



Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid

Overzicht en analyse van vier cases

A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen

| WOt-technical report 122



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. We zorgen voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOt-publicaties

De reeks 'WOt-technical reports' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid

Overzicht en analyse van vier cases

A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Wageningen, december 2018

WOt-technical report 122

ISSN 2352-2739

DOI: 10.18174/461506

Referaat

Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2018). *Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid. Overzicht en analyse van vier cases*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 122. 76 blz.; 5 fig.; 3 tab.; 34 ref; 3 Bijlagen.

In dit technical report wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de manieren waarop overheden maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen bevorderen. Het onderzoek focust op *hoe* instrumenten van overheden maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen bevorderen. Er is een groslijst van instrumenten opgesteld en vier cases van instrumenten zijn uitgewerkt en geanalyseerd: Green Deals, Groenfonds, Versnellingsagenda Doe-democratie en de Code Maatschappelijke Participatie. Deze vormen verschillende 'smaken' in het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid en in bronnen om van te leren. Conclusies zijn dat 1) het sturen op maatschappelijke betrokkenheid zich niet beperkt tot het natuurbeleid, 2) elk instrument eigen achtergronden, inbedding in een bredere aanpak en een eigen focus op maatschappelijke betrokkenheid heeft die zich ook gaandeweg ontwikkelt, 3) dat de onderzochte instrumenten zorgen voor een interface tussen de rijksoverheid en de maatschappij, 4) dat hierdoor sociaal kapitaal wordt opgebouwd tussen partijen waarmee maatschappelijke betrokkenheid vormgegeven kan worden, en dat 5) het ook aannemelijk is dat dit daadwerkelijk plaatsvindt. Maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen is nog geen gemeengoed, maar passen bij een in opkomst zijnde aanpak van een netwerkende en responsieve overheid waarbij maatschappij en overheid in elkaars initiatieven participeren. Voor overheden is het belangrijk om de capaciteiten te ontwikkelen om dit te kunnen, om een systematische en op leren gerichte aanpak toe te passen waarin ook aandacht wordt besteed aan prestaties en legitimiteit.

Trefwoorden: meervoudige democratie, governance, responsiviteit, sociaal kapitaal, natuur en samenleving.

Abstract

Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2018). *Instruments for social engagement. Review and analysis of four cases*. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment, WOT Technical Report 122. 76 p.; 5 fig.; 3 tab.; 34 ref.; 3 Appendices.

This technical report describes a study of the ways in which government authorities promote social engagement in support of public objectives. The research focused on *how* government policy instruments promote social engagement in support of public objectives. A long list of instruments was drawn up and four cases studies on the use of such instruments were carried out and analysed. The instruments are Green Deals, the Dutch National Fund for Green Investments (*Groenfonds*), the 'Acceleration Agenda for the Do-Democracy' (*Versnellingsagenda Doe-democratie*) and the 'Social Participation Code' (*Code Maatschappelijke Participatie*). Each of these can be seen as a different 'flavour' of the promotion of social engagement and of practices to learn from. The conclusions are that: 1) mobilising social engagement is not restricted to nature policy; 2) each instrument is part of a wider approach and has its own contexts and specific focus on social engagement, which can also shift over time; 3) the instruments investigated create an interface between national government and society; 4) as a result, social capital accumulates between parties and this can be used to give practical shape to social engagement; and 5) it is plausible that this actually takes place. Social engagement in support of public objectives is not yet standard practice, but is part of an emerging approach by a networking and responsive government in which society and government participate in each other's initiatives. For government authorities it is important to develop the capacity to do this and to take a systematic and learning-based approach in which attention is given to performance and legitimacy.

Keywords: multiple democracy, governance, responsiveness, social capital, nature and society

© 2018 **Wageningen Environmental Research**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOT-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Dit rapport is geschreven in het kader van de Balans van de Leefomgeving 2018 en in het bijzonder voor het onderdeel Natuur en Maatschappij hierin. In dit onderzoek hebben we manieren verkend waarop overheden maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen beogen te bevorderen. Hierachter zat de constatering dat we een overzicht misten en maar beperkt inzicht hadden in *hoe* instrumenten van overheden op het vlak van maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen, waaronder natuur, bijdragen aan die maatschappelijke betrokkenheid.

Er is eerst begonnen met het opstellen van een groslijst aan instrumenten. Vier manieren zijn hiertoe uitgewerkt: Green Deals, Groenfonds, Versnellingsagenda Doe-democratie en de Code Maatschappelijke Participatie. Dit rapport bevat nadrukkelijk geen evaluatie van deze instrumenten. Het zijn cases en ze zijn bedoeld als verschillende 'smaken' van instrumenten om maatschappelijke betrokkenheid te bevorderen. En verder bedoeld als voeding om handelingsopties voor overheden te formuleren in het kader van de Balans van de Leefomgeving.

We willen de begeleidingscommissie en de respondenten bedanken voor hun waardevolle bijdragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Alwin Gerritsen, Dana Kamphorst en Wim Nieuwenhuizen

Juli 2018

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Probleemstelling	17
1.3 Aanpak	18
1.4 Leeswijzer	18
2 Afbakening	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Maatschappij en overheid: participeren in elkaars initiatieven	20
2.3 Maatschappelijke betrokkenheid, instrumenten en transities	21
2.4 Overheidssturing en instrumenten	22
3 Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid: inventarisatie en selectie	25
3.1 Inventarisatie instrumenten maatschappelijke betrokkenheid	25
3.2 Criteria voor caseselectie	27
3.3 Selectie casussen	27
4 Green Deals	29
4.1 Achtergrond	29
4.2 Wat doet het instrument?	31
4.3 Hoe is het georganiseerd?	32
4.4 Hoe werkt het in de praktijk?	34
4.5 Wat levert het op?	34
5 Revolverend fonds Groenfonds	37
5.1 Achtergrond	37
5.2 Wat doet het instrument?	37
5.3 Hoe is het georganiseerd?	38
5.4 Hoe werkt het in de praktijk?	38
5.5 Wat levert het op?	39
6 Versnellingsagenda Doe-democratie	41
6.1 Achtergrond	41
6.2 Wat doet het instrument?	41
6.3 Hoe is het georganiseerd?	43
6.4 Hoe werkt het in de praktijk?	43
6.5 Wat levert het op?	46
7 Code Maatschappelijke Participatie	47
7.1 Achtergrond	47
7.2 Wat doet het instrument?	48
7.3 Hoe is het georganiseerd?	48

7.4	Hoe werkt het in de praktijk?	49
7.5	Wat levert het op?	50
8	Analyse, conclusies en verbeteropties	51
8.1	Analyse per onderzoeksvraag	51
8.1.1	Vraag 1 - Relevante instrumenten?	51
8.1.2	Vraag 2a – Welke instrumenten leiden tot maatschappelijke betrokkenheid?	51
8.1.3	Vraag 2b – Leiden instrumenten tot vergroten maatschappelijke betrokkenheid?	55
8.2	Theoretische reflectie	56
8.2.1	Meervoudige democratie	56
8.2.2	Transities	56
8.2.3	Overheidssturing	56
8.3	Vraag 3 – Wat kan het Rijk doen?	57
	Literatuur	59
	Verantwoording	61
Bijlage 1	Respondenten	63
Bijlage 2	Code maatschappelijke initiatieven	65
Bijlage 3	Web-search instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid Rijksbeleid	67

Samenvatting

Het doel van het onderzoek achter dit rapport was inzicht verschaffen in de effecten van de inzet van instrumenten door het Rijk gericht op het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen. En verder om uitspraken te kunnen doen over de effecten van deze inspanningen en de werking van de instrumenten van het Rijk om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten rondom publieke doelen; in het bijzonder bij private partijen.

Onderzoeksvragen en -methode

Om dit doel te halen dienen de volgende onderzoeksvragen beantwoord te worden:

1. Welke voor natuur relevante instrumenten van het rijk hebben of hadden als doel maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen te vergroten en welke instrumenten worden of werden gehanteerd?
2. In hoeverre en op welke wijze heeft een selectie van instrumenten van het Rijk geleid tot het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en andere maatschappelijke doelen – en waaruit bestond die maatschappelijke betrokkenheid?
3. Wat kan het Rijk doen om maatschappelijke betrokkenheid verder te vergroten? Wat is daarvoor nodig in rollen, condities en/of instrumenten?

Hiertoe is op basis van een internetzoektocht eerst een groslijst van instrumenten opgesteld. De belangrijkste conclusie hierbij is dat het sturen op maatschappelijke betrokkenheid zich niet beperkt tot het natuurbesluit, maar ook bij beleid voor infrastructuur, ruimte, milieu en economie (groene groei) toegepast wordt. Bovendien maakt het onderdeel uit van de door het ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkelde benadering van de 'Doe-Democratie' dat zich richt op een veranderde verhouding van de overheid tot de samenleving.

Vervolgens zijn vier cases nader onderzocht: Greendeals, het revolverend fonds van het Groenfonds, de Versnellingsagenda Doe-Democratie en de Code Maatschappelijke Participatie. Niet als object van evaluatie, maar om van te leren over hoe overheden kunnen sturen op maatschappelijke betrokkenheid. Het onderzoek maakte gebruik van (evaluatie)rapporten, informatie op websites en interviews met twee tot vier respondenten per casus.

Wijze van vergroten maatschappelijke betrokkenheid

Uit dit casuonderzoek bleek dat elk instrument eigen achtergronden en een eigen focus op maatschappelijke betrokkenheid heeft. Die varieert van het ruimte bieden aan maatschappelijk initiatief bij uitvoering van overheidsbeleid tot aan het actief willen bevorderen van initiatief in de samenleving als doel op zich. De bestudeerde instrumenten zijn dan ook niet uitsluitend bedoeld om een specifiek overheidsdoel als biodiversiteit of duurzame energieproductie te realiseren. Met uitzondering van de Versnellingsagenda Doe-Democratie zijn de instrumenten maar beperkt met een vooropgezet doel ontwikkeld. Er was wel een doel aan de start, maar dat is gaandeweg verder uitgewerkt en doorontwikkeld.

Bij alle instrumenten speelt dat er in de praktijk veel activiteit is rondom het bij elkaar brengen van partijen en een gezamenlijke richting hieraan geven zodat dit tot concrete resultaten kan leiden. Hiervoor worden sociale innovaties zoals verdienmodellen, contractvormen, etc. verkend en ontwikkeld. Dit heeft ook een sterke kennis- en leercomponent.

De onderzochte instrumenten hebben gemeen dat ze een interface aanbrenge tussen de Rijksoverheid en de maatschappij, zodat de overheid beter kan inspelen op maatschappelijke betrokkenheid en andersom. De onderzochte instrumenten hebben gemeen dat ze 1) sterk gericht zijn op het iets met elkaar ontwikkelen en implementeren en 2) het ontwikkelen van vaardigheid en capaciteit bij overheid en initiatiefnemers om maatschappelijke betrokkenheid vorm te geven. Bovendien is 3) de afstand tussen overheid en maatschappelijke instrumenten een issue.

In tabel S1 worden de belangrijkste spanningsvelden bij de toepassing van de instrumenten in de praktijk geschetst. Deze worden gekoppeld aan de belangrijkste meerwaarde van de instrumenten, zoals besproken in dit rapport.

Tabel S1 Kracht- en spanningsvelden-instrumenten

	Kracht	Spanningsvelden
Green Deals	<ul style="list-style-type: none"> - Consortium buiten de Rijksoverheid houdt zich bezig met een issue dat past bij doelen van het Rijk rondom groene groei - Initiatiefnemers krijgen ingang bij en steun van rijksoverheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexiteit instrument - Samenstelling consortium - Helderheid over rol overheid - Gebrek aan informatie over impact van Green Deals vs. vragen over impact beleid - Conformiteit t.o.v. beleid vs. eigen doelen maatschappelijke initiatiefnemers - Afwezigheid van aanvullend instrumentarium bij natuur
Revolverend Groenfonds	<ul style="list-style-type: none"> - Moeilijk financierbare projecten die relevant zijn voor natuurbeleid, worden alsnog mogelijk - Faciliteren van het opzetten van financiële constructies - Proactieve opstelling t.a.v. initiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> - Rente Groenfonds is niet meer onderscheidend t.o.v. reguliere banken - Bijna gehele vermogen Groenfonds is belegd in leningen, weinig ruimte meer voor nieuwe leningen - Afstand t.o.v. de overheid, maar wel afhankelijk van beslissingen overheid (trekkingsrecht)
Versnellingsagenda Doe-Democratie	<ul style="list-style-type: none"> - Agenderen Doe-Democratie en verhogen capaciteiten van individuen om hieraan te werken - Financiering maatschappelijke initiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimiteit en representativiteit en gelijkheid van de Doe-Democratie - De activiteiten die vallen onder de Doe-Democratie (wel of niet betaald) - Verplichtend karakter van doen - Lopende discussie over rol overheid in de Doe-Democratie (wel niet in de uitvoering) - Beperkte meetbaarheid van resultaten
Code Maatschappelijke Participatie	<ul style="list-style-type: none"> - MIRT-projecten krijgen voeding voor het omgaan met maatschappelijke initiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> - Bekendheid code beperkt, maar wordt deels wel toegepast - Snel veranderende context MIRT richting samenwerking, maar overheid beslist

Effecten instrumenten op maatschappelijke betrokkenheid

Met de onderzochte instrumenten organiseren rijksoverheid en maatschappelijk initiatieven het vermogen om samen te werken. Het is zowel in de maatschappij als bij de overheid nog geen gemeengoed om via maatschappelijke betrokkenheid te sturen op publieke doelen en men heeft dan ook instrumenten moeten ontwikkelen om dit mogelijk te maken. Met deze instrumenten wordt sociaal kapitaal opgebouwd waarmee (meteen en later) resultaten geboekt kunnen worden op het vlak van de betreffende publieke waarden. In die zin leiden de instrumenten tot maatschappelijke betrokkenheid bij publieke waarden.

Het is aannemelijk dat met de inzet van de instrumenten dit sociaal kapitaal ook daadwerkelijk opgebouwd wordt, gezien de vele interactiemomenten en de geproduceerde output die dit oplevert. De inzet van de instrumenten zal in samenhang met het opgebouwde sociale kapitaal waarschijnlijk ook tot impact – dat wil zeggen concrete resultaten voor natuur of andere publieke waarden – leiden. Om de resultaten van de instrumenten te bepalen, is het echter belangrijk om te beseffen dat ze niet op zichzelf staan. Een instrument als een Green Deal, of een lening kan en wordt ook in samenhang met andere instrumenten ingezet. Het is moeilijk en veelal onmogelijk om een causaal verband tussen instrument en resultaat te schetsen. Ook wordt dit veelal niet gemonitord.

Theoretische analyse en handelingsopties

De resultaten van de casestudy zijn vervolgens geanalyseerd met drie analysekaders. Dit leidde tot een typering van de instrumenten als vorm van meervoudige democratie (de instrumenten richten zich vooral op overheidsparticipatie), als transitieproces (maatschappelijke betrokkenheid is zich aan het institutionaliseren via de genoemde instrumenten, maar zit nog vooral in de niche fase) en als vorm van overheidssturing (vooral netwerkende en responsieve overheid, maar andere vormen van overheidssturing zijn ook van belang bij de toepassing van de instrumenten). Op basis hiervan zijn drie handelingsopties voor overheden geformuleerd:

1. Het ontwikkelen van de capaciteit om samen te werken tussen overheid en maatschappelijke initiatiefnemers verdient een centrale rol bij het sturen via maatschappelijke betrokkenheid.
2. Het sturen op publieke waarden via maatschappelijke betrokkenheid behoeft aandacht voor prestaties en legitimiteit.
3. Met een meer systematische en op leren gerichte aanpak kunnen instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid meer opleveren.

Summary

The aim of the research underlying this report was to gain an insight into the effects of policy instruments deployed by national government to increase levels of social engagement in support of public objectives, and to draw conclusions about the effects of these efforts and how these national policy instruments work in practice, in particular where private parties are concerned.

Research questions and method

To achieve this aim the following research questions need to be answered:

1. What national government policy instruments have or had the aim of increasing levels of social engagement in support of public objectives, and which instruments are being or have been used for this purpose?
2. To what extent and how has a selection of these national government policy instruments led to an increase in levels of social engagement in nature conservation and other social objectives – and what was the nature of the social engagement?
3. What can national government do to further increase levels of social engagement? What is needed to do this in terms of roles, conditions and/or instruments?

Based on an internet search, an initial long list of policy instruments was drawn up. The most important conclusion from this is that mobilising social engagement is not restricted to nature policy, but is also found in policies for infrastructure, spatial planning, environment and the economy (green growth). Moreover, it is part of the Ministry of the Interior's 'Do-Democracy' approach to changing the government's relationship with society.

Four cases studies were then investigated: Green Deals, the Dutch National Fund for Green Investments (*Groenfonds*), the 'Acceleration Agenda for the Do-Democracy' (*Versnellingsagenda Doe-democratie*) and the 'Social Participation Code' (*Code Maatschappelijke Participatie*). They were studied not as an object of evaluation, but to learn how government can mobilise social engagement. The study made use of evaluation and other reports, information on websites and interviews with two to four respondents for each case.

Ways of increasing levels of social engagement

The results of these case studies indicate that each instrument has its own contexts and its own specific focus on social engagement. These vary from providing room for social initiatives in the implementation of government policy to actively encouraging initiatives in society as a goal in itself. The instruments studied are not exclusively intended to achieve specific policy goals such as biodiversity conservation or renewable energy generation. With the exception of the 'Acceleration Agenda for the Do-Democracy', the instruments were designed with little in the way of predetermined objectives. There may have been a goal at the start, but these have tended to develop and change over time.

When put into practice, all the policy instruments involved a lot of activity in bringing parties together and pointing them in the same direction so that concrete results can be achieved. To this end, social innovations such as revenue models, contract forms, etc. are explored and developed, which also has a strong learning and knowledge development component.

What the investigated instruments have in common is that they form an interface between national government and society, so that government is better able to anticipate and respond to social engagement and vice versa. The instruments are all 1) strongly geared towards jointly developing and implementing something, and 2) developing the skills and capacity in government and among initiators to give concrete shape to social engagement. Moreover, 3) the distance between government and social instruments is an issue.

Table S1 summarises the most important challenges in the practical application of the instruments. These are coupled with the most important benefits or added value of the instruments, as discussed in this report.

Table S1 Strengths and challenges of the policy instruments

	Strengths	Challenges
Green Deals	<ul style="list-style-type: none"> - Consortium outside national government tackles an issue that fits in with government objectives for green growth - Initiators gain access to and support from government 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexity of the instrument - Composition of the consortium - Clarity of the role of government - Lack of information on the impact of Green Deals v questions about the impact of policy - Conformity to policy v own objectives of the social initiators - Absence of supplementary instruments for nature conservation
Revolving Fund (Green Fund)	<ul style="list-style-type: none"> - Hard to finance projects that are relevant to nature policy are made possible - Facilitates the establishment of financial packages - Proactive stance towards initiatives 	<ul style="list-style-type: none"> - Green Fund interest rates are no longer more attractive than those for bank loans - Almost the entire Green Fund capital is invested in loans, leaving little room for new loans - Separate from government, but dependent on government decisions (drawing right)
Acceleration Agenda for the Do-Democracy	<ul style="list-style-type: none"> - Getting the Do-Democracy on the agenda and raising the capacity of individuals to work on it - Financing social initiatives 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimacy, representativeness and equality in the Do-Democracy - The activities that fall under the Do-Democracy (paid or not paid) - The obligation to do - Ongoing discussion about the role of government in the Do-Democracy (should or should not be involved in implementation) - Limited measurability of results
Code for Social Participation	<ul style="list-style-type: none"> - MIRT projects (under the Multi-Year Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport) are primed for embracing social initiatives 	<ul style="list-style-type: none"> - Limited familiarity with the Code, but it is nevertheless applied in part - Rapidly changing context of MIRT towards cooperation, but government decides

Effects of the policy instruments on social engagement

National government and social initiatives use these instruments to develop the capacity to work together. Neither government nor society have yet fully embraced social engagement as a means of working towards achieving public objectives and so it has been necessary to develop these instruments to make this possible. The instruments are used to build up social capital that can be used (now and later) to achieve results in the field of the intended public values. In that sense the instruments lead to social engagement in creating public value.

It is plausible that use of these instruments does indeed build up this social capital, given the many interaction moments they create and the output produced. Use of the instruments, in combination with the acquired social capital, will probably also have an impact in the form of concrete results for nature or other public values. To determine the results of these instruments, however, it is important to realise that they do not stand alone. Instruments such as a Green Deal or a loan can and are used in combination with other instruments. It is therefore difficult and often impossible to identify a causal connection between an instrument and the results achieved. There is also little monitoring geared to identifying such connections.

Theoretical analysis and courses of action

The results of the case studies were then analysed using three analytical frameworks. This led to a characterisation of the instruments as a form of multiple democracy (the instruments are geared primarily to government participation), as a transition process (social engagement is becoming institutionalised via these instruments, but is still in a niche phase) and as a form of government steering (particularly by a networking and responsive government, but other forms of government steering are also important when using the instruments). Based on this analysis, three potential courses of action have been formulated:

1. Developing the capacity for government and social initiators to work together deserves to take centre place in the management of social engagement.
2. When pursuing public values via social engagement attention should be given to performance and legitimacy.
3. More could be achieved with instruments for social engagement if a more systematic and learning-based approach were taken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor de Balans van de Leefomgeving 2018 wordt het thema maatschappelijke betrokkenheid uitgewerkt door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de WOT Natuur & Milieu van WUR. Hierover zal ook een achtergrondstudie gepubliceerd worden. Het thema maatschappelijke betrokkenheid betreft de ambitie van het Rijk om deze betrokkenheid te vergroten bij het natuurbeleid en bij andere beleidsvelden (zoals water, zorg, duurzame energie en openbaar vervoer). Om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten, spannen ministeries zich in en zetten zij diverse instrumenten in. Met instrumenten bedoelen we activiteiten van het Rijk die leiden tot maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen, zoals verbeteren biodiversiteit, verduurzamen landbouw, mitigeren van klimaatveranderingen, etc. Instrumenten wordt hiermee breed opgevat. Het gaat in feite om activiteiten zoals die vaak in uitvoeringsagenda's opgenomen worden.

PBL en WOT N&M wensten dit onderzoek omdat het nog ontbrak aan een overzicht van en inzicht over *hoe* de instrumenten bijdragen aan maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen, waaronder natuur. De veronderstelling was bij de opzet van het onderzoek dat veelal niet duidelijk is wat het Rijk precies beoogt met het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, waardoor het ook lastig is om vast te stellen wat de impact is van de toepassing van deze instrumenten. Het PBL wilde daarom inzicht hebben in hoe instrumenten voor het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid tot nu toe hebben gewerkt, om uitspraken te kunnen doen over effectiviteit van deze inspanningen en instrumenten van het Rijk om maatschappelijke betrokkenheid rondom natuur en andere hieraan te relateren publieke doelen te vergroten (zoals milieu, bodem, water, klimaat, leefbaarheid, groene recreatie, infrastructuur, etc.). Bovendien is deze kennis bedoeld als basis om op dit vlak handelingsopties te ontwikkelen voor de Balans van de Leefomgeving 2018.

Met de resultaten van het onderzoek kan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een betere afweging maken wat zij kunnen doen om maatschappelijke betrokkenheid bij het natuurbeleid en andere publieke doelen te vergroten. Het biedt inzicht in de eigen rol en inzet van instrumenten.

1.2 Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht verschaffen in de effecten van de inzet van instrumenten door het Rijk, die gericht zijn op het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen. Hiermee kunnen in de achtergrondstudie en de Balans van de Leefomgevingen uitspraken gedaan worden over de effecten van deze inspanningen en de werking van de instrumenten van het Rijk om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten rondom publieke doelen; in het bijzonder bij private partijen.

Om dit doel te halen dienen de volgende onderzoeksvragen beantwoord te worden:

1. Welke voor natuur relevante instrumenten van het Rijk hebben of hadden als doel maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen te vergroten en welke instrumenten worden of werden gehanteerd?
2. In hoeverre en op welke wijze heeft een selectie van instrumenten van het Rijk geleid tot het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en andere maatschappelijke doelen – en waaruit bestond die maatschappelijke betrokkenheid?
3. Wat kan het Rijk doen om maatschappelijke betrokkenheid verder te vergroten? Wat is daarvoor nodig in rollen, condities en/of instrumenten?

1.3 Aanpak

Het onderzoek is gebaseerd op vier activiteiten:

1. Een afbakeningsstudie van de begrippen instrumenten en maatschappelijke betrokkenheid om deze onderzoekbaar te maken. Hiermee werd de scope van het onderzoek afgebakend en werden blikvelden op het onderwerp geïdentificeerd. De informatie is afkomstig uit een literatuurscan.
2. Een inventarisatie en beschrijving op hoofdlijnen van instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen. Het resultaat van deze activiteit is een groslijst. Hiermee wordt vraag 1 beantwoord. Hierbij is niet het doel geweest om een compleet beeld te verkrijgen, maar om op basis van een gerichte internetzoektocht tot de groslijst te komen.
3. Uitwerking van vier instrumenten op basis van documentenanalyse, twee tot vier respondenten per instrument en feedback van de respondenten op de resultaten van het onderzoek. De betreffende vier instrumenten zijn geselecteerd uit de groslijst. Hiertoe zijn selectiecriteria benoemd en toegepast. De geselecteerde instrumenten betreffen: 1) Green Deals, 2) het Revolventend Fonds van het Groenfonds, 3) de Versnellingsprogramma Doe-Democratie en 4) de Code Maatschappelijke Betrokkenheid. In deze activiteit is geanalyseerd hoe en in hoeverre deze instrumenten leidden tot maatschappelijke betrokkenheid en waar die betrokkenheid uit bestaat. De volgende vragen stonden centraal:
 - a. Wat doet het instrument?
 - b. Waarom is het nodig?
 - c. Hoe wordt maatschappelijk initiatief geoperationaliseerd?
 - d. Wat wordt ervan verwacht?
 - e. Hoe werkt het in de praktijk?
 - f. Wat levert het op? En wat niet?
 - g. Wat zijn specifieke knelpunten? Mede in het licht van het transitieperspectief (weerstand, opschaling, institutionalisering, etc.).
 - h. Welke spanningsvelden zijn er rondom sturingsperspectieven en de relatie tussen overheid en maatschappij?
 - i. Wat is de betekenis van resultaten voor handelingsopties voor de overheid?
4. Het aggregeren van de resultaten uit vraag 3 en het trekken van conclusies. Bovendien zijn handelingsopties geformuleerd op basis van de in de afbakeningsstudie benoemde perspectieven op het onderwerp.

