



# Provincies en groene burgerinitiatieven

Sturingsfilosofie, rollen en instrumenten van provincies  
bij het samenspel met groene burgerinitiatieven



## Colofon

Auteurs: Irini Salverda en Marcel Pleijte (Alterra Wageningen UR)

Deze brochure is gemaakt op basis van een bijeenkomst die Alterra samen met de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant heeft georganiseerd in het kader van het leernetwerk 'Samenspel tussen burgerinitiatieven en overheden in het groene domein'. Dit leernetwerk, dat Alterra ondersteunt, bestaat uit ambtenaren van provincies, gemeenten en waterschappen die willen leren hoe zij meer ruimte kunnen geven aan en meer samen kunnen werken met groene burgerinitiatieven. Naast een startbijeenkomst waar deelnemers van het leernetwerk elkaar hebben ontmoeten en kennis en ervaring hebben uitgewisseld, zijn in het najaar van 2014 drie deelbijeenkomsten georganiseerd:

- Een intervisiebijeenkomst voor provincieambtenaren over mogelijke provinciale rollen bij groene burgerinitiatieven (in samenwerking met de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant).
- Een leerbijeenkomst over het initiatief Marke Mallem (in samenwerking met het Waterschap Rijn & IJssel en de Stichting Marke Mallem).
- Een leerbijeenkomst over de rol van gemeenten bij groene burgerinitiatieven (in samenwerking met de gemeente Apeldoorn).

Van elke deelbijeenkomst is een brochure gemaakt om de leerpunten breder te delen:

- Provincies en groene burgerinitiatieven. Sturingsfilosofie, rollen en instrumenten van provincies bij het samenspel met groene burgerinitiatieven.
- Leren van Marke Mallem. Lessen voor het samenspel tussen groene burgerinitiatieven en overheden.
- Samenspel tussen instituties en groene burgerinitiatieven. Afwegingen bij het omgaan met groene burgerinitiatieven vanuit instituties.

Het leernetwerk wordt gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, die in het kader van de nieuwe Natuurvisie het zelforganiserende vermogen van de samenleving meer ruimte wil geven. Het ministerie pakt dat onder andere op door overheden te ondersteunen met kennisdeling en kennisontwikkeling in dit leernetwerk. Het leernetwerk wordt in 2015 voortgezet.

© Maart 2015



## Woord vooraf 5

### 1. Samenspel met groene burgerinitiatieven 7

Burgerinitiatieven en de vermaatschappelijking van natuur | Nieuwe vormen van samenspel: Overheidsparticipatie en Co-creatie | Aanvullende vormen van 'sturing'

### 2. Rollen van provincies bij Overheidsparticipatie en Co-creatie 17

Directe rol | Indirecte rol | Bewust geen rol?

### 3. Beleidsinstrumenten 25

Financiële instrumenten | Juridische instrumenten | Communicatieve en sociale instrumenten | Voorwaarden?

### 4. Verankering in de provinciale overheidsorganisatie 33

Vanuit een nieuwe sturingsfilosofie | Beleidsmatige verankering | Verbreding naar andere beleidsthema's | Organisatie- en cultuurverandering | Meebewegen door bestuurders en volksvertegenwoordigers

## Referenties 41

# Woord vooraf

Naast de decentralisatie van het natuurbeleid hebben provincies ook te maken met vermaatschappelijking van het natuurbeleid. In dat kader bevinden provincies zich in een zoektocht naar hun rol bij groene burgerinitiatieven. Deze brochure gaat over de rollen die provincies kunnen spelen bij het samenspel met groene burgerinitiatieven. We schetsen mogelijke rollen, instrumenten en achterliggende sturingsfilosofieën, en geven enkele voorbeelden van provincies ter illustratie. Provincies zijn niet allemaal even ver in hun zoektocht, en maken verschillende keuzes. Tijdens een intervisiebijeenkomst van het leernetwerk 'Samenspel tussen burgerinitiatieven en overheden in het groene domein' hebben medewerkers vanuit zes verschillende provincies hun keuzes voor rollen en instrumenten en eventuele achterliggende sturingsfilosofieën toegelicht. De voorbeelden die wij in deze brochure aanhalen zijn door hen ingebracht tijdens deze intervisiebijeenkomst. Lezers dienen provincies niet met deze voorbeelden te vereenzelvigen. Dit zou provincies tekort doen, omdat er binnen een provincie verschillende aanpakken voor verschillende situaties bestaan.

Wij danken Andrea Almaši (provincie Noord-Brabant), Jan Beekman (provincie Groningen), Hetti van Hamersveld (provincie Zuid-Holland), Hillebrand Koning (provincie Flevoland), Hans Koot (provincie Zuid-Holland), Marianne van Veen (provincie Gelderland) en Riekje Wiersma (provincie Noord-Holland) voor hun bijdrage tijdens de intervisiebijeenkomst die de opmaat vormde voor deze brochure.

Marcel Pleijte en Irini Salverda  
*Alterra, Wageningen UR*

**Samen  
spel**

tussen  
**burger  
initia  
tieven**

en  
**over  
heden**

in het

**groene  
domein**



## Samenspel met groene burgerinitiatieven

7

### Burgerinitiatieven en de vermaatschappelijking van natuur

De laatste jaren zien we in Nederland veel verschillende voorbeelden van groene burgerinitiatieven. Er zijn bijvoorbeeld initiatieven van burgers in steden en het landelijke gebied, gericht op beheer en op ontwikkeling, kleinschalig en grootschalig (van plantsoen tot natuurgebied), gecombineerd met thema's als duurzame energie of lokale voedselvoorziening en tijdelijke initiatieven (zoals hergebruik van braakliggende terreinen) of permanente initiatieven (Salverda en Van Dam, 2008; Van Dam, e.a. 2010; 2011; 2014). Net als voor andere overheden bieden deze burgerinitiatieven kansen voor provincies. In het kader van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid zien veel provincies die kansen ook en zoeken zij naar manieren om samenspel met groene burgerinitiatieven concreet handen en voeten te geven. Volgens recent onderzoek krijgt dit nog maar

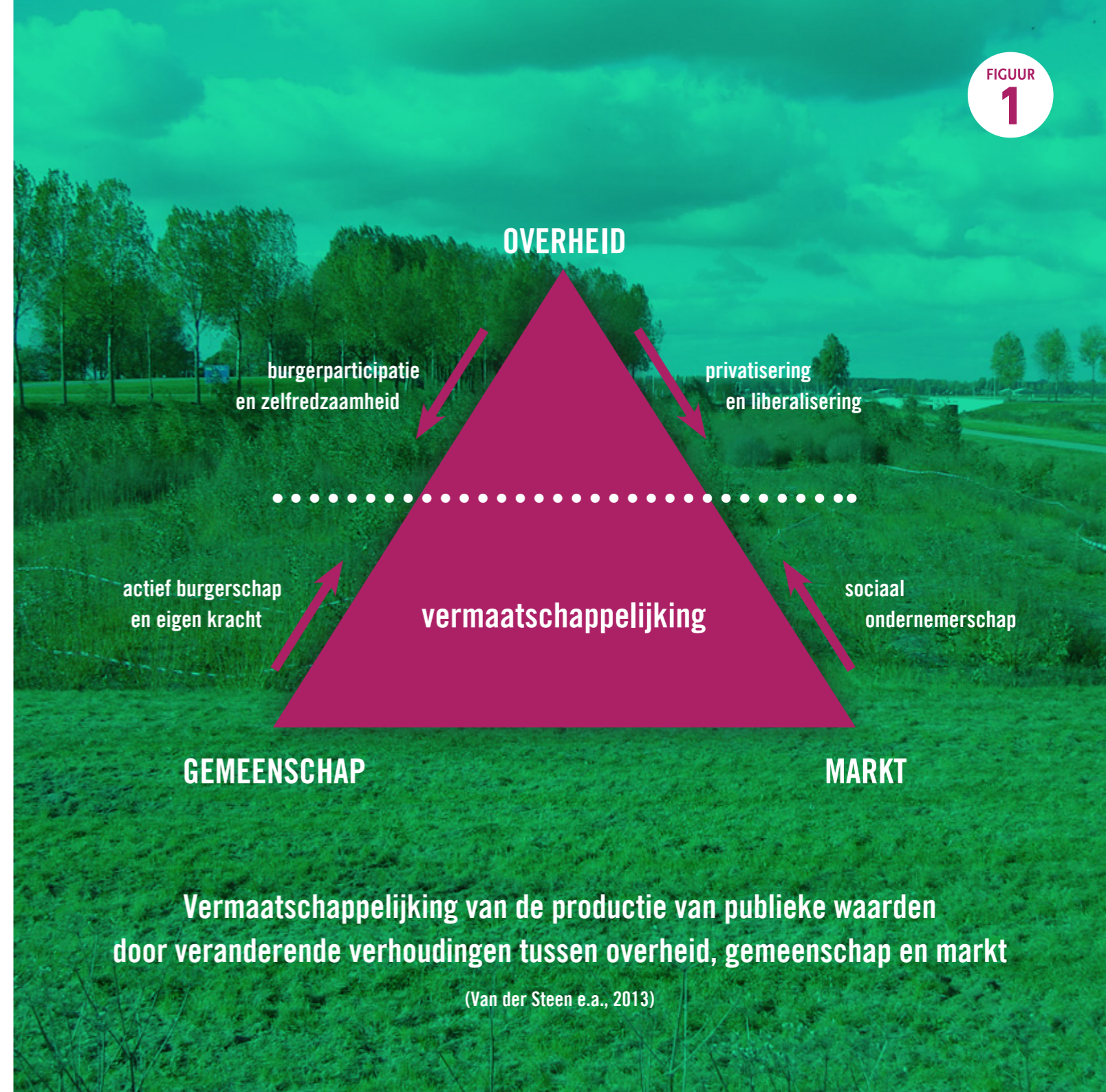
### Kenmerken van een burgerinitiatief in het groene domein

- Een groep burgers wil zelf iets in de groene publieke ruimte realiseren
- Ze nemen zelf het initiatief en hebben zelf ideeën over doel en aanpak
- Dit doen ze op basis van een combinatie van eigenbelang en maatschappelijk belang
- Vanuit een intrinsieke motivatie en persoonlijke betrokkenheid
- Vaak verbonden aan een gebied en gekoppeld aan aspecten van leefbaarheid
- Met een belangrijke rol voor trekkers
- Die zoeken naar draagvlak bij andere bewoners of burgers
- En die vaak samenwerking aangaan met overheden en andere organisaties om de doelen te bereiken

Bron: Van Dam e.a., 2010; 2011; 2014, Van der Heijden e.a., 2011

schoorvoetend vorm. Reguleren en regisseren kent nog veel continuïteit in het provinciale natuurbeleid (Kuindersma e.a., 2015) en het faciliteren en stimuleren van actief burgerschap speelt in de praktijk (nog) geen prominente rol (Kamphorst & Selnes, 2015). Soms is dit bewust, maar vaak zoeken provincies nog naar hun rol en naar hoe die rol zich verhoudt tot die van gemeenten of intermediaire organisaties.

