

# Meervoudige democratie



---

Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein

Irini Salverda, Marcel Pleijte en Rosalie van Dam



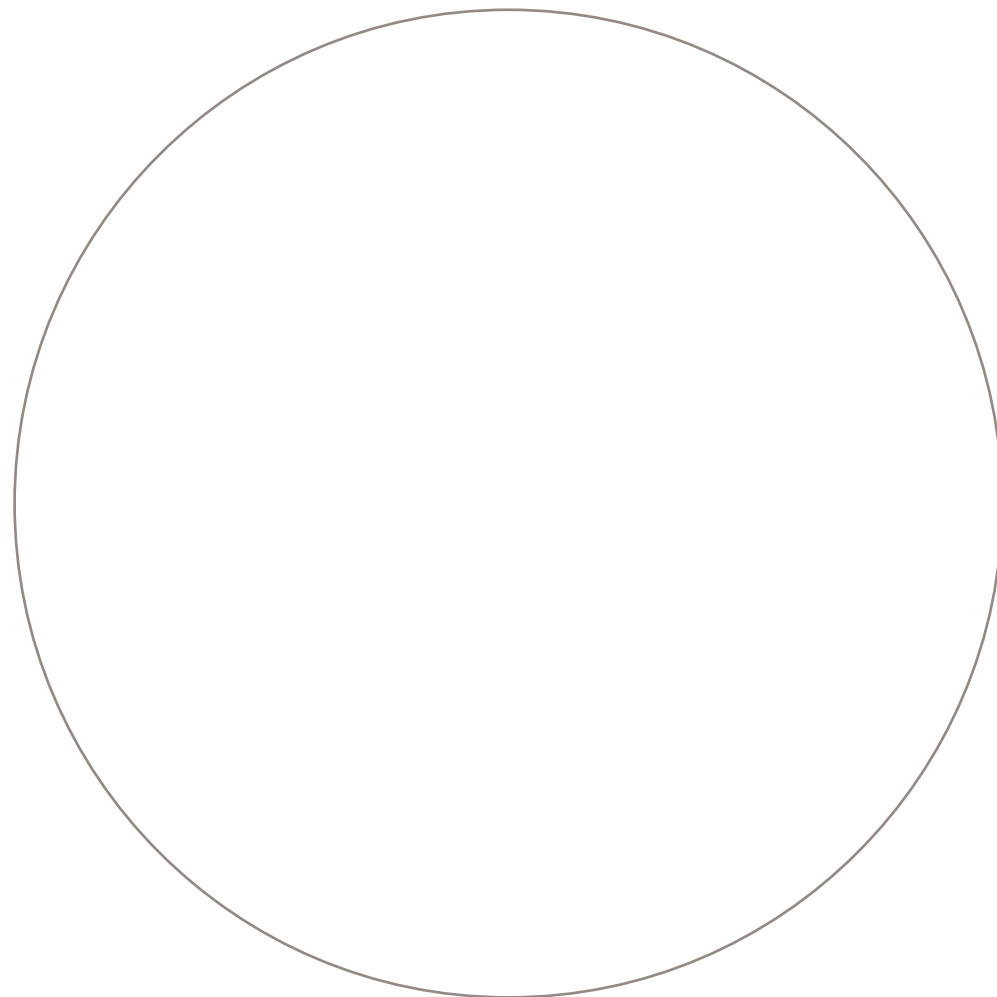
ALTERRA

WAGENINGEN UR

---



# Meervoudige democratie



---

## Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein

Irini Salverda, Marcel Pleijte en Rosalie van Dam



# Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	7
<b>1</b>	<b>Behoeftte aan nieuwe vormen van democratie</b>	8
<b>2</b>	<b>Overheden en burgers op zoek naar nieuwe verhouding in publieke domein</b>	10
<b>3</b>	<b>Meervoudige democratie voor natuur en landschap</b>	14
<b>4</b>	<b>Hoe ruimte geven aan burgerinitiatieven voor natuur?</b>	22
<b>5</b>	<b>Aanbevelingen voor overheden</b>	30
	<b>Referenties</b>	33



# Samenvatting

In de maatschappij groeit de behoefte onder burgers aan meer grip op en directe zeggenschap over hun leefomgeving. Dit uit zich bijvoorbeeld in het ontstaan van burgerinitiatieven in het publieke domein. Overheden willen hier graag ruimte aan geven en deze initiatieven faciliteren. Het is ook een belangrijke pijler in de nieuwe Natuurvisie van het ministerie van Economische Zaken. Echter, overheden bevinden zich volop in een zoekproces over de nieuwe relatie tussen overheid en burgers in het publieke domein. Geregeld wordt daarbij de vraag gesteld in welke mate burgerinitiatieven democratisch zijn en in ons huidige representatieve democratische systeem passen. Burgerinitiatieven geven net als overheden inhoud aan democratische waarden, maar dan op een andere manier. Daarnaast worden ook steeds vaker vraagtekens gezet bij het democratische gehalte van overheidsbeleid. Is daarom wellicht een combinatie van representatieve en participatieve democratie mogelijk?

Dit paper geeft inzichten, antwoorden en handvatten over hoe de representatieve democratie meer ruimte kan bieden aan burgerinitiatieven als informele vorm van participatieve democratie, en hoe ze elkaar kunnen aanvullen. Na een korte analyse van de beperkingen van de representatieve democratie (§1), zoomt het paper in op de veranderende relatie tussen burgers en overheden in het publieke domein en hoe die leidt tot meer behoefte aan en aandacht voor burgerinitiatieven als nieuwe participatieve vorm van democratie (§2). Het omgaan met burgerinitiatieven verloopt momenteel niet altijd even soepel. De invulling en uitvoering van de rol van de overheden binnen het huidige democratische systeem kan belemmerend werken. Toch zijn er veel mogelijkheden om overheidsbeleid dat ontstaat vanuit de representatieve democratie te combineren met meer ruimte voor burgerinitiatieven (§3). Overheden kunnen zich vanuit verschillende rollen verhouden tot burgerinitiatieven, waarbij afstemming tussen deze meervoudige rollen een grote uitdaging is. Overheidsparticipatie bij en co-creatie met burgerinitiatieven zijn de tot nu toe minst ontwikkelde rollen (§4). Dit paper sluit af met aanbevelingen voor overheden om de huidige transitie naar een eigentijdse democratie, namelijk de versterking van de representatieve democratie met participatieve vormen zoals burgerinitiatieven, handen en voeten te kunnen geven (§5).

# 1 Behoeftte aan nieuwe vormen van democratie

Na de Tweede Wereldoorlog is aan ons democratische systeem (representatieve democratie) een sociaal overheidsstelsel gekoppeld dat is uitgegroeid tot een verzorgingsstaat (zie uitgelicht 1). Momenteel staat dit democratische systeem en de daaraan gekoppelde rolopvatting van overheden onder druk. Deels vanwege beperkte financiële overheidsmiddelen maar ook door een veranderende visie van mondige burgers op onze democratie. Burgers voelen zich lang niet altijd goed gerepresenteerd door de politiek, herkennen zich vaak niet in genomen politieke beslissingen en hebben over het algemeen weinig vertrouwen in de mensen en organisaties die een rol spelen in de democratie (In 't Veld en Bosveld, 2013;

ROB, 2010; WRR, 2004). Ook zijn er burgers die het te ver vinden gaan om via verkiezingen beslissingen vier jaar lang 'uit te besteden' aan de politiek (Van Reybrouck, 2013). Beslissingen in de representatieve democratie hebben het nadeel dat zij verschillende malen worden uitgemiddeld: allereerst brengt iemand een stem uit op een partij en committeert zich daarmee aan alle partijstandpunten. Vervolgens heeft er in Nederland nooit één partij de meerderheid. Dit betekent dat bij coalitievorming partijstandpunten worden 'geruild' tegen standpunten van andere partijen. Tenslotte weet de kiezer dat in de periode van vier jaar de omstandigheden kunnen wijzigen, waardoor op agendapunten terug moet worden gekomen.



De kwaliteit van het besluitvormingsproces dat via de representatieve democratie worden uitbesteed aan de politiek en de ambtenarij, wordt over het algemeen als laag bestempeld (Storme, 2006). Mede hierdoor groeit de behoefte bij burgers aan meer grip op besluitvormingsprocessen, meer directe zeggenschap en zelfrealisatie. Bijvoorbeeld in de vorm van burgerinitiatieven die als informele en participatieve vorm van democratie kunnen worden gezien (o.a. WRR, 2012; ROB, 2012). Dit betekent overigens niet dat burgers de representatieve democratie afschrijven. De democratische waarden die de overheid vertegenwoordigt, worden op veel punten nog steeds heel waardevol gevonden. Kunnen deze waarden zodanig vorm krijgen dat er ook ruimte ontstaat voor burgerinitiatieven? Is een combinatie van representatieve en participatieve democratie mogelijk? Dit paper spitst deze vragen toe op natuur en landschap.



# Dynamische opvatting van democratie

### **Onderscheid tussen democratische bestuursvorm en democratische waarden**

Democratie is een veel bediscussieerd en betwist concept. Door de veelvormigheid en gelaagdheid van dit concept is er een permanente discussie over de juiste interpretatie, invulling, uitingsvorm en toepassing ervan (Thomassen, 1993; Becker 1999). Volgens Becker (1999) is democratie naast de gekozen democratische bestuursvorm ook de democratische 'way of life' van een samenleving, dat wil zeggen de informele normen en waarden. Naast formele grondwettelijke bepalingen zijn er dus ook informele 'checks and balances' waarlangs democratische waarden worden vormgegeven en die deel uitmaken van een cultuur en dus kunnen veranderen (Thomassen, 1993; Becker, 1999; Dahl, 1956).

### **Dynamische vormgeving van democratische waarden in (tijdelijk) passende bestuursvorm**

Een 'levende' democratie onderkent eigentijdse interpretaties van democratische waarden. In dit paper kijken wij naar democratische waarden zoals vrijheid, gelijkheid en broederschap (de gevleugelde van origine Franse Revolutionaire leus) en naar waarden vanuit good governance zoals transparantie en verantwoording (Bourgon, 2009). De interpretatie van deze democratische waarden verschilt per tijdsperiode en hangt af van de maatschappelijke en politieke context, en van de behoeften, mogelijkheden, dilemma's en opgaven van een samenleving. Afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden is een bepaald gesteld democratische model tijdelijk passend of wordt er gezocht naar een eigentijdse aanvulling op of aanpassing van het systeem. Democratie kan dan ook worden gezien als een lopend proces dat werk vereist: 'It is about doing things. Democracy is a verb, not a fait accompli' (Mulgan, 2013; Gore, 2013; West, 2004). Zie uitgelicht 4, 5 en 6 voor meer over hedendaagse interpretaties van democratische waarden.

### **Democratische bestuursvorm in Nederland in ontwikkeling**

Ons representatieve (of indirecte) democratische systeem is op landelijk niveau een parlementair stelsel, waarbij burgers via gekozen vertegenwoordigers in het parlement invloed hebben op het regeringsbeleid. De regering ontleent haar mandaat aan het vertrouwen van het parlement. Dit stelsel is ingebed in de trias politica: de scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, die elkaar met formele 'checks and balances' in evenwicht houden.