1.4 Leeswijzer

De structuur van het rapport volgt de activiteiten, zoals behandeld bij paragraaf 1.3. Hoofdstuk 2 betreft de afbakening van instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid. Hoofdstuk 3 behandelt de groslijst van instrumenten en de selectie van vier instrumenten voor nadere uitwerking. Die worden vervolgens in de hoofdstukken 4 t/m 7 behandeld. Steeds volgens de structuur 1) achtergrond, 2) wat doet het instrument, 3) hoe is het georganiseerd, 4) hoe werkt het in de praktijk en 5) wat levert het op? In hoofdstuk 8 worden de resultaten van de vorige hoofdstukken geaggregeerd en worden conclusies getrokken. Bovendien worden handelingsopties geformuleerd.

2 Afbakening

2.1 Inleiding

Om te kunnen evalueren hoe overheidsinstrumenten maatschappelijke betrokkenheid bevorderen, is het van belang om eerst vast te stellen wat dit behelst. De hier gehanteerde concepten worden tevens gebruikt om in de groslijst van instrumenten voor maatschappelijk initiatief (zie bijlage 3) de initiatieven te duiden en vier instrumenten te selecteren voor nadere studie en analyse. De afbakening startte met de constatering dat de huidige verhouding tussen de overheid, markt en samenleving kan worden getypeerd aan de hand van processen als privatisering, toegenomen mondigheid van burgers en zelforganiserend vermogen van de samenleving, en een terugtrekkende overheid (zie bijvoorbeeld Van der Steen *et al.* 2013). In verschillende beleidsvelden is waar te nemen dat overheden pogen om de verantwoordelijkheid voor publieke (uitvoerings)taken meer met de samenleving te delen of aan de samenleving over te laten. Gezien de focus van de Balans van de Leefomgeving ligt de focus van het onderzoek op de Rijksoverheid die instrumenten inzet. Het betreft activiteiten van het Rijk die beogen om de maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen, zoals het verbeteren van biodiversiteit, het verduurzamen van de landbouw, het mitigeren van klimaatveranderingen, etc. te vergroten.

Een tweede constatering die aan de start van het onderzoek is gedaan, is dat maatschappelijke betrokkenheid breder is dan maatschappelijk- of burgerinitiatief. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) onderscheidt bijvoorbeeld de volgende vormen:

- Publieksparticipatie bij overheidsplannen, uitvoeringsprogramma's en -projecten;
- Maatschappelijke initiatieven met zo nodig overheidsbetrokkenheid;
- Samenwerking maatschappelijke initiatiefnemers, partijen uit de samenleving en overheid;
- Maatschappelijke initiatieven als reactie op beleid en plannen van de overheid.

Een derde constatering die aan de start van het onderzoek is gedaan, is dat er (nog) geen uitgekristalliseerde coherente beleidstheorie is voor hoe het Rijk maatschappelijke betrokkenheid ziet en er een brede waaier aan aanpakken en praktijken is. Maatschappelijke betrokkenheid is in onze aanpak in feite een fenomeen dat volgt uit hoe het in de te selecteren instrumenten gezien wordt. Dat wil niet zeggen dat er niet enige afbakening te geven is. Aangezien de Balans van de Leefomgeving vooral gericht is op het evalueren van rijksbeleid zal bijvoorbeeld maatschappelijk initiatief als reactie van maatschappelijke partijen op beleid en plannen van de overheid niet veel nadruk krijgen. Bovendien hanteren wij een breed spectrum van maatschappelijke betrokkenheid van zowel de samenleving (burgerinitiatieven/ georganiseerde burgers) als de markt (bedrijven/ ondernemersinitiatieven), en het samenspel tussen deze drie domeinen, hoewel de focus ligt op de relaties van overheden met enerzijds burgers en anderzijds ondernemers en niet op interacties tussen burgers en ondernemers.

Het gaat in het onderzoek naast instrumenten om betrokkenheid van burgers te bevorderen ook om natuurinclusief ondernemen en natuurinclusieve gebiedsontwikkeling. Het onderzoek beperkt zich dan ook niet alleen tot maatschappelijke betrokkenheid bij natuur: duurzaamheid, milieu, en klimaatadaptatie en instrumenten om de doe-democratie in zijn algemeenheid te bevorderen zijn ook relevant; de gemeenschappelijke noemer is maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen.

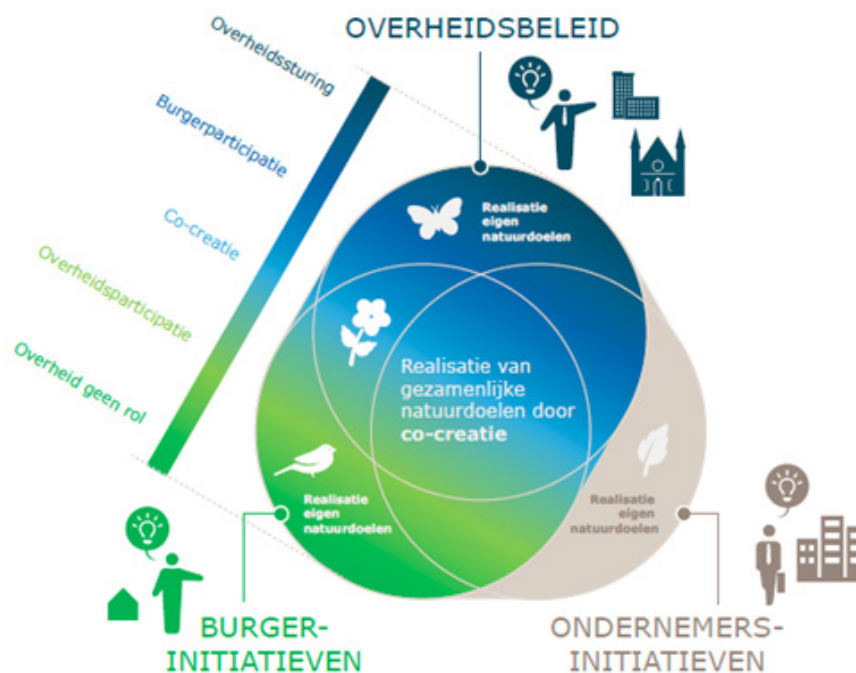
Een precieze definitie van maatschappelijke betrokkenheid is lastig te geven en waarschijnlijk ook niet nuttig, gezien de diversiteit aan praktijken. Die diversiteit kan het best niet op voorhand platgeslagen worden. Binnen de hierboven gegeven zal er vooral een pragmatische benadering gehanteerd worden, waarin maatschappelijke betrokkenheid datgene is dat in te selecteren casussen gehanteerd wordt. Wel zal hier wel op gereflecteerd worden bij de conclusies (hoofdstuk 8). Hierbij onderscheiden we drie typen perspectieven die gezamenlijk een beeld geven van de aspecten die spelen bij instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid. De perspectieven zijn:

1. Maatschappij en overheid
2. Maatschappelijke betrokkenheid, instrumenten en transities
3. Overheidssturing en instrumenten

2.2 Maatschappij en overheid: participeren in elkaars initiatieven

Salverda *et al.* (2014) hebben het speelveld voor burgerinitiatieven in het natuurdomein geschetst en geduid als 'meervoudige democratie' waarin overheid, burgers en ondernemers ieder hun eigen doelen hebben en men in elkaars initiatieven of beleid participeert. Wat hier vooral ook van geleerd kan worden voor maatschappelijke betrokkenheid in natuurbeleid is dat het niet voldoet om alleen uit te gaan van overheidsdoelen en maatschappelijke betrokkenheid vooral vanuit dat licht te bezien. Aan maatschappelijke betrokkenheid kan dus alleen recht gedaan worden als ieders doelen hierin beschouwd worden; of deze zich nu op natuur richten of op hele andere thema's die wel een uitwerking hebben op natuur.

Salverda *et al.* (2014) onderscheiden vijf vormen van samenspel tussen overheid en maatschappelijke actoren. Hoewel zij zich vooral richtten op burgerparticipatie gaven zij ook zelf al aan, dat dit denkkader ook toegepast kan worden op ondernemersinitiatieven. Wij zullen duiden op welke vorm van maatschappelijke betrokkenheid de instrumenten zijn gericht (zie figuur 2.1): *burger- of ondernemers-participatie* (maatschappelijke actoren doen mee met overheid in participatietrajecten of interactief beleid), *co-creatie* (overheid en maatschappelijke actoren werken samen) en *overheidsparticipatie* (d.w.z. overheid geeft ruimte aan of doet mee met maatschappelijke actoren); of *klassieke overheidssturing* (maatschappelijke betrokkenheid heeft de vorm van *inspraak*) en *overheid geen rol* (maatschappelijk initiatief zonder overheidsbetrokkenheid). Het beschouwen van instrumenten kan niet losgezien worden van dit samenspel tussen overheid en maatschappij. Een relatie van co-creatie stelt immers andere eisen aan het beleidsinstrumentarium dan overheidsparticipatie of burger- of ondernemersparticipatie.



Figuur 2.1 Vijf mogelijke rollen van de overheid bij realisatie van natuurdoelen door maatschappelijk initiatief (Bron: Salverda *et al.* 2014)

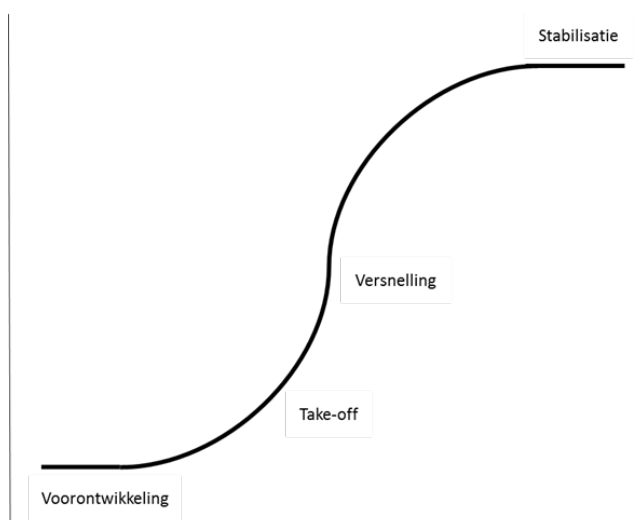
Het onderhavige onderzoek richt zich op situaties van co-creatie en op situaties waarin overheid, burgerinitiatief (of ondernemersinitiatief) dominant zijn, maar de ander wel een rol speelt: overheids-participatie en burgerparticipatie (of ondernemersparticipatie). De pure overheidssturing en pure burger(ondernemer)initiatief blijven buiten beeld. Het gaat in dit onderzoek immers om maatschappelijke betrokkenheid rondom publieke doelen en om de instrumenten die de rijksoverheid hier op inzet.

2.3 Maatschappelijke betrokkenheid, instrumenten en transitie

De toegenomen aandacht bij overheden voor burger- en ondernemersinitiatieven kan ook in het licht van een *transitie* gezien worden: van een natuurexclusieve naar een natuurinclusieve samenleving en van een natuurbeleid dat vooral door de overheid werd gevoerd, naar een natuurbeleid dat markt en samenleving zich hebben toegeëigend. In transitiepublicaties is vaak veel aandacht voor innovaties en experimenten; voor de nichefase. Een transitie kan zich pas echt voltrekken wanneer het tot veranderingen op het zogenaamde regimenniveau leidt, waarbij dominante structuren, culturen en praktijken veranderen. Pas dan zal er op de schaal van Nederland daadwerkelijk sprake kunnen zijn van impact op natuur. En andersom: als een transitie zich nog niet in de opschalingsfase bevindt, dan is het niet gepast om enkel vanuit impact te kijken. Men is dan vooral bezig met de fundamenten te leggen en met het opbouwen van vaardigheden en sociaal kapitaal. Wel kan dan bekeken worden in hoeverre natuur onderdeel uitmaakt van de betreffende nog in ontwikkeling zijnde systeeminnovatie en of er op dit vlak activiteiten ontplooid worden.

Ook bij het beschrijven en duiden van instrumenten is dit transitieperspectief van belang. In de *niche-fase* past het om te sturen op experimenteerruimte, netwerkontwikkeling en kennis delen en zullen overheden niet vanzelfsprekend een leidende rol spelen. Het bieden van startup-subsidies kan dan wel een passend instrument zijn. Bij de fasen *take-off*, *opschalen*, of *stabiliseren* (o.a. Van den Bosch en Rotmans, 2008) zal de nadruk op andere instrumenten liggen, bijvoorbeeld op marktontwikkeling, regulering of het creëren van een level playing field. Bij opschalen gaat het vooral ook om institutionaliseren, waarbij het veelal ook om aanpassing van overheidsbeleid zal gaan, ten bate van de betreffende systeeminnovatie. Bij stabiliseren wordt de betrokkenheid van de overheid mogelijk ook kleiner en gaat het vooral om het bijdragen aan de continuïteit, zonder dat vernieuwing tegengehouden wordt.

Het is van belang om vast te stellen op welke transitiefase een instrument werking op zal hebben, om inzicht te kunnen bieden in de mate van verankering van maatschappelijke betrokkenheid die door de instrumenten wordt gestimuleerd.

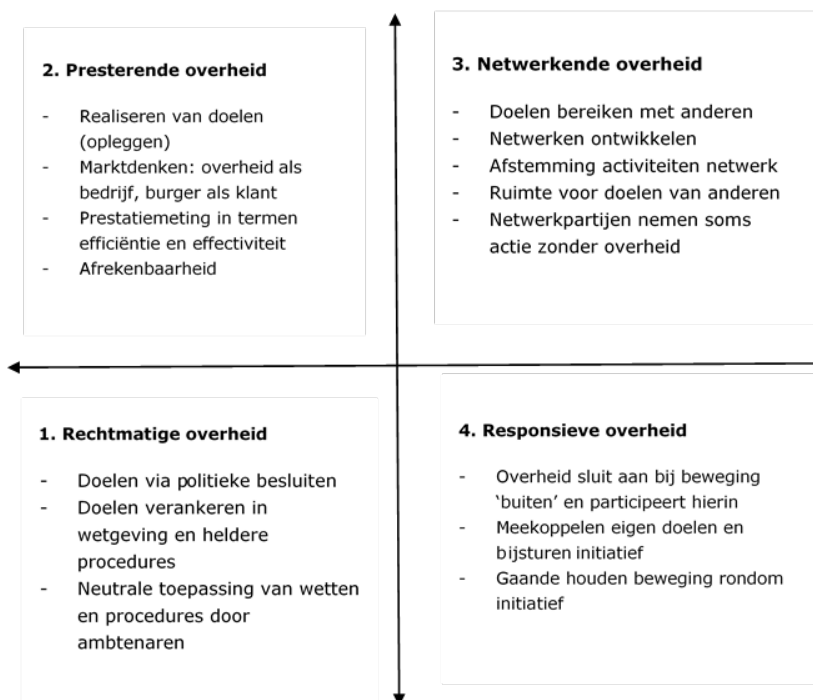


Figuur 2.2 De transitiecurve

2.4 Overheidssturing en instrumenten

Instrumenten kunnen niet zinnig beschouwd worden zonder inzicht te hebben in de bredere overheidssturing waar zij onderdeel van uitmaken. Van der Steen *et al* (2016) onderscheidt vier perspectieven op overheidssturing. Deze perspectieven geven beleidsinstrumenten een bepaalde 'lading' mee. Hetzelfde instrument (communicatie, subsidie, etc.) kan heel anders ingezet worden in het ene perspectief dan in het andere. Ook zijn er instrumenten die beter passen bij het ene perspectief dan bij het andere. Deze perspectieven zijn ook van belang voor hoe maatschappelijke betrokkenheid gezien wordt door overheidsactoren.

1. In het perspectief van de *rechtmatige overheid* (Public Administration) handelt de overheid vanuit legitimiteit en rechtmatigheid. Hierbinnen past het perspectief van klassiek beleidsontwerp waarbij de overheid het beleid ontwerpt (de politiek), vaststelt en uitvoert (door ambtenaren), waarbij de maatschappelijke betrokkenheid vooral het karakter heeft van inspraak. Dit perspectief zien we nog maar beperkt expliciet terug in het natuurbeleid, maar is impliciet nog aanwezig en de overheid wordt hier nog wel op aangesproken door andere overheden, bedrijven, wetenschap en maatschappelijke organisaties.
2. In het perspectief van de *presterende overheid* (new public management) gaat het om het meetbaar maken van gestelde doelen. Overheden sturen met outputnormen op efficiency van de uitvoering en van het resultaat. Resultaatmanagement uit zich in instrumentele verantwoordingsrelaties waarin resultaatmeting een centrale plaats inneemt. Hierbij worden indicatoren ontwikkeld om het resultaat te representeren. Het accent ligt niet op de procedure om de doelen te formuleren (zoals dat het geval is bij de rechtmatige overheid), maar op methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. Voorbeeld hiervan is sturen op hectares Natuurnetwerk. Een veel voorkomend instrument is uitbesteden, vanuit de veronderstelling dat de samenleving een taak efficiënter uit kan voeren dan de overheid.
3. De *netwerkende overheid* gaat ook om het bereiken van doelen, maar met behulp van inspanningen van andere partijen. De overheid werkt samen met andere partijen aan doelen. Partijen kunnen tot op zeker hoogte ook eigen doelen inbrengen en hebben invloed op het proces.
4. Ten slotte het vierde perspectief is die van *responsieve overheid*. Deze overheid gaat uit van de kracht van veerkracht en maatschappelijke energie van de samenleving. De overheid gaat niet primair uit van haar eigen doelen, maar sluit zich aan bij beweging die er al is. In dit perspectief is leren van speciaal belang. Dit speelt in alle vier de perspectieven, maar responsiviteit vergt reflexiviteit en zonder leren is reflexiviteit niet mogelijk.



Figuur 2.3 Manieren van sturen in de samenwerking met andere partijen (eigen bewerking van beschrijvingen Schulz *et al.* (2017))

Volgens van der Steen *et al* (2016) zijn de bovenstaande perspectieven gelijktijdig aan de orde, alleen ligt er altijd wel de nadruk op één van de perspectieven. Figuur 2.3 maakt ook inzichtelijk dat overheden hier niet altijd een bewuste keuze in kunnen maken; met name niet bij de netwerkende overheid en de responsieve overheid. Bovendien heeft de ontwikkeling van instrumenten, beleid en sturing ook emergente kenmerken en padafhankelijkheden (het ontstaat al doende en in interactie), zoals Pleijte *et al.* (2016) hebben laten zien voor natuurinclusiviteit in rijksprojecten. Daarnaast wordt het handelen van actoren (waaronder de overheid) ook sterk bepaald door context, ofwel 'situated agency' (Bevir, 2004).

Het sterke van deze typologie is dat er in de namen al de evaluatiecriteria besloten liggen: legitimiteit, prestaties, samenwerken en responsiviteit en veerkracht. Dit biedt houvast voor het evalueren van instrumenten gericht op maatschappelijke betrokkenheid. Als bijvoorbeeld de inzet van een instrument duidelijk kenmerken heeft van de presterende overheid, dan past het om in een evaluatie sterk te kijken naar prestaties en naar wat de overheid doet om die prestaties te leveren. Als andere perspectieven meespelen kunnen die ook beschouwd worden, maar de nadruk kan dan liggen pp prestaties. Als het vooral gaat om de responsieve overheid dan pas dit minder en is het eerder aan de orde om naar sociale veerkracht in de samenleving en de rol van de overheid hierbij te kijken.

3 Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid: inventarisatie en selectie

3.1 Inventarisatie instrumenten maatschappelijke betrokkenheid

Als eerste is in dit onderzoek in het voorjaar van 2017 geïnventariseerd welke instrumenten gebruikt zijn of worden om maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen te realiseren. Dit is gedaan op basis van een internetzoektocht en deels op basis van kennis van de betrokken onderzoekers. Op basis hiervan is een groslijst aan mogelijke instrumenten opgesteld, van die tabel is hier een samenvatting opgenomen. De volgorde is willekeurig. Voor meer informatie over deze instrumenten zie bijlage 2. Het is niet waarschijnlijk dat deze groslijst alle instrumenten bevat. Het betreft sowieso enkel instrumenten die op rijksniveau spelen. Er werd geen compleetheid nagestreefd, maar vooral een basis voor het selecteren van nader uit te werken instrumenten. De geselecteerde cases zijn gemarkeerd.

Tabel 3.1 Samenvattend overzicht van de groslijst aan instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid

Nr.	Instrument	Omschrijving	Actor
1.	Regeling indienen burgerinitiatief	De mogelijkheid om een burgerinitiatief in te dienen bij de volksvertegenwoordiging.	Tweede Kamer, provinciale Staten of gemeenteraad
2.	Code maatschappelijke participatie	Protocol over hoe overheid om kan gaan met participatie en burgerinitiatieven bij I&M- projecten.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (vanaf medio 2017 Infrastructuur en Waterstaat)
3.	Collectieven agrarisch natuurbeheer	Subsidiestelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer, waarbij collectieven (groepen van boeren) contracten sluiten met aan de ene kant de provincie en aan de andere kant individuele boeren.	Ministerie van Economische Zaken en Gedeputeerde Staten van de provincies
4.	Right to challenge -	Het recht om uit te dagen: een groep (georganiseerde) bewoners kan taken van gemeenten overnemen als zij denkt dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.	Gemeenten
5.	Burgerbegroting	Een besluitvormend proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over het verdelen van publieke geldbronnen.	Gemeenten
6.	Green Deals	Partijen maken afspraken op het gebied van duurzame economie en samenleving (thema's, o.a. water, klimaat, grondstoffen, biodiversiteit). De rijksoverheid is een van de deelnemers aan de Green Deals.	Rijksoverheid: ministeries van Economische Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken.

Nr.	Instrument	Omschrijving	Actor
7.	Programma Natuurlijk Kapitaal	Programma om baten van biodiversiteit en ecosystemen uit te drukken in termen van natuurlijk kapitaal.	Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken
8.	Handhavingsconven anten Inspectie leefomgeving en transport	Ondernemingen krijgen eigen verantwoordelijkheid voor naleving van wetgeving, veiligheid en duurzaamheid door het maken van afspraken over naleving van wetgeving.	Inspectie Leefomgeving en Transport (van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu).
9.	Habitatbanking	Een handelssysteem voor natuur: grondeigenaren ontwikkelen natuur en creëren daarmee 'habitatrechten'. Die kunnen worden gekocht door partijen die hun negatieve invloed op natuur willen compenseren.	Provincies
10.	Groen en Doen programma (vouchers)	Stimulering van vrijwilligers in het groen door toekenning van een voucher.	Ministerie van Economische Zaken
11.	Revolverend Fonds van het Nationaal Groenfonds	Dit fonds versterkt leningen aan groene projecten, waarmee de aankoop, ontwikkeling of herstel van natuurprojecten kan worden gefinancierd.	Nationaal Groenfonds en ministeries van EZ, LNV , en Infrastructuur en Milieu
12.	Versnellingsagenda Doe-Democratie	Ondersteuning van leer-en netwerkactiviteiten ter bevordering van de Doe-Democratie met financiële middelen.	Ministerie van Binnenlandse Zaken
13.	Empowering people	Leerprogramma voor ambtenaren op het gebied van de Doe-Democratie. Instrument binnen de Versnellingsagenda Doe-Democratie.	Greenwish /Ministerie van Binnenlandse Zaken
15.	Krachttoer	Een eendaags evenement, gericht op ontmoeting tussen burgers en gemeenten. Instrument binnen de Versnellingsagenda Doe-Democratie.	VNG, gemeenten
14.	Duurzaam Doen	Ondersteuning van duurzame initiatieven en kennisuitwisseling met betrekking tot duurzaam handelen.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Milieu Centraal & Natuur & Milieu
16.	Netwerk Democratie	Een stichting die advies geeft aan het Ministerie van BZK over innovatieve maatschappelijke ontwikkelingen en technieken op het terrein van burgerschap.	Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken
17.	Democratic Challenge	Een driejarig programma dat experimenten gericht op vernieuwing van de lokale democratie ondersteunt.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en VNG
18.	Natuurkaravaan	Een reeks gesprekken over de toekomst van de natuur, met stakeholder in de regio, als voorbereiding op de totstandkoming van de Rijksnatuurvisie.	Ministerie van Economische Zaken
19.	Groene tafels	Bijeenkomsten met stakeholders en overheden om de synergie tussen natuur en andere sectoren inzichtelijk te maken en daar gezamenlijke afspraken over te maken.	Ministerie van Economische Zaken

3.2 Criteria voor caseselectie

Uit de groslijst zijn vier instrumenten geselecteerd. De volgende criteria zijn hierbij gehanteerd:

1. De instrumenten hebben het in zich om inzicht te verschaffen over spanningen tussen verschillende treden op de participatieladder en met name voor overheidsparticipatie, co-creatie en burgerparticipatie. De andere twee vallen eigenlijk buiten de scope van het onderzoek.
2. De instrumenten zijn relevant voor de spanningsvelden tussen de vier door Van der Steen onderscheiden perspectieven op sturen (rechtmatige overheid, presterende overheid, netwerkende overheid en responsieve overheid).
3. De instrumenten maken onderdeel uit van een bredere aanpak en zijn geen geïsoleerde voorbeelden. Hiervoor is gekozen omdat het niet zo veel zin heeft om naar instrumenten op zichzelf te kijken, zonder dat je de 'lading' meeneemt die ze vanuit politiek of beleid meekrijgen (achtergronden, context logica). Instrumenten maken onderdeel uit van bredere sturingspraktijken en die moeten dan ook bij de analyse betrokken worden.
4. Instrumenten zijn afkomstig uit verschillende ministeries.
5. Instrumenten moeten betrokkenheid kennen van het Rijk en van betekenis zijn voor het Rijk.
6. Er moet informatie te vinden zijn over de instrumenten.
7. Relevantie voor Balans van de Leefomgeving.

