

Responsief én adaptief natuurbeleid

Op zoek naar veerkracht in de menselijke natuur

V A R K E N S G R A S !



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Colofon

WOT-special 7 is een publicatie van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research. Deze publicatie betreft de veerkracht in mens-natuur relaties en is gericht op beleidsmakers en andere betrokkenen. De publicatie is gereviewd door Wim de Haas. Onderzoek van de WOT Natuur & Milieu wordt gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). WOT-special 7 is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

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 agromilieus, biodiversiteit en bodeminformatie, en werken mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Uitgave: WOT-special 7, WOT Natuur & Milieu

Auteurs: Roel During, Josine Donders, Joep Frissel & Rosalie van Dam

Begeleiding: Arjen van Hinsberg (PBL) en Rogier Pouwels (WOT)

Tekstredactie: Leo Klep

Vormgeving: studio ds

Foto's en figuren: KNNV Wageningen, WUR, 50 Tinten Groen Assendorp, Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal, Wing

Foto cover: Guy Ackermans, KNNV Wageningen.

Wageningen, 2022

p-ISSN 2667-1255 / e-ISSN 2667-1263, DOI: 10.18174/564910, BAPS-projectnummer: WOT-04-011-037.14.

©2022 Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research). Postbus 47, 6700 AA Wageningen. (0317) 48 54 71. info.wnm@wur.nl.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding. Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin. Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Responsief én adaptief natuurbeleid

*Op zoek naar veerkracht in de menselijke natuur*¹

De nieuwe biodiversiteitstrategie van de Europese Commissie richt zich op het natuurinclusief maken van de hele samenleving. *'Natuur terug in het dagelijks leven'*, luidt het devies. We moeten minder strijden tégen en meer samenwerken mét met de natuur. Zoals we de natuur weer veerkrachtig moeten maken in de zin dat ze weer 'tegen een stootje kan' moet de burger weer meer veerkracht of lenigheid krijgen om met die natuur om te gaan.

¹ Samenvattend verslag van een onderzoek naar veerkracht in de relaties van burgers, natuur en overheden en handelingsperspectieven voor overheden en instituten.

Ook het Nederlandse natuurbeleid formuleert de opgave om de sociaal-ecologische veerkracht te versterken en daarvoor de verbinding met de samenleving te leggen. Deze brochure laat zien welke veerkracht er nodig is en geeft handvatten voor het beleid hoe die te herkennen, erkennen en te vergroten.

Voor biodiversiteit is het niet voldoende om méér en grotere natuurgebieden te creëren: ook op het grensvlak tussen mens en natuur is een wezenlijke aanpassing nodig. Daarmee komt dus een sociaal element van natuurbeleid om de hoek kijken. Natuurlijk is dat op zich niets nieuws. Naast de inspanningen van de vele natuurorganisaties zijn er ook talrijke individuele burgers die graag willen bijdragen aan een natuurlijke – in beleidstermen geformuleerd natuurinclusieve – omgeving. De vraag is hoe we op beleidsniveau dat méébbewegen van mensen met de natuur kunnen bevorderen. Het mooiste zou zijn als de veerkracht in de samenleving en de veerkracht in de natuur elkaar versterken. Dit wordt wel sociaal-ecologische veerkracht genoemd. Sociaal-ecologische veerkracht bestaat als de wederzijdse krachten in natuur en samenleving in staat zijn om grote veranderingen – zoals klimaatverandering – op te vangen. Natuurlijk kunnen die wederzijdse krachten elkaar

ook tegenwerken maar wij zijn hier vooral geïnteresseerd in de onderling versterkende werking. In mogelijk nieuwe vormen van samenleven en samenwerken met natuur. Vanuit natuurwetenschappelijk perspectief is er al heel veel geschreven over veerkracht van de natuur sec, maar veel minder over de relatie met sociale aspecten.

Urgentie

De achteruitgang van natuur en biodiversiteit is zowel in Nederland als wereldwijd één van de grote maatschappelijke opgaven. Het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) noemt het functieverlies van de natuur een minstens even grote bedreiging als klimaatverandering. Daarom zijn er wereldwijd afspraken gemaakt om die achteruitgang tegen te gaan. Maar tegelijk is vastgesteld dat overheden en ter zake kundige instituties niet in staat zullen zijn het tij te keren met enkel overheidsmaatregelen ter bescherming van de natuur. De vernieuwde EU-biodiversiteitsstrategie (EC, 2020) richt zich daarom niet meer alleen op de institutionele bescherming van natuur, maar wil de hele samenleving mobiliseren. Alle hens aan dek!

Dilemma's

In een verkennend onderzoek zijn we nagegaan hoe veerkracht van de burger ten aanzien van de natuur eruit zou kunnen zien. Daartoe is een flink aantal bestaande burgerinitiatieven ten aanzien van natuur nader bekeken en op 'veerkracht' be-

oordeeld. Wat voor moeilijkheden en ingewikkelheden doen zich daarbij voor? En zijn er factoren te benoemen waar het beleid iets mee kan? Als onderzoeker – maar ook als beleidsmaker of beheerder – stuit je dan al snel op een interpretatieprobleem. Bijvoorbeeld in de discussie tussen rekkelijken en preciezen. Natuurgerichte initiatieven van eigenzinnige burgers kunnen domweg strijdig zijn met doelen van officieel (natuur-) beleid en met wat ecologische deskundigen goed voor de natuur achten. Daar komt bij dat de houding van de samenleving ten aanzien van natuur sterk ambivalent is. Het ophangen van een bijenhotel en het plaatsen van een mierenlokdoosje met gif gaan in het hoofd van de burger gemakkelijk samen. De hoeveelheid gif die door burgers wordt gebruikt om ongewenste natuur uit hun tuin te weren neemt niet af, maar intussen doen we van alles om vogels aan te trekken, egels onderdak te bieden en insectvriendelijke planten te kopen. Dezelfde natuur die beschermd moet worden vinden we ook gevaarlijk (wolf), rommelig (onkruid) of lastig (mos op de tegels). De ambivalentie zit diep.

Het invoeren van de burger kan dus dilemma's oproepen. In welke gevallen moet je als beleid meegeven met burgerinitiatieven en wanneer moet je extra kaders stellen? En als je ervoor kiest om mee te bewegen, hoe gaat dat dan in z'n werk? Op dergelijke vragen over het bestuurlijk handelingsperspectief wordt in deze brochure ingegaan.

Indeling brochure

De brochure valt uiteen in drie delen. Het eerste deel gaat in op mechanismen van veerkracht die te onderkennen zijn op het moment dat burgers zich op eigen initiatief gaan inzetten voor natuur. Als voorbeelden nemen we de maatschappelijke beweging 'Onkruid Bestaat Niet' en het wijkinitiatief '50 tinten Groen' in de Zwolse wijk Assendorp.

Het tweede deel gaat over de veerkracht in processen waarin burgers en de wereld van bestuur elkaar al in een vroeg stadium nadrukkelijk opzoeken. In het ene geval zit er een duidelijke gedachte achter: burgers die bestuur en beleid uitdagen omdat ze menen beleidsdoelen zeker zo goed (of beter) te kunnen realiseren dan het bestuur. Het andere geval betreft voorbeelden waarin overheden mensen uitdagen om zelf aan het werk te gaan. We behandelen deze apart omdat ze doorgaans tot andere processen leiden.

Het hoeft geen betoog dat deze vier voorbeelden (maatschappelijke beweging, actieve wijk, *challenge* en activering van burgers) veel gemeenschappelijke aspecten hebben. Dat zal ook tot uiting komen in het derde deel waarin we voorzichtig een aantal handelingsperspectieven aanreiken voor overheden en instituten die geacht worden aan de slag te gaan met de nieuwe Europese biodiversiteitsstrategie. Ze pretenderen geen volledigheid maar zijn bedoeld als inspiratie.

Een botanisch stroepkrijter in actie

Bron: Janneke Hoekstra, KNNV Wageningen



Veerkracht in burgerinitiatieven

Voor ons onderzoek hebben we een inventarisatie gemaakt van burgerinitiatieven ten aanzien van natuur. Daarbij zijn uiteenlopende (media)bronnen geraadpleegd, waaronder de natuurinformatie-website *Nature Today*, de site van het radioprogramma *Vroege Vogels*, en de *Duurzame Top 100* van dagblad Trouw. Hiervan zijn zo'n veertig initiatieven geanalyseerd. Ter verkenning noemen we een aantal voorbeelden.

Terwijl veel mensen extra bang zijn geworden voor vleermuizen vanwege corona, zijn er ook die weinig last hebben van angst of beduchtheid voor overlast. Sterker: op diverse plaatsen komen mensen op voor de vleermuizen in de eigen leefomgeving. Hier manifesteert veerkracht zich met name in de wisseling van emotie: van angst naar ambassadeurschap.

In de zeer versteende Haagse Schilderswijk komen anno 2021 zo'n 330 soorten planten voor. Ze trekken onder meer de stad in via groene stroken tussen de tramrails. Dit toont de veerkracht van de natuur, maar ook van de bewoners/bestuurders. In plaats van spontane plantengroei bij voorbaat te zien als onkruid wordt het in toenemende mate verwelkomd als gewenste vergroening van de stad. Dat daar veel planten tussen zitten met een mediterrane herkomst, bijvoorbeeld via de potten van geïmporteerde olijfbomen, is voor veel stedelingen geen probleem. Ze koesteren geveltuintjes en boomspiegels en eventuele rommeligheid wordt veerkrachtig op de koop toe genomen of zelfs gewaardeerd.

In verlengde van het voorgaande zien we op tal van plekken dat bewoners stukken groen van de gemeente zelf in beheer nemen en bijvoorbeeld gaan zorgen voor meer bloemen. Dit vraagt al meer veerkracht, want daarvoor moeten ze moeite doen: zich organiseren, een plan opstellen én in uitvoering nemen.

Een heel ander voorbeeld is het opruimen van de vervuiling op de Wadden nadat een storm honderden zeecontainers van de MSC Zoe had afgeslagen. Van heinde en ver kwamen vrijwilligers om de rotzooi (waaronder zakken met het giftige peroxide) op te ruimen. Velen gaven te kennen dat het hen ging om het schoonhouden van 'onze' Wadden. Een voorbeeld van sociale veerkracht in de vorm van onbaatzuchtige directe hulp.

Dat samenwerken met natuur tot nieuwe inzichten kan leiden blijkt uit het verhaal van de biologisch dynamische tuinman Jan Graafland. Hij beschrijft hoe hij twintig jaar terug louter bezig was met vechten: tegen kevers, luizen, onkruid en ga zo maar door. Maar hij leerde zijn werk veel meer te gaan zien als een vorm van meebewegen met de natuur. Als voorbeeld noemt hij de woelmuizen die met hun kleine graafpootjes de tuingrond rul maken, veel beter en subtieler dan hij zelf zou kunnen met zijn machines. Pas als de grond té los wordt moet hij zelf ingrijpen.

Ook in de bestrijding van lastige dieren als de Eikenprocessierups wordt meer en meer samengewerkt met natuur door te werken met natuurlijke vijanden. De rigide oplossing, gif spuiten, blijkt op den duur niet afdoende. Maar voor natuurlijke plaagbestrijding is extra aandacht nodig en het geduld om te leren hoe dat moet, ook als dat op korte termijn overlast geeft. Ook dat is een vorm van veerkracht.

Waar natuur bedreigd wordt, ontstaan al snel groepen van mensen die daar iets aan willen doen. In woord maar steeds vaker ook in daad. Zo gingen vrijwilligers in Assen meehelpen in het beheer van een bedreigd bos om zo de beheerskosten te drukken. In Eindhoven gingen bewoners nog een stapje verder. Zij wisten het landgoed Wasven als eenheid te bewaren door het aan te kopen en er een stadsoase van te maken, waar de natuur- en cultuurhistorische waarde bewaard en hersteld kunnen worden. Een stichting, die draait op vrijwilligers uit de nabijgelegen wijk Tongelre, baat in de boerderij een restaurant, een bakkerij, een koffiebranderij, een groenwerkplaats en een winkel uit. Ook is er aandacht voor wandelroutes, natuureducatie, een tuinderij en dagbesteding voor mensen met verstandelijke beperking. Dit voorbeeld toont veerkracht in het opkomen voor natuur, inclusief de verbinding van natuur met allerlei andere waarden van de lokale samenleving.

