



Win-winkansen? Governance voor sociaalinclusieve natuur in de stad

W.W.S. Ho

| WOT-technical report 288



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Win-winkansen? Governance voor sociaal inclusieve natuur in de stad

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

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, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt 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 WOT 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, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Win-winkansen? Governance voor sociaal inclusieve natuur in de stad

W.W.S. Ho

Wageningen Environmental Research

BAPS-projectnummer WOT-04-011-045.02

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, november 2025

WOT-technical report 288

ISSN 2352-2739

DOI 10.18174/701541

Referaat

Ho, W.W.S. (2025). *Win-winkansen? Governance voor sociaal inclusieve natuur in de stad*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 288.

Natuur in de stad brengt belangrijke baten. Om beleid daarvoor te realiseren moet er 'slim doelzoekend genavigeerd' worden, omdat het gaat om diepgaande veranderingen waarbij beleid niet zomaar tot uitvoering komt. Flexibele co-governance, waarbij private, maatschappelijke en publieke partijen domeinoverstijgend samenwerken m.n. op gemeentelijk niveau, zorgt voor succes. Daarbij is het belangrijk dat er gewerkt wordt aan sociale natuur-inclusiviteit, d.w.z. dat de realisatie van natuurbaten samengaat met het vermijden dat groepen burgers uit de boot vallen. Er bestaan al inzichten over hoe gemeentelijke co-governance ingezet wordt voor sociale natuurinclusiviteit. Hoe deze inzichten over gemeentelijke co-governance vertaald kunnen worden naar interbestuurlijke samenwerking tussen overheden blijft echter nog steeds een vraag. Onderzoek naar gebiedsgerichte combinaties van grotere en kleinere initiatieven, en principe-gebaseerd (i.p.v. kwantitatief) normeren zou wellicht kennis daarover kunnen genereren.

Trefwoorden: co-governance, stedelijke natuur, inclusiviteit, interbestuurlijke samenwerking

Abstract

Win-win opportunity? Governance for socially inclusive urban nature.

Urban nature has important benefits. Implementing policy in this area requires 'intelligent goal-seeking navigation', because it involves profound changes that cannot simply be implemented in a straightforward way. Flexible co-governance in which private, societal and public actors work together across policy domains, especially at municipal level, is a central factor for success. It is important to aim for socially inclusive urban nature: realising nature benefits while preventing groups in the community being left out. There are already insights into how municipal co-governance can be deployed to achieve socially inclusive urban nature solutions. However, it remains to be seen what implications these insights into municipal co-governance bring for inter-authority cooperation, such as between municipalities and provinces. Research into area-specific combinations of larger and smaller initiatives and principle-based (instead of quantitative) norm-setting could generate further insights.

Foto omslag: Shutterstock

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/701541> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2025 **Wageningen Environmental**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 60 49; e-mail: wenny.ho@wur.nl

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



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentieverwaarden: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

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

Woord vooraf

Stad en Regio in Ontwikkeling is één van de vier langjarige, samenhangende leefomgevingsvraagstukken die centraal staan in het PBL-werkprogramma 2023-2024 (p.24)¹. Over dit vraagstuk stelt het werkprogramma dat:

“Overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties staan voor de opgave om de omvangrijke verstedelijkingsopgaven zoals te realiseren en te versnellen. Deze opgaven brengen verdelings- en rechtvaardigheidsvraagstukken (rechtvaardigheid, ruimtelijke, regionale en sociale ongelijkheid) met zich mee. ... Intussen verandert het krachtenveld tussen overheden onderling en tussen overheden, marktpartijen en burgers. De nieuwe vormen van governance die hierbij ontstaan worden dan ook in relatie tot de fysieke en niet-fysieke opgaven beschouwd.”

Deze complexiteit is zeker van toepassing bij natuur in stad en regio, die een belangrijk aspect vormt voor de kwaliteit van de leefomgeving. Denk daarbij aan parken, tuinen, bomen in de straat of verticaal groen. Deze elementen leveren een bijdrage aan zowel de mentale gezondheid vanwege stressreductie als aan de fysieke gezondheid, doordat natuur ruimte biedt om te bewegen. Daarnaast kan natuur ook bijdragen aan het zuiveren van de lucht of het voorkomen van hittestress of wateroverlast. Desondanks staat natuur door met name stedelijke ontwikkelingen onder druk vanuit verschillende domeinen en daarin opererende partijen, zoals bijvoorbeeld woningbouw, energie- en infrastructuurontwikkeling.

Natuur in stad en regio is de titel van een driejarig project van WOT Natuur & Milieu, dat van 2023 tot en met 2025 loopt. Het project richt zich op het versterken van kennis bij de bovenstaande probleemschets door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) door middel van vier deelprojecten, waaronder *Governance van natuur in stad en regio*. Dit deelproject richt zich op de rol- en taakverdeling, interacties en samenwerking tussen de bij natuur in de stad betrokken partijen.

Voor dit deelproject zijn in 2023 twee trajecten uitgevoerd: een verkenning van beschikbare literatuur om een denkmodel te ontwikkelen en kennishiaten te identificeren ter aanscherping van de onderzoeksvraag, en een bijbehorende verkennende casestudie. Deze twee trajecten vormen de hoofdstukken 2 en 3 van dit WOT-technical report.

Als aanvulling op deze trajecten is er eind 2023 een studie gestart naar de historische beleidscontext van natuur in stad en regio en de effecten daarvan op beleidskeuzen. Deze studie is als [WOT-technical report 265](#) uitgebracht binnen dit WOT-project.

Dit rapport is tot stand gekomen onder begeleiding van Rogier Pouwels van WOT Natuur & Milieu en Frank van Rijn van PBL. Ik wil hen van harte danken voor hun ondersteuning en commentaar voor verbetering van het rapport. Judith Hin en Clara Veerkamp vormden de PBL-begeleidingscommissie. Hen wil ik danken voor de richtinggevende gesprekken. Marijke van Woerkom ben ik zeer erkentelijk voor het met veel geduld maken en checken van de literatuurlijst.

Wenny W.S. Ho

Team Regionale Ontwikkeling en Ruimtegebruik
Wageningen Environmental Research

¹ Hoofdlijnen werkprogramma PBL 2022-2023: p33

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Afbakening	13
1.3 Onderzoeksmethodiek	14
1.3.1 Onderzoeksmethodiek voor de literatuurverkenning	14
1.3.2 Methodologische beperkingen van de literatuurverkenning	15
1.3.3 Onderzoeksmethodiek voor de casestudie	15
1.3.4 Methodologische beperkingen van de casestudie	16
2 Governance van natuur in stad en regio: bevindingen uit de literatuur	17
2.1 Introductie	17
2.2 Slim doelzoekend navigeren: positioneren van governance bij natuur in de stad als een diepgaand veranderingsvraagstuk	17
2.3 Governance voor natuur in de stad: co-governance als succesfactor	19
2.3.1 Co-governance op gemeentelijk niveau	19
2.3.2 Co-governance tussen bestuurlijke niveaus	20
2.3.3 Natuur in stad en regio als complicerende factor bij co-governance	20
2.3.4 Succesvolle co-governance voor natuur in de stad	21
2.4 Co-governance: het belang van burgerbetrokkenheid bij natuur in de stad	23
2.5 De ene burger is de andere niet: burgerbetrokkenheid en sociale inclusie	24
2.6 Co-governance voor sociaal inclusieve natuurinitiatieven	26
2.6.1 Sociaal inclusieve natuurinitiatieven: co-governance op gemeentelijk niveau	26
2.6.2 Sociaal inclusieve natuurinitiatieven: interbestuurlijke co-governance	27
2.6.3 Sociaal inclusieve natuurinitiatieven in de stad: gemeentelijke én interbestuurlijke co-governance	28
2.6.4 Sociale en natuurinclusie: win-winsituatie of niet altijd?	28
2.7 Bevindingen, gemaakte keuzen, resulterend denkmodel en kennishiaten	30
3 Nijmegen: casus bevindingen van een positive outlier	34
3.1 Introductie Nijmegen	34
3.2 Interbestuurlijke co-governance en samenwerking	34
3.3 Co-governance binnen de gemeentelijke bestuurslaag	37
3.5 Conclusies	40
Literatuur	42
Verantwoording	46
Bijlage 1 Sociale inclusie	47
Bijlage 2 Shortlist positive outliers	49
Bijlage 3 Casus-interviewgide	53

Samenvatting

Natuur in de stad kan diverse belangrijke baten hebben, bijvoorbeeld voor de fysieke en mentale gezondheid van de inwoners, het reduceren van klimaatstress en het verhogen van woongenot en sociale cohesie. Daarnaast is natuur in de stad ook essentieel om wettelijke doelen te halen onder bijvoorbeeld de Europese Natuurherstelverordening (onder andere het tegengaan van achteruitgang van stedelijke ecosystemen). Governance voor natuur in de stad is een belangrijke, maar onderbelichte succesfactor.

Uit een literatuuronderzoek en een zogenoemde 'positive outlier'-casestudie zijn diverse inzichten opgehaald met betrekking tot governance. Ook zijn kennishiaten geïdentificeerd aan de hand waarvan onderzoeksvragen zijn geformuleerd.

Een eerste belangrijk inzicht is dat het bij zowel het maken als het uitvoeren van beleid voor natuur in de stad blijkt te gaan om diepgaande (transitie- of transformatieve) veranderprocessen. Doelgericht managen helpt dan niet; bij het realiseren van natuur moet governance zich richten op 'slim doelzoekend navigeren'. Dit houdt in dat men steeds bijstuurt (navigeert) zodat het doel meer in zicht komt of blijft.

Een tweede inzicht is dat co-governance, waarbij meerdere (private, maatschappelijke of publieke) partijen betrokken zijn, een belangrijke factor is voor succesvolle natuurinitiatieven. Daarbij is met name co-governance op lokaal, gemeentelijk niveau een factor van betekenis. Er moet daarbij wel aan een aantal principes zijn voldaan: het gaat om gemeentelijke co-governance die gekenmerkt wordt door flexibele en adaptieve aanpakken, aangepast aan een context, die over domein- of sectorgrenzen heen reiken. Flexibele en adaptieve aanpakken zijn nodig wanneer men vooraf niet precies weet hoe een doel bereikt kan worden.

Een derde inzicht is dat natuur in de stad ook negatieve gevolgen kan hebben, met name voor sociale inclusie. Burgerbetrokkenheid als element van co-governance biedt dan niet per se een oplossing, omdat juist daardoor bepaalde groepen burgers uit de boot kunnen vallen, die door diverse oorzaken niet mee kunnen doen. Dé burger bestaat niet. Om mogelijk negatieve gevolgen van natuur in de stad te verminderen, is het belangrijk om co-governance van stedelijke natuurbeleid en -uitvoering te richten op sociale natuurinclusiviteit.

Hoewel er een schat aan inzichten bestaat met betrekking tot gemeentelijke co-governance om succesvol sociale natuurinclusiviteit in de stad te verwezenlijken, is een belangrijk kennishiaat, wat de implicaties zouden zijn daarvan voor interbestuurlijke co-governance. Hoe zou daarbij co-governance van overheden op de verschillende bestuurslagen (zogenoemde interbestuurlijke co-governance) eruit moeten zien om ondersteunend te zijn aan gemeentelijke co-governance voor integrale, adaptieve en flexibele aanpakken? Hoewel dit kennishiaat al eerder is gesignaleerd, blijkt dit nog steeds een onderbelicht thema te zijn. Om dit verder te brengen, zijn ook twee vragen geformuleerd voor vervolgonderzoek hierover:

- Hoe kan een gebiedsgerichte aanpak om natuurinitiatieven op grote (meer op natuur gericht) en kleinere schaal (meer op sociale inclusie gericht) te combineren sociale natuurinclusiviteit in de stad bevorderen?
- Hoe kan principe-gebaseerd normeren door het Rijk de benodigde flexibiliteiten adaptiviteit bieden aan interbestuurlijke co-governance, zodat deze ondersteunend is aan lokale sociaal natuurinclusieve co-governance?

Summary

Urban nature can have a variety of benefits, for example for the physical and mental health of residents, reducing climate stress and increasing neighbourhood quality of life and social cohesion. In addition, urban nature is essential for meeting statutory objectives, for example under the EU Nature Restoration Regulation (including non-deterioration of urban ecosystems). An important but overlooked success factor is governance for urban nature.

From a literature study and 'positive outlier' case study, where already successfully socially inclusive nature has been established, we obtained various insights concerning governance. Knowledge gaps were also identified, from which we formulated research questions.

The first important insight is that both making and implementing policies for urban nature entail profound transitional or transformative change processes. In such cases, goal-oriented management is not enough; governance must involve 'intelligent goal-seeking navigation'. This requires continual steering (navigation) to bring the goal closer or keep it in sight.

The second insight is that co-governance involving several (private, societal or public-sector) parties is an important factor for successful nature initiatives, and that co-governance at the local, municipal level is a particularly significant factor. This co-governance must satisfy a number of principles: municipal co-governance is to take a flexible and adaptive approach tailored to a specific context. A flexible and adaptive approach is essential when it is not known beforehand how the goal can be achieved. Furthermore, co-governance must be multi-sectoral and connect policy domains.

The third insight is that urban nature can also have negative consequences, especially for social inclusion. Citizen engagement as an element of co-governance does not necessarily provide a solution, because it can actually result in the exclusion of certain groups who for various reasons are unable to participate. There is no such thing as a typical citizen. To reduce potentially negative consequences of urban nature, it is important to orient co-governance of urban nature policy and implementation towards socially inclusive urban nature solutions.

Although there are numerous insights relating to municipal co-governance for successful socially inclusive urban nature solutions, an important knowledge gap is the possible implications for inter-authority co-governance. How should co-governance between various tiers of government authorities (inter-authority co-governance) be organised so that it supports municipal co-governance for an integrated, adaptive and flexible approach? Although this knowledge gap has previously been identified, it still remains an overlooked topic. To address it we formulated two questions for further research:

- How can socially inclusive urban nature be achieved through a area-based approach that combines nature initiatives on a large (focused more on nature) and smaller (focused more on social inclusion) scale?
- How can principle-based norm-setting by the national government inject the necessary flexibility and adaptivity into inter-authority co-governance so that it supports local co-governance for socially inclusive urban nature?

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Er is toenemende aandacht voor de verbinding van natuur met andere stedelijke functies, zoals in het kader van de Agenda Natuurinclusief en het programma Green Cities. Desondanks loopt (Rijks)beleid voor natuur in de stad achter op ontwikkelingen en vragen van diverse partijen. Gemeenten hebben moeite om voldoende natuur van goede kwaliteit te realiseren door de grote ruimtedruk in Nederland, en de concurrentie met zogenaamde stedelijke (rode) functies. Daardoor zijn de uitdagingen voor het realiseren en beheren van natuur in steden anders dan buiten stedelijk gebied. De roep van gemeenten om normen vanuit het Rijk voor de hoeveelheid natuur in de stad neemt dan ook toe. Het stellen van normen is slechts één van de sturingsopties en bovendien niet altijd de beste. Normen kunnen namelijk tot gevolg hebben dat gestuurd wordt op één aspect van natuur. De samenhang en ook minder vanzelfsprekende aspecten als kwaliteit van leven kunnen daardoor naar de achtergrond verdwijnen ten gunste van bijvoorbeeld percentages te realiseren groen. De hogere bevolkingsdichtheid in de gebouwde omgeving zorgt bovendien voor intensief gebruik van wat er aan natuur is. En verschillen in de sociaaleconomische en culturele kenmerken van de bevolking zorgen voor een grote verscheidenheid in wensen en behoeften. Het is de vraag hoe aan al die verschillende zaken het beste tegemoet kan worden gekomen. De beleidspraktijk blijkt daarnaast ook vaak een weerbarstige puzzel te zijn door de betrokkenheid van een veelheid aan private en (semi)publieke actoren bij beleid, en verschillende bestuurslagen met specifieke instrumenten en rollen. Beleidsrealisatie blijft dan ook vaak achter bij de ambities (zie onder andere: Stedelijke natuur in Nederland, deel 1: de kloof tussen beleid en uitvoering – Gebiedsontwikkeling.nu).

Bij het maken en realiseren van beleid voor natuur in de stad speelt governance een belangrijke rol. Governance, de 'hoe'-vraag, is geen sluitstuk, maar zou een spilfunctie moeten vervullen in het denken over natuur in stad en regio. Het vult de 'wat'-vraag aan over bijvoorbeeld een type natuur, interventie of innovatie, door zich te richten op aspecten van sturing, relaties, en samenwerking die nodig zijn om een beweging naar meer natuur in stad mogelijk te maken of te versterken. Er is onderzoek verricht naar die 'hoe'-vraag, waarbij de initiële onderzoeksvragen van het onderzoek als volgt waren geformuleerd:

1. Hoe verhoudt vermaatschappelijking en co-governance zich tot het realiseren van 'multibaten stedelijke natuurinclusiviteit'? Welke inzichten komen hierbij naar voren betreffende vormen, proces(design), samenspel en interacties, deelnemers, samenwerkingsverbanden, rollen en verantwoordelijkheden, en voorwaarden (condities) op de verschillende schaalniveaus?
2. Hoe kunnen (m.n. gemeentelijke) overheden multibaten stedelijke natuurinclusiviteit faciliteren? Hoe kan cofinanciering daarbij het realiseren van multibaten-groen of -natuur in de stad beïnvloeden? Welke inzichten komen hierbij naar voren betreffende faciliterings- en financieringsvormen en -instrumenten, proces(design), samenspel en interacties, deelnemers, samenwerkingsverbanden, rollen en verantwoordelijkheden, en voorwaarden (condities) op de verschillende schaalniveaus?

Dit rapport geeft de resultaten weer van een literatuurverkenning en casestudie met betrekking tot governance-aspecten die bijdragen aan een effectievere beleidsrealisatie van natuur in stad en regio. Doel was om daarbij mogelijke kennishiaten te identificeren ter aanscherping van bovenstaande initiële onderzoeksvragen.

1.2 Afbakening

Governance van natuur in stad en regio kan vanuit veel verschillende invalshoeken worden onderzocht. Bij een eerste verkenning van mogelijke literatuur, kwamen co-governance en cofinanciering als belangrijke verklarende factoren naar voren voor succesvolle, multibaten-natuurinitiatieven in en om de stad (zie o.a. Veerkamp et al., 2023. Almasy en Maia, 2022:11.). In overleg met de PBL-begeleidingscommissie is

besloten om cofinanciering in deze fase niet op te pakken, maar te starten met co-governance als zoekterm. Waar cofinanciering expliciet als een belangrijke factor wordt genoemd (met name in de casestudie), is dit meegenomen.

Onder de 'co' van co-governance kunnen verschillende actoren en stakeholders vallen, waaronder publieke, private en maatschappelijke organisaties en burgers, als individuen of groepen. Het betrekken van burgers, burgerbetrokkenheid, wordt als belangrijk bestempeld voor de kwaliteit, inhoud en uitvoerbaarheid van beleid (Bouma et al., 2023). Zonder burgerbetrokkenheid hebben – complexe – veranderingen weinig kans van slagen. Bijgevolg is de keuze gemaakt om bij 'co-governance' te focussen op burgers, en niet op bijvoorbeeld private, commerciële partijen. *Burgerbetrokkenheid* in al haar vormen bij natuurinitiatieven in de stad, is dan ook de tweede zoekterm waarmee de literatuurverkenning bij de start is afgebakend.

Keuze 1: De focus van het onderzoek naar governance van natuur in stad en regio ligt op co-governance. Bij co-governance stellen we burgers en burgerbetrokkenheid centraal en niet bijvoorbeeld private, commerciële partijen.

De overige keuzen die zijn gemaakt in de loop van de literatuurverkenning worden in meer detail beschreven in hoofdstuk 2.

Keuze 2: Het realiseren van natuur in stad en regio behelst een diepgaand veranderingsproces (transitie of transformatieve verandering). Governance raakt dan aan 'slim doelzoekend navigeren' (zie paragraaf 2.2)

Keuze 3: Aangezien co-governance op gemeentelijk niveau van bijzonder belang is voor het realiseren van natuurinitiatieven in de stad, richt het onderzoek zich specifiek op dat niveau (zie paragraaf 2.3)

Keuze 4: Daar burgerbetrokkenheid geen panacee is om negatieve effecten van natuurinitiatieven in de stad op sociale inclusie te verminderen, wordt er speciaal gekeken naar hoe co-governance sociaalinclusieve natuurinitiatieven in de stad kan helpen realiseren. Bij sociale inclusie gaat het dan om sociaaleconomisch gemarginaliseerde of uitgesloten groepen (zie paragraaf 2.5).

1.3 Onderzoeksmethodiek

De onderzoeks aanpak bestond uit twee trajecten:

1. Een literatuurverkenning volgens de sneeuwbalmethode voor literatuuronderzoek.²
2. Een casestudie ter verdere bestudering van de in de literatuurverkenning geïdentificeerde *sensitizing concept*³ van 'stedelijke sociaalinclusieve natuurinitiatieven'.

1.3.1 Onderzoeksmethodiek voor de literatuurverkenning

Voor de literatuurstudie is gestart met de twee zoektermen die in een eerste afbakening factoren blijken te zijn die een belangrijke rol spelen bij succesvolle natuurinitiatieven in de stad: co-governance en burgerbetrokkenheid. Als start van de sneeuwbalzoekmethode, zijn relevante publicaties geïdentificeerd in de literatuurlijsten van twee recente relevante PBL-publicaties:

1. Natuur in en om de stad – Van een groene ambitie naar het realiseren van een gezonde, klimaat-adaptieve, biodiverse en economisch aantrekkelijke leefomgeving⁴
2. Betrokken burgers: onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving⁵

Daar met de sneeuwbalmethode eerder in de tijd verschenen literatuur gevonden wordt, en ook om breder te kunnen zoeken dan de twee genoemde publicaties, is daarnaast ook een webverkenning gedaan (via de WUR bij Libraries worldwide) met als zoektermen 'co-governance + burgerbetrokkenheid + natuur + stad'

² [Zoekmethoden - Informatievaardigheden GGW - LibGuides at University of Groningen](#); [Zoekstrategie - Inleiding Letterkunde/Literatuurwetenschap - LibGuides at Utrecht University](#)

³ [\(PDF\) Grounded Theory and Sensitizing Concepts](#)

⁴ Natuur in en om de stad, PBL publicatie 5023, 2023 ([Natuur in en om de stad](#))

⁵ Betrokken burger, PBL publicatie 5173, 2023 (<https://www.pbl.nl/publicaties/betrokken-burgers>)

(Engels: co-governance + citizen engagement + nature + cities), en zijn ervaren WUR-onderzoekers binnen en buiten WOT Natuur & Milieu gevraagd om suggesties voor belangwekkende publicaties.⁶

Door de grote hoeveelheid beschikbare studies op het gebied van governance voor natuur in de stad, is als afkapdatum 2020 gekozen, tenzij uit (mondelijke of schriftelijke) referenties een eerdere publicatie als waardevol werd aangemerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de publicaties van het *Leernetwerk Samenspel Burgerinitiatieven en Overheden in het groene domein*. Dit leernetwerk werd genoemd als enige Nederlandse Community of Practice op dat gebied (Kamphorst en Mattijssen, 2018).