De uitvoerende macht (op landelijk niveau de regering) ontwikkelde zich in de loop der tijd tot een grote rol voor het overheidsapparaat, de ambtenarij. Dit wordt ook wel gezien als de vierde macht binnen ons representatieve systeem. In een strikte scheiding tussen politiek en ambtenarij nemen politieke besluitvormers beslissingen die ambtenaren uitvoeren. In Nederland is er echter geen strikte scheiding en is de ambtenarij een relatief zelfstandige macht, omdat ambtenaren beslissingen van de uitvoerende macht interpreteren en voorbereiden en zij veel uitvoerende bevoegdheden zelfstandig uitvoeren. Ambtenaren hebben dus grote invloed bij het opstellen van nieuwe regels en beleid.

De rol van de overheid ontwikkelde zich na de Tweede Wereldoorlog bovendien tot een verzorgingsstaat. Recent wordt nagedacht over een meer faciliterende overheid. Deze ontwikkelingen laten zien dat de rol van de overheid binnen het representatieve democratische systeem een keuze is. De huidige rolopvatting van de overheid is dus niet één op één hetzelfde als de representatieve democratie. Binnen ons democratische systeem is in de loop der tijd een bepaalde rol voor de overheid gekozen en dus kan de rol van de overheid ook worden herzien als die niet meer helemaal goed past bij de kenmerken en eisen van de huidige samenleving.

## 2 Overheden en burgers op zoek naar nieuwe verhouding in publieke domein

Tot op heden lukt het niet goed de relatie tussen overheid en burger opnieuw vorm te geven (ROB, 2012). Hiervoor moet de overheid aan de slag met een ruimere opvatting van hoe publieke waarden in het publieke domein tot stand komen. Volgens Van der Steen e.a. (2013) kunnen verschillende partijen (markt, overheid of gemeenschap) publieke waarden produceren. Bourgon (2009, 2011) stelt zelfs dat bij de huidige complexe problemen in onze samenleving de overheid het niet meer alleen kan en coproductie nodig is met de samenleving en de markt. In toenemende mate realiseren burgers publieke waarden die zij belangrijk vinden, vaak in samenwerking met andere spelers maar ook zelfstandig en min of meer los van de overheid. Burgerinitiatief is iets anders dan burgerparticipatie, waarbij de overheid burgers uitnodigt om mee te werken aan overheidsdoelen. Burgerinitiatieven vind je in domeinen als de zorg, werkgelegenheid, onderwijs, energie, cultuur en natuur en landschap.

Natuurbeleid was de laatste 40 jaar bijna louter een overheidsaangelegenheid. Een technocratische elite van beleidsmakers en grote terreinbeherende natuurorganisaties bepaalde tot voor kort het natuurbeleid. Dat ging steeds meer op gespannen voet staan met de brede en pluriforme natuuropvatting van burgers en ondernemers. Ook het generieke overheidsbeleid botste vaak met ideeën en initiatieven van burgers, die juist ontstaan vanuit eigenheid en unieke binding met een bepaalde plek of bepaalde natuur (zie uitgelicht 2).

Deze ontwikkelingen zetten overheden aan tot een andere benadering van natuur, gericht op een robuuste natuur die middenin de samenleving staat (Ministerie van EZ, Kamerbrief 31 oktober 2013). De realiteit is dat veel burgers al actief zijn voor natuur en landschap, en allerlei initiatieven nemen op het gebied van ontwikkeling, financiering, bewustwording en beheer (Salverda en Van Dam, 2008; Van Dam e.a., 2010). Het ministerie van Economische Zaken is zich bij de ontwikkeling van de nieuwe Natuurvisie zeer bewust van het zelforganiserend vermogen van burgers en ondernemers, en wil die kracht vanuit de samenleving dan ook meer de ruimte geven (Ministerie van EZ, Kamerbrief 31 oktober 2013).

## Uitgelicht 2

# Kenmerken van burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven streven vaak een ideaal na of iets wat ze belangrijk vinden. Zij richten zich meestal op onderwerpen die 'dichtbij het dagelijks leven staan'. Veelal is dat een combinatie van eigenbelang en publiek belang. Daarnaast zijn burgerinitiatieven vaak integraal van aard, ze combineren meerdere doelen.

Burgerinitiatieven leunen zwaar op de passie en het doorzettingsvermogen van initiatiefnemers (Van Dam e.a., 2010, 2013; Van der Heijden e.a., 2011). De relaties van mensen tot hun initiatief zijn vaak duurzaam en stabiel. Hoewel het niet per se het primaire doel is van burgerinitiatieven, zien we dat ze vaak leiden tot nieuwe informele samenwerkingsstructuren. Mensen die elkaar voorheen niet kenden, vinden elkaar rond een burgerinitiatief. Er ontstaat nieuwe sociale binding. Daarmee zijn burgerinitiatieven persoonlijk én collectief van aard.

Naast het bieden van maatwerk zijn initiatiefnemers vaak 'actie- en oplossingsgericht'. Niet eerst allerlei vergaderingen en raadplegingen, maar 'aan de slag' (Ministerie van BZK, 2013). Dat heeft ook te maken met het schaalniveau. Alhoewel het zeker niet altijd opgaat (men kan ook verbonden zijn rondom een onderwerp of thema dat niet aan een specifieke locatie gelieerd is), toch kan gezegd worden dat veel burgerinitiatieven op het lokale gericht zijn. Verbondenheid aan een plek of gebied is in dat geval dan belangrijk. Het lokale of kleinschalige, betrokkenheid en vertrouwde zijn daarbij kenmerkend.

Via het aangaan van verbindingen met anderen ontwikkelen burgerinitiatieven zich en verankeren zij zich in de samenleving. Ze interacteren met anderen vanuit en gericht op sociaal kapitaal. Deze 'anderen' kunnen bijvoorbeeld de burens zijn, maar ook een boer die een ander belang heeft, of bijvoorbeeld een gemeente. Ze gaan dus verbindingen aan, in verschillende intensiteit en variërend in de tijd met verschillende actoren, zowel meer institutionele actoren als niet-institutionele actoren. Doordat burgerinitiatieven zich ontwikkelen in interactie met anderen, kunnen oorspronkelijke doelstellingen verschuiven, verbreden of veranderen (Van Dam e.a., 2010, 2013).

Bij de zoektocht naar een nieuwe verhouding tussen overheden en burgers speelt onder meer de vraag in hoeverre burgerinitiatieven maar óók overheidsbeleid als democratisch worden ervaren. Dit blijkt onder andere uit percepties van overheden (zie uitgelicht 3) en reacties van burgerinitiatieven daarop (beiden gebaseerd op onderzoek van Van Dam e.a., 2010; 2011).

#### **Percepties van overheden op burgerinitiatieven:**

“Ja maar, zijn die burgerinitiatieven wel representatief?”

“Realiseren ze wel de juiste natuur? Daarvoor moet de overheid toch kaders en voorwaarden stellen?”

“Kunnen ze wel continuïteit op langere termijn garanderen?”

“Een burgerinitiatief is toch alleen bezig met hun eigen postzegeltje, ze kunnen geen samenhang op hoger schaalniveau realiseren.”

“En waarom zouden we dat ene initiatief wel faciliteren en een ander niet?”

#### **Reacties van burgerinitiatieven:**

“Het overheidsbeleid voor natuur sluit niet aan bij wat burgers willen. Wij weten veel beter wat er speelt en wat de wensen zijn van de lokale bevolking.”

“Met ons initiatief zijn wij veel beter dan de overheid in staat om maatwerk, betrokkenheid en kwaliteit te realiseren.”

“De overheid maakt met haar gelijkheidskramp alle initiatief, energie en verantwoordelijkheidsgevoel van burgers morsdood.”

“Vanwege binding met ons gebied zal ons initiatief juist duurzaam in de tijd zijn, een bestuurder of ambtenaar is voor je het weet weer weg.”

“Vanwege onze brede en integrale aanpak zal ons initiatief juist goed verankerd zijn in activiteiten en bedrijvigheid van de lokale samenleving.”

Uit deze percepties en reacties blijkt dat overheden en burgerinitiatieven vaak met onbegrip en wantrouwen naar elkaar kijken. Ze lijken tegenover elkaar te staan, elkaar van alles te verwijten en met name elkaars ‘tekortkomingen’ te benadrukken, terwijl ze elkaar juist zouden kunnen aanvullen en versterken. Wij zien echter dat burgerinitiatieven net als overheden democratische waarden vormgeven, maar dan op een andere manier. In de volgende hoofdstukken lichten we dat toe en gaan we op zoek naar mogelijkheden waarbij burgerinitiatieven en overheden bij het realiseren van natuur- en landschapsdoelen meer aanvullend zijn. Uitdaging daarbij is dat overheden en burgerinitiatieven leren om elkaar meer te waarderen, elkaar de ruimte te geven, proberen op elkaar aan te sluiten, of om met elkaar samen te werken.



## Uitgelicht 3

# Kritiek op democratisch gehalte burgerinitiatieven vanuit overheids perspectief

Een veel gehoorde kritiek vanuit overheids perspectief is het beperkte democratische gehalte van burgerinitiatieven. Ze zouden zich niet bezighouden met het vinden van meerderheden en het deugdelijk omgaan met belangen van minderheden of zwakkere groepen, en alleen gericht zijn op activiteit (Van der Steen e.a., 2013). Er zouden geen mechanismen zijn voor het oplossen van spanningen rond – bijvoorbeeld – tegengestelde belangen of interesses. "En bij afwezigheid van dergelijk democratische procedures en regels geldt al snel 'het recht van de sterkste'", aldus Van der Steen e.a.

Dit is inderdaad niet uit te sluiten, maar is zeker niet per definitie het geval. De wijze waarop burgerinitiatieven zich organiseren laat vaak het tegenovergestelde zien. Formele democratische procedures voor afweging van politieke tegenstellingen zijn bij burgerinitiatieven niet aan de orde, maar er zijn andere meer informele en sociale processen en (coördinatie) mechanismen (zoals diffuse wederkerigheid en de 'Handshake') die ook legitiem en rechtvaardig kunnen zijn (Salverda e.a., 2009, Van Dam e.a., 2010, 2013). Bij burgerinitiatieven zijn persoonlijke vertrouwensrelaties, collectief eigenaarschap en individueel verantwoordelijkheidsgevoel voor een bepaalde opgave (ofwel intrinsieke motivatie) regulerende democratische mechanismen, evenals ruimtelijke en sociale betrokkenheid en binding.

Een ander kritiekpunt is dat burgerinitiatieven niet representatief zijn. Representativiteit is een typische waarde die de overheid nastreeft. Burgerinitiatieven richten zich veel meer op betrokkenheid en proberen die waarde zoals gezegd vorm te geven door informele en sociale processen en coördinatiemechanismen. Zij doen dit vanuit het sociale kapitaal van het initiatief en op basis van onderling vertrouwen. Het is bovendien niet constructief om een waarde als representativiteit te eisen van burgerinitiatieven (Ministerie van BZK, 2013) en procedures als het vinden van meerderheden en het formeel afwegen van alle belangen 'op te leggen'.