3.3 Selectie casussen

Op basis van de bij paragraaf 3.2 genoemde criteria zijn de volgende instrumenten geselecteerd:

- Green Deals. In Green Deals maken partijen samen afspraken die ze vastleggen op het gebied van duurzame economie en samenleving. Hier zitten ook deals in op het gebied van biodiversiteit. Sinds 20011 zijn er al meer dan 200 gesloten. Belangrijk instrument van EZ (wat ze ook richting EU verkocht hebben). We hebben het idee dat we hier niet omheen kunnen. Bovendien biedt het mogelijkheden om te reflecteren op de treden overheidsparticipatie, co-creatie en burger/ ondernemer-participatie. Qua sturingsperspectief zit het vooral bij presterende overheid, netwerkende overheid en responsieve overheid.
- Revolverend fonds Groenfonds. Dit fonds verstrekt leningen aan groene-/ natuurprojecten. Interessant omdat EZ dit op afstand gezet heeft bij een fonds dat kan ondernemen met het geld en een voorbeeld van de presterende overheid. Het lijkt vooral overheidsparticipatie in maatschappelijk initiatief te zijn, maar het kan ook een manier zijn om als overheid in te spelen op maatschappelijk initiatief. In die zin is het ook relevant voor de netwerkende en responsieve overheid.
- Versnellingsagenda Doe-Democratie. Programma van BZK. De achtergrond hierbij is dat het ministerie van Binnenlandse zaken constateert dat steeds vaker burgers en sociale ondernemers zelf actief zijn in het publieke domein, bijvoorbeeld in de rollen van co-bestuurder en co-producent van publieke waarde. Zij vinden dit een positieve ontwikkeling en willen het aansluitingsvermogen van overheden vergroten door initiatiefnemers meer positie te geven. Voorbeelden van activiteiten zijn: (extra) aandacht aan burgerschap en sociaal ondernemerschap in het onderwijs, ondersteuning vrijwilligers en initiatiefnemers, het aanpassen van regelstelsels en (verkennen van) nieuwe financieringswijzen, buurtrechten, wijkonderneming en maatschappelijk aanbesteden, het vergroten van het leervermogen van het decentraal bestuur met leerkringen, experimenten, casusondersteuning en landelijke helpdesk voor gemeenten, het bevorderen van (internationale) kennisontwikkeling en -deling (onder meer door kennismakelaar en internationale inspiratie-conferentie), het invoeren van de beleidstoets vitale samenleving, het responsief maken van de overheid, via inspraak- en procesmanagement, regeldrukbeheersing, risicoacceptatie, prettig contact met de overheid en open overheid.

Binnen de versnellingsagenda hebben verschillende instrumenten een plaats die ook in de groslijst opgenomen zijn: (13) Empowering People (Greenwish), (16) Netwerk Democratie en (17) Democratic Challenge. De eerste is de subsidiëring van het leerprogramma van Greenwish (gericht op ambtenaren). De tweede is vooral gericht op agenderen van ontwikkelingen en technieken op het gebied van burgerschap (gericht op gemeenten). De derde is een experimenteerprogramma op gemeentelijk niveau. De versnellingsagenda Doe-Democratie gaat over overheidsparticipatie en burger/ondernemer participatie. Voor sturing gaat het vooral over de netwerkende en responsieve overheid.

- Code maatschappelijke participatie. Dit instrument gaat over hoe het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) om gaat met burgerparticipatie in MIRT-projecten. De hier ontwikkelde aanpak is een van de ingrediënten in de Omgevingswet en is daarmee ook van belang voor natuurbeleid. Voor LNV is het waarschijnlijk interessant om kennis te nemen van hoe je met een dergelijk protocol als overheid (rechtmatige sturing) profijt kunt hebben en je kunt verhouden door initiatieven uit de maatschappij (responsieve overheid).

4 Green Deals

4.1 Achtergrond

In 2011 is met de Green Deal-aanpak begonnen. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte I werd het instrument geïntroduceerd. Met deze werkwijze wil de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven (www.greendeals.nl). Het doel van de Green Deals is het faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren (KWINK Groep, 2016). De gedachte is dat niet alleen de overheid hiermee gebaat is, maar dat ook ondernemingen met de uitwerking van hun duurzame ideeën kunnen profiteren door te groeien naar betere concurrentieposities en grotere exportkansen en dat de ontwikkelingen en innovaties die voortkomen uit de Green Deal-aanpak een belangrijke bijdrage leveren aan de groene economische groei (www.greendeals.nl/). Het kabinet ziet groene groei als een agenda waarvoor brede samenwerking noodzakelijk is (Kamerbrief 28 maart 2013). En verder: "het belangrijkste uitgangspunt van de Green Deal-aanpak is toch wel te zorgen voor spin-off; dat succesvolle deals anderen in de samenleving inspireren tot brede navolging. Dat de drijvende kracht achter deze omslag de samenleving zelf wordt. Alleen op deze manier krijgen we een sterke economie voor onze toekomstige generaties, kunnen we de milieudruk verminderen en werken aan een uitgebalanceerde natuur en leefomgeving" (www.greendeals.nl).

De gedachte is ook dat met Green Deals de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie worden teruggedrongen (Kamerbrief 28 maart 2013). Alleen voor duurzame energie is dit gekwantificeerd, maar ook bij de andere thema's wordt impact nagestreefd. In eerste instantie richtte de aanpak zich alleen op energie, maar het heeft zich breder ontwikkeld, zodat nu alle groene groei thema's (zie figuur 4.1) en biodiversiteit hieronder vallen. Respondenten gaven aan dat de Green Deals op het thema biodiversiteit niet uitsluitend gezien moeten worden als instrument om biodiversiteit te realiseren. De insteek van de biodiversiteitsdeals is wel om voordeel te bereiken op het gebied van natuur en biodiversiteit, maar de mate waarin en de manier waarop verschilt per deal. Het gaat primair om de maatschappelijke dynamiek te ondersteunen. En in een deel van de Green Deals leidt dit ook tot biodiversiteitswinst, maar dat is niet altijd het enige doel in de biodiversiteitsdeals.



Figuur 4.1 Verdeling Green Deals over thema's; stand medio 2016

Bij de start in 2011 richtte de aanpak zich alleen op het thema energie, dit is de jaren daarna verbreed met alle Groene Groei-thema's plus biodiversiteit. Oktober 2017 waren er 218 Green Deals afgesloten met in totaal meer dan 1600 deelnemende partijen. (RVO.nl, 2017) De Green Deals dragen bij aan de thema's bouw, voedsel, energie, mobiliteit, biodiversiteit, biobased economy, grondstoffen, klimaat en water, waarbij de meeste Green Deals zich richten op meerdere thema's tegelijk. In figuur

4.1 is te zien hoe de onderlinge verdeling was medio 2016. Dit was de meest recente (beschikbare) versie van deze afbeelding tijdens het onderzoek. Opvallend is de relatief grote omvang van het thema energie. Andere grote thema's zijn circulaire economie en biobased economy. Biodiversiteit was een relatief klein thema, maar niet de kleinste; klimaat en water waren nog kleiner.

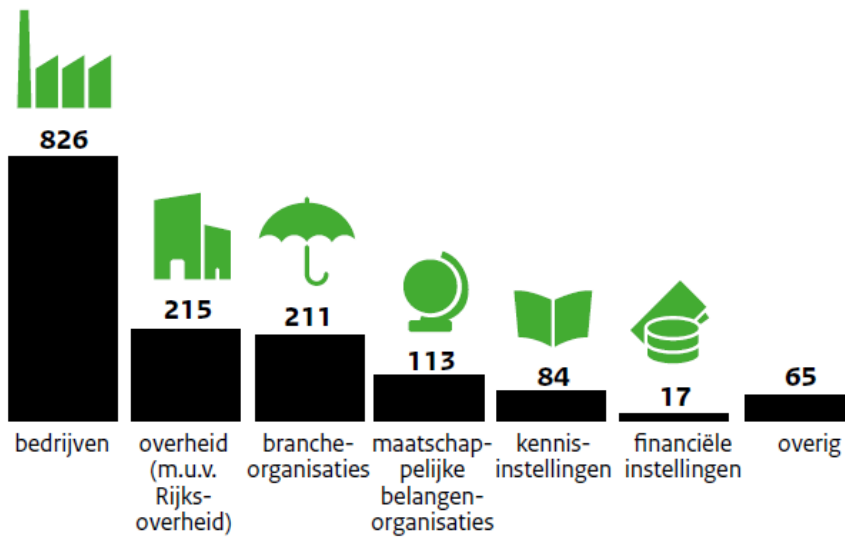
Het thema biodiversiteit is het meest relevant voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Sinds 2011 zijn er 41 Green Deals geweest die onder dit thema vallen. Het betreft een divers palet aan onderwerpen (zie tekstkader 4.1). Voor meer informatie over Green Deals verwijzen wij naar de themapagina biodiversiteit op de website van green deals (www.greendeals.nl/themas/biodiversiteit). Er zijn ook andere thema's wel individuele deals die relevant zijn voor natuur en biodiversiteit, zoals greendeal GD213: Natuurinclusief Grondgebruik (Herenboeren). Deze deal valt onder het thema voedsel en gaat over natuurinclusieve landbouw.

Tekstkader 4.1 Green Deals biodiversiteit

1.	GD001	Groene Groei
2.	GD009	De Kruideniergroep, CoP 'Bedrijven en Biodiversiteit'
3.	GD037	Natuurlijk Kapitaal
4.	GD046	Gemeente Amsterdam
5.	GD049	DE-on
6.	GD065	Biodiversiteit en Economie
7.	GD066	Tijdelijke Natuur
8.	GD068	Veenvervanging
9.	GD069	Vogelwerende Teelt Olifantsgras
10.	GD070	Biomimicry
11.	GD071	Biodiversiteit+ label
12.	GD072	Producerend Landschap
13.	GD073	Samen Ondernemen in Landbouw en Natuur
14.	GD074	Biodiversiteit Oosterschelde
15.	GD075	Het Landgoedbedrijf
16.	GD083	Nationale Federatie Stadsgerichte Landbouw i.o.
17.	GD101	Biomassavergister Winterswijk
18.	GD102	Blauwzaam Lint
19.	GD103	Land van Bezinning Noord-Holland
20.	GD104	Land van Bezinning Zuid-Holland
21.	GD105	Uitbreiding Camping Zeeburg
22.	GD106	Icoonproject Recreatie in de Uiterwaarden Midden-Nederland
23.	GD107	Icoonproject Recreatiegebieden en Natuur Veluwe
24.	GD108	Duurzaamheid Doorgrond
25.	GD128	Landgoed De Logt
26.	GD138	Icoonproject Landgoed Schöndeln
27.	GD139	Het Pad
28.	GD140	Groene Gevangenis Veenhuizen
29.	GD148	Levende Duurzame Buitenruimtes
30.	GD150	Bevorderen Duurzaam Bosbeheer
31.	GD161	Samenwerken aan transparantie van natuurlijk en sociaal kapitaal
32.	GD167	Groene Daken
33.	GD171	Visserij voor een Schone Zee
34.	GD172	Schone Stranden
35.	GD175	Duurzaam Toerisme
36.	GD176	Beter in het groen
37.	GD182	Landschapspark Bergsche Heide
38.	GD190	Nederland op Weg naar Duurzame Zorg
39.	GD193	1.000 hectare nieuwe stedelijke natuur
40.	GD196	Infranatuur
41.	GD200	Groene Daken fase 2

Invulling van maatschappelijke betrokkenheid

Maatschappelijk initiatief wordt in de Green Deal aanpak ingevuld als "dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren" (KWINK Groep, 2016). De samenleving bestaat in deze afbakening vooral uit bedrijven, brancheorganisatie en decentrale overheden (zie figuur 4.2). Veruit de grootste groep is die van bedrijven. Burgerinitiatieven worden niet onderscheiden als groep, maar Maatschappelijke belangenorganisaties zijn de vierde groep in grootte.



Figuur 4.2 Actoren in Green Deals; stand medio 2016 (Bron Ministeries van EZ & I&M, 2017)

Een andere manier om te bepalen hoe binnen de Green Deal Aanpak maatschappelijke betrokkenheid geoperationaliseerd is, is om te kijken naar de afwegingspunten die geformuleerd zijn door het Rijk om te kunnen afwegen of een initiatief in aanmerking kan komen voor een Green Deal. Als een initiatief tot een Green Deal hieraan voldoet, betreft het een relevante vorm van maatschappelijke betrokkenheid. In tekstkader 4.2. worden de afwegingspunten op een rij gezet. Belangrijke aspecten zijn de helderheid van de doelstellingen, de impact op groene groei, de uitvoerbaarheid van het plan, het inspirerend gehalte, het commitment van de betrokken partijen en de termijn waarop resultaten optreden. Bovendien moet er sprake zijn van belemmeringen waar de Rijksoverheid iets voor kan betekenen.

Tekstkader 4.2 Afwegingspunten totstandkoming Green Deals

1. Het plan heeft een heldere doelstelling voor verduurzaming. Bijvoorbeeld op het gebied van grondstoffen, biodiversiteit, water, mobiliteit, energie, klimaat, voedsel, bouw en biobased economy.
2. Het plan zorgt aantoonbaar voor duurzame, economische groei ('groene groei').
3. Het plan is rendabel of zal dat aantoonbaar in de toekomst moeten zijn.
4. Het plan is inspirerend. Andere sectoren of regio's kunnen het initiatief eenvoudig navolgen.
5. Het plan ondervindt belemmeringen bij de realisatie. En de Rijksoverheid kan een rol spelen door deze belemmeringen weg te nemen.
6. Het plan heeft snel resultaat. Bij voorkeur binnen drie jaar.
7. Het plan heeft een aantoonbare, toegevoegde waarde ten opzichte van eerdere, vergelijkbare deals.
8. De indiener speelt zelf een actieve rol bij de uitvoering van het plan.
9. Het plan is technisch uitvoerbaar.

4.2 Wat doet het instrument?

De Green Deals-aanpak is een netwerkinstrument binnen het Groene Groeibeleid (Kamerbrief 29 juni 2016, no. 16089848). Juridisch gezien zijn Green Deals convenanten. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft de Green Deal-aanpak onderzocht en typeerde deze als een vorm van 'strategische netwerksturing' (NSOB, 2016). Green Deals bieden volgens de NSOB (2016) een werkvorm voor de vernetwerkte productie van publieke waarde. De NSOB (2016) heeft in haar

onderzoek naar Green Deals geconcludeerd dat Green Deals ongelijksoortige praktijken bevatten die volgens een gelijkvormige aanpak en werkvorm tot stand komen. Iedere deal bevat specifieke afspraken en wordt gesloten met verschillende partijen. Green Deals zijn volgens de NSOB (2016) een werkvorm voor systematisch maatwerk in het domein van duurzame ontwikkeling. Een gelijkvormige aanpak om ongelijksoortige oplossingen voor een variëteit aan problemen mogelijk te maken.

Green Deals worden afgesloten rondom concrete initiatieven voor groene groei waarin overheid en samenleving vanaf de start op interactieve wijze samenwerken mede om het beleid op maatschappelijke uitdagingen te helpen realiseren. De centrale gedachte is dat de Rijksoverheid initiatieven faciliteert en versnelt door het wegnemen van knelpunten. Knelpunten kunnen liggen op het vlak van wet- en regelgeving, ontbreken van marktprikkels, innovatie en netwerkvorming (Green Deals in Beeld, 2015). Daarnaast kan het Rijk nieuwe markten creëren, benodigde informatie verstrekken en zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. Door heldere onderlinge afspraken kunnen deelnemers werken aan concrete resultaten, waarbij iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. In tekstkader 4.3 wordt in meer detail weer gegeven wat de overheidsbijdrage in Green Deals kan zijn.

Tekstkader 4.3 Typen overheidsbijdragen

(www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal):

1. *Wet- en regelgeving.* Wet- en regelgeving kunnen innovatie uitlokken, maar ook belemmerend werken voor groene innovaties en voor duurzaam handelen. In de Green Deals worden dergelijke belemmeringen geïdentificeerd, aangepakt en wordt er ruimte geboden aan experimenten. De acties zijn onder te verdelen in vier onderwerpen: 1) Procedures voor vergunningverlening, 2) Aanpassen van regels, 3) Ruimte bieden aan experimenten en 4) Informatie geven over processen en procedures.
2. *Marktprikkels.* Nieuwe producten en diensten concurreren met bestaande. De eerste producten hebben daarbij soms extra ondersteuning nodig. Bijvoorbeeld rond het aanpassen van infrastructuur, het stellen van nieuwe normen, standaarden en labels, enzovoort. In Green Deals wordt hieraan gewerkt door: 1) het uitproberen van nieuwe 'arrangementen/diensten', 2) het ontwikkelen van markttools die gericht zijn op aantonen van 'meerwaarde' zoals certificering, en 3) het versterken van de rol van overheden als leading customer.
3. *Innovatie.* In de Green Deals ontwikkelen ondernemers tientallen innovatieve businesscases, producten, verdienmodellen en diensten en passen zij deze samen met eerste klanten toe. Hierbij gaat het meestal niet om traditionele technische innovaties, maar vooral om het opzetten van bedrijvigheid samen met andere partijen, vaak uit andere domeinen of sectoren. Zo worden nieuwe verdienmodellen mogelijk.
4. *Netwerkvorming.* De Green Deals bevatten veel acties gericht op netwerkvorming. De nadruk ligt vooral op dealniveau, waarin partijen samenwerkingsverbanden opzetten om nieuwe producten en diensten uit te proberen. De overheid kan als onafhankelijke partij organisaties bij elkaar brengen en als dat nodig is trajecten op gang helpen. Op enkele onderwerpen is inmiddels een netwerk ontstaan dat de ervaringen bundelt en stappen naar opschaling zet (met nieuwe richtlijnen, processen, kwaliteitsnormen, etc.).

4.3 Hoe is het georganiseerd?

Bedrijven, maatschappelijke organisaties of decentrale overheden kunnen het hele jaar door een duurzaam initiatief aanmelden. Veelal gebeurt dat in contacten met betrokken beleidsonderdelen. Ook is er de mogelijkheid voor aanmelding via RVO.nl. Als het initiatief past in de uitgangspunten die de rijksoverheid hanteert voor een Green Deal (zie tekstkader 4.2) volgt er overleg tussen de initiatiefnemers en de Rijksoverheid. Na het bereiken van overeenstemming wordt de deal door alle deelnemende partijen ondertekend. Zowel in de voorbereidende- als de uitvoeringsfase is er binnen de Rijksoverheid een contactpersoon voor de betreffende deal. Dit is een medewerker van de directie op wiens terrein het voorstel tot een Green Deal zich met name richt. Een Green Deal kan relevant zijn voor meerdere directies of ministeries, maar meestal is er één trekker.

Naast de betrokkenen bij individuele directies is er vanuit het Rijk ook een coördinatieteam dat zicht heeft op de aanpak als geheel. De coördinatie van het interdepartementale programma is ondergebracht bij de directie Bedrijfsleven en Innovatie van het ministerie van Economische Zaken. Zij

hebben overzicht over de verschillende deals en zorgen ervoor dat er afstemming komt tussen de verschillende geledingen binnen het Rijk. Bovendien bereiden zij de communicatie richting politiek en publiek voor en zorgen voor de monitoring van het programma, dat uitgevoerd wordt door RVO.

Een andere orgaan in de Green Deal aanpak was de Green Deal Board. De belangrijkste taken van de Green Deal Board waren het uitdragen van de mogelijkheden die de Green Deal aanpak biedt en het uitdagen van partijen uit de samenleving om daar gebruik van te maken. Zo nodig deed de board aanbevelingen voor de aanpak en bij structurele knelpunten suggesties voor oplossingen. De leden van de board kwamen vooral uit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De rijksoverheid vormde geen onderdeel van de Board, maar was wel waarnemer. Dit gold ook voor VNO-NCW. Het secretariaat van de Board was belegd bij RVO. De zittingstermijn van de Green Deal Board liep af per 1 januari 2018.

Tekstkader 4.4 Twee recente voorbeelden van Green Deals binnen het thema biodiversiteit

1000 hectare Nieuwe stedelijke Natuur

Zes partijen sloegen in 2016 daarom de handen ineen om te zorgen dat Nederland over drie jaar 1.000 hectare stedelijke natuur rijker is: Regelink Ecologie & Landschap, NL Greenlabel, De Vlinderstichting, Branchevereniging VHG en de VNG. Ze sloten samen de Green Deal 1.000 Hectare Nieuwe Stedelijke Natuur. Vanuit het Rijk zijn het ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat) en het Ministerie van Economische Zaken (nu Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) betrokken bij de totstandkoming van deze Green Deal. Samen met gemeenten en bedrijven willen de ondertekende partijen sociale en economische waarde van natuurlijk groen op de agenda zetten. Dit gebeurt door totaal 1.000 hectare aan nieuwe stedelijke natuur die overal in Nederland wordt ontwikkeld, te bundelen. Zo wordt getoond hoe het nieuwe stedelijke groen te realiseren is om andere partijen daarmee te inspireren om ook hun groen meer natuurlijk te ontwikkelen en beheren. Vervolgens wil men hier ook in adviseren. In de Green Deal wordt ook een kennisnetwerk ontwikkeld en worden verbindingen gelegd met verschillende relevante opleidingen. Dit heeft bijvoorbeeld geresulteerd in een cursus die samen met onderwijsinstelling Van Hall – Larenstein gegeven wordt. Het Uiteindelijk doel is om de waarde van het stedelijke groen te vergroten voor inwoners en voor planten en dieren (biodiversiteit). En om het groen ook zo in te richten dat de stad beter is uitgerust voor het nieuwe klimaat – met meer regen, meer hitte (Bron: www.nieuwestedelijkenatuur.nl). De rol van het Rijk hierbij is het zorgen dat de inspanningen goed aansluiten bij het maatschappelijke uitvoeringsprogramma van de 'Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk Verder', dat best practices uit andere Green Deals worden ingebracht en het organiseren van bijeenkomsten waarin kennis delen en leren centraal staan.

Infranatuur

In de Green Deal infranatuur werken 23 partijen samen aan het verbinden van biodiversiteit aan infrastructuurontwikkeling. Hierin zit een bouwbedrijf als Heijmans, een energiebedrijf als Engie, TenneT, drinkwaterbedrijven, de Vlinderstichting, ingenieursbureaus, verschillende waterschappen, de gemeente Tilburg, enkele provincies, en de Rijksoverheid. Er zijn vier thema's; Aanbestedingen, Business cases, Omgevingsmanagement en Wet- en Regelgeving. Binnen de Green Deal is er een veelheid van concrete initiatieven die ook in de deal-tekst opgenomen zijn per partij. Het gaat dan bijvoorbeeld over de Gemeente Tilburg die de ecologisch waardevolle bermen binnen de gemeente in beeld brengt en beschermt of Heijmans die een concrete ambitie voor Natuurinclusief Bouwen voor 2020 stelt en deze vertaalt naar een beleid en een strategie met meetbare doelen. Concrete producten van de deal als geheel zijn onder andere een natuurpuntencalculator, flyer over bermbeheer, de Groene Kaart van TenneT met initiatieven van medewerkers, voorbeelden van projecten als de Hondsbosse Zeewering en een natuurinclusief ontwerp van de verbreding van de A12 (Bron: www.infranatuur.net). De Ministeries van I&M en EZ waren betrokken bij de totstandkoming van deze Green Deal. I&M verbond zich aan het actief delen van haar kennis op het vlak van ecologisch bermbeheer, natuurcompensatie, landschappelijke inpassing van infrastructuur, eco-engineering en het meekoppelen van natuur in infrastructurele projecten en aan het delen van de ervaringen van Rijkswaterstaat in het MeerJarenProgramma Ontsnippering (MJPO) voor het oplossen van bestaande knelpunten op het vlak van ontsnippering van natuur en biodiversiteit en het voorkomen van nieuwe knelpunten bij aanlegprojecten. Het ministerie van Economische Zaken (nu: LNV) onderzoekt of de ruimte die de nieuwe Wet Natuurbescherming gaat bieden, voldoende tegemoetkomt aan het realiseren deze Green Deal en brengt infrastructurele organisaties die invulling (gaan) geven aan biodiversiteit en/of gekoppeld kunnen worden aan infrastructurele projecten in contact met de Green Deal Infranatuur.

4.4 Hoe werkt het in de praktijk?

Het verschilt per thema (biodiversiteit, energie, etc.) en per Green Deal hoe de Green Deals vormgegeven worden (KWINK Groep, 2016; NSOB, 2016). In tekstkader 4.4 zijn twee deals uitgewerkt om een beeld te hebben van wat er kan gebeuren in Green Deals.

Er is een aantal overkoepelende zaken aan te geven over hoe het instrument in de praktijk werkt. De eerste ervaring uit de praktijk is dat de consortia van de Green Deals met de jaren groter geworden zijn. Waar er de eerste jaren veel deals afgesloten werden met soms slechts enkele en vaak met zes tot zeven partijen is het aantal deelnemende partijen per deal sterk gegroeid, waarbij 30 deelnemende partijen nu heel gewoon is geworden. Deze grotere consortia pakken het betreffende issue sectorbreed op, en nauwelijks nog rondom business-case van individuele bedrijven met een relatief beperkt aantal ondertekenaars, wat de eerste jaren nog wel voorkwam. De tweede ervaring uit de praktijk is dat de impact van de Green Deals groter lijkt te zijn als voor of na een Green Deal andere instrumenten worden ingezet door het Rijk, zoals subsidies of regulering (KWINK Groep, 2016). Voor het thema biodiversiteit (en ook voor grondstoffen en biobased economy) heeft het Rijk weinig alternatieve instrumenten beschikbaar om Groene Groei te stimuleren (KWINK Groep, 2016). Dat maakt het lastiger om de rol van het Rijk in de Green Deal vorm te geven en mede hierdoor is bij het thema biodiversiteit het aantal Green Deals gedaald.

De derde ervaring uit de praktijk is dat het sluiten van Green Deals een relatief complex en tijdsintensief traject is. Gezien de vele afgesloten Green Deals is het in de praktijk goed mogelijk gebleken om het instrument vorm te geven, maar het vergt wel een zorgvuldig afwegingsproces, waarbij er soms ook gekozen wordt om verzoeken aan de overheid op andere manieren op te pakken omdat het niet nodig is daar het Green Deal traject voor te doorlopen. Waar de eerste jaren ook geprobeerd werd om zo hoog mogelijke aantallen Green Deals af te sluiten, worden er sindsdien selectiever Green Deals afgesloten. Dit is ingegeven door de complexiteit van het instrument en om de kans te vergroten dat de Green Deals echt wat in gang zetten. Het aantal Green Deals is hierdoor afgenomen, waarbij er op de kwaliteit van de Green Deals en de consortia wordt gestuurd. Het voortraject is hier cruciaal in. Hierin wordt duidelijk wat de inbreng van de deelnemende partijen is en maakt het mogelijk dat er concrete afspraken gemaakt kunnen worden door heel precies te formuleren wie wat doet en wat er precies van het Rijk verwacht wordt. Ook wordt in dit voortraject de samenstelling van de Green Deal nader vormgegeven, zodat iedereen die bij de uitvoering van de Green Deal nodig is ook onderdeel uitmaakt van het consortium.