Bij de vermaatschappelijking van natuur komt samenwerking tussen overheden, burgers en ondernemers centraal te staan bij de productie van publieke waarden, in dit geval natuur- en landschap (Van der Steen e.a., 2013; Salverda e.a., 2014). Overheden spreken dan vaak in termen van meer participatie van burgers en ondernemers bij natuur en landschap (de participatiesamenleving). Zij willen dan bijvoorbeeld meer vraaggericht werken richting burgers (burgerparticipatie) en doen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers. Hierbij wordt geredeneerd vanuit de linker pijl die in figuur 1 van boven naar beneden wijst. Dit gaat over de vermaatschappelijking van het natuur- en landschaps-



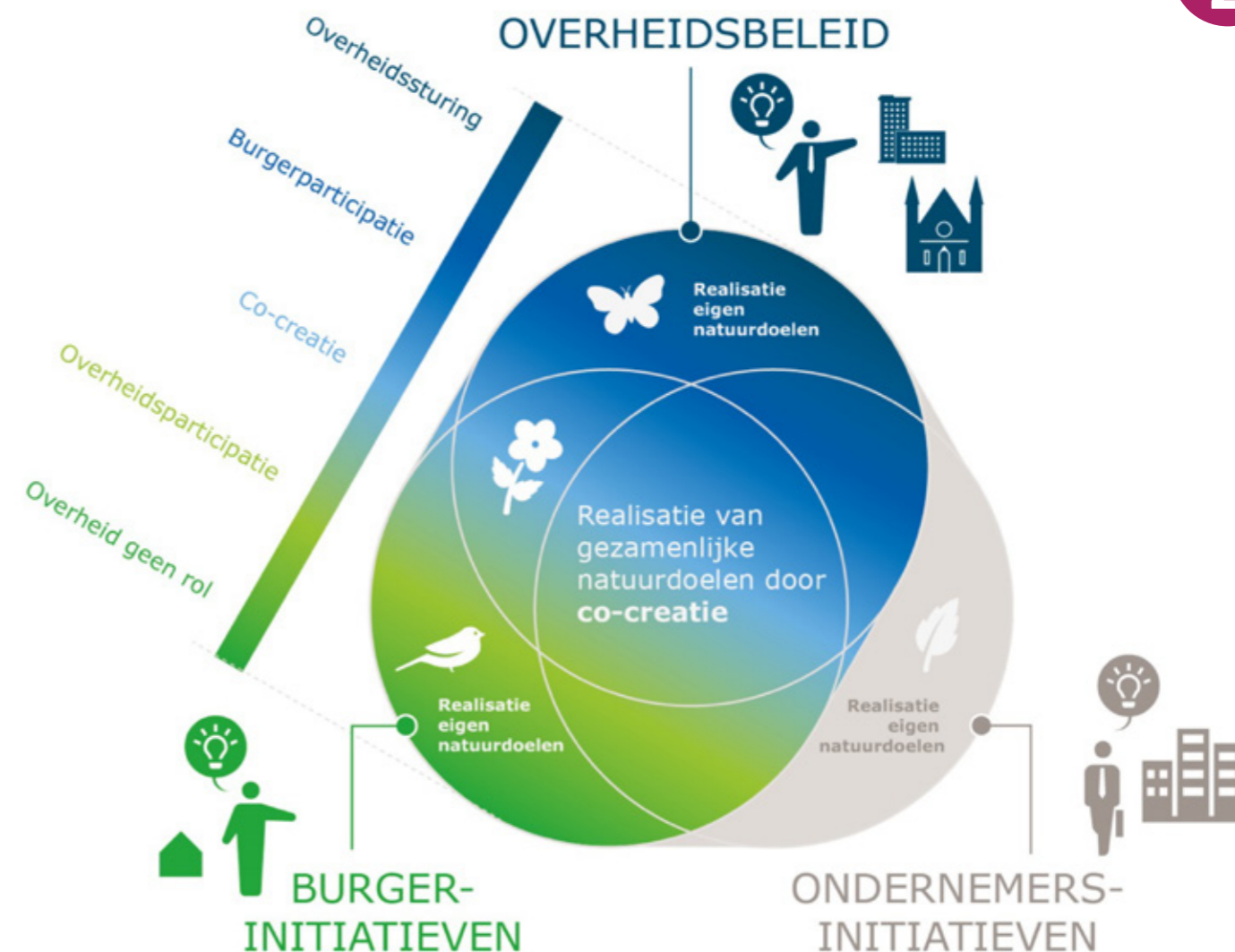
**Vermaatschappelijking van de productie van publieke waarden door veranderende verhoudingen tussen overheid, gemeenschap en markt**

(Van der Steen e.a., 2013)

beleid. De redenatie bij de linker pijl die van onder naar boven wijst is een andere en gaat over de vermaatschappelijking van natuur en landschap en niet het overheidsbeleid hiervoor. Hier wordt gedacht vanuit de eigen motivatie, kracht en aanpak van een burgerinitiatief om bij te dragen aan natuur en landschap, en de erkenning vanuit overheden om dat ruimte en mogelijkheden te bieden. Hier nemen mensen verantwoordelijkheid en een actieve rol vanuit hun eigen intrinsieke motivatie en dat is wat anders dan de participatieve rol van burgers bij beleid die overheden top down van mensen verwachten. Het samenspel tussen overheden en burgerinitiatieven die vanuit deze beweging ontstaat, heeft dan ook een hele andere dynamiek en vraagt om een andere rol en houding van overheden dan het samenspel met burgers dat vanuit overheden wordt geïnitieerd of geregisseerd.

### Nieuwe vormen van samenspel: Overheidsparticipatie en Co-creatie

Het samenspel tussen overheden en burgerinitiatieven die uit eigen beweging van burgers ontstaat, heeft een hele andere dynamiek en vraagt om een andere rol en houding van overheden dan het samenspel met burgers dat vanuit overheden wordt geïnitieerd of geregisseerd. Er zijn drie hoofdvormen van samenspel tussen overheid en burgers: Burgerparticipatie, Co-creatie en Overheidsparticipatie (Salverda e.a., 2014). We richten ons in deze brochure op Overheidsparticipatie en Co-creatie omdat hier sprake is van initiatief vanuit burgers zelf en de overheid hierop aanhaakt of mee wil samenwerken. Dit zijn twee relatief nieuwe vormen van samenspel terwijl Burgerparticipatie ondertussen al vrij gangbaar is. Zie de glijdende schaal van soorten samenspel in figuur 2. Bij het samenspel met burgerinitiatieven in de linker hoek nemen overheden een ondersteunende of stimulerende rol aan vanuit Overheidsparticipatie. Bij het samenspel met burgers in de bovenste punt van de driehoek nemen overheden een initiërende, uitnodigende en/of regisserende rol aan vanuit Burgerparticipatie. Daartussenin zit samenspel tussen overheden en burgers dat ook wel Co-creatie wordt genoemd, dat gebaseerd is op gelijkwaardige samenwerking.



### Verschillende overheidsrollen bij het samenspel tussen burgers en overheden in het groene domein

(Salverda e.a., 2014)

## Wanneer welke vorm van samenspel?

Welke vorm van samenspel wordt gekozen, is situationeel- en contextafhankelijk. Het is bijvoorbeeld afhankelijk van de wensen, doelen en capaciteiten van het betrokken burgerinitiatief. Aan welk soort samenspel heeft het burgerinitiatief behoefte? Daarnaast is het afhankelijk van de beleidsdoelen van de betreffende overheid: Hoe belangrijk wordt een bepaalde ontwikkeling in een bepaald gebied gevonden in het licht van de beleidsdoelstellingen? Hiervan hangt af hoeveel ruimte er kan worden gevonden om echt ruimte en/of ondersteuning te bieden aan een burgerinitiatief. Als een overheid de eigen doelen en werkwijze kan loslaten of daarin kan opschuiven, zijn overheidsparticipatie c.q. co-creatie mogelijke vormen van samenspel. Als een overheid de eigen overheidsdoelen en/of-werkwijze voorop stelt, zijn deze vormen geen optie en blijft burgerparticipatie over.

## Wat is burgerparticipatie?

Bij burgerparticipatie nodigt een overheid burgers uit om mee te denken en werken aan de invulling van overheidsbeleid. Bijvoorbeeld in een interactief beleidsproces of participatie gebiedsproces. De overheid heeft dan een initiërende en regisserende rol.

## Wat is co-creatie?

Bij co-creatie is er sprake van een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie waarbij overheden en burgers gezamenlijk doelen formuleren en realiseren. Beslissingen worden gezamenlijk genomen. De overheid heeft hier de rol van gelijkwaardige samenwerkingspartner.