Tot slot zien we mensen die dichterbij of zelfs in de natuur willen leven met een zo klein mogelijke ecologische voetafdruk. Dit streven naar een 'natuur-inclusieve' levensstijl neemt zeer vele vormen aan, zoals veganisme, verpakkingsvrij inkopen, het recyclen en upcyclen van afval. Sommige willen wonen in een *tiny house* of helemaal *off the grid* door eigen voedsel te verbouwen en eigen energie op te wekken. Dit vraagt een bijna ultiem veerkrachtig levenshouding.

In deze voorbeelden zien we vijf manieren waarop veerkracht zich manifesteert:

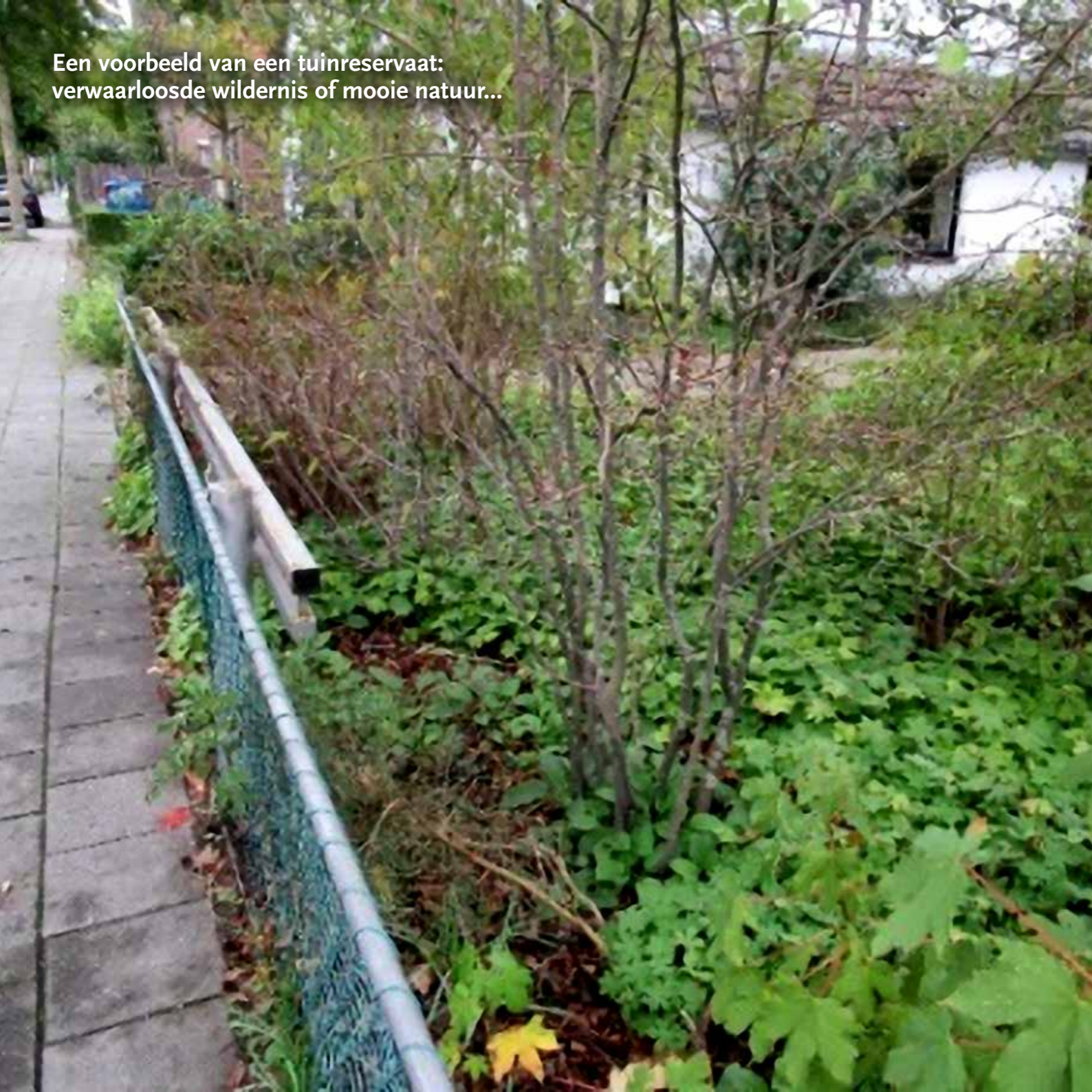
1. Het meer toelaten van de natuur in de dagelijkse leefomgeving.
2. Het om kunnen gaan met invasieve en/of mogelijke schadelijke soorten.
3. Het als ongebonden natuurliefhebber opkomen voor (bedreigde) natuur.
4. Het collectief inrichten en/of beheren van natuur (variërend van tuin, groenstrook, voedselbos en *tiny forest* tot een privaat natuurgebied).
5. Het brengen van offers ten behoeve van de natuur en het ontwikkelen van een natuurinclusieve levensstijl.

Veerkrachtmechanismen in de beweging 'Onkruid bestaat niet'

Recent waaide het Franse initiatief '*Botanisch stoepkrijten*' via de Leidse Hortus Botanicus over naar Nederland. Mensen worden opgeroepen om met krijt de spontaan tussen stoeptegels opkomende planten van hun naam te voorzien. Het idee hierachter is dat als je planten bij naam kent je ze minder als 'onkruid' gaat zien en meer gaat waarderen.

Groeiende belangstelling is er ook voor het determineren met behulp van apps en het fotografisch 'scoren' van planten zoals vogelaars dat doen met vogels. Op Facebook zijn ook allerlei grote online groepen te vinden die zich richten op 'nuttige', eetbare of geneeskrachtige wilde planten. Onkruid

Een voorbeeld van een tuinreservaat:
verwaarloosde wildernis of mooie natuur...



krijgt zo op velerlei wijze positieve aandacht: een 'onkruidenier', de dag van de paardenbloem, workshops over het benutten van brandnetels, en concepten van 'groene kunst met nieuwe perspectieven op onkruid'.

Het radioprogramma *Vroege Vogels* vond ook veel weerklank met haar oproep tot natuurlijk tuinieren. De criteria variëren van het gebruik van (meer) inheemse planten en het toelaten van rommelhoekjes en takkenwallen tot het ongebreideld toelaten van wat de wind brengt. Een vergaande variant is het creëren van een *tuiny forest*: een stukje bos op eigen grond. *Onkruid bestaat niet* is een beweging aan het worden.

Als we in deze materie op zoek gaan naar de mechanismen van veerkracht, dan vallen een aantal zaken op. Mensen genieten klaarblijkelijk van wilde natuur in hun dagelijkse stadsomgeving en doen er kennis van op. Het determineren van planten geeft daarbij een extra dimensie aan het contact met die natuur. Ook de veerkracht van de natuur spreekt aan. De stoeplantjes worden omschreven als krachtig, dapper en slim. Er is sprake van een opmerkelijke perspectiefwisseling op onkruid in het stadse domein. Daarbij is sprake van het doorbreken van bestaande normen over 'netheid' van stoep en tuin en regels voor goed tuinieren. Ook is de natuur hier geen object, maar een actor, of een vriend zelfs. Een boeiende wisselwerking tussen esthetiek, ideologie, emo-

tie en kennis. De waardering voor dat 'dappere' plantje, het nader bestuderen ervan, het leren kennen van de betekenis van het eigen handelen ten aanzien van de natuur: het leidt allemaal tot burgerkennis die helpt de natuur meer als nabij te zien.

Sociaal zit er ook een verzetskant aan dit verhaal. Bijvoorbeeld tegen het ongebreidelde gebruik van gif of asfaltering in het stedelijk domein. En er is bepaald veerkracht, (volhardendheid in het meebewegen met de natuur) nodig om sociale bezwaren tegen die 'ogenschijnlijk slecht onderhouden tuin' of het lichten van stoeptegels te weerstaan en toch door te gaan.

Veerkrachtmechanismen in wijkinitiatief waarbij groen verbindt (50 tinten Groen, Assendorp, Zwolle)

Soms gaan mensen groepsgewijs aan de slag met vergroening van hun omgeving. Daar spelen weer extra mechanismen van veerkracht. Veelal worden dan natuur- sociale- en of duurzaamheidsdoelen gecombineerd. Die kunnen elkaar zodanig versterken dat er weer extra veerkracht uit voortkomt. Een voorbeeld is de wijk Assendorp in Zwolle.

In 2017 wordt in Assendorp vervuilde grond afgegraven in de Seringenstraat. Voor bewoners van die straat en de gemeente is die ingreep aanleiding om na te denken over een groenere en klimaatbestendige omgeving. Het initiatief

begint met een bewoner die sterk begaan is met de klimaatproblematiek en vindt dat je ook in je eigen omgeving aan oplossingen moet werken. De eerste stappen variëren van het lichten van stoeptegels tot extra bomen en plantenbakken. Het elan blijkt aanstekelijk. Binnen een paar jaar is er sprake van een breed wijkinitiatief. Meer straten gaan meedoen en met straatambassadeurs als aanspreekpunten wordt in allerlei combinaties gewerkt aan het duurzaam maken van de wijk. Er is aandacht voor waterberging middels regentonnen en innovatieve waterschuttingen. Groepjes bewoners beginnen aan zonnepanelen en besloten wordt om de verduurzaming van de huizen in de wijk collectief aan te pakken. Wat begon met veel experimenten, burenhulp, onderlinge stimulering en kennisuitwisseling wordt uitgebreid met externe professionele contacten. Samen met de Zwolse energiecoöperatie Blauwvinger Energie worden de huizen aangepakt. Zo ontstaat Klimaat Actief Assendorp. Het initiatief groeit verder door samenwerking met het energieloket Verbeter & Bespaar, Buurkracht, de gemeente, een projectontwikkelaar, de digitale wijkkrant en Hogeschool Windesheim. Alles tezamen wordt dit *'50 tinten groen Assendorp'*.

De lijst met initiatieven is lang. Er wordt gewerkt aan groene daken en in de aanplant van perken wordt een bijdrage geleverd aan een ecologische corridor door Zwolle. Verregaand is ook het feit dat (bij toerbeurt) een straat wordt ingericht als

'leefstraat'. Dat wil zeggen: zonder auto's. Parke- ren moet op een terrein aan de rand van de wijk. Dat laatste illustreert nog eens extra dat hier een heel sociaal proces aan de gang is, waarbij opvallend veel bewoners niet alleen meewerken aan vergroening maar ook plezier lijken te krijgen in een meer duurzame en natuurinclusieve stijl van leven.

De veerkracht in dit voorbeeld groeit bij elke nieuwe ontwikkeling. Men leert en raakt steeds meer betrokken. Eind 2020 waren er bijvoorbeeld 25 huizen beter geïsoleerd, 20 daken voorzien van zonnepanelen en was er 2 hectare groen dak aangelegd voor 877 huishoudens. Daar is behalve veel tijd ook veel geld geïnvesteerd. Het uitwisselen van informatie over energiebesparing en duurzaamheid is onderdeel geworden van het dagelijks leven in de wijk. Het aanpakken van veel verschillende projecten en onderwerpen lijkt in Assendorp goed te werken. De projecten voor groen, klimaatadaptatie en gezondheid versterken elkaar. Er is een duidelijke samenhang tussen de groenere straten en daken en de projecten die om waterberging draaien. De communicatie wordt creatief aangepakt. Niet alleen middels infoavonden en een buurtkrant, maar ook met een housewarmingspel (huiskamergesprek). Creatief is ook het genoemde experiment met de tijdelijke leefstraat.