Ten slotte vertonen de Green Deals veel conformiteit ten opzichte van Rijksdoelen. Het is in principe mogelijk om Green Deals af te sluiten die hier niet 1:1 matchen, maar dit gebeurt in de praktijk weinig.

4.5 Wat levert het op?

Doordat Green Deals zich relatief vaak richten op sociale innovaties, zoals verdienmodellen of nieuwe samenwerkingen wordt het daarmee pas na langere tijd zichtbaar wat de concrete resultaten zijn; bijvoorbeeld in termen van biodiversiteit. Eerst moet immers het fundament gelegd worden, met de totstandbrenging van een netwerk, het verkennen van het betreffende issue en het ontwikkelen van de benodigde sociale innovaties. De uiteindelijke resultaten, bijvoorbeeld in termen van biodiversiteit, komen later en ook nadat de Green Deal al afgesloten is. Henkens *et al.* (2017) hebben dit in hun studie naar de potenties voor natuur van Green Deals geduid als dat sommige Green Deals zich primair richten op 'kwartier maken' en niet meteen op impact. Dat is ook een waardevol resultaat en vindt ook plaats in een deel van de Green Deals.

In de publicatie Biodiversiteit in beeld 2011-2015 wordt geconcludeerd voor het thema biodiversiteit binnen de Green Deal aanpakt: *"De directe bijdrage van Green Deals op het gebied van biodiversiteit bestaat vooral uit pilots met nieuwe businesscases en verdienmodellen. Biodiversiteit staat niet op zich, maar in verbinding met andere thema's. Het is een dwarsdoorsnijdend thema, dat vaak zelf ook*

een verbindende functie heeft.” Een issue is echter wel hoe aangetoond kan worden dat de uiteindelijk impact toe te schrijven is aan de betreffende Green Deal, omdat deze binnen een keten aan activiteiten en instrumenten ingezet wordt. Dat geldt voor alle Green Deals en in feite voor alle overheidsinstrumenten. De evaluatie van de Green Deal-aanpak van de KWINK Groep en de al genoemde rapportage van Henkens *et al.* (2017) bieden wel handvatten voor hoe de Green Deal-aanpak tot uiteindelijke impact leidt. De resultaten van de evaluatie van de KWINK Groep worden hieronder samengevat weergegeven in tekstkader 4.5. Belangrijke resultaten die hierin genoemd worden zijn de kleinere afstand tussen Rijk en samenleving, het effect op de werking van het instrument convenanten, de inspiratie om in duurzame initiatieven te participeren, de ontstane legitimiteit van overheidsbetrokkenheid en van het betreffende maatschappelijke initiatief, en de toegenomen samenwerking binnen de overheid.

Tekstkader 4.5 Conclusies evaluatie KWINK Groep (2016)

- Zonder de Green Deals zouden er minder vernieuwende initiatieven zijn gegenereerd die bijdragen aan duurzame en economische groei.
- 70% van veldpartijen en ambtelijke contactpersonen is positief over de toegevoegde waarde van de Green Deals voor de realisatie van hun initiatief.
- De Green Deals inspireren dealpartijen en andere partijen om in meer duurzame initiatieven te participeren.
- Navolging in Health Deals en City Deals en buiten Nederland in Innovation Deals.
- Convenanten als beleidsinstrument worden toegankelijker gemaakt en systematisch ingezet om bottom-up initiatieven te ondersteunen. Hierdoor heeft het Rijk en ook meer te bieden dan voorheen.
- Kleinere afstand tussen Rijk en initiatiefnemers in de samenleving.
- Door Green Deals voelen ambtelijke contactpersonen zich gelegitimeerd om via de Green Deals te werken aan oplossingen voor knelpunten waar veldpartijen tegenaan lopen.
- Green Deals leiden tot betere samenwerking binnen de overheid. Het instrument is gaande de weg ook verbeterd door een ondersteuningsstructuur (juridisch, formats, coördinatie, interdepartementaal overleg). De Green Deal aanpak blijkt een lerende aanpak te zijn.
- Sommige Green Deals leiden tot het wegnemen van structurele belemmeringen voor groene groei in andere Green Deals worden belangrijke processtappen gezet.
- Informatie over kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten van Green Deals is beperkt/ niet beschikbaar. De monitoring richt zich namelijk vooral op voortgang en categorisering.
- De toegevoegde waarde van de Green Deals voor veldpartijen bestaat met name uit de legitimiteit en bekendheid die het initiatief krijgt dankzij het Green Deal label en het hebben van een aanspreekpunt bij de overheid.

Henkens *et al.* (2017) hebben de potentiële bijdragen van de Green Deals in het thema biodiversiteit aan de natuurbeleidsdoelen onderzocht. In het persbericht bij deze studie wordt op hoofdlijnen geconcludeerd: *“Met Green Deals worden goede stappen gezet in het innovatieproces, veelal met de juiste partijen, en met concrete op natuur en biodiversiteit gerichte doelstellingen. Het zou goed zijn om de concrete gewenste effecten bij aanvang van een Green Deal scherper te doordenken, en ook om bij Green Deals die al in de praktijkfase zitten de daadwerkelijk bereikte effecten beter te monitoren. De effectiviteit van Green Deals kan nog verder worden vergroot wanneer de overheid gericht stuurt op aansluiting bij bepaalde (internationale) beleidsdoelen voor biodiversiteit en op de samenstelling van de Green-Dealpartijen.”* Henkens *et al.* (2017) trekken ook in meer detail conclusies die in tekstkader 4.6 beschreven worden (volgende pagina).

Tekstkader 4.6 Conclusies studie Henkens et al. (2016)

- Alle Green Deals Biodiversiteit sluiten aan op één of meerdere doelen van de Rijksnatuurvisie 2014. Voor twee derde van de Green Deals is behoud of ontwikkeling van natuur en biodiversiteit (direct of indirect) een hoofddoel. Ongeveer de helft van de Green Deals beoogt natuurontwikkeling en/of beheer. Ze sluiten daarmee aan op gemiddeld bijna vijf van de acht doelen uit de Rijksnatuurvisie. Ongeveer een vijfde van de Green Deals richt zich indirect op biodiversiteit (bijv. via certificering van producten). Deze sluiten aan op gemiddeld ruim twee doelen.
- Voor een derde van de Green Deals is biodiversiteit meer een neven-doel, omdat deze Green Deals zich richten op andere duurzaamheidsthema's zoals energie, afval of gezondheid. De potentiële effecten op natuur en biodiversiteit zijn bij deze Green Deals waarschijnlijk marginaal, ze grijpen namelijk niet aan op de drukfactoren voor natuur en biodiversiteit.
- De aansluiting op de beleidsdoelen van de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal oogt minder substantieel dan bij de Rijksnatuurvisie. Minder dan de helft van de Green Deals Biodiversiteit sluit aan op (doorgaans slechts één van) deze beleidsthema's. Deze geringere bijdrage komt deels doordat de Uitvoeringsagenda zich naast natuur en biodiversiteit ook richt op ecosysteemdiensten ten gunste van de samenleving en de economie. De Uitvoeringsagenda kent bovendien een sterk internationale focus, terwijl de GD-partijen vooral nationaal zijn georiënteerd. De (slechts) twee Green Deals die aansluiten op het beleidsthema Waarderen Natuurlijk Kapitaal fungeren als koepel en platform voor een groot aantal afzonderlijke activiteiten. De rijkheid van deze Green Deals komt in deze analyse minder goed tot uiting.
- Effect op biodiversiteit wordt niet gemonitord en is daarmee niet vast te stellen
- Veel Green Deals blijken een bijdrage te leveren aan meer hectares groen, maar niet per se aan meer biodiverse natuur.

5 Revolverend fonds Groenfonds

5.1 Achtergrond

Het revolverend fonds van het Groenfonds is ontstaan doordat Rijk en provincies tijdelijk gelden bij het Groenfonds onderbrachten en geen volledige aanspraak maakten op de rente die deze tegoeden opleverden. Deze renteopbrengsten hebben ervoor gezorgd dat het mogelijk werd een revolverend fonds in te richten. Het revolverend fonds is geïnspireerd door het al bestaande Restauratiefonds en heeft als doel om investeringen te bevorderen in natuur, water, landschap en openluchtrecreatie. Het gaat om investeringen die zonder deze lening niet tot stand zouden komen (Boonstra et al., 2014). Het revolverend fonds is uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst met Rijk en provincies, waarbij beide formeel een trekkingsrecht hebben op het vermogen in het fonds.

Het Revolverend fonds wordt door het Groenfonds aangewend om verschillende financieringsvormen aan te bieden aan private partijen. Volgens een respondent richten deze financieringen zich op een verbetering van kwantiteit en kwaliteit van de groene leefomgeving, met als aandachtsvelden:

- Natuur en landschap.
- Combinaties van economie en ecologie (natuurinclusieve landbouw, groene recreatie, groene delfstoffenwinning, natuurbegraven. etc.).
- Investerings in biobased economy (biomassa als grondstof) en circulaire economie die bijdragen aan verbetering van lucht, bodem- en waterkwaliteit.
- Duurzame energie, incl. energieopwekking met biomassa.
- Hergebruik reststromen uit natuur (afval omzetten in bruikbare grondstoffen).

(<https://www.nationaalgroenfonds.nl/financieringen/soorten-financieringen>)

5.2 Wat doet het instrument?

Het geld in het Revolverend Fonds wordt uitgekeerd in de vorm van leningen, die na de afloop van de looptijd weer terugvloeien in het fonds. Hierdoor blijft het beschikbare budget in principe tot in lengte van jaren inzetbaar. Zelf zegt het Groenfonds hierover: "*Met een Revolverend Fonds maakt eenmalig subsidiëren plaats voor duurzaam financieren*" (www.groenfonds.nl). Het Groenfonds verstrekt zowel financiering aan particulieren als aan overheden.

Voorwaarde voor het beschikbaar stellen van een lening uit het Revolverend fonds is dat de initiatiefnemer zelf (een deel) eigen vermogen inbrengt. Bovendien heeft het de voorkeur dat er sprake is van medefinanciering door andere financiers, al hanteert het Groenfonds hiervoor geen minimum. Naar eigen zeggen kan het Groenfonds 10% tot 100% van de investering financieren (www.groenfonds.nl).

De looptijd is in principe vier tot tien jaar, maar afhankelijk van de investering zijn andere looptijden mogelijk (www.groenfonds.nl). In de praktijk gaat het om leningen tussen de 0,1 - 4 miljoen euro. Volgens het Groenfonds ligt de omvang normaal gesproken tussen de 0,5 - 1,0 miljoen euro (www.groenfonds.nl). Lange looptijden zijn een probleem voor het fonds, want dan vloeit er te weinig geld terug om opnieuw te kunnen investeren. Het jaarverslag van het Groenfonds beschrijft dat het fonds in 2016 een omvang van ongeveer 60 miljoen euro had. Het Groenfonds voorspelt in 2017 het punt te bereiken dat al het beschikbare investeringsvermogen is aangewend, waardoor er geen extra maatschappelijke impact meer bereikt kan worden (Groenfonds, 2017). Een manier om dit probleem te ondervangen is het aantrekken van extra geld voor het fonds, of het doorverkopen van bundels vergelijkbare leningen aan reguliere banken, op het moment dat het grootste risico daaruit uit. Het vergroten van het aan te wenden vermogen in het fonds kan op drie manieren. De eenvoudigste manier is via een storting in het fonds door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

en provincies. Een tweede manier is het aantrekken van geld via andere financieringslijnen, zoals de Europese Investeringsbank, of bijvoorbeeld van Invest-NL, die binnenkort wordt opgericht. Een derde mogelijkheid is het onder overheidsgarantie aantrekken van geld van banken of private investeerders.

5.3 Hoe is het georganiseerd?

Het Groenfonds verstrekt (vanuit het Revolverend Fonds) leningen voor natuur- landschaps- en duurzaamheidsprojecten die vallen binnen de kaders die het Groenfonds heeft afgesproken met het ministerie van LNV en de provincies (Groenfonds, 2017).

Naast het verstrekken van deze leningen benadrukt het Groenfonds dat ze meer doen dan alleen het verstrekken van deze financiering. Ze leveren ook kennis aan partijen en bemiddelen in situaties waar initiatiefnemers hun financiering niet rond kunnen krijgen, bijvoorbeeld doordat ze een deel van hun gronden kortdurend pachten van overheden, waardoor banken niet willen financieren omdat het risico daarmee te groot is. In zo'n geval bemiddelt het Groenfonds met deze overheid over de pachtvoorwaarden, om de financiering zo uiteindelijk toch mogelijk te maken.

Een andere rol die het Groenfonds vervult is het inzetten van hun kennis bij het opzetten van financieringsconstructie, zoals een regionaal fonds, voor overheden – zoals provincies - en andere organisaties – zoals terreinbeherende organisaties. Het Groenfonds kan dit doen doordat het ervaring en kennis heeft opgebouwd in zowel het natuur- en landschapsdomein, als de financieringswereld, Daarnaast biedt het Groenfonds aan om de financiële uitvoering van constructies als een fonds, op zich te nemen. Hiermee wordt het voor partijen als provincies, maar ook landschap behorende organisaties, mogelijk om fondsen op te zetten, ook al hebben ze daar zelf niet de kennis en infrastructuur voor in huis.

Aan het eind van het jaar stuurt het Groenfonds het overzicht naar Rijk en provincies van de projecten die zijn gefinancierd. Daarnaast maakt het Groenfonds een werkprogramma, met de plannen voor het komend jaar. Dit werkprogramma wordt formeel door Rijk en provincies goedgekeurd. Hierin staat beschreven op wat voor onderwerpen het Groenfonds vooral wil investeren en hoe dat aansluit bij de beleidsdoelen van Rijk en provincies. Daarbij kijkt het Groenfonds naar opkomende ontwikkelingen in de samenleving en het geformuleerde beleid op het gebied van groen en duurzaamheid. Omgekeerd kunnen Rijk en provincie het Groenfonds ook verzoeken om extra aandacht te geven aan een bepaald type initiatieven. Zo heeft het ministerie van LNV in het verleden aan het Groenfonds gevraagd om te kijken wat er mogelijk is met de combinatie van biomassa en landschapsonderhoud. In dat kader is een project gefinancierd waar een aantal openbare voorzieningen voorzien wordt van warmte door een biomassacentrale, die gestookt wordt op hout dat afkomstig is van het onderhoud van houtwallen uit de omgeving.

5.4 Hoe werkt het in de praktijk?

De belangrijkste reden dat initiatiefnemers gebruik maken van de financieringsmogelijkheden van het Groenfonds is het niet rond kunnen krijgen van de financiering met reguliere banken. Hoewel voor de recente economische crisis ook de lagere rente een belangrijke reden was, speelt dit anno 2017 nauwelijks meer, omdat de rentes die het Groenfonds hanteert niet veel meer afwijken van die van reguliere banken. Belangrijker is dat het Groenfonds bereid is nieuwe ideeën te financieren, die door banken geweigerd worden omdat ze hiermee geen ervaring hebben en daarom het risico niet goed in kunnen schatten. Ook speelt mee dat, sinds de financiële crisis, de regelgeving voor banken is verdrievoudigd, met allerlei toezichts- en aangescherpte solvabiliteitseisen. Hierdoor hebben banken minder ruimte gekregen om meer risicovolle en vernieuwende projecten te financieren, volgens het Groenfonds. Voor banken zijn projecten pas interessant als ze een bepaalde omvang hebben en bewezen is dat het risico beperkt is. Projecten onder de 2,5 tot 5 miljoen euro zijn daarom voor banken niet interessant, als ze afwijken van het reguliere verstrekingsproces, omdat de te maken kosten dan te hoog en de risico's te groot zijn.

Het Groenfonds vult in de praktijk dus het gat tussen de vernieuwende ondernemer die iets heeft bedacht en de markt. Daarbij kan het Groenfonds ook de schakel zijn die nodig is om een financiering rond te krijgen. Zo wordt het Groenfonds steeds vaker door banken gevraagd om mee te doen in een project. Het gaat dan vaak om junior loans. Dit is financiering waar geen financiële zekerheden onderliggen, wat betekent dat er geen geld terugvloeit naar de financier als het mis gaat. Door juist die junior loans op zich te nemen, kunnen banken instappen met senior loans, waar wel financiële waarborgen, als grond en gebouwen onder liggen, zodat een financiering van een innovatief idee toch rond gemaakt kan worden.

Het Groenfonds geeft aan dat het niet alleen leningen verstrekt, maar ook een duidelijke rol speelt als organisatie tussen overheid, initiatiefnemers en financiële wereld in. Dat betekent dat ze kennis inzet om met partijen te overleggen over voorwaarden, om zo de kans op succes te vergroten. Daarmee stuurt het Groenfonds op initiatieven die vaak meerdere doelen rond natuur, landschap en duurzaamheid combineren en daarin vaak vernieuwend zijn. Zo speelt het Groenfonds een rol in de realisatie van vernieuwende concepten op deze thema's.

Het Groenfonds financiert op het gebied van natuur vooral projecten waarin het gaat om functiecombinaties van natuurinitiatieven met verdien capaciteit, waarin tevens natuur wordt aangelegd en beheerd. Het Groenfonds noemt dit natuurinclusief werken, waarbij je natuur niet realiseert met subsidie, maar het initiatief mogelijk maakt door een lening te verstrekken. Soms kloppen deze initiatiefnemers zelf aan bij het Groenfonds. Maar Groenfonds is ook zelf actief op zoek naar initiatiefnemers, bijvoorbeeld op netwerkbijeenkomsten. Het komt ook steeds vaker voor dat banken contact zoeken met het Groenfonds, met de vraag of ze kunnen bijdragen om financiering van complexe projecten rond te krijgen.

Het Groenfonds heeft weliswaar waar een sterke relatie met het ministerie van LNV, maar staat wel op afstand. Op dit moment stuurt LNV niet sterk op de agenda van het Groenfonds. Dit zou kunnen veranderen op het moment dat het huidige kabinet haar beleid meer heeft uitgewerkt, bijvoorbeeld voor een onderwerp als de transitie naar een meer natuurinclusieve landbouw, waar het Groenfonds een rol kan spelen.

5.5 Wat levert het op?

Initiatiefnemers met een idee rond 'natuurcombinaties' of aankoop van natuurgronden, die hun plannen niet kunnen realiseren doordat ze hun plan met reguliere financiering niet gedekt kunnen krijgen, kunnen via het Groenfonds hun project soms alsnog financieel rond krijgen. Dit levert concrete investeringen in projecten op en in een aantal gevallen ook fysiek aangelegde natuur.

Voorbeelden van natuur gerelateerde projecten die mede gefinancierd zijn vanuit het revolverend fonds zijn:

- **Groene Grens Veenendaal/Ede:** 25 hectare natuur als stedelijk uitloopgebied, voorgefinancierd door het Groenfonds (Boonstra *et al.*, 2014).
- **Naturubegraafplaats Heidepol:** Aankoop landgoed Heidepol om een naturubegraafplaats te realiseren, gefinancierd door een lening van €500.000,- van het Groenfonds (Boonstra *et al.*, 2014).
- **Pachtboerderij landgoed Eyckenstein:** natuurinclusieve landbouw, pachter die bij de uitoefening van zijn bedrijf rekening houdt met het beheer en behoud van de natuurkwaliteit van de omgeving (www.groenfonds.nl).
- **The Cranberry Company:** teelt van cranberry's in het Veenweidegebied, als motor voor natuurontwikkeling (www.groenfonds.nl).
- **Aankoop natuur Landschap Overijssel:** financiering van aankoop van natuurgronden (www.groenfonds.nl).
- **Groen ruilen:** Ruilen van gronden tussen TBO's, gefinancierd door het Groenfonds (www.groenfonds.nl).

6 Versnellingsagenda Doe-democratie

6.1 Achtergrond

Het kabinet Rutte II constateerde dat steeds vaker burgers en sociale ondernemers zelf actief zijn in het publieke domein (BZK, 2013). Het kabinet signaleert dat dit zich voordoet tegen de achtergrond van drie ontwikkelingen in de maatschappij:

- Een toegenomen mondigheid van burgers en organiserend vermogen van de samenleving;
- Een terugtrekkende verzorgingsstaat;
- Een gebrek aan sociale samenhang in de samenleving, wat de behoefte oproept aan samenwerking en vertrouwen (BZK, 2013, p. 14/15).

Deze ontwikkelingen leiden tot beweging in de verhouding overheid en samenleving. Een vraag bij de ontwikkelingen is op welke manier de overheid kan aansluiten bij én ruimte en verantwoordelijkheid geven aan de vitale samenleving. Het kabinet komt in 2013 met de kabinetsnota Doe-democratie, waarin de beleidsinzet wordt beschreven om deze 'doe -democratie' te bevorderen (BZK, 2013). Doe-Democratie wordt in de nota gedefinieerd als: "een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken" (Decisio, 2016). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK, 2013) plaatst de Doe-Democratie in een beweging van veranderende sturing, in navolging van nota's van de WRR en ROB. "Naast het stelsel van representatieve democratie (voor het nemen van gelegitimeerde besluiten) is een tweede domein van collectieve besluitvorming (zelfsturing in gemeenschappen en co-productie in netwerken) ontstaan" (p.12). De term Doe-democratie laat zien dat nieuwe verhoudingen tussen burgers en overheid implicaties hebben voor onze democratie. "Wat mensen in eigen kring tot stand brengen om maatschappelijke kwesties op te lossen, hoeft niet via de omweg van een volksvertegenwoordiging te geschieden. Dit noemen we de doe-democratie" (BZK, 2013, p.12). Het kabinet laat de definitie verder bewust open (Drift, 2015), om het onderwerp niet dicht te regelen, en ruimte te laten aan discussie over wat eenieder verstaat onder het begrip.

Het kabinet Rutte II stelde zich ten doel om de deelname van burgers aan maatschappelijke activiteiten te stimuleren (Decisio, 2016), en kiest daarbij voor een rol als responsieve en participerende overheid, vanuit de gedachte dat de Doe-Democratie een ontwikkeling is die bij burgers begint (Decisio, 2016, p. 1). Aanvullend op de nota wordt samen met andere partijen een Versnellingsagenda opgesteld. Het doel van de Versnellingsagenda is: (1) het in positie brengen van burgers en bedrijven, onder meer door het faciliteren van gemeenten en organisaties die zich hiermee bezighouden en (2) het vergroten van het aansluitingsvermogen van de overheid, onder meer door het wegnemen van belemmeringen in regelgeving.

6.2 Wat doet het instrument?

De Versnellingsagenda Doe-Democratie is een netwerkprogramma met financiële middelen, waarmee het ministerie van BZK activiteiten, experimenten, bijeenkomsten etc. subsidieert en ondersteunt op het vlak van de Doe-Democratie, in de periode 2012-2016. De inzet van BZK is 'kennis delen, partijen verbinden en experimenten stimuleren en faciliteren' (Decisio, 2016, p. 3). De middelen bedragen ongeveer € 4,9 miljoen. Tussen de jaren verschillen de uitgaven sterk. In totaal is in de jaren 2014 en 2016 minder uitgegeven dan in andere jaren; en in het eerste jaar waren de uitgaven aan subsidies hoger dan in andere jaren. Er zijn subsidies verleend aan allerlei activiteiten, zoals: leerprogramma's, experimenten, netwerkbijeenkomsten en onderzoek. Decisio (2016, p. 7) heeft in een evaluatie van de versnellingsagenda geanalyseerd waaraan het geld besteed is, onderverdeeld naar subsidies, bijeenkomsten en congressen, beleidsonderzoek, beleidsadvies, communicatieadvies en -middelen, website en overig. Hieronder beknopt het overzicht van Decisio (2016) van de activiteiten waarop BZK geld heeft ingezet (uit Decisio, 2016, p. 9 t/m 36):

"A. Congressen, bijeenkomsten en subsidies

- Border to cross. Een conferentie ten behoeve van kennisuitwisseling op het gebied van Doe-Democratie en burgerschap, van BZK met veertien partnerorganisaties. BZK droeg bij aan organisatie en financiering.
- Burgerconferentie. Een dag van gesprekken met deelnemers uit verschillende gemeenten. Deelnemers waren een doorsnede van inwoners uit negen gemeenten. BZK heeft opdracht gegeven en (mee)gefinancierd.
- Het programma Empowering People (Greenwish) leert rijks- (en gemeente)ambtenaren maatschappelijk initiatief te benutten bij rijksbeleid en rijksopgaven. De ervaringen worden uiteindelijk gebundeld in een verslag met leerpunten. Dit stelt BZK in staat deze kennis te verspreiden en vertalen naar landelijk beleid.
- Academie voor Knooppunten(Greenwish), is een programma voor 'knooppunten'/ intermediaire organisaties voor maatschappelijke initiatief in Nederland, 160 knooppunten hebben zich aangesloten. Kennis delen stond centraal. Het ministerie van Binnenlandse Zaken subsidieert.
- Krachttoer; een evenement van 1 dag op initiatief van VNG en BZK met als doel ondersteunen van gemeenten in hun zoektocht naar de Doe-Democratie. Het ministerie van BZK subsidieerde.
- Stichting Netwerk Democratie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een partnerschapovereenkomst met deze stichting, die BZK adviseert.
- Doe Open: een festival voor uitwisseling over een open overheid, met deelnemers van bestuurders, ambtenaren, maatschappelijke initiatieven. Het ministerie van BZK financiert.
- Democratic Challenge: een driejarig BZK/VNG-programma (2015-2017) gericht op vernieuwing van de lokale democratie. Democratic Challenge verzamelt, bundelt en ondersteunt experimenten voor vernieuwing van de lokale democratie (website Democratic Challenge). Het programmateam is per 1 januari 2016 ondergebracht bij de VNG.
- In actie met burgers (VNG). Dit is een programma voor o.a. ondersteuning van gemeenteraden en colleges in een nieuwe rol ten opzichte van actieve burgers. Gemeenten experimenteren met vormen van interactieve beleidsvorming en burgerinitiatieven. BZK subsidieert.
- G1000. Dit is een platform dat ontmoeting organiseert; er zijn burgertoppen georganiseerd waar burgers, werkgevers, ambtenaren, politici en vrijdenkers elkaar konden ontmoeten.
- Kracht in Nederland is een stichting die maatschappelijke initiatieven zichtbaar wil maken, verenigen en verbinden die werd gefinancierd uit de Doe-Democratie. Inmiddels is dit een onafhankelijke stichting.
- Ruim op die Regels is een experimentenprogramma geïnitieerd door BZK, dat speciaal is gericht op het ontdekken van knelpunten in regelgeving. Dit programma werd begeleid door Platform 31. Samen met maatschappelijke initiatieven en gemeenten werden knelpunten opgespoord met het doel deze ook gezamenlijk op te lossen.
- Maak de buurt (Agora). Dit is een serie sessies en werkconferenties met geselecteerde maatschappelijke initiatieven en verschillende gemeenten, met als onderwerp hoe initiatieven meer zeggenschap kunnen krijgen in het publieke domein. Deelnemers aan de conferenties waren o.a. wethouders, ambtenaren, initiatiefnemers en andere burgers.