Er is gekeken naar zowel Nederlands- als Engelstalige publicaties. Er is geen telling bijgehouden van publicaties die afvielen na een lezing van met name de samenvatting, en in geval van twijfel waar mogelijk ook de conclusies. Uiteindelijk zijn negenendertig publicaties diepgaander bestudeerd (zie literatuurlijst).

Vanwege de beschikbare tijd, is er verder gekozen om 'natuur' als start te gebruiken en niet (groene) stedelijke ruimtelijke planning en ordening ('urban infrastructure' or 'spatial planning') als specifieke zoekterm te gebruiken vanwege de breedte daarvan.⁷ Ruimtelijkeordeningsbeleid is wel meegenomen als conditionerende invloedsfactor op groen in de stad in de eerder genoemde studie naar de historische beleidscontext van natuur in stad en regio. Verder is 'groen' wel meegenomen als uit een diepgaandere lezing bleek dat de resultaten relevant konden zijn en 'green' en 'nature' uitwisselbaar gebruikt werden (zie bijvoorbeeld Konijnendijk, 2024).

1.3.2 Methodologische beperkingen van de literatuurverkenning

Governance van natuur in stad en regio blijkt een complex en dynamisch domein, die eenvoudig noch eenduidig af te bakenen valt. Referenties die wezen naar (governance voor) Nature-Based Solutions (NBS) in de stad zijn bijvoorbeeld ook meegenomen, waarbij het goed is om te zien dat 'nature provision' en 'nature-based solutions' in diverse publicaties als uitwisselbaar worden gebruikt.

Daarbovenop blijken natuur, co-governance, en burgerbetrokkenheid containerbegrippen te zijn, die op verschillende manieren gebruikt en geïnterpreteerd kunnen worden. Bij 'natuur in de stad' kan het in publicaties bijvoorbeeld gaan om buurtgroen of om een stadsbos, waarbij het eerste kan vallen onder een informeel burgerinitiatief en het tweede onder een nationale bosdienst. Elk brengt andere (on)mogelijkheden voor co-governance mee. Ook (co-)governance en burgerbetrokkenheid worden niet eenduidig gedefinieerd. Onder co-governance kunnen bijvoorbeeld termen worden gebruikt als 'participatief', 'shared', 'mosaic' of 'collaborative governance'; burgerbetrokkenheid kan variëren van consultatie tot emanciperende vormen van participatie. Bijgevolg leverde het gebruik van de zoektermen co-governance en burgerbetrokkenheid vaak een schot hagel op, wat de literatuurverkenning tijdrovend maakte.

Naast de in paragraaf 1.2 beschreven keuze voor co-governance en burgerparticipatie, zijn er andere keuzen gemaakt om de literatuurverkenning af te kunnen bakenen. Dit zou mogelijk nog hebben kunnen leiden tot vertekeningen. Om het risico daarop te verkleinen zijn de keuzen steeds voorgelegd aan de PBL-begeleidingscommissie.

1.3.3 Onderzoeksmethodiek voor de casestudie

In de literatuur worden met betrekking tot co-governance en burgerbetrokkenheid bij natuurinitiatieven in de stad diverse problemen en obstakels beschreven. Er is voor de casestudie daarom gekozen voor een 'positive outlier'-aanpak om zo kennis op te doen over het wat, waarom en wanneer het realiseren van natuurinitiatieven wel kan lukken, en wat daarvoor nodig is.⁸ Daarbij ligt de focus op co-governance en burger-

⁶ Deze onderzoekers zijn grotendeels hetzelfde als de WUR-experts op het gebied natuur in stad en regio, die geïdentificeerd waren in een scopingstudie van hetzelfde project.

⁷ Een geïnterviewde uit Nijmegen zegt: "die ruimtelijke processen, dat is echt een enorme wereld, grote projectontwikkelingen die plaatsvinden, van het ontwikkelen van een gebiedsvisie en alles wat daar een beetje tussenin zit."

⁸ Zie o.a. Searching for success: A mixed methods approach to identifying and examining positive outliers in development outcomes - ScienceDirect; en Gibbert, M., Nair, L. B., Weiss, M., & Hoegl, M. (2020). Using Outliers for Theory Building. *Organizational Research Methods*, 24(1), 172-181. Original work published 2021)

betrokkenheid op gemeentelijk niveau. Uit de gesprekken met WUR-experts is een lijst met potentiële casussen gemaakt die positief scoorden op de volgende vragen:

1. Zijn er aanwijzingen dat de case een positive outlier is op het combineren van én natuur- én sociale inclusiviteit?
2. Zijn er al data beschikbaar en zijn deze toegankelijk?
3. Heeft de casus potentie als opstap voor verdieping (doorkijk naar mogelijk vervolgonderzoek)?

Uit die lijst (zie bijlage 2) heeft de PBL-begeleidingscommissie gekozen voor Nijmegen en Apeldoorn, wat het voordeel meebracht dat beide vallen binnen dezelfde provincie, Gelderland. Er is gewerkt met een semigestructureerde vragenlijst, om zo zowel richting als ruimte voor verdere verkenning en verdieping te creëren (zie bijlage 3).

Selectie respondenten en data-analyse

Er is in eerste instantie contact gezocht met personen die werkzaam zijn bij de gemeenten Nijmegen en Apeldoorn, die betrokken zijn bij het groene en sociale domein. Als eerste zijn betrokken wethouders benaderd voor een interview. Op basis van hun advies zijn verdere respondenten geselecteerd binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. In totaal zijn tien personen geïnterviewd: vier per gemeente en een (voormalig) ambtenaar van de provincie Gelderland, en een van het ministerie van LNV (inmiddels LNVN). Van ieder is toestemming voor opname van het gesprek verkregen middels een toestemmingsformulier. Interviews vonden plaats op basis van beschikbaarheid van geselecteerde respondenten, en niet alleen op basis van de relevantie van hun positie, en bekendheid en ervaring met de materie. Door hun volle agenda's zijn in enkele gevallen als sleutelfiguren geduide personen niet meegenomen.

Voor zover beschikbaar, zijn de transcripten en geluidsopnames van de interviews gecodeerd rond de hoofdthema's van co-governance (binnen de gemeentelijke bestuurslaag, en interbestuurlijk tussen overheidslagen), burgerbetrokkenheid, en sociale inclusie. De codering werden gebruikt om de informatie uit de interviews te ordenen ter beantwoording van de onderzoeksvraag.

Gezien het beperkte aantal interviews, zijn geen algemene conclusies getrokken. De resultaten geven wel aanleiding tot het identificeren van mogelijke subthema's en -vragen voor verder onderzoek. Er is tijdens de analyse besloten om van de data uit de gemeente Apeldoorn niet een aparte casus te maken, omdat de interviews niet altijd even goed waren toegespitst op de onderzoeksvraag. Data uit Apeldoorn zijn alleen gebruikt als verrijking van de Nijmegen-casus. Waar data van geïnterviewden uit de gemeente Apeldoorn zijn gebruikt, is dat expliciet genoemd.

1.3.4 Methodologische beperkingen van de casestudie

In eerste instantie, zouden de casestudies dienen als eerste aanzet voor een driejarig onderzoekstraject. De keuze was daarom om niet met alle mogelijk relevante partijen gesprekken te houden vanwege de beperkte tijdsinvestering. Perspectieven van maatschappelijke en burgerorganisaties zijn bijvoorbeeld buiten beeld gebleven. Dat is een belangrijke beperking, zeker aangezien het bij een eerste verkenning is gebleven.

Een belangrijke tekortkoming is verder dat de interviews niet zijn gehouden door degene die de uiteindelijke analyse heeft gemaakt. De tijd tussen het houden van de interviews en de uiteindelijke analyse (meer dan zes maanden) is ook veel langer dan wenselijk. Voor zover beschikbaar en passend binnen de beschikbare tijdsruimte, zijn wel de geluidsopnames en transcripten gebruikt voor een hernieuwde analyse. Het gedurende een interview vragen om verduidelijking of aanvulling was echter niet mogelijk, noch het eventuele bijsturen tussen de interviews. Bovendien waren van sommige interviews geen geluidsopnames en transcripten beschikbaar, maar alleen de gespreksverslagen. Uit de geluidsopnames, transcripten en gespreksverslagen bleken de interviews niet altijd even goed te zijn toegespitst op de onderzoeksvraag. Dit is met name het geval bij interviews uit de gemeente Apeldoorn, waardoor daar veel minder bruikbare data zijn opgehaald.⁹ Dit heeft mogelijk tot gevolg gehad dat de analyse niet altijd voldoende diepgaand of scherp is. Verder heeft het bouwen op slechts één casus duidelijk kwalitatieve gevolgen, ook voor een verkennende fase.

⁹ Bijvoorbeeld: een groot deel van het interview met de adviseur groen was gericht op het landelijk gebied van Apeldoorn

2 Governance van natuur in stad en regio: bevindingen uit de literatuur

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de sleutelinzichten en -concepten uit de literatuur gepresenteerd. Paragraaf 2.2 gaat in op het feit dat het realiseren van natuur in stad en regio als een diepgaand veranderingsvraagstuk benaderd zou moeten worden. Bij zo'n vraagstuk worden heel andere eisen gesteld aan succesvolle governance voor het maken en uitvoeren van beleid. Het helpt om dan bij governance te denken in termen als 'slim doelzoekend navigeren'. Dit komt met name terug in de casusbevindingen (hoofdstuk 3). Governance van natuur in stad en regio wordt beschreven in paragraaf 2.3, gevolgd door een uitdieping van co-governance als één van de in de literatuur geïdentificeerde succesfactoren bij natuur in stad en regio. Paragraaf 2.4 beschrijft de bij co-governance van natuurinitiatieven gekozen focus op vermaatschappelijking en burgerbetrokkenheid. Paragraaf 2.5 licht het belang toe van het meenemen van sociale inclusie bij natuurinitiatieven in de stad, ook om daardoor veroorzaakte negatieve effecten te verminderen. Steeds worden de gemaakte keuzen en geïdentificeerde kennishiaten beschreven. De opgehaalde inzichten over sociaalinclusieve natuurinitiatieven in de stad worden beschreven in paragraaf 2.6. Paragraaf 2.7 brengt de gemaakte keuzen, geïdentificeerde kennishiaten en het resulterend denkmodel en de daaruit volgende aangescherpte onderzoeksvraag bij elkaar. Deze worden visueel samengevat in de figuren 2.6 en 2.7.

2.2 Slim doelzoekend navigeren: positioneren van governance bij natuur in de stad als een diepgaand veranderingsvraagstuk

Voor we de uit de literatuur opgehaalde inzichten presenteren, willen we laten zien waar we het over hebben bij 'natuur in stad en regio' als onderzoeksthema. 'Natuur in stad en regio' klinkt misschien als een rechttoe-rechtaan-iets, maar behelst in feite het ontwerpen, implementeren, onderhouden en versterken van een complex veranderingsproces, dat om een integrale, systemische blik vraagt. Dit wordt ook benadrukt door Ho en Zwartkruis (2025). Die complexiteit wordt deels veroorzaakt doordat een stad is opgebouwd uit een mozaïek van verschillende elementen, zoals bijvoorbeeld water, parken, stadsboerderijen, en diverse soorten bebouwing. Ook zit het ingebed in verschillende schalen – regio, landschap, provincie, etc. (Pleijte et al., 2022). Verder wijkt governance voor natuur in stad en regio af van andere domeinen. Natuur in de stad is namelijk geen eenduidig iets, onder andere doordat het direct en indirect, op de korte of langere termijn, raakt aan allerlei andere opgaven. In een artikel over veranderende governance van groene ruimte in de stad stelt Konijnendijk (2024) dat:

"... even in a hierarchical governance situation of what can be called 'governance by government', decision making can be **complex and messy**. Green spaces usually have to fulfil many different interests and priorities have to be made (..).

While some of the decision making is done in formalised ways and processes, within bureaucratic procedures or involving elected officials, a lot also happens in a more **informal manner**. This can sometimes make it difficult to understand how decisions are made and also lead to the exclusion of stakeholders who don't know enough about the process to influence it." (vetgedrukt door auteur)

Die 'messy' combinaties van elementen en schalen wordt dan ook gekenmerkt door een grote diversiteit aan partijen met een wirwar aan onderlinge relaties en interacties (Veerkamp et al., 2023; Pauleit et al., 2019). Die 'messiness' wordt verder versterkt door toenemende eisen, uiteenlopende, gestapelde wensen, belangen, ambities en doelen uit verschillende beleidsdomeinen. Daarbij kennen die gestapelde doelen ook nog eens

onvoldoende inhoudelijke afstemming (Ho en Zwartkruis, 2025). Meer dan het geval is in andere domeinen, is bij natuur in de stad sprake van een hoge mate van concurrentie en sterk conflicterende belangen (Buijs et al., 2021; Konijnendijk, 2024).

Bovenbeschreven complexiteit en dynamiek maakt dat bij governance van natuur in stad en regio vaak de woorden transitie¹⁰ of transformatie¹¹ vallen om de gevraagde diepgaande veranderingen te beschrijven. Bij met name Nederlands onderzoek over governance rond natuur in de stad wordt bijvoorbeeld gewerkt met een concept als regime-verandering uit de transitietheorie (Buijs et al., 2019; Buijs et al., 2021). Heel erg scherp zijn de grenzen tussen transitie en transformatie overigens niet. Transitiedenkers maken bijvoorbeeld steeds meer gebruik van transformatieve terminologie.¹² Ook worden zowel in transitie- als in transformatie-theorieën concepten als 'wicked problem', en 'complex adaptive systems' gebruikt. Het PBL spreekt soms van een transformatie wanneer verschillende transities samenkomen.¹³ Deze definitie is echter niet eenduidig terug te vinden in literatuur.

Het belangrijkste om voor ogen te houden uit het voorgaande is, dat het bij governance voor natuur in stad en regio niet gaat om een lineair proces van A naar B, van minder naar meer natuur, maar om een diepgaand, continu, non-lineair veranderingsproces. Overheden maken steeds beleid voor een aantal jaren, terwijl in de praktijk een veranderingsproces zelf nooit stopt, en invloeden van opeenvolgende beleidsaanpakken gereflecteerd worden in wat er vervolgens mogelijk kan zijn. Van der Jagt et al. (2023) stellen dat beleid en sturing in feite interventies inhouden in een "*continually unfolding... regime configurations that are always in the making*". In het denken over governance voor natuur in de stad, brengt dit een heel andere zoektocht met zich mee dan de gedachte dat je moet zoeken naar een nieuw evenwicht, wat een centraal transitieconcept is. Wanneer het enige constante verandering is, dan heeft dat diepgaande implicaties voor visies op beleid en governance. Rotmans (2021) suggereert dat je "*een transitie niet kunt sturen in de klassieke zin, maar wel kunt bijsturen door de snelheid en richting ervan te beïnvloeden – met een geplande verandering van bovenaf, een spontane en decentrale verandering van onderop of een mengvorm van die twee*". Hij stelt daar de sturingslens voor die gebaseerd is op het werken met complexe systemen. Die lens ondersteunt '**slim doelzoekend navigeren**' als transitiesturing in plaats van doelgericht managen. Navigeren in plaats van sturen dus. Dit komt overeen met andere denkmodelleten over werken met complexe systemen zoals het in 2003 ontwikkelde Cynefin-denkmodel. Dat model beschrijft hoe te interveniëren in complexiteit en onzekerheid.¹⁴

Concluderend kunnen we dus stellen, dat het realiseren van natuur in stad en regio een diepgaand en continu veranderingsproces inhoudt, waar transitie- of transformatiedenken bij past. Met betrekking tot governance geven we daarbij de voorkeur aan meer actie-ondersteunende termen als 'continually unfolding' en 'navigeren'. Daarbij spelen concepten als veerkracht en weerbaarheid, transformatief verandervermogen en lerend veranderen een belangrijke gidsende rol (Pascual et al., 2022).

Keuze 2

In plaats van óf transitie óf transformatie, zien we het bereiken van de ambitie van natuur in stad en regio als een diepgaand 'continually unfolding' veranderingsproces. Om dat te ondersteunen is, in plaats van doelgericht managen, de daarbij passende governance strategie 'slim doelzoekend navigeren'.

¹⁰ DRIFT, het Nederlands onderzoeksinstituut voor transities, stelt: "*Een transitie is een proces van fundamentele en onomkeerbare veranderingen in cultuur, (institutionele) structuur en werkwijze op systeemniveau.*" (Transities • DRIFT)

¹¹ "Third-order change are fundamental change of the framework or method of operating itself. With third-order changes: not only are situations unstable, but problems are poorly defined and ambiguous, and interaction patterns are complex and unpredictable (Bartunek and Moch 1987).

¹² Zie bijvoorbeeld DRIFT: "Wij richten ons daarom op sociale innovatie die transformatief van aard is...", "Wij ontwikkelen en delen transformatieve kennis die mensen, steden, sectoren en organisaties in staat stelt zich actief in te zetten voor transities.", en "Backcasting voor transformatief waterbeheer".

¹³ [Verkenning leren en evalueren transitie landelijk gebied \(pbl.nl\)](#)

¹⁴ [Cynefin_NewDynamicsOfStrategy-libre.pdf \(d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net\)](#)



Figuur 2.1 Groen in de stad kan overal (foto: nnattalli)

2.3 Governance voor natuur in de stad: co-governance als succesfactor

Hajer et al. (2004: 8) stellen dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van 'government' naar 'governance'.¹⁵ In dit rapport, definiëren we governance als de wijze waarop instituties en beleid zijn georganiseerd en sturing plaatsvindt.¹⁶

Veerkamp et al. (2023) noemen in hun studie de rol van governance en dan met name co-governance (naast (co)financiering) als belangrijkste verklarende factor voor succesvolle stedelijke natuurinitiatieven.¹⁷ Bij co-governance wordt benadrukt dat sturing aan onderwerpen van met name publiek belang niet alleen aan de overheid is voorbehouden. De essentie van co-governance is dat niet top-down ingerichte samenwerking tussen verschillende actor groepen centraal staat.

2.3.1 Co-governance op gemeentelijk niveau

Bulkeley et al. (2023) stellen dat via co-governance van NBS op meerdere baten tegelijk gescoord kan worden. Er zullen kansen ontstaan door de combinatie van inclusieve en rechtvaardige processen en het bereiken van meerdere doelen door het betrekken van burgers, civiele organisaties en de particuliere sector. Hun onderzoek in Europese steden suggereert dat daarbij gemeenten een sleutelrol kunnen spelen voor het behalen van multibaten van zogenoemde Nature-Based Solutions (NBS¹⁸) in urbane gebieden. Groeiende samenwerking en co-governance om succesvol hoogwaardige stadsnatuur te realiseren, vereisen namelijk een toegankelijk en flexibel lokaal bestuur (Bulkeley et al., 2023).

"Local authorities are the key actors in terms of initiating, implementing and financing NBS. As enabling and supporting actors, they assist in funding, providing land and management in their partnerships with NGOs, private and civil actors (De Jongh, 2021, in Bulkeley et al., 2023: 59). Municipalities therefore have a key role in co-governance and co-finance arrangements. Moreover, our analysis suggests that local municipalities are crucial for delivering multifunctional outcomes for urban nature."

Hoe op gemeentelijk niveau co-governance met verschillende spelers wordt vormgegeven en uitgevoerd, kan cruciaal zijn voor het behalen van multibaten-natuur in stad en regio. De keuze is dan ook gemaakt om het onderzoek te focussen op gemeentelijk co-governance.

¹⁵ [Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid | Planbureau voor de Leefomgeving](#)

¹⁶ [Begrippenlijst ICER 2025](#)

¹⁷ In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om in het eerste jaar van dit onderzoeksproject (2023) niet expliciet op cofinanciering focussen, maar deze eventueel als 'bijvangst' mee te nemen.

¹⁸ De EU definieert NBS als "Solutions that are inspired and supported by nature, which are cost-effective, simultaneously provide environmental, social and economic benefits and help build resilience. Such solutions bring more, and more diverse, nature and natural features and processes into cities, landscapes and seascapes, through locally adapted, resource-efficient and systemic interventions." ([Nature-based solutions - European Commission](#))

Keuze 3

De literatuurverkenning focust zich op hoe co-governance binnen de gemeentelijke bestuurslaag wordt vormgegeven en uitgevoerd ten behoeve van multibaten-natuur in stad en regio.

2.3.2 Co-governance tussen bestuurlijke niveaus

Kamphorst en Mattijssen (2018) stellen in hun scopingstudie voor kennisvragen bij vermaatschappelijking van natuurinitiatieven dat er weinig is gekeken naar bovengemeentelijke of bovenregionale overheden: *“samenwerking ...tussen overheden, zoals provincies en gemeenten, komt nauwelijks aan de orde.”* Kennisvragen betreffen dan onder andere hoe beleidstheorieën van verschillende overheden zich tot elkaar verhouden, en hoe de afstemming tussen verschillende overheidslagen (multilevel) plaatsvindt; wat de rol is van overheden, en hoe dat door de overheidslagen heen met verschillende actoren tot oplossingen voor de opgaves kan leiden. Dit alles duidt op een geringe kennis over hoe effectieve interbestuurlijke samenwerking tussen overheidslagen voor natuur in stad en regio eruit kan zien. De door hen geformuleerde kennisvragen vormen belangrijke kennishiaten bij de suggestie van Bulkeley et al. (2023), dat gemeenten een hoofdrol zouden kunnen spelen bij multibaten-natuur in de stad.

Kennishiaat

In de literatuur is een gesignaleerd kennishiaat óf en hoe interbestuurlijke overheidslagen (multilevel) afstemming, aansluiting en synergie met elkaar zoeken ten behoeve van natuur in stad en regio.

In dit geval gaat het specifiek om een kennishiaat in relatie tot de suggestie dat gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen bij het via co-governance realiseren van multibaten-natuur in de stad en hoe interbestuurlijke samenwerking er dan uit kan zien.

2.3.3 Natuur in stad en regio als complicerende factor bij co-governance

‘Natuur in stad en regio’ behoort verder niet tot één departement, domein of ministerie.¹⁹ Als thema raakt het aan een grote en diverse kluwen van belangen, behoeften, en waarden. Bovendien komen er ook grote huidige en toekomstige uitdagingen samen, die te maken kunnen hebben met groen-blauwe dooradering, demografische ontwikkelingen of gezondheidsproblemen door klimaatstress. Het begrip ‘sturing’, dat een bepaalde eenduidige doelgerichtheid en maakbaarheid suggereert, wordt daardoor een minder normatief en handzaam begrip bij governance van natuur in stad en regio. Dat is al helemaal het geval bij co-governance: wie stuurt er wat, met wie, waarom, wanneer, en op welke wijze?²⁰ Pleijte et al. (2022) stellen dat voor dit soort problemen, die eigenlijk een veelheid aan inhoudelijke opgaven zijn, de opgaven zich bevinden tussen meerdere bestuursniveaus, tussen publieke en private partijen en beleidsprocessen.