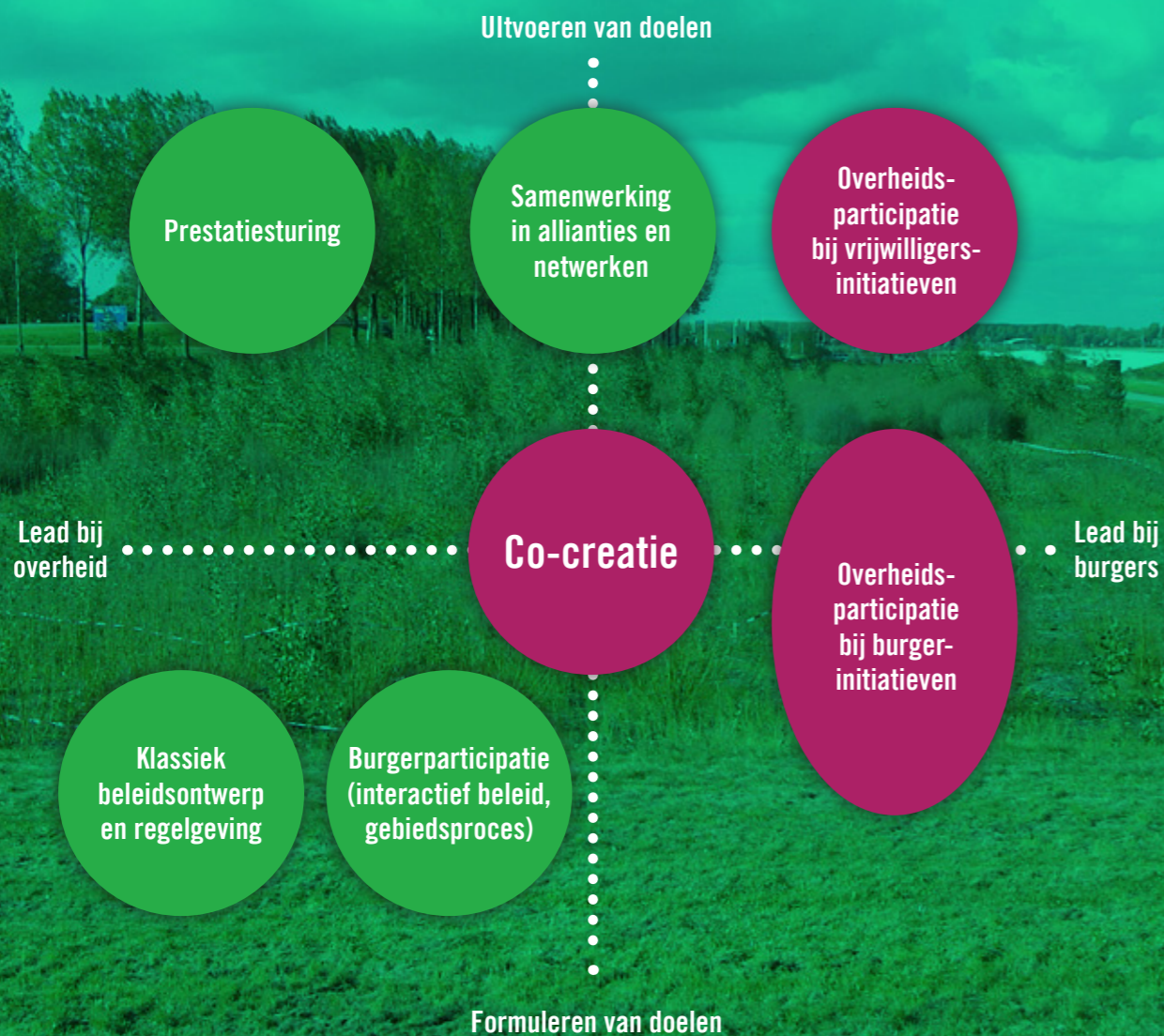
## Wat is overheidsparticipatie?

Bij overheidsparticipatie geeft een overheid ruimte aan burgerinitiatieven of faciliteert of stimuleert zij burgerinitiatieven. De overheid heeft hier een faciliterende of stimulerende rol.

## Aanvullende vormen van 'sturing'

In het kader van de vermaatschappelijking van natuur zoeken provincies naar manieren om samenspel met burgerinitiatieven concreet vorm te geven. Samenspel met groene burgerinitiatieven betreft echter een andere soort 'sturing' dan de klassieke manieren van sturen (Van der Steen e.a., 2013). Deze nieuwe vormen van sturen, of beter gezegd vormen van samenspel, nemen de bestaande vormen van overheidssturing niet over, maar vullen deze aan zodat een breed palet aan mogelijkheden ontstaat, waarbij het de kunst is die goed op elkaar af te stemmen (Van der Steen, e.a., 2013; Salverda e.a., 2014). In het kwadrantenmodel in figuur 3 zijn verschillende vormen van sturing en samenspel geplaatst aan de hand van twee assen. De horizontale as geeft aan wie de 'lead' heeft en de verticale as geeft weer of het om het formuleren dan wel uitvoeren van doelen gaat.

In het kwadrant linksonder stuurt de overheid de samenleving aan vanuit zelf geformuleerde natuurdoelen middels beleidsontwerp en/of wet- en regelgeving. Een voorbeeld is de realisering van de vroegere EHS of het huidige Natuurnetwerk. In datzelfde kwadrant maar dan meer gericht op het betrekken van ideeën uit de samenleving zit het interactieve beleidsproces of gebiedsproces (Burgerparticipatie). Denk hierbij aan een inrichtingsproces voor een ecologische verbindingzone waarbij allerlei gebiedsorganisaties en individuele burgers betrokken worden. In het kwadrant linksboven stuurt de overheid de samenleving aan op het efficiënt uitvoeren van beleidsdoelen door middel van prestatieafspraken in ruil voor bijvoorbeeld een financiële vergoeding (bijv. het agrarische natuurbeheer). Maar de uitvoering van beleidsdoelen kan ook meer in samenwerking en in de vorm van coalities met groepen uit de samenleving gebeuren (zoals bij een weidevogelpact). Dit neigt al meer naar de rechterkant van het kwadrantenmodel. Rechtsboven werkt de overheid samen met of ondersteunt en faciliteert



### Verschillende vormen van overheidssturing en samenspel tussen overheid en burgers

(geïnspireerd op Van der Steen e.a., 2013)

zij initiatieven uit de samenleving die onderdelen van het overheidsbeleid willen uitvoeren. De overheid ondersteunt dan bijvoorbeeld initiatieven waarbij mensen vrijwillig natuur en landschap beheren zoals de overheid of andere instituties dat voorstaan. Vaak vervullen natuur- en landschapsorganisaties dan een belangrijke intermediaire en ook sturende rol. Een voorbeeld zijn de vele natuurvrijwilligersgroepen die samenwerken met de Stichtingen Landschapsbeheer. In het kwadrant rechtsonder biedt de overheid ruimte aan of ondersteunt zij initiatieven waarbij groepen mensen zelf doelen voor natuur of landschap formuleren en deze doelen op een wijze willen realiseren die bij hen past (Overheidsparticipatie). Hier zijn niet de overheidsdoelen voor natuur en landschap het uitgangspunt maar benoemen burgers zelf wat zij qua natuur en landschap belangrijk en de moeite waard vinden om te ontwikkelen of te beheren. Dit doen zij overigens vaak in samenwerking met overheden en andere organisaties, omdat zij voor het realiseren van hun doelen vaak afhankelijk zijn van deze partijen. Middenin het assenstelsel zit Co-creatie, de situatie waarin een burgerinitiatief gelijkwaardig samenwerkt met overheden en andere organisaties. Deze brochure focust zich op het samenspel van provincies met burgerinitiatieven vanuit Overheidsparticipatie en Co-creatie.







## Rollen van provincies bij Overheidsparticipatie en Co-creatie

Bij Overheidsparticipatie en Co-creatie kunnen provincies grofweg kiezen uit drie verschillende soorten rollen bij groene burgerinitiatieven: een directe rol, een indirecte rol of bewust geen rol. De keuze voor een directe, indirecte of geen rol is ingegeven door de aanwezige situationele context binnen en buiten het provinciehuis. Buiten het provinciehuis hebben de concrete behoeften, capaciteiten en organisatiegraad van burgerinitiatieven, en de relatie en verbinding van gemeenten en intermediaire organisaties met deze burgerinitiatieven invloed op deze keuze. Wanneer een provinciale natuur- en milieufederatie, een provinciale vereniging van kleine kernen of een gemeente er al jaren in slaagt om goede contacten te onderhouden met burgerinitiatieven, dan ligt het voor de hand dat de provincie dit als belangrijk uitgangspunt neemt en hierop probeert aan te slui-

ten. De keuze van een provincie zal ook afhangen van de context binnen de eigen provinciale organisatie, met name de geformuleerde beleidsdoelen en de provinciale interpretatie van de taakverdeling met de gemeente(n) en intermediaire organisaties (subsidiariteit). Vragen die dan per situatie spelen zijn: Wie is hier aan zet? Heeft de provincie hier een rol of ligt die in eerste instantie bij de gemeente(n) of intermediaire organisaties? Wat kan de (aanvullende) rol van de provincie zijn? Discussies over welke rol een provincie zou moeten nemen, gaan volgens sommige provinciale medewerkers die deelnamen aan de intervisiebijeenkomst te veel over duidelijke of vaste rolafbakening. Terwijl het juist zou moeten gaan over passende samenwerking, ook tussen provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Sommige provincies en gemeenten spreken dat ook duidelijk naar elkaar uit, dat ze juist per geval willen zoeken naar mogelijkheden om samen te werken bij het samenspel met groene burgerinitiatieven en niet meteen ieders rollen willen afbakenen en afschermen. Daarom schetsen wij in deze brochure rollen die provincies afhankelijk van de situatie en context kunnen nemen, zonder vast te willen stellen wanneer en hoe een provincie bepaalde rollen zou moeten oppakken.

