



Vertrouwen in samenwerking



Onderzoek naar de rol van de overheid bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur



Masterthesis
Master City Developer
Hans van Altena
43320621
Arnhem, 2019

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over governance in samenwerkingen door overheden en maatschappelijke partners in de ontwikkeling van stadsrandnatuur. Natuur is een thema dat in het denken over stedelijke ontwikkeling niet mag ontbreken. Al meer dan 40 jaar is er een wetenschappelijke en maatschappelijke consensus over het belang van natuur voor de stad. Die komt tot uitdrukking in langjarig voortgezet beleid. Toch is er een blijvend onbehagen dat er minder natuur is dan de steden nodig hebben. In het laatste decennium is het denken over natuur en de sturing op de totstandkoming ervan veranderd. Er is sprake van een veranderend discours. Naast overheidsrollen gericht op regulering en overheidsproductie wordt er veel verwacht van samenwerking met partijen in de samenleving. Natuur moet meer met en door maatschappelijk initiatief tot stand komen. In de werkpaktijk komt dit echter nog moeizaam van de grond (Planbureau voor de Leefomgeving 2017). In deze studie wordt daarom onderzocht wat deze initiatieven uit de samenleving vragen van de overheid. De leidende vraag luidt als volgt:

Hoe wordt invulling gegeven aan de rol van de overheid bij ontwikkeling van stadsrandnatuur door initiatief van partijen in de samenleving?

De focus is gelegd op die initiatieven waar de overheidsrol in eerste aanleg klein was en waar ideevorming door maatschappelijke spelers plaatsvond. Het onderliggende onderzoeksdoel is om handelingsperspectieven te formuleren voor de rol van de overheid als ontwikkeling van stadsrandnatuur afhankelijk wordt van samenwerking met partijen in de samenleving.

Om antwoord op de centrale vraag te geven, zijn drie cases van natuurontwikkelingen aan de randen van steden onderzocht. Elk van de cases kenmerkt zich door het maatschappelijk initiatief dat de basis vormde voor een vorm van samenwerking met overheden en stakeholders in de omgeving. Daarnaast kenmerkten de cases zich door het zoeken naar een combinatie van ruimtelijke functies waarvan natuur er één was. Als theoretisch kader voor de caseanalyse is gebruik gemaakt van het model voor collaborative governance van Ansell & Gash. Beargumenteerd wordt dat dit ook toepasbaar is op vormen van samenwerking die niet geformaliseerd zijn.

De casestudies leverden inzichten die voor een deel in lijn zijn met wat verwacht werd op basis van de literatuur. Vertrouwen, tijd en onderlinge afhankelijkheid zijn essentiële factoren die de kwaliteit van de samenwerking bepalen (Ansell & Gash 2007). In aanvulling daarop wordt geconstateerd dat het veranderende discours in het natuurbeleid een voedingsbodem vormt voor deze nieuwe vormen van natuurontwikkeling. Daarnaast geven de onderzochte cases inzicht in de governance bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur door maatschappelijk initiatief. Dit leverde de volgende conclusies op die kunnen dienen als hypothesen voor nader onderzoek.

Een eerste inzicht dat de cases opleveren is dat de overheid een voorwaardescheppende functie heeft voor het laten ontstaan van maatschappelijk initiatief tot ontwikkeling van stadsrandnatuur. Initiatiefnemers blijken in te stappen op de ontwikkeling van deze publieke waarde nadat overheden daartoe de hoekpunten van het speelveld bepaalden. Een vraag die hierbij opkomt is of er bij overheden voldoende zicht is op de markt om wenkende perspectieven te definiëren.

Conclusie 1: *Om ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief tot stadsrandnatuurontwikkeling is het nodig dat overheden de hoekpunten van het speelveld voor ontwikkeling van publieke waarde definiëren in een wenkend perspectief.*

Een tweede inzicht is dat de ontwikkeling van stadsrandnatuur zich leent voor vormen van samenwerking tussen overheden en maatschappelijke partners die zich laten definiëren als collaborative governance. Ook als partijen niet spreken van 'samenwerking' ontstaan er samenwerkingsarrangementen waarop succesfactoren van toepassing zijn die gelden voor geformaliseerde vormen van samenwerking. De cases laten zien dat ambtelijke betrokkenheid daarbij essentieel is. Persoonlijke betrokkenheid in de ambtelijke organisatie, geloof in de ontwikkeling en de wil om er aan te werken zorgden voor continuïteit en succes in de al dan niet geformaliseerde samenwerkingsrelaties.

Conclusie 2: *De uitnodiging aan de samenleving om stadsrandnatuur te ontwikkelen vraagt van overheden een commitment aan een samenwerkingsproces die tot uitdrukking komt in ambtelijke en bestuurlijke capaciteit.*

Een derde inzicht betreft het institutioneel ontwerp van de samenwerking (het collaboratieve proces). De cases bevestigen het belang van een goed institutioneel ontwerp in termen van procesinclusiviteit en transparantie. Omdat deze de kwaliteit en legitimiteit van politieke besluitvorming bepalen, is de overheid de natuurlijke hoeder van deze waarden.

Conclusie 3: *In het collaboratieve proces treedt de overheid op als hoeder van de waarden procesinclusiviteit en transparantie.*

Een vierde inzicht dat uit de cases naar voren komt is het belang van bestuurlijk commitment voor een vruchtbaar collaboratief proces. In de cases was de positie die bestuurders kozen zeer bepalend. Door de manier waarop dezen hun steun voor het proces uitspraken en aangaven dat de samenwerking de enige manier was om tot resultaat te komen, werd bij deelnemers het vertrouwen gewekt dat ze in een kansrijk proces betrokken waren.

Conclusie 4: *Zichtbaar bestuurlijk draagvlak voor het samenwerkingsproces vormt een randvoorwaarde voor instandhouding ervan.*

Een vijfde inzicht is dat overheden het initiatief tot ontwikkeling bij de initiatiefnemer moeten laten. Overheden dienen het initiatief niet over te nemen of zich er inhoudelijk mee te verbinden. Beter kiezen zij voor de onafhankelijke positie waarin de initiatiefnemer in de rol wordt gezet om zelf het draagvlak voor de ontwikkeling te organiseren. Vanuit die positie kan op een geloofwaardige manier worden gestuurd op procesinclusiviteit en transparantie en worden verwijten van vooringenomenheid en wantrouwen voorkomen.

Conclusie 5: *Overheden nemen het initiatief niet over maar laten het ontwerpproces en het zoeken van draagvlak bij de initiatiefnemer.*

De bevindingen geven ook aanzet tot discussie. In het denken over de omgevingswet kunnen makkelijk misvattingen ontstaan over de rol van de overheid in het perspectief van de netwerkende of responsieve overheid. Eén misvatting is mijns inziens dat het organiserend vermogen in de samenleving inmiddels zo groot is geworden dat het maatschappelijk initiatief zich vanzelf zal aandienen. In dit beeld past de idee dat het aan de overheid is om klaar te staan en de initiatieven te steunen als het zover is. De realiteit lijkt echter anders. De beoogde inbreng vanuit de samenleving bij de verwezenlijking van natuurdoelen is, behoudens veel kleinschalig burgerinitiatief en enkele opvallende uitzonderingen zoals in deze studie onderzocht, nog beperkt. Risico van een simplistische opvatting over de responsieve overheid is dat deze vergeet om publieke waarde te definiëren en de ontwikkeling ervan als wenkend perspectief voor maatschappelijke partijen te schetsen.

Een tweede misvatting is dat er bij overheden makkelijk een neiging kan ontstaan om initiatieven dermate innig te omarmen dat zij mede-eigenaar of zelfs trekker van initiatieven worden. Dit met alle gevolgen voor de kwaliteit van en het draagvlak voor uiteindelijke besluiten. De overheid van wie door de omgeving een redelijke afweging van belangen wordt gevraagd, wordt in die rol niet langer vertrouwd op het moment dat ze zich met één oplossing identificeert.

Juist nu de “geest” van de omgevingswet rondwaart liggen deze valkuilen op de loer. Niet zelden zie ik collega’s zich eigenaar van ruimtelijk ontwikkelingen maken terwijl dat eigenaarschap thuis hoort bij de maatschappelijke partner. Termen als “vraaggestuurd”, “doen wat gevraagd”, “dienen”, “plannen van anderen mogelijk maken” zoals Rotmans ze in een essay aanreikt (Rotmans 2018), pakken dan verkeerd uit. Er gaat veel ambtelijke energie verloren en de geloofwaardigheid van de overheid komt ter discussie.

Als overheden zich op de juiste manier verhouden tot de maatschappelijke spelers, wordt de kans op succesvolle projecten met stadsrandnatuur groter.

Dankwoord

Frank, Evert-Jan, Anton, Rene , Eric, Marianne, Gaby, Willem, Nico, Willem, Carel en Arthur bedankt!!! Door jullie is dit afstudeerproject een boeiende en inspirerende ervaring geworden. Allen waren jullie allerhartelijkst bereid om tijd voor me vrij te maken en te vertellen over je aandeel in de projecten die in deze scriptie beschreven zijn. Ik heb kennis gemaakt met mensen die vanuit het hart met passie en professionaliteit bezig waren om kleine stukjes Nederland mooier en groener te maken. De toewijding en betrokkenheid waarvan jullie me deelgenoot maakten vormden voor mij een bron van persoonlijke inspiratie die ik heb meegenomen in mijn dagelijks werk.

Met deze scriptie komt een einde aan mijn MCD avontuur waarin ik kennis mocht maken met nog veel meer leuke en boeiende mensen. Het bracht me een schat aan kennis en ervaringen. En het was ook zwoegen. Binnenkort zal ik moe en voldaan de overvolle mendeley applicatie van mijn laptop verwijderen. Giuliano, bedankt dat je me dit jaar hebt gemotiveerd om tot dit eindresultaat te komen.

Chris tenslotte, bedankt voor je onvermoeibaar meedenken en geduldig meewandelen op alle zijpaden die ik insloeg. Je bent een fijn mens.

Hans van Altena, september 2019

Inhoud

SAMENVATTING	1
DANKWOORD	4
1 INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING: DE STAD GROEIT EN HEEFT NATUUR NODIG	7
1.2 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	8
1.3 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	9
1.4 LEESWIJZER	9
2 DE STAD KAN NIET ZONDER NATUUR	10
2.1 INLEIDING	10
2.2 WAT IS STADSNATUUR?	10
2.3 HET BELANG VAN NATUUR VOOR DE STAD	11
2.4 DE STAAT VAN DE NATUUR	12
2.5 DE ONTWIKKELING VAN HET NATUURBELEID	12
2.6 HET DISCOURS IN NATUURBELEID	15
2.7 CONCLUSIE	16
3 NATUURONTWIKKELING DOOR INITIATIEF UIT DE SAMENLEVING	17
3.1 INLEIDING	17
3.2 MAATSCHAPPELIJKE EN PRIVATE BETROKKENHEID BIJ NATUURONTWIKKELING IN VELE VORMEN	17
3.3 GOVERNMENT VERSUS GOVERNANCE IN DE ONTWIKKELING VAN NATUUR	19
3.4 PERSPECTIEVEN OP HET HANDELEN VAN DE OVERHEID BIJ DE ONTWIKKELING VAN NATUUR	20
3.4 RANDVOORWAARDEN VOOR SAMENWERKING	22
3.5 VOORAFGAAND AAN SAMENWERKING: HET BELANG VAN EEN GEDEELD VERHAAL	25
3.6 CONCLUSIE	25
4 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE EN CONCEPTUEEL KADER	26
4.1 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE	26
4.2 CONCEPTUEEL KADER	26
4.3 CASUSSELECTIE	29
4.4 DATAVERZAMELING	32
4.5 CONCLUSIE	32
5 CASUS SOLARPARK DE KWEKERIJ	33
5.1 SITUATIESCHETS EN ONTSTAANSGESCHIEDENIS	33

5.2	CONCLUSIE	39
6	CASUS DE BONNENPOLDER	40
6.1	SITUATIESCHETS EN ONTSTAANSGESCHIEDENIS	40
6.2	CONCLUSIE	48
7	CASUS IJSSELUITERWAARD WESTERVOORT	49
7.1	SITUATIESCHETS EN ONTSTAANSGESCHIEDENIS	49
7.2	CONCLUSIE	53
8	VERGELIJKENDE CASE ANALYSE	54
8.1	INLEIDING	54
8.2	STARTCONDITIES VOOR SAMENWERKING AAN VAN STADSRANDNATUUR	54
8.3	INSTITUTIONEEL ONTWERP VOOR SAMENWERKING AAN VAN STADSRANDNATUUR	56
8.4	LEIDERSCHAP IN DE SAMENWERKING AAN STADSRANDNATUUR	57
8.5	COLLABORATIEVE PROCESSEN IN DE SAMENWERKING AAN STADSRANDNATUUR	58
8.6	OUTCOME	61
8.7	CASEVERGELIJKING VANUIT EEN DISCURSIEF PERSPECTIEF	62
9	CONCLUSIES	63
9.1	NAAR EEN HANDELINGSPERSPECTIEF IN DE ONTWIKKELING VAN STADSRANDNATUUR	63
9.2	DISCUSSIE	68
	LITERATUURLIJST	69
	BIJLAGE	72

1 Inleiding

1.1 Aanleiding: de stad groeit en heeft natuur nodig

De stad groeit. Tot 2050 zijn er in Nederland tussen de 250.000 en 1 miljoen nieuwe woningen nodig (Planbureau voor de Leefomgeving 2015). Via transformaties kan 30 tot 85 procent van die opgave binnen de bestaande steden worden gerealiseerd (Planbureau voor de Leefomgeving 2016). Daarnaast zullen uitbreidingen noodzakelijk. De toenemende vraag naar woningen en het grote bouwvolume leiden tot druk op de ruimte. Met de groeiende stad groeit ook de noodzaak van meer groen. De stad, de bebouwde omgeving en haar bewoners kunnen niet zonder natuur.