Dat brengt ons weer bij het begrip ‘wicked problem’. Uit de literatuur is al bekend dat die ‘wickedness’ ook zit in het feit dat zo’n multidimensionaal vraagstuk niet aangepakt zou moeten worden door een ‘eendimensionaal ingerichte en functionerende’ overheid. Een dergelijke overheid wordt gekenmerkt door een sectorale oriëntatie als gevolg van beeldvormingsprocessen waar opgaven via departementen komen, en de verantwoordelijkheid voor doelen en hun achterliggende belangen is ondergebracht bij actoren op verschillen bestuursniveaus. Deze hebben elk een eigen verhouding tot maatschappelijke partijen, met vaak eigen doelgebonden budgetten, deels overlappende of zelfs botsende mandaten, en eigen (planologisch, juridisch, economisch en sociale) beleidsinstrumenten en procedures (spelregels), die op verschillende sturingstijlen en beleidstheorieën berusten (Pleijte et al., 2022).

¹⁹ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het thema energie dat in 2023 een eigen minister heeft.

²⁰ Een geïnterviewde uit Nijmegen: “zeker omdat dit zo’n bewegelijk aandachtsveld is waar elk jaar weer nieuwe ontwikkelingen bijkomen... wat eigenlijk een verzamelbak is... Dat maakt groen soms ook wel een moeilijk onderwerp hoor. Als je daar als gemeente aan de slag wil gaan (in lage SES-wijken), je participatie wilt organiseren, merk je dat er soms ook heel veel weerstand is om groen er in te krijgen, soms om heel bijzondere redenen. Dat is nog wel een krachtenveld, een balans die gezocht moet worden hoe je daarmee kunt omgaan, zeker in die kwetsbare wijken.”

Natuur in stad en regio vraagt als een multidimensionale en multisectorale kwestie om nieuwe vormen van integraliteit, maar botst in zo'n opgedeelde wereld vaak met patronen die domein-overschrijdende samenwerking belemmeren. Deze patronen zijn vervlochten met de bovengenoemde eendimensionaliteit en monofunctionaliteit (Bulkeley et al., 2023). Voorbeelden van zulke patronen zijn:

- het stapelen van doelen zonder voldoende inhoudelijke afstemming;
- het inflexibel worden van het beleids- en uitvoeringsproces door de verkokerde overheid met sectorale en soms conflicterende doelen, mandaten, vereisten en budgetten;
- vrijblijvendheid in de samenwerking waardoor bijdragen niet tot stand komen waar andere actoren op voort willen borduren;
- gebrek aan criteria en instrumenten zoals gezamenlijke afwegingsschema's voor (decentrale) besluitvorming;
- administratieve en juridische hordes;
- hoge procesinvesteringen om maar 'op gang' te blijven.

Verder wordt genoemd dat instrumenten van verevening, compensatie en saldering het risico meebrengen dat actoren zich terugtrekken in hun eigen institutionele setting, met een suboptimale samenwerking op systeemniveau als gevolg. Voor specifiek het gemeentelijk niveau, signaleren Van Duinhoven et al. (2016) ook dat procedures te lang duren en subsidie-instrumenten te gedetailleerd zijn, naast dat er door overheden met aparte loketten gewerkt wordt met sectoraal opgeknipte budgetten, visies, en beleid.

Natuur in stad vraagt om integrale governance aanpakken

Natuur in stad en regio, als een multidimensionaal en multisectoraal thema, vraagt om integrale governance-aanpakken. Een wereld die opgedeeld is in sectoren met onder andere sectorale budgetten en mandaten vormt echter een groot obstakel in zowel interbestuurlijke co-governance, (dat wil zeggen tussen overheidslagen) als bijvoorbeeld binnen afdelingen van eenzelfde gemeente. Dit hindert uiteindelijk ook hoe er met andere partijen samengewerkt kan worden binnen die gemeentelijke bestuurslaag, en beperkt hoe gemeenten succesvol co-governance kunnen vormgeven en uitoefenen voor multibaten-natuur in de stad.

2.3.4 Succesvolle co-governance voor natuur in de stad

Als we de in paragraaf 2.3.3 beschreven patronen van problemen en barrières omdraaien, wordt zichtbaar dat governance die bijdraagt aan succesvolle stedelijke natuurinitiatieven meer is dan alleen een soort spiegelbeeld van probleem patronen. Pleijte et al. (2022) noemen de volgende factoren die bijdragen aan succes:

- het gebruik van een uitgekristalliseerd idioom voor samenwerking;
- samenhang in fases en rollen in samenwerking;
- het zichtbaar maken van waar strategische en operationele keuzen over moeten gaan;
- het zichtbaar maken van doelen en ruimte dan wel criteria om te komen tot geconsolideerde doelen (afwegingsschema's).

Een governance of bestuursstelsel is nodig waarin **voldoende responsiviteit, adaptiviteit en flexibiliteit ingebouwd** kan worden (Pleijte et al. 2022).

Naast bovenstaande theoretische suggesties, zijn er ook lessen uit de praktijk waar het overheden gelukt is om oplossingen te vinden voor problemen en manieren om barrières te omzeilen. Vanuit het eerder genoemde leernetwerk van overheden en burgerinitiatieven in het groene domein zijn met name voor het gemeentelijke niveau al diverse oplossingen en manieren opgehaald (Van Duinhoven et al., 2016). De voor co-governance meest relevante worden hier beknopt weergegeven, omdat deze nog steeds van waarde zijn.

Een eerste les is dat het vinden van een juiste verdeling van verantwoordelijkheden in nieuwe samenwerkingsverbanden een zoektocht is die onder andere van overheden vraagt dat zij verschillende en soms meerdere rollen tegelijkertijd kunnen en willen spelen in relatie tot burgers en burgerinitiatieven. Voorbeelden van rollen kunnen zijn: meedenken en adviseren, waardering geven, financiële regelingen treffen, infrastructuur om te leren en verbinden organiseren waarbinnen maatschappelijke partijen gestimuleerd worden om aan de slag te kunnen gaan. Dit kan bijvoorbeeld door het uitnodigen, faciliteren, een leernetwerk opzetten om mensen bij elkaar te brengen en helpen van elkaars ervaringen te leren,

bijvoorbeeld over hoe je aan benodigde kennis komt, hoe je kunt opschalen, of hoe je een initiatief start. Voor gemeenten worden als mogelijke rollen genoemd: gedogen, verbieden, vergunnen, overeenkomen, aanpassen, samenwerken, communiceren, bijvoorbeeld over de juridische wereld, monitoren, grond beschikbaar stellen, grond schoonmaken, tijd van een wijkbeheerder beschikbaar maken om te helpen. Het is goed om te bedenken dat zo'n verdeling van verantwoordelijkheden niet statisch is. Er moet steeds worden geschakeld en worden afgestemd tussen rollen die soms onderling kunnen schuren. Extern, maar zeker ook intern binnen eenheden van een overheid.

Een gerelateerde, tweede les is dat, het werken vanuit en tussen verschillende rollen, van ambtenaren vraagt om ervaring op te doen met dit voortdurende afstemmen en schakelen, ook binnen een interne overheidsorganisatie. Dit gaat dan bijvoorbeeld om verschillende manieren van sturen, om er zo gaandeweg een vorm voor te vinden.

De derde les gaat over het kunnen omgaan met onzekerheid, om niet te weten of iets zal lukken (Salverda et al., 2017). Deze les helpt overheden om les 1 en 2 in de praktijk te brengen Dit zou gepaard moeten gaan met een verandering in rolopvatting: in plaats van volksvertegenwoordiger zijn, jouw rol opvatten als spelverdeler, ideeënmakelaar, of wegbereider, bijvoorbeeld door zelf proactief wijken in te gaan (Van Duinhoven et al., 2016). Daarbij verschuift de aandacht naar meer procesverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door te zorgen dat iedereen evenveel kans en recht heeft om mee te doen. Dit komt overeen met het advies van het Raad voor Openbaar Bestuur (2012). Die procesverantwoordelijkheid wordt ook genoemd bij het zoeken naar aansluiting bij een burgerinitiatief, het waarderen en faciliteren, helpen versnellen en opschalen; en het experimenteren, aanjagen en verbinden op inhoud, netwerk en werkwijzen (Van Duinhoven et al., 2016).

Een vierde les is dat het helpt om de taal van twee of meer werelden te kunnen spreken en verstaan (Van Duinhoven et al., 2016): "Het gaat niet vanzelf.... Die werelden moeten bij elkaar komen, met goede oliemannetjes ertussen."

Het inzetten van zogenoemde grenswerkers, als oliemannetjes of -vrouwtjes, voor het faciliteren van grensprocessen kan hier een zeer effectieve interventie zijn. Een voorbeeld van een grenswerker is een kennismakelaar, die goed thuis is in taal en procedures van de systeemwereld én verbinding weet te maken met de leefwereld van burgers (Van Duinhoven et al., 2016). Grensprocessen zijn processen die werken op het grensvlak (interface) van bestaande partijen, functies, en initiatieven om ruimte te creëren voor dialoog en contestatie. Dit kan gaan over verschillende prioriteiten, of het creëren van ruimte voor debat over hoe kosten en baten gelijkelijk kunnen worden verdeeld over ruimte en tijd. Zulke grenswerkers en grensprocessen fungeren als 'smeerolie' tussen de betrokken actoren, en kunnen gemarginaliseerde stemmen versterken om zo meer sociaal inclusieve en rechtvaardige stedelijke natuurresultaten te bewerkstelligen (Katona, 2018; Tozer, 2018; Werner, 2018. In Bulkeley et al., 2023: 59).

Een vijfde les is dat het steeds gaat om het leveren van **maatwerk** en het creëren van **experimenteer-ruimte** om te zien welk co-governance-arrangement passend is in een situatie om daadwerkelijk te komen tot een succesvolle realisatie van multibaten-natuur in de stad. Bulkeley et al. (2023) en Veerkamp et al. (2023) stellen dat overheden en met name de gemeenten behoefte hebben aan maatwerk en flexibiliteit. Het leernetwerk stelt dat om de kennis van burgers beter te benutten, overheden toe moeten naar een meervoudige manier van besluitvorming in plaats van een uniforme, zoals een beslissing door gemeenteraad (Van Duinhoven et al., 2016). Een flexibele 'learning-by-doing'-benadering lijkt daarbij belangrijk als ondersteuning (Salverda et al., 2017).

Bovenstaande vijf lessen worden weergegeven in figuur 2.2.



Figuur 2.2 De voor co-governance meest relevante lessen voor overheden en burgerinitiatieven m.b.t. oplossingen en werkwijzen in het groene domein (naar: van Duinhoven et al. 2016).

Zoals reeds eerder beschreven, is co-governance cruciaal voor succesvolle natuurinitiatieven in de stad, waarbij met name de gemeenten een belangrijke rol spelen om maatwerk te leveren, bijvoorbeeld om hulpbronnen (grond, kennis, materialen, e.d.) ter beschikking te stellen in de startfase van een initiatief (zie bijvoorbeeld: Pedrolí and During, 2019; Buijs et al., 2019). Om te komen tot een sneeuwbaaleffect, bijvoorbeeld door middel van opschalen (scaling-up en scaling-out), zijn netwerken echter van groot belang, zowel van burgers als maatschappelijke, private en publieke organisaties. Naast een soepel lopende co-governance op gemeentelijk niveau, vraagt dit van de diverse overheidslagen om een convergerende interbestuurlijke co-governance tussen de overheidslagen. We hebben geconstateerd dat zich juist daar kennishiaten bevinden.

Samenvattend

De rol die gemeenten kunnen spelen wordt met name voor multibaten-natuur in de stad gezien als belangrijk. Daarbij wordt gesteld dat een governance of bestuursstelsel nodig is waarin voldoende responsiviteit, adaptiviteit en flexibiliteit ingebouwd kan worden (Pleijte et al., 2022). Dit heeft implicaties voor zowel co-governance binnen de gemeentelijke bestuurslaag als voor – interbestuurlijke – co-governance tussen de overheidslagen.

2.4 Co-governance: het belang van burgerbetrokkenheid bij natuur in de stad

Bij de 'co' van co-governance, zijn diverse groepen actoren te onderscheiden. Als het gaat om natuur in de stad zijn burgers een belangrijke actorgroep, en burgerbetrokkenheid staat centraal bij de trend van vermaatschappelijking van natuurinitiatieven. Die trend wordt gekenmerkt door een actieve betrokkenheid van burgers en bedrijven bij natuur, al dan niet gefaciliteerd door de overheden op diverse bestuursniveaus.

Vermaatschappelijking van en burgerbetrokkenheid bij natuurinitiatieven liggen in elkaars verlengde, waarbij het laatste gaat over burgers, terwijl het eerste kan gaan over burgers én bedrijven. Eerder in dit rapport (zie paragraaf 1.2), hebben we aangegeven de keuze te hebben gemaakt om bij co-governance burgers centraal te stellen en ons niet op bijvoorbeeld private, commerciële partijen te richten (zie keuze 1).

Met betrekking tot co-governance, beschrijven Kamphorst and Mattijssen (2018) aanbevelingen voor de verschillende bestuurslagen om vermaatschappelijking van natuurinitiatieven te ondersteunen:²¹

- *Gemeenten*: o.a. met betrekking tot het uitoefenen van rollen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een ambtenaar als contactpersoon, het scheppen van duidelijkheid, meedenken, bemiddelen over kaders en rollen, het uitnodigen van maatschappelijke actoren.
- *Provincies*: o.a. voor het aangaan van dialoog en mogelijkheden om maatschappelijke betrokkenheid via bottom-up-initiatieven te vergroten.
- *Het Rijk*: o.a. welk instrumentarium effectief kan zijn, waarbij 19 governance-instrumenten zijn doorgelicht o.a. Green Deals, revolverend fonds, versnellingsagenda Doe Democratie, Code maatschappelijke participatie.

Voor een succesvol natuurinitiatief stellen Buijs et al. (2019), dat om te komen van (intrinsieke, instrumentele of sociale) motivatie naar actie, het ook belangrijk is om te kijken naar complementariteit in rollen en verantwoordelijkheden tussen overheden en burgers. Bouma et al. (2023) wijzen op factoren als de kracht van relaties, passendheid van rollen bij een situatie, beschikbaarheid van middelen, en wijze van informatieverstrekking en communicatie. Ook is aandacht nodig voor het feit dat initiatieven afhankelijk kunnen zijn van kleine, kwetsbare kerngroepen, en dat vrijwilligers niet noodzakelijkerwijs de juiste competenties of tijd hebben, waardoor continuïteit een probleem kan zijn. Zij geven daarbij drie suggesties om specifiek burgerbetrokkenheid te versterken:

1. Wederzijdse communicatie is van belang, zowel om een gemeenschappelijke basis van feiten en waarden te waarborgen, als om te zorgen voor voldoende communicatie- en terugkoppelingsmomenten.
2. Er is een flexibele en adaptieve beleidstheorie nodig. Daarvoor is het vergroten van het leervermogen van overheden essentieel. Dit komt omdat burgerbetrokkenheid vaak sterk context-specifieke en complexe processen inhoudt, die lastig te monitoren en evalueren zijn. Dan is het belangrijk om te leren van wat wel werkt en daarop te navigeren.
3. Het is goed om niet alleen te erkennen dat 'de burger' niet bestaat, maar ook aandacht te besteden aan **inclusie** (*Wie is die burger?*) en **rechtvaardigheid** (*Welke burgers vallen buiten de boot? Komen baten bij degenen terecht die het het meest nodig hebben?*).

Naast technisch-inhoudelijk overwegingen, spelen volgens Bouma et al. (2023) normatieve overwegingen dan ook een belangrijke rol, zoals de vraag hoe om te gaan met de verdeling van lusten en lasten. Het volgende hoofdstuk gaat hier dieper op in.

2.5 De ene burger is de andere niet: burgerbetrokkenheid en sociale inclusie

Ook Anguelovski et al. (2018) wijzen op het belang van een goede verdeling van lusten en lasten voor het succes van natuurinitiatieven in de stad. De reden is dat burgerparticipatie ook het risico brengt van uitsluiting van mensen die niet over de juiste vaardigheden beschikken om mee te doen, of door financiële of andere zorgen onder druk staan om te overleven en daarom weinig tijd of interesse kunnen opbrengen (Bouma et al., 2023). Het balanceren tussen lusten en lasten vraagt dus om extra aandacht.

Burgerbetrokkenheid bij natuurinitiatieven houdt niet automatisch sociale inclusie in.

Bouma et al. (2023) suggereren dan ook om de diversiteit van burgers uitgangspunt van beleid te maken als "fundament voor effectiever en vooral ook van rechtvaardiger beleid". Aandacht voor burgerbetrokkenheid vraagt namelijk om tegelijkertijd ook aandacht te geven aan sociaal beleid, sociale gelijkwaardigheid, voor

²¹ Zie o.a. pagina 32, 33 en 35 voor respectievelijk gemeenten, Rijk en provincies

verschillen in cognitief vermogen, inkomen en sociale vaardigheden, en dus voor verschillen in macht en vermogen tot handelen, en druk en invloed van andere partijen.

Keuze 4

In de literatuur wordt gewezen op de belangrijke rol van normatieve overwegingen, zoals de vraag hoe om te gaan met de verdeling van lusten en lasten. Dit onderzoek heeft zich daarom gericht op hoe co-governance-natuurinitiatieven die ook sociale inclusie versterken (en niet ondermijnen) kan bewerkstelligen. Bij sociale inclusie gaat het om sociaaleconomisch gemarginaliseerde groepen.

Kamphorst en Mattijssen (2018) wijzen op het gebrek aan onderzoek naar mogelijke effecten van vermaatschappelijking van natuurinitiatieven op inclusiviteit, en sociale ongelijkheden en uitsluiting. Vragen liggen onder andere op het gebied van mogelijke effecten op democratie, legitimiteit en de mogelijke (dis)empowerment rond machtsvraagstukken van maatschappelijke actoren; mogelijke sociale en ruimtelijke ongelijkheden; en het realiseren van een eerlijke verdeling van kosten en baten samenhangend met vermaatschappelijking.

Kennishiaat

Wat zijn mogelijke (positieve/negatieve) relaties tussen burgerbetrokkenheid bij natuurinitiatieven en sociale inclusiviteit?

Hoewel het niet de eerste keer is dat dit gesignaleerd wordt, blijft het aantal onderzoeken tegenvallen naar hoe bij het streven naar meer natuur in de stad tegelijkertijd ook meer sociale inclusie kan worden bereikt. Dit gebrek aan onderzoek staat haaks op het groeiende besef dat stedelijke natuurinitiatieven en vermaatschappelijking ervan risico's kunnen meebrengen voor sociale inclusie. Vertaald naar de vragen van deze literatuurscan: hoe kan co-governance zo worden ingericht dat ze zowel sociale inclusie als natuur in de stad bevordert? Daarbij gaat het zowel om gemeentelijke co-governance, als interbestuurlijke co-governance.

Onder sociale inclusie kunnen veel verschillende groepen worden gevangen: bijvoorbeeld van gehandicapten, dementerenden, of lhbt-groepen. Deze literatuurverkenning richt zich op sociaaleconomisch achtergestelden of uitgeslotenen. Sociale inclusie wordt verder uitgewerkt in bijlage 1. Vrooman et al. (2023) beschrijven drie handelingsperspectieven die kansrijk kunnen zijn voor overheidsinterventies om sociale inclusie op te pakken. Deze drie zijn:

- gericht aanvullen van hulpbrontekorten;
- aanpassingen van formele systemen en processen;
- het gericht beïnvloeden kapitaalverschillen, ervaringen en percepties daarvan.

Daarbij wijzen zij ook op de succesbepalende rol van flexibiliteit en responsiviteit. Dit komt overeen met hetgeen wordt aanbevolen in literatuur over hoogwaardige multibaten-NBS.



Figuur 2.3 Hoe krijgt een buurt nu meer groen? (Foto: Shutterstock.)

2.6 Co-governance voor sociaal inclusieve natuurinitiatieven

Bulkeley et al. (2023) constateren dat er twee basisvormen zijn van natuurinitiatieven op gemeentelijk niveau, namelijk:

- initiatieven die in staat zijn om op een wat (ruimtelijk en financieel) grotere schaal meerdere doelen te realiseren, maar vaak slechts beperkte vormen van inclusie en rechtvaardigheid kennen;
- initiatieven die kleinschaliger zijn en een beperkter scala aan baten realiseren, maar vaak inclusief zijn en expliciet streven naar rechtvaardigheid in hun processen en resultaten.

Grotere NBS-initiatieven kunnen dus meer multibaten leveren, maar worden minder geleid door burgers of maatschappelijke organisaties. Grotere NBS-initiatieven gaan ook vaak samen met een passievere vorm van inclusie, zoals consultatie of informatievoorziening. Bulkeley et al. (2023) stellen daarbij dat coördinatie en harmonisatie van en tussen urbane NBS-initiatieven een belangrijk mechanisme op gemeentelijk niveau kan zijn om zowel de schaal van succesvolle multibaten-NBS als sociale inclusie te bereiken. Om zulke combinaties mogelijk te maken, geven zij vier suggesties.

1. inclusie explicieter in het ontwerp van grotere initiatieven meenemen;
2. kaders en mechanismen ontwikkelen om initiatieven op straat-, gebouw- en wijkniveau samen te brengen met uitdrukkelijke aandacht voor de sociale inclusie van burgers;
3. het risico tegengaan dat door private partijen uitgevoerde NBS de waarde van land verhogen, waardoor ongelijke toegang vergroot wordt, omdat inwoners met een lager inkomen dan buitengesloten worden;
4. instrumenten en processen voor monitoring en evaluatie van de uitvoering toegankelijk maken voor gewone burgers.

In de optiek van de genoemde auteurs vraagt het aanpakken van bestaande ongelijkheden om maatwerk. NBS-processen dragen op den duur meer bij aan hoogwaardige NBS als ze rekening houden met de diversiteit in omstandigheden en wensen van burgers, toegankelijk zijn en openstaan voor lokale kennis en waarden van groepen burgers.