### Directe rol

Bij een directe rol kiest een provincie ervoor om een directe relatie aan te gaan met een groen burgerinitiatief. Dat wil zeggen: zonder tussenkomst van intermediaire organisaties zoals een gemeente of maatschappelijke organisatie. De provincie kan dan een stimulerende, faciliterende of verbindende rol spelen. Vaak kunnen initiatiefnemers hun doel niet zonder ondersteuning van of samenwerking of afstemming met anderen realiseren en brengt de provincie ze in contact met andere partijen. Soms lopen initiatieven ook aan tegen de toetsende rol van provincies. Provincies hebben vaak veel sectorale regels met drie punten achter de komma om alles te kunnen regelen. Een mogelijke rol van een provincie is dan om ruimte te zoeken in bestaande regelgeving.

Een voorbeeld is de directe ondersteuning van de provincie Zuid-Holland aan twee burgerinitiatieven in de vorm van pilots binnen het programma 'Leren door doen': Wollefooppengroen & Co en de Federatie Broekpolder. Wollefooppengroen & Co is een bewonersinitiatief dat zich inzet voor het opknappen en beheren van een stadspark en de Federatie Broekpolder is een groep bewoners die samen met de gemeente het polderlandschap open en groen wil houden. De provincie biedt financiële ondersteuning voor planrealisatie, een bijdrage van 20%. In ruil vraagt de provincie aan de burgerinitiatieven om aan te geven hoe de provincie om zou moeten gaan met burgerinitiatieven. De provincie Zuid-Holland subsidieert dus niet alleen, maar gebruikt de pilots ook om er van te leren en om aangehaakt te zijn bij maatschappelijke netwerken. Zuid-Holland kiest bewust voor directe betrokkenheid om in de toekomst niet vervreemd te raken of zelfs overbodig te worden. Een ander voorbeeld van een directe rol is de financiële ondersteuning van het burgerinitiatief Kening fan'e Greide door de provincie Friesland. Kening fan'e Greide is een collectief van mensen uit alle hoeken van de samenleving - van boeren en wetenschappers, tot burgers, muzikanten en bestuurders – die zich samen inzetten voor het behoud van het weidevogel- en cultuurlandschap. Door initiatieven als Kening fan'e Greide te faciliteren, wil de provincie Friesland de zoektocht mogelijk maken naar ecologische, economische en sociaal culturele alternatieven voor boeren die zich inspannen voor natuurbeheer. De provincie Groningen biedt vanuit het project Leve(n)de Dorpen ondersteuning aan dorpen en bewonersinitiatieven om de leefbaarheid in het dorp te versterken. Dergelijke financiële ondersteuning vanuit LEADER gelden is ook in andere provincies het geval. Een ander soort voorbeeld van een directe rol van een provincie is de maatschappelijke dialoog en digitale leeromgeving die de provincie Limburg organiseert. De provincie organiseert zowel een fysieke als digitale omgeving waar burgers en ondernemers elkaar kunnen inspireren en ervaringen kunnen uitwisselen. De provincie faciliteert en stimuleert hen door op

voorbeeld  
Ondersteuning  
Wollefooppengroen & Co

voorbeeld  
Ondersteuning  
Federatie Broekpolder

voorbeeld  
Ondersteuning  
Kening fan'e Greide

voorbeeld  
Leve(n)de Dorpen

**voorbeeld**  
**Prijsvraag De Gouden**  
**Roerdomp**

het digitale platform inspirerende voorbeelden te laten zien, het leggen van verbanden en het delen van kennis. Tot slot het voorbeeld van de prijsvraag de Gouden Roerdomp van de provincie Noord-Holland waarmee deze provincie op directe wijze initiatieven uit de samenleving voor nieuwe natuur wil ondersteunen.

Voordelen van directe betrokkenheid van een provincie is de mogelijkheid om gericht te kiezen wat en hoe de provincie wil ondersteunen, of waarmee de provincie wil samenwerken. Het maakt voor een provincie dus gerichte ondersteuning en directe interactie of samenwerking mogelijk. Hierdoor zijn er meer mogelijkheden om eigen provinciale beleidsdoelen te koppelen. Een ander voordeel is dat het voor provincies kansen biedt om specifieke belemmeringen, bijvoorbeeld van juridische aard, (op maat) op te lossen. Een aandachtspunt bij directe betrokkenheid van een provincie bij burgerinitiatieven is dat provincie ambtenaren ook daadwerkelijk actief moeten kunnen zijn (in de vorm van handelingsperspectief, uren, budget, kennis en ervaring etc.), anders komen burgerinitiatieven als een boemerang terug. Bestuurlijk en ambtelijk moet het directe samenspel met burgerinitiatieven dus goed binnen de eigen provinciale organisatie verankerd zijn.

### Indirecte rol

Van een indirecte rol is sprake als een provincie via tussenkomst van gemeenten of intermediaire organisaties groene burgerinitiatieven faciliteren of stimuleren. Een voorbeeld is de subsidieregeling Natuur en Samenleving van de provincie Noord-Brabant. Via deze regeling komen projecten van gemeenten die groene burgerinitiatieven ondersteunen of stimuleren of natuurorganisaties die vrijwilligers in het groen stimuleren, in aanmerking voor subsidie. Gekoppeld aan de gemeente-regeling organiseert de provincie Noord-Brabant het leertraject Gemeente-impuls voor Groen Burgerinitiatief. Doel is om samen met gemeenten handvatten in beeld te brengen om in samenwerking met burgerinitiatieven groene ambities te realise-

**voorbeeld**  
**Subsidieregeling**  
**Natuur en Samenleving**

**voorbeeld**  
**Leertraject**  
**Gemeente-impuls**  
**voor Groen Burgerinitiatief**

**voorbeeld**  
**Ondersteuning**  
**van intermediaire**  
**organisaties**

**voorbeeld**  
**Groene Motor**

ren. Een ander voorbeeld is de financiële ondersteuning van de Vereniging Kleine Kernen Limburg (VKKL) door de provincie Limburg. Nog een voorbeeld is de provincie Gelderland die groene maatschappelijke organisaties zoals de Gelderse Milieufederatie en Stichting Landschapsbeheer Gelderland ondersteunt. Deze organisaties krijgen subsidie van de provincie en hebben daardoor een soort helpdesk kunnen opzetten voor burgerinitiatieven. Tot slot wil de provincie Zuid-Holland met het project de Groene Motor, dat wordt uitgevoerd door Landschap & Erfgoed Zuid-Holland, vrijwilligerswerk in de groene leefomgeving stimuleren en ondersteunen.

Voordeel van indirecte betrokkenheid van een provincie bij groene burgerinitiatieven is dat de ondersteuning wordt overgelaten aan partijen die in principe dichterbij de initiatieven staan en om die reden vaak beter weten wat er lokaal speelt en hoe hier het beste op kan worden aangesloten. Verder heeft een provincie via indirecte betrokkenheid vaak een groter bereik en is ze zelf relatief weinig tijd kwijt, omdat de provincie niet met elk afzonderlijk burgerinitiatief contact onderhoudt. En door de verantwoording van de bestede subsidie bij de gemeente of intermediaire organisatie te leggen, ligt die last niet bij de burgerinitiatieven en kan hun energie uitgaan naar het realiseren van hun initiatief. Een aandachtspunt bij een benadering via gemeenten of intermediaire organisaties is dat de provincie vrij weinig invloed heeft en het lastiger is om haar beleidsdoelen te koppelen aan het aanwezige initiatief in de samenleving.

### Bewust geen rol?

Soms heeft een provincie geen rol bij groene burgerinitiatieven. Hier kan onderscheid worden gemaakt in het bewust dan wel onbedoeld geen rol vervullen. Het verschil is dat bij bewust geen rol vervullen, dit voortkomt uit een provinciale visie en gekozen standpunt, terwijl dit bij onbedoeld geen rol vervullen juist vaak

**voorbeeld**  
**Programma**  
**Nieuwe Natuur**

ontbreekt. Dit laatste kan erg verwarrend en moeilijk werken zijn voor provinciale ambtenaren, maar ook voor burgerinitiatieven, gemeenten en (intermediaire) maatschappelijke organisaties.

De provincie Flevoland is een voorbeeld van een provincie die voor zichzelf bewust geen rol ziet bij groene burgerinitiatieven. 'De provincie Flevoland heeft niets op papier gezet over de rol van burgerinitiatieven. Flevoland ziet vanuit hun rol als midden bestuur geen taak weggelegd om actief contact met burgerinitiatieven te hebben' (Hoffmans e.a., 2015). Nadien heeft Flevoland echter wel het programma Nieuwe Natuur gestart om ideeën voor nieuwe natuur uit de samenleving te kunnen realiseren. Nadat was gekozen om te stoppen met de ecologische verbinding Oostvaarderswold, is de provincie met dit programma gestart waarbij er voor de verwerving, inrichting en beheer van natuur circa 105 miljoen euro is uitgetrokken. Het oorspronkelijke plangebied van Oostvaarderswold is verruimd naar de hele provincie. Vervolgens is gekozen voor een 'bottom-up' benadering waarbij iedereen is gevraagd om initiatieven om nieuwe natuur vorm te geven. Resultaat is dat binnen het programma Nieuwe Natuur 22 projecten de komende jaren gerealiseerd zullen worden. Ongeveer de helft daarvan is burgerinitiatief. Voorbeelden zijn een luierpark, een eetbaar doolhof en het grootste voedselbos van Europa. Hiermee is de provincie Flevoland één van de grootste co-financiers van groene burgerinitiatieven.

