tevens ambassadeur stadslandbouw Alexandra van Huffelen, was Groningen de eerste die de agenda tekende. Vervolgens stuurde de wethouder begin september 2013 alle Nederlandse gemeenten een brief met het verzoek de agenda te ondertekenen. Tijdens de Dag van de Stadslandbouw 2014, in het bijzijn van Staatssecretaris Sharon Dijksma was Leeuwarden de 24ste gemeente die de agenda tekende. Inmiddels (voorjaar 2015) hebben 26 gemeenten getekend.

Waar heeft de agenda toe geleid? In deze factsheet proberen we daar antwoord op te geven. Omdat we alleen hebben gesproken met gemeenten die de agenda hebben ondertekend, krijgen we vooral inzicht in wat de agenda voor de gemeenten zelf heeft betekend; door sommige gemeenten is de agenda gebruikt om een ingeslagen route te bekrachtigen, voor andere was het aanleiding om over een eventueel beleid na te denken. Veel vragen, bijvoorbeeld over een eventuele impact voor initiatiefnemers van stadslandbouwprojecten, blijven echter onbeantwoord. Daarom sluiten we de factsheet af met een aantal discussievragen; hiermee hopen we de dialoog op gang te brengen over de impact van de Agenda Stadslandbouw.

Werkwijze

Deze factsheet is op de volgende manier tot stand gekomen:

- We hebben ambtenaren van **twalf gemeenten** die de agenda hebben ondertekend geïnterviewd.
- Bij de selectie van gemeenten voor de interviews probeerden we een **veelzijdig beeld** te creëren. Zowel grote als kleine steden werden uitgenodigd voor een gesprek. Een gedeelte van hen was lid van het stedennetwerk stadslandbouw, maar dit gold niet voor alle geïnterviewden. Sommige steden hadden onze aandacht omdat ze bekend staan als voorloper op het gebied van stadslandbouw, in anderen waren we geïnteresseerd omdat ze juist nog weinig waren tegengekomen in ons netwerk.
- De volgende gemeenten zijn **geïnterviewd**: Alkmaar, Alphen aan de Rijn, Arnhem, Breda, Eindhoven, Leeuwarden, Maastricht, Rotterdam, Sittard-Geleen, Steenwijkerland, Utrecht en Zeist.
- De interviews werden doorgaans gehouden met degene die het ambtelijke proces rondom de bestuurlijke ondertekening had begeleid. Dit waren vooral **beleidsadviseurs**, soms ook afdelingshoofden of teamleiders. De onderwerpen waar zij zich mee bezighouden varieerden van groen, voedsel en biodiversiteit tot ruimtelijke ordening (omgeving, gebiedsontwikkeling, ontwerp, omgevingskwaliteit, stedenbouwkunde, openbare ruimte) en sociale zaken (maatschappelijke ontwikkeling, wijkzaken).
- **Interviewvragen** richtten zich op het proces van het komen tot ondertekening, de communicatie erover, en de reden voor, discussies over en gevolgen van het ondertekenen. De interviews duurden ongeveer een uur.

Het doel van de Agenda Stadslandbouw is tweeledig:

Het directe doel is om op een andere manier aandacht voor stadslandbouw te creëren, steden en besturen aan het onderwerp te committeren en op die manier stadslandbouw in het stedelijke beleid te verankeren.

Indirect doel is om op landelijk niveau te laten zien dat stadslandbouw leeft; door de agenda te ondertekenen laten steden immers zien dat ze serieus met het onderwerp bezig zijn.



Bevindingen Proces tot ondertekening verschilt

Bij alle gemeenten is **het proces** om tot ondertekening te komen **anders verlopen**. In vier gemeenten die we hebben gesproken was het een hamerstuk; de agenda paste goed bij het beleid dat werd gevoerd en werd daarom zonder veel discussie ondertekend. Over het algemeen waren deze gemeenten al veel met stadslandbouw bezig. Het ondertekenen was in die zin een bevestiging van de weg die de gemeente was ingeslagen.

Het was hier al zo'n ding dat ze wel moesten tekenen, want we doen het al.

Ik denk dat het een mijlpaal was: 'Hé, nu staan we hier'. Wat we ondertekend hebben, het meeste deden we al.