Gemeentelijk maatwerk tegen ongelijkheden bij natuurinitiatieven

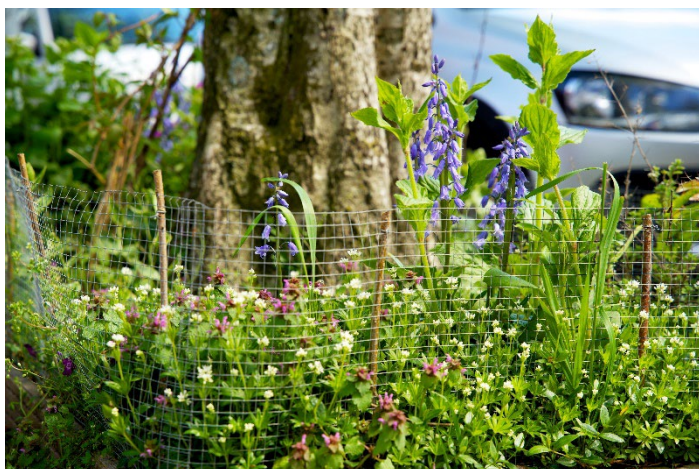
Bij het aanpakken van bestaande ongelijkheden en het voorkomen dat deze verergeren, is maatwerk op gemeentelijk niveau nodig. Door maatwerk kunnen baten van natuurinitiatieven daar in de stad terecht komen waar ze het meest nodig zijn. Maatwerk kan daardoor bijdragen aan het tegelijkertijd natuur én sociale inclusie in de stad te bereiken.

2.6.1 Sociaal inclusieve natuurinitiatieven: co-governance op gemeentelijk niveau

Uit de literatuur zijn voorbeelden te vinden over hoe co-governance van natuurinitiatieven zo kan werken dat sociale inclusie niet negatief beïnvloed wordt (Kamphorst en Mattijssen, 2018). Dit zijn met name voorbeelden voor het lokale niveau. Daaruit zijn inzichten te halen over hoe lokale co-governance sociaal inclusieve natuurinitiatieven kan helpen realiseren. Uit het leernetwerk, dat ingaat op met name lokale co-governance in het groene domein, is al eerder de les aangehaald dat het realiseren van meervoudige maatschappelijke waarden een andere manier van werken vraagt met flink wat flexibiliteit in de planning, een lange adem, en een verandering in cultuur en mindset (Salverda et al., 2017). Raakvlakken met andere beleidsterreinen moeten juist opgezocht worden, en de nadruk gelegd worden op sociale instrumenten om samenwerking tussen partijen te stimuleren. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn living labs en groene tafels. Bouma et al. (2023) beschrijven andere sociale interventies die de overheid kan inzetten, zoals het zorgen voor institutionele ruimte en inbedding, het inschakelen van bruggenbouwers en verbinders om de leef-en systeemwereld dichter bij elkaar te brengen, het logischer maken van gedragsverandering door subsidies, normstelling en handhaving, en vormgeving van het belastingstelsel en prijsbeleid. Belangrijk is dat daarbij de som vaak meer is dan het geheel der delen, dat wil zeggen dat door het combineren van instrumenten er aangegrepen kan worden op verschillende motivaties (instrumenteel, intrinsiek etc.) en verschillen in het 'doevermogen' van burgergroepen.

Gemeentelijke co-governance voor sociaal inclusieve natuurinitiatieven

Gemeentelijk co-governance om sociaal inclusieve natuurinitiatieven te verwezenlijken vraagt om maatwerk, een flexibele werkwijze met een lange adem met een bijbehorende cultuur- en rollenverandering, grenswerken en het gericht gebruiken van – combinaties - van sociale instrumenten.



Figuur 2.4 Buurtgroen kan overal (foto: Shutterstock).

2.6.2 Sociaal inclusieve natuurinitiatieven: interbestuurlijke co-governance

De vorige paragraaf ging in op inzichten in hoe gemeentelijke co-governance stedelijke natuurinitiatieven met sociale inclusie kan laten samengaan. Het gaat dan over co-governance binnen één bestuurslaag.

Als het gaat om inzichten uit de literatuur over interbestuurlijke co-governance tussen bestuurslagen, en hoe dat sociale inclusie bij stedelijke natuurinitiatieven kan helpen bereiken, valt de oogst tegen.

Interbestuurlijke co-governance betreft de rollen en samenwerking tussen overheden door de overheids-lagen heen. Hoewel Bulkeley et al. (2023) suggereren dat door het combineren van schalen van gemeentelijke natuurinitiatieven tegelijk ook sociale inclusie zou kunnen worden bereikt, wordt niet uitgewerkt wat dat zou betekenen voor interbestuurlijke samenwerking en governance. Kamphorst en Mattijssen (2018) geven aan dat **een zwakke plek in de beschikbare kennis** blijft welke implicaties opgehaalde lessen en suggesties voor gemeentelijke co-governance om succesvol natuur in de stad te verwezenlijken hebben voor interbestuurlijke co-governance. Zij identificeren de kennishiaten in interbestuurlijke governance: de samenwerking tussen overheden, en rollen door de overheidslagen heen om met verschillende actoren tot oplossingen te komen.

Er zijn al wel gedachtenrichtingen ontwikkeld hoe in plaats van kwantitatieve standaarden door een kwalitatieve normstelling de diverse overheidslagen zouden kunnen samenwerken om zowel flexibel lokaal maatwerk mogelijk te maken, als sturing te geven op nationaal niveau (Bulkeley et al., 2023; Konijnendijk, 2024). Voor het ontwikkelen van een kwalitatief normenstelsel voor het Rijksbeleid voor stedelijk natuurbeleid, baseren Veerkamp et al. (2023)²² zich op de vier belangrijke kenmerken van hogere kwaliteit urbane NBS van Bulkeley et al. (2023):

- NBS die meerdere baten leveren;
- NBS die rekening houden met de lokale contexten waarin ze worden uitgevoerd;
- hoogwaardige stedelijke NBS die zorgen voor rechtvaardigheid, bijvoorbeeld bij de verdeling van baten en kosten van stedelijke natuurvoorzieningen;
- de voorziening van stedelijke natuur die ook expliciet de onderliggende oorzaken van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies aanpakt.

²² Zie Veerkamp et al. 2023: 15 figuur 2

De basis voor een kwalitatief normenstelsel kan dan worden gelegd door deze kenmerken te vertalen in de volgende principes:

- realiseren van natuur met meerdere baten;
- bevorderen van inclusie, reeds in het ontwerpproces;
- waarborgen van gelijkheid en rechtvaardigheid;
- aanpakken van onderliggende oorzaken, met name de klimaat- en biodiversiteitscrisis.

Zo'n principe-gebaseerd normenstelsel voor Rijksbeleid dat kwalitatief van invulling is, zou ruimte laten voor contextualisering door lagere overheden: zij kunnen dan binnen de grenzen van die normen maatwerk leveren door flexibel en adaptief te opereren in samenwerking met lokale partijen en burgers.

2.6.3 Sociaalinclusieve natuurinitiatieven in de stad: gemeentelijke én interbestuurlijke co-governance

Bij de start van de literatuurverkenning over governance kozen we voor co-governance, omdat het een belangrijke succesfactor is voor het realiseren van multibaten-natuurinitiatieven in de stad. Daarbij focussen we op co-governance in relatie tot burgerbetrokkenheid. Met de tot dusverre opgehaalde inzichten uit de literatuur is meer detail gebracht in het concept. Twee typen kunnen worden onderscheiden bij co-governance: interbestuurlijk tussen overheidslagen, en co-governance op met name de gemeentelijke bestuurslaag. Het eerste type van **interbestuurlijke co-governance** tussen met name Rijk, provincies en gemeenten is nodig om coördinatie, convergentie en samenwerking tussen die bestuurslagen te versterken. Dit zou zich moeten uiten in synergie en complementariteit in rollen, budgetten, mandaten en dergelijke. Het tweede type gaat over **lokale, gemeentelijke co-governance**, tussen overheid (gemeente) en lokale private, maatschappelijke, en burgerorganisaties.

Een eerder gesignaleerd kennishiaat was hoe interbestuurlijke co-governance eruit kan zien die gemeentelijke co-governance ondersteunt bij stedelijke natuurinitiatieven. Op basis van het bovenstaande kan de volgende kennishiaat worden beschreven.

Kennishiaat

De kennisvraag is of co-governance ook zou kunnen fungeren als de sleutel voor het bereiken van zowel succesvolle multibaten-natuur als sociale inclusie in stad en regio. Uit de literatuur is bekend dat gemeentelijke co-governance dat gekenmerkt wordt door flexibiliteit, contextualisatie, lerend vermogen en adaptiviteit belangrijk is voor het succesvol realiseren van lokale sociaalinclusieve natuurinitiatieven. De casus gaat hier specifiek op in.

De bijbehorende **kennishiaat** betreft hoe interbestuurlijke co-governance gericht op het tegelijkertijd realiseren van zowel multibaten-natuur als sociale inclusie eruit kan zien. Als gemeentelijke co-governance gekenmerkt moet worden door flexibiliteit, contextualisatie, lerend vermogen en adaptiviteit om lokaal maatwerk mogelijk te maken, wat zijn dan de implicaties voor interbestuurlijke co-governance?

2.6.4 Sociale en natuurinclusie: win-winsituatie of niet altijd?

Een stad met NBS kan diverse voordelen meebrengen, ook voor sociale inclusie. Dat is echter niet het geval bij het ontbreken van voldoende aandacht voor en investering in sociale inclusie bij het streven naar en realisatie van multibaten-NBS. Dit kan zelfs leiden tot negatieve effecten op sociale inclusie.

Zoals Bulkeley et al. (2023) stellen:

"A singular focus on maximising (multiple) benefits from urban NBS can lead to a situation in which processes of inclusion are side-lined through a focus on expert knowledge needed to deliver specific climate or biodiversity outcomes, or to the generation of benefits that accumulate to certain groups in society at the expense of others (Anguelovski and Corbera 2023). The history of urban greening initiatives shows all too clearly that **green space tends to at best reproduce and entrench existing inequalities** and at worst exacerbate uneven urban development. This in turn means that the full potential of NBS to generate those who need the health, well-being, economic, climate resilience and nature benefits that they bring the most do not have access to them, so that they fail to actually realise their intended outcomes (e.g. in terms of

improving the health of urban neighbourhoods or increasing climate resilience) whilst at the same time contributing to the ongoing dynamics that make cities vulnerable to social and environmental crises (Burbidge et al., 2021; Shokry et al., 2020). In so doing, urban NBS can also fail to provide access to nature for those least able to encounter nature outside the city and as a result miss the opportunity to instil and support the value of nature across diverse populations”.

Hun rapport geeft dan ook aan dat er spanningsvelden bestaan tussen het realiseren van kwalitatief hoogwaardige multibaten-NBS en het bevorderen van inclusie van diverse partijen. Zij geven voorbeelden van zulke spanningsvelden tussen het realiseren van economische en sociale doelen, tussen natuur- en sociale inclusie, en tussen natuurbaten onderling. Volgens hen kan hier rekening mee worden gehouden door te spelen met schalen waarop de NBS-initiatieven gerealiseerd en gecombineerd kunnen worden. Bij het werken op bijvoorbeeld het niveau van een stad, kan er explicieter worden gezocht naar combinaties van grotere en kleinere NBS-initiatieven, die samen verschillende baten kunnen opleveren. Ook bij het werken op landschapsniveau kan er gekeken worden naar hoe verschillende bijdragen gecombineerd kunnen worden om negatieve invloeden op sociale inclusie te verminderen of dilemma's aan te pakken.

Hoewel dit misschien wel beoogd wordt, bereiken zonder expliciete aandacht en inspanning bij natuurinitiatieven nagestreefde baten niet altijd sociaaleconomisch zwakkere groepen. Het aanleggen van groen kan een intocht veroorzaken van sociaaleconomisch welvarender groepen en een uittocht van zwakkere (Bulkeley et al., 2023). Specifiek in de stedelijke context is er steeds meer bewijs dat NBS ongelijkheden kan versterken door voordelen te creëren voor sommigen ten koste van andere, meestal meer gemarginaliseerde groepen. Daarbij kan het verbeteren van stedelijke natuur dus onbedoeld deze groepen benadelen door bijvoorbeeld uitsluiting en zelfs verdringing als gevolg van gentrificatie (Anguelovski et al., 2018). Dit gaat verder dan de constatering dat de baten die NBS kunnen genereren niet degenen bereiken die ze het hardst nodig hebben.



Figuur 2.5 Stadslandbouw in Rotterdam (foto: R. de Bruijn_Photography / Shutterstock.com).

2.7 Bevindingen, gemaakte keuzen, resulterend denkmodel en kennishiaten

Bij de literatuurverkenning naar governance voor natuur in stad en regio, zijn we gestart met co-governance en burgerbetrokkenheid als sleutelconcepten. De onderzoeksvragen hierbij waren:

1. Hoe verhoudt vermaatschappelijking en co-governance zich tot het realiseren van 'multibaten stedelijke natuurinclusiviteit'? Welke inzichten komen hierbij naar voren betreffende vormen, proces(design), samenspel en interacties, deelnemers, samenwerkingsverbanden, rollen en verantwoordelijkheden, en voorwaarden (condities) op de verschillende schaalniveaus?
2. Hoe kunnen (m.n. gemeentelijke) overheden multibaten stedelijke natuurinclusiviteit faciliteren? Hoe kan cofinanciering daarbij het realiseren van multibaten-groen of -natuur in de stad beïnvloeden? Welke inzichten komen hierbij naar voren betreffende faciliterings- en financieringsvormen en -instrumenten, proces(design), samenspel en interacties, deelnemers, samenwerkingsverbanden, rollen en verantwoordelijkheden, en voorwaarden (condities) op de verschillende schaalniveaus?

Sleutelbevindingen uit de literatuurverkenning hebben steeds een richtinggevende rol gespeeld bij het creëren van een denkmodel, de gemaakte keuzen daarbij, het identificeren van kennishiaten en uiteindelijk de aanscherping van de onderzoeksvraag.

De gemaakte keuzen zijn:

- **Keuze 1:** De focus van het onderzoek naar governance van natuur in stad en regio ligt op co-governance, waarbij bij het kijken naar co-governance we burgers en burgerbetrokkenheid centraal stellen en niet bijvoorbeeld private, commerciële partijen.
- **Keuze 2** – Het realiseren van natuur in stad en regio behelst een continu en diepgaand veranderingsproces (transitie of transformatieve verandering). Governance raakt dan aan 'slim doelzoekend navigeren' (zie paragraaf 2.2).
- **Keuze 3** – Aangezien co-governance op gemeentelijk niveau van bijzonder belang is voor het realiseren van natuurinitiatieven in de stad, richt het onderzoek zich daar specifiek op (zie paragraaf 2.3).
- **Keuze 4** – Daar burgerbetrokkenheid geen panacee is om negatieve effecten van natuurinitiatieven in de stad op sociale inclusie te verminderen, wordt er in de literatuur speciaal gekeken naar hoe co-governance sociaal inclusieve natuurinitiatieven in de stad kan helpen realiseren. Daarbij gaat sociale inclusie om sociaaleconomisch gemarginaliseerde groepen.

De uit de literatuur geïdentificeerde kennishiaten betreffen:

- wat de effecten op en relaties tussen burgerbetrokkenheid en sociale inclusiviteit zijn;
- óf en hoe interbestuurlijke overheidslagen (multilevel)afstemming, aansluiting en synergie met elkaar zoeken ten behoeve van natuur in stad en regio (in dit geval gaat het specifiek om een kennishiaat in relatie tot de suggestie dat gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen bij het via co-governance realiseren van multibaten-natuur in de stad);
- hoe via (gemeentelijke en interbestuurlijke) co-governance voor meer natuur ook meer sociale inclusie bereikt kan worden.

Uit de bevindingen van de literatuurverkenning hebben we geconcludeerd dat het bij zowel het maken als het uitvoeren van beleid voor natuur in de stad gaat om een diepgaand veranderingsproces. De implicatie is dat in plaats van doelgericht managen governance gericht zou moeten worden op 'slim doelzoekend navigeren'. Dit laatste komt met name terug in de bevindingen van de casus. Co-governance is een belangrijke factor voor succesvol beleid en realisatie van stedelijke natuurinitiatieven. Opgehaalde bevindingen hebben verder geleid tot het onderscheiden van twee typen co-governance: gemeentelijk en interbestuurlijk; en het focussen van burgerbetrokkenheid op sociale inclusie.

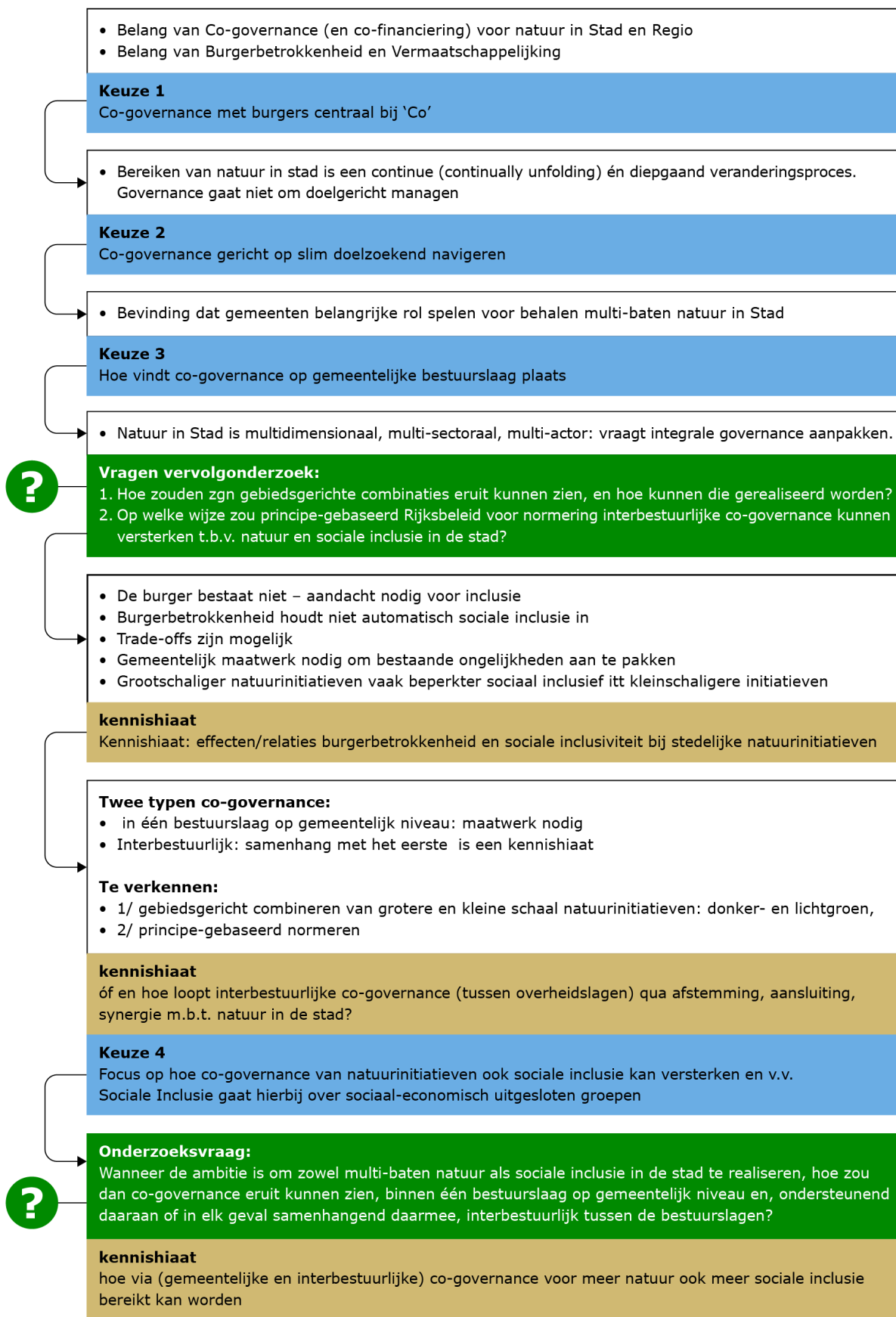
De gemaakte keuzen leiden tot het inzoomen op co-governance benaderingen die zoeken naar het bereiken van sociale én natuurinclusie in de stad. Daarbij worden er twee typen co-governance onderscheiden. Het eerste gaat om co-governance binnen één bestuurslaag op gemeentelijk niveau dat gericht is op het 'slim doelzoekend navigeren' ten behoeve van een flexibele, adaptieve, en een op maat gemaakte aanpak. Hierbij wordt over domeingrenzen heen samengewerkt. Bij het tweede type gaat het om de zoektocht naar hoe

interbestuurlijke co-governance zodanig vormgegeven en uitgevoerd kan worden dat die de lokale gewenste integrale flexibiliteit, adaptiviteit en contextualisatie ondersteunt (of op zijn minst niet in de wielen rijdt).

De aanscherping van de onderzoeksvraag vloeit met name voort uit de gemaakte keuzes en de drie geïdentificeerde kennishiaten. Hoofdonderzoeksvraag wordt dan ook:

Wanneer de ambitie is om zowel multibaten-natuur als sociale inclusie in de stad te realiseren, hoe zou dan co-governance eruit kunnen zien, binnen één bestuurslaag op gemeentelijk niveau en, ondersteunend daaraan of in elk geval samenhangend daarmee, interbestuurlijk tussen de bestuurslagen?

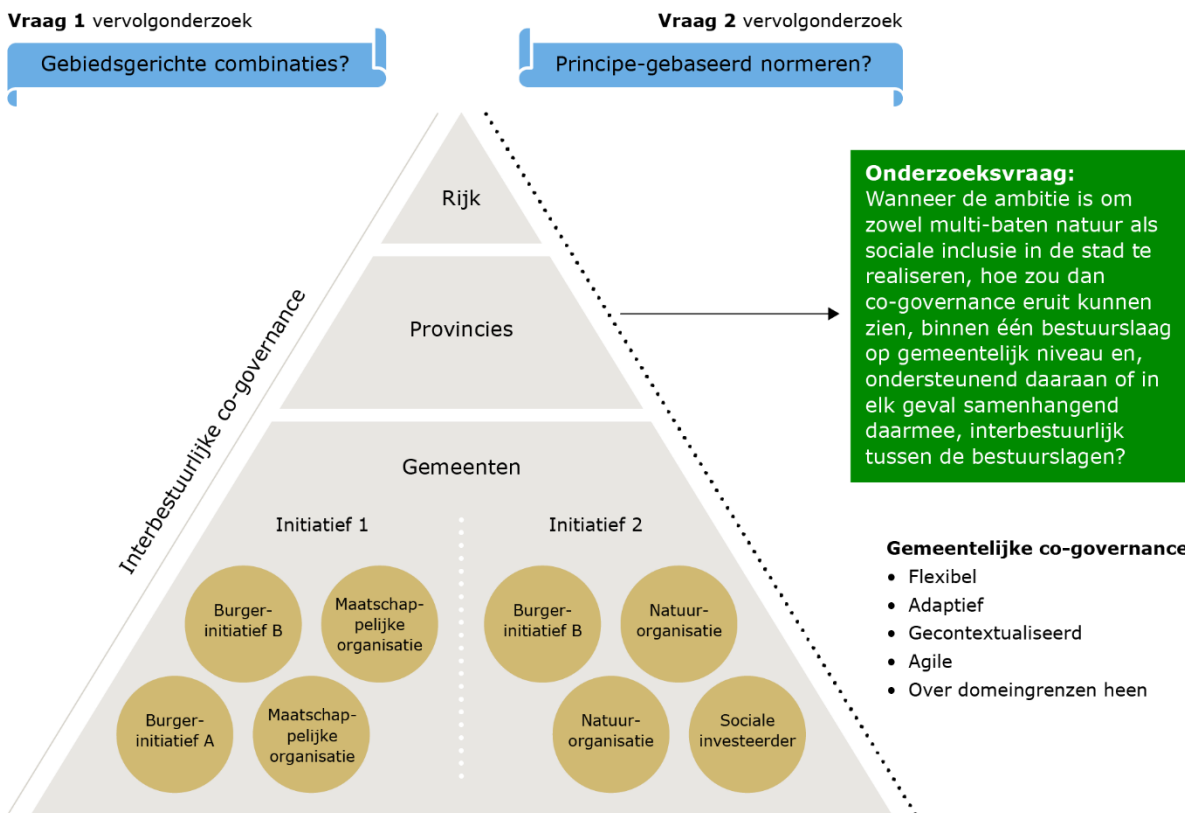
Figuur 2.6 geeft het proces van de literatuurverkenning weer, met de belangrijkste bevindingen, de gemaakte keuzes, geïdentificeerde kennishiaten, en de daaruit voortvloeiende aangescherpte onderzoeksvraag.