**voorbeeld**  
**Ondersteuning**  
**in bestaande**  
**gebiedsprocessen**

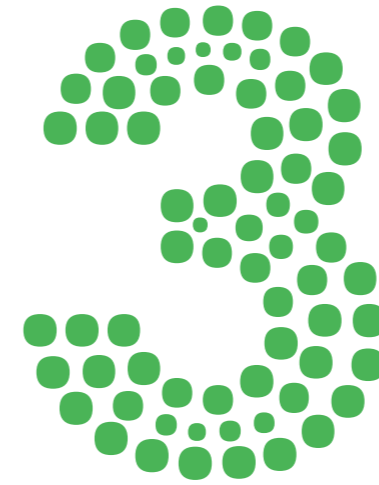
Sommige provincies weten nog niet of zij voor zichzelf een rol zien. Noord-Holland reageert daarom momenteel ad hoc op groene burgerinitiatieven: als gevraagd wordt om ondersteuning, zou de provincie daarop in kunnen gaan, of niet. En ook Gelderland is een voorbeeld van een nog zoekende provincie, en ondersteunt vooral in bestaande gebiedsprocessen intermediaire organisaties bij het faciliteren van initiatieven uit het gebied. In beide provincies hebben

Gedeputeerde Staten geen beleidsprogramma geformuleerd voor samenspel met groene burgerinitiatieven, zodat ambtenaren geen kader en rugdekking hebben om samenspel met burgerinitiatieven aan te kunnen gaan. De provincie Groningen is momenteel bezig met het formuleren van een visie op de rol van de provincie bij groene burgerinitiatieven.

**Tijdelijk programma of permanente rol voor provincie Flevoland?**

Het is de vraag wat er gebeurt als het programma Nieuwe Natuur beëindigt. Stopt daarmee dan ook het samenspel van de provincie Flevoland met groene burgerinitiatieven? In het honoreringsbesluit heeft de provincie aangegeven naast verwervings- en inrichtingskosten maximaal 10 jaar beheerkosten te willen financieren. Samen met de initiatiefnemers denkt de provincie nu na over verdienmodellen die het mogelijk moeten maken om het beheer na die 10 jaar zelf te financieren. Daarbij stimuleert de provincie ook dat coalities ontstaan tussen particulieren en terreinbeherende organisaties. Een voorbeeld: de speelwildernis voor kinderen is een idee van theatergroep Groen Gras, maar de acteurs van die theatergroep willen kinderen vermaken en zijn geen boswachter. Daarom is de afspraak in de maak dat de provincie het gebied aanlegt en dat Staatsbosbeheer het gaat beheren. De theatergroep kan zich dan gaan focussen op waar het haar om te doen was: de kinderen laten spelen in de nieuwe natuur en dat combineren met theater en natuureducatie. De provincie probeert dus toe te werken naar een punt waar men de provincie niet meer nodig heeft.

Het voordeel van bewust geen betrokkenheid van een provincie bij burgerinitiatieven is duidelijkheid over de rolafbakening tussen provincies en gemeenten. Onbedoeld geen rol vervullen door een provincie (omdat er geen duidelijke visie is op de provinciale rol) is erg verwarrend en moeilijk werken voor provinciale ambtenaren, maar ook voor burgerinitiatieven, gemeenten en intermediaire organisaties. Een nadeel van geen betrokkenheid is dat kansen om eigen provinciale doelen mee te koppelen niet worden benut. Bovendien is provinciale betrokkenheid voor burgerinitiatieven en gemeenten soms van grote waarde die veel mogelijk kan maken. Ook die kansen worden dan niet benut.



## Beleidsinstrumenten

Bij een groot aantal provincies richt de discussie over de rol van de provincie bij groene burgerinitiatieven zich meteen op de instrumentkeuze in plaats van de achterliggende sturingsfilosofie. Met andere woorden: het gaat daarbij meteen om het tactische en operationele niveau zonder dat wordt nagedacht over een visie op strategisch niveau. Aan de inzet van beleidsinstrumenten bij groene burgerinitiatieven gaat de vraag vooraf of je als overheid bereid bent op een andere manier te denken en handelen. Soms houden provincies strikt vast aan provinciale doelen en werkwijzen. Maar de praktijk is dat provincies het niet meer alleen kunnen, en dan is samenwerking met andere partijen (zoals burgerinitiatieven) nodig waarvoor een flexibele rol en houding is vereist. Pas dan is de volgende vraag aan de orde: Welke beleidsinstrumenten kan een provincie inzetten? Een aansluitende vraag is of een provincie voorwaarden en criteria hanteert bij ondersteuning van burgerinitiatieven of dat het grotendeels kan worden 'open gelaten'?

Er worden doorgaans drie typen beleidsinstrumenten onderscheiden: juridische instrumenten, financiële instrumenten en communicatieve of sociale instrumenten. Juridische instrumenten zijn voornamelijk geboden, verboden of verplichtingen. Bij financiële instrumenten proberen overheden via positieve financiële prikkels (subsidies) of negatieve financiële prikkels (heffingen) het gedrag te beïnvloeden. Bij sociale of communicatieve instrumenten gaat het om informatieverspreiding en communicatie waarmee het gedrag wordt beïnvloed via overreding en vrijwilligheid. Deze drie typen beleidsinstrumenten verschillen van elkaar, maar worden in de praktijk vaak in een instrumentenmix toegepast omdat zo de voor- en nadelen van de afzonderlijke instrumenten kunnen worden opgeheven en de instrumenten aanvullend zijn op elkaar.

### Financiële instrumenten

Provincies kunnen bij het ondersteunen en stimuleren van of samenwerken met groene burgerinitiatieven gebruik maken van financiële instrumenten zoals een financiële bijdrage, een subsidieregeling of een prijsvraag. Zij kunnen burgerinitiatieven direct financieel ondersteunen of ze kunnen er voor kiezen om intermediaire organisaties die actief zijn met burgerinitiatieven financieel te ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan organisaties als Landschapsbeheer, IVN of de Verenigingen van Kleine Kernen etc. De provincie Noord-Holland ondersteunt bijvoorbeeld vrijwilligers via het programma 'Trekker in groen'. Via dit programma gaat geld naar Landschap Noord-Holland die werkt aan allerlei projecten voor ondersteuning van vrijwilligers voor natuur- en milieueducatie en landschapsbeheer. De provincie Noord-Holland geeft net als veel andere provincies op deze manier vorm aan indirecte financiële ondersteuning van vrijwilligerswerk. Verder heeft de provincie Noord-Holland de prijsvraag de Gouden Roerdomp uitgeschreven waarmee initiatieven voor nieuwe natuur op directe wijze financieel worden ondersteund.

### Prijsvraag de Gouden Roerdomp in Noord-Holland

De provincie Noord-Holland is op zoek naar nieuwe natuurinitiatieven. Er hebben zich 45 natuurinitiatieven aangemeld om de strijd om de Gouden Roerdomp. Deze prijs is uitgereikt op het congres Groen Kapitaal op 11 februari 2015. Het gaat om een breed scala aan initiatieven, van daktuinen tot een gezamenlijke buurtmoestuin. De drie meest kansrijke initiatieven presenteerden zich tijdens het congres in Pakhuis de Zwijger in Amsterdam aan natuurprofessionals, bestuurders, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De prijs biedt de winnaar mogelijkheden om het initiatief verder te ontwikkelen. Onder andere door hulp bij het ontwikkelen van een businessplan en het wegwijs worden in de wereld van regelingen en subsidies.

Bronnen: [www.haarlemgroener.nl/de-provincie-zoekt-natuurinitiatieven/](http://www.haarlemgroener.nl/de-provincie-zoekt-natuurinitiatieven/) en [www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Veel-aanmeldingen-van-natuurinitiatieven-voor-Gouden-Roerdomp](http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Veel-aanmeldingen-van-natuurinitiatieven-voor-Gouden-Roerdomp)

### Juridische instrumenten

Provincies kunnen gebruik maken van verschillende juridische instrumenten bij het samenspel met burgerinitiatieven. Zo zijn er subsidieregelingen waarmee provincies groene burgerinitiatieven willen ondersteunen en stimuleren. Ook zijn er voorbeelden van het maken van private realisatieovereenkomsten. Binnen het programma Nieuwe Natuur van de provincie Flevoland wordt er bijvoorbeeld gewerkt met private realisatieovereenkomsten waarin afspraken worden vastgelegd met initiatiefnemers met betrekking tot de op te leveren natuur, vergunningverleningstrajecten, samenwerking met andere partijen, fasering en financiële bijdrage. De provincie heeft er bewust voor gekozen om geen subsidieregeling in het leven te roepen, maar om juist met privaattovereenkomsten te werken. Reden is dat er bij een subsidieregeling eenrichtingsverkeer is: de overheid verstrekt de subsidie en bepaalt de voorwaarden. Bij privaattovereenkomsten is er sprake van wederkerigheid: overheden enerzijds en burgers, maatschappelijke organisaties of (sociale) ondernemingen anderzijds maken gezamenlijk afspraken.