Niet in alle gemeenten was het zo vanzelfsprekend. Vijf ambtenaren gaven aan dat het al dan niet ondertekenen kritisch werd bekeken. Sommigen van hen gingen bij collega's in de organisatie te rade of bediscussieerden het intern, anderen kregen met juridische haken en ogen te maken. De meeste van de gemeenten waarin het ondertekenen geen vanzelfsprekendheid was, waren nog weinig met stadslandbouw bezig. Het ondertekenen kreeg daarom meer 'lading' dan in gemeenten waarin men toch al veel aan het onderwerp werkte. Door te ondertekenen werd immers een commitment aangegaan, terwijl stadslandbouw als onderwerp vaak nog geen duidelijk ingeslagen weg was.

De punten die er in stonden konden niet zomaar overgenomen worden. Is er bijvoorbeeld afstemming tussen de verschillende afdelingen, dat zou ik hier nog niet zo willen noemen.



De vraag of we wel een convenant moesten tekenen en of dat niet te zwaar zou zijn. Geven we daarmee niet te veel gewicht aan iets wat we nog niet echt hebben uitgesproken?

Een belangrijke reden voor deze gemeenten om de agenda tóch te ondertekenen was dat het thema paste bij beleid en doelstellingen van de gemeente. Vaak ging het daarin om duurzaamheid, waar stadslandbouw goed bij aansluit.

*Een onderwerp dat bij ons past is groen en de kracht van de stad.
(...) Stadslandbouw is niet letterlijk een aandachtspunt in het collegeprogramma op dit moment, maar sluit wel aan bij de algemene ambities.*

Met de argumentatie: we zijn een duurzame gemeente, doen hier [stadslandbouw] ook wat aan.

In zes gemeenten is de agenda ondertekend door de wethouder - daar lag niet altijd een officieel collegebesluit aan ten grondslag. Eenmaal kwam het verzoek de mogelijkheid tot ondertekening te onderzoeken vanuit de raad. Twee ambtenaren gaven aan dat de hoofdlijnen al in het collegeprogramma stonden waardoor dekking vanuit de raad geregeld was.

Concluderend, voor sommige gemeenten was het ondertekenen vooral een bevestiging van wat er al gebeurde op het gebied van stadslandbouw; **ondertekening** was daarmee **vanzelfsprekend**. Voor andere gemeenten was het verzoek tot ondertekening een **aanleiding** om over het onderwerp **na te denken** en stelling te nemen. Omdat het onderwerp nog minder ingebed was, leidde dat tot discussie. De argumentatie om te tekenen was vaak dat stadslandbouw paste bij andere ontwikkelingen en thema's, vooral rond duurzaamheid en burgerparticipatie. Het verzoek tot ondertekening van de agenda

sloot echter ook aan bij het momentum rondom stadslandbouw; onderwerp van de volgende paragraaf.



Staatssecretaris Sharon Dijksma krijgt de agenda aangeboden door toenmalig ambassadeur stadslandbouw Alexandra van Huffelen

Momentum

Wikipedia omschrijft momentum als 'de sociale dynamiek rond een beslissend ogenblik'; momentum is als het ware een flow die bepaalde ontwikkelingen op bepaalde tijden sneller vooruit doet komen. In het proces rondom de ondertekening van de agenda speelde momentum ook een rol. Zo was het ontvangen van **de brief van Alexandra van Huffelen** (met daarin het verzoek tot ondertekening, begin september 2013) voor veel gemeenten **goed getimed**. De brief sloot aan bij ontwikkelingen die al gaande waren: stadslandbouw was op dat moment een 'item', het stond in de belangstelling. Het ontvangen van een brief van een boegbeeld gaf bovendien gewicht aan die belangstelling. Soms viel het verzoek om te ondertekenen gelijk met een motie van de raad. In andere gemeenten droegen gebeurtenissen van buiten bij aan het momentum waardoor de beslissing om te ondertekenen eerder werd genomen. Zo werd de wethouder van één van de geïnterviewde gemeenten uitgenodigd de agenda te ondertekenen bij de lancering van een lokaal eetbaar initiatief, wat haar overhaalde. In andere gemeenten was de invloed van buiten minder duidelijk of direct, maar waren er wel andere, minder makkelijk te duiden ontwikkelingen die voor een gunstig momentum zorgden. Zo zouden de gemeentelijk verkiezingen (voorjaar 2014) voor een momentum gezorgd kunnen hebben.

Er waren ook veel ontwikkelingen die parallel liepen. Ik kan niet zeggen of ze de oorzaak of het gevolg van elkaar waren.