Figuur 2.6 De bevindingen van de literatuurverkenning in procesvorm. De vier gemaakte keuzen staan in een blauwe box, de geïdentificeerde kennishiaten in een olijfgroene, en de verscherpte onderzoeksvraag en suggesties voor vervolgonderzoek in een groene.

Figuur 2.7 vertaalt deze procesmatige visualisatie uit de figuur 2.6 naar een denkmodel. In dat model staan de onderzoeksvraag en, samengevat, nogmaals de belangrijkste bevindingen uit de literatuurverkenning.

Conceptueel model Governance Natuur in Stad en Regio: sociale natuurinclusiviteit



Figuur 2.7 Denkmodel voortkomend uit de bevindingen van de literatuurverkenning.

De inzichten uit de literatuurverkenning hebben ook geleid tot twee suggesties voor mogelijke vragen voor vervolgonderzoek:

- Het combineren van natuurinitiatieven op verschillende schalen kan leiden tot het realiseren van zowel **natuur als sociale inclusie** in de stad als het verhogen van de kwaliteit en kwantiteit van urbane natuur. Een voorbeeld zou het combineren kunnen zijn van kleinschaliger, meer sociaal inclusieve natuurinitiatieven met diep(er) groene natuurinitiatieven die op een grotere schaal kunnen worden gerealiseerd. Dit zou kunnen leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe zouden zogenaamde gebiedsgerichte combinaties van sociaal inclusieve natuurinitiatieven eruit kunnen zien, en hoe kunnen die gerealiseerd worden?

- Principe-gebaseerd normeren door het Rijk zou ruimte kunnen creëren voor flexibiliteit en maatwerk op lagere – met name gemeentelijke – overheidsniveaus. Dit zou kunnen leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze zou principe-gebaseerd Rijksbeleid voor normering interbestuurlijke co-governance kunnen versterken ten behoeve van natuur en sociale inclusie in de stad?

Met deze mogelijke vervolgvragen, sluiten we deze literatuurverkenning af. Het volgende hoofdstuk presenteert de bevindingen van de casestudie. Deze casestudie gaat in op dezelfde hoofdonderzoeksvraag, maar focust op het lokale gemeentelijke niveau.

3 Nijmegen: casus bevindingen van een positive outlier

3.1 Introductie Nijmegen

Nijmegen is een middelgrote gemeente in de provincie Gelderland. Hoewel de combinatie natuur en sociale inclusie niet heel expliciet lijkt te worden gemaakt in het Nijmeegse gemeentebestuur²³, is Nijmegen wel een 'rood bolwerk aan de Waal'.²⁴ Naast een actieplan op sociale inclusie heeft de gemeente een verbinder sociaal-fysiek (senior beleidsadviseur), en presenteert het zich ook als de Stad van Compassie, waarbij ook samenwerking met groeninitiatieven een plaats krijgen. Deze groeninitiatieven zijn met name sociale ondernemingen die natuur én sociale inclusiviteit nastreven en onder andere via Living Labs (zie hier beneden) graag willen bijdragen aan gemeentelijk natuur én sociale inclusiviteitsbeleid.

De casus Nijmegen gaat uit van dezelfde twee concepten van co-governance en burgerbetrokkenheid bij natuurinitiatieven in de stad. Ze delen met de literatuurverkenning dezelfde hoofdonderzoeksvraag, namelijk:

Wanneer de ambitie is om zowel multibaten-natuur als sociale inclusie in de stad te realiseren, hoe zou dan co-governance eruit kunnen zien, binnen één bestuurslaag op gemeentelijk niveau en, ondersteunend daaraan of in elk geval samenhangend daarmee, interbestuurlijk tussen de bestuurslagen?

Doel van de casestudie was om de bevindingen uit de literatuurverkenning te verrijken en aan te scherpen met diepgaandere informatie uit de praktijk. Daarbij is geselecteerd op een positive outlier om meer inzicht te verkrijgen in waar het wel lukt en waarom.

3.2 Interbestuurlijke co-governance en samenwerking

Over interbestuurlijke samenwerking valt een opmerking vanuit de gemeente op: "we doen wel dingen samen, vooral met de provincie en voor sommige dingen wat hoger over met het Rijk. Maar ja, noem je dat samenwerken: het is meer zoeken van hoe kunnen jullie ons helpen bij wijze van spreken." Er worden drie hoofdsporten interbestuurlijke relaties tussen overheidslagen genoemd: verantwoording afleggen naar het bevoegd gezag; samen optrekken en afstemmen wanneer zich iets voordoet, bijvoorbeeld met betrekking tot natuurinclusief isoleren; en wanneer de gemeenten zoeken naar (financiële) ondersteuning van initiatieven. De wens leeft zeker om beter te verbinden: "de provincie, die mag soms wel eens meer in gesprek gaan, en niet zozeer sturend, maar meer een faciliterende rol in nemen. Niet alleen maar met geld smijten, maar ook gewoon soms dingen initiëren en in ieder geval ook gewoon reageren." En een andere geïnterviewde ziet als rollen voor de provincie het agenderen, aandacht vragen, ondersteunen op bepaalde gebieden en helpen positioneren. Een geïnterviewde uit Apeldoorn zegt: "Het is niet zozeer dat ik meer geld nodig heb, maar dat ik behoefte heb aan een breed bewustzijn van alle meerwaarden van groen. Het zou mooi zijn als het Rijk, de provincie en het waterschap dat veel meer zouden uitdragen." Twee zaken worden ook gezien als belangrijk bij interbestuurlijke samenwerking: samenhang en integraliteit in het overheidssysteem. Een geïnterviewde: "gemeenten zijn met iets bezig, provincies en Rijk zijn met iets bezig, en voor je het weet heb je soms drie verschillende aanpakken."

Vroeger was anders, klinkt het met regelmaat, in de zin dat er toen echt grote programma's waren, zoals het van 2000 tot 2014 lopende Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en, tot 2006, het eerdere LNV programma Groen In en Om de Stad (GIOS). De aanpak was toen ook integraler volgens de geïnterviewden. "We dachten even dat het terugkwam via klimaatadaptatie, maar dat bleek heel erg eng gedefinieerd. Er zit alleen geld voor het waterdeel in, dus geen geld voor groen, niet voor wonen." Wel wordt er geopperd, dat er weer samenwerking begint te ontstaan tussen ministeries (LVVN, I&W, en BZK) om samen breder klimaat-

²³ [Participatiebeleid voor het ruimtelijk domein.pdf](#)

²⁴ [Nijmegen: rood bolwerk aan de Waal | Mijn Gelderland](#)

adaptatie op te pakken. Zo'n bredere aanpak waar die integraliteit zichtbaar is, ziet men nu wel in bijvoorbeeld het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), maar, ondanks dat de gemeente Nijmegen pleit voor een doorlopende verbinding van bijvoorbeeld de groenblauwe dooradering, houdt het NPLG bij de bebouwde gemeentegrens op. Volgens een geïnterviewde uit de gemeente Apeldoorn, kenmerkt een meanderende beweging vanuit de bovengemeentelijke overheidslagen het interbestuurlijke samenwerken: *"Die samenwerking is erg wisselend geweest in de afgelopen 21 jaar. Er zijn in het verleden tijden geweest waarin de provincie fors investeerde om projecten in wijken en buurten op te zetten. Daarna was de geldkraan weer een paar jaar dicht. Daarna moest het weer via bepaalde lijnen. Bij het Rijk werkt het ook zo. ... Je probeert wel een relatie te blijven onderhouden, maar het gaat nooit volgens één lijn."*

De provincie ziet haar rol ten opzichte van het gemeentelijke niveau als met name faciliterend en soms stimulerend, waaronder ook het verstrekken van subsidies wordt verstaan. Zij werkt van beleidsontwikkeling tot aan het omzetten daarvan in een concreet instrumentarium, zoals subsidies, om andere partijen zoals gemeenten tot uitvoering te bewegen: *"Gemeenten staan veel dicht bij partijen die het uiteindelijk uitvoeren dan de provincie."* De geïnterviewde stelt ook dat de provincie zelf ambtelijk te beperkt is in capaciteit om niet-professionele groepen te begeleiden, maar wel dat naast een subsidie ook wel (gedeeltelijk) procesbegeleiding gefinancierd kan worden. Ook wordt er gezegd dat er grote verschillen zitten tussen gemeenten in hoe nauw de samenwerking is met de provincie: *"Dat heeft deels met fysieke en relationele (netwerk)afstand te maken en deels met de cultuur, en de grootte van een gemeente, omdat een grote gemeente simpelweg meer capaciteit heeft."*

Voor de provincie is samenwerking met het Rijk vooral thema-gericht. Bijvoorbeeld rond natuurinclusief bouwen werd een werkgroep met provincies en gemeenten opgericht. Dat wordt echter meer als het samen verkennen van nieuwe thema's ervaren, en minder als samenwerken. Interactie tussen provincies en Rijk gaat met name via het IPO, waar iedere provincie in vertegenwoordigd is, en getracht wordt zowel een gezamenlijk geluid te bewerkstelligen als wel richting te krijgen voor een individuele (provinciale) uitwerking. De provincie ervaart haar positie als ingeklemd tussen Rijk en gemeenten: *"als het om de natuurwetgeving gaat, is de provincie bevoegd gezag, maar uiteindelijk is het Rijk systeemverantwoordelijk. De speelruimte van een provincie is in die zin beperkt."* Naast die integraliteit en samenhang worden nog andere zaken genoemd zoals een zekere mate van beleidsconsistentie over een langere periode.

Op Rijksniveau is sinds 2021 interdepartementale samenwerking versterkt tussen BZK, LNV en I&W, onder andere op het gebied van biodiversiteit, klimaat, gezonde natuur, (fysieke en sociale) gezondheid. Met betrekking tot VWS wordt gezegd dat het wat lastiger is *"om naar elkaar toe te werken"*. Vanuit LNV wordt gezegd dat *"wij van elkaar afhankelijk zijn en dat het belangrijk blijft om elkaar op de inhoud te blijven aan spreken"*. Daarbij wordt ook gezocht hoe men kan meeliften met partijen die over meer budget beschikken, omdat er voor natuur onvoldoende middelen zijn. Er is nu een 'organische' governance-structuur opgezet, waar eerst ambtenaren, later MT-leden deelnamen, en daarna ook de gemeenten (via VNG) en provincies (via IPO) betrokken werden in een bestuurlijke klankbordgroep. Vraag daarbij is hoe gemeenten en provincies in het hele proces worden meegenomen, ook omdat zij hun eigen overleggen hebben. *"We zitten alleen met de koplopers aan tafel, alleen de gemeenten met middelen en capaciteiten. Ook tussen provincies zijn er grote verschillen, die bijvoorbeeld het IPO niet altijd kan overbruggen, terwijl het voor ons lastig is om alle 12 provincies af te lopen."* Voor het Rijk is het een grote vraag in hoeverre maatwerk, bijvoorbeeld in groennormering, mogelijk is en toegelaten kan worden. Er is nu door BZK een bureau ingehuurd om vóór het eind van 2023 een voorstel te maken voor de juridische borging van groen. De verantwoordelijkheden voor een invulling liggen toch bij de gemeenten, daarvoor ontwikkelt het Rijk handreikingen, o.a. hoe natuur meegenomen kan worden. Gebiedsgericht werken waardoor meer maatwerk mogelijk zou zijn, is iets wat nu al wel uitgedragen wordt, bijvoorbeeld in een brief aan de Kamer en in de Nationale omgevingsvisie en de Nota Ruimte. Dit speelt bij alle betrokken ministeries, BZK, VWS en I&W.

Voor de geïnterviewden uit zowel Nijmegen als Apeldoorn is het soms hard werken om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Soms moet er proactief gelobbyd worden richting de provincie of het Rijk wanneer bijvoorbeeld regels lokale initiatieven in de weg zitten: *"er zit hier een ondernemer die oesterzwammen op koffiedik wilde telen, en horecaondernemers die dat ter beschikking wilden stellen waardoor een mooi circuit zou kunnen ontstaan. Maar koffiedik is formeel nog afval en dus niet iets wat terug mag in de voedselketen."* Een ander voorbeeld is de verkiezing van Nijmegen tot Green Capital of Europe in 2018. Het verhaal erachter geeft een inkijk van de dynamieken in de gemeente. Veel mensen vanuit de gemeente hebben zich toen heel

intensief ingezet. Anders dan in sommige andere meedingende landen en in tegenstelling tot de provincie Gelderland, die een financiële ondersteuning verstrekke, gaf het Rijk niet thuis. Een geïnterviewde: *"...we hebben heel erg ons best gedaan (om ondersteuning van het Rijk te krijgen), maar dat zat gewoon niet in de focus van het Rijk, zoals groen sowieso toen niet echt in de focus van het Rijk zat. Niet meer"*.

Ondersteuning of faciliteren van lokaal maatwerk lijkt, zeker vanuit het Rijk, dus niet vanzelfsprekend, en vraagt van de gemeente visie, doorzettingsvermogen, en ook voldoende capaciteit om in en door te zetten. Wat verder opvalt zijn de vele en veelal overlappende cirkels van allerlei samenwerkings- en overlegstructuren, zowel tussen gemeentes, als interbestuurlijk met provincie en Rijk. Dit is een gevolg van het feit dat natuur, en aanpalende interacties, baten en effecten, zeker in relatie met burgerbetrokkenheid over domeinen heen speelt. Met betrekking tot beleid en programma's wordt natuur soms door het ene, soms door een ander ministerie, en soms weer interdepartementaal getrokken. Nijmegen heeft bijvoorbeeld te maken met de Werkeenheid van de regio Nijmegen, ontstaan rond de waterketen, waarin een aantal gemeenten samenwerken (in de ruimtelijke adaptatie); de groene metropoolregio; het KANS-netwerk²⁵; en via de GGD (bijvoorbeeld voor financiering van schoolmoestuinen). Die venndiagrammen zijn per bestuurslaag soms anders georganiseerd. *"Dat zijn allemaal overlegstructuren, die soms ook onnavolgbaar zijn. Die zijn allemaal net een beetje anders..."*. Hoewel er zeker vanuit het Rijk actief wordt gezocht naar manieren om de stem van gemeenten mee te nemen, stuit dit in de praktijk op hun beperkte capaciteiten door het voortdurend verschillende ballen in de lucht te houden, ondanks de tijdsdruk en krappe gebrekkige financiering: *"landelijk, als je wilt, kun je je overal inzetten, maar als je alleen al hoort hoeveel overleg er is, en wat elkaar behoorlijk overlapt ergens ook... dan moet je elke keer weer vraagtekens zetten – is het dat waard, wat hebben wij nou echt nodig?"*

Bij interbestuurlijke samenwerking komt nog een complicerend aspect kijken: niet alleen wisselt per thema de relevantie van samenwerkingspartners tussen en binnen bestuurslagen, maar ook is de organisatie-structuur en geografische indeling verschillend per thematiek. Grenzen tussen waterschappen lopen niet samen met gemeentelijke of provinciegrenzen, de GGD-regio's zijn weer anders ingedeeld. GGD's moeten dan bijvoorbeeld qua thematiek, aanpakken en samenwerkingsverbanden steeds schakelen: *"Wij zijn sterk afhankelijk van de lokale stroming, van de gemeente en de regio... politieke kleur maakt een hele hoop uit, waar dan echt de energie zit of de welwillendheid"*. Daarnaast zijn organisaties soms ook ingewikkeld georganiseerd: *"al onze veertien gemeenten die maken het bestuur uit van de GGD, zoals dat in alle regio's is geregeld. Daarom zie je ook heel veel verschillen in werkwijze tussen GGD's. ...We hebben eigenlijk al een relatie van besturende en uitvoerende organisatie... we proberen om ook wel te positioneren dat wij een netwerkorganisatie of -partner zijn."* GGD's zijn daarbij ook nog eens actief in zowel beleidsontwikkeling, -advisering, en -monitoring, als in uitvoering.

Zowel Nijmegen als Apeldoorn hebben als middelgrote gemeenten het voordeel over méér capaciteit en budget te beschikken dan kleinere gemeenten, maar het is duidelijk dat succesvolle interbestuurlijke samenwerking vooral voor gemeenten veeleisend kan zijn.

Analyse interbestuurlijke co-governance en samenwerking

Wat betreft interbestuurlijke co-governance, valt de wens op in alle bestuurslagen om beter te verbinden en samen te werken. Dit gaat om meer dan alleen een financiële relatie: faciliteren, agenderen en aandacht vragen, ondersteunen en helpen positioneren, en uitdragen worden door de gemeente genoemd als rollen die zij zouden waarderen wanneer het Rijk en provincie dat op zouden pakken. Dit is echter in de praktijk iets waarbij men diverse obstakels en problemen tegenkomt: vanuit de gemeente onder andere de moeite die genomen moet worden om gehoord en gezien te worden; provincies die zich ingeklemd voelen zitten tussen Rijk en gemeente en worstelen met de beperkte capaciteiten; en vanuit het Rijk de zoektocht hoe gemeenten en provincies te betrekken bij het ontwikkelen van beleid. Dit laatste loopt dan weer aan tegen de gemeentelijke worsteling wanneer aan te haken met de beperkte middelen en capaciteit. Voor gemeenten wordt dit nog versterkt door de ervaren golfbeweging door het Rijk en provincie, en hoe zij desondanks toch continuïteit kunnen garanderen bij processen en initiatieven. Hoewel die continuïteit een voorwaarde is om sociale inclusie van lagere SES-groepen te bewerkstelligen, is - gezien de korte tijdsduur van projecten - lange-termijn committering en een langer lopend proces niet vanzelfsprekend. Daarnaast zorgt ook de ingewikkelde organisatie en indeling van en tussen de bestuurlijke lagen en de daarin opererende

²⁵ Netwerk Klimaatadaptatie Middelgrote Steden (KANS) | Aan de slag met de Omgevingswet

organisaties voor complicaties. Het helpt daarin niet dat het zelden gaat om puur donkergroene natuurprojecten, en het dus bijna per definitie om domein overstijgende initiatieven gaat.

3.3 Co-governance binnen de gemeentelijke bestuurslaag

Wat betreft co-governance in het cross-over-domein groen en gezondheid, zijn er in de gemeente Nijmegen als 'positive outlier' verschillende zaken die opvallen. Ten eerste zijn bij veel groeninitiatieven bewust meerdere partijen betrokken. De gemeente Nijmegen heeft dit vanaf het begin als uitgangspunt genomen: *"we moeten het ook niet vanuit het gemeentehuis zeggen, dit is wat er gaat werken, maar we moeten het met heel veel partners in de stad gaan doen"*. Daar horen wat betreft de gemeente ook de diverse kennisinstellingen bij die Nijmegen rijk is, niet alleen universitair en hoger onderwijs, maar ook MBO-instellingen.

Wat ten tweede opvalt, is dat er al bij de start een langetermijn-committing kwam: *"er is meteen gezegd, er moet een tienjarig plan komen waar we ons met zijn allen aan committeren."* Dit zou gezien kunnen worden als een verdedigingsmechanisme tegen het gesignaleerde meanderen van provincie of Rijk, maar gaat ook over het tegengaan van mogelijke afbraak door een veranderende politiek op gemeente niveau. Zo'n langetermijnvisie komt niet expliciet naar voren in de interviews in Apeldoorn. Wel wordt aangegeven dat het Oranjefonds bijgedragen heeft aan het langjarig in stand houden en verduurzamen van groeninitiatieven, onder meer door middel van meerjarige ondersteuning en begeleiding.

Ten derde valt op dat het zoeken naar koppelkansen bijna in het Nijmeegse DNA lijkt te zitten: *"vanuit hier (gemeente) is het initiatief genomen door een wethouder om dat zo aan elkaar te koppelen"*. Hoewel het in dit specifieke geval gaat om één persoon, lijkt deze neiging om steeds te verkennen of er koppelkansen bestaan met andere domeinen en mogelijke relevante partners ook gedragen te worden door anderen. Een geïnterviewde: *"en daar hangt echt van alles onder (onder gezondheid in beweging), ... je hebt gezonde voeding (vanuit de gezondheidskant), en je hebt gezond voedsel (vanuit de stadslandbouw)... we zijn heel erg bezig met het promoten van stadslandbouw... En daar zijn we langzaam de kennisinstellingen omheen aan het breien."* En een andere geïnterviewde: *"...en dat hij daar nu samen met collega's gelijk gezondheid, bewegen, spelen, ontmoeten en recreëren aan probeert te koppelen, dat is eigenlijk niet heel sterk vastgelegd in beleid... Het is meer dat ze samen zijn gaan kijken, hoe kunnen we dit bij elkaar laten komen"*. Er lijkt ook een soort 'basisinstinct' te zijn om sociale inclusie mee te nemen. Voorbeelden hiervan zijn uitspraken zoals *".....en zonder dat mensen daar geld aan uit hoeven te geven, uitnodigen om te bewegen... We maken (beweeg)routes voor verschillende doelgroepen. Die koppeling wordt heel erg gemaakt."* En *"met de Boerenbox wordt geprobeerd om studenten zonder maaltijden in beeld te krijgen."* Dit wordt zeker ook mogelijk gemaakt doordat Nijmegen al lang dezelfde (rood-groene) politieke kleur heeft. Er is dan een 'enabling environment' ontstaan, waardoor er minder afhankelijkheid is van de persoonlijke drive van personen.