**voorbeeld**  
**Netwerkbijeenkomsten**  
**Groene Loper**

**voorbeeld**  
**Platform voor**  
**initiatiefnemers**  
**Nieuwe Natuur**

## Communicatieve en sociale instrumenten

Een communicatief of sociaal instrument die provincies kunnen inzetten is bijvoorbeeld ambtelijke ondersteuning (meedenkkracht, advies, kennis). Het ondersteunen van intermediaire organisaties kan bijvoorbeeld naast subsidie ook door het leveren van menskracht: provincies kunnen medewerkers detacheren of af en toe menskracht beschikbaar stellen om organisaties te ondersteunen. Een ander voorbeeld van een communicatief of sociaal instrument is het organiseren van kennisuitwisseling en ontmoeting. De provincie Noord-Brabant zet bijvoorbeeld een leernetwerk op voor gemeenten die meer ruimte willen bieden aan en willen samenwerken met groene burgerinitiatieven. De provincie Zuid-Holland wil vooral zelf leren en experimenteren. Deze provincie wil al participerende in maatschappelijke netwerken kennis en ervaring opdoen en competenties van ambtenaren ontwikkelen. Daarvoor heeft de provincie een begeleidingstraject opgezet. Daarnaast organiseert Zuid-Holland ook kennisontwikkeling en kennisverspreiding, onder meer door het opzetten van leernetwerken. De provincie Limburg zet in op een maatschappelijke dialoog en digitale leeromgeving voor burgers en ondernemers om de vermaatschappelijking van natuur en landschap te stimuleren en faciliteren. De provincie Overijssel ondersteunt netwerkbijeenkomsten vanuit het Groene Loper project waarin groepen en organisaties uit de samenleving samenwerken om concrete initiatieven voor natuur tot stand te laten komen. Tot slot werkt de provincie Flevoland aan een overlegstructuur of platform om betrokkenen bij de gehonoreerde projecten van het programma Nieuwe Natuur met elkaar in contact te houden en van elkaar te laten leren.

### Voorwaarden?

Hanteren provincies bij het inzetten van beleidsinstrumenten voorwaarden en criteria voor ondersteuning van burgerinitiatieven of wordt het grotendeels 'open gelaten'? Vaak ontstaat bij het stellen van voorwaarden en criteria het beeld van

## Leernetwerk voor Brabantse gemeenten

De Gemeente-impuls voor Groen Burgerinitiatief bestaat naast subsidieverstrekking aan gemeenten ook uit het opzetten van een leernetwerk voor Brabantse gemeenten. Veel Brabantse gemeenten hebben in hun coalitieakkoorden aangegeven in te zetten op burgerkracht en op groene leefomgeving. De provinciale subsidieregeling en het leernetwerk willen deze ambities van gemeenten ondersteunen. In het leernetwerk kunnen gemeenten elkaar een kijkje in de keuken gunnen van Brabantse praktijkvoorbeelden en hebben de gemeente ambtenaren de mogelijkheid om ervaringen en kennis uit te wisselen aan verdiepende thematafels. Doel is concrete handvatten voor medewerkers van gemeenten aan te reiken die groene burgerinitiatieven willen stimuleren. Bron: [leefbaarheidbrabant.nl/event/vooraankondiging-leerbijeenkomst-gemeente-impuls-groen-burgerinitiatief](http://leefbaarheidbrabant.nl/event/vooraankondiging-leerbijeenkomst-gemeente-impuls-groen-burgerinitiatief)

## Dialogo en digitale leeromgeving over vermaatschappelijking natuur in Limburg

In het kader van het POL 2014 is de nieuwe beleidslijn 'Vermaatschappelijking van natuur' geformuleerd, ofwel positionering van natuur midden in de samenleving, terug in de harten van de mensen. Daarbij worden nieuwe partners, waaronder met name bedrijven en burgers, in toenemende mate gestimuleerd om zelf het initiatief te nemen om zorg te dragen voor de aantrekkelijkheid van hun eigen leefomgeving. Onderdeel hiervan is het organiseren van een brede maatschappelijke dialoog over vermaatschappelijking van natuur, met inhoudelijke betrokkenheid van maatschappelijke partijen die verrassende en vernieuwende inzichten en ontwikkelkracht kunnen inbrengen. Het gaat hierbij om het leggen van verbanden tussen de werelden van ondernemers, natuur- en landschapsorganisaties, sociaal-maatschappelijke organisaties en overheden. Een ander onderdeel is het ontwikkelen van een digitale leeromgeving, waar de provincie –in haar rol als faciliterende overheid- online kwalitatief hoogwaardige kennis, betrouwbare informatie en instrumenten aanbiedt, handvatten geeft voor de uitvoering van projecten en de mogelijkheid biedt om van elkaar te leren.

een keurslijf; een provincie die anderen de maat gaat nemen vanuit haar eigen referentiekader. Maar dat het stellen van criteria door overheden aan burgerinitiatieven niet hoeft te betekenen dat overheden daarmee de ruimte voor burgers meteen dichtzetten, illustreert het programma Nieuwe Natuur in Flevoland. Binnen dit programma nodigt de provincie Flevoland burgers uit om met ideeën voor nieuwe natuur te komen. De provincie ontwikkelde een meetlat met 12-criteria om ideeën te honoreren. Inhoudelijk houdt de provincie Flevoland daarbij niet alleen vast aan EHS- of Natura-2000 doelen, maar hanteert ze de vier kijkrichtingen voor natuur van het Planbureau voor de Leefomgeving (2012). Deze zijn relatief ruim zodat burgerinitiatieven van allerlei aard eronder kunnen vallen. Een ander voorbeeld van een criterium dat aanzet tot samenwerking is bijvoorbeeld de eis van co-financiering waarmee een multiplier wordt bereikt van ingezet overheidsgeld. En de eis dat minstens één ander beleidsterrein meegekoppeld moet worden, leidt tot meer integrale initiatieven die natuur verbinden met andere maatschappelijke doelen. Twee criteria die vanuit het perspectief van de provincie logisch zijn. Interessant is om te onderzoeken hoe de burgerinitiatieven deze criteria hebben ervaren; behulpzaam, ingewikkeld of misschien belemmerend?

#### voorbeeld LEE vragenlijst

Ook de provincie Zuid-Holland heeft ervoor gekozen om in het Uitvoeringsprogramma Groen (2014) de natuurdoelen ruim te formuleren om burgerinitiatieven niet meteen in te perken vanuit overheidsdoelen. Voor financiële ondersteuning vanuit dit Uitvoeringsprogramma hanteert de provincie de zogenaamde LEE-vragenlijst voor de toetsing van maatschappelijke projecten op legitimiteit, effectiviteit en efficiency (LEE). Uitgangspunt is dat projecten op effectieve en efficiënte wijze bijdragen aan provinciale beleidsdoelen. Verder ondersteunt de provincie in de vorm van pilots twee groene burgerinitiatieven met een financiële bijdrage van 20%. In ruil daarvoor heeft de provincie gevraagd of het

### Meetlat en het selectieproces van het programma Nieuwe Natuur

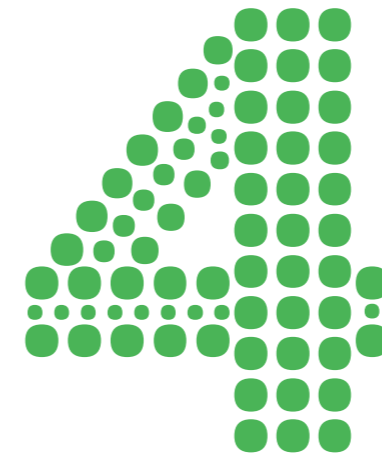
Met het programma Nieuwe Natuur zoekt de provincie Flevoland naar goede ideeën en initiatieven voor nieuwe natuur in Flevoland. Hierbij werd door de provincie benadrukt dat het niet alleen gaat om de ecologische waarde van natuur, zoals bekend uit de Natura 2000-doelstellingen. Maar ook om de belevings- en gebruikswaarde van natuur. De provincie heeft bij de openstelling van het programma een meetlat met 12 criteria vastgesteld waarlangs ideeën zouden worden gewogen. In totaal zijn er 79 ideeën voor nieuwe natuur ingediend. Na de 'eerste zeef' werden er 5 afgewezen wegens strijd met het beleid of het doel van het programma en werd er 1 wegens ontbrekend draagvlak bij de bureaus ingetrokken en bleven er dus 73 over. Bij de uitwerking zijn indieners zelf tot een clustering van ideeën gekomen. Ook is een aantal ideeën niet verder uitgewerkt, bijvoorbeeld doordat indieners zelf gingen prioriteren binnen de ideeën die zij hadden ingediend. De provincie heeft dit proces gestimuleerd, maar heeft niets afgedwongen. Uiteindelijk bleven 33 uitgewerkte ideeën over. De provincie heeft vervolgens de ideeën met een team van provinciale deskundigen, beoordeeld op de meetlat met 12 criteria. Op deze beoordeling is een second opinion van een onafhankelijke commissie gevraagd. Provinciale Staten hebben 22 van de 33 ingediende ideeën voor nieuwe natuur in Flevoland gehonoreerd. In de eerste helft van 2015 worden de gehonoreerde projecten verder uitgewerkt, waarbij Provinciale Staten een regierol voor de provincie ziet.

Bronnen: [www.flevoland.nl/nieuwe-natuur](http://www.flevoland.nl/nieuwe-natuur) en [www.flevoland.nl/wat-doen-we/grote-projecten/nieuwe-natuur](http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/grote-projecten/nieuwe-natuur)

burgerinitiatief aan de provincie wil meegeven hoe zij het beste om kan gaan met burgerinitiatieven, zodat de provincie er ook echt iets van kan leren. De provincie Noord-Brabant werkt bij de subsidieregeling Gemeente-impuls voor Groen Burgerinitiatief vooral met procescriteria, zoals de voorwaarde dat 50% van het geld moet worden besteed aan fysieke vergroening van de buitenruimte. De provincie heeft voor weinig criteria gekozen omdat zij het belangrijk vindt om de gemeente de ruimte te laten en om aan te sluiten bij wat gemeenten aan het doen zijn. Voordeel van weinig en vooral procesvoorwaarden is dat een provincie dan veel ruimte biedt aan pluriformiteit in de praktijk, aansluit bij wat er in de samenleving belangrijk wordt gevonden en de aanwezige maatschappelijke energie niet onnodig in de weg zit met regels en voorwaarden die vanuit het provinciale perspectief logisch zijn, maar niet perse voor de burgerinitiatieven.