Dit werd al onderbouwd in de toonaangevende publicatie 'Ecopolis'. Daarin beschrijft Tjallingii dat de sociale, economische en culturele systemen in de stad samenhangen met de natuurlijke systemen (Tjallingii, 1995). Het belang van natuur voor de stad is sindsdien vanuit diverse disciplines onderbouwd. Natuur in de stad zorgt er voor dat mensen zich beter voelen en gezonder zijn. Het draagt aan een gezond leefmilieu en maatschappelijk welzijn (A. van den Berg 2000). In de laatste jaren wordt het belang van natuur in en bij de stad steeds groter door de klimaatverandering. De aanwezigheid ervan zorgt voor een buffer bij extreme weersomstandigheden zoals grote hoeveelheden neerslag in korte tijd of langere periodes van extreme hitte (Forgaci & Timmeren 2014).

Het belang van natuur voor de stad dat in de wetenschap wordt onderkend heeft zijn weerslag op het natuurbeleid. Al decennia is er veel aandacht geweest voor natuur in en om de stad. In de vijfde nota ruimtelijke ordening werden groene contouren om de stad bepaald. Hoewel deze niet werden vastgesteld kregen ze later doorwerking in de provinciale streekplannen. Het rijksprogramma Groen in en

Om de Stad (GIOS) was gericht op het versterken van groen en blauwe structuren om de stad. Het doel was om ruimte te bieden aan de stadsbewoner om te recreëren. Tien jaar geleden vond er met de decentralisatie van het natuurbeleid een sterke wijziging op in de verdeling van rollen bij natuurontwikkeling. Niet alleen werd de verantwoordelijkheid verschoof van het Rijk naar provincies. Ook ontstond een beleidstheorie waarin veel verwacht wordt van samenwerking met bedrijven, maatschappelijke organisaties en bewoners. Zowel in het rijksbeleid als in provinciale beleidsnota's werd het voornemen geformuleerd om de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur, de ontwikkeling en het beheer ervan, te versterken. Een voorbeeld van het instrumentarium zijn de 'Green Deals' (PBL 2016) waarin samenwerkingsafspraken over natuurrealisatie tussen overheden en maatschappelijke partijen worden gemaakt.

De waarde van natuur voor de stad laat zich niet alleen in kwalitatieve termen als 'welzijn' en 'leefbaarheid' uitdrukken. Er zijn ook steeds meer initiatieven om de waarde van natuur uit te drukken in harde euro's. Het internationale initiatief 'The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) is hiervan een voorbeeld. Toch is het creëren van nieuwe natuur geen sinecure voor overheden. Scheiding van budgetten voor natuur, infrastructuur en watersysteem zorgen ervoor dat besparingen door natuur niet persé ten goede komen aan de realisatie ervan. Ook liggen kosten voor aanleg en beheer veelal bij overheden terwijl de baten, bijvoorbeeld door hogere vastgoedwaardes of lagere zorgkosten, voor een belangrijke deel bij private partijen terecht komen. 'We use nature because it's valuable, but we lose it because it's free.' Zegt TEEB-directeur Pavan Sukhdev hierover. Door zijn uitspraak neemt de laatste jaren de aandacht voor de waarde van natuur, het natuurlijk kapitaal, en een duurzame benutting daarvan, wel toe (PBL 2016). Toch is het moeilijk in een land waar de ruimte schaars is en de grond de meeste waarde krijgt door winstgevende ruimtelijke functies, om te voorzien in voldoende natuur voor de stad.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De wijze van overheidssturing in het natuurbeleid heeft verschillende vormen. Enerzijds is er een strenge en duidelijke regelgeving gericht op de instandhouding van beschermde soorten die er voor zorgt dat ruimtelijke en economische activiteiten niet tot achteruitgang leiden. Deze heeft een borging in de Europese wetgeving. Anderzijds neemt de overheid al decennia een actieve rol in de realisatie van natuur. Dit gebeurde lange tijd op basis van rijksbeleid dat gericht was op het vergroten en verbinden van natuurgebieden. De hiërarchische rol die de rijksoverheid hierin pakte is losgelaten en heeft plaats gemaakt voor een decentrale aanpak. Met de decentralisatie van het natuurbeleid is de rol van de provincies groter geworden. De belangrijkste kentering is echter dat er minder nadrukkelijk wordt ingezet op de sturing en realisatie van natuur door de overheid maar dat er wordt gezocht naar een grotere rol voor de samenleving. Er wordt niet alleen meer verwacht van (deels verzelfstandigde) terrein behorende organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Het beleid is ook gericht op het initiëren en faciliteren van initiatieven uit de samenleving door het bedrijfsleven, particulieren en andere maatschappelijke organisaties. Er wordt ingezet op nieuwe coalities en samenwerkingsverbanden van particuliere en publieke instanties die samen gaan werken aan natuurontwikkeling. Natuurontwikkeling hoeft dan niet het enige “sectorale” doel te zijn waarvoor partijen elkaar opzoeken. Er wordt ook gezocht naar nieuwe combinaties van ruimtelijke opgaven waarbij natuurontwikkeling er één van meerdere doelen is. Natuurontwikkeling wordt vaker een thema in vraagstukken van multifunctioneel ruimtegebruik.

Dit onderzoek richt zich specifiek op het handelen van overheden bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur door maatschappelijk initiatief. Met ‘stadsrandnatuur’ worden hier de grotere groenstructuren op de overgang van stad naar de ommelanden bedoeld. Daar wordt gerecreëerd door de stadsbewoner en er is ruimte voor een rijke biodiversiteit.

Onderzocht wordt wat initiatieven uit de samenleving om deze natuur bij de stad te ontwikkelen vragen van een overheid. De focus is daarbij op die initiatieven waar de rol van de overheid in eerste aanleg klein was. De belangstelling gaat uit naar de ontwikkeling van stadsrandnatuur waarbij de ideevorming door maatschappelijke spelers plaatsvond. Reden voor deze afbakeningskeuze is dat in het natuurbeleid het versterken van maatschappelijk initiatief wel centraal staat, maar dat dit in de werkpraktijk dit nog moeizaam van de grond komt (Planbureau voor de Leefomgeving 2017). In de praktijk wordt veelal gekozen voor een netwerkende rol met vaste samenwerkingspartners. In dit onderzoek wordt juist gekeken hoe de overheid handelt wanneer zich nieuwe, minder bekende of voor de hand liggende initiatiefnemers zich melden.

Onderzoeksdoel is daarbij om inzichtelijk te maken hoe de rol van de overheid invulling krijgt als ontwikkeling van stadsrandnatuur afhankelijk wordt van de inzet van partijen in de samenleving. Het onderzoek richt zich daartoe op de samenwerking die, op initiatief van die maatschappelijke partijen wordt gezocht met andere partijen, waaronder overheden. Met het inzicht dat dit oplevert, wordt beoogd leerervaringen op te doen over de rol die voor de overheid bij het tot stand brengen van stadsrandnatuur door maatschappelijk initiatief. ‘Maatschappelijk initiatief’ wordt hierbij breed gedefinieerd als de initiatieven tot ontwikkeling aan de randen van de stad door bedrijven, stichtingen en particulieren.

De centrale onderzoeksvraag luidt daarom als volgt:

Hoe wordt invulling gegeven aan de rol van de overheid bij ontwikkeling van stadsrandnatuur door initiatief van partijen in de samenleving?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het belang van stadsrandnatuur?
2. Hoe wordt in het overheidsbeleid gestuurd op de ontwikkeling van nieuwe natuur?
3. Wat is maatschappelijk initiatief in natuurontwikkeling?
4. Wat zijn randvoorwaarden voor samenwerking door de overheid bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur?
5. Welke lessen zijn te trekken uit specifieke casussen van stadsrandnatuurontwikkeling voor de overheidsbetrokkenheid in toekomstige ontwikkelingen?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Waarom nu een studie naar natuur in het kader van een Master City Developer? Het lijkt toch vooral over een vraagstuk van het landelijk gebied te gaan. Toch ligt de keuze voor dit onderwerp meer voor de hand dan hij wellicht in eerste instantie lijkt.

Het onderzoek studie heeft verschillende elementen die het ook vanuit het MCD perspectief een maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie geven. De maatschappelijke relevantie betreft ten eerste het belang van natuur bij de stad zelf. Bij een voortgaande verstedelijking en een steeds verder achteruitgaan van natuurwaarden is er groeiende consensus dat de aandacht niet alleen moet liggen op natuurgebieden maar ook op nieuwe natuur in de directe nabijheid van de steden. Ten tweede streven overheden

al langere tijd naar een faciliterende opstelling in het geval van particuliere initiatieven die bijdragen aan het bereiken van publieke opgaven. Met de omgevingswet krijgt dat streven een nieuw elan. Hoe dit “werken in de geest van de omgevingswet” (Rotmans 2018) gestalte moet krijgen is een vraag die overheden momenteel sterk bezig houdt. De wetenschappelijk relevantie is te vinden in een bestuurskundig perspectief op de ontwikkeling van stadsrandnatuur. Er ontstaan nieuwe partnerschappen van overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers. Deze partijen zoeken elkaar vanuit uiteenlopende probleempercepties en eigen doelstellingen op om aan natuurontwikkeling te doen. Deze nieuwe partnerschappen of coalities nodigen uit tot een onderzoek naar de governance ervan.

1.4 Leeswijzer

Het eerste deel van dit rapport, bestaande uit hoofdstuk 2 en 3, hebben een verdiepende functie. Hierin wordt nader ingegaan op het belang van natuur voor de stad en de ontwikkeling van het natuurbeleid. Vervolgens wordt verkend wat natuurontwikkeling door maatschappelijk initiatief volgens bestaande inzichten betekent voor de rol van de overheid. Hoofdstuk 4 vormt vervolgens de voorbereiding op het empirische gedeelte waarvan de casebeschrijvingen in hoofdstuk 5, 6 en 7 het hart vormen. In hoofdstuk 8 worden de bevindingen uit de cases vergeleken en geanalyseerd, waarna in het finale hoofdstuk 9 conclusies worden getrokken en een aanzet wordt gedaan tot discussie.

2 De stad kan niet zonder natuur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van onderzoeksvraag 1 centraal: *Wat is het belang van stadsrandnatuur?*. Daartoe wordt eerst beschreven wat onder stadsrandnatuur kan worden verstaan en waarom het als belangrijk is voor het leven in de stad. Vervolgens wordt ingegaan op de het natuurbeleid waarin aandacht is voor stadsnatuur. De ontwikkeling van dit beleid vormt de aanleiding voor dit onderzoek.

2.2 Wat is stadsnatuur?

Hoewel iedereen het woord vanzelfsprekend gebruikt is er helemaal geen eenduidigheid over wat we onder de term 'stadsnatuur' verstaan. Alvorens een onderzoek te kunnen doen naar stadsrandnatuur is een nadere definitie daarvan onmisbaar.

De kijkrichtingen op natuur die het PBL introduceert zijn daarvoor zeer bruikbaar. Het PBL onderscheidt de volgende manieren om naar natuur te kijken (Planbureau voor de Leefomgeving 2010):

- Vitale natuur: In de kijkrichting Vitale Natuur staat de intrinsieke waarde van de natuur centraal: natuur om de natuur. Hierbij hoort dat het behoud plaatsvindt op een zo natuurlijk mogelijke manier. Dit heet ook wel het 'wildernis-natuurbeeld'. In Vitale Natuur is het niet belangrijk of de natuur wel of niet van nut is voor de mens. Nut is hooguit een bijproduct. Zo is recreatie in Vitale Natuur wel mogelijk, maar die komt duidelijk op de tweede plaats.
- Beleefbare natuur: Beleefbare Natuur is gebaseerd op het natuurbeeld dat natuur er vooral is om van te genieten. Ze is er in de

eerste plaats voor de recreatieve mens. Het gaat er dus niet om de biodiversiteit zo hoog mogelijk te maken

- Functionele natuur: De kijkrichting Functionele Natuur gaat uit van het natuurbeeld dat natuur diensten levert aan de mens. De mens wordt gezien als onderdeel van de natuur en kan niet zonder de natuur en haar diensten. Volledige natuurlijkheid of soortbescherming is geen doel op zich in dit natuurbeeld.
- Inpasbare natuur: De kijkrichting Inpasbare Natuur gaat uit van het natuurbeeld dat natuur belangrijk is, maar mens en economie worden in dit beeld belangrijker geacht.

In deze studie wordt niet op voorhand gekozen om vanuit één van deze kijkrichtingen te definiëren. De breedte van de kijkrichtingen stelt juist in staat om te beoordelen welke kijkrichtingen in de praktijk leidend zijn in de ontwikkeling van stadsrandnatuur.

Wat onder stadsrandnatuur verstaan wordt laat zich ruimtelijk typeren als onderdeel van verschillende typen stadsnatuur. Hierin laten zich vier typen onderscheiden. Het eerste type betreft de omgevingsnatuur in de directe woonomgeving. Deze bestaat uit tuinen, prielen en solitaire bomen. Het tweede type betreft de buurtnatuur, op korte (loop)afstand van de woning. Deze bestaat onder andere uit parken, begraafplaatsen en groene zones. Het derde type betreft de stadsrandnatuur, bestaande uit grotere groenstructuren op de overgang van stad naar platteland. Het vierde type betreft de robuuste natuurgebieden die zich veelal op enige afstand van de stad bevinden.