Het is belangrijk op te merken dat Nijmegen als middelgrote gemeente een groter scala aan mogelijke partners kent, dan het geval lijkt te zijn voor andere gemeenten van eenzelfde grootte. Dit varieert van een academisch ziekenhuis (naast andere ziekenhuizen), diverse universitaire, hoger onderwijs- en MBO-instellingen, het hoofdkantoor van de regionale GGD, en een groot aantal maatschappelijke organisaties en sociale ondernemingen. Door de langere continuïteit in samenwerking rond thema's van natuur en sociale inclusie, zien de geïnterviewden een groeiende beweging ontstaan: *"wat begonnen is met kunst en cultuur, begint heel langzaam een echte spil te worden in de wijk."*

De veranderende context heeft als gevolg dat organisaties zoeken naar andere manieren om te werken: *"we merkten dat door de verandering van de context en de vragen die we krijgen, meerdere en andere onderwerpen, wij dat allemaal niet zo konden behappen.... ze (de gemeente) hebben een ander soort expertise-rollen nodig om aan die vraag te kunnen voldoen en om mee te gaan in die processen."* In de gemeente Apeldoorn wordt op gemeentelijk niveau daartoe onder andere tweebenig werken, een vorm van grenswerken tussen organisaties of vakgebieden, aangemoedigd door het management.²⁶ Rollen genoemd door bij de gemeente betrokken geïnterviewden vallen samen met die al bekend zijn uit de literatuur: financiering, het actief uitdragen en een platform bieden, advies (onder andere middels het

²⁶ [Tweebenig samen werken \(twynstragudde.nl\)](http://tweebenig.samenwerken(twynstragudde.nl))

speciale loket 'Streek op tafel', rond thema's rond stadslandbouw, voedsel en gezonde voeding), communicatie, educatie in de breedste zin van het woord, en relaties helpen leggen.

Maatwerk krijgt daarbij handen en voeten, zowel richting verschillende groepen bewoners als ook naar de aannemers die in opdracht van de gemeente iets uitvoeren. Een voorbeeld van het eerste is de communicatiestrategie die de vorm kan aannemen van een bord met uitleg in de wijk tot het meenemen van bewoners op wijk safari's om het zelf te ervaren. *"Dat verschilt dus best wel per wijk"*. In sommige wijken wordt er verder gewerkt met 'wijkambassadeurs', bijvoorbeeld een bekende buur, die kan uitleggen waarom iets belangrijk is. Ook probeert de gemeente maatwerk te leveren door aansluiting te zoeken bij een maatschappelijke organisatie of sociale onderneming en die te vragen voor ondersteuning. Soms gebeurt dit door de eigen gemeentelijke ondersteuning op te rekken: *"wij lopen er soms tegenaan dat de mensen inhoudelijk echt heel mooie ideeën hebben, maar niet degene zijn die er een heel strak project van kunnen schrijven. Dus soms helpen we daarbij."* Een andere manier om maatwerk te leveren is door het zoeken naar passende combinaties: *"het hoeft ook niet allemaal hetzelfde, het ene is wat meer ecologisch groen dan het andere. De impact op die mensen zelf, dat is al hartstikke fijn. Er komen altijd wel wat generalisten (soorten) op af, maar dat is altijd beter dan die bakstenen."* Maatwerk wordt verder gevoed door het gericht inschatten welke ondersteuning, welke interventie er passend is bij de aanwezige capaciteit en ambities. Wat daarbij opvalt is dat inschattingen en analyses gebaseerd zijn op een diepgaande lokale kennis, van de buurten, de groepen burgers en organisaties in de lokaliteiten. Daar speelt het loket 'Streek op tafel' een grote rol waarvoor de gemeente zegt al veel te hebben genetwerkt en onderzocht. De gemeente Apeldoorn verkrijgt fijnmazige data door middel van de Gebiedsmonitor (op het gebied van vitaliteit, waaronder armoede, saamhorigheid, en groenoppervlakte) en de Buurtbelevenis-enquête.

Nijmegen heeft daarnaast ook wijkregisseurs die de schakel vormen tussen de gemeente en de wijken. Deze werken gebiedsgericht en domeinoverstijgend. Zij gaan niet alleen fysiek de wijken in, maar beheren ook de wijkbudgetten om bewonersinitiatieven te ondersteunen. Integraliteit wordt daardoor bevorderd, waardoor negatieve effecten voorkomen kunnen worden. Een geïnterviewde zegt dat de samenwerking van wijkregisseurs met welzijnsorganisaties belangrijke zaken boven water haalt: *"... Zij gaven duidelijk aan dat de beleidsnota "Geef ze de openbare ruimte" heel erg uitging van zelfredzame inwoners, die een plan kunnen indienen. Maar een heleboel mensen hebben die vaardigheden niet. Dus als we willen dat in elke wijk mensen met initiatieven kunnen komen, dan moeten we eigenlijk iets harder werken om dat in sommige wijken omhoog te krijgen. En daar gaat ook meer tijd in zitten om mensen te ondersteunen."* Dit biedt een basis om handelingsperspectieven te ontwikkelen wanneer een gemeente gericht wil werken aan het versterken van sociale inclusie: handelingsperspectieven die onder andere uitgaan van verschillende capaciteiten en tijdslijnen voor interventies en ondersteuning.

Ook in de gemeente Apeldoorn krijgt maatwerk handen en voeten door lokaal gedifferentieerd werken. Dit gebeurt via gebiedsgericht werken met zogenaamde gebiedsmanagers. Zij hebben een breed netwerk in de wijk, weten wat er speelt, en hebben expliciet een gebiedsagenderende taak, bijvoorbeeld ten aanzien van de Vitaliteitsagenda. Voor die agenda wordt geanalyseerd wat de specifieke omstandigheden en behoeften zijn per wijk, als basis voor een op maat gemaakte aanpak. Naast de gebiedsmanagers zijn er initiatievenmakelaars actief, die geacht worden laagdrempelig te werken voor het faciliteren van concrete burgerinitiatieven via subsidies of het verbinden van mensen en organisaties.

Zeker bij initiatieven die een positieve bijdrage kunnen leveren zowel aan natuur als sociale inclusie wordt het voordeel van de gemeente Nijmegen zichtbaar: er zijn zowel maatschappelijke organisaties actief met bijvoorbeeld sociale of opbouwwerkers die ondersteuning kunnen geven, als sociale ondernemingen, die een actieve bijdrage kunnen leveren onder andere in samenwerking met studenten van groene én sociale kennisinstellingen. Naast het verbinden van groen en sociaal door het bevorderen van samenwerking tussen sectorale organisaties, kunnen individuele organisaties ook werken aan koppeling, bijvoorbeeld door het gebruiken van natuurinitiatieven om sociale inclusie te bevorderen. Een voorbeeld is de Tuinenbrigade voor groene tuinen, die onder andere door het onkruid wieden iemands leven weer op de rit probeert te krijgen, doordat dan bijvoorbeeld burens een praatje komen maken, of door iemand die zich alleen in huis heeft verschanst uit te nodigen voor een gezamenlijke maaltijd: *"gewoon ophalen en meenemen"*. Het betrekken van welzijnsprofessionals naast de gemeentelijke beleidsmedewerkers betaalt zich uit: *"er zijn echt mensen die anders afgehaakt waren, die het dan wel halen tot het uitvoeren van een project, en die daar dan hartstikke blij en vóór groen van worden. ... Voor de wijken met mensen met een lagere sociaal economische*

status, dat weten we gewoon, die gaan niet uit zichzelf daar mee komen, want die zijn hartstikke druk met gewoon overleven". Daarbij wordt benadrukt dat een lage SES niet automatisch betekent dat er geen interesse is in natuur: "het is niet dat het standaard is dat iemand met een laag inkomen helemaal niks met natuur of groen heeft... het is tegelijkertijd een vaak wat lastiger doelgroep, want die hebben andere zorgen of zijn met heel andere dingen bezig."

Om verder sociale inclusie van lagere SES-groepen te versterken heeft de gemeente ook een 'ontzorgcampagne' om haar doelen te halen bijvoorbeeld met betrekking tot regenwateropvang. Met een bakfiets, de 'afkoppeltaxi', komen medewerkers helpen om regenpijpen af te koppelen. Dezelfde koppelwens is ook merkbaar bij andere organisaties. Bijvoorbeeld de GGD heeft gezondheidsmakelaars, die in Nijmegen per wijk werken: *"die gezondheidsmakelaars hebben een enorm netwerk natuurlijk, met welzijns-organisaties, zorgorganisaties, maar ook zeker met inwonersinitiatieven... Er is nu een stadsdeel-programmering gestart... en dan zitten we dus vooral samen met die welzijnspartners rond de tafel, de buurtsportcoach, de woningbouwcorporaties etc. En daar komt ook wel een stukje groen en natuur aangehaakt, bijvoorbeeld hoe je kunt stimuleren dat zo min mogelijk mensen in sociale isolatie terecht komen... daar speelt groen een heel belangrijke rol bij".* Ook woningbouwcorporaties helpen om sociaal en groen bij initiatieven samen te laten komen, onder andere door groene sociale-inclusieprojecten van maatschappelijke organisaties financieel te ondersteunen.

Als laatste valt een openheid tot leren op: *"Dat zit ook in de afspraken met je aannemers, zodat zij weten dat ze bijdragen aan natuur, niet dat ze met een liniaal langs de grasmat gaan van "ik heb opdracht dat het zo hoog moet staan". ... Dat is ook iets moois, om dat samen te ontdekken... mensen die hier gewoon in de tekeningen hebben gezet, van hier moet je niet maaien, om die dan samen te laten overleggen met de mensen die op de machines zitten, of samen een cursus te laten volgen. Daar zijn we heel goed mee bezig."* Dat leren gaat ook over het meer eisende tweede orde leren, dat wil zeggen het zoeken naar de goede dingen doen. Bevindingen uit en betrokkenheid bij het PARTIGAN-project hebben volgens geïnterviewden geholpen de veranderingen in gang te zetten.²⁷ Dit blijkt van groot belang te zijn met name bij het zoeken naar hoe sociale inclusie van lage SES-groepen te bevorderen: *"we kregen ze niet eens te pakken die burgers die niet mee willen denken... En dan leer je er ook wel van hè?"*

Analyse co-governance binnen de gemeentelijke bestuurslaag

Co-governance op gemeentelijk niveau lijkt in Nijmegen een standaardaanpak, gekenmerkt door 'slim doelzoekend navigeren'. De gemeente heeft daarvoor ook de mogelijkheden door het rijke en diverse aanbod aan soorten landelijke, regionale en lokale organisaties die actief zijn in de gemeente. Dit brengt grote voordelen mee als sociale inclusie van lage SES-groepen wordt nagestreefd bij natuurinitiatieven, omdat gespecialiseerde expertise dan ook voorhanden is. Lokaal maatwerk wordt zowel in Nijmegen en Apeldoorn geleverd, maar het vraagt wel (extra) hard werken, om partners te 'breien', om koppelkansen te creëren, en om continuïteit mogelijk te maken. De creativiteit van het combineren van geldstromen en partners, en het strategisch inzetten van eigen middelen en mensen dragen zeker bij aan het Nijmeegse positive outlier-schap. Lokaal maatwerk wordt verder mogelijk gemaakt door buurt- of wijkgericht te werken. Daarvoor hebben zowel Nijmegen als Apeldoorn de beschikking over gespecialiseerde ambtenaren, zogeheten wijkregisseurs of gebiedsmanagers, en gedetailleerde informatievoorziening op wijk- of buurniveau. Ook worden speciale aanpakken ingezet om sociale inclusie mogelijk te maken, zoals een ontzorgcampagne.

3.4 (Co)financiering

Van de financiering uit de andere overheidslagen worden een paar opmerkingen gemaakt die tot nadenken stemmen: *"als een kleine gemeente tien of vijftienduizend euro's krijgt ja, dan kun je eigenlijk net zo goed niks geven... Nijmegen heeft wat meer slagkracht, want het is een grotere gemeente, dus heeft het ook grotere budgetten... Ik vind dat als je echt verschil wilt maken, dat het dan op andere manieren georganiseerd moet worden, niet op korte termijn of projectbasis."* Dit roept vragen op hoe het zich verhoudt met de gedachtegang bij de provincie, waar cofinanciering (bijna) altijd een voorwaarde is: *"Cofinanciering is belangrijk om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld de gemeenten zelf ook aan de slag gaan. Er zit dan een*

²⁷ PARTIGAN: Participatory Greening of Arnhem and Nijmegen (COMPLETED) - WUR

eigen belang in, en een stukje kwaliteitsborging." Een aangekondigde budgetkorting op het Gemeentefonds (vanaf 2026) zet dit wel in een bepaald licht.

Daarnaast wordt vanuit de provincie opgemerkt: *"Goed opdrachtgeverschap is lastig, want je hebt een budget en dat moet op een bepaald moment op, want anders verdwijnt het... Het lukte niet om daar een solide langjarige aanpak voor te ontwikkelen. De politieke urgentie ontbrak daar ook gewoon voor."*

Naast structurele financiering uit het Gemeentefonds zijn gemeenten voor initiatieven deels afhankelijk van - minder structurele - Rijks- en provinciale financiering. Als bestuurslaag die het dichtst op de problematiek van burgers zit, vraagt dit om een continu laveren tussen de behoeften van burgers zien en ervaren, en de diverse subsidies en subsidiekaders. Er wordt vanuit Nijmegen actief en creatief gewerkt om in hun optiek zinvolle, maar domein- (en dus vaak subsidiekader-) overschrijdende initiatieven vorm te geven, te starten én te continueren. Zoals een geïnterviewde stelt: *"bijvoorbeeld vanuit de welzijnsbudgetten, subsidiëren we dan clubs zoals Van Tuin tot Bord"*.²⁸ Van Tuin tot Bord, een sociale onderneming, heeft moestuinen en restaurants op locaties in verschillende lage SES-wijken, zoals stadsdeel Lindenholt. Hier komen stadslandbouw, eiwittransitie (er wordt vegetarisch gekookt), en sociale aspecten als verbinding en gezondheid in een wijk bij elkaar. De geïnterviewden zijn zich bewust van wat de eigen wijze van financiering kan brengen: *"hoeveel dingen zijn daar wel niet aan elkaar te verbinden, door simpelweg wat geld van onze kant te geven vanuit gebundelde potjes"*. Een ander voorbeeld is waar in eerste instantie, het de gemeente niet lukte om groepen met een lagere SES-status te betrekken en op basis van geleerde lessen een tweede poging doet om meer groen in die stenige wijken te krijgen, maar daarvoor een andere subsidiestroom aanspreekt: *"... dus dan moet je dat eigenlijk nog een keer doen om dat weer te verbeteren... Ik heb met behulp van provinciale subsidie op hittestressprojecten een project gedaan... Nou, nu gaan we dan wat extra bomen daar neerzetten, omdat het ook uit een andere kant komt..."*

Analyse cofinanciering

Hoewel dit geen direct onderzoeksthema is in de casestudies, wordt (co)financiering regelmatig genoemd. Dit is het gevolg van het gegeven dat een (belangrijk) deel van de interacties zeker tussen de bestuurslagen draait om subsidiering en financiering. Het 'meanderen' daarvan zowel door Rijk als provincie contrasteert daarbij met het zoeken naar continuïteit door de gemeente. Het creatief creëren van financiële en opgavekoppelkansen om lokaal maatwerk te leveren en voor een langere tijd te garanderen, is een rode draad in co-governance op gemeentelijk niveau.

3.5 Conclusies

De hoofdonderzoeksvraag was:

Wanneer de ambitie is om zowel multibaten-natuur als sociale inclusie in de stad te realiseren, hoe zou dan co-governance eruit kunnen zien, binnen één bestuurslaag op gemeentelijk niveau en, ondersteunend daaraan of in elk geval samenhangend daarmee, interbestuurlijk tussen de bestuurslagen?

In Nijmegen wordt op gemeentelijk niveau co-governance gebruikt om maatwerk bij natuurinitiatieven ten behoeve van sociale inclusie te bewerkstelligen. Door haar inrichting van co-governance kan gespecialiseerde expertise van andere partijen ingezet worden, en kunnen koppelkansen en combinaties gerealiseerd worden. Daarbij valt op dat cofinanciering een belangrijke component is. De gemeente kan gericht haar eigen middelen inzetten, en combineert deze met middelen van bijvoorbeeld de provincie, en van partners. Deze hebben soms financiering vanuit een heel andere hoek, doordat ze kunnen putten uit een ander subsidiekader of in een ander domein vallen. Daardoor lukt het Nijmegen om creatieve oplossingen te realiseren voor het faciliteren en ondersteunen van sociaal inclusieve natuurinitiatieven. De bevindingen uit Nijmegen laten zien hoe een proces van 'slim doelzoekend navigeren' van gemeentelijke co-governance eruit kan zien wanneer beleid voor en realiseren van natuur in de stad opgevat wordt als een diepgaand continu veranderingsproces.

Interbestuurlijke co-governance is het deel van de onderzoeksvraag dat het minst beantwoord wordt in de casestudie. Het is wel duidelijk dat het de belangrijkste horde vormt, door het gebrek aan afstemming,

²⁸ Van Tuin Tot Bord – Samen oogsten, samen koken, samen eten

continuïteit of coherentie met maatwerk die gemeenten proberen te realiseren. De discrepanties in tijdslijnen speelt daarbij een grote rol. De tijd die nodig is om een sociaal inclusief natuurinitiatief te ondersteunen komt bijvoorbeeld niet altijd overeen met een daarvoor beschikbare subsidieregeling. Een andere complicerende factor is de complexe organisatorische en geografische realiteit, waarbij bijvoorbeeld de regio van een GGD niet overeenkomt met die van een provincie. Dit wordt nog verder versterkt door overlappende of juist botsende bevoegdheden. Dit komt overeen met de in de literatuurverkenning geïdentificeerde kennisiaat hoe interbestuurlijke co-governance ingericht kan worden om gemeentelijke co-governance te ondersteunen bij het realiseren van sociaal inclusieve natuurinitiatieven.

Literatuur

Referenties

- Almassy, D., & Maia, S. (2022). Understanding of the Multiple Benefits of Urban Nature in Practice: Insights from the Urban Nature Atlas; Technical report supporting the PBL publication: Enhancing Urban Nature Provision in the Netherlands.
- Anguelovski, I., Connolly, J.J.T., Masip, L., & Pearsall, H. (2018). Assessing green gentrification in historically disenfranchised neighborhoods: a longitudinal and spatial analysis of Barcelona. *Urban geography*, 39(3), 458-491. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1349987>
- Anguelovski, I., & Corbera, E. (2023). Integrating justice in Nature-Based Solutions to avoid nature-enabled dispossession. *Ambio*, 52(1), 45-53. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s13280-022-01771-7>
- Bartunek, J.M., & Moch, M.K. (1987). First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23(4), 483-500. <https://doi.org/10.1177/002188638702300404>
- Bouma, J., Hollander, G. de, van Doren, D., & Martens, A. (2023). Betrokken burgers – Onmisbaar voor een toekomstbestendige leefomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bredenoord, H., van Broekhoven, S., Dirkx, J., van Doren, D., Folkert, R., Kunseler, E., Vugteveen, P., & Westerik, J. (2018). Naar een kennisagenda voor vermaatschappelijking van natuur (3339).
- Buijs, A.E., Koning, S. de, Mattijssen, T.J.M., Groenendijk, P., Schadeberg, A., Smeding, I.W., Smits, M.-J., & Steins, N.A. (2021). Burgerbetrokkenheid voor een transitie naar een natuurinclusieve samenleving: De Theory of Change van Beach Clean-up en Tiny Forest-initiatieven (3053). 9789463956741 1566-7197).
- Buijs, A.E., Mattijssen, T.J.M., Smits, M.J.W., & van Dam, R.I. (2019). Burgers voor natuur: Hoe burgers bijdragen aan een transitie naar een natuurinclusieve samenleving. In: Wageningen University & Research.
- Bulkeley, H., Almassy, D., Fransen, A., Maia, S., & Toxopeus, H. (2023). Enhancing Nature Provision in the Netherlands (5022).
- Coumans, M. (2022). Uitsluiting in sociaal-economisch perspectief. CBS. Gemeente Nijmegen. Participatiebeleid voor het ruimtelijk domein.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent. Nieuwe vormen van Governance (2004); Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM rapport 500013004/2004
- Ho, W., Zwartkruis-Alferink, J. (2025) Stedelijke natuur in Nederland, deel 1: de kloof tussen beleid en uitvoering. Gebiedsontwikkeling.nu
- Kamphorst, D.A., & Mattijssen, T.J.M. (2018). Scopingstudie Vermaatschappelijking van natuur. Een overzicht van onderzoek bij Wageningen Universiteit & Research voor het Planbureau voor de Leefomgeving en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (WOT-technical report 130).
- Konijnendijk, C. (2024). Rethinking Urban Green Spaces. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781803925493>
- Pascual, U., McElwee, P.D., Diamond, S.E., Ngo, H.T., Bai, X., Cheung, W.W.L., Lim, M., Steiner, N., Agard, J., & Donatti, C. I. (2022). Governing for transformative change across the biodiversity-climate-society nexus. *BioScience*, 72(7), 684-704. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/biosci/biac031>
- Pauleit, S. B., Ambrose-Oji, E. Andersson, B. Anton, A., D. Haase, B. Elands, R. Hansen, I. Kowarik, J. Kronenberg, T. Mattijssen, A. Stahl Olafsson, E. Rall, A. P.N. van der Jagt, C. Konijnendijk van den Bosch (2019), Advancing urban green infrastructure in Europe: Outcomes and reflections from the GREEN SURGE project. *Urban Forestry & Urban Greening Volume 40, April 2019, Pages 4-16*
- Pedroli, B., & During, R. (2019). De paradox van een maakbare natuur – ingebakken en omstreden; Betekenis culturele identiteit voor draagvlak natuurbeleid en -beheer (WOT-technical report 166). W. E. Research.
- Pleijte, M., Daalder, M., During, R., & Westerbeek, H.-P. (2022). Sturen in samenwerking: Een verkenning van een integrale governance aanpak voor natuur-en systeemwinst (3227).
- Raad voor Openbaar bestuur. (2012). Loslaten in vertrouwen; naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving (ISBN 978-90-5991-072-0).

- Rotmans, J. (2021). *Omarm de chaos*. Singel Uitgeverijen.
- Salverda, I. E., Kruit, J., Kuijper, F. K., M., & Neefjes, M. (2017). *Pionieren: Jaarmagazine over het DEMOCRATISCH samenspel van groene burgerinitiatieven en overheden*.
- Van der Jagt, A., Tozer, L., Toxopeus, H., & Runhaar, H. (2023). Policy mixes for mainstreaming urban nature-based solutions: An analysis of six European countries and the European Union. *Environmental Science & Policy*, 139, 51-61. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.10.011>
- Van Duinhoven, G., Salverda, I.E., Kruit, J., Kuijper, F., & Janmaat, R. (2016). *Pionieren: jaarmagazine over het samenspel van groene burgerinitiatieven en overheden*.
- Veerkamp, C., Schoonenberg, M., van Rijn, F., & Dassen, T. (2023). *Natuur in en om de stad - van een groene ambitie naar het realiseren van een gezonde, klimaatadaptieve, biodiverse en economisch aantrekkelijke leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Vrooman, C., Boelhouwer, J., Iedema, J., & Van der Torre, A. (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal (SCP-publicatie 2023-3)*. (Sociaal en Cultureel Planbureau, Issue.