#### voorbeeld Proces voorwaarden bij Gemeente-Impuls voor Groen Burgerinitiatief





## Verankering in de provinciale overheidsorganisatie

33

Om structureel plek in te ruimen voor samenspel met groene burgerinitiatieven proberen sommige provincies dit breed te verankeren in hun organisatie. Dit kan op meerdere plekken in de organisatie plaatsvinden. Allereerst kunnen Gedeputeerde Staten samenspel met groene burgerinitiatieven opnemen in het Staten-programma. Daarnaast kunnen Gedeputeerde Staten het expliciet opnemen in provinciaal beleid, door middel van (integrale) beleidsprogramma's. Verder kan er naar toegewerkt worden dat samenspel met groene burgerinitiatieven gemeengoed wordt binnen het provinciale ambtenarenapparaat. Het gaat erom dat samenspel met burgerinitiatieven niet vanuit één team of afdeling of één beleidsthema aandacht krijgt, maar dat het tot in de vezels en haarvaten van de organisatie wordt opgepakt. Hoe samenspel met groene burgerinitiatieven breed te verankeren in de provinciale organisatie? Provin-

## Overijssels Bestuur 20xx

Met het traject Overijssels Bestuur 20xx werkt de provincie Overijssel aan een nieuwe organisatie brede sturingsfilosofie (<http://www.ijienoverijssel.nl/556/overijssels-bestuur-20xx>). In een brede discussie met de Overijsselse samenleving denkt Overijssel na over haar nieuwe rol in het publieke domein. Doel van Overijssels Bestuur 20XX is het versterken van de kracht van de samenleving en een duurzame kwaliteit van het openbaar bestuur in en voor Overijssel. In deze brede discussie is de provincie Overijssel op zoek gegaan naar haar nieuwe rollen die aansluiten bij deze tijd. Rollen die de bijdrage van de samenleving op een vernieuwende manier vergroten. Belangrijk uitgangspunt voor het slagen van dit traject was een open proces. De brede discussie met de Overijsselse samenleving is aan de hand van de volgende vier onderling samenhangende thema's uitgewerkt:

1. Andere overheid, grotere burger,
2. Het maken van nieuwe verbindingen, coöperaties,
3. De bestuurder en de volksvertegenwoordiger van 20XX: wie zijn dat? en
4. Nieuwe vormen van noaberschap: Noaberschap 3.0.

## Netwerkend werken door de provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft een sturingsfilosofie geformuleerd gericht op netwerkend werken met de samenleving. Netwerkend werken betekent voor de provincie Zuid-Holland dat een overheid haar doelen probeert te bereiken samen met maatschappelijke partners en door aan te sluiten bij hun initiatieven en ambities. Gevolg is dat provinciale ambtenaren goed aangehaakt moeten zijn bij allerlei maatschappelijke netwerken. Deze sturingsfilosofie is o.a. uitgemond in het kennis- en ontwikkelingsprogramma 'Leren door doen' binnen de Beleidsvisie Groen, waar de provincie in de vorm van pilots wil leren over netwerkend samenwerken. Bijvoorbeeld door twee pilots voor het ondersteunen van groene burgerinitiatieven. Belangrijke leervragen voor de provincie zijn: Hoe kan de provincie netwerkend samenwerken? Wanneer heeft de provincie een rol en hoe kan ze die het beste vormgeven? Wat hebben ambtenaren hiervoor van hun organisatie nodig en welke competenties moeten zij zelf hebben? Daarnaast stimuleert Zuid-Holland samen met de maatschappelijke netwerken waarin de provincie participeert kennisontwikkeling voor 5 kennisthema's waarvoor de provincie vooral kennismakelaarsactiviteiten verricht, zoals het organiseren van kennismarkten, kennisbijeenkomsten, symposia en workshops.

cies kunnen daarbij het formuleren van een nieuwe sturingsfilosofie eigenlijk niet overslaan. Een strategische visie op de rol van de provincie in de huidige energieke netwerksamenleving (Hajer, 2011; Peeters, e.a., 2011; Salverda, e.a., 2012; 2014) en een visie op samenspel met burgerinitiatieven, is de basis voor de benodigde organisatie- en cultuurverandering.

## Vanuit een nieuwe sturingsfilosofie

De wens van provincies voor samenspel met groene burgerinitiatieven is slechts bij een aantal gekoppeld aan een nieuwe sturingsfilosofie. Deze provincies proberen vanuit deze nieuwe sturingsfilosofie hun rol bij groene burgerinitiatieven concreet uit te werken en te vertalen naar de gewenste organisatie, cultuur en competenties. Voorbeelden zijn de provincies Zuid-Holland en Overijssel, die werken aan een nieuwe provincie brede sturingsfilosofie die het kader is voor keuzes bij het samenspel met groene burgerinitiatieven. Maar de meeste provincies proberen in eerste instantie op de een of andere manier ad hoc vorm te geven aan hun rol bij groene burgerinitiatieven, en dat is al lastig genoeg. Bijvoorbeeld door een project, programma of experiment aan te gaan. Om eventueel daarna te bekijken wat dat betekent voor de algehele sturingsfilosofie. Veel provincies begeven zich hiermee direct op het tactische en operationele niveau, zonder echt stil te staan bij de sturingsfilosofie op strategisch niveau. Dit kan lastig werken omdat de context waarin een project of programma moet opereren dan niet passend is en soms zelfs belemmerend. Verder is het een uitdaging om vervolgens de opgedane ervaringen structureel en breed te verankeren in de organisatie, zodat ze niet wegebben nadat het project of programma is afgelopen.

## Beleidsmatige verankering

Verankering binnen een beleidsprogramma maakt samenspel met burgerinitiatieven gemakkelijker. Voorbeelden van provincies die samenspel met initia-

tieven uit de samenleving beleidsmatig hebben verankerd zijn Noord-Brabant en Zuid-Holland en dat levert duidelijkheid, richting en rugdekking op voor het handelen van individuele ambtenaren. Binnen het kennis- en ontwikkelingsprogramma 'Leren door doen' van de Beleidsvisie Groen zijn twee pilots gestart voor het ondersteunen van burgerinitiatieven. De beleidsmatige verankering van de Brabantse subsidieregeling Natuur en Samenleving is geregeld in het programma Natuur en Samenleving dat is goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. De ambitie van dit programma is dat burgers en ondernemers investeren (tijd, kennis, financiering) in natuur en zo bijdragen aan versterking van haalbare en betaalbare natuur en biodiversiteit in Brabant. Projecten en experimenten die worden opgestart zonder verankerd te zijn in beleid, zullen moeilijker hun weg vinden. Zoals de prijsvraag 'Is de natuur ook van jou?' van de provincie Gelderland die onderweg werd stopgezet. Een les hieruit is dat een overheid die met burgerinitiatieven aan de slag wilt, dit goed moet kunnen wegzetten binnen de organisatie en dus commitment, inzet en/of geld moet organiseren. Als een overheid de verwachtingen niet waar kan maken, verliest zij veel krediet bij de samenleving.

### Verbreding naar andere beleidsthema's

Omdat burgerinitiatieven vaak integraal zijn ingestoken, is het belangrijk om bij samenspel met groene burgerinitiatieven samen te werken met andere provinciale afdelingen. Ook wordt samenspel met burgerinitiatieven dan breder verankerd in de organisatie. Bovendien kan via dit gezamenlijke samenspel met burgerinitiatieven natuur worden verbonden met andere maatschappelijke thema's zoals economie, gezondheid, leefbaarheid, landbouw, water etc., hetgeen kan leiden tot meer draagvlak voor en legitimiteit van natuur. Dit vergt dus verbreding van de scope van ambtenaren: niet alleen op natuur gericht zijn maar bijvoorbeeld direct leefbaarheid en gezondheid mee koppelen. Dit kan door:

- Natuur breed op te vatten. De provincie Flevoland beoordeelt de ingediende voorstellen voor Nieuwe Natuur niet alleen vanuit biodiversiteitsdoelen. Dit is verbreed naar de vier kijkrichtingen die het Planbureau voor de Leefomgeving heeft onderscheiden, waarmee het niet meer alleen gaat om vitaliteit van natuur, maar ook om de beleefbaarheid en de bruikbaarheid van natuur. Er worden nu initiatieven gefaciliteerd die volledig inzetten op de belevingswaarde waarbij de provincie accepteert dat aan de biodiversiteit niet of weinig wordt bijgedragen.
- Burgerinitiatieven door te spelen naar of verbindingen te leggen met collega's op andere beleidsterreinen. Ambtenaren kunnen bij het financieel ondersteunen van groene burgerinitiatieven soms ook een koppeling maken met andere programma's van de provincie of met financiële ondersteuningsmogelijkheden bij andere overheden.
- Beleidsthema's expliciet te koppelen. De provincie Noord-Brabant koppelt in het programma Natuur en Samenleving het natuurbeleid expliciet aan het sociaal-maatschappelijke, economische en culturele domein. Onder maatschappelijke effecten van groene burgerinitiatieven wordt dan ook de bijdrage aan andere, niet-groene, provinciale doelen gerekend. En de provincie Zuid-Holland heeft als subdoel in haar groenbeleid om meer betrokkenheid bij natuur vanuit de samenleving te realiseren. Deze provincie vroeg zich vervolgens af hoe ze hierover moest verantwoorden of rapporteren. Ze doet dat niet meer alleen in klassieke termen: met zoveel geld is zoveel groen gerealiseerd. Maar ook in termen van: is het maatschappelijke netwerk mee? Zijn er andere partijen bij betrokken?
- Gezamenlijk op te trekken bij beleidsinstrumenten. Bijvoorbeeld, bij het verstrekken van opdrachten vanuit het programma Natuur en Samenleving van de provincie Noord-Brabant heeft een ambtenaar zich ten doel gesteld dat iedere opdracht door minstens één andere afdeling wordt gesteund. Dit werkt 'ontschottend' en het netwerk van andere afdelingen mixt zo met de groene wereld.