Deze typen worden ook onderscheiden in de omgevingspsychologie die de belevingswaarde van natuur in beeld brengt. Daar wordt wel het onderscheid gemaakt tussen omgevingsgroen, buurtgroen en stadsrandnatuur. Alle drie vormen onderdeel van de stadsnatuur en zijn door hun verschillende functies complementair aan elkaar (A. van den Berg 2000).

In dit onderzoek wordt gekozen voor de afbakening tot stadsrandnatuur. Deze natuur bevindt zich in de overgangsgebieden tussen de bebouwde omgeving en de vaak agrarische ommelanden. De reden voor de afbakening is dat deze natuur relevantie heeft vanuit functioneel, ruimtelijk en bestuurskundig perspectief. Functioneel kan worden gesteld dat in stadsrandnatuur de natuurwaarde en de recreatieve waarde nadrukkelijk worden verenigd. De gebieden dienen bij uitstek als uitloopgebied waar de stedeling kan recreëren en ontspannen. Door de lage landbouwdruk (ontwatering en pesticidengebruik) en de variëteit van het stedelijke buitengebied kan er daarnaast sprake zijn van een grote biodiversiteit. Ruimtelijk kenmerken de stadsrandzones waar stadsrandnatuur zich bevindt door een grote druk op de ruimte. Rode, blauwe, grijze en groene functies komen elkaar hier tegen elkaar. Natuur moet concurreren met infrastructuur, bedrijventerreinen en stedelijke uitbreiding. Deze concurrentie biedt echter ook kansen voor functiecombinatie waarin nieuwe natuur kan ontstaan. Stadsrandnatuur is daarom ook interessant en relevant van het bestuurskundige perspectief. Bij de ontwikkeling ervan treffen overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers elkaar. Natuurontwikkeling is hier dan ook geen eendimensionale opgave. Bestuurlijk, ruimtelijk en financieel is er een samenhang met andere functies.

2.3 Het belang van natuur voor de stad

Natuur als voorwaarde voor het leven in de stad

Terwijl de mensheid in toenemende mate is gehuisvest in steden, blijft ze voor haar voortbestaan afhankelijk van natuurlijke ecosystemen. Hoewel de aanwezigheid ervan niet altijd zichtbaar is of ervaren wordt, is het leven in de stad afhankelijk van een minimale

hoeveelheid natuur. Het bestaan in de stad is alleen mogelijk door aanwezigheid van natuurlijke ecosystemen (Ayres and van den Bergh, 2005; Guo et al., 2010; Krausmann et al., 2009). Die maken de productie van energie, grondstoffen en voedsel mogelijk, zorgen voor schone lucht en voor de zuivering van afvalwater. In de praktijk van de stedelijke planning zijn de functies van natuur grotendeels verschoven naar de randen van de stad. Waar het de voedselproductie betreft, is de natuurlijke functie zelfs grotendeels naar andere landen verplaatst (Folke et al., 1997; Rees, 1992; Rees and Wackernagel, 1996). Het gevolg hiervan is dat steden door uitputting, vervuiling en verstoring een grote invloed hebben op ecosystemen. Deze negatieve invloed kan gereduceerd worden door het handhaven en creëren van natuur in en bij de stad (Gómez-Baggethun & Barton 2013). Natuur in en bij de stad zorgt voor een afname van de druk op ecosystemen buiten de stad maar heeft ook directe effecten op het welzijn van stadsbewoners (Tzoulas et al. 2007).

Er is steeds meer inzicht dat natuur van sterke invloed op het welzijn in de stad is. De aanwezigheid ervan zorgt er voor dat mensen zich beter voelen (Vries & Nieuwenhuizen 2012). Onderzoeken laten positieve effecten op zowel de psychische als lichamelijke gezondheid van de stadsbewoner zien. Ook wordt een positief effect waargenomen op de ontwikkeling van jonge kinderen. Studies laten zien dat een tekort aan contact met of aanwezigheid in de natuur negatieve effecten op de ontwikkeling van het kind heeft. Deze worden aangeduid als 'nature deficit disorders' (Tzoulas et al. 2007). Ook zijn er aanwijzingen dat de aanwezigheid van groen bijdraagt aan hechtere, en daarmee gezondere, gemeenschappen. Door natuur in de stad zijn mensen meer op elkaar betrokken.

Er zijn ook positieve sociaal-economische effecten van natuur verondersteld. Natuur in de stad draagt bij aan lokale economieën en heeft

invloed op vastgoedwaardes (Planbureau voor de Leefomgeving 2017). Natuur in de stad draagt ook bij aan de identiteit van de stad (Tjallingii 1995). Het groene karakter biedt steden de mogelijkheid zich te onderscheiden in een stedenconcurrentie. Voorbeelden hiervan zijn Arnhem die haar rijkdom aan parken benut in haar citymarketing en Rotterdam en Amsterdam die met het versterken van groen inzetten op het vasthouden van gezinnen.

Tenslotte is er in recente jaren is er steeds meer aandacht voor de betekenis van natuur in het weerbaar maken van de stad tegen de gevolgen van klimaatverandering (Forgaci & Timmeren 2014). Natuur in en om de stad heeft een sterk bufferende werking bij extreme hitte, droogte of bij extreme neerslag. In geval van hitte en droogte heeft de aanwezigheid van bomen een verkoelende werking en zorgen ze voor het vasthouden van water in de bodem. Bij extreme neerslag zorgt een gezonde bodemnatuur voor infiltratievermogen. Door een goede 'sponswerking' neemt de bodem het water makkelijk op. Een gezond bodemleven is hiervoor een essentiële randvoorwaarde.

2.4 De staat van de natuur

Het inzicht in het belang van natuur voor de stad is niet nieuw. Al in de jaren '90 van de vorige eeuw werd die op de agenda gezet. In zijn toonaangevende publicatie 'Ecopolis' gaf Tjallingii aan dat de sociale, economische en culture systemen in de stad samenhangen met de natuurlijke systemen (Tjallingii, 1995).

Ondanks de brede consensus gaat het niet goed met de natuur. In kwalitatief opzicht is er een voortgaande afname aan soortenrijkdom waarneembaar. Dit geldt zowel voor soorten in de stad als daarbuiten. In 2018 werd bijvoorbeeld een sterke afname van het aantal vogels gesignaleerd.. De afname van biodiversiteit staat inmiddels nationaal en internationaal op de agenda. Er ontstaat een

bewustzijn in de samenleving dat het verdwijnen van soorten een bedreiging voor het bestaan van de mensheid gaat vormen. In natuurgebieden is het aantal vliegende insecten met 75% afgenomen (Hallmann et al. 2017). Buiten de natuurgebieden is het nog ernstiger. Wellicht dat de oplettende automobilist zich inmiddels merkt dat er nog zelden een vlieg op zijn voorruit zit. In de wetenschap en ook in de landbouw is het probleembesef groter. Met name de bijensterfte begint een risico voor de voedselproductie te worden. Dit leidt inmiddels tot een breed maatschappelijk debat over het behoud van biodiversiteit wat resulteerde in het Deltaplan Biodiversiteit dat eind 2018 werd ondertekend door vertegenwoordigers van natuurbeheerorganisaties, de landbouw en de wetenschap.

Ook in kwantitatief opzicht wordt er minder natuur gerealiseerd dan de stad nodig heeft. In de nota Ruimte werd een streefwaarde van 75 m² groen per woning voorgesteld. In de praktijk wordt die streefwaarde in de meeste grote steden niet gehaald (Rijksoverheid 2010). Dit gaat ten koste van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit in de stad (Fokkema et al. 2007). In stedelijke ontwikkeling worden door het streven naar multifunctioneel ruimtegebruik, vaak keuzen gemaakt ten nadele van natuurontwikkeling (Van Timmeren et al. n.d.). Gevolg is dat grote bebouwingsdichtheden en veel verharding in de openbare ruimte kenmerkend worden. Kwalitatief gezien is de natuur in de ogen van ecologen veelal beperkt tot "schaamgroen".

2.5 De ontwikkeling van het natuurbeleid

Zowel de voortgaande wetenschappelijke inzichten in het belang van natuur voor de stedelijke omgeving als de waargenomen achteruitgang van de natuur werken al lange tijd door in diverse overheidsprogramma's. Lange tijd is hierbij sprake geweest van een

hiërarchische sturing door het rijk via richtinggevende structuurvisies. In 2000 was dat zichtbaar in de nota voor het natuurbeleid 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Rijksoverheid 2000). In het Structuurschema Groene Ruimte 2 (Rijksoverheid 2002) werd geconstateerd dat bestaande programma's voor stedelijk groen niet voldeden. Er werden toen al geconstateerd dat de kwaliteit van natuur onvoldoende was en de gewenste oppervlaktes natuur niet behaald werden. Ook werd de bereikbaarheid van natuur voor de stadsbewoner als een knelpunt benoemd. Dit leidde tot het opstarten van het Programma Groen in en om de Stad (GIOS). In de periode tot 2008 stelde het rijk zich ten doel om de hoeveelheden groen rond de stad uit te breiden door extra groengebieden aan te leggen rond de steden. Het doel hiervan was om de recreatiemogelijkheden voor de stadsbewoner te vergroten. Dit programma heette Recreatie om de Stad (RodS). De taakstelling was om 1453 hectare grootschalig groen om de stad te realiseren in 2013 en 493 hectare regionaal groen bij grote nieuwbouwlocaties in 2010 (Rijksoverheid 2004; Rijksoverheid 2006).

Decentralisatie van het natuurbeleid

In 2011 trad een grote verandering op in het natuurbeleid. De verantwoordelijkheid voor het behoud en de realisatie van natuur werd namelijk via het natuurakkoord gedecentraliseerd van het rijk naar de provincies. Deze verandering volgde op het inzicht dat het natuurbeleid te veel een van de samenleving afgescheiden opgave was geworden. Door de complexiteit van de opgave die werd veroorzaakt door de verwevenheid met andere ruimtelijke functies en het grote aantal belanghebbende partijen, was de natuuropgave niet langer als enkelvoudig vraagstuk dat alleen door de overheid worden opgelost. Het vraagstuk kende niet alleen in de omschrijving van de problematiek diverse typering. Kenmerkend was ook dat actoren er zeer verschillende waarderingen van de

problematiek hadden. Er kon dan ook in toenemende mate worden gesproken van een wicked problem. Deze ontwikkeling is te plaatsen in de bredere ontwikkeling in waarin de rol van de overheid verandert door het ontstaan van mondiale en lokale netwerken die zich om specifieke opgaven organiseren (Castells 2010).

De decentralisatie van het natuurbeleid werd geconcretiseerd met het natuurpact in 2013. Daarin werden afspraken over natuurambities en financiering tot 2027 vastgelegd. In de decentralisatie verschoof niet alleen de verantwoordelijkheid voor instandhoudingsdoelen voor bedreigde soorten en de realisatie van het Nationaal Natuurnetwerk. Ook de verantwoordelijkheid voor de afstemming tussen verstedelijking en groene ruimte werden door het Rijk overgelaten aan de provincies.

Met decentralisatie van het natuurbeleid hebben Provincies en Rijk hun ambities ook verbreed: naast biodiversiteit zetten ze nu in op het versterken van maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie. Deze omslag wordt gemarkeerd door de Rijksnatuurvisie van het ministerie van Economische Zaken, getiteld 'Natuurlijk verder' die in 2014 verscheen. In het beleid staat niet langer het beschermen van de natuur tegen de samenleving centraal, maar juist het versterken van de natuur met de samenleving. Met deze beleidsvernieuwing wil het kabinet invulling geven aan de natuurdoelen die internationaal zijn afgesproken, en tegelijkertijd de maatschappelijke betekenis van de natuur vergroten. Alleen in gezamenlijkheid kunnen overheden, ondernemers, natuurorganisaties en burgers zich inspannen om een gedeeld doel te bereiken: 'een sterke natuur die goed gedijt in de samenleving' (Rijksoverheid 2014).

Deze beleidswijziging is zichtbaar geworden in de provinciale beleidsplannen en visies op natuur die sinds de decentralisatie het licht zagen. Sleutelbegrippen daarin zijn betere verankering van de maatschappelijke betekenis

van natuur, meer aandacht voor participatie van burgers en andere actoren, functie-combinaties en het zoeken naar nieuwe verdienmodellen (Overbeek et al. 2015). Bij de mate waarin dat beleid wordt geëffectueerd worden echter ook vraagtekens geplaatst. In de praktijk blijven provincies zich nog vooral richten op de doelen uit de Vogel en Habitatrichtlijn (VHR) en de realisatie van het Nationaal Natuurnetwerk (Planbureau voor de Leefomgeving 2017). Werkelijk Invulling geven aan het betrekken van de samenleving bij natuurontwikkeling blijkt weerbarstig te zijn

Toch wordt gesproken van een transitie in het natuurbeleid (Planbureau voor de Leefomgeving 2017). Nadat decennia lang door het rijk is gestuurd op natuurbehoud en ontwikkeling, wordt er sinds het natuurpact gezocht naar een nieuwe maatschappelijke verankering, betere verbindingen tussen natuur en economie en een grotere bijdrage aan de biodiversiteit. Daardoor veranderen de inhoud en de organisatie van het natuurbeleid. Er komen nieuwe partijen in beeld en nieuwe verbindingen tot stand. Het PBL ziet hiervoor als drijvende krachten de afnemende maatschappelijke legitimiteit van het als technocratisch ervaren natuurbeleid, het tekortschietende doelbereik, en de teruglopende overheidsbudgetten voor natuur (Planbureau voor de Leefomgeving 2017). Bij deze stelling kan overigens de kanttekening worden geplaatst dat het laatstgenoemde mogelijk het meest relevant is. De zogenaamde 'afnemende maatschappelijke legitimiteit' mag in de neo-liberale tijdgeest worden geplaatst; de duidelijke op soortenbescherming gerichte regelgeving is menig ontwikkelaar een doorn in het oog. De duidelijke regelgeving omtrent soortenbescherming vormt echter wel een belangrijke pijler onder een robuust beleid (Berendse et al. 2012).