We hadden het er vanuit het kernteam al een paar keer over gehad, moet die agenda gewoon niet goedgekeurd worden. Op dat moment kwam die motie, dus dat liep eigenlijk allemaal heel mooi samen.

De agenda sloot dus aan bij het momentum dat er al was rondom het onderwerp. Het ondertekenen kon daardoor meegaan 'in de flow'. Anderzijds kon de agenda die flow ook 'een zetje geven'. Het momentum was als een wielje dat al draaide, maar door de

agenda een nieuwe slinger kreeg. Het ontvangen van de brief en de agenda versterkte voor gemeenten immers de gedachte 'we zijn goed bezig'.

Uit onze gesprekken komt naar voren dat de agenda door de meeste gemeenten niet is gebruikt om een nieuwe ambitie neer te zetten en die vervolgens na te streven; het ging vooral om de bevestiging van een al ingeslagen weg.

Agenda zet niet aan tot nieuwe ambities

Op de agenda konden zeven verschillende items worden aangekruist als voornemen (zie afbeelding pagina 2) en vier als aanbeveling richting het rijk. Vijf gemeenten hebben alle items aangekruist. Hieronder bevinden zich alle gemeenten voor wie deze agenda een hamerstuk was. Eén gemeente heeft niets aangekruist, omdat ze zich minder proactief vonden op deze items. Andere gemeenten kruisten alleen die zaken aan waar ze al aan werkten of al aan voldeden. Zo bezien was de agenda vooral een bekrachtiging van de huidige situatie; gemeenten hebben hem zo ondertekend dat ze er al (grotendeels) aan voldeden. Ondertekening zorgde er dus niet voor dat gemeenten naar nieuwe doelen gingen streven.

We zijn ook wel realistisch geweest en hebben alleen [experimenteeruimte aangekruist] omdat dat is wat we doen. Andere dingen gaan voor ons nog te ver op dit moment.

Wat ik wel heb gedaan, is dat ik de punten die erin stonden heb gecheckt. Onder andere met degene die de inkoop doet, dat soort dingen. Dat het ook in lijn is met hoe we dat doen.

We vroegen de ambtenaren ook in hoeverre de agenda tot bestuurlijke veranderingen heeft geleid. Er werden weinig concrete veranderingen genoemd. Natuurlijk is het sowieso moeilijk veranderingen toe te schrijven aan de agenda alleen. Maar dit beeld



past ook bij onze constatering dat de agenda vooral is gebruikt om een **ingeslagen weg te bevestigen**: geen nieuwe doelen, wel bekrachtiging van de bestaande doelen.

Nee, geen bestuurlijke veranderingen. Interviewer: Geen bestuurlijke veranderingen, geen visievorming stadslandbouw? Ambtenaar: Nee, omdat dat er al lag.

Interviewer: Denk je dat de ondertekening van de agenda nog gebruikt gaat worden om wat voor elkaar te krijgen? Ambtenaar: Dat denk ik niet. Het was een eenmalig moment. Nu gaan we over tot de orde van de dag.

Overigens is het wellicht te kort door de bocht om te stellen dat het niet verhogen van de ambities automatisch betekent dat er weinig verandert. Voor gemeenten die nog niet zo ver waren met stadslandbouw was het ondertekenen van de agenda een eerste mijlpaal. Het was nog onduidelijk wat deze gemeenten precies gingen doen met stadslandbouw, maar door de agenda te ondertekenen committeerden ze zich in elk geval aan het onderwerp; er is iets neergelegd waar op voortgebouwd kan worden.

Het is een fenomeen dat we op ons af zien komen. We lopen als gemeente niet voorop om daar initiatieven in te nemen en creatieve ideeën over te hebben, maar we vinden het wel een interessante ontwikkeling die we willen volgen. Zonder dat we daar zelf een beleid op hebben. We zijn daar wat volgzaam en afwachtend in.

Impact op gemeenten zelf

Gemeenten hebben de agenda dus **nauwelijks** gebruikt om **nieuwe ambities** te omarmen. Toch werd hij door sommige wel gebruikt als een interne stok achter de deur

om serieus aan de slag te blijven met het onderwerp. De agenda werd dan als het ware ingezet als een manier om scherp te blijven.

Toen zeiden we ook, dat proces dat loop nog niet geweldig. Daar moeten we nog iets mee. (..) Kijk als die stadslandbouw agenda er niet was geweest dan hadden we daar misschien wat minder op ingezet. Maar misschien hadden we het dan net zo goed ook wel gedaan.