Een bijkomende kritiek is dat burgerinitiatieven kunnen leiden tot uitsluiting. Burgerinitiatieven zijn vaak hechte clubjes, die transparant zijn voor insiders maar niet voor outsiders. In de praktijk zijn veel burgerinitiatieven echter gericht op het betrekken van (verschillende) mensen en vaak ook minderheden c.q. zwakkeren. Veel burgerinitiatieven hebben een sociale doelstelling zoals meer sociale cohesie in de buurt.

# 3 Meervoudige democratie voor natuur en landschap

## Huidige representatieve democratie beperkt burgers

Om te kunnen zoeken naar mogelijkheden voor samenwerking tussen overheden en burgerinitiatieven in natuur en landschap, is het nodig eerst de vinger te leggen op de manier waarop overheden democratische waarden zoals vrijheid, gelijkheid, broederschap (solidariteit) en good governance vormgeven en waar er voor burgers knelpunten optreden (zie uitgelicht 4).

Het representatieve democratische stelsel biedt beperkte ruimte voor vrijheid om zelf initiatief en verantwoordelijkheid te nemen, en vrijheid van directe zeggenschap en zelfrealisatie van natuur en landschap door burgers. Het gelijkheidsbeginsel van waaruit overheden handelen (gelijke verdeling van publieke middelen en voorzieningen) is zover doorgevoerd dat het mensen beperkt om zelf initiatief en verantwoordelijkheid te nemen in het publieke domein. Volgens de RMO (2013) leidt de gelijkheidsfuik van de verzorgingsstaat tot beheersingsdrang. Anderzijds kan worden gezegd dat overheden weliswaar zeggen gelijkheid te bevorderen, maar in de praktijk maken ze keuzes waardoor verschillen ontstaan. Met subsidievoorwaarden voorkomen overheden bijvoorbeeld dat 17 miljoen Nederlanders ervoor in aanmerking komen. En met gebiedsgericht beleid willen overheden dat extra geld naar uitverkoren gebieden gaat om bijvoorbeeld de bijzondere kwaliteit te behouden of ontwikkelingen te ondersteunen (denk aan het economisch beleid voor de mainports, brainports, greenports en valley's in Nederland of het Topsectorenbeleid).

De manier waarop de verzorgingsstaat solidariteit via anonieme instituties heeft vormgegeven leidt tot steeds meer kritiek. De verzorgingsstaat is niet langer het ultieme 'beschavingsideaal' maar verworpen tot een gebureaucratiseerde moloch van abstracte zorg, risicobescherming en dienstverlening (RMO, 2013). Dat ondermijnt het normatieve fundament van de verzorgingsstaat (Frissen, 2007). Verder heeft de verzorgingsstaat mensen niet gemaniceerd maar afhankelijk gemaakt, hun eigen verantwoordelijkheid ontnomen en zelfrespect aangetast (In 't Veld, 2013).

Geregeld is er kritiek op de transparantie van overheids-handelen. Voor burgers is het vaak onduidelijk of voor bepaalde onderwerpen meer of minder geld zou moeten worden uitgegeven. De afwegingen zijn veelal onderdeel van een vaak ondoorzichtig politiek spel. Ook indirecte relaties tussen inkomsten en uitgaven bij overheidsbeleid dragen bij aan ondoorzichtigheid. Als burgers het gevoel hebben dat zij wel belasting betalen maar niet zien wat zij (persoonlijk of als gemeenschap) ervoor terug krijgen, kan dat de legitimiteit van de overheid in gevaar brengen.

De vanzelfsprekendheden rondom de rol van overheden staan steeds vaker ter discussie. Ten tijde van de verzorgingsstaat is bijvoorbeeld een min of meer verwrongen beeld ontstaan ten nadele van de rol van burgers en ten faveure van de rol van overheden. Overheidsambtenaren zouden objectieve experts zijn die aanzetten tot rationele besluitvorming. Burgers zouden leken zijn die zich vooral door hun emoties laten leiden. Verder zouden overheden in staat zijn om afstand te nemen en weloverwogen te

# Democratische waarden van de representatieve democratie

Vrijheid, gelijkheid en broederschap (in termen van solidariteit) en good governance zoals transparantie, afrekenbaarheid, verantwoording, vertrouwen en betrokkenheid (Bourgon, 2009) zijn belangrijke democratische waarden. Hoe worden ze (momenteel) vormgegeven in onze representatieve democratie, en welke kanttekeningen zijn daarbij te plaatsen?

### Vrijheid

Vrijheid betekent hier dat burgers zich vrijwillig binden aan beslissingen van de politiek en overheid. Via uitvoering van beleid, wetgeving en rechtspraak wordt daarmee 'vrijheid in gebondenheid' in praktijk gebracht. De nadruk ligt op het primaat van de politiek. Om burgers te beschermen tegen de staat en de politiek zijn er formele vormen van 'checks and balances' en 'countervailing powers' ingebouwd. De kern is dat volksvertegenwoordigers, bestuurders én ambtenaren bepalen hoe en wat in het publieke domein gebeurt. Burgers hebben zeggenschap via verkiezingen, inspraak- en beroepsmogelijkheden of participatie bij overheidsbeleid. Burgers krijgen hiermee gelegenheid tot indirecte beïnvloeding van politieke en overheidsbesluitvorming en -uitvoering. Er is voor burgers weinig ruimte voor zelfrealisatie en directe zeggenschap.

### Gelijkheid

Gelijkheid is een belangrijk ideaal van de overheid (en vooral van de verzorgingsstaat) met als doel verdelende rechtvaardigheid. In het bewerkstelligen van zoveel mogelijk welzijn wil de overheid burgers gelijk behandelen. Met gelijkheid en uniformiteit als uitgangspunt probeert de overheid willekeur te voorkomen. In de praktijk maakt de overheid ook keuzes (zoals bij gebiedsgericht beleid), waardoor er verschil ontstaat.

### Broederschap

In de verzorgingsstaat krijgt solidariteit vooral vorm via instituties en vooraf vastgelegde regels. Via voorwaarden voor bijvoorbeeld subsidieregelingen wil de overheid mensen die al dan niet aan de voorwaarden voldoen, op een gelijke, uniforme manier behandelen. Wet- en regelgeving en beleid geven zo op een formele manier invulling aan wederkerigheid tussen overheden en burgers. Verzorgingsarrangementen zijn verstatelijkt en daardoor anoniem en abstract geworden (RMO, 2013). Ze hebben hun oorspronkelijke normatieve betekenis verloren die berust op waarden van lotsverbondenheid, solidariteit en empathie. In plaats daarvan zijn geabstraheerde waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en bureaucratische regeltoepassing gekomen. Solidariteit wordt hierdoor steeds meer ervaren als anoniem en abstract.

### Good Governance

Good governance wordt door overheden ingevuld door formele procedures en regeltoepassing om willekeur te voorkomen. Formele coördinatiemechanismen (Handbook) zijn met name het uitgangspunt. Het doen en laten van overheden dient voor burgers transparant en afrekenbaar te zijn. Het systeem van formele checks and balances zorgt ervoor dat burgers niet aan overheidsmacht worden onderworpen. Bij het toepassen van de vele regels zijn er complexe en anonieme relaties ontstaan tussen burgers en de ambtenarij. Door deze complexe en indirecte relaties is het vaak niet duidelijk waarom en hoe dingen lopen zoals ze lopen (ondoorzichtig).

# Democratische waarden van burgerinitiatieven

Met een aantal voorbeelden, met name uit het natuur- en landschapsdomein, beschrijven we hoe burgerinitiatieven vorm geven aan de democratische waarden vrijheid, gelijkheid en broederschap (in termen van solidariteit) en de waarden vanuit good governance, zoals transparantie, afrekenbaarheid, verantwoording, vertrouwen en betrokkenheid. Ook hier noemen we een aantal kanttekeningen.

### Vrijheid

Vrijheid, in de zin van recht op eigen initiatief en zelfrealisatie en ruimte voor directe zeggenschap, is een erg belangrijke democratische waarde bij burgerinitiatieven. Bijvoorbeeld bij het initiatief in Keppel waarbij een groep inwoners sinds enkele jaren voor lokale voorzieningen in het dorp zorgt. De groep heeft de dorpsschool overgenomen en er zijn plannen voor de overname van het zwembad, de sporthal en de sportvelden. Met deze activiteiten nemen de inwoners de vrijheid om zelf te bepalen en realiseren wat ze belangrijk vinden. Zo wordt leefbaarheid erg belangrijk gevonden door de initiatiefnemers: de dorpsschool die zij zelf runnen heeft dan ook een groene omgeving terwijl de school in het dorp verderop, waar de kinderen van de gemeente eigenlijk heen hadden moeten, aan een rondweg ligt. Kanttekening is dat niet iedereen bij machte is of zin heeft om zelf initiatief te nemen of om directe zeggenschap te hebben.

### Gelijkheid

Uit onze verkenning blijkt dat gelijkheid bij burgerinitiatieven niet per se een belangrijke rol speelt. Burgerinitiatieven zijn eerder een manier om eigenheid en de kracht van verschil en diversiteit vorm te geven of te benutten. Ze gaan uit van maatwerk en richten zich op het bijzondere, het unieke, op basis van een specifieke (sociale of ruimtelijke) identiteit. Mensen dragen ook bij aan burgerinitiatieven vanuit ieders eigen kracht, talent en mogelijkheden. In Singelpark Leiden bijvoorbeeld, een initiatief dat beoogt

van de singelrand van de 6 km lange vestinggracht van Leiden een aangesloten groen lint te maken, worden de bijdragen van inwoners geleverd naar kunnen en affiniteit. Dit park zal volgens de betrokkenen het langste en mooiste van Europa worden en zij zetten zich daarvoor naar ieders vermogen met hart en ziel in omdat het in hun ogen zo'n uniek en bijzonder park is. Hechte clubvorming kan leiden tot uitsluiting of kan anderen het gevoel van uitsluiting te geven.

### Broederschap

Burgerinitiatieven zijn op te vatten als een eigentijdse vorm van (lokale) kleinschalige solidariteit. Sociale en ruimtelijke binding van mensen zijn zeer belangrijke waarden en drijvers bij burgerinitiatieven. Mensen zetten zich in voor de (lokale) gemeenschap, maar in veel 'groene' burgerinitiatieven ook voor een specifieke plek, omdat zij zich persoonlijk verbonden voelen en dus een intrinsieke motivatie hebben. Een kanttekening hierbij is dat solidariteit hierdoor alleen binnen de eigen groep kan worden vormgegeven. In de Boermarke Essen en Aa's waarbij bewoners van drie buurtschappen in Oost-Groningen zich hebben georganiseerd om gezamenlijk de cultuurhistorische waarden van het landschap te herstellen, is het creëren van sociale cohesie en het 'samen doen' erg belangrijk. Bij het kiezen van de activiteiten was het belangrijk dat iedereen erachter stond. Verder droeg het vieren van successen bij aan het gevoel van gezamenlijkheid. Ook het Broodfonds, een alternatieve arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor zelfstandig ondernemers die werkt als een schenkring, is een voorbeeld van kleinschalige solidariteit. Hier is de solidariteit niet anoniem. Doordat de leden van het Broodfonds elkaar kennen, zijn ze bereid om (financiële) offers te aanvaarden, ook als die niet onmiddellijk bijdragen aan hun eigen belang. Als ruilmechanisme maken burgerinitiatieven vaak (bewust of onbewust) gebruik van het principe van diffuse wederkerigheid (Salverda e.a., 2009). Dit type wederkerigheid komt vaak niet tot uiting in



geld, is vaak informeel van karakter en hoeft ook niet perse op hetzelfde moment plaats te vinden. Mensen doen bijvoorbeeld een bijdrage op basis van hun expertise of ervaring, en hebben het gevoel dat zij daarvoor op de een of andere manier iets (in expertise, in natura, in producten) terugkrijgen. Voor dit mechanisme is veel vertrouwen nodig.