Terwijl de provincies een verantwoordelijkheid hebben bij het uitvoeren van het natuurbeleid, is de rol van gemeenten ook steeds groter. Zowel grote als middelgrote gemeenten maken beleid om de groene structuren te versterken. Daarbij kijken ze nadrukkelijk ook naar de randen van de stad. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in stedelijke beleidsprogramma's De natuurkaart Rotterdam (Rotterdam, 2015) en het programma Natuuroevers (Rotterdam, 2016) in Rotterdam.

Omgevingswet

Per 1 januari 2021 moet de nieuwe omgevingswet in werking gaan. Met de wet wil het kabinet de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen, duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren en gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen. Een belangrijke wijziging die met de omgevingswet wordt beoogd is dat er meer ruimte voor particuliere ideeën wordt gecreëerd. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen". Er is nog veel onduidelijkheid wat de gevolgen van de omgevingswet voor de realisatie van het natuurbeleid worden (Kistenkas et al. 2018). Er wordt wel gesproken dat overheden meer "in de geest van de omgevingswet" moeten gaan werken. Dit vraagt een nieuwe manier van denken, handelen en organiseren door ambtenaren en bestuurders.

In een essay voorziet Rotmans de noodzaak tot de volgende verschuiving:

Van	Naar
Aanbod Gestuurd	Vraag Gestuurd
Doen wat is afgesproken	Doen wat wordt gevraagd
Toetsen van plannen	Stimuleren van initiatieven
Sturen	Dienen
Plannen maken	Plannen van anderen mogelijk maken
Sectoraal Beleid	Integraal Beleid
Rijk	Gemeenten
Overheid	Samenleving
Regisseren	Faciliteren
Generieke benadering	Maatwerk
Stringent	Flexibel
Toetsen op criteria	Wegen op waarde
Wantrouwen	Vertrouwen
Nee, mits	Ja, tenzij

Tabel 2.1: Hoofddijnen van de transitie die de omgevingswet vraagt in het handelen van de overheid (Rotmans 2018)

Deze opsomming betreft een persoonlijke opvatting van Rotmans. De noodzakelijk veronderstelde beweging die hij schetst wordt hier opgenomen als illustratie van de mogelijke tegenstellingen waarmee overheden te maken krijgen als ze invulling willen geven aan beleidswijziging in het natuurbeleid. Zowel de decentralisatie van het natuurbeleid als de implementatie van de omgevingswet verlangen nieuwe vormen van sturing. Deze zullen meer gericht zijn op het mogelijk maken van samenwerking. Besturen maakt, ten minste voor een deel, plaats voor 'sturen'. Governance in plaats van government.

2.6 Het discours in natuurbeleid

De verandering in het natuurbeleid laat zich duiden vanuit een discursief perspectief. Daarin wordt er vanuit gegaan dat de manier waarop wordt gepraat en gedacht over natuur bepalend is voor de manier waarop in de praktijk wordt omgegaan met natuur en natuurbeleid. Hajer typeert dit als 'discours'. Een discours of vertoog verwijst naar 'het geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden' (Hajer 2000). Het natuurbeleid is jarenlang gedomineerd door het natuurontwikkelingsdiscours (De Lijster 2011). Natuurontwikkeling gaat uit van de noodzaak van bio- diversiteit, de bescherming van soorten,

en het belang van aaneengesloten natuurnetwerken. Het vormde de basis voor het EHS-beleid (Ecologische Hoofdstructuur) waarin werd ingezet op het vergroten en verbinden van natuurgebieden. In dit discours werd (en wordt) uit gegaan van het belang van 'oernatuur' waarbij natuurlijke processen en zelfregulering centraal staan. Daarnaast gaat het ook uit van de noodzaak tot menselijk ingrijpen en het behoud van natuurwaarden. Door deze manier van praten en denken over natuur ontstond een beleid dat natuur benaderde als een op zich zelf staande ruimtelijke functie die zich niet of nauwelijks liet verenigen met andere ruimtelijke functies. Vooral de combinatie met landbouwkundig gebruik is in dit discours lange tijd uitgesloten. Doordat er geen ruimte was voor het verbinden van andere belangen bij de ontwikkeling van natuur was er wel kritiek op het beleid. Die was er vooral op uitvoerend niveau. Belanghebbenden, waaronder agrariërs, gingen zich in toenemende mate verzetten tegen de inrichting van natuur die geen ruimte liet voor andere belangen. Door de kracht van het discours en het sterk geïnstitutionaliseerde karakter van het natuurbeleid leidde dit lange tijd toch niet tot een aanpassing ervan. Al begin deze eeuw werd dan ook de zorg geformuleerd dat de hoog wetenschappelijke en technocratische benadering van het natuurbeleid zou leiden tot het verlies van maatschappelijk draagvlak (De Lijster 2011).

De eerder genoemde kijkrichtingen die het PBL in 2010 publiceerde kunnen gezien worden als een reactie op de toenemende kritiek op het natuurontwikkelingsdiscours. Het presenteren van verschillende manieren van kijken naar natuur nodigde uit om op nieuwe manieren naar natuur te kijken. De decentralisatie van het natuurbeleid en met name het streven naar nieuwe maatschappelijke verankering en het zoeken naar betere verbindingen tussen natuur en economie duiden op het ontstaan van een nieuw, of veranderend discours over natuur en natuurbeleid waarin de kijkrichtingen

'functionele natuur' en 'inpasbare natuur' meer plaats krijgen.

De relevantie hiervan voor de ontwikkeling van stadsrandnatuur is dat dit veranderende discours als het ware een voedingsbodem of een rugwind betekend voor initiatieven uit de samenleving. Inzicht in het huidige discours via een discoursanalyse valt buiten de scope van dit onderzoek. Dat neemt niet weg dat ook de natuurontwikkelingen die in deze studie worden beschreven hun oorsprong hebben in, voor deel nieuwe, gedeelde verhalen en opvattingen over natuur en de verbinding ervan met andere ruimtelijke functies. Daarom wordt hier in het volgende hoofdstuk wel bij stil gestaan.

2.7 Conclusie

Dit hoofdstuk geeft een onderbouwing van het belang van natuur voor de stad en haar bewoners. Stadsrandnatuur is daar een onderdeel van. Vanuit de denkrichtingen die het PBL aanreikt zijn verschillende drijfveren te onderscheiden die een rol spelen bij de overweging van mensen, en instellingen die door hen worden vertegenwoordigd, om deel te nemen in het beheer en de ontwikkeling van stadsrandnatuur. De participatie van andere partijen dan overheden in de ontwikkeling van natuur is sterk in belang toegenomen sinds de decentralisatie van het natuurbeleid. Zowel rijk als provincie zoeken naar een sterkere verbinding van natuur met de samenleving en de economie. Dit betekent dat wordt gezocht naar nieuwe coalities met burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Dit past in een veranderend discours over natuur en de manier waarop die beschermd, beheerd en ontwikkeld moet worden. Natuurontwikkeling wordt minder het resultaat van 'government' in de zin van centrale overheidssturing. Eerder vraagt het om 'governance', een samenwerkingsarrangement van overheden en andere partners. Dit wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.

3 Natuurontwikkeling door initiatief uit de samenleving

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op het belang van natuur voor de stad en op het natuurbeleid dat een verandering heeft doorgemaakt van centraal naar decentraal en waarin het streven naar een grotere rol van de maatschappij bij de ontwikkeling van natuur onderdeel is geworden van de beleidstheorie. Hiermee is ingegaan op onderzoeksvraag 1 en 2.

Dit hoofdstuk levert bouwstenen voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3:

- Wat is privaat en maatschappelijk initiatief in natuurontwikkeling?
- Wat zijn randvoorwaarden voor samenwerking door de overheid bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur?

Daartoe wordt eerst ingegaan op private en maatschappelijke betrokkenheid bij natuurontwikkeling. Vervolgens wordt uitgewerkt vanuit welke perspectieven op overheidshandelen de rol van de overheid hierbij kan worden getypeerd. Vanwege de focus in dit onderzoek op de rol van de overheid bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur door initiatief uit de samenleving wordt vervolgens gekeken naar randvoorwaarden voor een effectieve samenwerking. Dit gebeurt vanuit een governance perspectief.

3.2 Maatschappelijke en private betrokkenheid bij natuurontwikkeling in vele vormen

Eén aspect van de beoogde maatschappelijke betrokkenheid is dat met private middelen wordt geïnvesteerd in nieuwe natuur.

Private investeringen in natuur kunnen door meerdere motieven worden ingegeven. Er is

een onderscheid te maken tussen (zuiver) ideologische motieven en (een of meerdere economische motieven. Een combinatie van beiden is ook mogelijk. Het economische motief heeft betrekking op de mogelijkheid om een direct financieel rendement te behalen uit het investeren in natuur. Het gaat dan om inkomsten uit de exploitatie van bos en natuur (zoals houtverkoop en recreatie-opbrengsten), om belastingvoordelen of inkomsten in de vorm van subsidies. Deze voordelen zijn van belang voor grondeigenaren zoals boeren, terreinbeherende organisaties en landgoedeigenaren. Het economisch motief heeft daarnaast betrekking op indirect financieel rendement. Het betreft dan investeringen in natuur als onderdeel van andere investeringen. Dit is veelal in gebiedsontwikkeling aan de orde als groenstructuren worden aangelegd als onderdeel van en mogelijk compensatie voor vastgoedontwikkeling. Een ander voorbeeld hiervan betreft het verbinden van natuurontwikkeling met delfstofwinning. Dit is bijvoorbeeld het geval bij zandwinningen waar bedrijven als onderdeel van de concessie bij de winning zorgdragen voor inrichting van natuurgebieden. Indirect financieel rendement treedt ook op in de vorm van imagoverbetering, marketing en relatiebeheer. Uit onderzoek van de WUR blijkt dat deze aspecten een steeds belangrijker motief worden om te investeren in natuur (Vinken & Hoogstra 2011). Private investeringen vanuit ideologische motieven hebben zowel een egoïstische als een altruïstische basis. Enerzijds worden deze investeringen door private partijen gedaan om zelf baat te hebben van nieuwe natuur. Dit kan bijvoorbeeld één van de redenen voor landgoedontwikkeling zijn. Anderzijds wordt geïnvesteerd omdat private partijen er waarde aan hechten dat anderen nu of latere generaties in de toekomst gebruik kunnen maken van en/of genieten kunnen van de natuur.

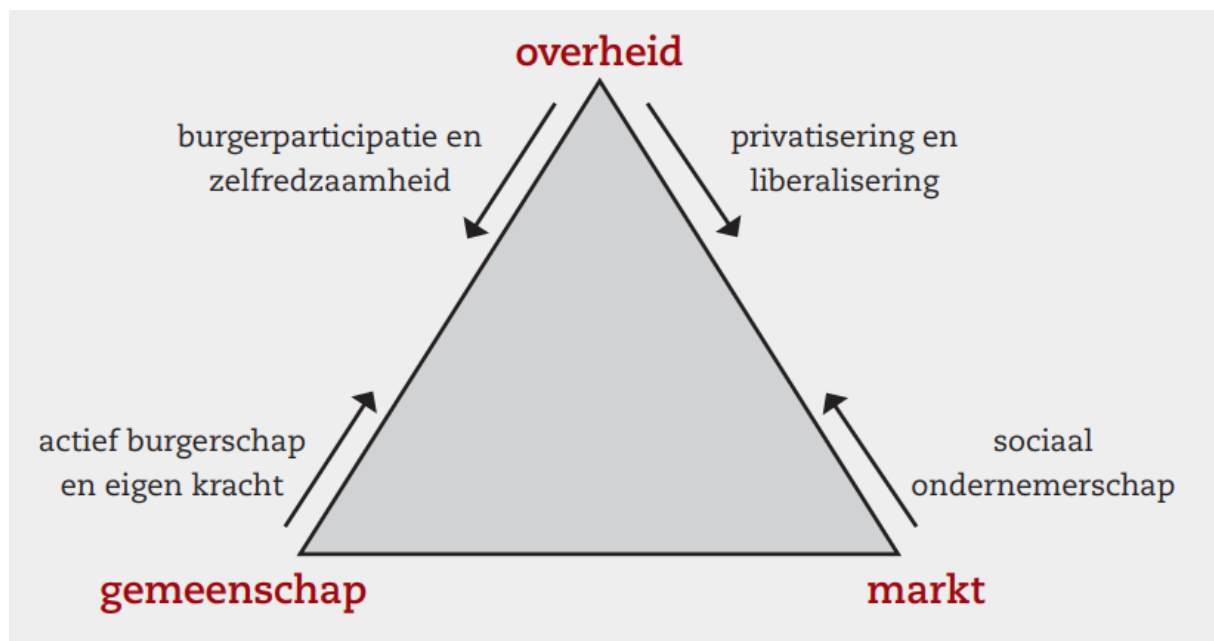
Een breed spectrum aan particuliere en private instellingen komt in beeld als potentiële investeerders in natuur. Te denken valt aan terreinbeheerders, landgoedeigenaren en ontwikkelaars van landgoederen, boeren, delfstofwinnende bedrijven,

projectontwikkelaars, particuliere stichtingen (waaronder burgerorganisaties), waterwinbedrijven, recreatieondernemers, banken, verzekeraars, energiebedrijven, bedrijven met natuurcompensatieopgaven. Het type motivaties om te investeren of bij te dragen aan natuurontwikkeling verschilt per private partner. Ook zal de aard van de investering per partij en per geval verschillen. Deze kan neerkomen op 'zelf de handen uit de mouwen steken' met behulp van een beheersubsidie. Een inmiddels breed onderzoeksgebied is dat van het burgerinitiatief bij natuurontwikkeling op lokaal niveau (Buijs et al. 2019). Maar het kan ook vele hectares realisatie van natuurcompensatie inhouden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het Havenbedrijf in Rotterdam en door Akzo in Friesland.