B. Onderzoek en advies

- Onderzoek maatschappelijke meerwaarde: onderzoek met handvatten aan gemeenteambtenaren en initiatiefnemers om de dialoog met elkaar aan te gaan. BZK was opdrachtgever.
- Maatschappelijke bank: onderzoek om te kijken of slapende tegoeden in Nederland in te zetten zijn voor maatschappelijke doelen.
- Onderzoek naar aansprakelijkheid van maatschappelijke initiatieven in de openbare ruimte, met als aanleiding dat aansprakelijkheid een belemmering kan zijn voor maatschappelijk initiatief.
- Onderzoek over spanningen tussen de representatieve en Doe-Democratie.
- Onderzoek over de vraag of een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven nodig is.
- Onderzoek/ publicatie Doe-Democratie: niche, visie of hype. (DRIFT, 2014).

C. Communicatie

- O.a. Twitter, LinkedIn, publicaties, websites, e flits, blog etc."

(Overzicht ingekort uit Decisio, 2016).

6.3 Hoe is het georganiseerd?

Het ministerie van Binnenlandse Zaken werkt in een brede netwerkaanpak samen met lokale spelers en maatschappelijke partners, zoals Kracht in NL, VNG, Platform31. Gekozen is voor een netwerk-aanpak, omdat het Rijk minder direct betrokken is bij maatschappelijke initiatieven dan gemeenten en maatschappelijke organisaties, maar wel een systeemverantwoordelijkheid heeft. De aanname is dat door de energie van alle partijen te koppelen, veel meer kan worden bereikt dan wanneer het BZK alleen het voortouw neemt. Als systeemverantwoordelijke heeft het Rijk een taak om gemeenten en maatschappelijke organisaties in staat te stellen de Doe-Democratie te bevorderen. Omdat het ministerie van Binnenlandse Zaken wil aansluiten op de initiatieven van actieve burgers, wordt een rol als responsieve overheid als meest passend ervaren, waar de versnellingsagenda een voorbeeld van is. Daarom is voor een Versnellingsagenda gekozen, waarin BZK prikkelt, agendeert en faciliteert.

De voornaamste inzet van de middelen is aan subsidie en aan opdrachten. Binnen BZK houdt het 'versnellingssteam Doe-democratie' zich bezig met het programma. Het Doe-Democratieteam heeft een vaste bezetting van circa 5 fte (Decisio, 2016). Dit team houdt zich bezig met: 'het verbinden, ondersteunen en faciliteren van allerlei initiatieven'. (www.doedemocratie.net). Het ministerie van Binnenlandse Zaken probeert daarnaast 'waar nodig initiatieven te nemen en generieke belemmeringen weg te nemen' (p.50). BZK heeft dus zelf ook activiteiten geïnitieerd en georganiseerd, zoals congressen, onderzoek uitgezet en de website Doe-Democratie opgezet en beheerd. Naast het zelf uitzetten van activiteiten en het deelnemen aan activiteiten, is veel tijd van het Doe-Democratieteam besteed aan subsidiebeschikkingen en het begeleiden van onderzoek.

6.4 Hoe werkt het in de praktijk?

In de praktijk zijn met de Versnellingsagenda veel activiteiten georganiseerd en experimenten in gang gezet, waarin deelnemers met elkaar konden uitwisselen en van elkaar konden leren, onder andere via de vorming van leernetwerken en concrete programma's voor (gemeente en rijks-)ambtenaren om te leren omgaan met maatschappelijk initiatief (zie als voorbeeld het programma Empowering People van de organisatie Greenwish (dit programma ging in 2014 van start en is met 35.090 euro ondersteund; Decisio, 2016)). Ook zijn ontmoetingen tussen burgers en overheden, onder andere gemeenten, georganiseerd, bijvoorbeeld in jaarlijkse festivals lokale democratie (die worden georganiseerd onder het programma Democratic Challenge). "*Hier komen honderden mensen bijeen om van elkaar te leren*" (respondent). Ook een voorbeeld zijn de G1000 bijeenkomsten waarin burgers en gemeenten met elkaar in contact komen.

In het navolgende tekstkader wordt het voorbeeld Empowering uitgevoerd om te illustreren hoe de Versnellingsagenda Doe-Democratie in de praktijk werkt. Verderop in deze paragraaf wordt de Democratic Challenge als tweede voorbeeld uitgewerkt in net zo'n tekstkader.

Tekstkader Empowering People (Greenwish)

Bij gemeenten

Bij drie gemeenten heeft Greenwish in het kader van het programma Doe-Democratie trajecten ingezet voor gemeenteambtenaren om te experimenteren met het omgaan met maatschappelijke initiatieven. Deze drie hadden ieder een andere invalshoek. In de gemeente Zwolle zijn tien initiatieven gefaciliteerd en daar is een traject uit voort gekomen waarbij de kring van mensen die zich bezighield met maatschappelijk initiatief, vergroot. In de gemeente Leusden zijn individuele ambtenaren gecoacht, hoe om te gaan met individuele initiatieven, maar vooral: hoe kun je aan het begin van beleid al rekening houden met maatschappelijke initiatieven? In de gemeente Rijswijk zijn circa zes initiatieven uitgediept. Er waren ambtenaren aanwezig met interesse; daarnaast is een 'serious game' georganiseerd zodat de hele organisatie er kennis van kon nemen. Deze gemeenten zijn later ook weer uitgenodigd om hun ervaringen te vertellen bij andere bijeenkomsten die werden georganiseerd in het kader van de Doe-Democratie (bron: respondent).

Met Rijksambtenaren

Empowering people was een programma van Greenwish waarin (rijks)ambtenaren konden experimenteren met het faciliteren van (een) maatschappelijk initiatief, om hiervan te leren. "Empowering People biedt ambtenaren de gelegenheid om in een door Greenwish begeleid leertraject in de praktijk te ervaren hoe samenwerken met de samenleving eruit kan zien. Samen met Greenwish begeleid je in een periode van 4 tot 6 maanden een sociale onderneming of maatschappelijk initiatief met een hulpvraag op jouw beleidsterrein. Met Empowering People krijg je meer inzicht in wat de energieke samenleving vraagt van de overheid en doe je input op voor toekomstbestendig beleid" (www.greenwish.nl/empowering-people).

Met rijksambtenaren is een aantal groepen gevormd. Het traject bestond uit: "Een startbijeenkomst met theorie, de keuze uit een paar initiatieven, dan een paar initiatieven begeleiden, een intervisiebijeenkomst, dan verder begeleiden en dan een slotbijeenkomst" (bron: respondent). De financiering kwam uit verschillende bronnen. De medewerker van BZK werd gefinancierd uit het de Versnellingsagenda Doe-Democratie. Er deden ruim 70 initiatiefnemers en sociaal ondernemers en 150 ambtenaren mee, van onder andere de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Veiligheid en Justitie, Onderwijs en Cultuur en Welzijn en Sociale Zaken en de gemeenten Leusden en Zwolle.

Wat het in de praktijk betekent is dat mensen inzicht krijgen, ook inzicht in de belemmeringen om, zeker op rijksniveau, maatschappelijke initiatieven te verwelkomen in de eigen organisatie. "We hadden op een gegeven moment 11 voorbeelden van initiatieven waarvan we dachten, die kunnen een kans maken. Bijvoorbeeld iemand ontwikkelde voedseltasjes/ Foodybags, die in een restaurant kunnen worden meegegeven. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu organiseert nog weleens bijeenkomsten, dus we dachten, laten we kijken of we daar die tasjes kunnen introduceren. Dat kon niet. We hadden iemand die een technisch attribuut ontwikkelde voor cv-ketels zodat die minder verbruikt. Dat implementeren lukt niet. Er waren veel voorbeelden waarbij het niet lukte om het in huis in te praktijk te brengen. Dat waren echt goede initiatieven en welwillende ambtenaren, maar het had te maken met tradities, bijvoorbeeld de wet etenswaren, de voedselveiligheid, etc. Er was steeds iets waardoor het niet lukt".

Soms ook had het meer met ongeschreven regels te maken. Bijvoorbeeld een maatschappelijk initiatief had een biobased variant op polyester ontwikkeld. Gekeken werd wat de kansen waren om dit te benutten bij de Rijksrederij. De Rijksrederij ging er echter vanuit dat het beleid was om met een 'bewezen technologie' te werken, waardoor het moeilijk was om een maatschappelijk initiatief met een innovatieve technologie te benutten. In werkelijkheid was er niet zo'n beleid, het was meer een overtuiging die breed werd gedeeld, en die belemmerend werkte. "Over het geheel zijn lijntjes gelegd naar duurzame innovaties; hoe kun je meer met experimenten? Zo is er wel iets verschoven" (respondent). Ook was het traject van wezenlijk belang, volgens de respondent, om juist als rijksambtenaren signalen op te pikken en bekend te zijn met wat er in de samenleving gebeurt.

Een andere respondent bevestigt dat het vaak meer ongeschreven regels zijn die knellen dan wettelijke regelgeving. Met het uitgevoerde onderzoek 'Ruim op die regels', dat als intentie had juridische blokkades op te sporen zodat die belemmeringen met bijvoorbeeld een Experimentenwet konden worden opgeheven, werden weinig echte juridische blokkades gevonden. "De wet staat veel toe; maar de ruimte moet je opzoeken, interpreteren en gewoon doen" (respondent).

De Versnellingsagenda bracht in de praktijk wel vragen met zich mee, bijvoorbeeld ten aanzien van legitimiteit, representativiteit en gelijkheid (BZK, 2015, p. 3). In de praktijk blijken de burgers die bezig zijn met maatschappelijk initiatief (en dus deelnamen aan de georganiseerde bijeenkomsten) vaak de hoger opgeleide blanke, oudere Nederlander (Drift, 2015). Dus dat betekent dat met de Doe-Democratie maar een beperkte groep Nederlanders wordt bereikt. Drift (2015, p. 11) geeft aan dat tijdens de uitvoering van het programma ook de volgende vragen rezen, bijvoorbeeld, welk meedoen telt mee met de Doe-democratie: alleen onbetaalde diensten, of mag je er ook geld mee verdienen? Wat voor activiteiten tellen mee: alleen activiteiten in de openbare/publieke ruimte? Ten slotte: wat is het karakter van meedoen: is het verplicht of vrijblijvend? Mag iedereen meedoen 'naar vermogen', en wie bepaalt dan wat dat is?

De Versnellingsagenda werd gelanceerd omdat men een transitie signaleerde, waarbij de klassieke representatieve democratie wordt verrijkt met nieuwe directe, participatieve vormen van democratie (p.3). Maar dat bracht ook een uitdaging met zich mee: hoe deze participatieve vormen van democratie zich verhouden tot de klassieke representatieve democratie. Tegelijkertijd blijft de vraag hoe de Rijksoverheid, met name het ministerie van Binnenlandse Zaken, hierin moet functioneren. Hierop bestaan verschillende visies. De Versnellingsagenda houdt zich bezig met uitvoering van allerlei experimenten; juist dit 'doen' is volgens de respondenten een succespunt van het programma. De Versnellingsagenda bood de kans voor het ministerie om contact te houden met wat er speelt in de samenleving. Maar tussentijds ontstond een koerswijziging binnen BZK, dat wilde zich op een gegeven moment "*juist weer meer terugtrekken op beleid, zich niet meer zo met de uitvoering bezighouden*" (respondent). Dit had te maken met een veranderende visie op sturing in het algemeen bij BZK.

Gaandeweg ontstond binnen BZK meer een stroming waarin het ministerie als 'hoeder van de representatieve democratie' werd gezien, in plaats van actieve speler in het netwerk rondom de Doe-Democratie. Daarom is het programmateam Doe-Democratie opgeheven. Vanuit een meer top-down sturingsvisie werd het responsieve karakter van overheidshandelen als minder gepast ervaren ('je kunt je beter bezighouden met dingen die je wel direct zelf kunt beïnvloeden'). Ook werd het in het licht van de koerswijziging als knelpunt ervaren dat resultaten van een netwerkaanpak niet goed meetbaar te maken zijn (behalve in termen van output en outcome). Een respondent illustreert: "*Maak het meetbaar. Je moet subsidies ook koppelen aan inspanningen om te kijken hoe de ontvanger later zonder subsidie verder kan. Je moet ook kunnen meten, hoe ver staat het daarmee? En zijn meer burgers actief, en wie zijn dat dan?*" Tegenhanger is dat na het loslaten van de het Team Doe-Democratie, BZK minder in staat is om signalen uit de samenleving direct in huis op te vangen. Er is dus een tussentijdse verschuiving zichtbaar van de mate waarin het instrument passend wordt gevonden (niet zozeer dat het niet gewerkt heeft voor waar het voor bedoeld was).

Tekstkader Democratic Challenge

In april 2015 begon het programma Democratic Challenge, met een oproep aan experimenten om de lokale democratie te vernieuwen om zich te melden. Het is een driejarig BZK/VNG-programma. Het programmateam is per 1 januari 2016 ondergebracht bij de VNG. Iedereen met een betrokkenheid bij lokale democratie, zowel bestuurders, ambtenaren, als bewoners, met een concreet project kon meedoen. In 2015 en 2016 zijn in totaal rond de 140 experimenten aangemeld. In de twee jaar dat het programma loopt, zijn heel veel experimenten uitgevoerd, met een grote diversiteit. Van Zuylen en Van Leuven (2017) constateren dat slechts 10% van de experimenten blijkt te gaan om vernieuwing van de gemeenteraad; het overgrote deel gaat om nieuwe en meervoudige vormen van participatieve democratie. De experimenten houden zich niet strak aan de grenzen van gemeenten: ze bevinden zich op de schaal van regio's, gemeenten, dorpen en wijken. De opkomst van maatschappelijk initiatieven in het publieke domein betekent een uitdaging voor de gemeenten en gemeenteraden, om de representatieve met de participatieve democratie te verbinden.

Een voorbeeld van een experiment, is 'Huiskamergesprekken en burgertop in Leiden', waarbij de initiatiefnemers 100 huisbezoeken afleggen, die, via een serie groeps gesprekken en burgertop, zullen leiden tot een verzameling thema's in een agenda voor de stad. Hierbij wordt onder andere de verbinding gezocht tussen de participatieve en formele democratie. Een ander voorbeeld is 'De raad op pad', waarbij gemeenteraadsleden met een lege agenda bewoners opzoeken op georganiseerde bewonersavonden, waarbij inwoners zaken naar voren kunnen brengen die ze in de raad willen agenderen.

Een vervolg uitdaging voor de Democratic Challenge is om de lokale experimenten op te schalen naar een breder veranderproces van de lokale democratie. Een uitdaging die daarmee samenhangt is dat vernieuwing van de lokale democratie niet los gezien moet worden van andere veranderingen in de maatschappij, zoals veranderingen in de zorg, en de energie- en duurzaamheidsagenda, maar om deze te verbinden (Van Zuylen en Van Leuven, 2017).

De website democraticchallenge.nl geeft een overzicht van de experimenten. Wat levert het op?

Met de Versnellingsagenda Doe-Democratie is veel experimenteeruimte geboden aan bijvoorbeeld gemeenten en maatschappelijke initiatieven, en een grote hoeveelheid netwerk- en leergelegenheden daaromheen. Daarmee wordt essentieel sociaal kapitaal opgebouwd waarmee later resultaten geboekt kunnen worden. De Versnellingsagenda is, in transitieperspectief, waardevol in het breed verspreiden van het gedachtegoed en ervaringen met de Doe-Democratie. Voor de Versnellingsagenda als geheel is echter nauwelijks vast te stellen hoeveel maatschappelijke betrokkenheid het heeft opgeleverd.

Decisio (2016) biedt overzicht van de resultaten van de Versnellingsagenda. Het geeft inzicht in output resultaten (zoals de vele bijeenkomsten die zijn georganiseerd) en outcome resultaten (resultaten van georganiseerde bijeenkomsten, onderzoeken en experimenten). Meestal zijn die resultaten in elk geval "dat er bewustzijn is gecreëerd, mensen bij elkaar zijn gebracht" (p. 9). Het is vaak evident dat het ministerie van Binnenlandse Zaken daar een bijdrage aan heeft geleverd, maar lastiger is vast te stellen wat de precieze bijdrage van het ministerie aan de resultaten is geweest.

6.5 Wat levert het op?

De resultaten betreffen vooral output en outcome. Voorbeelden van outputresultaten (Decisio, 2016) zijn:

- Zeer veel georganiseerde activiteiten (bijvoorbeeld Krachttoer was een bus die door het land reed, die ongeveer 90 keer het land in is geweest);
- Veel deelnemers aan deze georganiseerde activiteiten (bijv. 800 deelnemers aan het Doe Open! Festival);
- De vorming van Leernetwerken (bijvoorbeeld 99 experimenten voor vernieuwing van de lokale democratie zijn aangesloten bij Democratic Challenge);
- De vorming van netwerken die ook na de Versnellingsagenda blijven bestaan (bijv. Greenwish Netwerk voor Knooppunten). Daarnaast (gedeelde) kennis naar aanleiding van de experimenten, bijeenkomsten en onderzoeken, zoals YouTube-filmpjes, publicaties met best practices (bijv. de uitkomst van het Leernetwerk Raadslid in de Doe-Democratie van Stichting Netwerk Democratie), voorbeelden van experimenten uit gemeenten (magazine op basis van het programma In actie met burgers); aanbevelingen over de verdere bevordering van overheidshandelen voor bevordering van maatschappelijk initiatief (Maak de buurt);
- Toolkits (resultaat programma Ruim op die regels) (Decisio, 2016).

Als het gaat om de doelen van de Versnellingsagenda:

- Het in positie brengen van burgers en bedrijven, onder meer door het faciliteren van gemeenten en organisaties die zich hiermee bezighouden; en
- Het vergroten van het aansluitingsvermogen van de overheid, onder meer door het wegnemen van belemmeringen (in regelgeving), kan op beide doelen (outcome en output) worden gesignaleerd, wellicht meer op het eerste punt.

De respondenten ervaren de output en outcome resultaten als veel en sterk, bijvoorbeeld te illustreren met de volgende opmerkingen: "het heeft een stortvloed aan experimenten opgeleverd". En dat leidt weer tot bewustwording en opschaling. "Van het kleine groepjes mensen dat ermee bezig was, zijn dat er nu veel meer". Het Versnellingsprogramma, met een veelheid aan experimenten en netwerk-activiteiten, is dus een geschikt instrument om het kleine groepje mensen dat er nu mee bezig is, op te schalen naar een veel grotere groep. Ook een andere respondent geeft aan dat participatie/ lokale democratie meer gemeengoed wordt, bijv. als je kijkt naar collegeprogramma's van gemeenten, waar het onderwerp overheidsparticipatie of participatieve democratie steeds vaker in staat. Het wordt dus meer gangbaar bij gemeenten om hier iets mee te doen. Respondenten benadrukken verder dat het positieve van dit programma was dat het ging om doen, met name in de vorm van een veelheid aan experimenten, en niet alleen om praten erover. Verder gaf het volgens een van de respondenten het ministerie van Binnenlandse Zaken een positie in dit speelveld, waarin een rol voor het Rijk niet direct evident is.

7 Code Maatschappelijke Participatie

7.1 Achtergrond

Het idee voor de Code Maatschappelijke Participatie is ontstaan tijdens het programma Sneller en Beter, voorloper van de huidige Omgevingswet. Hierin stond de vraag centraal: hoe kan de traagheid doorbroken worden waarmee in Nederland besluiten worden genomen over grote infrastructurele werken? (Elverding, 2008). De kern van het advies van de commissie Elverding was dat snellere besluitvorming valt of staat met investeringen in kwaliteit aan het begin van het proces om eerder tot een breed gedragen besluit te komen (Elverding, 2008). Om dit te bereiken introduceerde de commissie het begrip participatie. Dit leidde in 2009 tot de opstelling van de code publieksparticipatie (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). In deze code werd nog geen rekening gehouden met het feit dat burgers zelf ook met initiatieven konden komen in het proces. Omdat dit in de praktijk steeds vaker voorkwam, werd in 2015 een nieuwe versie van de code opgesteld en werd onder andere in de code toegevoegd dat maatschappelijke initiatieven met dezelfde zorg worden behandeld als overheidsinitiatieven (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b). De respondenten plaatsen deze verandering van de code ook in het licht van ontwikkelingen rondom wat zij 'het vak participatie' noemen. De oude code zat vooral aan de kant van de presterende en rechtmatige overheid, gezien vanuit het NSOB-model in het rapport 'Leren door Doen' (Van der Steen *et al*, 2014). In de nieuwe code is ook het gedachtegoed van een netwerken en faciliterende overheid verwerkt.

Het voormalige ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft samen met een aantal verschillende maatschappelijke organisaties de huidige Code Maatschappelijke Participatie opgesteld om te zorgen dat in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) zorgvuldig en transparant wordt omgegaan met burgerinitiatieven (zie bijlage 2). Het uitgangspunt is dat het bevoegd gezag ieder burgerinitiatief beoordeelt op kansrijkdom. Als die beoordeling positief uitvalt, zal het initiatief een plek krijgen in het reguliere planvormingsproces (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a).

Inmiddels is het principe van de code opgenomen in de herziening van het Omgevingsrecht. Binnen de nieuwe Omgevingswet heeft het onderwerp 'participatie' veel aandacht gekregen, vooral als manier om procedures sneller te laten verlopen. In de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet wordt participatie in één adem met andere factoren genoemd die projecten moeten versnellen:

Een vroegtijdige probleemanalyse, verkenning van oplossingsvarianten en milieueffectbeoordeling met vroegtijdige publieksparticipatie leidt tot besluitvorming met groter draagvlak en tot aanzienlijke tijd- en geldwinst. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014c)

Overheden en initiatiefnemers zijn vanuit de Omgevingswet verplicht om te motiveren hoe zij de participatie hebben vormgegeven, de zogenaamde 'motiveringsplicht'.

Ook in de toelichting op het ontwerp van de AMvB Omgevingsbesluit wordt gesproken over participatie als manier om de kans te verkleinen dat tegenkrachten uit de energieke samenleving het besluit vertragen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Hier gaat het niet direct over de code maatschappelijke participatie, maar om participatie in de gehele Omgevingswet.

Naar aanleiding van een Kamermotie is een deel van de code ook ingebracht in de wetstekst voor de Omgevingswet, als onderdeel van de procedure voor het projectbesluit (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015b). In artikel 5.4.5 is namelijk vastgelegd dat eenieder de gelegenheid krijgt mogelijke oplossingen voor de opgave in te brengen. In de Memorie van Toelichting staat dat het bevoegd gezag daarbij gebruik *kan* maken van de Code Maatschappelijke Participatie. Het projectbesluit is een procedure waarbij Rijk, provincie of waterschap bevoegd gezag is, bij de uitvoering van meer complexe projecten zoals de aanleg van wegen of waterkeringen.

7.2 Wat doet het instrument?

De code wordt toegepast in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Binnen dit programma investeert het Rijk in ruimtelijke projecten en programma's in Nederland, in samenwerking met decentrale overheden. Denk hierbij aan investeringen voor het wegennet, het spoorweg, water en energie. Rijk en regio bepalen samen de ruimtelijke opgaven voor het MIRT en werken deze uit in projecten en programma's. De code moet ervoor zorgen dat participatie in deze MIRT-trajecten vanaf het begin wordt meegenomen in het proces. Hiervoor zijn drie principes geformuleerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014b):

1. Inbreng vanuit de maatschappij wordt gedurende het gehele planproces meegenomen.
2. Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld.
3. Participatie is transparant.

De toepassing van deze drie principes bij de opzet en uitvoering van het MIRT-proces moet zorgen voor voldoende maatschappelijk draagvlak. Het creëren van dit draagvlak moet leiden tot een kortere doorlooptijd van MIRT-projecten en programma's, in vergelijking met een proces dat niet volgens de Code Maatschappelijke Participatie verloopt. In het laatste geval is bijvoorbeeld de kans aanwezig dat betrokken partijen tijdens dat proces de gang naar de rechter maken om invloed te krijgen op dat proces, wat tot grote vertragingen kan leiden.

Het eerste principe moet ervoor zorgen dat betrokkenen tijdig geïnformeerd zijn over het voorgenomen MIRT-project en zich zo kunnen informeren en hun standpunt kunnen bepalen. Het tweede principe is van recentere datum en opgenomen omdat het steeds vaker voorkomt dat burgers zelf met een alternatief plan komen in een MIRT-traject. Dit punt moet ervoor zorgen dat er tijd en budget is om een dergelijk plan net zo te behandelen als de formele varianten, zodat ook duidelijk wordt wat de consequenties van de verschillende varianten zijn. Het derde principe moet tenslotte waarborgen dat bestuurders transparant zijn over de afweging van belangen die gemaakt is en hoe dit uiteindelijk geleid heeft tot het maken van bepaalde keuzes.

7.3 Hoe is het georganiseerd?

De Code Maatschappelijke Participatie heeft op dit moment geen juridische status, maar is een gedragscode, waarvan Kabinet en Tweede Kamer vinden dat deze moet worden toegepast in MIRT-trajecten. Dat betekent dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor voorbereiding en uitvoering van MIRT-trajecten geacht wordt de principes uit de code in de praktijk toe te passen.

Naast de code heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ook een actieve manier om de participatie in het MIRT te vergroten, namelijk door het inzetten van de kennis en expertise van de Directie Participatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in MIRT-projecten en programma's. Deze directie heeft in de loop van de jaren instrumenten ontwikkeld die ingezet kunnen worden bij MIRT-projecten trajecten. Op verzoek kunnen ze een actieve rol spelen in het organiseren van de participatie in het MIRT-traject, maar projectleiders kunnen ook voor advies bij de directie terecht.

Deze directie omschrijft haar eigen dienstverlening richting overheden als volgt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014d):

- Stakeholderanalyse en/of krachtenveldanalyse inzetten.
- Bestuurders en ambtenaren voorzien van adviezen over hoe zij kunnen handelen als zij in aanraking komen met deze initiatieven, bijvoorbeeld het toepassen van de Code Maatschappelijke Participatie.
- Bestuurders en ambtenaren wijzen op initiatieven die als reactie (bijv. in een zienswijze) binnenkomen op plannen van de overheid.
- Ontmoeting tussen maatschappelijk initiatiefnemer en betrokken ambtenaren helpen organiseren.
- Tijdig betrekken van de energieke samenleving bij beleid- en besluitvorming.
- Evaluatie van participatietrajecten, ter lering voor de toekomst.
- Rol als mediator in MIRT-projecten.