### Good governance

Uit initiatieven als het Broodfonds, Boermarke Essen en Aa's, maar ook uit het initiatief Natuurlijk Grasweggebied waarin burgers uit Hellevoetsluis het initiatief hebben genomen om een ecologische verbindingszone te ontwikkelen en te beheren, wordt duidelijk dat onderling vertrouwen een wezenlijk aspect is voor het goed functioneren van een burgerinitiatief (good governance). Dit vertrouwen in de 'trekkers' of andere betrokkenen kan ontstaan omdat mensen elkaar goed kennen en dichtbij elkaar staan.

Over het algemeen is er bij burgerinitiatieven sprake van 'overzichtelijke' gemeenschappen. De kosten en baten liggen vaak bij dezelfde groep mensen die dit in directe zin ervaren. De onderlinge contacten zijn persoonlijk en de 'lijnen zijn kort'. Hierdoor zijn aspecten van good governance zoals afrekenbaarheid en verantwoording minder ingewikkeld en kunnen zij informeler worden ingevuld. De transparantie hiervan kan echter gebrekkig zijn, zeker voor mensen die niet direct betrokken zijn. Mondelinge afspraken of een 'handdruk' zijn voorbeelden van manieren om dingen onderling te regelen. Dit informele coördinatiemechanisme wordt ook wel 'Handshake' genoemd, in tegenstelling tot 'Handbook'. Daarnaast houden burgers elkaar scherp en is er sprake van sociale 'checks and balances' zoals sociale controle.

beslissen ten behoeve van het algemene belang, terwijl burgers vanuit hun eigenbelang er een beperkt blikveld op zouden nahouden (zie bijvoorbeeld het label NIMBY, Not In My BackYard, dat veelal automatisch aan burgerverzet wordt gekoppeld). Wat ons betreft zijn dit voornames die niet direct leiden tot vertrouwen in burgerinitiatieven.

Verder is er kritiek op de zogenaamde algemene of collectieve belangen die een overheid vertegenwoordigt. Veel van die belangen zijn dat in werkelijkheid niet, om de simpele reden dat niet iedereen in de samenleving ze onderschrijft. Collectieve belangen zijn bijna altijd het resultaat van onderhandelingen tussen belangengroepen in onze samenleving, die zelfs niet altijd de meerderheid vormen. Ofwel: veel collectieve belangen zijn in werkelijkheid ook gekleurd door eigenbelangen. En veel overheidsbeleid is ook niet representatief. En wat is dan in feite het verschil met een burgerinitiatief? Zelfs als een burgerinitiatief zich louter inzet voor lokale belangen kan de vraag worden gesteld of dat niet meer dan logisch en legitiem is in een democratie. Zeker als je je realiseert dat een van de grote problemen van de formele representatieve democratie is dat de connectie tussen belang en besluitvorming is losgelaten (Mulgan, 2013).

### Participatieve en representatieve democratie kunnen elkaar aanvullen en versterken

Het hiervoor beschreven spanningsveld tussen burgerinitiatieven en de rolopvatting van overheden leveren in de praktijk vaak dilemma's op. Burgerinitiatieven nemen op directe wijze deel aan het realiseren van publieke doelen en laten dit niet over aan gekozen vertegenwoordigers. Burgerinitiatieven zijn daardoor te duiden als een uitingsvorm van directe of participatieve democratie (zie uitgezicht 5 voor de democratische waarden van burgerinitiatieven).

In plaats van burgerinitiatieven te zien als mogelijk dilemma zijn ze juist aan te grijpen als kans. Publieke waarden die overheden en burgerinitiatieven realiseren ontstaan weliswaar vanuit verschillende waarden, logica's en mechanismen, maar in de praktijk komen ze elkaar bijna altijd tegen en interacteren ze met elkaar. De verschillende benaderingen van democratische waarden (inclusief mogelijke tekortkomingen; zie uitgelicht 6) kunnen elkaar aanvullen en ook elkaars tekortkomingen deels wegnemen. We zien de volgende kansen voor complementariteit en verbinding, die overheden mogelijk zouden kunnen maken door een andere invulling van hun rol:

- *Ruimte voor eigen initiatief en directe zeggenschap door burgerinitiatieven enerzijds én realisatie van basiskwaliteit door overheden anderzijds om ongelijkheid tussen en uitsluiting van burgers te voorkomen.* Burgerinitiatieven leggen nadruk op vrijheid van eigen initiatief en op directe zeggenschap. Ze zijn niet per se bezig met gelijkheid, representativiteit en formele belangenafweging, maar met (collectieve) betrokkenheid en aansluiting bij wensen van betrokkenen (Ministerie van BZK, 2013). Overheden leggen juist veel nadruk op representativiteit en op gelijkheid (gelijke verdeling van mogelijkheden en middelen) en laten daarmee weinig ruimte voor eigen initiatief en zeggenschap. Overheden hoeven echter niet de eigen waarden, logica en spelregels op te leggen aan burgerinitiatieven, en kunnen daar waar nodig zelf bepaalde publieke waarden realiseren. Wanneer er vanuit overheidsperspectief bijvoorbeeld veel verschil of ongelijkheid ontstaat tussen groepen mensen of gebieden, is het een politieke afweging of en welke rol er voor overheden ligt, bijvoorbeeld door een minimum basiskwaliteit te realiseren.

- *Ruimte voor lokale en kleinschalige vormen van solidariteit door burgerinitiatieven enerzijds én organisatie van samenhang op hogere schaal door overheden anderzijds.*

Burgerinitiatieven zijn vaak lokaal of kleinschalig van aard. Ze houden zich meestal niet bezig met samenhang op hoger schaalniveau. Deze verwachting of eisen zouden overheden ook niet moeten opleggen aan burgerinitiatieven. De kleine en persoonlijke schaal is juist de kracht van het initiatief. Indien vanuit overheidsperspectief gezien samenhang tussen publieke waarden nodig of wenselijk is, kunnen overheden hiervoor zorgen of verbinding of afstemming tussen lokale publieke waarden stimuleren.

- *Ruimte voor burgerinitiatieven om zich op informele wijze te organiseren enerzijds én investeren in dialoog door overheden anderzijds om verbinding met burgerinitiatieven te realiseren.*

Burgerinitiatieven organiseren zich grotendeels op informele wijze en zijn vaak niet geïnstitutionaliseerd of geformaliseerd. Dat maakt het lastig voor overheden om zich er goed tot te verhouden en er ruimte aan te geven of erop aan te sluiten. Maar overheden zouden niet hun eigen meer formele wijze van handelen moeten opleggen aan burgerinitiatieven; dat haalt de kracht en motivatie uit de initiatieven. Dus geen regels en procedures als uitgangspunt maar proces en dialoog, waarmee wordt geïnvesteerd in de relatie tussen burgerinitiatieven en overheden en in wederzijds begrip en vertrouwen (Oelkers, 2013).

## Uitgelicht 6

# Democratische waarden van burgerinitiatieven en overheden naast elkaar gezet

## Democratische waarden

		<b>Burgerinitiatieven</b> <i>Participatieve democratie</i> 	 <b>Overheidsbeleid</b> <i>Representatieve democratie</i>
<b>Vrijheid</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Burgers nemen zelf initiatief en realiseren eigen ideeën</li> <li>Directe zeggenschap</li> <li><i>Niet iedereen bij machte of zin in</i></li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Burgers hebben indirecte invloed op overheidsbeslissingen</li> <li><i>Weinig ruimte voor zelforganisatie</i></li> </ul> 	
<b>Gelijkheid</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kracht van eigenheid en verschil</li> <li>Maatwerk</li> <li>Aansluiting en betrokkenheid van mensen</li> <li><i>Hechte clubvorming kan leiden tot uitsluiting</i></li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uniformiteit en gelijke behandeling om willekeur en ongelijkheid te voorkomen</li> <li><i>Overheid maakt in praktijk ook verschil door keuzes</i></li> </ul> 	
<b>Broederschap</b> <small>(solidariteit)</small> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Via kleinschalige gemeenschappen</li> <li>Geven en nemen op basis van vertrouwen</li> <li><i>Binnen eigen (kleine) kring</i></li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Via verzorgingsstaat en instituties</li> <li>Vooraf vastgelegd</li> <li><i>Anoniem en abstract</i></li> </ul> 	
<b>Good governance</b> <small>(vertrouwen, transparantie, afrekenbaarheid, verantwoording)</small> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informeel: 'handshake'</li> <li>Onderling vertrouwen, korte lijnen, sociale controle</li> <li><i>Transparantie kan gebrekkig zijn</i></li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formeel: 'handbook'</li> <li>Bureaucratische regeltoepassing</li> <li><i>Ondoorzichtig door complexe relatie burger en ambtenaar</i></li> </ul> 	

### Kansen in het natuurdomein

Het ministerie van Economische Zaken zet de veranderende relatie tussen overheden en burgerinitiatieven in ten gunste van de natuur. Eén van de pijlers van de nieuwe Natuurvisie is namelijk om verder vorm en ruimte geven aan het zelforganiserend vermogen van de samenleving. De uitdaging is om de hiervoor genoemde kansen voor complementariteit en verbinding op te pakken in het natuurdomein.

Dat betekent bijvoorbeeld dat overheden ruimte geven aan natuur die spontaan op bepaalde plekken door burgerinitiatieven wordt gerealiseerd ('pop up' natuur) en op andere plekken waar zij dit nodig vinden een stabiele basiskwaliteit van natuur realiseren (al dan niet in samen-

werking met andere partijen). Of dat overheden ruimte bieden aan kleinschalige natuur die burgerinitiatieven vanuit lokale gebiedsidentiteit willen realiseren en dat grootschalige samenhangende natuur door overheden wordt gerealiseerd vanuit biodiversiteitsdoelen (al dan niet in samenwerking met andere partijen). In de tabel geven we voorbeelden van natuurwaarden die burgerinitiatieven en overheden aanvullend aan elkaar kunnen realiseren. In de praktijk is dit niet zo strikt afgebakend als hier is geschetst. Natuur die burgerinitiatieven realiseren is bijvoorbeeld niet per se tijdelijk en ze kunnen zich ook inzetten voor zeldzame soorten en habitats. Daarbij kiezen overheden er lang niet altijd voor om bepaalde samenhang of basiskwaliteit op een bepaalde plek te realiseren waar dat wellicht wel gewenst is.