Parkeerplaatsen opgeofferd voor groen in Assendorp

Bron: www.50tintengroenassendorp.nl

De mechanismen van veerkracht betreffen het opdoen van kennis, het overtuigen en het experimenteren en vooral ook het ter hand nemen van allerlei mogelijkheden om de eigen leefomgeving duurzamer in te richten.

Manifestaties en mechanismen

Bewonersinitiatieven bieden een breed palet aan ideeën om natuur terug te brengen in het dagelijks leven en daarmee bij te dragen aan biodiversiteit. Mensen zijn creatief en willen graag een eigen invulling geven aan dat doel, zonder zich precies te hoeven voegen naar wat de overheid doet op dit vlak.

Verschillende mechanismen van veerkracht zijn daarbij belangrijk. Zo is er een eigen perspectief c.q. een wisseling van perspectief nodig om op eigenzinnige wijze om te gaan met natuur. Als je dan naar eigen inzicht iets wilt ondernemen zal dat zorgen voor nieuwe kennisvragen maar ook voor een prettige flow. Daarnaast speelt de verbondenheid van uiteenlopende waarden uit het dagelijks leven. In de casus Assendorp heeft elk natuurinitiatief óók te maken met zaken als klimaat, gezondheid, verbondenheid, enz. Die verbinding levert veel veerkracht op. Bewoners nemen de ruimte om dit soort verbindingen zelf te leggen, waardoor ze uiteindelijk gaan kiezen voor een meer natuur-inclusieve levensstijl. En dat is misschien wel de best denkbare uitkomst voor natuur.

De verschillende manifestaties en mechanismen van veerkracht zijn bijeengebracht in bovenstaande figuur. Dit is een zoekend en een grillig proces. Het start met de betekenis die wordt gegeven aan veranderingen in de natuur. Die betekenis kan door emoties gestuurd, door ideologie en/of engagement. Het perspectief hangt ook nauw samen met ideeën over wat je als burger zelf kunt en wilt doen. Het kan dan gaan om offers (nalaten voor natuur) of in actie komen (opkomen voor natuur). Bij voorkeur gaat het dan om acties die niet toch al door de overheid of door natuurorganisaties worden gedaan. De eigenheid is belangrijk voor de eigen motivatie, maar vraagt ook om eigen kennis over hoe je mogelijke acties uit zou kunnen werken. Tegelijk gaat die eigenheid vaak in tegen heersende opvattingen of vaste gewoontes. Het kunnen overtuigen en meekrijgen van anderen is dan cruciaal om een beweging op gang te brengen. Het leggen dus van een relatie tussen de eigen invalshoek, die van (potentieel) gelijkgestemden medebewoners en met relevante instituten. Dit alles kan dan leiden tot initiatieven waarin allerlei onderling samenhangende activiteiten worden ondernomen, waarin nieuwe relaties met de natuur op experimentele basis en door middel van sociaal leren worden gelegd.

Sociale veerkracht voor natuur





Veerkracht in governance systeem

Initiatieven vanuit een wijk of een burgerbeweging komen op enig moment in aanraking met de overheid. Soms leidt dat tot samenwerking, zoals in het geval van Assendorp, soms is die relatie moeilijker. Als bijvoorbeeld bewoners van een wijk allerlei exotische planten omarmen die zijn meegereisd uit verre oorden of cultuurtuinen wordt dat door ecologen en beleidsmensen met argusogen bekeken. Zeker als het gaat om planten die inheemse soorten bedreigen.

Samen aanleggen van plantenbakken

Bron: www.50tintengroenassendorp.nl



Het speelveld wordt dus ingewikkelder als burgers zich gaan bemoeien met het natuurbeleid van de overheid en daaraan verbonden organisaties, of zelfs dingen doen die daar hard tegen indruisen. Ingewikkelder, maar ook interessanter.

Het geheel aan relaties tussen alle beslissers tezamen noemen we de governance. De eigen kennis van burgers kan ingaan tegen de kennis waarop het beleid is gebaseerd en dan is het maar de vraag of die kennis wordt toegelaten in de governance. Dat zou jammer zijn, want meerdere perspectieven en meerdere soorten van kennis leveren ook meer mogelijkheden op om te sturen. De burger-kennis kan behalve een bedreiging dus ook extra veerkracht opleveren in de governance als systeem.

Dat neemt niet weg dat de overheid en het hele systeem van governance voor een extra uitdaging gesteld worden als het gaat om het betrekken van de burger bij de natuur. Waar kun je beter mee-bewegen en waar moet je juist kaders stellen? In onze termen: behalve de veerkracht van de natuur en de burger is ook veerkracht nodig in de governance. Om grip te krijgen op deze governance veerkracht zijn twee casussen onderzocht, waarin sprake is van een complexe relatie tussen bewonersinitiatieven en het governance systeem. Het betreft het initiatief *Markdal Duurzaam en Vitaal*, en het *Heelsums Beekdal*. Aan beide voorbeelden worden een aantal veerkrachtlessen gekoppeld.

Markdal Duurzaam en Vitaal

*Een casus van veerkracht en
vertrouwen*

In het kader van het Brabants Natuur Netwerk (NNB) wil de provincie Noord-Brabant het onderdeel Markdal realiseren. Als dat proces blijkt vast te lopen doet ze een algemene oproep voor vernieuwende ideeën en plannen. Daar wordt enthousiast op gereageerd door bewoners van het Markdal. Ze komen met een uitvoeringsprogramma, waarin het realiseren van dit netwerk hand in hand gaat met voorstellen voor gebiedsontwikkeling. Wat volgt is een jarenlang proces van vertrouwen opbouwen in het gebied, plannen maken en uitwerken, en het gebiedsproces in formele structuren en vereisten gieten. Een proces waarin veel governance veerkracht nodig is. Tegenslagen moeten worden overwonnen, vertrouwen moet worden gewonnen, hersteld en opnieuw gegeven, en onbekende wegen moeten worden begaan.

De uitdaging om het Brabantse Natuur- netwerk te realiseren in het Markdal

De realisatie van het Natuur Netwerk Brabant (NNB) liep in de periode tot 2010 op vele plekken vast. In belangrijke mate was dat te wijten aan het geringe of afbrokkelende draagvlak. Dat is onder meer te begrijpen uit de traagheid: zelfs als landbouwgrond eenmaal is aangekocht kan het zo twintig jaar duren voordat ook rondom voldoende grond is verworven om daadwerkelijk met een (her-)inrichting te kunnen beginnen. Drastische bezuinigingen van Staatssecretaris Bleker maakten de problemen alleen maar groter. Men realiseerde zich dat het beleid niet meer louter vanuit het provinciehuis gestuurd kon worden: er was hulp (en draagvlak) nodig vanuit de betrokken regio's zelf. De provincie besloot een uitvraag te doen richting bewoners, bedrijven, gemeenten en natuurorganisaties om bidboeken te schrijven met innovatieve plannen voor 'Landschappen van Allure'. Zo ook voor het Markdal. Een Markdal waar ook het waterschap met de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water inmiddels behoorlijk was stukgelopen op weerstand en wantrouwen. Er waren boeren in het gebied die de deur niet meer openden voor welke overheid dan ook.

In 2011 werd rond de provinciale verkiezingen een avond georganiseerd door vijf lokale natuurverenigingen waar ook de vertegenwoordigers van alle politieke partijen aanwezig waren. Op deze avond werd het plan geboren om in het kader van Land-

schappen van Allure samen aan de slag te gaan met het opstellen van een bidboek.

Een eerste versie werd door de provincie te traditioneel bevonden, maar in 2013 kwam het platform, dat inmiddels was omgezet in Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal, met een wervend perspectief waar de provincie graag ruimte voor wilde bieden. Naast de vereniging wordt een stichting Markdal Duurzaam en Vitaal opgericht, die de uitvoering ter hand kan nemen. Gedeputeerde Johan van den Hout tekende op 6 november 2013 de eerste overeenkomst. Het is feest!

Het initiatief van Vereniging Markdal duurzaam en vitaal

Markdal Duurzaam en Vitaal presenteert zich als een vereniging van bewoners en gebruikers die streven naar een levendig Markdal waar volop ruimte is voor natuur en water, waar het prettig wandelen en fietsen is en waar tegelijkertijd een goede boterham te verdienen is. Een gebied dus waarin ecologie, economie en samenleving in balans zijn. En de vereniging weet van doorpakken. Met de provincie wordt afgesproken dat in vijf jaar honderd hectare natuur zal worden gerealiseerd, in samenhang met de Kaderrichtlijn Water-maatregelen.

Op verzoek van medewerkers van provincie en gemeente wordt bovendien de uitdaging aangegaan om met de inwoners van Strijbeek te werken aan

een plan om ook daar de vitaliteit en leefbaarheid te verbeteren. (Onderdeel hiervan is de ontwikkeling van de Markhoeve, waarover later meer). De provincie, het waterschap en de gemeenten Alphen-Chaam en Breda hebben samen 11 miljoen euro beschikbaar. Van de provincie krijgt de vereniging 7 miljoen euro ter beschikking voor de afwaardering van de 100 ha landbouwgrond naar natuur plus inrichtingsgelden. Bij Waterschap de Brabantse Delta ligt een budget van 3 miljoen euro voor de plannen rondom het opnieuw laten meanderen van de Mark. En ook de gemeenten Breda en Chaam dragen financieel bij aan het project, bijvoorbeeld om de recreatieve ontsluiting te verbeteren en voor de proceskosten van de vereniging. De vereniging sluit met alle partijen afzonderlijke overeenkomsten af.

Werkwijze van de vereniging en stichting

De vereniging beoogt een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie met de betrokken overheden en wil geen ondergeschikte rol als subsidie-ontvanger. Ze ziet haar initiatief als een democratisch proces, waarin alle bewoners en gebruikers van het Markdal hun stem kunnen laten horen. De uitkomsten van dat proces worden vervolgens voorgelegd aan gedeputeerde, wethouders en dijkgraaf. Ook in de formuleringen van verschillende overeenkomsten en communicatie wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan die gelijkwaardigheid. Er wordt zelfs een apart woordenboek

Bezoek van een delegatie van Binnenlandse Zaken



voor opgesteld. Het is de vraag of dat iedereen is opgevallen, maar het laat zien dat de vereniging grote waarden hecht aan autonomie. Zelfstandig plannen kunnen maken en het gevoel daar ook in eigen beheer invulling aan te kunnen geven, geeft vleugels. Het schept ook nieuw vertrouwen en zelfvertrouwen in de regio. Autonomie geeft kracht, maar vraagt ook veerkracht van de betrokkenen én van bestuurlijke omgeving.

Zelf noemt de vereniging de werkwijze ‘werken van binnenuit’. Dat houdt in dat het sociale cohesie en maatschappelijke samenhang centraal staan in de aanpak. De vereniging heeft geen ander belang dan een betere regionale balans in ecologische, economische en sociale aspecten. Eind 2013 wordt aan de boeren en tuinders in het gebied gevraagd om mee te denken over het versterken van de toekomst van de bedrijven, over de gevolgen van vernatting en over de mate van vrijwilligheid. Al snel werkt een groep van vijftig mensen aan een breed palet aan onderwerpen. In een bijeenkomst met boeren en tuinders pleit de ZLTO voor het behoud van landbouwgrond met aanpassing van het gebruik. Een belangrijk element, waardoor de agrarische ondernemers extra vertrouwen krijgen in het proces, is het instellen van een grondbank door de Vereniging, waarmee grondruil mogelijk wordt.

Ook om voor te sorteren op de nieuwe Omgevingswet zoekt de vereniging de combinatie van flexibiliteit en maatwerk. Gezamenlijk worden richtingen uitgezet en wordt gezocht naar mogelijkheden om deze in balans te brengen en zo te komen tot één integraal plan. Dat klinkt als voornemen niet zo ingewikkeld, maar voor werkelijke integratie moet ook op detailniveau letterlijk alles in samenhang onderzocht en aangepakt worden. Ook dit aspect doet een groot beroep op de veerkracht van ambtenaren, omdat die niet op zo’n integrale manier georganiseerd zijn.