Overig geraadpleegde literatuur

- Aalbers, C.B.E.M., Kamphorst, D.A., & Langers, F. (2018). *Bedrijfs- en burgerinitiatieven in stedelijke natuur. Hun succesfactoren en knelpunten en hoe de lokale overheid ze kan helpen slagen (WOT-technical report 118)*.
- Bouwma, I., Wigboldus, S., Potters, J., Selnes, T., van Rooij, S., & Westerink, J. (2022). Sustainability Transitions and the Contribution of Living Labs: A Framework to Assess Collective Capabilities and Contextual Performance. *Sustainability*, 14(23), 15628. <https://doi.org/https://doi.org/10.3390/su142315628>
- Buijs, A., Hansen, R.V. d. J., S., Ambrose-Oji, B., Elands, B., Lorange Rall, E., Mattijssen, T., Pauleit, S., Runhaar, H.S.O.,A., & Steen Møller, M. (2019). Mosaic governance for urban green infrastructure: Upscaling active citizenship from a local government perspective. *Urban Forestry & Urban Greening*, 40, 53-62. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.06.011>
- Buijs, A.E., Gulsrud, N.M., Rodela, R., Diduck, A.P., & van der Jagt, A.P.N. (2023). Advancing environmental justice in cities through the mosaic governance of naturebased solutions.
- Buijs, A.E., Mattijssen, T.J.M., Van der Jagt, A.P.N., Ambrose-Oji, B., Andersson, E., Elands, B.H.M., & Steen Møller, M. (2016). Active citizenship for urban green infrastructure: fostering the diversity and dynamics of citizen contributions through mosaic governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 22, 1-6. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.01.002>
- Chambers, J.M., Wyborn, C., Klenk, N.L., Ryan, M., Serban, A., Bennett, N.J., Brennan, R., Charli-Joseph, L., Fernández-Giménez, M.E., & Galvin, K.A. (2022). Co-productive agility and four collaborative pathways to sustainability transformations. *Global Environmental Change*, 72, 102422. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102422>
- Chambers, J.M., Wyborn, C., Ryan, M. E., Reid, R.S., Riechers, M., Serban, A., Bennett, N.J., Cvitanovic, C., Fernández-Giménez, M.E., Galvin, K.A., Goldstein, B.E., Klenk, N.L., Tengö, M., Brennan, R., Cockburn, J.J., Hill, R., Munera, C., Nel, J.L., Österblom, H., . . . Pickering, T. (2021). Six modes of co-production for sustainability. *Nature Sustainability*, 4(11), 983-996. <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00755-x>
- Cooper, C., Cunningham, N., & Bracken, L.J. (2023). Exploring different framings of nature-based solutions with respect to governance, and citizen participation, beneficiaries, and quality of life outcomes. *Environmental Science & Policy*, 150, 103592. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103592>
- Dekker, J.N.M., van Koppen, C.S.A., & Buijs, A.E. (2022). Landscape justice and vulnerable groups: The case of cultural minorities in the Netherlands. *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 39(2), 105-113.
- Deutsch, S., Keller, R., Krug, C. B., & Michel, A.H. (2023). Transdisciplinary transformative change: an analysis of some best practices and barriers, and the potential of critical social science in getting us there. *Biodiversity and Conservation*, 1-26. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s10531-023-02576-0>
- Dijkshoorn-Dekker, M.W.C., Soma, K., & de Blaeij, A.T. (2017). *Groene initiatieven in de stad; Handelingsperspectief provincies voor het stimuleren van maatschappelijke betrokkenheid bij groen in de stad (2017-012)*.

- During, R.V.A.,K., & Van Dam, R. (2022). Relating social and ecological resilience: Dutch Citizen's initiatives for biodiversity. *Sustainability*, 14(7), 3857. <https://doi.org/https://doi.org/10.3390/su14073857>
- Fazey, I., Schöpke, N., Caniglia, G., Patterson, J., Hultman, J., van Mierlo, B., Säwe, F., Wiek, A., Wittmayer, J., Aldunce, P., Al Waer, H., Battacharya, N., Bradbury, H., Carmen, E., Colvin, J., Cvitanovic, C., D'Souza, M., Gopel, M., Goldstein, B., . . . Wyborn, C. (2018). Ten essentials for action-oriented and second order energy transitions, transformations and climate change research. *Energy Research & Social Science*, 40, 54-70. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.11.026>
- Grin, J. (2020). 'Doing' system innovations from within the heart of the regime. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 682-694. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1776099>
- Hansen, R., Buizer, M., Buijs, A.E., Pauleit, S., Mattijssen, T., Fors, H., van der Jagt, A., Kabisch, N., Cook, M., Delshammar, T., Randrup, T.B., Erlwein, S., Vierikko, K., Nieminen, H., Langemeyer, J., Soson Texereau, C., Luz, A.C., Nastran, M., Olafsson, A.S., . . . Konijnendijk, C. (2022). Transformative or piecemeal? Changes in green space planning and governance in eleven European cities. *European Planning Studies*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2139594>
- Hassink, J., Salverda, I., Vaandrager, L., van Dam, R., & Wentink, C. (2016). Relationships between green urban citizens' initiatives and local governments. *Cogent Social Sciences*, 2(1), 1250336. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/23311886.2016.1250336>
- Hassink, J., Salverda, I., Vaandrager, L., van Dam, R., & Wentink, C. (2016). Relationships between green urban citizens' initiatives and local governments. *Cogent Social Sciences*, 2(1), 1250336. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/23311886.2016.1250336>
- Hölscher, K., Wittmayer, J.M., Hirschnitz-Garbers, M., Olfert, A., Walther, J., Schiller, G., & Brunnow, B. (2021). Transforming science and society? Methodological lessons from and for transformation research. *Research Evaluation*, 30(1), 73-89. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/reseval/rvaa034>
- Kreienkamp, J., Pegram, T., & Coen, D. (2022). Explaining transformative change in EU climate policy: multilevel problems, policies, and politics. *Journal of European Integration*, 44(5), 731-748. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2072838>
- Kuindersma, W., van den Berg, J., Boonstra, F.G., & Kamphorst, D.A. (2023). De weerbaarheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen. (WOT-rapport 152). W. E. Research.
- Loorbach, D.A. (2022). Designing radical transitions: a plea for a new governance culture to empower deep transformative change. *City, Territory and Architecture*, 9(1), 30. <https://doi.org/https://doi.org/10.1186/s40410-022-00176-z>
- Mattijssen, T., Pleijte, M., Dengerink, J., Koster, T., & Visscher, M. (2020). Indicatoren voor burgerbetrokkenheid bij natuur: Een zoektocht naar nieuwe aanknopingspunten voor monitoring (WOT report 180).
- Mattijssen, T.J.M. (2022). A synthesis on active citizenship in European nature conservation: social and environmental impacts, democratic tensions, and governance implications. *Ecology and Society*, 27(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.5751/ES-13336-270241>
- Mattijssen, T.J.M., Buijs, A.E., Elands, B.H.M., & Van Dam, R.I. (2015). De betekenis van groene burgerinitiatieven: analyse van kenmerken en effecten van 264 initiatieven in Nederland (WOT report 127). W. UR.
- Raad voor Openbaar bestuur (2021). Rol nemen, ruimte geven 978-90-5991-135-2).
- Remmers, R., & van Rijn, F. (2022). Groen en blauw in de stad. Het gemeentelijk perspectief.
- Rusch, G.M., Bartlett, J., Kyrkjeeide, M.O., Lein, U., Nordén, J., Sandvik, H., & Stokland, H. (2022). A joint climate and nature cure: A transformative change perspective. *Ambio*, 51(6), 1459-1473. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s13280-021-01679-8>
- Salverda, I.E., van Dam, R.I., Kunseler, E., & Klaassen, P. (2021). Leren om samen met partijen uit de samenleving natuur te realiseren. *Vakblad Natuur Bos Landschap*(171), 22-24.
- Salverda, I.E., van Dam, R.I., & Pleijte, M. (2017). Pionieren: De impact van innovatieve maatschappelijke initiatieven op een natuurinclusieve samenleving.
- Snep, R., Klostermann, J., & Weppelman, I. (2021). Groencatalogus Prettig Groen Wonen: overzichtsdokument. In: Wageningen University & Research.
- Snep, R.P.H., & Goossen, C.M. (2022). Groennormen in de stad en omgeving; een verkenning vanuit de wetenschap.
- Snep, R. P. H., Klostermann, J., Lehner, M., & Weppelman, I. (2023). Social housing as focus area for Nature-based Solutions to strengthen urban resilience and justice: Lessons from practice in the

-
- Netherlands. *Environmental Science & Policy*, 145, 164-174.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.02.022>
- Snowden, D.J., & Boone, M.E. (2007). A leader's framework for decision making. *Harvard business review*, 85(11), 68-76, 149.
- Straathof, I. J., L. (2019). Community of Practice 'Rol gemeente in de energieke samenleving' - Tien lessen om energieke samenleving te realiseren. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
- Van Dam, R., Salverda, I.H.,J., Vaandrager, L., & Wentink, C. (2019). The art of bonding: informational capital in Dutch green urban citizens' initiatives. *Community Development Journal*, 54(3), 463-481.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/cdj/bsx054>
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. <https://www.duurzaamdoor.nl/sites/default/files/2019-01/Artikel%20Cop%20Energieke%20samenleving.pdf>

Verantwoording

WOT-technical report: 288

BAPS-projectnummer: WOT-04-011-045.02

Dit project werd begeleid door Rogier Pouwels, Intern contactpersoon WOT-NM, en Frank van Rijn, Extern contactpersoon, PBL. De werkwijze werd afgestemd met Judith Hin en Clara Veerkamp, die de PBL-begeleidingscommissie vormden in 2023, en het eerste kwartaal van 2024.

Voorts is begin 2024 de werkwijze besproken in een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de PBL Governance-werkgroep. Voor literatuursuggesties zijn deskundigen van de WUR geraadpleegd.

De auteur bedankt allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Wetenschappelijk onderzoeker Leefomgeving

naam: Frank van Rijn

datum: 10-10-2025

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Rogier Pouwels

datum: 10-10-2025

Bijlage 1 Sociale inclusie

Deze bijlage gaat dieper in op de term 'sociale inclusie'. Het meenemen of beter nog bevorderen van sociale inclusie is belangrijk bij natuurinitiatieven. Het realiseren van natuur in de stad kan namelijk leiden tot benadeling en zelfs uitsluiting van sociale groepen. Daarbij hoeft vermaatschappelijking van natuurinitiatieven geen garantie te zijn voor sociale inclusie.

Onder sociale inclusie kunnen veel verschillende groepen worden gevangen: bijvoorbeeld gehandicapten, dementerenden of lhbtq-groepen. Deze literatuurverkenning richt zich niet op alle soorten inclusie, maar specifiek op sociaaleconomisch uitgesloten. Deze sectie werkt dat verder uit.

Vanwege de beperkte beschikbare tijd, is er met name geleund op twee recente publicaties over sociale inclusie: het SCP-rapport *Eigentijdse ongelijkheid* (Vrooman et al., 2023) en het CBS-rapport *Uitsluiting in sociaaleconomisch perspectief* (Coumans, 2022).

Het CBS heeft voor het eerst cijfers over welvaart, opleidingsniveau en arbeidsmarktdaarnamen in onderlinge samenhang op laagregionaal niveau in kaart gebracht. Voor elke gemeente, wijk en buurt is een gecombineerde score berekend op basis van gegevens over elk huishouden. De score geeft in één oogopslag weer hoe de gemeente, wijk of buurt scoort ten opzichte van andere gemeenten, wijken of buurten op deze drie belangrijke elementen van de sociaaleconomische status (SES). Omdat de score gebaseerd is op gegevens over welvaart, opleidingsniveau en arbeidsmarktdaarnamen, heeft deze de naam SES-WOA-score gekregen. Bij een hogere score zijn de inwoners welvarender en/of hoger opgeleid en/of langduriger aan het werk. De cijfers zijn berekend voor 2014 tot en met 2019, voor de gemeente-indeling van 2021.

Voor het afbakenen van sociale inclusie is gebruik gemaakt van criteria uit de CBS-publicatie voor sociaal economische uitgesloten groepen²⁹.

De burgerlijke staat en de huishoudensamenstelling van de groep socialuitgesloten mensen worden gekenmerkt door een relatief hoog aandeel gescheiden mensen en nooit-gehuwden, terwijl het aandeel gehuwden bij hen juist lager ligt in vergelijking met de niet-uitsluitesloten groep. Ook zijn uitsluitesloten mensen vaker alleenstaand of alleenstaand ouder.

In lijn met de sociaaleconomische positie, is de belangrijkste inkomensbron van het huishouden relatief vaak een bijstands- en, in mindere mate, een werkloosheidsuitkering.

Naast de dimensies van sociale uitsluiting lijkt het patroon voor degenen die het minst maatschappelijk participeren en het meest materieel gedepriveerd (minder bedeed) zijn veel op dat voor uitsluiting in totaal.

Ten opzichte van degenen die meer participeerden en minder materieel gedepriveerd waren, bevond een relatief hoog aandeel zich vijf en tien jaar voor het enquêtejaar in de laagste twee inkomensgroepen en onder de lage-inkomensgrens en ook ontvingen zij relatief vaak een uitkering.

Zowel de actuele, waargenomen situatie als de voorgeschiedenis kenmerkt zich door een relatief hoge kans op armoede en een kwetsbare sociaaleconomische situatie.

Volgens het SCP-rapport *Eigentijdse ongelijkheid*³⁰ (Vrooman et al., 2023) bestaat er in Nederland een klassenstructuur, die niet alleen door inkomensverschillen is veroorzaakt, maar ook door een ongelijke verdeling van 'kapitalen': economisch kapitaal (financieel vermogen, opleidingsniveaus, arbeidsmarkt-posities), sociaal (wie je kent), cultureel (waar je bij past) en persoonskapitaal (wie je bent, je gezondheid en aantrekkelijkheid). Daarbij is ongelijkheid in één kapitaal verstrengeld met die in andere hulpbronnen. Deze ongelijkheden worden door het SCP gevangen in zeven sociale klassen in de Nederlandse samenleving, die gezamenlijk een maatschappelijke hiërarchie van veel naar weinig kapitaal vormen. Het SCP geeft 'de laagopgeleide gepensioneerden', 'onzekere werkenden', en 'precariaat' als de drie klassen die onderaan staan van die hiërarchie.

Het rapport beschrijft drie handelingsperspectieven die kansrijk kunnen zijn voor overheidsinterventies (Vrooman et al., 2023: 10):

²⁹ Uitsluiting in sociaaleconomisch perspectief (cbs.nl)

³⁰ Eigentijdse ongelijkheid | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)

-
1. *Een handelingsrichting waarbij de overheid in plaats van een 'one size fits all'-benadering, gericht tekorten aan hulpbronnen aanvult bij bepaalde sociale klassen, gericht op de verschillen in hulpbrontekorten van de sociale klassen*
 2. *Het remediëren van klassentegenstellingen door instituties en organisaties aan te passen*
"Een succesvolle remediëringstrategie voor eigentijdse ongelijkheid vraagt een beleidsvisie die de relatie tussen maatschappelijke spelregels, organisatievormen en klassenverschillen expliciet maakt. Daarbij verdient het in de eerste plaats aanbeveling dat de overheid sociale investeringen in hulpbronnen pleegt. Daarnaast moeten de doelen, regels en uitvoering in uiteenlopende overheidsdomeinen goed zijn afgestemd, waarbij verkokering bij de verschillende bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk wordt tegengegaan (optimale institutioneel organisatorische complementariteit). "
 3. *De inrichting van een remediërend sociaal stelsel volgens het principe van 'proportioneel universalisme'*
Een derde kansrijke handelingsrichting is het doorbreken van de samenhang tussen kapitaalverschillen en welbevinden, sociale cohesie en legitimiteit. Het beleid richt zich daarbij op de wisselwerking tussen verschillen in het kapitaal van de sociale klassen en hun subjectieve percepties en ervaringen ervan.
"Het lijkt belangrijk dat beleid en politiek voldoende responsief zijn ten opzichte van de manier waarop veranderende maatschappelijke omstandigheden inwerken op het leven en gedrag van groepen burgers met uiteenlopende hulpbronnen. Goede wet- en regelgeving en uitvoeringsprocessen die effectief en begrijpelijk zijn, kunnen daarbij behulpzaam zijn."

Geen van de handelingsperspectieven komt met een recept. Belangrijk is dat flexibiliteit en responsiviteit een bepalende rol lijken te spelen. Dit komt overeen met hetgeen wordt aanbevolen in literatuur over hoogwaardige multi-baten NBS.

"Unlocking the potential of urban nature means moving beyond simple indicators of 'greenness' and adopting an approach which focuses on the provision of high-quality nature that **delivers multiple benefits**, is **inclusive, equitable** and tackles the **underlying drivers** of climate change and biodiversity loss."
(Bulkeley et al., 2023)

NBS-processen dragen op den duur meer bij aan hoogwaardige NBS als ze rekening houden met de diversiteit in omstandigheden en wensen van burgers, toegankelijk zijn en openstaan voor lokale kennis en waarden van groepen burgers.

Bijlage 2 Shortlist positive outliers

De potentiële positive outlier-gemeenten die op de lijst met potentiële casussen voorkomen, zijn geselecteerd op basis van een positief antwoord op onderstaande drie vragen:

1. Zijn er aanwijzingen dat de case een positive outlier is op 'win-win' (én natuur- én sociale inclusiviteit)?
2. Zijn er al data beschikbaar en toegankelijk waarop verder voortgebouwd/uitgediept kan worden? (Via UrbanGovernance Atlas (zoek: Netherlands+ Social Cohesion+ Social Equity) 1 via Leernetwerk, via PARTIGAN
3. Biedt de case potentieel als opstap voor verdieping (doorkijk naar mogelijk actie-onderzoek 2024-2025)

Case 1: Arnhem

Win-Win

In Arnhem komt een groenbeleid samen met ambities voor een inclusieve 'kansrijke' stad. Het heeft al enige jaren de naam die combinatie voor te staan. Dit wordt verder getrokken richting de toekomst.

Gemeente Arnhem Perspectiefnota 2024-2027:

p.4 Een GROEN Arnhem

"Samen met wijkbewoners gaan we – onder meer via de wijkgroenagenda's – aan de slag met het radicaal vergroenen van de stad. We zetten alles op alles om de onder druk staande biodiversiteit te behouden, versterken en verbeteren. ... In 2023 wordt een nieuwe visie stadslandbouw en regionaal/duurzaam voedsel opgesteld en een daaraan gekoppelde uitvoeringsagenda. In deze agenda geven we niet alleen vorm aan onze ambities op het gebied van natuurinclusieve (stads)landbouw en de eetbare stad, maar geven we ook in bredere zin uitvoering aan onze ambities op het gebied van biodiversiteit, klimaatadaptatie en circulariteit. ... Ook werken we aan een integrale beleidsvisie gezonde en veilige leefomgeving. We vinden het namelijk van belang dat de ontwikkeling van onze stad hand in hand gaat met het gezonder en veiliger maken van de leefomgeving van mens, dier en milieu. Dit vraagt om een stevige positionering van gezondheid bij ruimtelijke ontwikkelingen." (Zie verder p.15; 20.)

p4 Een KANSRIJK Arnhem

"Als overheid hebben en voelen we de plicht om actief te zorgen voor bestaanszekerheid van onze inwoners. Als mensen ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld om rond te komen, moet die ondersteuning uitgaan van waardigheid en vertrouwen. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is goed toegankelijke voorzieningen en regelingen die eenvoudig zijn en eenvoudig zijn aan te vragen. Daarom gaan we onze inkomensregelingen verbeteren en makkelijker toegankelijk maken." (Zie verder p.21.)

Daarnaast spreekt Arnhem zich ook uit als 'Verbonden Stad': "We streven naar een stad waarin Arnhemmers solidair zijn en naar elkaar om kijken." (zie p. 26), en als 'Inclusieve Stad': "Arnhem wil een inclusieve stad zijn met een inclusieve gemeentelijke organisatie. Een plek waar iedereen zich gezien, gehoord, gewaardeerd en veilig voelt. Waar iedereen gelijkwaardig is en zo behandeld wordt. En waar iedereen dezelfde kansen heeft" (zie p.27).

Belangrijk is verder Arnhems beleid: "Van Wijken weten"(wijkbeleid) met acht actieve sociale wijkteams, en de Wijkgroenagenda (stadslandbouw, klimaat en voedsel).

Beschikbare data

Arnhem is deel geweest van het PARTIGAN-project, gefinancierd met gelden van het ZonNW-fonds.

"Empirical evidence is mounting that having nature nearby and contact with nature positively affect health and well-being. People living in a green neighbourhood are healthier and have a higher (healthy) life expectancy. Especially citizens with a low SES and with a poor health seem to benefit from good access to green spaces....The overall aim of the project is to investigate how greening the living environment can stimulate contact with and use of the urban green infrastructure (UGI), by especially more vulnerable citizens, and in that way improve their health and well-being and at the same time reduce socioeconomic health disparities."

Dit vijfjarig project (september 2018 - april 2023) is recent afgesloten. Er is een zee aan data en contactpersonen. Het richt zich primair op gezondheid en welzijn. De casestudie kan voortbouwen op bestaande onderzoeksbevindingen door deze te gebruiken als springplank voor onderzoek naar (verticale en horizontale co-)governance aspecten.

Door een betrokken onderzoeker werd wel aangegeven dat vanuit de gemeente Arnhem het groenteam het actiefst was, dat van het sociale domein minder.

Case 2: Nijmegen (ook deel van PARTIGAN-project)

Win-Win

In 2018 won Nijmegen de prijs voor de groenste Europese stad: [Nijmegen European Green Capital 2018 - Dossiers - Over de gemeente - Gemeente Nijmegen](#) en [De duurzame weg van de Nijmegenaren - De Groene Stad](#), en [The progressive city that few know - BBC Travel](#).

Hoewel de win-wincombinatie niet heel expliciet lijkt te worden gemaakt in het gemeentebestuur ([Participatiebeleid voor het ruimtelijk domein.pdf](#)), is Nijmegen ook de rode stad van Nederland en heeft het een actieplan geformuleerd op inclusie. Wel heeft de gemeente een verbinder sociaal-fysiek (senior beleidsadviseur), en presenteert het zich daarnaast als Stad van Compassie, waarbij ook samenwerking met groeninitiatieven een plaats krijgen. Op donderdag 25 mei organiseert Nijmegen Stad van Compassie bijvoorbeeld in samenwerking met van Tuin tot Bord en De Broederij 'Compassie in de Praktijk'. Deze groeninitiatieven zijn sociale ondernemingen die natuur én sociale inclusiviteit nastreven en via het Living Lab (zie hierbeneden) graag willen bijdragen aan gemeentelijk win-winbeleid.