Ruimte geven aan natuurwaarden van burgerinitiatieven	Zorgen voor natuurwaarden van overheden
Ruimte voor zelfgeformuleerde natuur	Zorg voor (zeldzame/bedreigde) soorten en habitats die niet door de samenleving worden gerealiseerd maar die overheden wel van belang vinden
Ruimte voor spontane 'pop up' natuur	Zorg voor een basiskwaliteit van natuur op plekken waar de samenleving het zelf niet organiseert maar waar overheden het wel van belang vinden
Ruimte voor lokale en kleinschalige natuur	Zorg voor samenhang tussen natuur op hogere schaal waarvan overheden vinden dat die ontbreekt
Ruimte voor tijdelijke natuur	Zorg voor continuïteit van natuur daar waar overheden dat nodig vinden



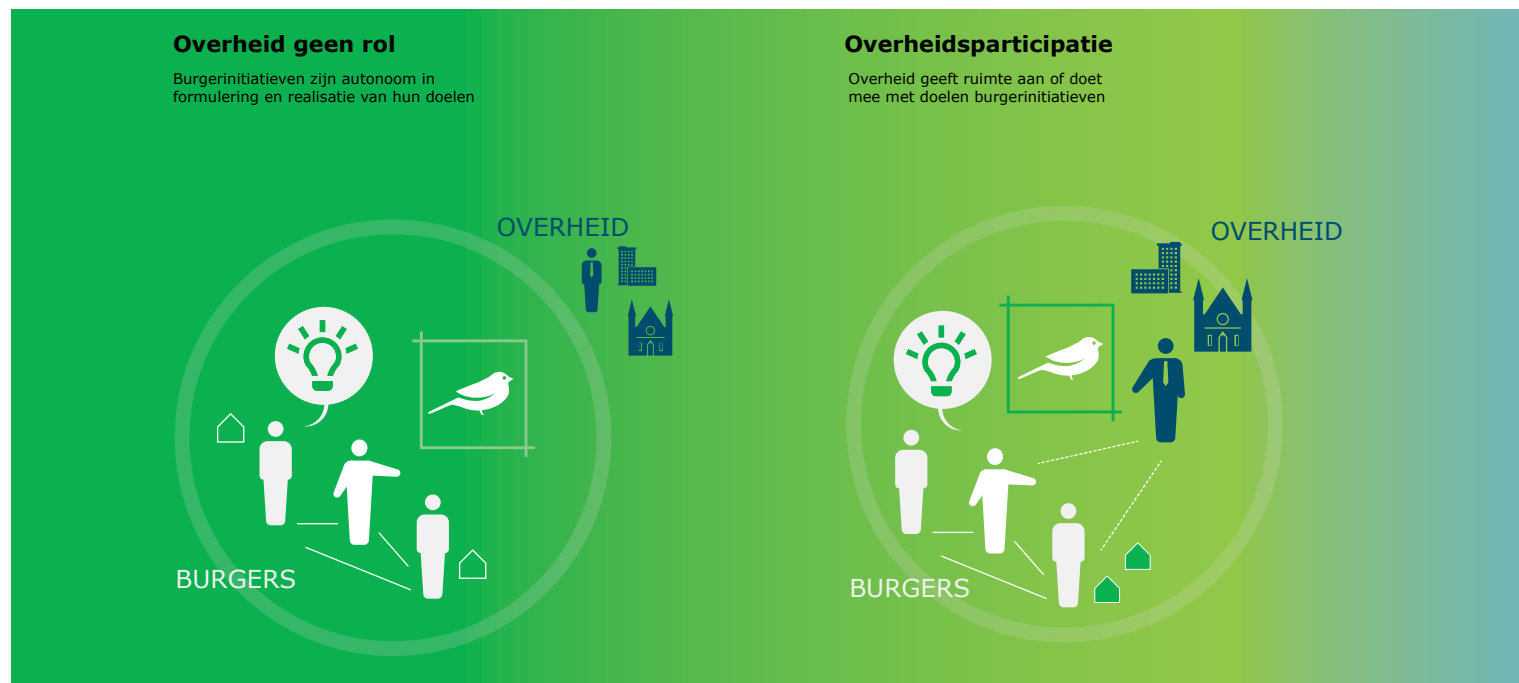
# 4 Hoe ruimte geven aan burgerinitiatieven voor natuur?

In een eigentijdse democratie geven overheden meer ruimte aan burgerinitiatieven, en realiseren zij daarnaast ook eigen doelen en waarden voor natuur. Het Rijk, de provincies en andere partijen kunnen in het licht van de decentralisatie van het natuurbeleid hierin samen optrekken. En meer specifiek: het ministerie van Economische Zaken helpt met de Natuurvisie deze transitie en de bijbehorende veranderende roloppvatting van overheden vorm te geven.

## Meervoudige rollen overheden

Bij een ruime opvatting van het publieke domein, waar naast de overheid ook andere spelers publieke waarden realiseren, past een meervoudige en dynamische benadering van overheidsrollen (Peeters e.a., 2011; Salverda e.a., 2012; Van der Steen e.a., 2013). De ROB (2012) onderscheidt vijf overheidsrollen, waarbij de maatschappelijke context en dynamiek bepalend zijn voor de keuze

Figuur 1 Overheidsrollen bij realisatie publieke waarden in relatie tot burgers en hun initiatieven.



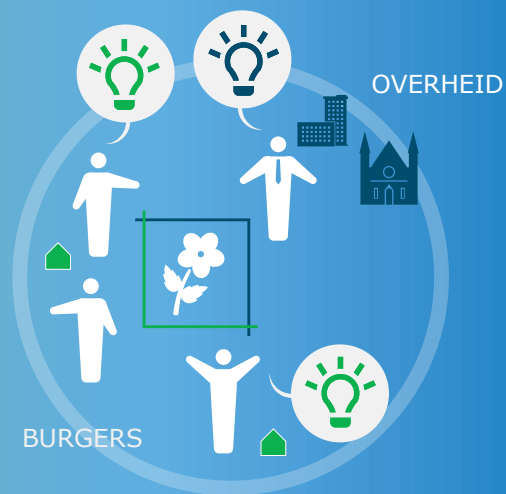
van (een combinatie van) rollen: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren. Hierop voortbordurend benoemen wij twee rollen die overheden bij burgerinitiatieven kunnen vervullen: overheidsparticipatie en co-creatie (zie figuur 1). Daarnaast hebben overheden soms geen rol bij burgerinitiatieven, vragen zij soms burgers om mee te doen met overheidsbeleid (burgerparticipatie) of willen zij burgers met beleid en wet- en regelgeving

sturen (overheidssturing). Deze vijf rollen kunnen gelijktijdig voorkomen en kunnen elkaar afwisselen. Uiteraard zijn de vijf overheidsrollen in de praktijk niet zo strikt afgebakend en zijn ze veel meer fluïde.

Theoretisch is het makkelijk gezegd dat overheden in een eigentijdse democratie meervoudige rollen (zouden moeten) hebben om overheidsbeleid en burgerinitiatieven

### Co-creatie

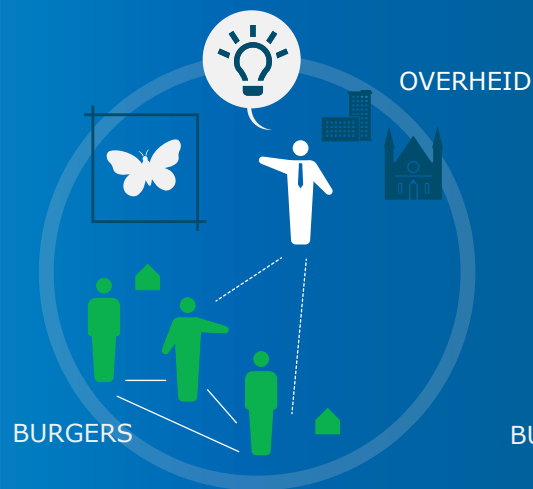
Co-creatie van doelen door overheid en burgerinitiatieven op basis van gelijkwaardigheid en geven en nemen



### Burgerparticipatie

Burgers doen mee met overheidsdoelen

- Interactief en participatief beleid
- Regisseren; burgers spelen rol in (gebieds)proces



### Overheidssturing

Overheid beïnvloedt om de eigen doelen te (laten) realiseren

- Sturen met wet- en regelgeving
- Sturen met financiële instrumenten





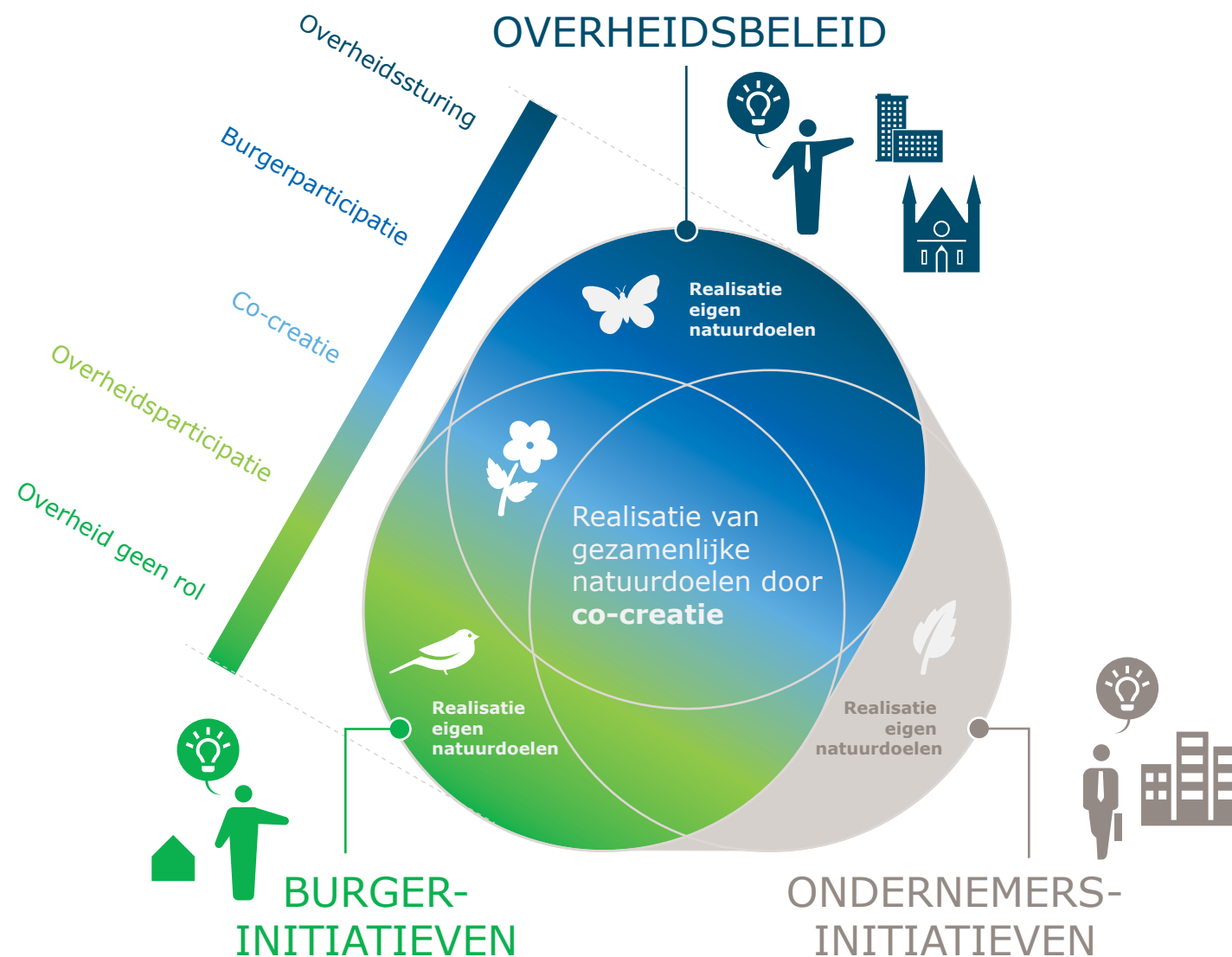
aanvullend aan elkaar te kunnen laten zijn of om samenspel te realiseren. In de praktijk zal het soms lastig zijn om op een bepaald moment of in een bepaalde situatie één of meerdere rollen aan te nemen en deze goed op elkaar af te stemmen (met name tussen verschillende overheidslagen en tussen verschillende beleidsterreinen).