Werken met meerwaarde

In de loop van het proces kijkt de vereniging ook naar het Meerwaardeprogramma van de provincie. Dit instrument komt voort uit het Koersdocument *De transitie van stad en platteland*, uit 2011. De provincie wil meer sturen op proces en wil de meerwaarde van initiatieven niet op voorhand bepalen met eerder vastgelegde criteria: ze wil de context en daarmee eventuele maatschappelijke meerwaarde mee laten wegen¹. De vereniging ziet in dat deze benadering nieuwe perspectieven zou kunnen bieden. Eind 2015 lanceert ze een aantal ideeën die volgens haar in aanmerking zouden kunnen komen voor deze nieuwe meerwaardebenadering.

Een van de ideeën die de vereniging in dit kader aan de provincie voorlegt betreft een boer met land in het Natuur Netwerk Brabant (NNB). Deze boer wil van de NNB-status af. De provincie, Brabantse Milieufederatie en natuurverenigingen vonden dat hij weg moest maar elk gesprek bleek onmogelijk. Voor de vereniging een lastige impasse, want ook zij wil liefst natuur op die plek.

Uiteindelijk wordt een compromis geformuleerd: de boer gaat twee hectare natuur ontwikkelen terwijl de Vereniging daarnaast zes hectare met hem ruilt. De afspraak is verder dat de grond van de boer de NNB-status verliest onder voorwaarde dat het voorkeursrecht voor aankoop bij de Stichting Markdal komt te liggen.

Een creatieve oplossing, maar ook de meest controversiële die Markdal tot nu toe opleverde. Een publiekrechtelijke titel, het NNB, wijkt hier voor een privaatrechtelijke overeenkomst, terwijl een publiekrechtelijke titel geldt als zwaarder dan een private overeenkomst. De Brabantse Milieufederatie heeft dan ook beroep aangetekend bij de Raad van State vanuit de zorg dat de afspraak alsnog van tafel zou kunnen gaan op het moment dat de boer zijn bedrijf verkoopt.

Andere private deals betroffen extra bebouwing in ruil voor het inbrengen van grond, waardoor een dochter bij haar ouders op leeftijd zou kunnen wonen of waardoor een boer zijn bedrijfsvoering zou

kunnen verbreden naar zorg en opvang. Maar het legaliseren van een bouwwerk tegen het inbrengen van grond ging ook de vereniging zelf te ver.

Het Meerwaardetraject en in het bijzonder de private deals riepen vragen op over transparantie en controleerbaarheid. Ook de provincie zelf vroeg om meer inzicht in de relatie tussen ecologische, economische en sociaalmaatschappelijke winst. Maar uiteindelijk kwam ze toch tot de conclusie dat de ingediende voorstellen nodig waren om de honderd hectare natuur te realiseren. De vereniging kan uiteindelijk 60 hectare zonder meer kopen en 30 hectare via het meerwaardetraject. Op 10 ha ontwikkelen particulieren zelf natuur binnen het BNN.

Procedurele complicaties in een Gordiaanse knoop

Ook op andere punten leverde het beroep op het Meerwaardeprogramma nogal ingrijpende complicaties op. Het doen van concessies in ruil voor grond (dat betrof zo’n 15 locaties) noopte tot een bestemmingsplanherziening. Om dat mogelijk te maken moest de provincie eerst zogenaamde Nadere Regels opstellen. Daar was de vereniging niet op voorbereid. Een lange en ingewikkelde procedure volgde, met conceptontwerp, ontwerp en definitief bestemmingsplan. Na iedere planversie konden mensen reageren. En er waren tal van onderzoeken nodig, onder meer over de geohydrologische onderbouwing. Dit alles onttaarde in

¹ Provincie Noord-Brabant: De transitie van stad en platteland, een nieuwe koers (9 december 2011); Notitie Bepalen Maatschappelijke meerwaarde (21 augustus 2012); Brabant: uitnodigend groen Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022 (21 september 2012);

een Gordiaanse knoop, want zolang de bestemmingsverandering niet was beklonken wilde het waterschap nog geen inrichtingsplan volgens de Waterwet maken, terwijl de vereniging de procedures voor het bestemmingsplan en de waterwet synchroon wil laten verlopen. Het Waterschap bedankte daarvoor omdat de werkwijze van de vereniging (werkende weg zoeken naar samenhang, flexibiliteit en maatwerk), betekent dat plannen telkens weer kunnen veranderen.

Intussen hebben de gemeenten besloten dat er een Milieu Effect Rapport moet komen voor de bestemmingsplanherziening. Ook daarbij zijn de besproken flexibele aanpak van de Vereniging en het ontbreken van een inrichtingsplan van het Waterschap een handicap: het is immers bijzonder moeilijk om de effecten te beschrijven van een nog niet uitgekristalliseerd plan. En door dat alles heen speelt ook nog eens het genoemde beroep van de Brabantse Milieufederatie tegen het opheffen van de NNB-status in ruil voor de volgens de Federatie een twijfelachtige private deal.² Het oordeel van de Raad van State heeft immers gevolgen voor de andere procedures (Meerwaarde, Waterwet en MER). Het hoeft geen betoog dat het de Vereniging bijzonder veel energie kost om met dit extreem complexe verhaal alle betrokkenen in het gebied (weer) uit te leggen waarom het allemaal zo lang duurt. Een ultiem beroep op de veerkracht van het initiatief en ook van de governance.

De bestemmingsplannen zijn uiteindelijk door gemeente Breda en Alphen-Chaam met veel publieke waardering vastgesteld. Dat van Breda is inmiddels onherroepelijk. Voor Ulvenhout Zuid en de ontwikkelzone in Strijbeek moeten aparte bestemmingsplannen worden gemaakt.

Financiële tekorten en beroep op provincie

Overigens vormden de financiën tijdens het proces nog een probleem apart. Zo ontstond – ten gevolge van een omissie in de overeenkomst met de provincie - een tekort van een miljoen euro bij de aankoop van gronden. De subsidie behelsde 85% van de grondwaarde voor de afwaardering van landbouwgrond naar natuur. De Vereniging moet bij aankoop echter wel de volle mep betalen en kan pas doorleveren als de gronden (compleet met extra meanders) zijn ingericht. Ook liepen door alle vertragingen de proceskosten steeds verder op.

Een ander groot tekort ontstond bij de herontwikkeling van de Markhoeve in Strijbeek. Hier was sprake van een onzorgvuldige, te vroege, aanbesteding. Hoewel de stichting het geld nog niet ter beschikking had bleef de aannemer doorbouwen. Zo ontstond een onoplosbare situatie. “*Het zal u duidelijk zijn dat het meer was dan de vrijwilligers van de stichting aankonden*”, schrijft de Vereniging

aan de Provincie. De veerkracht is hier op. De provincie biedt hulp onder voorwaarde dat het beheer van de Markhoeve en de uitvoering van het NNB weer bij de provincie komen te liggen. De provincie wil daartoe de bedrijfsvoering van de stichting overnemen en de Markhoeve (terug-)kopen. Voor de Vereniging blijft dan nog wel een rol weggelegd als platform voor opinievorming, participatie en beïnvloeding van de besluitvorming. Bij het afronden van deze analyse is het laatste woord er nog niet over gezegd. Het lijkt erop dat de Vereniging en de provincie elkaar gaan vinden binnen een hernieuwde samenwerking.

Relaties met de betrokken overheden

In de fase van plannen maken zijn de relaties met de provincie, waterschap en de gemeentes prima. Vanuit deze instituties is er veel waardering en vertrouwen. De informele relaties lijken daarbij belangrijker dan de formele. Ook de rijksoverheid toont belangstelling. Zo krijgt het bewonersinitiatief de status van pilot in het Landelijk Leertraject Omgevingsvisie en ook van *Democratic Challenge*. In 2016 ontvangt de Vereniging Markdal ook de Eenvoudig Beter Trofee. De provincie ziet de samenwerking als een pilot, want dat geeft vrijheid om bij te sturen als dat nodig is.

Als het proces in procedures gegoten moet worden, worden de relaties uiteraard formeler. Rond de initiatieven voor Meerwaarde wil de Vereniging graag samen met de provincie de afweging

maken, maar de provincie verkiest een procedure met externe specialisten, zoals ook is vastgelegd in het Koersdocument. De wens van de Vereniging om de procedures van de Waterwet en bestemmingsplannen synchroon te laten lopen wordt niet ingewilligd door het Waterschap.

Toch krijgt de vereniging veel steun als het gaat om de bestemmingsplanprocedures, van zowel gemeenten als van de provincie. De Vereniging moest daarvoor wel actief op zoek naar ambtenaren die hun nek durfden uitsteken en bereid waren mee te denken in plaats van zich te beperken tot reageren op concrete voorstellen.

Naarmate de complexiteit toeneemt en daarmee ook de bestuurslast, besluit de Vereniging haar organisatiestructuur te verbreden. Ook dit vraagt om veerkracht, want de mensen die vanaf het begin de touwtjes in handen hadden moeten deze grotendeels loslaten. Naast de Stichting voor financiële zaken, grondtransacties en inrichting, wil men aparte stichtingen voor beheer van de Markhoeve en respectievelijk het beheer van het Markdal. Er komen bestuursleden bij en nieuwe werkgroepen. Zo komt er een Werkgroep Obligaties, die uiterlijk 2023 drie ton Euro binnen wil halen. Eind 2020 komt er een nieuwe voorzitter die na een paar maanden weer afscheid moet nemen in verband met ander werk. Ook dat vergt veerkracht. Een van de bestuursleden wordt interim-voorzitter.

² Brabantse Milieufederatie (2017) Zienswijze Nadere regels verordening ruimte Markdal (25 april 2015); BMF kritisch over bestemmingsplannen Markdal - Brabantse Milieufederatie.



Het overzwemmen van de Mark in 2013

Bron: Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal

De vereniging heeft regelmatig de provincie om hulp gevraagd. Bijvoorbeeld bij het tekort op de grondaankopen. Het voorstel was dat de provincie dit gat zou dichten ter compensatie van de duizenden uren vrijwilligerswerk. De provincie kon hier niet in meegaan. Ook is in 2019 het tekort op de procesgelden door de Vereniging bestuurlijk aangekaart. Maar niet vasthoudend genoeg: de vraag raakte tussen wal en schip. De precare financiële situatie van de Stichting heeft de provincie onvoldoende zien aankomen. Dit tekent de verhoudingen waarin improvisatie belangrijk was en waarin vooraf weinig formele evaluatiemomenten waren vastgelegd.

Veerkracht in de relatie vereniging en overheid

In deze casus liggen veerkracht en vertrouwen in hoge mate in elkaars verlengde. De eerste uitvraag van de provincie toonde al veerkracht. Het was een aanpak die sterk afwijkt van de standaard werkwijze en het was op voorhand duidelijk dat het een nieuw en ongewis traject zou worden. Het verzoek aan de Vereniging om ook voor het belendende Strijbeek een ontwikkelperspectief uit te werken heeft de veerkracht in het gebied vergroot, omdat het een mooie tastbare stip op de horizon betref. Naast vertrouwen is er ook een spanningsveld tussen juridisering, legitimiteit en veerkracht. Het is de vraag hoeveel legitimiteit het initiatief heeft opgebouwd met zijn werkwijze en wat dat vervolgens inhoudt voor de democra-

tische inbedding van hun initiatief. Die spanning is onvermijdelijk, en vraagt om het uitspreken van verwachtingen over wat er vanuit het oogpunt van representatie democratie in procedure gebracht moet worden.