Ook hebben sommige gemeenten de agenda gebruikt om anderen binnen de gemeente aan het onderwerp te verbinden en te committeren.

Wij hebben het als handvat aangegrepen (..) omdat het ons de mogelijkheid bood om ons college te committeren aan het onderwerp. Zonder dat wij aan een visie vast zaten. Eigenlijk de visie van het stedennetwerk binnen gesleept hebben en dat vast hebben laten stellen.

De agenda is getekend en daar staat het één en ander in en maakt het voor mij weer handiger om naar te wijzen. (..) We hebben de agenda ook niet echt nodig gehad in de praktijk, nee -maar wil je het echt verder krijgen. Beter communiceren, dan helpt de agenda wel.

Impact op anderen

Omdat we het in de gesprekken met gemeenten vooral hebben gehad over de invloed die de agenda op de gemeenten zelf heeft, kunnen we weinig zeggen over haar impact op andere partijen. Wel gaf één gemeente aan dat de agenda heeft geleid tot pressie van buiten.

Het interessante is dat er nu vanuit de raad vragen over gesteld zijn. Van geacht college jullie hebben dit ondertekend en daar staan die en die doelstellingen in. Hoe wordt daar concreet vorm aan gegeven? Het college wordt nu dus vanuit de raad verplicht om daar hun stelling in te betrekken en ook actie uit te voeren.

Daarnaast zagen gemeenten het ondertekenen ook als middel om stadslandbouw **landelijk op de kaart** te zetten. Het ondertekenen was dan een manier om de landelijke lobby te ondersteunen.

[We] zijn niet één van de voortrekkers, maar het is prima om het te ondertekenen. Ook met het idee dat je stimuleert.

Weinig communicatie

De meeste respondenten hebben het ondertekenen van de agenda **niet uitgebreid gecommuniceerd**. Sommigen gaven aan dat er helemaal geen ruchtbaarheid aan de agenda is gegeven, bij andere gemeenten heeft het bijvoorbeeld alleen op de website gestaan.

Geen feestelijk moment, gewoon geregeld tijdens het wekelijkse actualiteitenoverleg met de betreffend wethouder.

Dat durf ik even niet meer te zeggen. In principe wordt over alle gemeentelijke besluiten gecommuniceerd. We hebben er niet uitgebreid mee getamtd.

Toch zijn er ook gemeenten die wel meer publiciteit hebben gegenereerd. Zo weten we dat

één van onze respondenten en in elk geval drie steden die wij niet hebben geïnterviewd de ondertekening aan een feestelijk moment hebben gekoppeld of een persbericht hebben verstuurd. Hoewel het intern dus soms minder duidelijk is gecommuniceerd, is er in een aantal gevallen wel een 'persmoment' gecreëerd.





Conclusies

In onze conclusies komen we terug op de doelen van de agenda (zie box op pagina 4); in hoeverre kunnen we zeggen dat die zijn gehaald? Direct doel van de agenda was om steden aan het onderwerp te committeren en op die manier stadslandbouw in het stedelijke beleid te verankeren. Op dit punt zien we de geïnterviewde steden uiteenvallen in grofweg twee groepen.

Door de eerste groep is de agenda vooral gebruikt om een ingeslagen route te **bekrachten**. Voor deze gemeenten was het ondertekenen van de agenda een hamerstuk, soms niet meer dan een 'formaliteit'. Ze hadden zich immers al geëngageerd aan het onderwerp en het was al verankerd in hun beleid. De agenda bevestigde deze ingeslagen route. Ze zorgde er slechts op kleine schaal voor dat er nieuwe doelen werden gesteld, maar gold vooral als stok achter de deur. Bovendien was het ook een mijlpaal en een bevestiging: 'we zijn goed bezig'.

Voor de tweede groep gemeenten, zij die (nog) minder ver waren met het onderwerp, was de agenda aanleiding om over stadslandbouw en een eventueel beleid daaromtrent **na te denken**. Deze gemeenten stelden doorgaans geen concrete (nieuwe) doelen, maar de agenda zorgde er wel voor dat stadslandbouw op de beleidsagenda kwam. Stadslandbouw was vaak al wel een onderwerp waar interesse in was, maar dit kwam nog niet terug in het beleid. De agenda zorgde ervoor dat bediscussieerd werd welke rol stadslandbouw kon vervullen, en door te ondertekenen committerden de gemeenten zich ook aan het onderwerp.