Particulier initiatief in natuurontwikkeling is dus geen eenduidig begrip. Het is afhankelijk van de investerende partij en van de wijze waarop

die zich verhoudt tot andere partijen, waaronder de overheid. In de bestuurskunde laat het zich definiëren als een publieke waarde die die tot stand komt in de wisselwerking tussen overheid, marktpartijen en samenleving. Publieke waarde is daarbij te definiëren als een voorziening waarvan het nut het belang van de individuele ontvanger ervan overstijgt (Van Der Steen et al. 2014).

Hoe de verschillende manieren om publieke waarde te produceren zich tot elkaar verhouden, wordt schematisch weergegeven door Van der Steen et al. (Figuur 3.1). De figuur illustreert dat publieke waarde, zoals stadsrandnatuur, op allerlei manieren tot stand kan komen. Het is niet louter het domein van de overheid maar kan het resultaat zijn van diverse vormen van interactie tussen de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke actoren.



Figuur 3.1.: Dynamiek in de creatie van publieke waarde (Van Der Steen et al. 2014).

Er zijn verschillende manieren om publieke waarde "te produceren". Er kan sprake zijn van overheidsproductie. In dat geval produceert de overheid zelf de publieke goederen waarvan de noodzaak is bepaald. Dit is bijvoorbeeld het

geval bij de aanleg van snelwegen, maar ook van natuurgebieden, die door (of in opdracht van) overheidsinstanties worden aangelegd. Er kan ook sprake zijn van publieke waarde die door marktpartijen wordt gerealiseerd. In dat

geval nemen bedrijven het op zich om een publiek goed te realiseren. Hiervan is in de vorige paragraaf een aantal voorbeelden gegeven. Ook kan er sprake zijn van publieke waarde die ontstaat vanuit een maatschappelijk initiatief. Individuen, verenigingen of andersoortige maatschappelijke organisaties nemen dan het initiatief om een door hen gewenst waarde toe te voegen. In het natuurdomein is er inmiddels een breed spectrum aan voorbeelden waarbij groepen van burgers het op zich nemen om een buurttuin, voedselbos of andere natuur te verwezenlijken.

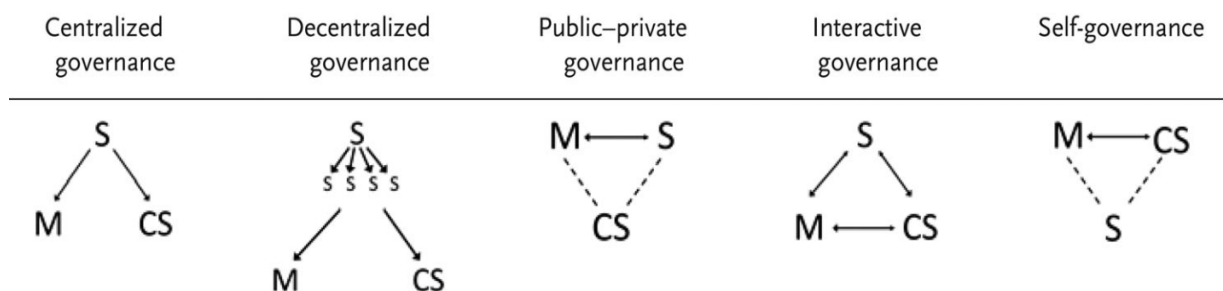
3.3 Government versus governance in de ontwikkeling van natuur

De in het natuurbeleid beoogde vermaatschappelijking betekent dat de positie van de overheid ten opzichte van markt en samenleving gaat veranderen. De beleidstheorie is dat natuur meer tot stand moet komen vanuit de markt en de samenleving. Dus onderin de driehoek. Dit gebeurt dan in de samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze ontwikkeling van natuur kan het karakter hebben van samenwerking of coproductie tussen overheid en maatschappelijke partners. Het kan echter ook het resultaat zijn van "verrassing" door maatschappelijk initiatief (Steen et al. 2016). In dat laatste geval is er geen sturing of stimulering geweest door de overheid. Maatschappelijke partners melden zich ongevraagd met de intentie om zelf natuur te ontwikkelen. Hoewel ook deze vorm van stadsrandnatuurontwikkeling nadrukkelijk wordt beoogd met het natuurbeleid, is het niet

op voorhand duidelijk hoe de overheid zich er toe moet verhouden. De rol opvatting van sturende, bepalende overheid moet dan (deels) losgelaten worden om in samenwerking tot resultaat te kunnen komen. Dit is te duiden als een 'governance vraagstuk'.

Het denken over governance is al in de vorige eeuw ontstaat met het inzicht dat de publieke sector niet langer in staat is om complexe maatschappelijke vraagstukken als solistisch acterende partij op te pakken (Baron & Lyon 2012). In plaats daarvan moet worden gezocht naar een samenwerking met de markt en maatschappelijke partners. Essentie van governance is dat er voor wordt gezorgd dat de verschillende actoren uit de publieke, private en maatschappelijke domeinen in staat zijn, of zichzelf in staat stellen, om constructief samen te werken. Dit betekent dat ze een gemeenschappelijke taal moeten gebruiken en moeten werken volgens routines die alle samenwerkende partijen accepteren. De interactie tussen partijen wordt bepaald door specifieke institutionele kenmerken. Men gaat op een gegeven, voor iedereen bekende manier met elkaar om. Ook is er in het algemeen sprake van een herkenbare inhoud in de samenwerking; er zijn duidelijke doelen en een geheel aan beleidsinstrumenten dat de voorkeur heeft. Dit samenspel van actoren, instituties en inhoud, wordt aangeduid als 'governance' (Driessen et al. 2012).

Governance arrangementen kunnen verschillende vormen aannemen waarin de overheid als partner in samenwerking een meer of minder hiërarchische positie inneemt. Om dit te illustreren wordt door Driessen een onderscheid aangebracht in de verschillende mogelijke verhoudingen van de overheid tot haar partners zichtbaar.



Figuur 3.2: Vijf typen governance op basis specifieke interactiepatronen (Driessen et al. 2012)

Toelichting: S: State (overheid),
M: Market (markt),
C: Civil society (samenleving);

→: dominante rol;
↔: gelijkwaardige rol;
-----: rol op de achtergrond

3.4 Perspectieven op het handelen van de overheid bij de ontwikkeling van natuur

Figuur 3.2 illustreert dat verschillende typen governance denkbaar zijn in de ontwikkeling van stadsrandnatuur en dat er uiteenlopende rolinvullingen voor de overheid mogelijk zijn.

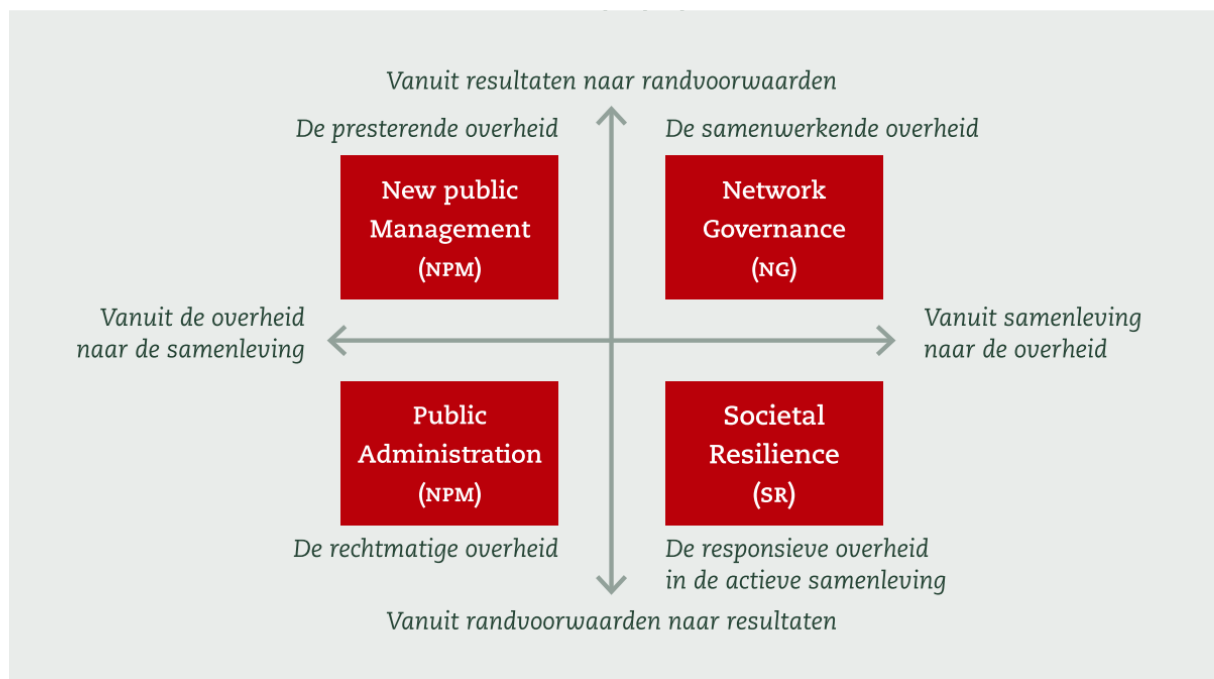
Om verder inzicht te geven in de consequenties voor het overheidshandelen van de vermaatschappelijking van natuurontwikkeling is het zinvol om de verschillende perspectieven op de rol van die overheid als startpunt te nemen. In de bestuurskunde zijn over het algemeen vier perspectieven te onderscheiden (Van der Steen & Van Twist 2016). Een eerste perspectief is dat van de rechtmatige overheid ('new public administration'). Hierin staat bij overheidshandelen de legitimiteit ervan centraal. Hiervoor dient er een wettelijke basis te zijn. Er wordt gewerkt volgens heldere procedures waarmee politieke doelen worden vertaald naar ambtelijk handelen. De activiteiten van de overheid zijn herleidbaar, controleerbaar en juridisch verdedigbaar. Lange tijd is dit de basis van het natuurbelief geweest. Op basis van beleidsmatige analyses naar het belang van natuur voor de stad werden politieke keuzen voor beleidsrichtingen gemaakt. De Stuctuurschema's Groene Ruimte en het programma Groen in en om de Stad zijn hier voorbeelden van. Via een hiërarchische

overheidssturing en via productie door de overheid zelf, werd nieuwe natuur gerealiseerd. Een tweede perspectief is dat van de presterende overheid ('new public management'). Hierin staat niet de onderbouwing van het beleid centraal maar het sturen op doelbereik. In het overheidshandelen ligt de nadruk op methoden, technieken en processen om doelen te realiseren. Dit perspectief kenmerkt zich door het formuleren van meetbare indicatoren waarmee het doelbereik kan worden gemonitord. Dit overheidsperspectief is zichtbaar in de programmatische aanpak van de realisatie van het nationaal natuurnetwerk. In die aanpak is ook derde perspectief zichtbaar. Dat van de netwerkende overheid ('network governance'). Hierin staat, net als bij de presterende overheid, het doelbereik centraal. Alleen zoekt de overheid in dit perspectief de samenwerking met maatschappelijke organisaties en partners om haar doelen te bereiken. De overheid is in dit perspectief één van de partijen die haar doelen wil bereiken. Hierbij kunnen partners ook hun eigen doelen inbrengen om die parallel aan de beoogde publieke waarde te verwezenlijken. Sinds het Natuurpact zijn provincies nog intensiever gaan samenwerken met terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en landgoedeigenaren. Hiermee wordt gestreefd naar realisatie van het Nationaal Natuurnetwerk. Het vierde perspectief op het handelen van de overheid is

dat van de responsieve overheid ('societal resilience'). Hierin wordt er van uit gegaan dat er initiatief uit de samenleving komt om publieke waarde te realiseren. De overheid heeft geen sturende of stimulerende rol in het ontstaan van deze initiatieven maar sluit er wel bij aan. Zij moet zich er toe verhouden met inachtneming van bestaande regels en eisen

aan de legitimiteit van overheidshandelen. In dit perspectief moet de overheid in staat zijn om initiatieven te herkennen en er een betekenisvolle verbinding mee aan te gaan.

Een bruikbare ordening in deze bestuurskundige inzichten is aangebracht door Van der Steen en Van Twist. Deze is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 3.3 : Vier perspectieven op overheidssturing (zie: Van der Steen and Van Twist 2016)

Aan de rechterzijde van het model worden de netwerkende overheid en de responsieve overheid onderscheiden. In deze perspectieven streeft de overheid naar partnerschap met actoren in de samenleving om de eigen doelen te bereiken. De horizontale as geeft de oorsprong van het initiatief om publieke waarde te realiseren weer. Aan de linkerkant van het spectrum is sprake van publieke waarde die door de overheid zelf wordt ontwikkeld. De overheid is hier de initiatiefnemer om waarde in de samenleving zelf te realiseren. Aan de rechterkant van het spectrum doet de overheid dat juist niet alleen, maar is zij afhankelijk van

samenwerking met partners uit de samenleving. Aan de rechterkant van het spectrum is er ook sprake van initiatief in de samenleving waar de overheid zich toe moet verhouden.