## Ambtenaren maken contact en verbinding met initiatiefnemers

38

### Organisatie- en cultuurverandering

Bij samenspel met burgerinitiatieven is naast brede beleidsmatige verankering een belangrijke uitdaging dat overheden het vermogen hebben om daadwerkelijk contact en verbinding te maken met initiatiefnemers (Vigoda-Gadot en Meisler, 2010). Dat stelt ook de VNG (2013), die pleit voor een meer menselijke overheid. Dit is te organiseren door een meer communicatieve en informele opstelling van ambtenaren (zie ook Schmitz, 2011). Dit betekent oplossingsgericht in plaats van proceduregericht werken en het gesprek met mensen aangaan om erachter te komen wat het achterliggende verhaal is van burgerinitiatieven. Dit geldt ook voor provinciale ambtenaren, zeker wanneer zij een directe rol hebben bij burgerinitiatieven.

Andere belangrijke competenties voor ambtenaren bij Overheidsparticipatie en Co-creatie zijn ‘verkennen’ en ‘verbinden’. Verkenners moeten snel kunnen duiden wat er maatschappelijk aan de hand is en verbinders moeten ‘grens-

### Programma Natuur en Samenleving van de provincie Noord-Brabant

Dit programma geeft uitvoering aan de provinciale ambitie om natuur meer te verankeren in de samenleving. Doel is om investeringen vanuit de samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) in natuur en landschap tot stand te brengen. Het programma Natuur en Samenleving geeft aan op welke wijze de provincie het Brabantse bedrijfsleven (industrie, dienstensector, landbouw), natuureigenaren, maatschappelijke organisaties, lokale overheden en burgers hiertoe stimuleert en faciliteert. Andere beleidsthema's waaraan de uitwerking van het programma Natuur en Samenleving een bijdrage wil leveren, zijn:

- Een aantrekkelijk leef- en vestigingsklimaat;
- Gezondheidsbevordering burgers en betaalbaarheid van de zorg;
- Participatie van burgers en actief burgerschap;
- Bevorderen leefbaarheid en transformatie van bestaand stedelijk gebied.

Bron: Programma Natuur en Samenleving, Statenmededeling van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, april 2014

overschrijdende' ontmoetingen kunnen stimuleren en nieuwe partnerschappen kunnen helpen smeden. Ambtenaren kijken dan niet alleen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en portefeuille naar burgerinitiatieven, en hebben een brede, integrale visie op het realiseren van publieke waarden. Managers sturen daarop aan bij hun ambtenaren en beoordelen hun functioneren ook op dat soort competenties en resultaten. Verkennende en verbindende competenties zijn voor provinciale ambtenaren zowel van belang bij een directe als indirecte rol bij burgerinitiatieven. De provincie Zuid-Holland is zich erg bewust van de noodzaak van dergelijke nieuwe competenties van haar ambtenaren en heeft hiervoor een opleidingstraject opgezet binnen het programma 'Leren door doen'.

Overheidsparticipatie en Co-creatie vragen van overheden om een permanente verkenning van de maatschappelijke dynamiek, aanhaken op wat er in de samenleving gebeurt en een overheidsorganisatie en -cultuur die meebeweegt met maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vereist een responsief en lerend vermogen van overheidsorganisaties om in situaties aan te kunnen haken bij wat de context vraagt en de eigen rol daarop aan te passen. Ook provincies zullen flexibel moeten zijn om onvoorspelbaarheid en dynamiek in te kunnen passen. Dit vergt een cultuur- en organisatieverandering van de héle provinciale organisatie en niet alleen één afdeling of team. En het vraagt een andere houding van de politiek, van bestuurders én volksvertegenwoordigers.

### Meebewegen door bestuurders en volksvertegenwoordigers

Samenspel met groene burgerinitiatieven is niet alleen afhankelijk van verankering in beleid of hoe ambtenaren daaraan in de praktijk handen en voeten geven, maar ook van bestuurlijke en politieke wil. De provinciale politiek zou ambtenaren ruimte en vertrouwen kunnen geven bij het samenspel met burgerinitiatieven. Grenzen hieraan zijn niet vooraf scherp te stellen. Van groot belang

## Managers beoordelen ambtenaren op competenties als verkennen en verbinden

39

## De politiek ziet haar taak in wisselwerking met initiatieven van burgers

is dat de politiek ook veel contact heeft met burgerinitiatieven, zodat ze ambtenaren beter begrijpt en betere feedback of back-up kan geven. Bestuur en politiek zouden ambtenaren ruimte kunnen geven om in gevallen af te wijken van overheidsplannen en regels (ongelijke gevallen, ongelijk behandelen). Niet regels en procedures zijn dan het uitgangspunt, maar de bijdrage aan publieke waarden en de erkenning dat ook burgers op hun eigen wijze publieke waarden kunnen realiseren. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten kunnen dit ondersteunen en stimuleren. Onder andere door hun publieke taak meer in wisselwerking te zien met initiatieven van burgers. En burgerinitiatieven dus niet als concurrenten of tegenstanders te zien. De politiek zou er meer op kunnen vertrouwen dat er door te investeren in goede relaties en dialoog met burgerinitiatieven waardevolle natuur en landschap kan ontstaan en eventuele conflicterende situaties meestal wel te voorkomen of op te lossen zijn.

40

### De bestuurder en de volksvertegenwoordiger van 20XX: wie zijn dat?

Dit is een van de thema's die de provincie Overijssel aan de orde brengt bij de maatschappelijke dialoog over het 'Overijsselse bestuur 20xx'. 'Omdat de rol van de overheid in de samenleving verandert, verandert de rol van de individuele bestuurder en volksvertegenwoordiger ook. Belangrijke vragen hierbij zijn: welke bestuursstijlen passen in de 21-ste eeuw? Op welke manier kunnen volksvertegenwoordigers het best in de toekomst hun rol invullen?' Uit een quick scan van Motivaction voor de provincie Overijssel blijkt o.a. dat:

1. Burgers hebben het meeste vertrouwen in bestuurders met een verbindende, open en positieve bestuursstijl
2. Bestuurders en volksvertegenwoordigers dienen flexibel te zijn in hun wijze van optreden
3. Volksvertegenwoordigers dienen een schakel te zijn tussen overheid en burger
4. Bestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen leren van andere beroepsgroepen.

Bovenstaande punten zijn interessant met het oog op de vraag wat er van de bestuurder en volksvertegenwoordiger van de toekomst wordt gevraagd. Wat zijn belangrijke competenties, waarden en profielen voor deze functies, opdat ze aansluiten bij de veranderende rol van de overheid in de samenleving?

Tijdens de Overijsselse Bestuurdersdag in mei 2013 is met meer dan 100 bestuurders en volksvertegenwoordigers uit Overijssel gesproken over dit thema. De Commissaris van de Koningin heeft toen ook burgemeesters opgeroepen het hier in hun gemeentehuizen over te hebben.

Bron: [www.jijjienoverijssel.nl/556/overijssels-bestuur-20xx](http://www.jijjienoverijssel.nl/556/overijssels-bestuur-20xx)

## Referenties

- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven. Burgers en Landschap deel 3*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2011). *Effecten van Burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid. Burgers en Landschap deel 5*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda & R. During (2014). Strategies of citizens' initiatives in the Netherlands: connecting people and institutions. In: *Critical Policy Studies*.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Bilthoven/Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Heijden, J. van der, R.I. van Dam, R. van Noortwijk, I.E. Salverda en I. van Zanten (2011). *Experimenteren met burgerinitiatief. Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij*. Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Publicatiereeks over burgerparticipatie B-9407.
- Hoffmans, T., M. Ligtvoet-Janssen, M. Molkenboer & R. Rutten (2015). *Omgaan met groene burgerinitiatieven. Verkenning van provinciale betrokkenheid bij maatschappelijke initiatieven in het groen*. Tympan Instituut en JSO.
- Kamphorst, D.A., T.A. Selnes & W. Nieuwenhuizen (2015). *Vermaatschappelijking van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies*. WOt. Wageningen UR.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid*. WOt. Wageningen UR.
- Peeters, R., M. Schulz, M. van Twist & M. van der Steen (2011). *Beweging besten-*

41

- digen. *Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Essay in opdracht van het Ministerie van Economische & Innovatie, NSOB.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012). *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Den Haag.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam (2008). *Voorbeelden van Burgerparticipatie en Maatschappelijk Initiatief*.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam (2008). *Quick Scan ten behoeve van de Agenda Landschap. Burgers en Landschap deel 1*. Wageningen: Wageningen UR.
- Salverda, I.E., M. Pleijte & A. Papma (2012). *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken. Essay over de nieuwe rol van het ministerie van EZ in de energieke netwerksamenleving*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Salverda, I.E., M. Pleijte & R.I. van Dam (2014). *Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Schmitz, G. (2011). *Gebruik gezond verstand. Essay over meervoudigheid in het openbaar bestuur*. Gemeente Peel en Maas.
- Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde*. Den Haag: NSOB.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2013). *Prettig contact geeft overheid een menselijk gezicht. Special Issue over Informele Aanpak*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vigoda-Gadot E. en G. Meisler (2010). Emotions in Management and the Management of Emotions: The Impact of Emotional Intelligence and Organizational Politics on Public Sector Employees. In: *Public Administration Review* 70 (1): 72-86.



UITGAVE Leernetwerk samenspel burgerinitiatieven en overheden in het groene domein  
 IDEE EN VORMGEVING [www.studios.nl](http://www.studios.nl)

FOTOGRAFIE COVER Vrijwilligers snoeien knotwilgen Fort 'Werk aan het Spoel' (Culemborg)  
 PAGINA 6 Vrijwilligster snoeit bramenstruik (Haarlemmermeer)  
 PAGINA 16 Burgerinitiatief Wollefooppengroen & Co (Rotterdam)  
 PAGINA 24 Vrijwilligers vlechten een heg (Landschap Erfgoed Utrecht)