Het is verbazend te zien hoe snel een situatie van groot wantrouwen kan verkeren in een constructieve dialoog, waar ook de overheid een positieve rol in neemt. Met name de vrijheid in het planproces om met ruilgronden te werken en werkelijk integraal te mogen onderhandelen om de balans tussen ecologie, economie en sociaal maatschappelijke effecten te zoeken, heeft extra veerkracht mogelijk gemaakt. De inzet van een onafhankelijke procesmanager was hierbij cruciaal. Er kwam niet een grondverwerver bij de boeren langs, maar iemand met de opdracht om zich te verdiepen in het gezin en het bedrijf en daarbij op zoek te gaan naar gezamenlijke kansen en mogelijkheden in het gebied. De veerkracht in het gebied hangt sterk samen met deze werkwijze 'van binnenuit'. Bijzonder was in dit verband het meerwaarde-traject. Een nieuw instrument dat verschil heeft gemaakt.

Niet in alle opzichten leidt de relatie tussen Vereniging en overheid tot meer veerkracht. Dat de procedures taai en ingewikkeld zijn was geen verrassing. Dat de procedures zoveel langer en ingewikkelder werden door het Meerwaardeprogramma, was wel onvoorzien. De provincie lijkt de

gevolgen van haar verzoek om te improviseren en om innovatief te zijn niet geheel te hebben overzien. Hier is het de vraag hoe je de resultaten van een innovatief proces met een onbekend instrument in de gangbare procedures moet gieten. Met name het moeten combineren van de procedures van Meerwaardetraject, bestemmingsplan, MilieuEffectRapportage en Waterwet heeft een groot beroep gedaan op de veerkracht van de Vereniging. Bestuursleden van het eerste uur hebben het zeer lang vol gehouden (veerkracht!) maar begonnen in deze fase bepaald onderhevig te raken aan slijtage. Het ware beter geweest als men dit had zien aankomen. Wellicht had uitbesteding van dit werk aan een ambtenaar of extern bureau bij kunnen dragen aan extra elan binnen de Vereniging om de uitvoering ter hand te nemen.

De Markhoeve is een ingewikkelde en zware opgave gebleken. Aan de ene kant was het vooruitzicht van een gemeenschapsgebouw waar economische en sociale ontwikkeling aangejaagd zouden kunnen zeer aantrekkelijk. Aan de andere kant kwam het voor de Vereniging boven op de al bijzonder grote opgave van het gebiedsproces voor het NNB. Het werd uiteindelijk een struikelblok.

Het terughalen van de realisatie van het NNB en de Markhoeve naar de provincie heeft het risico in zich, dat de veerkracht in het gebied wegzakt en de stellingen van wantrouwen weer worden betrokken. Het zou van veerkracht getuigen als

de provincie en de Vereniging samen de opties zouden verkennen om de samenwerking in een nieuwe vorm te reactiveren.

Lessen Markdal Duurzaam en Vitaal

Het is hier niet de bedoeling om dit uniek innovatieve project – met haar talloze beslismomenten – op haar sterke en zwakke punten te evalueren. Het gaat ons hier om het specifieke element van veerkracht. En op dat aspect lijken al wel een aantal lessen voor overheden en ook voor alle betrokken partijen te trekken.

1. Houd de vinger aan de pols, al lijkt de veerkracht nog zo groot

De complexiteit van een experiment als dit maakt het noodzakelijk om het proces continu te volgen. Zit er nog (de gewenste) beweging in? Voelt iedereen zich nog senang? Is er extra hulp nodig? Het gaat hierbij niet zozeer om formele controle maar meer om een constructieve houding van elkaars pols voelen.

Dit is temeer relevant omdat het veel wantrouwen kan voorkomen als je van elkaar weet wat er gebeurt. Neem zoiets als stijgende grondprijzen en hogere proceskosten door vertraging. Dat is iets waar de overheid zelf ook tegenaan was gelopen.

2. Bescherm een bewonersinitiatief tegen zichzelf

Het kan nodig zijn om burgers tegen zichzelf in bescherming te nemen als ze te veel hooi op de vork dreigen te nemen. In dit specifieke geval was

het wellicht beter geweest de Vereniging niet extra te belasten met Strijbeek en Markhoeve. En als er dan toch erg veel werk op de schouders genomen wordt, dan is het van belang dat de overheid dat herkent, erkent en daar in een ondersteunende rol naar handelt. Het kan dan nodig zijn dat medewerkers zich diep moeten inleven hoe bewoners werken en dat de werkwijze van de provincie daar zoveel als mogelijk op wordt aangepast.

3. Leidt institutionele na-ijver in goede banen

Als een overheid kiest voor het werken met een bewonerscollectief in plaats van het bestaande kader van natuurorganisaties, dan is het raadzaam om zoveel mogelijk de actoren in de governance in het proces te betrekken om hun kennis te kunnen benutten en om te voorkomen dat ze zich tegen het proces gaan keren. De veerkracht in de governance is gebaat bij betrokkenheid, terwijl de veerkracht zienderogen afneemt als er door gebrek daaraan een proces van juridisering optreedt. Als dit onverhoopt toch gebeurt, vraagt dit veel energie en veerkracht die beter anders ingezet hadden kunnen worden. Tegelijk lijkt het van belang dat een collectief baas in eigen huis kan blijven. Te denken valt aan een constructie met een begeleidingscommissie. Hier ligt een taak voor de overheid.

4. Bewoners zijn geen fondsenwerfers

Het is belangrijk om de financiële armslag van een bewonersinitiatief niet te overschatten. Het

binnenhalen van geld is een vak apart. Zo leverde het visioen van De Markhoeve weliswaar veel veerkracht op maar de financiële opgave om daarvoor (veel) extern geld binnen te halen was te hoog gegrepen. De Markhoeve had ook de beloning kunnen zijn voor een gebied dat zichzelf zo adequaat weet te organiseren.

5. Organiseer een adaptieve samenwerking gebaseerd op wederzijdse veerkracht

Ook als een gebiedsproces zoekend en improviserend wordt ingestoken is het wenselijk om wederzijds te bouwen aan een samenwerking waarin het informele karakter van een bewonersinitiatief en de formele verantwoordelijkheden van de overheid elkaar niet onnodig gaan bijten. In het Markdal lijkt er vooral samengewerkt te zijn vanuit de samenwerkingsovereenkomst: een contract. Maar voor het samen zoeken is wellicht een zich ontwikkelende samenwerkingsvorm en mogelijk ook een nieuwe (wettelijke) organisatievorm nodig. Een op veerkracht gebouwde relatie tussen bewonersinitiatief en overheden zal leiden tot meer gerichte energie en daarmee tot een beter resultaat.

Heelsums Beekdal

Een casus van burgeractivering

Het Heelsums Beekdal in de gemeente Renkum is een van de drie grote beeksystemen van de Zuidelijke Veluwerand en maakt samen met het Renkums beekdal deel uit van de Renkumse Poort. Het Heelsums beekdal is uniek in Europa omdat de drie inliggende beken gevoed worden door een grote spoelzandwaaier (Sandr) die onbebouwd is gebleven. De oorspronkelijke bronbeek deed dienst als krachtbron voor diverse watermolens.

In 1979 werd de Bekenstichting opgericht, die zich inzet voor behoud en herstel van de Veluwse beken en het bijbehorende cultuurlandschap. Ook voor het Heelsums Beekdal. De stichting telt vele vrijwilligers, die onderhoud plegen aan de beken. De Bekenstichting genereert aandacht voor de watervasthoudendheid van de beken en bepleit

onder meer het herstellen van de Heelsumse Beek en het terugbrengen van haar oude waterloop inclusief natuurlijke oevers, waar Waterpinksterbloem, groene kikkers en zandhagedis van kunnen profiteren.

Het Heelsums beekdal kent verschillende grondeigenaren: Waterschap Vallei en Veluwe, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Gemeente Renkum, een loonbedrijf met stierenfokkerij en een camping van 33 hectare, Landgoed De Kamp, enkele particuliere woonhuisbezitters en een papierfabriek.

Sinds 2001 is er aandacht voor het bestemmingsplan voor deze locatie bij de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit van de gemeente Renkum. De bestemming strookt met name niet met het loonbedrijf zoals het zich in de loop der tijd ontwikkeld heeft.

Visies op het beekdal

Het ontwerp Ecologische Hoofdstructuur besteedt aandacht aan de verbinding tussen de Veluwe en de uiterwaarden van de Rijn via de Renkumse en Heelsumse beekdalen. In 2003 moet gekozen worden welk van beide beekdalen ambitieus aangepakt gaat worden. De keuze valt op het Renkums Beekdal, waarvoor 40 miljoen Euro beschikbaar wordt gesteld door de Rijksoverheid en de Provincie Gelderland. Volgens dagblad Trouw valt het Heelsums beekdal af omdat in de jaren zestig de

A50 als harde grens door het dal heen is aangelegd.³ Veel omwonenden zullen deze achtergrond niet kennen. Ze hebben het idee dat de Heelsumse Beek toe is aan het grootschalig herstellen van de natuur.

De gemeente Renkum schrijft in haar Landschaps Basis Plan van 2017 een visie voor het Heelsums beekdal. Daarin wordt vastgesteld dat het dal op onderdelen weinig herkenbaar is en dat barrières afbreuk doen aan de beleefbaarheid van het gebied en aan de migratie van flora en fauna.⁴ Mogelijkheden moeten worden benut om een aantal duikers onder wegen zodanig te transformeren dat de beek met doorlopende oevers haar weg kan vinden. Voorgesteld wordt om in de beekdalen een extensieve (half-)natuurlijke beekdalvegetatie te ontwikkelen, zonder grootschalige opgaande beplanting en tevens de oprukkende bebouwing vanuit Heelsum te begrenzen. In de evaluatie van het eerdere Landschapsontwikkelingsplan (LOP 2005) werden verschillende van deze actiepunten ook al benoemd.

Het loonbedrijf in het beekdal

Die evaluatie van 2005 behelsde onder meer omzetting van akkerbouw ter plaatse van het loonbedrijf in grasland, verplaatsing van het loonbedrijf, extensivering van bedrijvigheid en ruimtelijke ontsnippering. Vanaf 2008 hebben de gemeente

Renkum en Natuurmonumenten met het bedrijf gepraat en onderhandeld over de mogelijkheden. Op zich stond de ondernemer welwillend tegenover het natuurlijker maken van het beekdal, maar na zeven jaar onzekerheid is verplaatsing van het bedrijf in 2015 toch stuk gelopen om financiële redenen. Het bedrijf stond daarna niet meer open voor nieuwe ontwikkelingen in het beekdal. De veerkracht was eruit na zeven jaar meedenken met allerlei plannen. Het bedrijf is in 2016 gelegaliseerd, waarbij de bestemming van verschillende percelen verandert van natuur naar agrarisch. Onderdeel van deze legalisatie is wel de totale inperking van eventuele groei van het bedrijf op deze locatie. Bovendien zijn (voor zover mogelijk in een bestemmingsplan) voorwaarden gesteld aan de landschappelijke inpassing van het bedrijf. In de gemeenteraad leidde dit tot de zorg dat de uitvoering en het behalen van de Gelderse natuur- en waterdoelen hiermee overboord gegooid zouden worden, of in elk geval tien jaar vooruitgeschoven. Sommige raadsleden waren teleurgesteld dat de gemeente en de provincie zo hun handen van het beekdal aftrokken. In de beleidsvisies van provincie en gemeente voor het Heelsums Beekdal staat immers nog steeds de intentie om de ecologische verbinding tussen Veluwe en de Rijnvallei compleet te maken.

³ www.trouw.nl/nieuws/beekdal-verlost-van-fabrieken~b5a69d48

⁴ www.buwa.nl/inrichtingsplan-beekdal.html

Alle deelnemers aan de streekconferentie

Bron: A. Heineman



Verbreiding van de A50

In de gemeentelijke structuurvisie van het Heelsums beekdal uit 2011⁵ werd de kruising van de beek met de A50 een van de belangrijkste knelpunten genoemd. Het water van de beek stroomt onder het viaduct van de snelweg via een sloot met harde oevers. De stenige en lawaaiige omgeving verstoort de ecologische continuïteit en de herkenbaarheid van het beekdal. Zowel in de evaluatie van het landschap ontwikkelplan uit 2005 als in verschillende gebiedsplannen komt dit knelpunt ook aan de orde.