In die zin heeft de agenda haar doel dus behaald; het heeft steden aan het onderwerp geëngageerd en het in het beleid verankerd of die verankering kracht bijgezet. Een kanttekening is wel dat de agenda tot weinig nieuwe toezeggingen en weinig (bestuurlijke)

veranderingen lijkt te hebben geleid. Anderzijds heeft ze het bestaande momentum wel een nieuwe impuls gegeven; de impact daarvan is moeilijk meetbaar.

Indirect was het doel van de agenda om op landelijk niveau aan te tonen dat stadslandbouw leeft; door de agenda te ondertekenen laten steden immers zien dat ze serieus met het onderwerp bezig zijn. Met het presenteren van de agenda (2013) en de 24ste ondertekening in bijzijn van de Staatssecretaris (2014), beide tijdens de Dag van de Stadslandbouw, heeft de agenda dit doel bereikt.

We hebben niet onderzocht wat de impact van (het ondertekenen van) de agenda was binnen de gemeenten zelf. We weten dus niet in hoeverre initiatieven zijn gesterkt door het idee dat 'hun' gemeente de agenda heeft ondertekend en of de externe 'beweging' er door is beïnvloed. In één van de geïnterviewde gemeenten hebben partijen van buiten de gemeente de ondertekening van de agenda gebruikt als pressiemiddel, en veel gemeenten hebben met het aanvinken van de aanbevelingen richting het rijk de landelijke lobby willen steunen. Veel meer kunnen we er op dit moment helaas niet over zeggen. Vandaar dat we deze vraag graag met anderen willen bediscussiëren.



Hoe nu verder?

Onze gesprekken met de twaalf gemeenten leidden tot enkele nuttige inzichten over het hoe en waarom van het ondertekenen van de agenda, en haar interne effecten. Ze hebben echter nog weinig inzicht gegeven in de mate waarin de agenda voor andere partijen van invloed is geweest. Er zijn dus nog een aantal interessante onbeantwoorde vragen.

Graag openen we hierbij de discussie, om samen met u naar een antwoord op die vragen te zoeken:

- Hoe ziet u de rol van gemeenten in de ontwikkeling van stadslandbouw?
- Herkent u onze analyse dat de agenda tot weinig nieuwe doelen heeft geleid, vooral een ingeslagen pad heeft bevestigd en voor anderen steun aan het onderwerp betekent?
- Wat is de impact op andere partijen (geweest)?
- In hoeverre heeft de agenda bestaand momentum in de maatschappij versterkt?
- Zijn er initiatiefnemers die op de ondertekende agenda hebben gewezen of heeft de ondertekende agenda hen op een andere manier ondersteund? Wie heeft hier zicht op en wat zijn voorbeelden?
- Hoe kan de agenda worden gebruikt om stadslandbouw verder te brengen, verder te verankeren binnen beleid en meer gemeenten aan het onderwerp te committeren?
- Nu de agenda door 26 steden is ondertekend, wat is de volgende stap zowel voor de ondertekenaars als voor de gemeenten die niet ondertekend hebben? En wie moet die stap zetten?

Colofon

Deze factsheet is opgesteld door:

Esther Veen

Jan Eelco Jansma

Daniël de Jong

Wageningen UR

De interviews zijn uitgevoerd door:

Jan Hassink

Jan Eelco Jansma

Daniël de Jong

Etienne van Rijn

Esther Veen

Wageningen UR

Meer info| www.stadlandrelaties.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Stedennetwerk Stadslandbouw. Het Ministerie van Economische Zaken heeft, in het kader van de PPS Multifunctionele landbouw (PPS MFL –TKI-AF-12027) financieel bijgedragen aan deze studie. Het was tevens onderdeel van Interreg IVb PURE Hubs.

Meer info| www.stedennetwerkstadslandbouw.nl
Vormgeving| Caroline Poelhekke Styling & Design



Het **Stedennetwerk Stadslandbouw** is een landelijk netwerk van steden die stadslandbouw, in al haar verschijningsvormen, omarmen. Het netwerk is de schakel tussen lokale initiatieven, stedelijk beleid en landelijke ontwikkelingen. Het pakt blokkades aan, inspireert, geeft richting, agendeert en grijpt kansen; om een stevig fundament te kunnen leggen onder een gezonde en duurzame samenleving met stadslandbouw.



Eerste ondertekende exemplaar door Groningen wordt aangeboden aan toenmalig ambassadeur stadslandbouw Alexandra van Huffelen

multifunctioneel