De verticale as geeft een typering van de waarden van waaruit gestuurd wordt. Onderin het spectrum staan formele regels en procedures centraal. De overheid werkt op herleidbare, controleerbare wijze volgens vaste procedures en regels om resultaten te bereiken. Boven in het spectrum staat juist doelbereik en het behalen van concrete resultaten centraal.

Er wordt gestreefd naar maximale doelmatigheid. Inspanningen bestaan uit sturing op doelbereik.

In de praktijk is er nooit sprake van één perspectief. Er wordt altijd vanuit meerdere perspectieven gehandeld. Zo zal er ook bij de presterende overheid sprake moeten zijn van een onderliggende rationaliteit en herleidbaarheid van beleidskeuzen. Bij een overheid die zich louter richt op doelbereik is de vraag naar de legitimiteit van die doelen onvermijdelijk.

3.4 Randvoorwaarden voor samenwerking

In het natuurbeleid kiest de overheid feitelijk alle perspectieven. De perspectieven van de rechtmatige overheid en de presterende overheid zijn met de decentralisatie niet losgelaten. Het vergunningstelsel en het soortenbeleid heeft alle kenmerken van de rechtmatige overheid in zich. Daarnaast staat de overheid in veel ontwikkelingen nog zelf aan het roer bij de uitbreiding en ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden. Het werken vanuit een netwerkende en responsieve wijze is daar in het afgelopen decennium bij gekomen. Ook in de ontwikkeling van stadsrandnatuur is dit het geval. Overheden zoeken naar invulling van samenwerkingsrelaties met nieuwe partners in de samenleving. In deze studie is gekozen om deze nieuwe rolinvulling te onderzoeken. 'Samenwerking' is daarbij het sleutelwoord.

In algemene zin is succesvolle samenwerking aan de ontwikkeling van stadsrandnatuur afhankelijk van drie centrale randvoorwaarden: onderlinge afhankelijkheid, vertrouwen en tijd (Emerson et al. 2011; Driessen et al. 2012; Ansell & Gash 2007). Alleen als partijen elkaar nodig hebben om de eigen doelen te bereiken, zullen ze beginnen met een langjarige samenwerking. Als er een manier is om de eigen doelen te bereiken zonder anderen erbij te betrekken, zal dat de voorkeur hebben (Emerson et al. 2011). Dit betekent ook dat

partijen de tijd beschikbaar moeten hebben om aan de samenwerking te beginnen. Dit geldt zowel voor de mensuren die er in geïnvesteerd moeten worden als voor de termijn waarbinnen resultaten moeten worden gerealiseerd. Als er een bepaalde deadline voor het bereiken van resultaten is, dan is een samenwerkingsproces van onbekende duur waarschijnlijk niet de geschikte aanpak. Vertrouwen tenslotte, is voorwaarde voor het aangaan van een langdurig gezamenlijk commitment.

Deze studie benadert de samenwerking door de overheid met nieuwe partners vanuit het concept collaborative governance (Ansell and Gash, 2008). in hoofdstuk vier toegelicht. De factoren die de kwaliteit van een samenwerkingsproces bepalen worden hierna uitgewerkt.

Startcondities voor samenwerking

Succesvolle samenwerking wordt bepaald door verschillende factoren die kunnen worden aangeduid als de startcondities voor samenwerking. Een eerste conditie die de potentie van samenwerking bepaalt is de mate waarin samenwerkingspartners van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken. Als die noodzaak niet echt aanwezig is en partijen hebben ook andere manieren om hun doelen te realiseren is de kans dat samenwerking tot stand komt of in stand blijft na tegenslag aanzienlijk kleiner. Een tweede conditie is de afwezigheid van negatieve eerdere ervaringen die partners met elkaar hebben. Als partners in het verleden onbetrouwbaar zijn gebleken door het eigen belang ten koste van het gedeelde belang door te duwen, is de kans op samenwerking kleiner (Ansell & Gash 2007). Dat neemt niet weg dat een geschiedenis van conflict kan leiden tot goede samenwerking, mits geïnvesteerd wordt in het oplossen van het lage niveau aan vertrouwen en sociaal kapitaal tussen de belanghebbenden. Vroegere impasses in samenwerking kunnen dan zelfs een nieuwe samenwerking versterken (Futrell 2003). Een derde conditie is de verdeling van macht, kennis en middelen tussen samenwerkingspartners. Naarmate die meer met elkaar in balans zijn is er een betere basis voor samenwerking. Indien partners ervaren

dat hun invloed in de samenwerking klein is en men beperkt is in de inzet van eigen kennis en middelen, dan zal eerder een beeld ontstaan dat men niet volwaardig mee kan doen.

Institutioneel ontwerp

Een belangrijk onderdeel dat de potentie van samenwerking bepaalt, is het geheel aan afspraken en regels die er aan ten grondslag liggen. Hierin wordt bepaald wie mogen deelnemen, onder welke voorwaarden en op welke manier. Dit is aan te duiden als het 'institutioneel ontwerp' (Ansell & Gash 2007) of 'collaborative governance regime' (Emerson et al. 2011). Een vruchtbare samenwerking vraagt erom dat alle partijen die een belang hebben bij of een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsopgave actief uitgenodigd worden om deel te nemen. Zodra de samenwerking aan een publieke opgave een exclusief karakter krijgt, neemt de kans op succes af. Het uitsluiten van kritische stakeholders is een belangrijke oorzaak voor mislukking (Reilly 2011). Dit komt doordat uitsluiting van stakeholders de legitimiteit van het proces ondermijnt. Een tweede conditie die in het institutioneel ontwerp geborgd moet zijn is die van transparantie. De legitimiteit van de samenwerking hangt voor een deel af van de perceptie van deelnemers over er "eerlijk naar ze geluisterd wordt". Om dit te bereiken is transparantie belangrijk om te voorkomen dat er een gevoel ontstaat dat de samenwerking een rookgordijn is om achterkamertjespolitiek te verhullen. Duidelijke en consistent toegepaste basisregels verzekeren deelnemers dat het samenwerkingsproces eerlijk is, gericht op gelijkwaardigheid en open (Murdock & Wiessner, Carol: Sexton 2005). Een derde conditie in het institutioneel ontwerp is de exclusiviteit van het platform waarin wordt samengewerkt. Dat wil zeggen dat deelnemers geen alternatieve manieren hebben om hun eigen belang te realiseren. Als die er zijn, bijvoorbeeld via een gang naar de rechter, kunnen zij uit de samenwerking stappen als het even tegenzit. Onderdeel van het institutioneel ontwerp is dan het bereiken van overeenstemming dat alternatieve routes worden uitgesloten.

Leiderschap

In de literatuur is er een brede consensus dat leiderschap van essentieel belang is voor een vruchtbare samenwerking. Faciliterend Leiderschap dient gericht te zijn op het bijeenbrengen én houden van partijen. Dit kan verschillende vormen hebben. De taak van de leider is om de integriteit van het samenwerkingsproces te bewaken. Partners moeten het vertrouwen hebben dat ze niet 'voor de Bühne' betrokken zijn, maar daadwerkelijk een rol van betekenis spelen. De rolinvulling van de leider wordt bepaald door de mate waarin partijen gelijkwaardig aan elkaar is en de mate van onderling vertrouwen of wantrouwen. Als partijen relatief gelijkwaardig zijn, kan de leider de rol van onafhankelijk voorzitter op zich nemen. Als de invloed van deelnemers daarentegen ongelijk verdeeld is dan is succesvolle samenwerking afhankelijk van een sterke "organische" leider die het respect en vertrouwen van de verschillende deelnemers afdwingt. Deze leider moet er voor zorgen dat alle partners, ondanks de verschillen iedereen dezelfde mogelijkheden heeft (Ansell & Gash 2007). Dit wordt in de literatuur wel aangeduid als 'empowerment'. Hierbij gaat het er om dat partijen die beperkt zijn in de financiële middelen, de beschikbaarheid van tijd, deskundigheid en invloed, in staat worden gesteld om toch op een gelijkwaardige manier deel te nemen in het proces (Emerson et al. 2011).

Het collaboratieve proces

Samenwerkingsprocessen zijn geen lineaire maar cyclische processen. De verbinding tussen partners wordt versterkt of verzwakt door de manier waarop zij zich in de samenwerking opstellen en de mate waarin gezamenlijke successen worden geboekt. Samenwerking lijkt afhankelijk van een vruchtbare cyclus van communicatie, vertrouwen, betrokkenheid, begrip en resultaten (Huxham 2003).

Een eerste conditie daarbij is dat samenwerkingspartners elkaar ontmoeten. Alle collaborative governance processen hebben het directe face-to-face contact tussen de belanghebbenden als basis. Het zien van elkaar en het leren kennen van elkaar is noodzakelijk

om inzicht te inzicht te krijgen in elkaars belangen. Daarmee wordt het mogelijk om gedeelde belangen te verkennen. Diverse onderzoeken komen tot de conclusie dat het de kern vormt voor het ontwikkelen van vertrouwen, wederzijds respect, gedeeld begrip en betrokkenheid aan de samenwerking (Warner 2006). Face-to-face contact is een noodzakelijke maar niet persé voldoende voorwaarde voor samenwerking (Ansell & Gash 2007). Het kan namelijk ook leiden tot het versterken van tegenstellingen (Emerson et al. 2011). Een tweede factor is het bouwen van vertrouwen. Het collaborative proces gaat niet alleen over het onderhandelen tussen partners maar ook in sterke mate over het ontwikkelen van vertrouwen (Glasbergen, Pieter: Driessen 2005; Murdock & Wiessner, Carol: Sexton 2005). Een derde conditie die bepalend is voor een succesvolle samenwerking is het commitment van alle betrokkenen aan het proces. Waar het daarbij om gaat is dat er bij alle betrokkenen de overtuiging is dat de samenwerking voor iedereen tot de beste uitkomsten leidt. Met commitment gaat het er ook om betrokkenen zich niet alleen "eigenaar van de uitkomsten" maar ook "eigenaar van het probleem". Een vierde conditie is dat er in de samenwerking een gedeeld beeld tussen de

partners moet ontstaan van wat men wil bereiken. Juist voor de samenwerking aan stadsrandnatuur, waar veelal sprake is van een combinatie van functies is dit belangrijk. Naast de overeenstemming over de verschillende ruimtelijke functies die men wil integreren zal ook de invulling van wat met onder "natuur" verstaat om een gedeeld beeld vragen. Gedeeld begrip heeft in de literatuur diverse aanduidingen (Ansell & Gash 2007). Een laatste conditie is dat er zicht is op het bereiken van tussenresultaten. Zicht op tussentijdse resultaten is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Juist als er lange tijd moet worden samengewerkt is dit belangrijk. Als er geen zicht is op tussentijdse resultaten, dan is samenwerking niet zinvol. Een voorbeeld van tussentijdse resultaten is wat wordt aangeduid als 'joint fact finding'. Het gezamenlijke zoekproces kan de band tussen samenwerkingspartners versterken (Saarikoski 2000). In het licht van de omgevingswet is dit een relevante notie. In het streven naar een netwerkende of responsieve rolinvulling worden overheden geconfronteerd met nieuwe ruimtelijke vraagstukken en verzoeken tot medewerking. Het gezamenlijk zoeken naar uitwerking daarvan kan bijdragen aan het onderlinge vertrouwen. Tabel 3.1 vat de voorgaande inzichten samen.

Startcondities	Afhankelijkheid
	Ontbreken van alternatieven
	Historie van samenwerking
Leiderschap	Faciliteren van de ontmoeting
	Creëren van gelijkwaardigheid
Institutioneel ontwerp	Toegankelijkheid van het proces voor elke belanghebbende
	Exclusiviteit: uitsluiten van alternatieve manieren om unilaterale doelen te verwezenlijken
	Transparantie
	Gedeelde instituties
Samenwerkingsproces	Commitment aan de samenwerking
	Gedeelde opvattingen en waarden
	Gezamenlijke tussenresultaten
	Face-to-face contacten
	Vertrouwen
Outcome	

Tabel 3.1: Conditie die de kans op effectieve samenwerking bepalen

Deze condities zijn door Ansell en Gash samengebracht in een conceptueel kader. Dit model voor collaborative governance wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4 als basis voor de casestudies.

3.5 Voorafgaand aan samenwerking: het belang van een gedeeld verhaal

De opsomming van factoren die het succes of de kans op succes van samenwerking door overheden in een responsieve rol bepaalt, komt voort uit de in dit onderzoek gekozen benadering van collaborative governance. Een aanvulling hierop is te maken vanuit de inzichten vanuit de discoursanalytische benadering. Het belang en de betekenis van een discours voor het ontstaan van beleid en in het bijzonder het natuurbeleid is al kort toegelicht aan het eind van hoofdstuk 2.

In de discoursanalytische benadering wordt er van uitgegaan dat er in beleidsontwikkeling maar ook in het ontstaan van complexe ruimtelijke projecten sprake is van verschillende actoren met elk eigen achtergronden en eigen verhalen, die zich aansluiten bij grotere, overkoepelende verhalen. Daardoor ontstaan discourscoalities (Hajer 2000). Daarin behouden actoren wel hun eigen belangen en posities maar zij kunnen elkaar vinden rondom een bepaald discours; een gedeelde interpretatie van een probleem of een visie voor de toekomst (Verheul & Daamen 2005).