7.4 Hoe werkt het in de praktijk?

Uit een evaluatie van de Code Maatschappelijke Participatie blijkt dat veel betrokkenen bij MIRT-projecten en programma's niet op de hoogte zijn van het bestaan van de code, maar wel handelen naar de geest van de code. Daarbij worden niet alle principes uit de code daadwerkelijk toegepast. De vraag is ook of dit moet, omdat elk MIRT-project of programma anders is en de code niet bedoeld is als blauwdruk (Schelven *et al.*, 2017). Zo bleek de projectgroep N33 Midden grotendeels te werken volgens de uitgangspunten van de code, zonder dat ze wisten van het bestaan ervan. Nu ze de code kennen willen ze deze opnemen in het beleid voor grote projecten in de provincie Groningen, omdat ze de uitgangspunten ondersteunen en deze nog niet in alle projecten worden toegepast.

De respondenten geven aan dat de rol van overheden in het MIRT de laatste jaren veranderd is, doordat betrokken burgers steeds vaker met een alternatief plan komen. Bij de start van 'Sneller en Beter' had het Rijk nog vooral een rol als 'rechtmatige overheid', met een hiërarchische sturing via het MIRT. Nu kiest het bevoegd gezag steeds vaker een rol als 'netwerkende overheid', volgens de indeling van Van der Steen *et al.* (2014). Vanaf circa 2010 is het MIRT vernieuwd en werd er, volgens de respondenten, meer samengewerkt met de regio en maatschappelijke partijen. Er werd breder gekeken naar opgaven en er werd maatwerk toegepast. Hiermee sluit het MIRT aan op de veranderingen in de samenleving (netwerkende overheid) en werd er creatiever omgegaan met de schaarse middelen als gevolg van bezuinigingen in het infrastructuurfonds en deltafonds. De respondenten benadrukken het belang van het toepassen van de principes uit de code, in deze netwerkende aanpak. Deze principes zorgen er volgens hen voor dat maatschappelijke partijen een stem krijgen in het proces en dat door hen ingebrachte alternatieven gelijk behandeld worden aan die van de overheid.

In het voorbeeld van de N33 Midden geeft een respondent aan dat hierbij de functie van een omgevingsmanager goed werkt om de belangen van de omgeving in te brengen. Deze omgevingsmanager stelt zich op ten dienste van het gebied en kan meekoppelkansen in het project inbrengen, ook als deze voor het project zelf misschien nadelig zijn, omdat ze de doorlooptijd verlengen of extra kosten met zich meebrengen. Dit is lastiger als de rol van omgevingsmanagement wordt onderbracht bij de projectleider zelf, omdat de belangen dus kunnen botsten. Dit is volgens een respondent nog wel vaak de praktijk, dus een combinatie van de rol van omgevingsmanagement en projectmanagement in één persoon. Bovendien geeft Rijkswaterstaat zelf in haar richtlijn voor Integraal Projectmanagement (IPM) ook aan dat deze rollen gecombineerd kunnen worden in één persoon (RWS, 2018).

Een voorbeeld is een MIRT-project bij de N35 tussen Nijverdal en Wierden. Daar heeft de Directie Participatie een aantal meedenkbijeenkomsten georganiseerd, waar mensen vroegtijdig informatie kregen over het project die zij nodig hadden om te participeren. Hierdoor werden de bewoners goed geïnformeerd, omdat ze vanaf het begin betrokken werden. Oorspronkelijk waren er twee varianten die onderzocht werden. Eén variant bleek tijdens het participatieproces niet meer haalbaar, waardoor er nog maar één variant overbleef. Hierop hebben de deelnemers aan de participatietafel met de kennis die ze hadden een bewonersalternatief geschreven. Dit initiatief is vervolgens door de Directie Participatie ingebracht bij de projectleider, die het doorgerekend heeft, waarna het als haalbaar naar voren kwam. Dit voorbeeld wordt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gezien als een voorbeeld van de faciliterende en netwerkende overheid, die haar belangen samen met andere stakeholders tot stand brengt en een initiatief vanuit de samenleving op een gelijke manier behandelt als een overheidsinitiatief.

Een ander voorbeeld is de verdubbeling van het aantal rijbanen van de rijksweg N33 tussen Zuidbroek en Appingedam. In het projectteam zit een omgevingsmanager die keukentafelgesprekken en bijeenkomsten heeft georganiseerd. Dit heeft geleid tot een alternatief tracé, dat is ingebracht door een werkgroep van bewoners. Met de technische kennis van de projectgroep zijn hier twee tracés van gemaakt en die zijn volwaardig meegenomen in het verdere proces. Uiteindelijk is dit tracé ook gekozen als de beste variant. Ook zijn door bewoners meekoppelkansen ingebracht, waaronder het maken van een ecologische verbindingzone langs een afwateringskanaal, waar door de verbreding een nieuwe brug moet komen. Ook Staatsbosbeheer heeft meegedacht over de manier waarop de verbreding zo min mogelijk effect kan hebben op de natuurwaarden in het gebied.

De respondenten noemen ook een voorbeeld van een MIRT-project waar de overheid een meer responsieve rol had, namelijk bij Strijp-S in Eindhoven. Daar kwam het initiatief om een weg versneld aan te leggen van het bedrijfsleven. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is actief bezig met het bewust bekijken van de rol die ze als overheid wil nemen bij de start van dit soort trajecten. Dat kan variëren van een opstelling als rechtmatige overheid, bijvoorbeeld als het gaat om de (water)veiligheid van een gebied en de inwoners. Dit is primair een verantwoordelijkheid van het Rijk. Tot een meer responsieve en samenwerkende opstelling, zoals in het geval van Strijp-S. In alle gevallen blijft gelden dat alleen de minister de uiteindelijke besluiten kan nemen, waardoor in elke MIRT-verkenning de overheid ook de rol van de rechtmatige overheid vervult.

Volgens de respondenten vallen de meest MIRT-projecten in het kwadrant van de netwerkende overheid, waar samen met gebiedspartijen wordt gezocht naar de beste variant en de mogelijkheden om andere regionale doelen mee te koppelen met het MIRT-traject. Deze rol kan de overheid vervullen tot het moment dat de minister de uiteindelijke besluiten neemt. Binnen die kaders stelt de overheid zich dus ook op in een meer netwerkende rol. Het MIRT is dus een duidelijke combinatie van verschillende overheidsrollen, waarbij het de vraag is of de netwerkende rol wel de meest dominante is. Dit punt wordt bevestigd in de evaluatie van de gedragscode, waar wordt gesteld dat er sprake is van bestuurlijke overeenstemming, waarin vaak de inhoudelijke richting (scope) van het project wordt bepaald, dus voordat de participatie start. Hiermee wordt de mogelijke inbreng van participatie dus al op voorhand beperkt.

7.5 Wat levert het op?

De respondenten geven aan dat het toepassen van de principes uit de Code Maatschappelijke Participatie in overheidsprojecten inderdaad leidt tot een meerwaarde voor het project, bijvoorbeeld doordat participanten kennis en expertise inbrengen, of een andere invalshoek belichten. Ze zien dat er door het vroegtijdig betrekken van maatschappelijke actoren en het serieus nemen van inbreng draagvlak en begrip ontstaan voor een project en de besluiten die daarbinnen genomen worden. Deze bevindingen worden bevestigd door een recente evaluatie naar de gedragscode (Schelven *et al.*, 2017).

Naast draagvlak levert het meenemen van maatschappelijke initiatieven ook een inhoudelijke toegevoegde waarde op van de projecten. Uit de evaluatie van de code blijkt dat in het merendeel van de onderzochte projecten aanpassingen zijn gedaan in het ontwerp, of nieuwe opties zijn meegenomen, op basis van maatschappelijke inbreng. In de evaluatie wordt meerwaarde genoemd van participatie:

- Ingebrachte kennis en expertise draagt bij aan de kwaliteit van het project.
- Participatie brengt nieuwe alternatieven en varianten in, die nog niet in beeld waren.
- Er worden extra regionale opgaven meegenomen, zoals bereikbaarheid of veiligheid (Schelven *et al.*, 2017).

Uit de evaluatie blijkt niet dat de participatie ook tijdswinst oplevert, wat opvallend is, omdat dit in eerste oorsprong de intentie was van het opstellen van de code. Het meenemen van participatie blijkt juist voor een langere procedure te zorgen, doordat het proces-tijdproces tijd kost. In de evaluatie wordt ook geconcludeerd dat het betrekken van maatschappelijke initiatieven meestal niet gebeurt als gevolg van het bestaan van de Code Maatschappelijke Participatie, maar doordat de betrokken projectleiders (een deel) van de principes van de code hebben toegepast, zonder te weten van het bestaan ervan. Dit komt doordat het principes zijn die horen bij de huidige tijdsgeest en daardoor door veel projectleiders als normaal worden beschouwd.

In termen van natuurwaarden blijkt uit het project voor de verbreding van de N33 dat de partijen in de omgeving ook meekoppelkansen inbrengen om natuurwaarden te versterken, of om de effecten van de aanleg te mitigeren. Dit naast de wettelijke verplichting van mitigatie en compensatie. Wel blijkt dat er geen budget beschikbaar is om deze ideeën vanuit het projectbudget te verwezenlijken, dus moet er gezocht worden naar andere bronnen van financiering in de regio.

8 Analyse, conclusies en verbeteropties

8.1 Analyse per onderzoeksvraag

In deze paragraaf analyseren we de informatie uit de vier instrumenten voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (waarbij de tweede vraag opgesplitst is in een deel 'op welke wijze' en een deel 'in hoeverre'. In de navolgende paragrafen volgt eerst een reflectie vanuit de analysekaders zoals deze in hoofdstuk 2 behandeld zijn, alvorens in de laatste paragraaf de aanzetten tot handelingsopties te presenteren, waarmee de laatste onderzoeksvraag behandeld wordt.

8.1.1 Vraag 1 - Relevante instrumenten?

Vraag 1: Welke voor natuur relevante instrumenten van het Rijk hebben of hadden als doel maatschappelijke betrokkenheid bij publieke doelen te vergroten en welke instrumenten worden of werden gehanteerd?

In dit rapport (hoofdstuk 3 en bijlage 2) is een tabel opgenomen met 19 instrumenten voor het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid bij publieke waarden, waaronder natuur. Deze worden gehanteerd door verschillende ministeries binnen het Rijk, maar ook door VNG en gemeenten. Die van andere overheidslagen zijn deze studie niet in beschouwing genomen. De belangrijkste conclusie is dat het sturen op maatschappelijke betrokkenheid zich niet beperkt tot het natuurbeleid, maar ook bij beleid voor infrastructuur, ruimte, milieu en economie (groene groei) toegepast wordt. Bovendien maakt het onderdeel uit van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken ontwikkelde benadering van de 'Doe-Democratie' dat zich richt op een veranderde verhouding van de overheid tot de samenleving.

8.1.2 Vraag 2a – Welke instrumenten leiden tot maatschappelijke betrokkenheid?

Vraag 2a: Op welke wijze leiden de instrumenten tot maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en andere maatschappelijke doelen?

Achtergronden

Alle vier de nader onderzochte instrumenten (Green Deals, Revolverend Groenfonds, Versnellingsagenda Doe-Democratie en Code Maatschappelijke Participatie) zijn relevant voor het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid en/ of op het in staat stellen van maatschappelijke partijen om door hen nagestreefde activiteiten te kunnen ontplooiën. Echter, elk instrument heeft haar eigen achtergronden en heeft een eigen focus op maatschappelijke betrokkenheid (zie Tekstkader 8.1). Zo is het Groenfonds vooral gericht op financiering van groene initiatieven, waarbij de initiatiefnemers moeite hebben met het rondkrijgen van financiering. Zo zet de Versnellingsagenda Doe-Democratie vooral in op het trainen van overheidsmensen in hoe zij om kunnen gaan met maatschappelijk initiatief en worden maatschappelijke partijen ondersteund in hun inspanningen om de Doe-Democratie te bevorderen; onder andere met netwerkontwikkeling. De Code Maatschappelijke Participatie beoogt bij de uitvoering van rijksprojecten andere initiatieven ook een plek te geven en daarmee, in plaats van weerstand te moeten overwinnen, ook maatschappelijk draagvlak te verwerven. Daarbij gaat het ook over het trainen van ambtenaren in hoe ze om kunnen gaan met maatschappelijke betrokkenheid. Bij Green Deals spelen de bovenstaande doelen allemaal een rol. Bovendien zijn er nog meer specifieke overwegingen, zoals het ruimte bieden aan bedrijven om business te ontwikkelen rondom vergroening. Bij alle instrumenten beoogt men in meer of mindere mate opschaling van het initiatief mogelijk te maken.

De bestudeerde instrumenten zijn niet uitsluitend bedoeld om een specifiek overheidsdoel als biodiversiteit of duurzame energieproductie te realiseren. Niet dat dit soort inhoudelijke doelen geen rol spelen, maar maatschappelijke betrokkenheid is ook een doel op zich, waarbij we bij alle

instrumenten zien dat er in de praktijk veel activiteit is rondom het bij elkaar brengen van partijen en een gezamenlijke richting hieraan geven zodat dit tot concrete resultaten kan leiden. Hiervoor worden sociale innovaties zoals verdienmodellen, contractvormen, etc. verkend en ontwikkeld. Dit heeft ook een sterke kennis- en leercomponent.

Tekstkader 8.1 - Aanleiding en doel per instrument

1. Green Deals: Het doel van de Green Deals is het 'faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren' (KWINK Groep, 2016). "Het kabinet wil het concurrentievermogen van Nederland versterken en tegelijkertijd de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie terugdringen." (Agenda Groene Groei).
2. Revolverend Groenfonds: Initiatiefnemers met een idee rond duurzaamheid, 'natuurcombinaties' of aankoop natuurgronden kunnen hun plannen vaak niet realiseren doordat ze hun plan met reguliere financiering niet gedekt kunnen krijgen; daar is het revolverend fonds een oplossing voor.
3. Versnellingsagenda Doe-Democratie: De overheid moet beter aansluiten bij maatschappelijk initiatief in de publieke zaak (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013). Het werd nodig geacht om hier versnelling in aan te brengen door een groot en divers pakket aan activiteiten in gang te zetten, kennis te delen, partijen te verbinden en experimenten te stimuleren en faciliteren (Decisio, 2016).
4. Code Maatschappelijke Participatie: De directe aanleiding is de herziening van het omgevingsrecht (Omgevingswet), waarbinnen het onderwerp 'participatie' veel aandacht heeft gekregen, de verwachting is dat vroegtijdige participatie een manier is om procedures sneller te laten verlopen.

Operationalisering van maatschappelijke betrokkenheid

Maatschappelijk betrokkenheid blijkt verschillend geïnterpreteerd te worden (zie Tekstkader 8.2). Deze interpretaties variëren van een meer reactieve interpretatie waarbij het Rijk aangesproken wordt door maatschappelijke partijen (Code Maatschappelijke Participatie, Green Deals), het faciliteren en stimuleren van overheden en maatschappelijke partijen in hun relatie met actieve burgers (Versnellingsagenda Doe-Democratie) tot het actief ondersteunen van maatschappelijke partijen in het ontplooiën van initiatieven die nog niet uitontwikkeld zijn (Groenfonds, Green Deals). Ook is waargenomen dat de instrumenten zich in de praktijk vooral richten op die maatschappelijke betrokkenheid die positief bijdraagt aan overheidsdoelstellingen. Maatschappelijke doelstellingen die hier niet binnen passen krijgen deels door inzet van het betreffende instrument wel de ruimte om tot uitvoering te komen – zoals bij de Code Maatschappelijke Participatie – , maar de eigen doelen staan centraal.

Tekstkader 8.2 - Operationalisering van maatschappelijke betrokkenheid per instrument

1. Green Deals: 'Dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren' (KWINK Groep, 2016). In de praktijk blijkt de Rijksoverheid vooral Green Deals af te sluiten als deze bijdragen aan vastgestelde overheidsdoelen.
2. Revolverend Groenfonds: Verstrekken van leningen aan initiatiefnemers met een idee rond 'natuurcombinaties' of aankoop natuurgronden die hun plannen niet kunnen realiseren doordat ze hun plan met reguliere financiering niet gedekt kunnen krijgen en het verstrekken van kennis en infrastructuur voor bijvoorbeeld regionale fondsen en het faciliteren overheden en andere organisaties bij het opzetten van financieringsconstructie, zoals een regionaal fonds.
3. Versnellingsagenda Doe-Democratie: Het gaat om 'maatschappelijke betrokkenheid' bij allerlei maatschappelijke kwesties; Doe-Democratie in brede zin. Doe-Democratie wordt in de nota gedefinieerd als: 'een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken' (Decisio, 2016). Uit interviews blijkt dat het echter meer gaat om doen, dan om meebeslissen.
4. Code Maatschappelijke Participatie: In goede banen leiden van participatie/burgerinitiatieven die ontstaan bij de uitvoering van overheidsprojecten die leiden tot fysieke ingrepen (vooral infrastructuur en water gerelateerde projecten). Het gaat dus om maatschappelijke betrokkenheid rondom het overheidsbeleid, dat zelf niet ter discussie staat.

Werking van de instrumenten

De beschreven instrumenten hebben gemeen dat ze een interface aanbrengen tussen de Rijksoverheid en de maatschappij, zodat de overheid beter kan inspelen op maatschappelijke betrokkenheid en andersom (zie Tekstkader 8.3). Waar de in hoofdstuk 2 genoemde theoretische perspectieven vooral

aangeven wat perspectieven zijn op de relatie tussen overheid en maatschappij bieden de geselecteerde instrumenten empirische informatie over hoe deze relatie vormgegeven wordt. Dit blijkt per instrument sterk te verschillen. Wel hebben ze gemeen dat ze 1) sterk gericht zijn op het iets met elkaar ontwikkelen en implementeren en 2) het ontwikkelen van vaardigheid en capaciteit bij overheid en initiatiefnemers om maatschappelijke betrokkenheid vorm te geven. Bovendien is de 3) afstand tussen overheid en maatschappelijke instrumenten een issue, hoewel er wel verschil is tussen de gekozen oplossing: dicht bij (Green Deals, Code Maatschappelijke Participatie) of juist op afstand (Groenfonds, deels Versnellingsagenda Doe-Democratie).

Tekstkader 8.3 - Interface tussen overheid en maatschappelijk initiatief

1. **Green Deals:** Via het sluiten van een convenant het organiseren van steun overheid en opbouw capaciteit initiatiefnemers voor maatschappelijk initiatief; deelnemers worden bekwaam in uitrollen en overheid kan het plaatsen binnen eigen agenda en doelen. Het initiatief hiervoor ligt primair bij initiatiefnemers die een hulpvraag aan het Rijk hebben. Om steun hiervoor te krijgen dienen de initiatieven te passen bij de Groene Groei Agenda van het Rijk en aan een aantal voorwaarden te voldoen. Door heldere onderlinge afspraken kunnen deelnemers werken aan concrete resultaten, waarbij iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft.
2. **Revolverend Groenfonds:** Het Groenfonds is een organisatie tussen overheid en markt die min of meer autonoom kan beslissen hoe het revolverend fonds ingezet wordt om maatschappelijke initiatieven te financieren die concreet en passend zijn, maar de financiering niet rond krijgen. Het Groenfonds heeft veel vrijheid om te beslissen, maar moet wel binnen de kaders van de uitvoeringsovereenkomst die ze samen met Rijk en provincies ondertekend hebben. Er is regelmatig overleg met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Rijk over de koers. In principe hebben Rijk en provincies trekkingsrecht op het vermogen in het fonds, dat ontstaan is uit de revenuen van geld dat Rijk en provincies bij het Groenfonds ondergebracht hadden en hebben. Het Groenfonds gaat actief op zoek naar initiatieven en probeert deze financierbaar te maken.
3. **Versnellingsagenda Doe-Democratie:** Vooral impuls capaciteitsopbouw (binnen en buiten de overheid) en het verspreiden van een narratief over de Doe-democratie. Daarnaast ook subsidiëring van initiatieven. Met de middelen (€ 4,9 miljoen voor de periode 2012-2016) financierde het ministerie van Binnenlandse Zaken activiteiten op het vlak van de Doe-democratie, waaronder congressen, opleidingen voor ambtenaren (Rijk, gemeenten) en experimenten, bijvoorbeeld met het faciliteren en ondersteunen van initiatieven. Dat laatste gebeurt o.a. via de intermediaire organisatie Greenwish. Het gaat hierbij nadrukkelijk ook om het in positie brengen van maatschappelijk initiatiefnemers t.o.v. de overheid.
4. **Code maatschappelijke participatie:** Als je als overheid in een gebied een ruimtelijk (MIRT)-project uitvoert, dan ook kijken of hier maatschappelijke initiatieven bij kunnen aanhaken. De code is een niet bindend protocol, maar vooral een benadering die projectleiders zich eigen maken. Het initiatief ligt bij de overheid.

Rondom de instrumenten zijn relatief kleine teams gevormd die met name een coördinerende rol spelen in de bredere netwerken die gebruik maken van het initiatief en die ook het leren over de toepassing van het instrument organiseren (bijv. Versnellingsagenda Doe-Democratie). Een instrument als Green Deals is thematisch (groene groei), maar is ook interdepartementaal georganiseerd omdat de vraagstukken uit de praktijk veelal ook breed zijn. Ook zien we dat in een aantal instrumenten (zoals het Groenfonds) gewerkt wordt met het op afstand zetten van de uitvoering van het instrument, waardoor men de mogelijkheid krijgt om zelfsturend op te treden. In deze gevallen is wel een garantie ingebouwd dat als men te ver van de beleidscontext afdwaaft dat de financiële middelen weggenomen kunnen worden. Deze situatie blijkt zich echter in de praktijk niet te hebben voorgedaan.

Ontwikkeling van de instrumenten

Met uitzondering van de Versnellingsagenda Doe-Democratie zijn de instrumenten maar beperkt met een vooropgezet doel ontwikkeld. Er was wel een doel aan de start, maar dat is gaandeweg verder uitgewerkt en doorontwikkeld. Een deel van de instrumenten (Green Deals en Groenfonds) zijn met de jaren geïnstitutionaliseerd geraakt en het lijkt ook niet aan de orde dat er mee gestopt wordt. In tegendeel: de toepassing verbreedt zich, hoewel er wel keuzes gemaakt worden in wat men er wel en niet mee wil. De Code Maatschappelijke Participatie wordt deels opgenomen in de Omgevingswet, zodat deze in feite juridisch wordt geborgd, daarnaast lijken – aldus respondenten – de medewerkers

van Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat de benadering geïnternaliseerd te hebben omdat het staande praktijk geworden is om aandacht te besteden aan maatschappelijke participatie.

De Versnellingsagenda Doe-Democratie is door Binnenlandse Zaken beëindigd; dit wijst vooral op een koerswijziging voor de rolopvatting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Bovendien betreft het een versnellingsagenda die in zichzelf al een tijdelijk karakter heeft. Wel is te concluderen dat de inbedding van de instrumenten in het overheidsapparaat een uitdaging kan zijn. Zo worden er vragen gesteld over de impact van de instrumenten en is het nog niet evident dat het opzetten van netwerken ook een volwaardig resultaat is, naast fysieke resultaten. Ook blijkt het interdepartementale karakter van de Green Deals en het feit dat de vraag van buiten de organisatie komt, het een instrument complex te maken waarvan men er niet te veel tegelijk kan of wil doen. Bij het Groenfonds valt het op dat het revolverend fonds in stappen ontstaan is en niet met een vooropgezet plan vanuit het Rijk is geïnitieerd. Op dit moment lijkt het erop dat het Rijk weinig gebruikt maakt van de mogelijkheden die het Groenfonds biedt om te sturen op specifieke thema's, zoals het bevorderen van de transitie naar een meer natuurinclusieve landbouw.

Spanningsvelden rondom de instrumenten

In tabel 8.1 worden de belangrijkste spanningsvelden bij de toepassing van de instrumenten in de praktijk geschetst. Deze worden gekoppeld aan de belangrijkste meerwaarde van de instrumenten, zoals besproken in dit rapport.

Tabel 8.1 Kracht en spanningsvelden instrumenten

	Kracht	Spanningsvelden
Green Deals	<ul style="list-style-type: none"> - Consortium buiten de rijksoverheid gaat zich bezighouden met een issue dat past bij doelen van het Rijk rondom groene groei. - Initiatiefnemers krijgen ingang bij en steun van rijksoverheid. 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexiteit instrument - Samenstelling consortium - Helderheid over rol overheid - Gebrek aan informatie over impact van Green Deals vs. vragen over impact beleid - Conformiteit t.o.v. beleid vs. eigen doelen maatschappelijke initiatiefnemers - Afwezigheid van aanvullend instrumentarium bij natuur
Revolverend Groenfonds	<ul style="list-style-type: none"> - Moeilijk financierbare projecten die relevant zijn voor natuurbeleid, worden alsnog mogelijk. - Faciliteren van het opzetten van financiële constructies - Proactieve opstelling t.a.v. initiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> - Rente Groenfonds is niet meer onderscheidend t.o.v. reguliere banken - Bijna gehele vermogen Groenfonds is belegd in leningen, weinig ruimte meer voor nieuwe leningen - Afstand t.o.v. de overheid, maar wel afhankelijk van beslissingen overheid (trekkingsrecht)
Versnellingsagenda Doe-Democratie	<ul style="list-style-type: none"> - Agenderen Doe-Democratie en verhogen capaciteiten van individuen om hieraan te werken. - Financiering maatschappelijke initiatieven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimiteit, representativiteit en gelijkheid van de Doe-Democratie - De activiteiten die vallen onder de Doe-Democratie (wel of niet betaald) - Verplichtend karakter van doen - Lopende discussie over rol overheid in de Doe-Democratie (wel niet in de uitvoering) - Beperkte meetbaarheid van resultaten
Code Maatschappelijke Participatie	<ul style="list-style-type: none"> - MIRT projecten krijgen voeding voor het omgaan met maatschappelijke initiatieven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bekendheid code beperkt, maar wordt deels wel toegepast - Snel veranderende context MIRT richting samenwerking, maar overheid beslist

8.1.3 Vraag 2b – Leiden instrumenten tot vergroten maatschappelijke betrokkenheid?

Vraag 2b: In hoeverre leiden de instrumenten tot het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en andere maatschappelijke doelen – en waaruit bestond die maatschappelijke betrokkenheid?