Een werkgroep van bewoners komt in het geweer als de verbreding van de snelweg ter tafel komt. Deze bewoners, later verenigd in de Stichting A50db Renkum, verwachten een maximale inspanning van de betrokken overheden om het leefmilieu voor mens en natuur en de landschappelijke waarden te verbeteren. Louter het beheersen van de gevolgen van wegverbreding vinden ze onvoldoende. Op hun verzoek stelde de wetenschapswinkel van Wageningen Universiteit en Research een aantal ontwerpvarianten op, die werden geanalyseerd op de gevolgen voor de leefkwaliteit, de natuur en de geohydrologie.⁶ Deze studie (2008) wees uit dat met een aangepast ontwerp voor de voorgenomen verbreding van de A50 een

grote kwaliteitsslag gemaakt zou kunnen worden in de leefomgeving voor mens, plant en dier.

Weliswaar zijn de Stichting en andere betrokkenen uitgenodigd om mee te denken over de verbreding van de A50, maar van werkelijke inbreng bij de totstandkoming van het ontwerp tracé-besluit van Rijkswaterstaat (OTB), is feitelijk geen sprake. Daarbij komt dat het budget vanwege hogere uitgaven in het zuidelijk deel van de A50-verbreding voor het noordelijk deel wordt teruggebracht van 252 naar 81 miljoen euro.⁷ En in de MER-studie van 2005 was de herinrichting van het Heelsums Beekdal wel genoemd maar verder niet meegenomen. Enkel het aanpassen van het beekdalviaduct was daarin aangestipt als mogelijkheid. Voor wie begaan was met het beekdal waren dat nogal wat teleurstellingen.

Een streekconferentie

Ook rond de wegverbreding was opnieuw gebleken dat het Rijk geen geld wilde investeren in het Heelsums Beekdal. Maar de gemeente Renkum, de provincie Gelderland, het Waterschap Vallei en Veluwe en Natuurmonumenten vonden dat er toch iets moest gebeuren. En wel mét de bewoners van de gemeente Renkum.⁸

In 2018 organiseert Natuurmonumenten samen met bureau Wing een streekconferentie. Het doel is om in beeld te krijgen wat de bewoners willen en wie dat eventueel wil oppakken en uitvoeren. De opdrachtgevers willen “op deze manier de betrokkenheid van mensen bij het landschap vergroten en hopen dat er een beweging op gang komt, die met de gemaakte plannen aan de slag gaat. Natuurmonumenten, waterschap en gemeente willen helpen en meekijken, maar niet zelf actie ondernemen, burgers gaan het doen, eventueel met andere partijen.”

De streekconferentie wordt via verschillende mediakanalen aangekondigd: Renkum.nieuws.nl, website Natuurmonumenten, website Bekenstichting, website IVN, en een uitnodiging werd bovendien huis aan huis bezorgd. De eerste bijeenkomst wordt bezocht door ongeveer 140 bewoners en organisaties uit de streek. Op de terugkomdag op 17 nov 2018 zijn ongeveer 60 personen aanwezig om projectideeën uit te werken en werkgroepen te vormen.⁹ Ook via de lokale media worden nog extra vrijwilligers gezocht voor de verschillende werkgroepen.

De uitnodiging luidde: *Deze conferentie is dé gelegenheid voor bewoners uit de gemeente Renkum om met elkaar in gesprek te gaan over het landschap en hun dromen en ideeën hierover met elkaar te delen.*

Alle inwoners ouder dan 16 jaar hebben een uitnodiging ontvangen om mee te denken. Tijdens de conferentie bepalen de deelnemers wat er op de agenda komt en waarover die dag gesproken wordt. Aan het einde van de dag levert dat een overzicht van ideeën en wensen voor het gebied op én van mensen die enthousiast zijn om deze ideeën van de grond te krijgen. Als follow-up op de Streekconferentie organiseert Natuurmonumenten bijeenkomsten waarin de betrokkenen handvatten krijgen om hun ideeën om te zetten in concrete plannen.¹⁰

Op deze conferentie is er veel aandacht voor de watervoerende capaciteit van de beek en de functie van het beekdal als verbindingszone Veluwe – Neder-Rijn. Er blijken grote zorgen over de grondwateronttrekking door La Cabine (Vitens pompstation) en papierfabriek Smurfit Kappa. Er wordt vastgesteld dat druk door burgers hier kan helpen maar dat de initiatieven van de werkgroepen zich vooral ook moeten richten op concrete realiseerbare plannen.

Werkgroepen met enthousiaste vrijwilligers

De terugkomdag leidt tot de volgende acht werkgroepen:

- Natuur en geschiedenis (de Jufferswaard groep)
- Haal de beek uit de duiker

⁵ Verborgten pracht verborgen kracht. Een integrale benadering van het water en het landschap in de gemeente Renkum.

⁶ Het rapport is te vinden op: <https://edepot.wur.nl/29642>

⁷ Dit wordt duidelijk in de Reobot Conferentie op 13 september 2008, welke door de stichting is georganiseerd

⁸ [raad.renkum.nl/Vergaderingen/Agendacommissie/2015/26-augustus/09:00/Bestemmingsplan-Kabeljauw-9-e-o-2015/BP-Kabeljauw-9-](http://raad.renkum.nl/Vergaderingen/Agendacommissie/2015/26-augustus/09:00/Bestemmingsplan-Kabeljauw-9-e-o-2015/BP-Kabeljauw-9)

[e-o-2015-1.pdf](https://www.natuurmonumenten.nl/e-o-2015-1.pdf)

⁹ heelsumsbeekdal.nl/streekconferentie

¹⁰ www.natuurmonumenten.nl/natuurgebieden/wolfheze/nieuws/natuurmonumenten-organiseert-streekconferentie-heelsums-beekdal

Deelnemers in een creatieve sessie

Foto: A. Heineman



- Verbindend landschap
- Visie
- Leer mij het Heelsums Beekdal kennen
- Kort ommetje door de natuur aan de Wolfhezerweg en de Kasteelweg
- Van spreng tot Rijn
- Stromende beken

De werkgroep *'Natuur en Geschiedenis'* komt voort uit de Pilo-groep¹¹ die sinds 2017 streeft naar een monumentenstatus voor de restanten van de steenfabriek in de Jufferswaard. De werkgroep zet dit werk voort en in 2021 lukt dit daadwerkelijk. De Pilo-groep organiseert ook een schoonmaakploeg die maandelijks zwerfafval opruimt.

De werkgroep *'Haal de beek uit de duiker'* heeft het idee om de N225 te verhogen met een afsluitbare onderdoorgang. Een idee dat voor het Renkums beekdal ook al bestond, maar waarvan de haalbaarheid nog niet was onderzocht. De groep is teleurgesteld over het uitblijven van ondersteuning en – mede door corona - inmiddels slapend.

De werkgroep *'Verbindend landschap'* heeft de WUR-wetenschapswinkel gevraagd om onderzoek

naar de mogelijkheden voor een betere samenhang in ruimtelijke, ecologische en economische kwaliteit van het Heelsums beekdal.¹² Door persoonlijke omstandigheden en corona blijven er nog maar twee personen over. Zeer recent is in een slotbijeenkomst het rapport van de wetenschapswinkel gepresenteerd: een inrichtings- en beheersplan voorzien van opties voor eigenaren, compleet met mogelijke subsidiestromen¹³. Dit is positief ontvangen door de eigenaren van landgoed De Kamp en ook de eigenaar van het loonbedrijf is bereid om een gesprek aan te gaan. Papierfabriek Schut wist mede door de coronacrisis niet bij het proces aan te haken maar kijkt wel naar de geboden opties.

De werkgroep *'Visie'* richt zich op de vraag hoe het beekdal er over 20 tot 50 jaar uit moet zien. Deze werkgroep heeft haar bevindingen aangereikt aan de opstellers van de Concept Omgevingsvisie (2021). Die namen het niet over vanwege het hoge detailniveau.¹⁴

Over het Heelsums beekdal zegt deze Concept Omgevingsvisie: *'we behouden de ecologische verbindingfunctie van de beekdalen en zorgen ervoor*

¹¹ De Pilo-groep werd op monumentendag 2017 opgericht door vrijwilligers van de Stichting Renkums Beekdal, die zich richten op cultuurhistorische elementen in de Jufferswaard..

¹² www.wur.nl/nl/Waardecreatie-Samenwerking/Samenwerken-met-WUR/wetenschapswinkel/Projecten/Show/Verbindend-Landschap-Heelsums-Beekdal.htm

¹³ www.wur.nl/nl/Waardecreatie-Samenwerking/Samenwerken-met-WUR/wetenschapswinkel/Projecten/Show/Verbindend-Landschap-Heelsums-Beekdal.htm

¹⁴ Reactie Manon Wille, gemeente Renkum per mail d.d. 3 december 2021

dat de beken jaarrond watervoerend zijn. We gaan verdere versnippering en bebouwing tegen en we zetten ons in om de barrières die de N225 en de spoorlijn Arnhem-Utrecht vormen te slechten (blz 33).

De werkgroep ‘Leer mij het Heelsums Beekdal kennen’ is nog steeds actief en probeert elke maand een stukje te plaatsen op de website.

De werkgroep ‘Kort ommetje’ heeft vier wandelroutes uitgezet en is inmiddels opgeheven.

De werkgroep ‘Van spreng tot Rijn’ begon voortvarend maar is gestopt toen bleek dat er geen mogelijkheid was om een wandelpad van spreng tot Rijn te realiseren.

De werkgroep ‘Stromende Beken’ is nog steeds actief. Deze werkgroep houdt zich bezig met het meten van stijging en daling van het grondwater in het deel van het beekdal dat van Natuurmonumenten is. De afgelopen 1,5 jaar is maandelijks de waterstand gemeten met behulp van peilbuisen (bekostigd door Natuurmonumenten en het waterschap). Er is al wel een trend zichtbaar, maar de metingen gaan langer door.

De verschillende initiatieven werden ondersteund door de Stichting Renkums Beekdal. Deze stichting opereert richting de gemeenten Wageningen,

Ede en Renkum om tot één samenhangende ecologische visie te komen voor de beekdalen die binnen de grote Sandr liggen. Voor dat doel heeft de stichting alle lokale verenigingen en vrijwilligersorganisaties aan zich gebonden. De stichting werkt aan de komst van een gebiedsregisseur. De initiatieven worden zo gekoppeld aan een breder proces. De ondersteuning betreft het bieden van vergaderruimte en het inrichten van een tentoonstelling over de resultaten van de werkgroepen. Daarnaast worden dialoogavonden georganiseerd waarvoor ook bestuurders worden uitgenodigd.

Achteraf kan worden vastgesteld dat de streekconferentie de facto aanhaakte op veel bestaande IVN-activiteiten in het gebied. Zo verzorgen IVN-vrijwilligers sinds 2019 ook het knotten van de bomen in de benedenloop van het Heelsums beekdal (Jufferswaard en de IVN-werkgroep “Beken en Strengen” was al jaren actief om de beken op te schonen. Uit de conferentie is voortgekomen dat er nu een groep actief is geworden bij De Kamp. Via lokale media worden vrijwilligers opgeroepen om ook hier de beek te schonen en watervoerend te krijgen.¹⁵ De streekconferentie heeft dus gefungeerd als aanjager voor uiteenlopende activiteiten.

Vooraf het idee van stromend water in een opgeschoonde beek bleek mensen aan te spreken en

energie te mobiliseren. Reden om daar wat dieper op in te gaan.

De beek moet blijven stromen!