De aanwezigheid of het ontstaan van een gedeeld verhaal waarmee partijen zich kunnen verbinden, vormt dan ook een aanvulling op de in de vorige paragraaf genoemde startcondities. In de onderzochte cases wordt stilgestaan of er sprake is geweest van een krachtig discours en wat dit betekende voor de samenwerking.

3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk laat zien dat privaat en maatschappelijke initiatief in natuurontwikkeling geen eenduidige begrippen zijn. Ze zijn afhankelijk van de investerende partij en van de wijze waarop die zich verhoudt tot andere partijen, waaronder de overheid. Ook op de wijze van sturing, dan wel op de betrokkenheid van de overheid bestaan meerdere perspectieven. In dit onderzoek is relevant dat de overheid in de ontwikkeling van stadsrandnatuur invulling moet geven aan de rol van de netwerkende overheid en de responsieve overheid. Dit vraagt vormen van governance waarbij natuur wordt ontwikkeld in de samenwerking met marktpartijen en maatschappelijke partners. Deze samenwerkingen zijn vanuit de literatuur te definiëren als vormen van collaborative governance. Een aantal onderscheiden factoren is bepalend voor het succes ervan. Deze vormen het startpunt voor het empirisch onderzoek dat in hoofdstuk 4 wordt voorbereid.

4 Onderzoeksmethodologie en conceptueel kader

4.1 Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek heeft een exploratief karakter. Hoewel collaborative governance als concept heeft een oorsprong heeft in het natuur- en milieubeleid is er, tegen mijn verwachting in, weinig gepubliceerd over sturing op de ontwikkeling van stadsrandnatuur in het algemeen en op de rol die overheden daarin vervullen in het bijzonder. over de sturing op burgerinitiatief in natuurontwikkeling is wel veel onderzoek beschikbaar. Dit valt echter buiten de afbakening van dit onderzoek. De beperkte kennis die is ontwikkeld over het onderwerp heeft dan ook mede te maken met de gekozen afbakening in de studie:

- Ontwikkeling van stadsrandnatuur waarvoor het initiatief niet bij de overheid ligt;
- Een initiatiefnemende en leidende rol bij private of maatschappelijke organisaties of individuen;
- Er is sprake van een samenwerking die te karakteriseren is als een vorm van collaborative governance;

De centrale vraag is dan ook een typische “Hoe-vraag”: *Hoe wordt invulling gegeven aan de governance bij ontwikkeling van stadsrandnatuur door privaat initiatief en welke rol is daarbij weggelegd voor de overheid?*

Door kennis te nemen van enkele beschikbare voorbeelden van stadsrandnatuurontwikkelingen kunnen leerervaringen worden opgedaan en vervolgvragen worden geformuleerd. Er vindt dus een bestudering plaats van een relatief beperkt voorkomend fenomeen. De geijkte onderzoeksmethode hiervoor is de casestudy analyse (Yin 2014).

Inductief of deductief onderzoek

Voor het onderzoek wordt de afweging gemaakt tussen een inductieve en een deductieve aanpak. In dit onderzoek is gekozen voor een deductieve aanpak. Hierin fungeert de theorie als startpunt. Het onderzochte fenomeen, governance in de ontwikkeling van stadsrandnatuur, wordt omschreven aan de hand van de onderdelen van het theoretisch raamwerk. De onderzoeksmethoden, waaronder interviews met betrokkenen, zijn gestructureerd door de verschillende onderdelen uit het theoretisch raamwerk per casus te beschrijven. Er is een gestructureerd interviewprotocol dat wordt gecodeerd aan de hand van het theoretisch raamwerk. De reden waarom hier gekozen wordt voor een deductieve aanpak is dat er met het model voor collaborative governance, dat in de volgende paragraaf wordt toegelicht, als een zeer bruikbaar theoretisch raamwerk wordt beschouwd. Hiermee kunnen de gekozen cases effectief beschreven worden. Het doel van het onderzoek is ook niet om nieuwe theorie te ontwikkelen maar om inzicht te krijgen in de praktijk van particuliere stadsrandnatuurontwikkeling.

Een alternatieve aanpak waarvoor niet is gekozen is een inductief onderzoeksontwerp. In dat geval zou er niet gewerkt worden met een vooraf gekozen theoretisch raamwerk. In plaats daarvan is het inductieve onderzoeksontwerp gericht op theorievorming. Dat gebeurt door middel van een ongestructureerde onderzoeksmethode. Daarmee wordt eerst het fenomeen zo volledig mogelijk beschrijven om vervolgens wetmatigheden in een theorie te vatten.

4.2 Conceptueel kader

Startpunt van de casestudies vormen de inzichten uit de literatuur over collaborative governance. Deze literatuur gaat specifiek in op het vormgeven van de samenwerking tussen

overheden, private partijen en maatschappelijke actoren. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven kan collaborative governance worden gedefinieerd als de processen en structuren voor beleidsontwikkeling en beleidsmanagement die er voor zorgen dat mensen uit verschillende instanties, overheidslagen, en uit publieke, private en maatschappelijke domeinen met elkaar worden verbonden om er voor te zorgen dat publieke doelen kunnen worden verwezenlijkt die anders niet bereikt zouden worden.

Collaborative governance heeft een aantal kenmerken. Ten eerste is er sprake van een maatschappelijke opgave (Ansell & Gash 2007; Emerson et al. 2011; Driessen et al. 2012). Het gaat dus om het creëren van publieke waarde in een samenwerking tussen partners uit het publieke, private en maatschappelijke domein. Ten tweede is de samenwerking consensusgericht. Er wordt gestuurd op besluiten waarover consensus is. Men streeft naar een voor iedere deelnemer aanvaardbare uitkomst. Daarbij is het mogelijk dat een partij niet het maximale resultaat behaalt vanuit het eigen perspectief maar dat er toch verantwoordelijkheid wordt genomen voor het eindresultaat. Ten derde plaats is kenmerkend dat collaborative governance kan ontstaan vanuit het initiatief van elk van de samenwerkende partijen. Dus zowel een overheid, als een maatschappelijke of private partij kan het initiatief tot samenwerking nemen en daarin een leidende positie kiezen. Zoals aangegeven richt deze studie zich op vormen van samenwerking waarbij het initiatief bij marktpartijen of maatschappelijke partijen lag. Ten vierde kan de samenwerking zowel een geformaliseerd als niet-geformaliseerd karakter hebben (Emerson et al. 2011). Zo kan de samenwerking zijn verankerd in een intentie- of samenwerkingsovereenkomst maar kan ook sprake zijn van een impliciete overeenstemming om samen te werken aan een maatschappelijke opgave. Ten vijfde geldt voor collaborative governance dat door partijen wordt samengewerkt aan een gezamenlijk resultaat. De samenwerking is gericht op het bereiken van één resultaat

waarin de belangen van elk van de samenwerkingspartners wordt bediend. Dat betekent dat elke partner eigenaar is van, en medeverantwoordelijk is voor het resultaat. Hiermee onderscheidt collaborative governance zich van publiek private samenwerking waarbij eerder sprake is van coördinatie van parallelle activiteiten. Daarbij is het wel mogelijk dat samenwerkingspartners hun eigen belang met de opgave verbinden. In het geval van natuurontwikkeling werken zij dan mee aan de ontwikkeling van natuur en nemen daar verantwoordelijkheid voor. Ze kunnen deze natuurontwikkeling verbinden met een eigen belang dat los staat van de maatschappelijke opgave. Bijvoorbeeld de winning van grondstoffen, ontwikkeling van rode functies of ontplooiing van commerciële creatieve activiteiten.

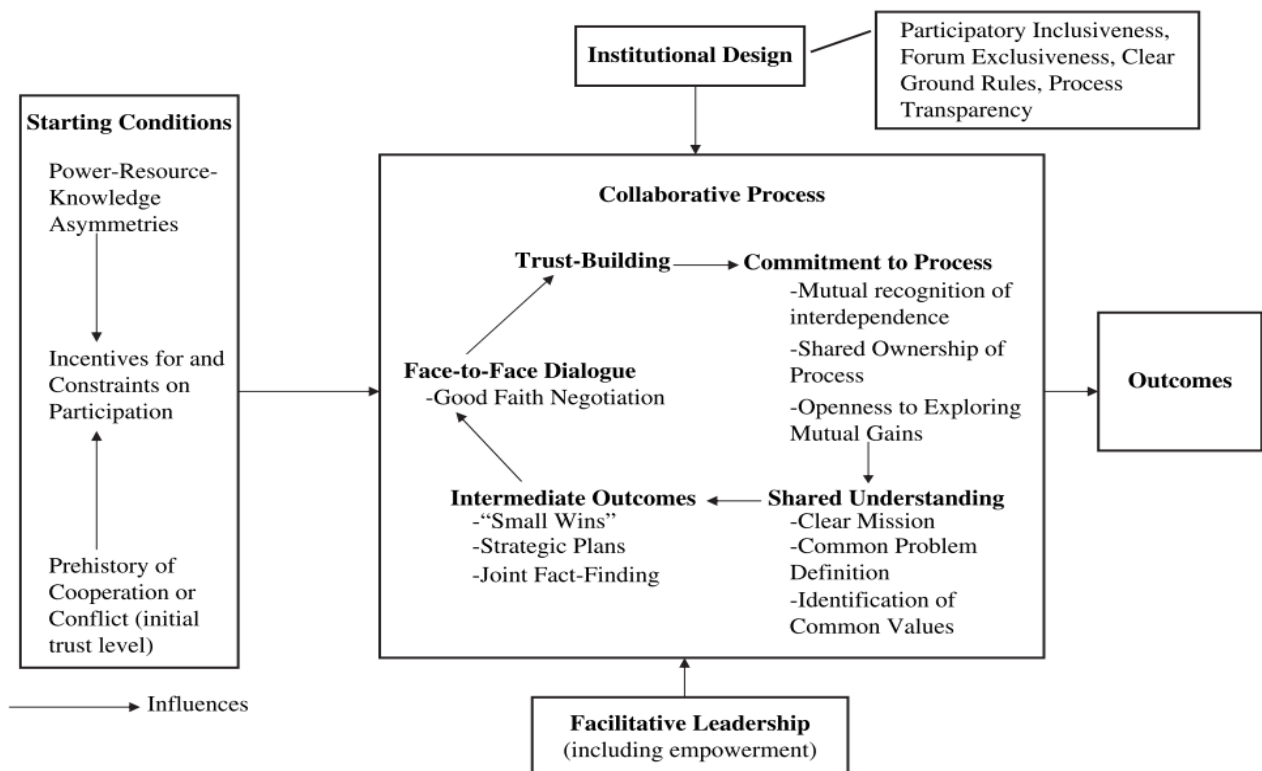
Voor het ontwerp van de casestudies wordt het integrale raamwerk voor collaborative governance van Ansell&Gash als theoretisch raamwerk gebruikt. Het model brengt de in hoofdstuk 3 onderscheiden variabelen bijeen die van invloed zijn op succesvolle samenwerking aan de ontwikkeling van stadsrandnatuur. De hoofdvariabelen zijn respectievelijk de startcondities voor samenwerking, het institutioneel ontwerp en het faciliterend leiderschap. Deze zijn bepalend voor de kernvariabele; het collaboratieve proces. (Noot: Vanuit een wens om goed Nederlands te gebruiken zou dit fraaier gewoon 'samenwerkingsproces' genoemd kunnen worden. Om geen verwarring te veroorzaken en dicht bij andere Nederlandse vertalingen te blijven wordt toch voor de term 'collaboratief proces' gekozen).

Van belang om op te merken is dat het model is ontwikkeld aan de hand van een definitie die afwijkt van de in dit onderzoek gehanteerde definitie. Ansell&Gash gaan er bij collaborative governance nadrukkelijk vanuit dat het initiatief tot het organiseren van de samenwerking bij de overheid ligt. Ook stellen zij dat er alleen sprake is van collaborative governance als er sprake is van een

geformaliseerde samenwerking. In deze studie wordt uitgegaan van een bredere interpretatie van het concept collaborative governance. Ook als het initiatief bij een private of maatschappelijke partij ligt, kan sprake zijn van een vorm van collaborative governance (Emerson et al. 2011). Het criterium dat de samenwerking een geformaliseerd karakter moet hebben wordt ook niet als kritisch beschouwd. Samenwerking kan ook een geïnstitutionaliseerd karakter hebben zonder formele bekrachtiging. Een informele overeenstemming om zich gezamenlijk in te spannen voor een maatschappelijke opgave

kan ook de basis voor samenwerking vormen (Emerson et al. 2011).

Deze ruimere interpretatie van collaborative governance vraagt wel om een duidelijke verantwoording van het model. Als niet de overheid maar een private of maatschappelijke partner de initiatiefnemer is én de samenwerking een informeel karakter heeft, zal de werking van de variabelen 'startcondities', 'Institutioneel ontwerp' en 'faciliterend leiderschap' anders kunnen zijn. Ook de kernvariabele, het collaboratieve proces kan een andere werking krijgen.