Met de onderzochte instrumenten organiseren Rijksoverheid en maatschappelijk initiatieven het vermogen om samen te werken. Het is zowel in de maatschappij als bij de overheid nog geen gemeengoed om via maatschappelijke betrokkenheid te sturen op publieke doelen en men heeft dan ook instrumenten moeten ontwikkelen om dit mogelijk te maken. Met deze instrumenten wordt sociaal kapitaal opgebouwd waarmee (meteen en later) resultaten geboekt kunnen worden op het vlak van de betreffende publieke waarden. In die zin leiden de instrumenten tot maatschappelijke betrokkenheid bij publieke waarden. Met name de Green Deals richten zich op dit opbouwen van sociaal kapitaal. In een deel van de Green Deals worden bijvoorbeeld activiteiten benoemd, zoals kennis bij elkaar brengen en verspreiden en ervaringen uitwisselen.

De totstandkoming van de Green Deals zelf is al een vorm van sociaal kapitaal opbouw, waarbij partijen duidelijk maken aan elkaar waar ze voor staan en wat ze gaan doen in het kader van de Green Deal en delen ze hierbij een overkoepelend verhaal over het belang hiervan en over wat het gaat opleveren. De beoogde resultaten gaan verder dan alleen de bij de Green Deal aangesloten partijen en de Rijksoverheid wil ook dat anderen kunnen leren van de resultaten van de individuele deals. Dit speelt ook bij de Versnellingsagenda Doe-Democratie, waar men verbreding en opschaling van de Doe-Democratie ambieerde en er veel nadruk lag op het verspreiden van het gedachtegoed van de Doe-Democratie. Bij de Code Maatschappelijke Participatie, het Revolverend Groenfonds en bij sommige Green Deals (met name die rondom energie) speelt een dergelijke opschaling ook.

Het is aannemelijk dat met de inzet van de instrumenten dit sociaal kapitaal ook daadwerkelijk opgebouwd wordt, gezien de vele interactiemomenten en de geproduceerde output die dit oplevert. Dit wordt ook deels geconstateerd in verschillende beleidsevaluaties over deze instrumenten (zie hoofdstukken 4 t/m 7). Het blijft echter bij een dergelijke indruk en zou per geval van toepassing van de vier instrumenten onderzocht moeten worden om dit harder te maken.

De inzet van de instrumenten zal in samenhang met het opgebouwde sociale kapitaal waarschijnlijk ook tot impact - d.w.z. concrete resultaten voor natuur of andere publieke waarden -leiden. Binnen de Green Deals - voor zover ze zich met biodiversiteit bezighouden - wordt bijvoorbeeld ook concreet natuur ontwikkeld en wordt daarmee direct bijgedragen aan de in de Natuurvisie vastgelegde visie op natuur. Deze natuur moet veelal nog wel gerealiseerd worden, maar het zit in de afspraken dat dit zal gebeuren. Bij de verstrekking van leningen door het Groenfonds worden ook afspraken gemaakt over concrete resultaten, waaronder ook natuur. De initiatiefnemer moet hiertoe een business case opstellen en op basis daarvan wordt de lening verstrekt. Bij de Code Maatschappelijke Participatie staat de concrete impact zelfs centraal, alleen gaat het dan eerder over infrastructuur dan over natuur. Bij de Versnellingsagenda Doe-Democratie was de impact het minst sterk aanwezig, hoewel ook hierbij geprobeerd werd een concrete verandering tot stand te brengen op het vlak van gedragsverandering van overheidsmedewerkers en initiatiefnemers vanuit de samenleving rondom de rollen die zij vervullen.

Op het voorgaande zijn enige kanttekeningen te plaatsen. Zo zijn Henkens *et al.* (2017) kritisch over de biodiversiteitswaarde van de te ontwikkelen natuur in Green Deals en agenderen zij dat het veelal nog niet gegarandeerd is dat die natuur ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Bovendien wordt de biodiversiteitsimpact niet of nauwelijks gemonitord. Bij de Biodiversiteit Green Deals blijkt het ook lastig te zijn follow up te geven aan een Green Deal door ook andere instrumenten in te zetten, aangezien deze er maar beperkt zijn (bij het Rijk).

Om de resultaten van de instrumenten te bepalen, is het echter belangrijk om te beseffen dat ze niet op zichzelf staan. Een instrument als een Green Deal, of een lening kan en wordt ook in samenhang met andere instrumenten ingezet worden. Het is moeilijk en veelal onmogelijk om een causaal verband tussen instrument en resultaat te schetsen. Ook wordt dit veelal niet gemonitord.

Bijvoorbeeld, voor de Versnellingsagenda als geheel is nauwelijks vast te stellen welke individuele initiatieven ondersteund zijn, in welke mate de Versnellingsagenda heeft bijgedragen aan het slagen van initiatieven, en hoeveel maatschappelijke betrokkenheid de agenda precies heeft opgeleverd.

8.2 Theoretische reflectie

Alvorens in te gaan op handelingsopties zullen we in deze paragraaf eerst een reflectie geven op het bovenstaande vanuit in hoofdstuk 2 behandelde analysekaders: meervoudige democratie, transities en overheidssturing. Deze tussenstap maakt het mogelijk om in paragraaf 8.3 tot aanzetten voor handelingsopties te komen.

8.2.1 Meervoudige democratie

De bestudeerde instrumenten richten zich met name op overheidsparticipatie, behalve bij de Code Maatschappelijke Participatie die zich richt op burger- of ondernemersparticipatie. Met dit laatste instrument beoogt de rijksoverheid wanneer zij in een gebied plannen heeft voor bijvoorbeeld infrastructuur maatschappelijke betrokkenheid hierin een plaats te geven. De verdere uitwerking hiervan kan wel kenmerken van overheidsparticipatie hebben. Bij overheidsparticipatie staan de plannen en ambities van de initiatiefnemers centraal en bekijkt de overheidspartij hoe zij hierbij kan aanhaken ter realisering van de eigen doelen. Bij de andere instrumenten staat dus het maatschappelijke initiatief centraal en wordt vervolgens bekeken hoe hier vanuit de overheid aan bijgedragen worden, voor zover dat in lijn is met de eigen doelen. Tevens hebben alle vier de instrumenten kenmerken van co-creatie omdat ze hun doelen op elkaar af moeten stemmen. We kunnen concluderen dat de rijksoverheid bij deze instrumenten vooral aansluit bij maatschappelijk initiatief rondom publieke waarde en daarbij verschillende doelen rondom publieke waarde samen komen. Dit vergt voor de rijksoverheid vaardigheid in het toepassen van meervoudige sturing in een setting waarin zij niet de primaire regisseur is. En ook waar zij dat wel is (Code Maatschappelijke Participatie) zijn deze vaardigheden van belang om te voorkomen dat rijksprojecten met grote weerstanden te maken krijgt.

8.2.2 Transities

Maatschappelijke betrokkenheid bij publieke waarde is nog geen gemeengoed; zowel niet bij de overheid als niet bij maatschappelijke initiatiefnemers. Samenwerking tussen overheden en maatschappelijke initiatiefnemers is een praktijk die nog geen routine is geworden en die complex is. Daarom zijn hier ook instrumenten als de Versnellingsagenda, Green Deals, een proactief Groenfonds en de Code Maatschappelijke Partijen in het leven geroepen. In transitietermen bevindt het sturen op maatschappelijke betrokkenheid en vaak ook de initiatieven waar dit bij gebeurt zich dus nog grotendeels in de niche fase. Niet in de meest prille fase; maatschappelijke betrokkenheid bij publieke waarden is zich aan het institutionaliseren via de genoemde instrumenten. Een Green Deal afsluiten is nu minder nieuw en spannend dan in 2011 en het Groenfonds bestaat ook al jaren en heeft zich een vaste plek verworven. De Versnellingsagenda is gestopt, maar de Code Maatschappelijke Participatie is (deels) opgenomen in de gangbare praktijk van ruimtelijke rijksprojecten. Dat de instrumenten zich richting regime niveau beginnen te bewegen, wil nog niet zeggen dat dit bij maatschappelijke betrokkenheid bij natuur ook het geval is. Het vormgeven hiervan is nog steeds vooral een kwestie van uitproberen en leren hoe het kan en dat is iets waar de Rijksoverheid zich meer nadrukkelijk op zou kunnen richten.

8.2.3 Overheidssturing

Alle instrumenten richten zich zowel op de netwerken als de responsieve overheid. Deels gebruikt men de instrumenten om eigen doelen te realiseren met andere actoren samen. Bij de Green Deals en de Versnellingsagenda Doe-Democratie gaat de samenwerking soms zelfs zo ver dat overheden aansluiten bij de doelen en initiatieven van andere actoren. Daarmee richten deze instrumenten zich ook op de responsieve overheid. Dat zou ook gezegd kunnen worden van het revolverend Groenfonds, maar aangezien dit instrument op afstand staat van het Rijk, kan niet zondermeer gesteld worden dat de overheid dit ambieert.

Voor alle instrumenten speelt ook het spanningsveld met de presterende en deels ook de rechtmatige overheid in de zin dat er een druk is op verantwoording van concrete prestaties en van waarom een maatschappelijk initiatief wel gesteund wordt door het Rijk en een andere niet. Dit speelt nog het minst bij de Code Maatschappelijke Participatie die samenwerking organiseert met een stevige basis in de legitieme overheid. Groenfonds is een verhaal apart omdat de overheid hierbij niet direct stuurt, maar indirect via een intermediair die grotendeels zelfsturend is. Ook bij het Groenfonds speelt echter de verantwoording in termen van prestaties en legitimiteit en legt Groenfonds vast waarom projecten gefinancierd worden. De Rijksoverheid kijkt hier ook in mee. Bij de Green Deals-aanpak wordt bij de beslissing om wel of geen deal af te sluiten bijvoorbeeld nadrukkelijk gekeken naar prestaties die uit het initiatief zullen komen en wordt ook gekeken naar of het past bij de doelen en gewenste rol van de Rijksoverheid. De Versnellingsagenda Doe-Democratie zat puur bij samenwerken en responsiviteit en had nauwelijks een legitimiteits- of prestatie-insteek. Dit instrument is ook het enige van de voorbeeld dat beëindigd is.

We kunnen concluderen dat de overheden zich met hun instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid van burgers met name op de netwerken en responsieve overheid richt en de vervulling van deze vormen van sturing vergt veel aandacht, maar dat de prestaties en legitimiteit van het overheidsoptreden hierbij van groot belang is en constant aandacht behoeft. Dit lijkt zelfs bepalend te zijn voor het kunnen blijven inzetten van de betreffende instrumenten.

8.3 Vraag 3 – Wat kan het Rijk doen?

Vraag 3: Wat kan het Rijk doen om maatschappelijke betrokkenheid bij natuur verder te vergroten?

Het ontwikkelen van de capaciteit om samen te werken tussen overheid en maatschappelijke initiatiefnemers verdient een centrale rol bij het sturen via maatschappelijke betrokkenheid

Hoewel de instrumenten direct of indirect bijdragen aan de realisatie van de betreffende publieke doelen, zijn de instrumenten primair gericht op het op gang krijgen en houden van maatschappelijk initiatief en daarmee ook van de doelen van de initiatiefnemers zelf. Dit is ook logisch gezien dat maatschappelijk initiatief bij publieke waarden nog geen gemeengoed is in het overheidsbeleid en ook maatschappelijke partijen hier nog aan moeten wennen. Hiervoor is het nodig dat maatschappelijke initiatiefnemers elkaar en de overheid weten te vinden. De instrumenten zijn in dat kader vooral ook voorbeelden van manieren om overheden en maatschappelijke initiatieven aan elkaar te koppelen voor samenwerking aan realisatie publieke doelen.

Een instrument als de Versnellingsagenda en ook Green Deals geeft het onderwerp een flinke boost en hier kan heel veel beweging mee in gang worden gezet. Alle instrumenten spelen een rol bij de capaciteitsontwikkeling bij overheid en maatschappelijke actoren. Dit gaat enerzijds om netwerk-ontwikkeling en het ontwikkelen en uittesten van sociale innovaties (verdienmodellen, regulering, etc.), maar ook om het trainen van overheidsmedewerkers en ook van initiatiefnemers om op het grensvlak van overheid en maatschappij te kunnen werken. Daarmee kan dit type instrumenten worden benut om een fundament te leggen waarmee in de toekomst fysieke resultaten geboekt kunnen worden voor publieke doelen, waaronder natuur. Dit gebeurt ook al wel voor natuur via Green Deals en het Revolverend Groenfonds, maar hier zou ook breder op ingezet kunnen worden en met een meer expliciete focus op sociaal kapitaal opbouw en sociale innovaties in het licht van de beoogde transitie door het al doende concreet maken van rollen, taken en verantwoordelijkheden.

Het sturen op publieke waarden via maatschappelijke betrokkenheid behoeft aandacht voor prestaties en legitimiteit

In relatie tot de sturingsperspectieven die we in paragraaf 2.4 hebben behandeld, geven de instrumenten vooral inhoud aan de netwerken en responsieve overheid; de overheid die samen wil optrekken met maatschappelijke partijen rondom publieke doelen. Met de betreffende instrumenten kunnen overheid en maatschappelijke organisatie gezamenlijk optrekken rondom een bepaald domein. Met de instrumenten wordt ingespeeld op de wensen en vragen vanuit initiatiefnemers en beoogt men

hiermee deze initiatieven verder te brengen. De overheidsdoelen spelen hier nog steeds een rol bij en staan ook niet echt ter discussie. Bij deze manier van sturen gaat het vooral om aan te sluiten bij de energie in de maatschappij. Dit wil niet per definitie zeggen dat waar deze energie zich manifesteert er ook de grootste meerwaarde voor publieke doelen te realiseren is. Dat is deels een kwestie van vertrouwen en men kan hier met afspraken nog invloed op uitoefenen.

Een grotere nadruk op hoe de maatschappelijke betrokkenheid zal leiden tot beoogde prestaties kan dit mogelijk versterken. Dit kan nadrukkelijk een rol spelen in beslissingen over wanneer een instrument toegepast wordt en kan ook een reden zijn om niet te wachten op het ontstaan van initiatief, maar om de condities te scheppen waaronder dit gaat ontstaan, zoals het ondersteunen van de vorming van een netwerk van partijen. Bovendien zullen betrokkenen bij de instrumenten vragen moeten kunnen beantwoorden over beleidsprestaties en legitimiteit van toepassing van de instrumenten. Dit zijn vragen waarvan het zeer waarschijnlijk is dat deze in het politieke debat dan wel in de ambtelijke organisatie gesteld zullen worden. Dit betekent dat er naast de aandacht voor netwerkvorming en sociale innovatie het ook duidelijk zal moeten zijn in welke mate er bijgedragen wordt aan publieke doelen en dat vergt onderzoek of monitoring en aandacht hiervoor in het proces. Dit is nodig voor de verantwoording, maar ook om afwegingen te kunnen maken over inzet van instrumenten.

Met een meer systematische en op leren gerichte aanpak kunnen instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid meer opleveren

Het blijkt complex om instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid toe te passen doordat dit afstemming vraagt binnen en buiten de overheid en is men in de praktijk aan het leren is wat men er mee wil en kan. Mede hierom lijkt de potentie van deze instrumenten groter te worden naar gelang men er meer bedreven in wordt. Het leren over de instrumenten is daardoor van groot belang. Indien er bovendien een systematische aanpak bij de toepassing van de instrumenten gehanteerd wordt, kan dit leren ook landen in de concrete toepassingen hiervan. Hiermee kunnen de geleerde lessen namelijk concreet gemaakt worden.

De Green Deal-aanpak, het Revolverend Groenfonds en de Code Maatschappelijke Participatie zijn bijvoorbeeld voorbeelden van een dergelijke systematische aanpak waarin lessen over de eigen rol bij maatschappelijke betrokkenheid landen in de toepassing van deze instrumenten; ook in het licht van de beoogde resultaten. Aangezien de instrumenten op het grensvlak tussen overheid en maatschappij ingezet worden en deels ook individuele ministeries overstijgen is het belangrijk dit ook niet alleen binnen ministeries te organiseren, maar vooral ook interdepartementaal en met maatschappelijke initiatiefnemers. De conclusies uit dit leerproces kunnen vervolgens gebruikt worden om de inzet van de betreffende instrumenten en de inzet van het Rijk hierbij te optimaliseren.

Literatuur

- Bevir, M. (2004). Governance and interpretation: What are the implications of postfoundationalism? *Public Administration* 82(3): 605 - 625.
- Boonstra, F.G., Fontein, R.J., Wielen, P. van der, M.H. Borgstein (2014). *Leren van beleidsinstrumenten voor ondernemen met natuur*. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Bosch, van den S.J.M, & Rotmans, J. (2008). Deepening, Broadening and Scaling up: a Framework for Steering Transition Experiments. Knowledge Centre for Sustainable System Innovations and Transitions (KCT). Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/15812>
- Broekhoven, G., and H. Savenije (2012). Moving forward with forest governance, *ETFRN news*; issue no. 53. Wageningen: Tropenbos International.
- Decisio (2016). *Evaluatie Doe-democratie. Evaluatie van de inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van burgerschap / doe-democratie 2012-2016*
- De Graaf, L. (2012). "Communication about medications for better patient transition. Needed: Format for switching." *Pharmaceutisch Weekblad* no. 147 (8):14-15.
- Drift (2015). *Doe democratie: niche, visie of hype? Onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK*. (Roorda, C., Verhagen, M., D. Loorbach, F. van Steenberghe).
- Elverding (2008). *Sneller en beter. Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*, Den Haag.
- J.M.J. Farjon, J.M.J., A.L. Gerritsen, J.L.M. Donders, F. Langers & W. Nieuwenhuizen (2018). *Conditie voor natuurinclusief handelen. Analyse van vier praktijken van natuurinclusief ondernemen*. WOT-technical report 121. WOT Natuur & Milieu, WUR, Wageningen.
- Fernandes, Alvaro A. A., Alasdair J. G. Gray, and Khalid Belhajjame (2011). *Advances in Databases : 28th British National Conference on Databases, BNCOD 28, Manchester, UK, July 12-14, 2011, Revised Selected Papers*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Groenfonds (2017). *Jaarverslag Nationaal Groenfonds 2016*. Nationaal Groenfonds, Amersfoort
- Henkens, R.J.H.G. M.M.P. van Oorschot en J. Ganzevles (2017). *Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit*. WOT-technical report 94. WOT Natuur & Milieu, WUR, Wageningen.
- KWINK Groep (2016). *Evaluatie Green Deals*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013). *DE DOE-DEMOCRATIE. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2015). *Agenda Lokale Democratie*.
- Ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken (2017). *Greendeals in beeld 2011 – 2016*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) *Samenspel van een moderne overheid met de energieke samenleving. Vier samenwerkingsvormen*. April 2014
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014a). *Kamerbrief voortgang vernieuwing van het MIRT*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, IENM/BSK-2014/125664, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014b). *Code Maatschappelijke Participatie: Eerder, breder en beter, Maatschappelijke participatie bij – MIRT – projecten*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014c). *Memorie van toelichting Omgevingswet*. Ministerie voor Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014d). *Samenspel van een moderne overheid met de energieke samenleving: Vier samenwerkingsvormen*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Gewijzigd amendement van de leden Dik-Faber en Van Veldhofen ter vanvangning van dat gedrukt onder nr. 34*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, kamerstuk: 33962-109, Den Haag.

-
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). Ontwerp Omgevingsbesluit. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurale Projecten, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009). Code Publieksparticipatie Sneller & Beter. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie. WOT-technical report 82. WOT Natuur & Milieu, WUR, Wageningen.
- RWS (2018). <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/werken-in-projecten/integraal-projectmanagement.aspx>
- Salverda, I. E., Pleijte, M., & van Dam, R. I. (2014). Meervoudige democratie: Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein. Alterra-rapport, Wageningen.
- Schelven, R. van, F. Kuipéri & M. Noordink (2017). Onderzoek maatschappelijke participatie in MIRT-projecten. KWINK Groep, Den Haag.
- Schulz, M., Scherpenisse, J., Van der Steen, M & Van Twist, M. (2016) Systematisch maatwerk. Green Deals als vorm van strategische netwerksturing. Den Haag: NSOB. ISBN: 978-90-75297-55-3
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, M. Hajer, O.J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014). Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving. NSOB & Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Van der Steen, M., J. Scherpenisse, I. de Jong, F.G. Boonsta, R. Arnouts (2016). De volgende stap, Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein. Den Haag: NSOB. ISBN: 978-90-75297-54-6.
- Van der Steen, M., M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). Pop-up publieke waarde. Den Haag: NSOB.
- Van Zuylen, J. en B. van Leuven (2017). Democratic Challenge. Van challenge naar change: naar een lokaal democratisch akkoord. Essay: in aangepaste vorm eerder verschenen in Binnenlands Bestuur nr. 16 (september 2017).

Geraadpleegde websites:

- <http://plattelandsparlement.nl/wp-content/uploads/KansrijkeBurgerinitiatieven.pdf>
- <https://vng.nl/right-to-challenge>
- <http://www.lsabewoners.nl/>
- <https://www.nationaalgroenfonds.nl/>
- website leren door doen
- <https://www.ilent.nl/>
- <https://www.duurzaamdoen.nl/over-duurzaam-doen/>
- <http://democraticchallenge.nl/over-de-challenge/>
- <http://netdem.nl/>
- <https://www.righttochallenge.nl/>
- <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/krachttoer>
- <https://www.greenwish.nl/empowering-people/>
- <http://www.greendeals.nl>

Verantwoording

Dit project werd begeleid door Hendrien Bredenoord (Planbureau voor de Leefomgeving) en Martin Goosen (Wageningen Environmental Research). Bovendien waren Didi van Dooren, Saskia van Broekhoven, Pim Vrugteveen (allen PBL) en Joep Dirkx (WOT Natuur & Milieu) betrokken bij de begeleiding van het onderzoek. Voor de casestudie zijn interviews uitgevoerd met tussen de twee en vier respondenten per casus. Interviewverslagen en concept-teksten van de case-hoofdstukken zijn aan hen voorgelegd ter commentaar. De inhoud en eventuele onjuistheden in het rapport zijn geheel de verantwoordelijkheid van de auteurs en niet van de respondenten.

Het rapport is gereviewed door Fransje Langers (Wageningen Environmental Research) en geschikt bevonden voor publicatie.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Bijlage 1 Respondenten

Contactpersonen van de volgende organisaties zijn geïnterviewd.

Green Deals

1. Medewerker Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
2. Medewerker Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
3. Medewerker Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
4. Medewerker Ministerie van Economische Zaken

Revolverend fonds Groenfonds

1. Medewerker Groenfonds
2. Medewerker Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Versnellingsagenda Doe-democratie

1. Medewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken
2. Medewerker Greenwish
3. Medewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken / Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Code Maatschappelijke Participatie

1. Medewerker Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
2. Medewerker Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
3. Medewerker Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
4. Medewerker Projectorganisatie N33 Midden

Bijlage 2 Code maatschappelijke initiatieven

CODE MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Eerder, breder en beter

Maatschappelijke participatie bij – MIRT – projecten

Datum: 21 mei 2014

Status: Definitief 2.0

Wat is maatschappelijke participatie?

Maatschappelijke participatie is de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan het beleid- en besluitvormingsproces, oftewel het planproces. Het zoeken naar en inbrengen van initiatieven is hier onderdeel van. Maatschappelijke initiatieven zijn alternatieven en varianten voor een project. Participatie is nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen, met als doel een kwalitatief beter besluit, met meer draagvlak en een korte doorlooptijd.

Deze doelen worden bereikt door de meedenkkraft, initiatieven en ideeën uit de maatschappij te gebruiken. Participatie is een essentieel onderdeel van de relatie tussen overheid en maatschappij. Participatie is succesvol als de verantwoordelijke bestuurders het enthousiast ondersteunen, ambtenaren het proces vakkundig regisseren en de inbreng vanuit het publiek een warm welkom krijgt. De Code is een uitwerking van de principes van Sneller & Beter en de MIRT spelregels. Hierin staan alle processtappen die een project met een rijksbijdrage moet doorlopen.

Code maatschappelijke participatie

- 1) Inbreng vanuit de maatschappij wordt gedurende het gehele planproces meegenomen.
 - De verantwoordelijke bestuurder creëert ruimte in de planning, begroting en capaciteit van projecten om de kwaliteit van participatie te waarborgen. Participatie vindt plaatsvoorafgaand aan ieder beslismoment.
 - Een participatieplan maakt duidelijk welke keuzes in welke fase aan de orde zijn, zodat maatschappelijke initiatieven en inbreng daaraan constructief kunnen bijdragen.
 - Tijdens de initiatief-, verkennings- en planuitwerkingsfase wordt er actief en gericht naar inbreng en ideeën vanuit de maatschappij gevraagd, passend bij de fase. Participatie gaat immers over de opgave, de mogelijke oplossingen, de afweging tot een voorkeursoplossing en de inpassing van die oplossing. Ook tijdens de realisatiefase wordt de omgeving actief geïnformeerd en betrokken.
 - Iedereen krijgt een inhoudelijke reactie op zijn inbreng. Bij maatschappelijke initiatieven is een dialoog over de inhoudelijke wensen van de initiatiefnemer, de politieke wensen van de bestuurder en de mate waarin het initiatief aansluit bij de doelen van het project zoals vastgelegd in een startdocument de eerste stap. Centraal staat hierbij de mate waarin een initiatief kansrijk is, of kan worden, en binnen redelijke termijnen kan worden uitgewerkt.
- 2) Maatschappelijke initiatieven worden met dezelfde zorg als overheidsinitiatieven behandeld.
 - Aan de hand van de doelstellingen van een project wordt getoetst of een maatschappelijkinitiatief kansrijk is. De uitkomsten van dit onderzoek worden met de initiatiefnemerbesproken. Nieuwe alternatieven worden zo vroeg mogelijk in de verkenningsfase gevraagd, zodat deze volwaardig kunnen worden mee genomen.
 - Een kansrijk maatschappelijk initiatief krijgt gelijke kansen als overheidsinitiatieven. Ze worden ondersteund bij onderzoek en verdere uitwerking. Steun aan een maatschappelijk initiatief is

maatwerk. Het kan bestaan uit kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage voor onderzoek of verdere ontwikkeling.

- Het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk initiatief vindt altijd plaats in coproductie met de initiatiefnemer, die zelf de verantwoordelijkheid houdt.
- Na verdere uitwerking en ontwikkeling van het initiatief vindt een definitieve beoordeling plaats onder verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke bestuurder, die bepaalt of het initiatief geheel, gedeeltelijk of niet wordt meegenomen in het verdere planproces.
- Indien de initiatiefnemer zich niet kan vinden in de beslissing het initiatief geheel of gedeeltelijk terzijde te schuiven, kan de initiatiefnemer de verantwoordelijke bestuurder vragen een onafhankelijke groep experts te laten adviseren over de haalbaarheid.