Beschikbare data

Nijmegen is eveneens deel geweest van het PARTIGAN-project, gefinancierd met ZonNW gelden. Naast beschikbare data en contactpersonen loopt er inmiddels een door Living Lab vervolgonderzoek naar een laag SES-wijk in Nijmegen gefinancierd door ZonMW.

Case 3: Utrecht

Win-win

In de gemeente Utrecht zijn er diverse initiatieven, vaak op deel/wijkniveau, die zich bezighouden met natuurinclusiviteit, en vanuit verschillende invalshoeken ook met sociale inclusiviteit. Zie [Beleid en omgevingsvisie | gemeente Utrecht](#). Door de gemeente wordt groenbeleid echter (nog niet?) in relatie gebracht met sociale inclusiviteit en participatie.

Utrecht Natuurlijk speelt een sleutelrol binnen de natuurinitiatieven in de stad. Het beheert vijf stadsboerderijen en zes stadstuinen verspreid door Utrecht. Er worden vanuit Utrecht Natuurlijk diverse initiatieven ondernomen, die toegankelijk zijn voor onder andere mensen met een U-pas (lagere inkomens). Stadstuin Food for Good is een sociale tuinderij in park Transwijk in Kanaleneiland. Sinds 2021 is de tuin onderdeel van Utrecht Natuurlijk. Bij Food for Good gaat het onder andere om mensen met een ondersteuningsvraag. Een samenwerkingspartner van Utrecht Natuurlijk is Common Ground Two, een tuinproject voor mensen met een achtergrond als vluchteling, met of zonder kinderen, die verblijven in AZC Utrecht of al een woning hebben in de stad.

Op Stadstuin Kanaalweg en Stadstuin Klopvaart verbouwen ze hun eigen groenten, kruiden en bloemen. De oogst is voor iedereen die mee doet. Mensen uit de buurt helpen ook mee.

Bij Eilandsteede, een andere stadsboerderij wordt er samengewerkt met Reinaerde. Reinaerde biedt zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Cliënten krijgen ondersteuning bij hun werkzaamheden van een begeleider. De werkzaamheden houden verband met groen- en stallenonderhoud en dierverzorging. De begeleiding is gericht op ontwikkelingsmogelijkheden, het benutten van eigen vaardigheden, borgen van veiligheid, respectvolle omgang en deelname aan de samenleving.

Beschikbare Data

Stadstuin Food for Good - Utrecht Natuurlijk is als casestudie meegenomen in PBL-studie 5022. Het moet nog bekeken worden of deze data beschikbaar en geschikt zijn.

Utrecht heeft verder meegedaan aan het Naturvation project: [Urban regional innovation plans Webinar NBS Break-out URIP Utrecht.pdf](#) en [Utrecht | NATURVATION](#). Van de 'city island park tour' is een casestudie

beschikbaar (<https://una.city/nbs/utrecht/city-island-park-tour>). In hoeverre dit voldoende relevante data oplevert, is onduidelijk.

Case 4: Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn staat zich voor een groene gemeente te zijn. Daarvoor worden ook stevige ambities neergezet onder andere in [Groenplan en eco-gids | Gemeente Apeldoorn](#). Daarnaast beschrijft de gemeente ook haar ambities op maatschappelijke ontwikkeling: [Een veerkrachtig Apeldoorn | Gemeente Apeldoorn](#). Hoewel het niet direct evident is dat beide ambities vervlochten (kunnen) zijn, komt dit naar voren uit een eerdere studie Leernetwerk "Samenspel Burgerinitiatieven en Overheden" (2016): "Van grijs naar groen naar sociaal" (p.35). Daar worden de ervaringen beschreven van hoe men steeds meer tegenkwam dat de sociale kant van (groene) projecten in de openbare ruimte meegenomen moest worden. En hoe ambtenaren uit de Openbare Ruimte (en Beheer en Onderhoud) samenwerking en verbinding zochten met die uit het sociale domein.

Hierbij komt het vinden van convergentie en synergie naar voren, bijvoorbeeld via de combinatie re-integratie-opgaven en stadslandbouw. Het is echter niet duidelijk hoe en in hoeverre inclusie-opgaven daaraan gekoppeld zijn – re-integratie behelst een smal deel van inclusie. Dit is wel een situatie uit het verleden. Het is niet duidelijk of dit doorgezet is naar het heden.

Beschikbare data

Hoewel de gemeente Apeldoorn bij diverse onderzoeken betrokken lijkt te zijn (geweest), is het onduidelijk of er reeds voldoende recente en up-to-date data beschikbaar zijn om efficiënt een win-wincombinatie casestudie op te zetten. Op zijn minst een betrokkene uit de gemeente Apeldoorn lijkt daar niet meer te werken.

Case 5: Ede

Ede is in meerdere opzichten een bijzondere gemeente. Qua oppervlakte is het een heel grote gemeente met ver uit elkaar liggende kernen. Door de nabije ligging van onder andere de Veluwe, hebben Edenaren meer dan bewoners van veel andere gemeenten toegang tot groen en natuur. Ede maakt deel uit van de Foodvalley waardoor het een goed netwerk heeft (o.a. kennisinstellingen, overheden), toegang heeft tot financiering en ondersteuning (o.a. Regio Deal). Hoewel (nog) niet expliciet gemaakt, heeft de gemeente ambities, strategieën en activiteiten zowel op sociale als op natuurinclusiviteit.

Met betrekking tot sociale inclusie, heeft Ede een algemeen inclusiebeleid

([https://ede.inciijfers.nl/report/Sociale Monitor Ede 2022.pdf](https://ede.inciijfers.nl/report/Sociale_Monitor_Ede_2022.pdf)). Het is één van de gemeenten die deelnemen aan de Gelijke Kansen Alliantie (<https://www.gelijke-kansen.nl/gemeenten/ede>). Door Movisie, Kenniscentrum voor Sociale Domein, wordt Ede qua sociale inclusie een koploper genoemd (<https://www.movisie.nl/koploper-ede>):

"De gemeente Ede heeft veel aandacht voor de onafhankelijke inwonersondersteuning en heeft met Adviesraad Sociaal Domein Ede, sociaal werk Stimenz en informele organisaties (zoals COSBO, Malkander en Vluchtelingen Werk Nederland) beleid hierop ontwikkeld."

De gemeente heeft een aantal focusdoelgroepen geformuleerd: dak- en thuislozen, inwoners met een psychiatrische aandoening, inwoners met een niet-westerse achtergrond en kwetsbare ouderen.

De natuurinclusie ambities worden weergegeven in het gemeentelijke groenbeleidsplan

(<https://www.noordpeil.nl/wp-content/uploads/2020/09/699-00-410-Groenbeleidsplan-Ede-200624.pdf>).

Het vertrekpunt hierbij is behoud en versterking van de groene waarde. Om in de toekomst het groene kapitaal te kunnen behouden en te versterken is een integraal groenbeleid nodig volgens de vier speerpunten uit het bestuursakkoord 'Ruimte voor Ede 2018-2022:

1. Kwaliteit en identiteit (groen erfgoed en historische groenstructuren)
2. Klimaat en water (hittestress, vernatting en verdroging)
3. Ecologie en biodiversiteit (waarden voor flora en fauna)
4. Gezonde leefomgeving (food, voedselbossen, volkstuinen, recreatie en participatie) bijvoorbeeld <https://eetbaarede.nl/voedselraad/>

Een mogelijke win-win-invalshoek lijkt hier de gezonde leefomgeving te zijn, maar dit wordt - op papier althans - niet zo genoemd.

Beschikbare data

Er lijken geen data van lopende of afgesloten win-win-onderzoeksprojecten beschikbaar te zijn. Wel zijn er contactpersonen beschikbaar.

Bijlage 3 Casus-interviewgids

De interviewgids bestaat uit thema's en bijbehorende, eventuele vragen. De vragenlijst is bedoeld als houvast, niet als keurslijf. Vragen hoeven niet allemaal op deze wijze of in deze volgorde te worden gesteld. Zo kun je meebewegen met wat je gesprekspartner wilt vertellen. Het interview bestaat uit twee complementaire soorten interviewvragen of thema's:

1. Algemene interview vragen of thema's:
 - a. Om een beeld te krijgen van de geïnterviewde positie, rol, activiteiten, netwerk/relaties.
Bijvoorbeeld:
 - Kunt u vertellen wat uw rol was/is bij organisatie X?
 - b. Om een beeld te krijgen wat er is gebeurd rond de twee 'assen' van co-governance; verticale co-governance (interbestuurlijk) en horizontale co-governance (gemeentelijk/lokaal niveau).
Bijvoorbeeld:
 - Kunt u vertellen welke organisaties er meededen aan dit initiatief
 - Kunt u vertellen wat de provincie deed?
2. Specifieke verdiepvragen/thema's voor de casus, gericht op hoe de twee 'assen' al dan niet samenwerken om win-win te bereiken (al dan niet per ongeluk):
 - a. Win-win (sociale + natuurinclusiviteit): wat houdt dat voor u in? Hoe kan dat bereikt worden? Zijn er tegenstellingen of polariteiten tussen de twee wins?
 - b. Co-governance: hoe zich dat ontwikkelde in de tijd, welke interventies zijn er gedaan en door wie om het soepeler te laten verlopen, meer richting win-win?

Tabel B3.1 Interviewgids.

Thema	Voorbeeldvragen
Rol/persoonlijke betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none">• Kunt u iets vertellen over uw rol als...?• Welke verantwoordelijkheden en activiteiten vallen onder de positie van...?• Hoe bent u vanuit deze rol betrokken bij initiatieven als...?
Co-governance	<ul style="list-style-type: none">• Welke rol speelden/spelen andere overheidslagen, zoals het rijk en de provincie rondom vergroening/natuur in de stad/regio?• Hoe zijn die rollen ontstaan? Zijn er bepaalde acties geweest om dat te laten gebeuren en zo ja, door wie aangestuurd/geïnitieerd?• Vormden deze rollen ook wel eens een barrière? En zo ja, hoe bent u daarmee omgegaan?• Welke rol zou u willen dat ze innemen? En waarom?
Verticale co-governance	<ul style="list-style-type: none">• Met welke overheidslagen en instanties staat u in contact?• Hoe werkt u hiermee samen?• Welke invloed hebben verschillende overheidslagen op elkaar, werken ze sturend, stimulerend, faciliterend...? En hoe heeft u dat ervaren?• Welke (combinaties van) beleidsinstrumenten zijn/worden ingezet? Hoe? En waarom?• Welke effect heeft dit? Zijn daar lessen uit te trekken?• Zijn er bepaalde kwaliteiten die u heeft gezien/ervaren die hebben geholpen om interbestuurlijk te kunnen werken?
Horizontale co-governance	<ul style="list-style-type: none">• Hoe hebben jullie gewerkt aan een "toegankelijk en flexibel lokaal bestuur"? - bijvoorbeeld een participatiebeleid voor ruimtelijke domein; - hoe is dat ontstaan? Waarom werkt het goed denkt u?• Wat heeft dit mogelijk gemaakt?• Met welke organisaties werkt u veel samen?• Wat is belangrijk voor organisaties en initiatieven om te kunnen samenwerken?• Hoe beïnvloedt dit- of kenmerkt het interbestuurlijk werken?• Hoe zijn (combinaties van) beleidsinstrumenten ingezet? Waarom? En wat zijn de lessen?
Relatie horizontale en verticale co-governance	<p>Lokale initiatieven hebben vaak alleen lokaal effect.</p> <ul style="list-style-type: none">• Wat is er gebeurd en gedaan zodat die initiatieven bij jullie konden groeien? Zowel in de wijk als over verschillende wijken heen?• Zag u bepaalde voorwaarden of omstandigheden bij initiatieven zoals..., die bijdroegen/dragen aan hun succes?

Thema	Voorbeeldvragen
	<ul style="list-style-type: none"> • Wat hebben verschillende overheidslagen toegevoegd aan die voorwaarden? • Welke (combinaties van) beleidsinstrumenten zijn gebruikt? • Zijn ook wel eens dingen verkeerd gegaan waar anderen van kunnen leren?
Sociale inclusiviteit	<p>De overheid ziet graag meer burgerparticipatie.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de effecten van burgerparticipatie die u ervaart? <ul style="list-style-type: none"> - Zijn die allemaal positief of soms ook negatief? Wat zijn de valkuilen? • Welke invloed heeft burgerparticipatie op sociale inclusie in de wijk? • Welke invloed heeft burgerparticipatie op de democratisering/democratie van besluitprocessen (rondom natuur in de stad/regio)? • Hoe verloopt het proces rondom burgerinitiatieven? <ul style="list-style-type: none"> Waar begint het? Waarvoor kunnen mensen bij overheden zoals de gemeente, provincie e.d. aankloppen? • Ging dat ook zo bij initiatieven als...? • Welke dynamieken en interacties tussen partijen hebben bij deze initiatieven een positieve rol gespeeld? • Worden er speciale sociale voorwaarden verbonden met (lokale groen) initiatieven? En zo ja, welke? En op basis waarvan zijn deze vastgesteld? • Zijn er bijzondere omstandigheden en factoren die de combinatie van sociaalinclusief en groeninitiatieven mogelijk hebben gemaakt? • Hoe denk u dat anderen deze combinatie ook meer kunnen maken?
Win-Win	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe zou een bestuurlijk streefbeeld eruit kunnen zien, waarin de criteria voor de vereiste samenwerking zijn vastgelegd, passend bij een natuur- en sociaal-inclusieve stad en regio? • Welke bestuurslagen en bestuurders zouden verantwoordelijk moeten zijn voor het vormgeven van dit streefbeeld? • Zijn er mogelijke conflicten te voorzien? (bijvoorbeeld sectorale inrichting van beleidsdomeinen/budgetten etc.) • Wat is er nodig voor voorspoedige afstemming? (tussen verticale en horizontale lagen). <ul style="list-style-type: none"> - Rijks als normerend? Provincie als en gemeente als...? - Hoe werkt dat in verschillende omstandigheden? • Wat is de gewenste schaal van sociale/natuurinclusie? • Waar kan het (mogelijk) gaan schuren? • Wat vraagt dit van interbestuurlijke samenwerking? • Hoe kunnen rechtvaardigheidsprincipes het beste worden toegepast in co-governance structuren?
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> • Is er nog iets wat u graag wilt delen, vragen etc. wat nog niet besproken is? <p>Hartelijk dank. We zullen u op de hoogte houden van het vervolg.</p>

Recent verschenen WOT-technical reports

255	Baren, S.A. van, E.J.M.M. Arets, C.M.J. Hendriks, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2024). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands; Methodological background, update 2024.</i>	266	Glorius, S.T., A. Meijboom, C. Sonneveld en B van der Weide 2024. <i>Ontwikkeling van de bodemdiergemeenschap in de geulen van referentiegebied Rottum; Tussenrapportage 18 jaar na sluiting (situatie tot en met het jaar 2023).</i>
256	Mathijssen P.J.H. en R.H. Jongbloed (2024). <i>Standaardlijsten drukfactoren en maatregelen; Voorstel voor een Nederlandse standaardlijst van drukfactoren en herstelmaatregelen en vertalingen naar de Europese codelijsten.</i>	267	Cormont, A., J.M. Houtkamp, C. van Haren, P.J.F.M. Verweij en R. Pouwels (2024). <i>Methoden en technieken gebruikt bij de PBL-studie 'Verkenning van de lange termijn externe invloeden op landbouw en natuur in Nederland'; Inventarisatie van de omgevingsontwikkelingen.</i>
257	Geelhoed, S.C.V., M.J. van den Heuvel-Greve, C.J.A.F. Kwadijk & M.J.J. Kotterman (2024). <i>Contaminantenonderzoek en vliegtuigtellingen van bruinvissen (Phocoena phocoena) in Nederland, 2023.</i>	268	Sanders, M.E. en E. van Elburg (2024). <i>Voortgang natuurnetwerk en areaal beschermd natuurgebied; Technische achtergronden bij enkele indicatoren op het Compendium voor de Leefomgeving.</i>
258	Roo, N. de, S. Kristiaan, S.E.H. van Liere, B.C. Breman (2024). <i>Transitie of optimaliseren van het bestaande? Beleidsanalyse NPLG en WBS vanuit transitieperspectieven.</i>	269	Kuiters, A.T., R.J. Bijlsma, J.A.M. Janssen & A.M. Schmidt (2024). <i>Geactualiseerde gunstige referentiewaarden voor populatieomvang en verspreiding van soorten van Bijlage II van de Habitatrichtlijn.</i>
259	Schalkwijk, L. van, A. Gröne & L.L. IJsseldijk (2024). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2023; Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken.</i>	270	Bijlsma, R.J., E.J. Weeda, J.A.M. Janssen & L.B. Sparrius (2024). <i>Karakteristieke soorten flora en funga voor de beoordeling van structuur & functie van habitattypen Natura 2000.</i>
260	Henkens, R.J.H.G., Cormont, A., Van Swaay, C.A.M., Wamelink, G.W.W. en F.G.W.A. Ottburg (2024). <i>Risico's en kansen van klimaatverandering voor de Nederlandse natuur; Invloed van temperatuurstijging, extreme droogte of natheid, zeespiegelstijging en verzilting op de doelen voor VHR, KRW, ecosysteemdiensten en algemene biodiversiteit.</i>	271	Nijssen, M.E., M. van Riel, R. van Grunsven, M. Wallis de Vries, R. Kleukers, R. Creemers & R.J. Bijlsma (2024). <i>Karakteristieke soorten kleine fauna voor de beoordeling van structuur & functie van habitattypen Natura 2000.</i>
261	Glorius, S.T. & A. Meijboom (2024). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; Periode 1995 tot en met 2022.</i>	272	Smits, M.J.W, A. Jellema, H. Chouchane, R. Michels, V.G.M. Linderhof (2024). <i>Verzilveren van circulaire strategieën ter halvering van voetafdrukken en verbetering van biodiversiteit; Kaderschetsend rapport.</i>
262	Escaravage, V.L., M.J. Baptist, S. Wijnhoven (2024). <i>Indicatoren en maatlatten voor de beoordeling van structuur en functie van mariene habitattypen voor Natura 2000.</i>	273	Assinck, F.B.T., F. Brouwer, W.J.M. de Groot en T.T.L. Harkema (2024). <i>Handboek voor veldbodemkundig onderzoek.</i>
263	Rooijen, N.M. van, S.M. Hennekens, M.E. Sanders, J. Holtland, G.W.W. Wamelink & W.A. Ozinga (2024). <i>Planten als indicatoren pH en GVG II; Een vergelijking van het ITERATIO- en Wamelink-indicatorsysteem voor pH en GVG vanuit ecologisch perspectief.</i>	274	Beltman, W.H.J., G.H. Aalderink (2024). <i>Fate of bromide, nicosulfuron and prosulfocarb in a system of watercourses; Field experiment near Brakel.</i>
264	Bruggen, C. van, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, H.J.C. van Dooren, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, K. Oltmer, M.B.H. Ros, M.W. van Schijndel, L. Schulte-Uebbing, G.L. Velthof en T.C. van der Zee (2024). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2022.</i>	275	Thouément, H., P.I. Adriaanse, W.H.J. Beltman (2025). <i>Sensitivity of water and sediment concentrations to pesticide parameters in a pond and a small stream simulated by the TOXSWA model.</i>
265	Aalbers, C.B.E.M. (2024). <i>Verkenning historisch verstedelijkingsbeleid in Nederland en haar doorwerking op groen in lage-inkomenswijken.</i>	276	Vellekoop, S., L. Biersteker, L. Grabijn, B. de Knecht, H.D. Roelofsen, G.W.W. Wamelink (2025). <i>Model for Nature Policy 2024: Automatische validatie, modellering habitattypen, abiotische gebiedskwaliteit, abiotische knelpuntanalyse, nieuwe grenswaarden stikstof.</i>
		277	Glorius, S.T., A. Meijboom en C. Sonneveld (2025). <i>Ontwikkeling van enkele droogvallende mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee; periode 1995 tot en met 2023.</i>

278	Baren, S.A. van, E.J.M.M. Arets, G. Erkens, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2025). <i>Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands; Methodological background, update 2025</i>
279	Caldas Paulo, M.J., M.E. Lof, B. de Knecht (2025). <i>Natural Capital Model: towards status A for pest control and pollination</i>
280	Schalkwijk, L. van, E.T. Schotanus, A. Gröne, & L.L. IJsseldijk (2025). <i>Postmortaal onderzoek van bruinvissen (Phocoena phocoena) uit Nederlandse wateren, 2024. Biologische gegevens, gezondheidsstatus en doodsoorzaken</i>
281	Thomas, D.D.M., E. van Elburg, M.E. Sanders, H.A.M. Meeuwssen & V. Mensing (2025). Basisbestand Natuur en Landschap v2.0; Geactualiseerde en verbeterde methode ten behoeve van Status A.
282	Bikker, P., L.B. Šebek, M.H. Bruinenberg, J. van Harn, C. van Bruggen & M.A. van der Most (2025). <i>Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2025.</i>
283	Most, M. van der, & C. van Bruggen, A. Bannink, A. Bleeker, D.W. Bussink, H.J.C. van Dooren, J.F.M. Huijsmans, J. Kros, K. Oltmer, M.B.H. Ros, L. Schulte-Uebbing, G.L. Velthof en T.C. van der Zee (2025). <i>Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2023</i>
284	Roelofsens, H.D. (2025). <i>Opgaande elementen, openheid van het landschap en zichtbaarheid van windturbines; Ontwikkelingen en toepassingen rondom het ViewScope model.</i>
285	Berkhout, P., R.H. Pessers, E.C. Alblas, M.J.J. Berkhof, D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2025). <i>Reflecties op de Landbouw- en Natuurverkenning; Landbouweconomische gevolgen en juridische interpretatie Vogel- en Habitatrichtlijn.</i>
286	Van Dijk, W, E.M.P.M. van Boekel, T. Brussée, D.W Bussink, N.J.M. van Eekeren, M.K. van Ittersum, J.C. van Middelkoop, G.L. Velthof (2025). <i>Actualisering stikstofgebruiksnormen voor gewassen op zand- en lössgrond in Nederland; Advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet</i>
287	Grabijn, L.T.P., H. Sierdsema, C. Kampichler, C. van Swaay, L. Sparrius & I.M. Bouwma (2025). <i>Actualisatie CLO-indicator 'Ecosysteemkwaliteit'; Beschrijving van methoden en resultaten</i>
288	Ho, W.W.S. (2025). <i>Win-winkansen? Governance voor sociaal inclusieve natuur in de stad.</i>



Thema Periodieke Verkenning Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 2352-2739

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, 7.900 medewerkers (7.100 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 12.700 studenten en 80.000 Leven Lang Leren-deelnemers 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.