De werkgroep Stromende Beken is nog steeds met veel inzet actief. De gemeente en Natuurmonumenten zijn er nog zijdelings bij betrokken maar vinden eigenlijk dat de wens om de beek het hele jaar door watervoerend te houden misschien moet worden losgelaten,¹⁶ al communiceert Natuurmonumenten via haar website (nog altijd) dat de Heelsumse beek een permanent stromende beek zou moeten blijven.¹⁷ Het water komt nu nog uit slechts één van de drie sprengen. De werkgroep stromende beken zou de andere sprengen (Wolfhezerbeek en Papiermolenbeek) ook weer watervoerend willen maken. Maar Natuurmonumenten noemt het uitdiepen van die sprengen niet mogelijk vanwege de monumentenstatus. De werkgroep Stromende Beken stelde zich de vraag hoeveel grondwaterstijging nodig zou zijn om de beken weer stromend te krijgen. Vandaar dat ze ging meten. Dat meten geeft vooralsnog een verontrustend beeld over de daling van de grondwaterspiegel. Dat leidt tot een pleidooi voor vermindering van de onttrekking van grondwater voor drinkwater en papierfabricage. Ook wordt gepleit voor voorlichting aan burgers, een vergunningsplicht voor klein gebruik van grondwater door particulieren, en een gedifferentieerd

watertarief voor burgers. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de overheid, maar doen ook pijn in de portemonnee van de medebewoners. Ze zijn ingebracht als zienswijze op de concept Omgevingsvisie 2040 en ook in het totaal regionaal waterprogramma van de provincie.

Effect van de streekconferentie

In de periode 2015-2018 heeft Natuurmonumenten landelijk elf streekconferenties georganiseerd. De houding ten opzichte van het vervolgtraject is echter ambivalent. Initiatieven worden weliswaar met belangstelling gevolgd en er is ook wel de intentie om waar nodig ondersteuning te verlenen, maar – zo stelde de organisatie – bewoners, verenigingen en ondernemers zijn zelf primair aanzet. Niettemin bleek al gauw dat een aantal werkgroepen aanzienlijke ondersteuning in financiële en personele zin verwachten. En dat is gezien het totale werkpakket van Natuurmonumenten niet altijd en overal mogelijk. Alleen al het organiseren van de streekconferenties sec doet volgens Natuurmonumenten een groot beroep op de beschikbare gelden, tijd en energie. Het hele project doet met andere woorden een groot beroep op de veerkracht van de organisatie.

Wat betreft het Heelsums beekdal toont Natuurmonumenten zich tevreden met het resultaat: van de maatregelen rond de A12 tot het aanleggen van

¹⁵ renkum.nieuws.nl/natuur/42808/enthousiaste-beekwerkers-gevraagd-voor-de-heelsumse-beek

¹⁶ Telefonisch interview, waarbij niet duidelijk is of ze dit in het proces hebben ingebracht

¹⁷ res.cloudinary.com/natuurmonumenten/raw/upload/v1536846893/2018-09/Natuurvisie%20Wolfheze_%202018%20WEB.pdf

wandelpaden en het opschonen van de beek bij de Kamp. Er is geen specifieke reden waarom er geen tweede terugkomdag georganiseerd is. Wellicht had dat enkele vastgelopen werkgroepen weer op gang kunnen helpen.

Relaties met de betrokken overheden

De samenwerking van de werkgroep Stromende Beken met de provincie Gelderland en het Waterschap als adviseur verloopt goed. Iets dergelijke gold voor de werkgroep Ommetje. De andere werkgroepen kunnen op zichzelf staan óf ze brengen de overheid in verlegenheid met visies en verzoeken die vermoedelijk te ingrijpend zijn. Elke overheid voor zich is van mening dat het beekdal verbeterd moet worden, maar feitelijk gebeurt er weinig. De hoop van Natuurmonumenten dat een participatieproces (de streekconferentie) hier verandering in zou kunnen brengen wordt slechts deels bewaarheid. Ondanks alle inspanningen en plannen is de natuur in het beekdal er sinds 2003 nauwelijks op vooruit gegaan.

Natuurmonumenten zelf wijst erop dat de haaks op het beekdal gelegen A50 veel wenselijkheden simpelweg onmogelijk maakt¹⁸. Maar daarnaast speelt ook het onvoldoende beschikbaar komen van financiën en het feit dat veel (plaatselijke) organisaties wel willen meedenken maar niet het voortouw willen nemen. Dit kan gezien worden als

een gebrek aan veerkracht in de governance van het HBK.

Een specifiek probleem is dat veel bewoners er vooral op focussen dat de beek permanent watervoerend blijft. Dat is hún perspectief op een natuurlijk resultaat. De gemeente betwijfelt echter sterk de haalbaarheid daarvan.¹⁹ De grondwaterstand zou daarvoor omhoog moeten en dat zou drastische overheidsmaatregelen noodzakelijk maken. Ook als het gaat om de kruising met de A50 zouden maatregelen nodig zijn die bewoners niet op eigen kracht kunnen oppakken.

Veerkracht in de relatie werkgroepen en overheid

Met de streekconferenties koos Natuurmonumenten ervoor om op een aantal plekken in Nederland aan burgers te vragen: *“Wat zou u in het landschap waarin u leeft en werkt willen verbeteren en wat hebt u daar zelf aan inzet voor over?”* Een flink aantal werkgroepen in beekdal liet zien dat deze uitdaging met veerkracht werd opgepakt. Het was voor de bewoners een complex en tijdrovend proces, maar dat kan tegelijk ook interessant en motiveerend zijn. Burgers namen een actieve, agenderende en sturende rol. Maar wél met de verwachting dat overheden met hun ideeën mee zouden bewegen.

Natuurmonumenten heeft bij het organiseren

van en communiceren over de streekconferentie gezegd dat ze enkel een proces op gang wilde brengen. Dat ze veel van de burgers vroeg en maar weinig (proces-)ondersteuning zou gaan bieden.²⁰ De reactie van de bewoners laten zien dat dit signaal onvoldoende is doorgekomen: de verwachtingen waren (te) hoog.

In de volle breedte liet de veerkracht in de relatie tussen bewoners en overheden te wensen over. Er is althans weinig te bespeuren van deze vorm van veerkracht. Daarvoor is een communicatiestructuur nodig en een procesbeschrijving waarin de interacties met de betrokken overheden een plek hebben. Zoiets dynamisch als veerkracht moet dus ingebed worden in structuren. Meer dan eens wordt op ideeën van werkgroepen simpelweg niet gereageerd. En dat is niet bepaald bevorderlijk voor de veerkracht.

Cruciaal lijkt een structureel verschil in perceptie. De analyse van wat de problemen zijn in het Heelsums beekdal is voor Natuurmonumenten en overheden heel anders dan in de belevingswereld van de bewoners. Dat zou te maken kunnen hebben met het veelal onuitgesproken feit dat overheden de ecologische veerkracht van het Heelsums beekdal sowieso laag inschatten door met name de schade die door de aanleg van de A50 is aangericht. Maar de bewoners was gevraagd om te

werken aan hún droombeelden. En dan ging het concreet om een stromende beek, waarvoor veel voor burgers behapbaar werk is gedaan. Of het ging om verbindend landschap waarvoor gevorderde gesprekken en afspraken zijn gemaakt met de eigenaren van het loonbedrijf en landgoed De Kamp.

Lessen Heelsums Beekdal

We noemen een aantal lessen ten aanzien van veerkracht die uit het beschreven project getrokken kunnen worden.

1. Als je bewoners activeert om mee te denken over natuur en landschap kan hun energie beter worden benut als er sprake is van inbedding in de werelden van beleid en bestuur, zoals in dit geval de omgevingsvisie van de gemeente Renkum of de planvorming rond de N225. In zijn algemeenheid is de energie en veerkracht van geactiveerde bewoners gebaat bij een duidelijk proces met een begin en einde, waarin al gaande teruggekoppeld kan worden met betrokken bestuurders en overheden.
2. Burgerinitiatieven zijn gebaat bij samenwerking met andere burger-organisaties. In dit geval waren dat IVN en Stichting Renkums Beekdal. Hierdoor ontstaat een breder planproces. De werkgroepen konden profiteren van hun praktische en regionale kennis en hun ervaring in het schakelen met overheden. Het letterlijk samen

¹⁸ Reactie op concept verslag van de casus door Natuurmonumenten d.d. 7 december 2021

¹⁹ Reactie op concept door gemeente d.d. 3 december

²⁰ Mail Natuurmonumenten d.d. 7 december 2021

werken aan bijvoorbeeld beekonderhoud maakt ook heel veel energie los.

3. Voor het mobiliseren en benutten van veerkracht is het belangrijk dat de doelen van een initiatief niet te groots en abstract zijn. En dat ze niet gesteld zijn in ambtelijke taal. Het getuigt van veerkracht als doelen relatief eenvoudig bijgesteld kunnen worden. Het gaat daarbij om de verbinding tussen de belevingswereld van de bewoners en de formele wereld van de overheid. Bewoners en institutionele partners moeten elkaar begrijpen en daarvoor elkaar verstaan.
4. Zeker als het gaat om motivatie tot vervolgstappen zijn coördinatie en ondersteuning van groot belang. Veerkracht is er sterk bij gebaat dat op het moment dat nieuwe hobbels genomen moeten worden, een zetje in de rug gegeven kan worden in de vorm van deskundig advies, kennis, contacten, faciliteiten, gereedschappen of wat dies meer zij. In het Renkums beekdal had een gebiedsregisseur waarschijnlijk veel goed werk kunnen verrichten.
5. Een vaak voorkomend fenomeen is dat (overheids-)organisaties roepen om publieksparticipatie als ze het onderling niet eens kunnen worden. Zo speelt de verhouding tussen het Rijk en andere overheden ook in dit geval een rol op de achtergrond. Zo'n situatie kan zeer frustrerend zijn voor burgers omdat die dan van het kastje naar de muur gestuurd worden binnen een voor hen onbekend domein.

Handelings- perspectieven voor overheden

Het mobiliseren en benutten van veerkracht in de samenleving om de natuur meer in de dagelijkse leefomgeving toe te laten is minder simpel dan het lijkt. Het kan op verschillende manieren botsen met het huidige natuurbeleid.

Ten eerste gaat de natuur haar eigen weg met het inspelen op klimaatverandering en dat levert natuurbeelden op die afwijken van de bekende en beleidsmatig geformaliseerde natuurbeelden. Maar ook bewoners in wijken die een groene leefomgeving willen, kiezen een eigen pad dat kan botsen met de doelen uit natuurbeleid. En als bewoners van een gebied worden verzocht of uitgedaagd om met plannen voor de natuur te komen, dan ontstaat er een zoekproces in de samenwerking in het governance systeem met onvoorspelbare uitkomsten. Die derde soort veerkracht is aan alle kanten nodig. Handelingsperspectieven voor het beleid moeten dus ingaan op:

- De ontvankelijkheid van beleid, bestuur en instituties voor initiatieven uit de samenleving in algemene zin
- De omgang met concrete initiatieven die vanuit de samenleving opkomen (zelforganisatie)
- De omgang met initiatieven die de formele overheidstaken ten aanzien van natuur raken dan wel uitdagen (challenge)

De handelingsperspectieven bestaan uit een vijftiental aanbevelingen, die zich toespitsen op de drie hierboven genoemde categorieën.

Algemeen handelingsperspectief voor meer ontvankelijkheid ecologische en sociale veerkracht

1. Vat de nieuwe biodiversiteitsstrategie van de Europese Commissie breed op en geef ruimte aan

(creativiteit in) de samenleving als het gaat om het samenleven en samenwerken met natuur. Heb oog en bied ruimte voor initiatieven die uit de samenleving opborrelen en uiteindelijk de stijl van leven kunnen veranderen.