3) Participatie is transparant.

- Transparantie en communicatie zijn essentieel om de vroegtijdige inbreng van maatschappelijke initiatieven te stimuleren. Daarom is aan het begin van ieder project een startbeslissing openbaar. Hierin staat zowel de definiëring en de afbakening van het probleem, als het proces en de planning beschreven. Per project staat in een participatieplan hoe en wanneer de maatschappij wordt betrokken.
- Hieruit wordt duidelijk op welke wijze participatie invloed heeft op het besluitvormingsproces. Het participatieplan is beschikbaar bij de startbeslissing.
- Het afwegen van alternatieven is een transparant proces. Bestuurders verantwoorden de keuzes die zij hierbij maken en laten zien hoe verschillende belangen, zowel procesmatig als inhoudelijk, hebben doorgewerkt in de besluitvorming. Deze verantwoording wordt als onderdeel van de voorkeursbeslissing naar de Tweede Kamer gestuurd. Ingebrachte maatschappelijke initiatieven zijn hierin beschreven.

Bijlage 3 Web-search instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid Rijksbeleid

Instrument	Omschrijving	Doel t.a.v. maatschappelijke betrokkenheid	Actoren	Domein	Typering werking van het instrument	Wat levert het op?	Participatie-ladder (Salverda et al)	Transitiefase maatschappelijke betrokkenheid	
<i>Public Administration</i>									
1	Regeling indienen burgerinitiatief	De mogelijkheid om een burgerinitiatief in te dienen bij de volksvertegenwoordiging.	Doel is het burgers mogelijk maken om rechtstreeks onderwerpen op de politieke agenda te agenderen.	Tweede Kamer, provinciale Staten of gemeenteraad	Algemeen democratie	Burgers zijn initiërend; de politiek besluit over het burgerinitiatief en voert eventueel uit.	Directe invloed op de politieke agenda.	Burgerparticipatie	opschalen
2	Code maatschappelijke participatie	Protocol over hoe overheid om kan gaan met participatie en burgerinitiatieven bij I&M-projecten.	Het doel is participatie - mogelijkheden van burgers bij grote projecten te verbeteren. Met het protocol moet beter gebruik gemaakt kunnen worden van burgerkracht.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Infrastructuur/ milieu/ omgeving	Procedures om participatie en burgerkracht beter te benutten.	Systematisch omgaan met maatschappelijk initiatief bij grote rijksprojecten.	Burgerparticipatie	Opschalen (protocol dient om te standaardiseren)
3	Collectieven agrarisch natuurbeheer	Subsidiestelsel voor agrarisch natuur- en landschaps-beheer, waarbij collectieven (groepen van boeren) contracten sluiten met aan de ene kant de provincie en aan de andere kant individuele boeren.	Het doel is het op gang brengen van een breed gedragen beweging in de streek, om maatschappelijke doelen (natuur, water, recreatie) effectiever te realiseren met een efficiënte aansluiting op de agrarische bedrijfsvoering.	Ministerie van Economische Zaken en Gedeputeerde Staten van de provincies	Natuur en landschap	De overheid stuurt indirect op de vorming van nieuw sociaal kapitaal in de regio, door collectievorming verplicht te stellen als voorwaarde voor subsidieverlening.	40 agrarische collectieven die grensorganisaties vormen tussen boeren, provincies en waterschappen.	Ondernemersparticipatie	Opschalen
4	Right to challenge	Het recht om uit te dagen: een groep (georganiseerde)	Het doel is actief burgerschap te faciliteren, door het	Gemeenten	Algemeen democratie	Burgers dagen gemeenten uit over hun wijze van	Dialoog en uitdaging van de gemeentelijke aanpak van taken,	Co-creatie	Take-off

Instrument	Omschrijving	Doel t.a.v. maatschappelijke betrokkenheid	Actoren	Domein	Typering werking van het instrument	Wat levert het op?	Participatie-ladder (Salverda et al)	Transitiefase maatschappelijke betrokkenheid	
		bewoners kan taken van gemeenten overnemen als zij denkt dat het anders, beter, slimmer en/of goedkoper kan.			aanpak, en nemen actief de uitvoering van publieke taken of diensten zelf ter hand.	en meer betrokkenheid van burgers bij de uitvoering van publieke taken.			
5	Burgerbegroting	Een besluitvormend proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over het verdelen van publieke geldbronnen.	Het doel is burgers meer te betrekken bij de besluitvorming over de gemeentebegroting.	Gemeenten	Algemeen democratie	Burgers beslissen mee over overheidsbegroting.	Meer draagvlak en rechtstreekse inbreng van burgers bij begrotingsbesluiten.	Overheids-participatie	Opschalen
6	Green Deals	Partijen maken afspraken op het gebied van duurzame economie en samenleving (thema's, o.a. water, klimaat, grondstoffen, biodiversiteit). De rijksoverheid is een van de deelnemers aan de Green Deals.	Het doel is om samenwerking tussen overheid, maatschappelijke partners en bedrijven te bevorderen en vorm te geven, bij het werken aan een duurzame economie en samenleving.	Rijksoverheid: ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken.	Duurzame economie en samenleving	Green Deals zetten in op samenwerking tussen partijen die samen iets willen bereiken met als uitgangspunten: ieder zijn eigen verantwoordelijkheid, afspraken vastleggen en samen aan iets werken.	Sinds de start in 2011: meer dan 200 Green Deals op het gebied van duurzame economie en samenleving, waarin uitdagingen in samenwerking tussen partijen worden opgepakt.	Overheids-participatie	Opschalen/ stabiliseren
7	Programma Natuurlijk Kapitaal	Programma om baten van biodiversiteit en ecosystemen uit te drukken in termen van natuurlijk kapitaal.	Het doel is om aan de samenleving duidelijk te maken dat biodiversiteit en ecosystemen baten opleveren voor de maatschappij.	Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken	Biodiversiteit en ecosystemen	Bewustwording	Atlas natuurlijk kapitaal	Van Overheidssturing naar burgerparticipatie	Opschalen
8	Handhavingconvenanten Inspectie leefomgeving en transport	Ondernemingen krijgen eigen verantwoordelijkheid voor naleving van wetgeving, veiligheid en duurzaamheid door het maken van afspraken	Het doel is, bij goed presterende bedrijven, de werklust van de inspectie te verminderen, en de verantwoordelijkheid bij	Inspectie Leef-omgeving en Transport (van het Ministerie van	Transport en Leefomgeving	Het verleggen van verantwoordelijkheid van overheid naar de samenleving zelf, voor inspectie en handhaving.	Verleggen van taken van overheid naar bedrijfsleven; door het maken van afspraken en eigen verantwoordelijkheid	Overheidssturing	Stabiliseren

Instrument	Omschrijving	Doel t.a.v. maatschappelijke betrokkenheid	Actoren	Domein	Typering werking van het instrument	Wat levert het op?	Participatie-ladder (Salverda et al)	Transitiefase maatschappelijke betrokkenheid
9	Habitatbanking	over naleving van wetgeving. Een handelssysteem voor natuur: grondeigenaren ontwikkelen natuur en creëren daarmee 'habitatrechten'. Die kunnen worden gekocht door partijen die hun negatieve invloed op natuur willen compenseren.	de bedrijven zelf te leggen. Het doel is om de individuele belangen van eigenaren en gebruikers van grond meer in lijn te brengen met de collectieve belangen van een gebied, en een financieringsconstructie te ontwikkelen waarmee de natuursector minder afhankelijk wordt van overheidssubsidies.	Infrastructuur en Milieu). Provincies	Natuur en landschap	Overheid faciliteert in een systeem dat vraag en aanbod voor natuurareaal bij elkaar brengt.	voor inspectie van bedrijven. Habitatbanking is nog niet in de praktijk ingevoerd in Nederland. Volgens het PBL zijn er succesvolle voorbeelden in Duitsland en de VS.	Overheidsparticipatie Opschalen/stabiliseren
10	Groen en Doen programma (vouchers)	Stimulering van vrijwilligers in het groen door toekenning van een voucher.	Het doel is dat de overheid de betrokkenheid en initiatieven vanuit de samenleving stimuleert, en waar mogelijk bij initiatieven vanuit de samenleving aansluit.	Ministerie van Economische Zaken	Natuur en landschap	Subsidie voor opleidingsactiviteiten voor vrijwilligers in natuur- en landschapsbeheer in de vorm van vouchers (ter waarde van € 1000,- per stuk).	Activering van vrijwilligers met kleine budgetten. Er zijn veel vouchers uitgedeeld voor vrijwilligers. De rijksregeling Groen en Doen is inmiddels opgehouden te bestaan.	Overheidsparticipatie Take-off
11	Revolverend Fonds van het Nationaal Groenfonds	Dit fonds versterkt leningen aan groene projecten, waarmee de aankoop, ontwikkeling of herstel van	Het doel is te investeren in groen en hiermee projecten vanuit de maatschappij verder helpen.	Nationaal Groenfonds en Ministeries van Economische Zaken en	Natuur en landschap	Financieel instrument: via leningen die met rente worden terugbetaald is de financiering van groenprojecten	Maatschappelijke financiering van groenprojecten.	Overheidsparticipatie Opschaling

Instrument	Omschrijving	Doel t.a.v. maatschappelijke betrokkenheid	Actoren	Domein	Typering werking van het instrument	Wat levert het op?	Participatie-ladder (Salverda et al)	Transitiefase maatschappelijke betrokkenheid	
	natuurprojecten kan worden gefinancierd.		Infrastructuur en Milieu		duurzaam en houdt zichzelf in principe in stand; het revolverend fonds groeit door de rentes.				
12	BZK Versnellingsagenda Doe-Democratie	Ondersteuning van leer- en netwerkactiviteiten ter bevordering van de Doe-Democratie met financiële middelen.	Het doel van de versnellingsagenda is het in positie brengen van burgers en bedrijven en het vergroten van het aansluitingsvermogen van de overheid bij maatschappelijke initiatieven en beweging.	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Algemeen democratie	Programma ter versnelling van de Nota Doe-Democratie van kabinet Rutte II (juli 2013), met financiële middelen voor een scala aan instrumenten, met name gericht op leren.	Bijeenkomsten, experimenten, initiatieven, uitwisseling en onderzoek en advies, op het gebied van de Doe-Democratie.	Overheidsparticipatie	Take-off/Innovatie
13	Empowering people	Leerprogramma voor ambtenaren op het gebied van de Doe-Democratie.	Het doel is om ambtenaren te leren om maatschappelijk initiatief te benutten bij rijksopgaven.	Greenwish /Ministerie van Binnenlandse Zaken	Algemeen democratie	Leerprogramma Doe-Democratie, waarin ambtenaren in contact staan met maatschappelijk initiatief, gefaciliteerd door de organisatie Greenwish, met subsidie van (o.a.) het Ministerie van BZK	Ervaring van ambtenaren met maatschappelijk initiatief.	Overheidsparticipatie	Take-off/Innovatie
14	Duurzaam Doen	Ondersteuning van duurzame initiatieven en kennisuitwisseling met betrekking tot duurzaam handelen.	Het doel is om consumenten te stimuleren om duurzame keuzes te maken	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Centraal & Natuur & Milieu	Duurzaamheid	Het verzamelen en delen van informatie aan consumenten	Website met informatie	Overheidsparticipatie	Take-off

Instrument	Omschrijving	Doel t.a.v. maatschappelijke betrokkenheid	Actoren	Domein	Typering werking van het instrument	Wat levert het op?	Participatie-ladder (Salverda et al)	Transitiefase maatschappelijke betrokkenheid
15	Krachttoer	Een eendaags evenement, gericht op ontmoeting tussen burgers, ondernemers, en gemeenten.	Het doel is om maatschappelijke initiatieven een podium te geven, en vrijwillige inzet en bewonerskracht zichtbaar te maken; daarnaast om vraagstukken 'aan bod' laten komen; en om maatschappelijke initiatieven te versterken.	VNG, gemeenten	Algemeen democratie	De samenleving betrekken door contacten tussen burgers, maatschappelijke partijen en ondernemers, en gemeenten te organiseren.	Evenementen in een groot aantal gemeenten., waarbij het contact is bevorderd tussen overheid en samenleving.	Overheidsparticipatie Innovatie
16	Netwerk democratie	Een stichting die advies geeft aan het Ministerie van BZK over innovatieve maatschappelijke ontwikkelingen en technieken op het terrein van burgerschap.	Het doel van de stichting is een veerkrachtige democratie waarin burgers meer betrokken zijn en, met behulp van technologie, actief bijdragen. In het leernetwerk 'Raadslid in de Doe-democratie' komen raads- en commissieleden uit diverse steden en dorpen bij elkaar om ideeën op te doen voor de invulling van de democratie in hun gemeente.	Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken	Algemeen democratie	Advies, agendering en leren met betrekking tot de Doe-Democratie.	Leernetwerk en diverse producten uit projecten.	Overheidsparticipatie Innovatie
17	Democratic Challenge	Een driejarig programma dat experimenten gericht op vernieuwing van de lokale democratie ondersteunt.	Het doel is om vernieuwing van de lokale democratie te bevorderen en ondersteunen.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en VNG	Algemeen democratie	Bundelen van experimenten, onderling leren en opschaling bevorderen.	Een grote hoeveelheid experimenten met vernieuwing van de lokale democratie, met leren, bewustwording en opschaling als resultaat.	Burgerparticipatie/ overheidsparticipatie Take-off/Innovatie

Instrument	Omschrijving	Doel t.a.v. maatschappelijke betrokkenheid	Actoren	Domein	Typering werking van het instrument	Wat levert het op?	Participatie-ladder (Salverda et al)	Transitiefase maatschappelijke betrokkenheid	
18	Natuurkaravaan	Een reeks gesprekken over de toekomst van de natuur, met stakeholder in de regio, als voorbereiding op de totstandkoming van de Rijksnatuurvisie.	Het doel is de inbreng van maatschappelijke natuurinitiatieven in de rijksnatuurvisie.	Ministerie van Economische Zaken	Natuur en landschap	Tijdelijke organisatie, die een aantal evenementen in de regio heeft georganiseerd.	Inzicht in natuurinitiatieven op het gebied van zorgen, ondernemen, ontspannen, leren, consumeren en wonen.	Overheidsparticipatie	Take-off/Opschalen
19	Groene tafels	Bijeenkomsten met stakeholders en overheden om de synergie tussen natuur en andere sectoren inzichtelijk te maken en daar gezamenlijke afspraken over te maken.	Het doel is de synergie tussen natuur en andere maatschappelijke doelen, zoals gezondheid, waterveiligheid en economie te duiden en te versterken en hierin gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen.	Ministerie van Economische Zaken	Natuur en landschap	Relevante partijen uit de natuur en de maatschappij worden bij elkaar gebracht om elkaar te versterken en gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen.	Resultaten lopen uiteen van een eerste verkenning, het vormen van nieuwe coalities, het starten van pilotprojecten, tot het ondertekenen van een intentieverklaring.	Overheidsparticipatie	Opschalen

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2016

WOT-technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOT-technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

61	Berg, F. van den, A. Tiktak, J.J.T.I. Boesten & A.M.A. van der Linden (2016). <i>PEARL model for pesticide behaviour and emissions in soil-plant systems; Description of processes</i>	78	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Postma & K. Oosterbeek & J.S.M. Cremer (2016). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2014.</i>
62	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2014/2015</i>	79	Sanders, M.E. G.W.W Wamelink, R.M.A. Wegman & J. Clement (2016). <i>Voortgang realisatie nationale natuurbelid; Technische achtergronden van een aantal indicatoren uit de digitale Balans van de Leefomgeving 2016.</i>
63	Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, H. Dagevos, T. Selnes & C.M. Goossen (2016). <i>Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming?</i>	80	Vries, S. de & I.G. Staritsky (2016). <i>AVANAR 2.0 nader beschreven en toegelicht; Achtergronddocumentatie voor Status A.</i>
64	Pouwels, P., M. van Eupen, M.H.C. van Adrichem, B. de Knecht & J.G.M. van der Graft (2016). <i>MetaNatuurplanner v2.0. Status A</i>	81	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2016). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2015/ 2016.</i>
65	Broekmeyer, M.E.A. & M.E. Sanders (2016). <i>Natuurwetgeving en het omgevingsrecht. Achtergrond-document bij Balans van de Leefomgeving, 2014</i>	82	Pleijte, M., R. Beunen & R. During (2016). <i>Rijksprojecten: hét natuurinclusieve werken? Een analyse van relaties tussen rijksprojecten en de Rijksnatuurvisie</i>
66	Os, J. van, J. H.S.D. Naeff & L.J.J. Jeurissen (2016). <i>Geografisch informatiesysteem voor de emissieregistratie van landbouwbedrijven; GIABplus-bestand 2013 – Status A</i>	83	Smits, M.J.W. en E.J. Bos (2016). <i>Het stimuleren van ondernemen met natuur: handelingsopties voor de overheid</i>
67	Ingram, V.J., L.O. Judge, M. Luskova, S. van Berkum & J. van den Berg (2016). <i>Upscaling sustainability initiatives in international commodity chains; Examples from cocoa, coffee and soy value chains in the Netherlands.</i>	84	Horst, M.M.S. ter, W.H.J. Beltman & F. van den Berg (2016). <i>The TOXSWA model version 3.3 for pesticide behaviour in small surface waters; Description of processes</i>
68	Duin van W.E., H. Jongerius, A. Nicolai, J.J. Jongsma, A. Hendriks & C. Sonneveld (2016). <i>Friese en Groninger kwelderwerken: Monitoring en beheer 1960-2014.</i>	85	Mattijssen, T.J.M. (2016). <i>Ideaaltypen en analysekader van groene burgerinitiatieven; Bijlage bij het rapport 'De betekenis van groene burgerinitiatieven: analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland'</i>
69	Ehlert, P.A.I., T.A. van Dijk & O. Oenema (2016). <i>Opname van struviet als categorie in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Advies.</i>	86	Wösten, J.H.M., F. de Vries & J.G. Wesseling (2016). <i>BOFEK2012 versie 2; Status A</i>
70	Ehlert, P.A.I., H.J. van Wijnen, J. Struijs, T.A. van Dijk, L. van Schöll, L.R.M. de Poorter (2016). <i>Risicobeoordeling van contaminanten in afval- en reststoffen bestemd voor gebruik als covergistingmateriaal</i>	87	Pleijte, M., R. During & R. Michels (2016). <i>Nationale parken in transitie; governance-implicaties van een veranderend beleidskader</i>
71	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet. Versie 3.2</i>	88	Mol-Dijkstra, J.P. & G.J. Reinds (2017). <i>Technical documentation of the soil model VSD+; Status A</i>
72	Kramer, H., J. Clement (2016). <i>Basiskaart Natuur 2009. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland</i>	89	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2017). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2016</i>
73	Dam, R.I. van, T.J.M. Mattijssen, J. Vader, A.E. Buijs & J.L.M. Donders (2016). <i>De betekenis van groene zelf-governance. Analyse van verschillende vormen van dynamiek in de praktijk.</i>	90	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2017). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2014. Berekningen met het model NEMA</i>
74	Hennekens, S.M., M. Boss & A.M. Schmidt (2016). <i>Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie, Status A</i>	91	Os van, J., M.G.T.M. Bartholomeus, L.J.J. Jeurissen & C.G. van Reenen (2017). <i>Rekenregels rundvee voor de landbouwtelling. Verantwoording van het gebruik van I&R gegevens voor de landbouwtelling</i>
75	Knecht, B. de, et al. (2016). <i>Kansenkaarten voor duurzaam benutten van Natuurlijk Kapitaal</i>	92	Haas, W. de, R.J. Fontein & M. Pleijte (2017). <i>Is eenvoudig beter? Twee essays natuur en landschap in het nieuwe omgevingsbeleid</i>
76	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2016). <i>Advies 'Mestverwerkingspercentages 2017'</i>	93	Schuiling, C., A.M. Schmidt, I.J. La Rivière & R.A. Smidt (2017). <i>Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie, Status A.</i>
77	W.H.J. Beltman, C. Vink & A. Poot (2016). <i>Calculation of exposure concentrations for NL standard scenarios by the TOXSWA model; Use of FOCUS_TOXSWA 4.4.3 software for plant protection products and their metabolites in Dutch risk assessment for aquatic ecosystems</i>		

94	Henkens, R.J.H.G., M.M.P. van Oorschot en J. Ganzevles (2017). <i>Bijdrage van Green Deals aan de beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit</i>	111	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2017). <i>Advies Mestverwerkingspercentages 2018</i> .
95	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2017). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2017</i>	112	Koffijberg K., J.S.M. Cremer, P. de Boer, J. Nienhuis, H. Schekkerman, J. Postma & K. Oosterbeek (2017). <i>Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee. Resultaten 2015-2016 en trends in broedsucces in 2005-2016</i> .
96	Ijsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, L. Solé & A. Gröne (2017). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2016</i> .	113	Arets, E.J.M.M., J.W.H van der Kolk, G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & M.J. Schelhaas (2018). <i>Greenhouse gas reporting for the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2018</i>
97	Verburg, R.W., W.H.G.J. Hennen, L.F. Puister, R. Michels & K. van Duijvendijk (2017). <i>Estimating costs of nature management in the European Union; Exploration modelling for PBL's Nature Outlook</i>	114	Bos-Groenendijk, G.I. en C.A.M. van Swaay (2018). <i>Standaard Data Formulieren Natura 2000-gebieden; Aanvullingen vanwege wijzigingen in Natura 2000-aanwijzingsbesluiten</i>
98	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2017). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2015. Berekningen met het model NEMA</i>	115	Vonk, J. , S.M. van der Sluis, A. Bannink, C. van Bruggen, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J.W.H. van der Kolk, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.V. Oude Voshaar & G.L. Velthof (2018.) <i>Methodology for estimating emissions from agriculture in the Netherlands – update 2018. Calculations of CH₄, NH₃, N₂O, NO_x, PM₁₀, PM_{2.5} and CO₂ with the National Emission Model for Agriculture (NEMA)</i>
99	Kuiters, A.T., G.A. de Groot, D.R. Lammertsma, H.A.H. Jansman & J. Bovenschen (2017). <i>Genetische monitoring van de Nederlandse otterpopulatie; Ontwikkeling van populatieomvang en genetische status 2016/2017</i>	116	Ijsseldijk, L.L., M.J.L. Kik, & A. Gröne (2018). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2017. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken</i> .
100	Adriaanse, P.I. & W.H.J Beltman (2017) <i>Comparison of pesticide concentrations at drinking water abstraction points in The Netherlands simulated by DROPLET version 1.2 and 1.3.2 model suites</i>	117	Mattijssen, T.J.M. & I.J. Terluin (2018). <i>Ecologische citizen science; een weg naar grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur?</i>
101	Daamen, W.P., A.P.P.M. Clercx & M.J. Schelhaas (2017). <i>Veldinstructie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie (2017-2021)</i> .	118	Aalbers, C.B.E.M., D. A. Kamphorst & F. Langers (2018). <i>Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen</i> .
102	Boer, T.A. de & F.L. Langers (2017). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid en betrokkenheid bij natuur in 2017</i>	119	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, L.A. Lagerwerf, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2018). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw in 2016. Berekningen met het model NEMA</i>
103	Buijs, A.E., B.H.M. Elands & C.S.A. van Koppen (2017) <i>Vijftiendertig jaar burgerbetrokkenheid in het natuurbeleid. Analyse van beleidsdiscoursen en publiek draagvlak</i>	121	Farjon, J.M.J., A.L. Gerritsen, J.L.M. Donders, F. Langers & W. Nieuwenhuizen (2018). <i>Conditie voor natuurinclusief handelen. Analyse van vier praktijken van natuurinclusief ondernemen</i>
104	Cremer, J.S.M., S.M.J.M. Brasseur., A. Meijboom, J. Schop & J.P. Verdaat (2017). <i>Monitoring van gewone en grijze zeehonden in de Nederlandse Waddenzee, 2002-2017</i>	122	Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst & W. Nieuwenhuizen (2018). <i>Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid. Overzicht en analyse van vier cases</i>
105	Glorius, S.T., A. Meijboom, J.T. van der Wal & J.S.M. Cremer (2017). <i>Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2016</i>	123	Vullings, L.A.E., A.E. Buijs, J.L.M. Donders, D.A. Kamphorst, H. Kramer & S. de Vries (2018). <i>Monitoring van groene burgerinitiatieven; Analyse van de resultaten van een pilot en nulmeting in vier gemeenten</i>
106	Hennekens, S.M., W.A. Ozinga & J.H.J. Schaminée (2017). <i>BioScore 3 – Plants. Background and pre-processing of distribution data</i>	124	Boonstra, F.G., Th.C.P. Melman, W. Nieuwenhuizen & A. Gerritsen (2018). <i>Aanpak evaluatie stelselvernieuwing agrarisch natuurbeheer; Uitgangspunten en opties voor een beleidsevaluatie</i>
107	Melman, Th.C.P., M.H.C. van Adrichem, M. Broekmeyer, J. Clement, R. Jochem, H.A.M. Meeuwssen, F.G.W.A. Ottburg, A.G.M. Schotman & T. Visser (2017). <i>Natuurcombinaties en Europese natuurdoelen; Ontwikkeling van een methode om natuurdoelen te realiseren buiten het Natuurnetwerk Nederland</i>	125	Vullings, L.A.E., A.E. Buijs, J.L.M. Donders & D.A. Kamphorst (2018). <i>Monitoring van groene burgerinitiatieven; Methodiek, indicatoren en ervaring met pilot en nulmeting</i> .
108	Vries, S. de, W. Nieuwenhuizen & J.M.J. Farjon (2017) <i>HappyHier: hoe gelukkig is men waar?; Gegevensverzameling en bepaling van de invloed van het type grondgebruik - deel I</i> .	126	Beltman, W.H.J., M.M.S. ter Horst, P.I. Adriaanse & A. de Jong (2018). <i>Manual for FOCUS_TOXSWA v5.5.3 and for expert use of TOXSWA kernel v3.3; User's Guide version 5</i>
109	Overbeek, M.M.M., E. Smeets & D. Verhoog (2017). <i>Biobased materialen, circulaire economie en natuurlijk kapitaal</i> .		
110	Pouwels, R., G.W.W. Wamelink, M.H.C. van Adrichem, R. Jochem, R.M.A. Wegman en B. de Knecht. (2017). <i>MetaNatuurplanner v4.0 - Status A; Toepassing voor Evaluatie Natuurpact</i>		



Thema Periodieke
Evaluatie Natuurbeleid
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wur.nl/wotnatuurenmilieu

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