Vanuit deze meervoudige rolopvatting kunnen overheden ruimte geven aan natuurdoelen van burgerinitiatieven en tegelijk ook hun eigen beleidsdoelen realiseren. Een samenspel tussen overheden en burgerinitiatieven is nodig om de realisatie mogelijk te maken van allerlei soorten natuurwaarden en natuurdoelen die de samenleving belangrijk vindt. Daarbij hebben overheden dus meervoudige rollen (zie figuur 2).

De vijf verschillende rollen van overheden kunnen tegelijkertijd op één plek voorkomen (figuur 3). Bijvoorbeeld, een burgerinitiatief dat zich met name richt op cultuurhistorische landschapswaarden kan ontstaan in een gebied waar vanuit Europa en de nationale overheid natuurwetgeving geldt. Op het regionale schaalniveau kan de provincie bijvoorbeeld inzetten op burgerparticipatie, omdat de provincie het belangrijk vindt dat in deze betreffende regio samen met burgers wordt gewerkt aan recreatieve ontwikkeling. Op het lokale schaalniveau wil de gemeente het burgerinitiatief graag ruimte geven en faciliteren omdat de gemeente het initiatief erg waardevol vindt voor de lokale gebiedsidentiteit (overheidsparticipatie). Bovendien is in het Collegeprogramma van deze gemeente opgenomen dat er meer ruimte moet zijn voor burgerinitiatieven. Dit voorbeeld illustreert dat in de praktijk vaak sprake is van meerdere overheidsrollen die tegelijkertijd spelen vanuit verschillende beleidsterreinen en op verschillende bestuurslagen. Grote uitdaging is om de verschillende rollen (ook tussen de verschillende overheidslagen en verschillende beleidsterreinen) goed met elkaar in verbinding te laten zijn en op elkaar af te stemmen. De verschillende rollen versterken elkaar immers niet automatisch. Daarnaast bestaat er dynamiek. Dit betekent dat rollen kunnen veranderen in de loop van de tijd, bijvoorbeeld: een rol valt weg, burgerparticipatie verandert in co-creatie, of overheidsparticipatie bij een recent ontstaan burgerinitiatief komt er bij. Op al deze ontwikkelingen kunnen inspelen, wordt ook wel responsief en adaptief vermoegen genoemd: overheden proberen in te spelen op veranderingen in de maatschappelijke context en veranderingen van andere actoren omtrent rolinvulling.



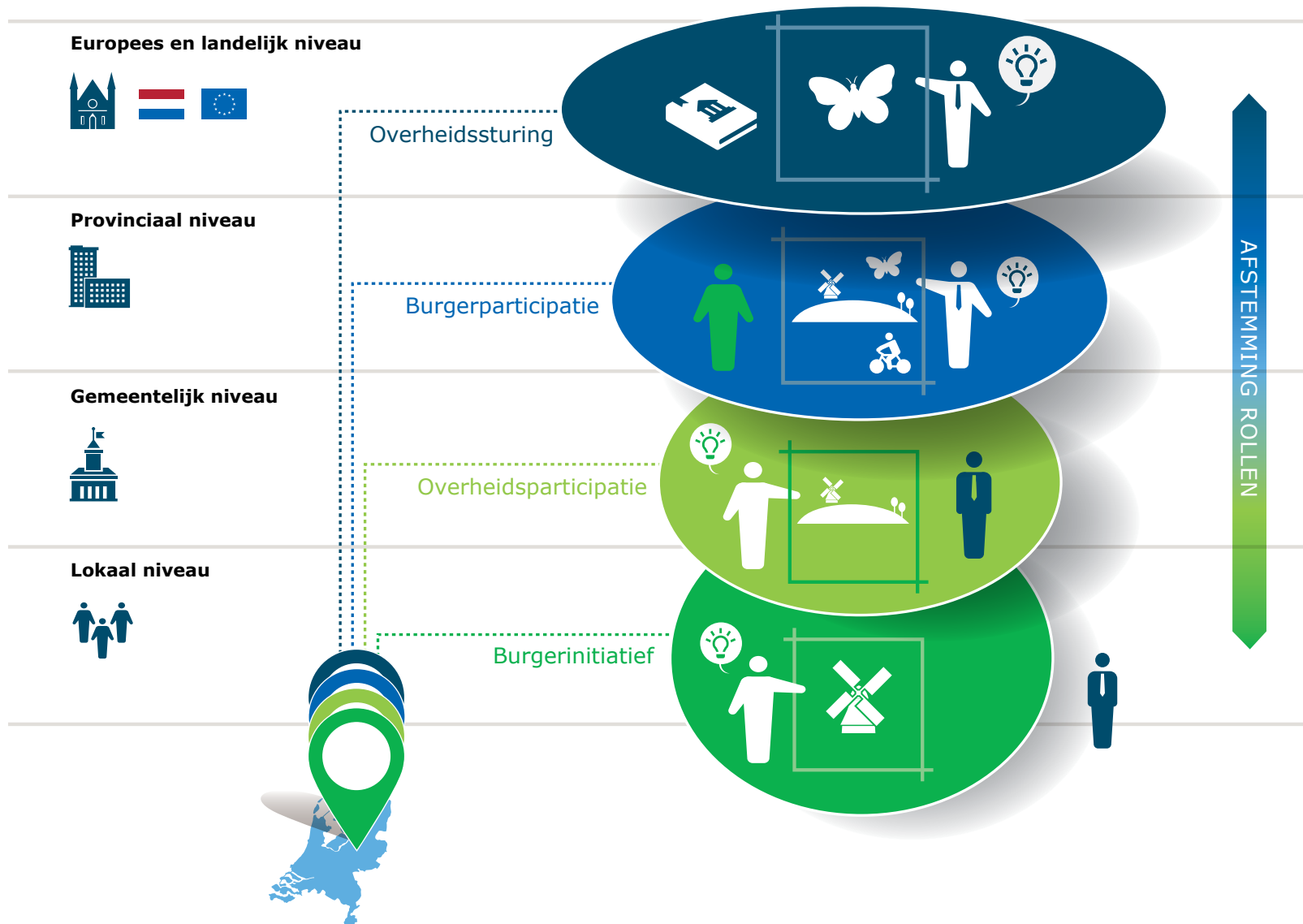
Figuur 2 Realisatie van natuurdoelen door burgerinitiatieven en overheid die daarbij vijf rollen kan aannemen.



Voetnoot bij figuur 2 In dit paper focussen we alleen op burgerinitiatieven en op de veranderende relatie tussen overheid en burgers en gaan we niet in op de relatie tussen overheid en ondernemers. In werkelijkheid is het onderscheid tussen burgers en ondernemers niet zo strikt te maken en zijn zij binnen maatschappelijke initiatieven veel meer met elkaar verweven of werken zij met elkaar samen.

Figuur 3 Voorbeeld van gelijktijdigheid van verschillende overheidsrollen

In de praktijk kunnen er op één plek meerdere overheidsrollen tegelijkertijd spelen vanuit verschillende beleidsterreinen en op verschillende bestuurslagen.



### Voorbeelden van overheidsparticipatie en co-creatie

Binnen het natuurdomein zijn overheidsparticipatie bij en co-creatie met burgerinitiatieven nog redelijk onontgonnen terrein, waarover nog veel te leren valt en nog veel te experimenteren (zie kaders 1 en 2). Overheidsparticipatie en co-creatie zijn vooral relevant voor het handelen van provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties. Zij krijgen in de praktijk het

meest te maken met burgerinitiatieven. Maar het Rijk (het ministerie van Economische Zaken) heeft hier óók een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij het creëren van mogelijkheden en het ontwikkelen van aansluitingsvermogen bij burgerinitiatieven bij overheden (Ministerie van BZK, 2013) (zie kader 3). Er bestaat namelijk een wisselwerking tussen het overheidshandelen op verschillende schaalniveaus en in verschillende domeinen.

## Kader 1

# Overheidsparticipatie

- Staatsbosbeheer gaf ruimte aan en faciliteerde het burgerinitiatief Boermarke Essen en Aa's. Bewoners van drie Oost-Groningse buurtschappen organiseren zich in het burgerinitiatief Boermarke Essen en Aa's om gezamenlijk cultuurhistorische waarden van het landschap die zij belangrijk vinden te herstellen, beter zichtbaar te maken en samen te beleven. De bewoners wilden bijvoorbeeld de Geselberg, een karakteristiek cultuurhistorisch landschapselement op het terrein van Staatsbosbeheer weer zichtbaar en beleefbaar maken voor bewoners en recreanten. De provincie had de Geselberg weliswaar aangewezen als beschermd landschapselement, maar daar is het bij gebleven. De provinciale archeoloog heeft de bewoners ondersteund en begeleid bij hun historische zoektocht, planvorming en uitvoering. Ook de gemeente Vlagtwedde en DLG ondersteunden het historisch onderzoek. Grondeigenaar Staatsbosbeheer stemde in met de activiteiten op haar terrein, hoewel de beheerder in eerste instantie moeite had met het beheer door bewoners. Zij snoeiden de aanwezige eikenbomen bijvoorbeeld te rigoureus. De bewoners maakten ook wandelroutes, reali-

seerden een gedenksteen voor de terechtgestelde heksen, maakten een boek en organiseerden een groots feest op de Geselberg. De hele lokale gemeenschap en omstreken was erbij betrokken. De beheerder had een vrij formele opstelling naar de bewoners en had er moeite mee om als professional 'terrein' te geven. Het districtshoofd daarentegen juichte het initiatief toe en zorgde ervoor dat de bewoners medewerking, gereedschap en erkenning kregen, zodat zij hun activiteiten konden realiseren. ([www.essenenaas.nl](http://www.essenenaas.nl))

- Ministerie van Defensie verkocht rijksground, waardoor een burgerinitiatief natuur kan beheren. De Gorsselse heide was tot 2009 oefenterrein van het ministerie van Defensie. Het burgerinitiatief ontstond toen geluiden opkwamen dat er huizen zouden komen of dat het terrein bedrijventerrein zou worden. Omwonenden wilden dat het toegankelijke natuur zou blijven en stelden voor het gebied zelf te gaan beheren, met bijval van de burgemeester. Het burgerinitiatief ging bijna ten onder door ambtelijke procedures. Een subsidie om de verzuring en verdroging

aan te pakken werd stopgezet en rijk en provincie verschilden van mening wie hier verantwoordelijk voor was. Na de provinciale verkiezingen kwamen er andere politici. Uiteindelijk stelde de provincie na vier jaar subsidie beschikbaar. De burgers konden het gebied niet zelf betalen, daarom deed de Stichting IJssellandschap dat voor hen. Zeventig burgers beheren nu als vrijwilliger 115 ha natuur. ([www.markegorsselseheide.nl](http://www.markegorsselseheide.nl))

- Gemeente Alphen aan den Rijn organiseerde in 2012 twee droomavonden waar inwoners hun dromen met elkaar en met bestuurders konden delen. In het oog springende dromen waren openbare fruit- en notenboomgaarden, bloemrijke Rijnoevers, een groene sport- en spelbus, verticaal tuinieren en groene schoolpleinen. Rond deze thema's ontstonden burgerinitiatieven. De gemeente wil vooral een platform bieden voor ideeën en mensen en wil graag meehelpen en meedenken bij het uitwerken van ideeën. Burgerinitiatieven en overheidsparticipatie vloeien zo in elkaar over. ([www.destadvanmorgen.nl](http://www.destadvanmorgen.nl))

## Mogelijke bijdragen Rijk bij overheidsparticipatie en co-creatie

Het is belangrijk dat het ministerie van Economische Zaken, provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties als 'keten' gezamenlijk optrekken bij overheidsparticipatie en co-creatie. Het Rijk heeft soms een directe rol, maar meestal een belangrijke ondersteunende en mogelijkheden-scheppende (indirecte) rol in deze keten (zie kader 3).