2. Stuur meer op processen dan op vaste doelen van natuurbeleid. Biedt kansen voor wederkerigheid in ecologische en sociale veerkracht. Als mensen de veerkracht in de natuur zelf ontdekken zijn ze ook meer geneigd daar ruimte voor te creëren in hun leefomgeving. Het is van belang dat ze dan niet aanlopen tegen strakke kaders die voornamelijk gericht zijn op het behoud van de natuur en biodiversiteit zoals we die nu kennen.
3. Wees als overheid bij onverwachte lastige ontwikkelingen in de natuur terughoudend met het nemen van directe verantwoordelijkheid voor natuur waarbij andere actoren worden uitgesloten. Bied ruimte aan de veerkracht in de samenleving om daar zelf een modus te vinden. Stel bijvoorbeeld een reactieladder op voor de mate waarin je als overheid intervineert: van niets doen, via inspireren en samenwerken met bewoners en natuur, tot institutioneel ingrijpen en in het uiterste geval crisismanagement.
4. Help de samenleving haar ambivalente houding ten opzichte van gevaren en ongemakken van de natuur te overwinnen, met de inspiratie van een gezonde natuurinclusieve stijl van leven
5. Organiseer reflectie binnen het governance systeem ten aanzien van de balans van ruimte

bieden aan andere perspectieven en de uitkomsten daarvan voor natuur.

Handelingsperspectief ten aanzien van initiatieven van zelforganisatie

1. Omarm de diversiteit van burger- en bewonersinitiatieven en accepteer de complexiteit daarvan als een element van veerkracht in het governance systeem. Dit houdt in dat er geen modellen voor bewonersinitiatieven opgesteld moeten worden en geen uniform beoordelingskader, maar dat telkens het unieke karakter als uitgangspunt genomen moet worden om te bepalen of en hoe aanpassing mogelijk is aan wat bewoners willen bereiken met natuur.
2. Herken en erken de innerlijke drijfveren van initiatieven uit de samenleving en waardeer de daarmee samenhangende emoties als opstap tot veerkrachtig handelen. Die innerlijke drijfveren kunnen mogelijk afwijken van de feitenbasis en logica van het governance systeem. Maar als drijfveren voortkomen uit een andere ratio hoeft dat niet a priori slecht te zijn. Bied ruimte aan andere perspectieven en andere soorten van kennis als het gaat om de vraag wat goed is voor de natuur.
3. Stuur op verbinding met andere waardestelsels, zoals die van positieve gezondheid of het vormen van sociaal kapitaal. Het governance systeem is sterk geneigd om te werken met strak gedefinieerde categorieën, juridische kaders, verantwoordelijkheden en dossiers. Dat werkt

sterk belemmerend als het gaat om innovatieve of eigenzinnige initiatieven. Veerkracht is zeer gebaat bij een integrale benadering óók als het gaat om beleving en koestering van natuur.

4. Bevorder platforms en leeromgevingen waarbinnen kennis en ervaringen tussen initiatieven gedeeld kunnen worden. Dit is vooral belangrijk om de professionaliteit te laten groeien en om de stap van lokaal initiatief naar een maatschappelijke beweging te kunnen maken.
5. Organiseer monitoring door betrokkenen van het effect van bewonersinitiatieven op natuur, zodat de wisselwerking en wederkerigheid tussen het sociale en het natuurlijke systeem in beeld komt, opdat daaruit geleerd kan worden.

Challenge handelingsperspectief

1. Een challenge, als mensen iets werkelijk anders doen, is dat per definitie complex en risicovol. Voor het governance systeem is het zaak dat te beseffen en de vinger aan de pols te houden. Niet om te controleren maar om hulp te kunnen bieden als iets onnodig dreigt vast te lopen of mis te gaan. Belangrijk is dat dit in een constructieve vorm gegoten wordt en dat het ook gebeurt als een initiatief op het oog soepel verloopt.
2. Kijk zorgvuldig hoeveel werk een bewonersinitiatief impliceert. Zorg dat elk initiatief kan aankloppen voor ondersteuning. Als er te veel werk op de schouders genomen wordt, is het van belang dat de overheid dat herkent, erkent

en daar in een ondersteunende rol naar handelt. Het kan dan nodig zijn dat ambtenaren zich diep moeten inleven in de werkwijze van bewonersgroepen om daar adequaat mee om te kunnen gaan.

3. Als een overheid met een bewonersinitiatief in zee gaat is het raadzaam dat ze daar ook 'officiële' natuurorganisaties in betreft om hun kennis te kunnen benutten en hun eventuele zorgen niet buiten te sluiten. Om de bewonersgroep te ontzien kan dit gebeuren door organisaties uit te nodigen voor een begeleidingscommissie of door ze actief in te zetten om een initiatief met kennis en inzicht te ondersteunen. Ook het betrekken van bestaande vrijwilligersorganisaties kan, mits ook door het bewonersinitiatief gewenst, de veerkracht ten goede komen.
4. Houdt de doelen goed voor ogen waar bewoners zelf warm voor lopen. Vaak lijken bewoners primair objecten of voorzieningen te omarmen met een symbolische waarde waar men zich met veel enthousiasme op stort. Wees voorzichtig met het kwalificeren ervan als onhaalbaar of irrelevant.
5. Organiseer adaptieve samenwerking gebaseerd op wederzijdse veerkracht. Bewonersinitiatieven zijn zoekend en improviserend ingestoken. Daarbij is het nodig om al doende te bouwen aan een samenwerking waarin het informele karakter niet onnodig gaat bijten met de formele verantwoordelijkheden van de overheid. Daar-

voor zijn proactieve communicatie en een zich flexibel ontwikkelende organisatievorm nodig.

Tot slot

Het bieden van ruimte om nieuwe vormen van samenleven en samenwerken met natuur te ontdekken, vraagt om veerkracht in het beleid. Het beleid moet kunnen meebewegen met wat burgers in de natuur inspireert en open staan voor de mens-natuur relaties die daaruit voort kunnen komen. In de literatuur over veerkracht wordt dit *bouncing forward* genoemd. Veerkracht hoeft niet altijd geïnterpreteerd te worden als terugveren. Bouncing forward gaat over het leren van ervaringen en daardoor beter voorbereid zijn op nieuwe ontregelende gebeurtenissen.

De dominante benadering van natuur in het Nederlandse en Europees beleid verschilt op dit punt van de nieuwe: veel minder gericht op terugveren en/of vasthouden van de natuur zoals we die kennen, maar open staan voor een ander soort natuur die hoort bij een natuur-inclusieve samenleving. Dit zal niet vanzelf gaan en er zal veel discussie voor nodig zijn om deze wisseling van perspectief, die op zichzelf alweer een teken van veerkracht is, te bereiken. Deze analyse beoogt de discussie aan te jagen.

HOE VEERKRACHT IN EEN SAMENWERKING EEN BEROEP DOET OP VEERKRACHT VAN DE PARTNERS



Verantwoording algemeen deel

Het onderzoek is gestart met een literatuur- en media-onderzoek, media zoals Nature Today, Vroege Vogels en de Duurzame Top 100 van Trouw, gericht op het vinden van initiatieven waarin burgers zich inzetten voor natuur en waarin veerkracht een rol speelt. Er zijn er veertig onder de loep genomen. Veerkracht wordt in de praktijk vrijwel nergens expliciet vermeld, dus het vereist interpretatie om de manifestatie ervan bloot te leggen. Voor het interpreteren is gebruik gemaakt van ecologische en sociale systeemtheorie. Daarnaast is casusonderzoek uitgevoerd, gericht op het blootleggen van mechanismen van veerkracht. Twee cases worden hier besproken, namelijk het herwaarderen van onkruid in de stad en het vergroten van de duurzaamheid in de wijk Assendorp in Zwolle. Zie hiervoor het rapport: [invoegen link](#).

Verantwoording casus Markdal

De casestudie Markdal Duurzaam en Vitaal bouwt voort op de veerkracht onderzoeken uit 2020, een inventarisatie van manifestaties van sociale veerkracht in bewonersinitiatieven voor natuur en een casestudie analyse van sociale en ecologische veerkrachtmechanismen. De beschrijving en de analyse van het proces in het Markdal zijn gebaseerd op een internet/documentenanalyse en zes interviews. Voor de internet/documentenanalyse is gebruik gemaakt van de website (en documenten) van Vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal, van beleidsdocumenten van de provincie Noord-Brabant, en de gemeenten Alphen-Chaam en Breda. Verder is via LexisNexis gezocht naar krantenberichten. Met name de nieuwsbrieven van de Vereniging, van december 2013 tot oktober 2021, waren een belangrijke bron voor het krijgen van een eerste inzicht in het proces. Aangezien het proces lang en veelomvattend was, is op basis van de nieuwsbrieven ervoor gekozen om de focus te leggen op het 'Meerwaardetraject-onderdeel' van het proces. Dat neemt niet weg dat het proces vanaf de start (2011) tot en met begin november 2021 is meegenomen. Ook op basis van de website en de nieuwsbrieven van

de vereniging, zijn direct betrokken partijen geselecteerd en benaderd voor een interview. Al deze partijen, met uitzondering van de provincie, bleken bereid tot een interview. Er is gesproken met: voormalige bestuursleden van de Vereniging (2); de procesmanager; de voormalig gedeputeerde Natuur; een ambtenaar van de gemeente Alphen-Chaam; het Waterschap Brabantse Delta. De interviews dienden zowel voor het krijgen van een beeld van het proces vanuit verschillende invalshoeken, als om het krijgen van inzicht in de veerkracht bij het burgerinitiatief en de veerkracht in de relaties tussen de betrokken partijen. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een semi- gestructureerde vragenlijst, waarbij aan de orde kwamen: de eigen betrokkenheid van de respondent en de relatie met andere partijen; welke fasen er in het proces te onderscheiden zijn; versnelling (flow)/vertraging; formeel/informeel; transparant/besloten; hoe zijn grenzen bepaald, bijvoorbeeld van de experimenteer ruimte. Hoewel de beschrijving van het proces dus mede is gebaseerd op de nieuwsbrieven van de vereniging Markdal Duurzaam en Vitaal (verenigingmarkdal.nl/nieuwsbrieven), verwijzen we daar, ten behoeve van de leesbaarheid, in de beschrijving hieronder verder niet meer naar. In de tekst wordt ook niet verwezen naar alle interviews, deze zijn echter wel allemaal benut. Waar gebruik is gemaakt van andere bronnen, wordt deze bron vermeld.

Verantwoording casus Heelsumse Beek

Doel

Nagaan hoe wendbaarheid en responsiviteit bij de overheid en veerkracht in het initiatief elkaar beïnvloeden

Bronnenmateriaal

Literatuur, internet- en mediabronnen en telefonische interviews (Natuurmonumenten, Gemeente Renkum, Provincie, Wetenschapswinkel, Werkgroep leden)

Criteria voor casusselectie

- Langer lopende initiatieven voor natuur voor de eigen leefomgeving
- Aanwezigheid van samenwerking met publieke partijen
- Een ontwikkeling in de planvorming met de diverse afstemmingsproblemen of complexe werkrelaties
- Noodzaak, gezien door een van de actoren, om formele kaders van het beleid op te rekken

Methode van werken

- Inventarisatie bronnenmateriaal
 - Eerste globale verkenning of de casus voldoet aan de gestelde criteria
 - Inventarisatie van betrokken actoren.
 - Inventarisatie van plandocumenten en verslagen van publieke behandelingen ervan: politiek en beleidsmatig.
 - Analyse verslag Streekconferentie okt 2018
 - Verdiepende interviews waarbij het gaat over de rollen en mogelijkheden die actoren bij elkaar zien
- Opstellen zo uitgebreid mogelijk verslag (thick story)

Analyse

- Interpretatieve analyse van veerkracht in het private initiatief (volhardendheid, improvisatievermogen, omgang met tegenslag, leerproces, eventueel conflicthantering)
- Wendbaarheidsanalyse in het beleid: wat is vloeibaar, wat is vast en waardoor wordt flexibiliteit bepaald; in hoeverre wordt wendbaarheid beperkt door juridische kaders, politieke, beleidsmatige of door persoonlijke eigenschappen van actoren; zijn er kaders die de wendbaarheid ten goede komen?
- Analyse van de samenhang van private en publieke ontwikkelingspaden
- Terugleggen analysesresultaat bij actoren en kritiek/suggesties inwinnen