### Kader 2

## Co-creatie

- Burgerinitiatief Natuurlijk Grasweggebied, waterschap Hollandse Delta, Zuid-Hollands Landschap en gemeente Hellevoetsluis hebben hun samenwerking contractueel vastgelegd. Natuurlijk Grasweggebied heeft de inrichting en beplanting en een groot deel van het onderhoud van een natuurgebied van 7 ha voor haar rekening genomen. De grond is ter beschikking gesteld door de gemeente Hellevoetsluis, die eigenaar blijft. De aanleg van het natuur- en waterbergingsgebied heeft het waterschap op zich genomen en daarnaast onderhoudt zij de waterkwaliteit. Het Zuid-Hollands Landschap garandeert de continuïteit in geval het burgerinitiatief het beheer niet langer op zich kan nemen. Gemeente Hellevoetsluis heeft eenmalig financiële ondersteuning verleend om het plan van Natuurlijk Grasweggebied met hulp van het Zuid-Hollands Landschap te professionaliseren. ([www.grasweggebied.nl](http://www.grasweggebied.nl))
- Natuur- en Milieugroep Overvecht en omwonenden hebben het kleine natuurgebied Fort aan de Klop geadopteerd in samenwerking met

de gemeente. Met gemeente geld is een natuurinventarisatie en een beheerplan gemaakt. De gemeente zal waar nodig baggeren, maaien en snoeien; de natuur- en milieugroep en omwonenden doen het overige beheer (Koot et al., 2010). (<http://www.hoederschapvande-aarde.nl/wp-content/uploads/2012/08/hoera-10-suksesvolle-burgerinitiatieven.pdf>)

- Verschillende partijen komen en werken samen rondom De Stamtafel Biodiversiteit die geïnitieerd is door Trefpunt Groen Eindhoven voor behoud en versterking van natuur. Dit initiatief is een informeel overleg tussen diverse partijen die elkaar inspireren om te werken aan behoud van biodiversiteit in hun gemeente. De stamtafel functioneert als broedplaats voor initiatieven van inwoners, bedrijven en organisaties. De deelnemers initiëren projecten vanuit een gemeenschappelijke ambitie: het stimuleren van bewustwording van de waarde van biodiversiteit. De kracht van de stamtafel zit in de gemeenschappelijkheid, waardoor een bredere basis ontstaat voor daadkracht, draagkracht, kennis en communicatie. Gecombineerd met

een focus op actie komen projecten daadwerkelijk tot stand. ([www.trefpuntgroeneindhoven.nl](http://www.trefpuntgroeneindhoven.nl))



## Kader 3

# Bijdragen van het Rijk aan overheidsparticipatie en co-creatie

- Ruimte zoeken in beleid en wet- en regelgeving. In sommige gevallen moet worden uitgezocht in hoeverre burgerinitiatieven zijn te combineren met de nationale en Europese natuurdoelstellingen en of er rek en ruimte is. Het Rijk speelt een belangrijke rol om in overleg met de EU ruimte voor lokale initiatieven te creëren in (inter)nationale wet- en regelgeving. In Rosmalen bijvoorbeeld willen burgers een braakliggend bouwterrein tijdelijk inrichten als natuurgebied (Tijdelijke Natuur De Hoef). Hiervoor is een ontheffing van de Flora- en Faunawet nodig, die het ministerie van EZ zou kunnen verlenen.
- Nieuwe concepten en strategieën van overheidsparticipatie en co-creatie onderzoeken. Met name lagere overheden en natuur- en landschapsorganisaties zoeken manieren om burgerinitiatieven ruimte te geven, te faciliteren of om met burgerinitiatieven samen te werken (co-creatie). Het Rijk kan dit zoekproces ondersteunen, bijvoorbeeld door kennisontwikkeling en -verspreiding. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het verkennen van nieuwe concepten als 'right to challenge', buurtrechten, maatschappelijk aanbesteden, streekrekeningen en andere nieuwe financieringswijzen.
- Leernetwerken helpen opzetten en ondersteunen. Overheden en natuur- en landschapsorganisaties kunnen het verbinden van burgerinitiatieven in (leer)netwerken faciliteren. Groen Dichterbij bijvoorbeeld biedt een podium aan groeninitiatieven in buurten om kennis en diensten uit te wisselen, inspiratie op te doen en anderen te inspireren. Groen Dichterbij is een initiatief van IVN, Oranje Fonds, Buurtlink.nl, SME Advies en Nationale Postcode Loterij. Het netwerk Kracht In Nederland maakt maatschappelijke initiatieven zichtbaar en verbindt deze met elkaar om nieuwe samenwerking te stimuleren. Bij het initiëren van dit netwerk heeft onder andere het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een belangrijke ondersteunende rol gespeeld. Het ministerie van EZ zou ook zoiets kunnen oppakken. Naast leernetwerken voor burgerinitiatieven is vergroting van het aansluitingsvermogen van overheden bij burgerinitiatieven een belangrijk leerthema. Het ministerie van EZ zou daarvoor leer- en uitwisselingsnetwerken van overheden en natuurorganisaties kunnen helpen oprichten of ondersteunen. Het ministerie zou ook in zo'n netwerk moeten deelnemen, juist om de wisselwerking tussen overheidslagen te ondervinden en er gezamenlijk van te leren.
- Experimenten en pilots helpen initiëren of ondersteunen. Het ministerie van BZK ondersteunt met een onderzoekstraject het experiment van de gemeente Oldebroek om burgerinitiatieven structureel als uitgangspunt te nemen en een brede cultuuromslag binnen de gemeentelijke organisatie te realiseren (<http://www.oldebroek.nl/Actueel/Projecten/>). Het ministerie van EZ zou dergelijke experimenten en zoektochten in het natuurdomein kunnen ondersteunen. Er zijn diverse praktijkvoorbeelden van partijen die bijeenkomen en samenwerken voor behoud en versterking van de natuur, zoals de hierboven genoemde Stamtafel Biodiversiteit in Eindhoven waar het ministerie van EZ ook bij betrokken is. Dat laatste is interessant omdat dan juist de wisselwerking tussen overheidslagen wordt ervaren en er gezamenlijk van wordt geleerd.
- Interne cultuurverandering overheden stimuleren. Het ministerie van EZ kan inzetten op een interne organisatie- en cultuurverandering, zodat het ministerie in wisselwerking met andere overheden beter kan aansluiten bij of samenwerken met burgerinitiatieven. Hiervoor zijn al eerder vergelijkbare interne trajecten opgezet waarop kan worden voortgeborduurd, zoals EZ als Netwerkpartner, Het Nieuwe Werken, het Duurzaam Door traject, et cetera. Belangrijk is dat andere competenties van ambtenaren, zoals aansluitingsvermogen bij burgerinitiatieven, expliciet worden gestimuleerd en ontwikkeld door het hele ministerie heen. Ook richting de politiek zou meer erkenning van en aansluiting bij burgerinitiatieven kunnen worden bepleit.

# 5 Aanbevelingen voor overheden

Het Rijk kan een stimulerende en ondersteunende rol op zich nemen om de transitie naar nieuwe rolverdelingen bij het realiseren van natuur en landschap vorm te geven. Maar het handen en voeten geven aan overheidsparticipatie en co-creatie in het natuurdomein betreft alle overheidslagen en ook andere instituties. We doen hiervoor op basis van de voorgaande hoofdstukken een aantal aanbevelingen.

## 1 Burgerinitiatieven in hun eigen (democratische) waarde laten

Bij overheidsparticipatie en co-creatie laten overheden burgerinitiatieven in hun eigen (democratische) waarde en weerstaan ze de verleiding om de spelregels van de overheid toe te passen op deze burgerinitiatieven of om ze naar overheidsmaatstaven om te vormen. Als overheden meer ruimte willen geven aan het zelforganiserend vermogen van de samenleving, dan is het van belang om in te zien dat er andere uitgangspunten en waarden achter zelforganisatie schuilgaan. En dat deze andere waarden en mechanismen, zoals intrinsieke motivatie, persoonlijke vertrouwensrelaties, ruimtelijke en sociale betrokkenheid en binding, juist de kracht en motivatie van burgerinitiatieven zijn. Burgers hebben eigen doelen, motieven, aanpakken en hanteren een eigen schaal (menselijke maat).

## 2 Burgerinitiatieven en hun natuurwaarden erkennen en ruimte geven

Overheden communiceren uitnodigend dat initiatieven uit de samenleving heel welkom zijn. Binnen het natuurdo-

meinen kunnen overheden dit doen door duidelijk te maken dat zij graag ruimte bieden aan en samenwerken met burgerinitiatieven die zich inzetten voor natuur en landschap in brede zin. Hierbij stellen overheden geen voorwaarden, definities, categorieën, doelsoorten, habitats et cetera als uitgangspunt. Overheden kunnen duidelijk maken dat zij burgerinitiatieven van groot democratisch belang vinden en koesteren.

## 3 Burgerinitiatieven niet opvatten als beleidsinstrument voor realiseren van eigen doelen

Het is van belang om burgerinitiatieven niet op te vatten als 'uitvoeringsinstanties' van het eigen beleid. In de praktijk treedt snel de neiging op om burgerinitiatieven te instrumentaliseren (Van Dam e.a., 2011; Van der Steen e.a., 2013). Burgerinitiatieven realiseren zelf waarden in het publieke domein en zouden hierbij daadwerkelijk eigenaarschap en zeggenschap moeten hebben (RMO, 2013). Ze moeten dus niet als een beleidsinstrument worden opgevat en niet worden opgenomen in het overheidsbeleid, waardoor ze worden ingepast in beleidsdoelen, beleidswaarden, categorieën, zones, et cetera.

## 4 Gelijkheid meer durven loslaten; de kracht van diversiteit en verschil meer accepteren

Om ruimte te kunnen geven aan burgerinitiatieven is het volgens de RMO (2013) noodzakelijk om het gelijkheidsstreven van overheden te herinterpreteren zodat er meer ruimte voor pluriformiteit ontstaat. Concreet betekent dat het opheffen van de zogenaamde 'gelijkheidsfuiik', waardoor de overheid meer verschil gaat accepteren, waarde-

ren en mogelijk maken. Als het principe van gelijkheid als vanzelfsprekende leidraad voor het overheidshandelen meer losgelaten wordt, kan het zelforganiserend vermogen van de samenleving beter tot zijn recht komen. Het gaat dan om unieke gevallen, uniek behandelen en om vertrouwen in de meerwaarde die ontstaat bij het geven van ruimte aan verschil en diversiteit.

### **5 Duidelijk aangeven voor welke natuurwaarden de overheid zelf staat en per situatie zoeken naar mogelijkheden voor flexibele invulling ervan**

Overheden moeten hun eigen doelen en ambities voor natuur duidelijk en inspirerend formuleren. Dus ambities waarvoor ze zichzelf verantwoordelijk zien en die ze al dan niet in samenwerking met anderen willen realiseren. Op deze manier kunnen burgerinitiatieven, ondernemers en overheden desgewenst beter op elkaars natuurproductie aansluiten. Alles wat productie door burgerinitiatieven bijdraagt aan de eigen natuurdoelstellingen is dan voor overheden mooi meegenomen. Daarnaast is het belangrijk dat overheden bij co-creatie kunnen opschuiven in hun natuurdoelen, en net als de andere partijen waarmee ze een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie aangaan, kunnen geven en nemen.

### **6 Een menselijker overheidsorganisatie**

Belangrijke uitdaging voor overheden is dat ze het vermogen ontwikkelen om contact of verbinding te maken met mensen in de leefwereld (Vigoda-Gadot en Meisler, 2010; Newman e.a., 2009). Die lijn volgt ook de VNG (2013), die aangeeft dat een menselijker overheid voortkomt uit een meer communicatieve en informele opstelling (zie ook Schmitz, 2011). Dit betekent oplossingsgericht in plaats van proceduregericht werken en het gesprek aangaan om erachter te komen wat er daadwerkelijk speelt bij burgerinitiatieven.

### **7 Een meer responsieve overheidsorganisatie**

Overheidsparticipatie en co-creatie vragen om permanente verkenning van de maatschappelijke dynamiek, aangehaakt op wat er in de samenleving gebeurt en een over-

heidsorganisatie en -cultuur die meebeweegt met maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vereist een responsief en lerend vermogen van overheidsorganisaties om de eigen rol steeds opnieuw te duiden en waar nodig te herijken. Ze zullen flexibel moeten zijn om onvoorspelbaarheid en dynamiek in te kunnen passen. Dit vergt een cultuur- en organisatieverandering van de héle overheidsorganisatie en niet alleen één team of afdeling. En het vraagt een andere houding van de gehele politiek, van bestuurders  n volksvertegenwoordigers.

### **8 De Nieuwe Ambtenaar (DNA); verkennen en verbinden belangrijke competenties**

Voor de individuele ambtenaar betekent overheidsparticipatie en co-creatie veel aandacht voor 'verkennen' en 'verbinden'. Verkenners moeten snel kunnen duiden wat er maatschappelijk aan de hand is en verbinders moeten 'grensoverschrijdende' ontmoetingen kunnen stimuleren en nieuwe partnerschappen kunnen helpen smeden. Ambtenaren kijken niet alleen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en portefeuille naar burgerinitiatieven, maar hebben een brede, integrale visie op het realiseren van publieke waarden waaronder natuur.

Oelkers (2013) doet een aantal aanbevelingen voor 'De Nieuwe Ambtenaar' op gemeentelijk niveau, die evengoed toepasbaar zijn op provinciaal en rijksniveau. Ze pleit voor 'mingling': maak persoonlijk contact met burgerinitiatieven, zonder meteen vanuit eigen doelen en agenda's te denken. Schrijf niet eerst een nota, een werkproces of een verordening, maar ga op gelijkwaardige basis in gesprek en gedraag je niet bij voorbaat als regisserende of kaderstellende partij. Huygen e.a. (2013) vullen aan: expliciteer wel je eigen rol en verwachtingen. Geef aan dat je zowel de samenleving als de politiek dient.

### **9 Meebewegen door bestuurders en volksvertegenwoordigers**

De politiek zou ambtenaren meer ruimte en vertrouwen kunnen geven bij het omgaan met burgerinitiatieven. Grenzen hieraan zijn echter niet vooraf scherp te stellen. Van groot belang is dat de politiek ook veel contact, rela-

ties en samenwerking heeft met burgerinitiatieven, zodat ze ambtenaren beter begrijpt en betere feedback of back-up kan geven.

Ambtenaren zouden meer ruimte moeten krijgen om van overheidsplannen en regels af te kunnen wijken, ook al leidt dit tot een bepaalde mate van ongelijkheid (ongelijke gevallen, ongelijk behandelen). Niet de regels en procedures zijn het uitgangspunt, maar het principe dat ook burgers publieke waarden kunnen realiseren. Bestuurders en volksvertegenwoordigers zouden dit moeten ondersteunen vanuit het besef dat de mogelijkheid om verschil te kunnen maken waardevol is. De politiek zou haar publieke taak meer in wisselwerking moeten zien met initiatieven van burgers. En burgerinitiatieven dus niet als concurrenten of tegenstanders zien.

De politiek moet erop vertrouwen dat door te investeren in goede relaties en dialoog met burgerinitiatieven con-

flicten meestal wel te voorkomen of op te lossen zijn. Bij onoplosbaar conflict of onrechtmatige uitsluiting kan een beroep worden gedaan op de rechtsstaat. De praktijk tot op heden is dat burgerinitiatieven niet tot meer juridisering leiden.

#### **10 Veel ruimte voor doen, experimenteren en leren**

Wellicht de belangrijkste aanbeveling voor ambtenaren en de politiek is experimenteren en ervaring opdoen, in het besef dat ruimte geven aan burgerinitiatieven grotendeels nog een zoektocht is. 'De' oplossing of 'de' aanpak bestaat niet; blauwdruk-denken behoort definitief tot de verleden tijd (Oelkers, 2013). Een open houding om van de praktijk te leren, realiseren dat veranderingen vaak schoksgewijs verlopen en dat het een proces van trial and error is, is daarbij een vereiste.





# Referenties

Becker, U. (1999). *Europese democratieën. Vrijheid, gelijkheid, solidariteit en soevereiniteit in praktijk*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Bourgon, J. (2009). *New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis*. Paper presented for the 2009 Anzsoq conference, Canberra, Australia, 24 February.

Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Queen's Policy Studies). Montreal: McGill-Queen's University Press.

Dahl, R.A. (1956; 2006). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.

Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven*. Burgers en Landschap deel 3. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2011). *Effecten van Burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid*. Burgers en Landschap deel 5. Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

Dam Van, R.I., Salverda, I.E. en R. During (to be published). Strategies of citizens' initiatives in the Netherlands: connecting people and institutions. In: Critical Policy Studies.

Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil: Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.

Gore, A. (2013). <https://twitter.com/algore/status/352241016595689472>

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 Burger-schap, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Publicatiereeks over burgerparticipatie B-9407.

Huygen, A. en E. van Marissing (2013). *Ruimte voor zelf-organisatie. Implicaties voor gemeenten*. WMO essay 13, Verwey-Jonker Instituut.

In 't Veld, R.J. en W. Bosveld (2013). *Betoog participatieve democratie*. Artikel op [www.roelintveld.nl](http://www.roelintveld.nl)

In 't Veld, R.J. (2013). Interview op <http://horizontalisering.ning.com/m/blogpost?id=2303270%3ABlogPost%3A20330>

Koot, E., F. Naber en R. Steggerda (2010). *Hoera! Een burgerinitiatief*. Utrecht: de Bomenstichting.

Ministerie van BZK (2013). *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ministerie van EZ (2013). *Vooruit met natuurbeleid - Tus-senbalans*. Kamerbrief 31 oktober, 2013.
- Mulgan, G. (2013). *Democracy is a verb: the present and future of democratic innovation*. Presentatie tijdens Borders to Cross conferentie in Amsterdam, Nederland, op 29 oktober 2013.
- Newman, M., M.E. Guy en S.H. Mastracci (2009). *Beyond Cognition: Affective Leadership and Emotional Labor*. In: Public Administration Review. Volume 69, Issue 1, p. 6–20.
- Oelkers, B. (2013). *Dag ladder! Over overheidsparticipatie en community-development als gemeentelijke missie*.
- Peeters, R., M. Schulz, M. van Twist & M. van der Steen (2011). *Beweging bestendigen. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. Essay in opdracht van het Ministerie van Economische & Innovatie, NSOB.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terug-treden is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op de-mocratie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrou-wen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Be-stuur.
- Reybrouck, D. van (2013). *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij, Amsterdam.
- Salverda, I.E. en R.I. van Dam (2008). *Voorbeelden van Burgerparticipatie en Maatschappelijk Initiatief*. *Quick Scan ten behoeve van de Agenda Landschap*. Bur-gers en Landschap deel 1. Wageningen: Wageningen UR.
- Salverda, I.E. , Slangen, L.H.G. , Kruit, J. , Weijsschede, T.J. , Mulder, J.R. (2009). *History is alluring: self-organi-sation and the significance of history in the search for a new local sense of collectivity*. In: Transitions towards sustainable agriculture and food chains in peri-urban areas, Poppe, K.J., C. Termeer and M. Slingerland. Wage-ningen: Wageningen Academic Publishers, p. 63 – 79.
- Salverda, I.E., M. Pleijte & A. Pappa (2012). *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwer-ken. Essay over de nieuwe rol van het ministerie van EZ in de energieke netwerksamenleving*. Alterra, Wageningen UR.
- Schmitz, G. (2011). *Gebruik gezond verstand. Essay over meervoudigheid in het openbaar bestuur*. Peel en Maas.
- Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwak-kelstein (2013). *Pop-up publieke waarde*. Den Haag: NSOB.
- Storme, A. (2006). *Participatieve democratie en de rol van het opbouwwerk*. Samenlevingsopbouw Brussel.
- Thomassen, J.J.A. (1993). *Democratie en representatie*. In: Deth, J.W. van (red.). *Handboek politicologie*. Assen, Van Gorcum.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2013). *Prettig con-tact geeft overheid een menselijk gezicht*. Special Issue over Informele Aanpak. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vigoda-Gadot E. en G. Meisler (2010). *Emotions in Ma-nagement and the Management of Emotions: The Impact of Emotional Intelligence and Organizational Politics on Public Sector Employees*. In: Public Administration Re-view. Volume 70, Issue 1, p.72–86.

West, C. (2004). *Democracy Matters: Winning the Fight Against Imperialism*. New York: Penguin Group USA.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

---

## Colofon

**Uitgever** Alterra Wageningen UR

**Productie** Communication Services, Wageningen UR

**Tekstredactie** Ria Dubbeldam (GAW ontwerp+communicatie)

**Vormgeving & illustraties** Communication Services, Wageningen UR

Wageningen, maart 2014

*Paper ten behoeve van het Natuurvisietraject van het ministerie van Economische Zaken, gefinancierd vanuit het Beleidsondersteunende Onderzoeksprogramma Natuur in handen van mensen*

---