Figuur 4.1: Model voor collaborative governance Institutioneel ontwerp bij privaat of maatschappelijk initiatief (Ansell & Gash 2007)

Als niet de overheid maar andere partijen het initiatief tot samenwerking nemen, zijn zij in eerste instantie bepalend voor het institutioneel ontwerp van de samenwerking. Bij initiatief van de overheid is er een voor de overheid vanzelfsprekende sturing op inclusiviteit van alle belanghebbenden en op

transparantie van het proces. De overheid heeft de natuurlijke rol om betrokkenheid van alle partijen te organiseren. Ook dient zij volledig open te zijn over de wijze waarop samenwerkingsprocessen worden georganiseerd. Voor maatschappelijke organisaties of private initiatiefnemers is het

garanderen van betrokkenheid voor alle betrokkenen niet een vanzelfsprekendheid. Dit kan een tactische reden hebben: partijen zijn niet verplicht om alle belanghebbenden in een samenwerking te betrekken en zien er wellicht bewust van af om tegenstanders buiten de samenwerking te houden. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven vormt dit een serieus afbreukrisico voor collaborative governance, Tegenstanders zullen zich bij uitsluiting namelijk op een andere manier organiseren. Er kan ook een praktische reden zijn: meer dan overheden moeten maatschappelijke partners zuinig zijn met hun inzet. Het organiseren van een breed samenwerkingsplatform kost veel tijd (Emerson et al. 2011). Vanuit efficiency overweging kunnen partijen verkiezen om de deelname beperkt te houden en om zuinig te zijn met het communiceren van proceskeuzen.

Faciliterend leiderschap bij privaat of maatschappelijk initiatief

Leiderschap is van groot belang om partijen in collaborative governance te betrekken en te behouden. De rol van de leider wordt bepaald door de mate waarin partijen gelijkwaardig aan elkaar is en de mate van onderling vertrouwen of wantrouwen. Als partijen relatief gelijkwaardig zijn, kan de leider de rol van onafhankelijk voorzitter op zich nemen. Als de invloed van deelnemers ongelijk verdeeld is dan is de samenwerking afhankelijk van een sterke "organische" leider die het respect en vertrouwen van de verschillende deelnemers afdwingt. Deze leider moet er voor zorgen dat alle partners, ondanks de verschillen iedereen dezelfde mogelijkheden heeft.

De vraag is of de effectiviteit van het leiderschap verschilt als niet de overheid maar een andere partij het initiatief tot samenwerking nam. Waar een maatschappelijke of private organisatie eerder mee te maken kan krijgen is wantrouwen ten aanzien van haar goede bedoelingen. Als bij samenwerkingspartners de verdenking ontstaat dat het genomen initiatief en het

leiderschap in het realiseren van de maatschappelijke (natuur)opgave, dan zal het gezag leiding te hebben over de samenwerking ontbreken. De rol van faciliterend leider past dan ook van nature meer bij de overheidsbestuurder die zich als het ware boven de partijen kan opwerpen als hoeder van het algemeen belang. Toch neemt dit niet weg dat het leiderschap, dan wel het initiatief om een onafhankelijk leider te benoemen, wel degelijk bij private en maatschappelijke partijen kan liggen. De wijze waarop dit uitwerkt is bij uitstek één van de vragen die aan de orde is bij het onderzoeken hoe governance van stadsrandnatuurontwikkeling wordt ingevuld.

Beperkingen van het model

Een beperking van het model is dat de samenwerking als een op zich staand proces wordt geanalyseerd los van de veelheid van externe factoren. Collaborative governance ontstaat echter in een systeemcontext die bestaat uit politieke, juridische, socio-economische, milieu- en andere omstandigheden (Emerson et al. 2011).

4.3 Casusselectie

Voor het onderzoek is via internet gezocht naar ontwikkelingen van stadsrandnatuur waarbij het initiatief tot ontwikkeling vanuit de samenleving kwam en waarbij de totstandkoming ervan kan worden gezien als het resultaat van een vorm van collaborative governance. Het aantal gevonden casussen is beperkt. Dit is ook te verklaren door de gekozen afbakening voor het onderzoek.:

- Alleen particulier of privaat initiatief: initiatieven tot natuurontwikkeling door overheden worden buiten beschouwing gelaten

- Geen compensatieopgaven: wanneer de industrie, bijvoorbeeld havenbedrijf Rotterdam, compensatienatuur realiseert wordt dit niet beschouwd als samenwerkingsresultaat maar als een eendimensionale ontwikkelopgave
- Stadsrandnatuur die onderdeel is van het stedelijk weefsel
- Combinatie van functies en belangen
- Vitale en beleefbare natuur
- Minimaal 5 hectare ontwikkeling

Tabel 4.2 geeft een overzicht van ontwikkelingen van stadsrandnatuur die in overweging zijn genomen voor de casestudyanalyse.

	Maatschappelijk initiatief	Stadsrand	Vitaal en beleefbaar	➤ 5 ha
NL Solarpark de Kweekkerij				
Parkbos De Haar, Haarzuilens				
Groene grens, Veenendaal				
De Bonnenpolder Rotterdam				
Westervoortse Waard				
Hoevelakense Bos				
Oostbroek				
Samenwerking Drinkwaterbedrijf PWN en Het Goois Natuurreservaat				
Voedselbos Vlaardingen				
Green Deal Landgoed Schöndeln				
Landschapspark Bergsche Heide				
Vlinderstrik, Zuidpolder				

Tabel 4.2: Inventarisatie van ontwikkelingen van stadsrandnatuur
(Groen: voldoet aan criterium; Rood: voldoet niet; Blauw: onduidelijk)

In de inventarisatie valt een aantal dingen op. Ten eerste laat hij zien dat de ontwikkeling van stadsrandnatuur vaak door overheden wordt geïnitieerd. Dit gebeurt als onderdeel van stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten of als compensatieopgaven voor grote ruimtelijke of infrastructurele projecten. Kanttekening die in dit kader bij de inventarisatie geplaatst moet worden is dat niet is gestreefd een uitputtend overzicht te verschaffen van alle stadsrandnatuur die tot stand is gekomen via dit soort ruimtelijke ontwikkelingen door gemeenten zelf. Er is dan ook geen beeld gekregen van de volle omvang van de totstandkoming van natuur bij de stad in Nederland vanuit een perspectief van de presterende overheid. Ten tweede wordt zichtbaar, in het verlengde van de eerste constatering, dat het aantal ontwikkelingen dat te duiden is als een initiatief van markt of andere maatschappelijke partners beperkt is. Het rolperspectief van de responsieve overheid, waarbij de overheid als het ware verrast wordt met een tot dan toe onbekend initiatief, is alleen in beperkte mate aangetroffen. Zoals uit de casebeschrijvingen in de volgende hoofdstukken zal blijken, wordt er van de overheden wel een responsiviteit in handelen gevraagd. Ten derde laat de inventarisatie zien dat bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur vaak een belangrijke rol is weggelegd voor bestaande natuurbeherende organisaties. Met name Natuurmonumenten is zichtbaar als speler die natuurontwikkelingen initieert. Dat gebeurt door eigen initiatief en door deelname in door de overheid geïnitieerde ontwikkelingen. In de betrokkenheid van de terreinbeheerders wordt het rolperspectief van de netwerkende overheid goed zichtbaar. Dat perspectief is ook zichtbaar in een vierde constatering; in de inventarisatie komt een aantal voorbeelden naar voren van nieuwe coalities waarin overheid, nutsbedrijven en terreinbeherende organisaties samenwerkingen starten. Die zijn erop gericht om via functiecombinaties tot natuurontwikkeling te komen. De gevonden ontwikkelingen bevinden zich nog in vroege

stadia van samenwerking waardoor ze voor dit onderzoek minder geschikt zijn. In het licht van het overheidsstreven om in de realisatie van het natuurbeleid meer de samenwerking in de samenleving vormen die samenwerkingen wel interessante casuïstiek voor toekomstig onderzoek. Dat geldt ook voor de voorbeelden die zijn gevonden van natuurontwikkeling in combinatie met commerciële functies. De combinatie met natuurbegraven is hiervan een voorbeeld en wordt als casus onderzocht. De overige voorbeelden van coalities met commerciële partners lijken minder succesvol te zijn geweest.

Op basis van de inventarisatie zijn drie ontwikkelingen geselecteerd die in de volgende hoofdstukken nader worden onderzocht als casus in dit onderzoek:

1. NL Solarpark de Kwekerij (Hengelo Gld)
2. De Bonnenpolder
(Hoek van Holland/Rotterdam)
3. Westervoortse Waard,
(Westervoort/Arnhem)

Deze ontwikkelingen vallen op door een hoge mate van maatschappelijk initiatief. Uit de eerste beschouwing komt het beeld naar voren dat de ontwikkelingen niet op gang waren gekomen zonder dit initiatief. Als cases hebben de cases gemeen dat de ontwikkelingen vitale en beleefbare stadsrandnatuur van meer dan vijf hectare betreffen, er een doorslaggevende invloed vanuit de samenleving, en waar gezocht wordt naar een combinatie van ruimtelijke functies. Een verschil dat tussen de cases dat op voorhand opvalt is dat het grondeigendom bij Solarpark De Kwekerij bij de gemeente ligt en bij de Bonnenpolder en de Westervoortse Waard in particuliere handen is. Dit is een notie die relevant is voor de overheidsbetrokkenheid.

4.4 Dataverzameling

De dataverzameling bestaat uit documentanalyse en uit halfgestructureerde interviews. De documentanalyse is uitgevoerd op basis van documenten die via internet toegankelijk waren. In het geval van de Bonnenpolder was er een rapport van de Rekenkamer Rotterdam beschikbaar waarin de gebiedsontwikkeling voorafgaand aan de huidige ontwikkeling is beschreven (Rekenkamer_Rotterdam 2014). Daarnaast vormden de gemeentelijke en provinciale website waarin besluitvormingsstukken beschikbaar zijn een belangrijke bron van informatie. In het geval van Solarpark De Kwekerij bood de website van het initiatief inzicht in de ontstaansgeschiedenis. Daarnaast zijn via de interviews meer onderliggende stukken opgevraagd. Voor de casus Westervoortse polder waarvan de ontwikkeling zich in een impasse bevindt, bood een visiedocument inzicht in de achtergronden. Verder waren beschikbare documenten hier relatief beperkt.

Op basis van de beschikbare documenten is begonnen met het maken van reconstructies van de samenwerkingsprocessen. Op basis daarvan zijn semi-gestructureerde interviews voorbereid (Bijlage 2). Deze vormden de belangrijkste bron van informatie voor het in beeld brengen van de samenwerkingsprocessen. In totaal zijn 13 interviews gedaan. Hierbij was uitgangspunt dat zowel met vertegenwoordigers van de initiatiefnemers werd gesproken als met vertegenwoordigers van de betrokken overheden.

Het aantal gevoerde interviews is tot 13 beperkt gebleven door de voor het onderzoek beschikbare tijd. Tijdens de uitwerkingen van de cases werd zichtbaar dat hierdoor wel beperkingen zijn opgetreden in de dataverzameling. De belangrijkste daarvan is dat niet is gesproken met tegenstanders, voor zover die er waren, van de ontwikkelingen.

Vooraf in de casus Bonnenpolder had dit kunnen bijdragen aan de validiteit van de conclusies. Daarnaast zijn ook geen gesprekken geweest met belanghebbende bewoners bij de ontwikkelingen. Gesprekken met deze belanghebbenden had een extra licht kunnen werpen op de kwaliteit van de gebiedsprocessen en op de waardering voor de (beoogde) eindresultaten.

4.5 Conclusie

Vanwege het exploratieve karakter van de onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek gekozen voor een case study ontwerp. Daarin wordt gewerkt met een inductief onderzoeksontwerp met gebruikmaking van het bestaande conceptueel model voor collaborative governance zoals dat door Ansell and Gash is ontwikkeld (Ansell & Gash 2007). Dit model is ontwikkeld op basis van andere uitgangspunten dan in dit onderzoek worden gehanteerd. Belangrijk verschil is dat het model uitgaat van formeel geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking. In dit hoofdstuk wordt beargumenteerd dat er ook sprake kan zijn van samenwerking zonder dat het als zodanig door de betrokkenen wordt gekarakteriseerd. Vanuit dat argument wordt de keuze voor het model als theoretisch raamwerk onderbouwd. Ten behoeve van het onderzoek is een inventariserende verkenning van stadsrandnatuurontwikkelingen gedaan. Deze omvat niet alle stadsrandnatuur in Nederland. Eén van de beelden die er uit naar voren komen is dat er wel nieuwe coalities tussen overheid en samenleving ontstaan in de ontwikkeling van natuur ontstaan maar dat het aantal nog beperkt is. Voor dit onderzoek zijn drie ontwikkelingen geselecteerd die in de volgende hoofdstukken verder worden uitgewerkt als casus.

5 Casus Solarpark De Kwekerij



5.1 Situatieschets en ontstaansgeschiedenis

In Solarpark de Kwekerij worden de functies zonnepark en natuurpark met elkaar gecombineerd. In totaal beslaat het park 7,1 hectare aan de rand van de bebouwde kom in Hengelo (Gld). Hiervan is 2,8 hectare als natuurpark ingericht. Er is gekozen voor een combinatie van duurzame energieopwekking, recreatie en versterken van biodiversiteit. Hiervoor zijn in het ruimtelijk ontwerp energieopwekking (met zonnepanelen) en parkfuncties met elkaar te verweven. Zo is beoogd een voorbeeld te geven van het energielandschap van de toekomst. De aanleg van het park is in 2017 afgerond na een ontwikkelproces van 3,5 jaar. Het park wordt gebruikt door wandelaars en kinderen uit de aangelegene woonwijken. Behalve een wandelstructuur zijn er speelaanleidingen

en plaatsen om te zitten gerealiseerd. Er ontwikkelt zich een rijke biodiversiteit met diverse vegetatie, vogels, vlinders en andere insecten.

Solarpark de Kwekerij ontstond doordat twee initiatieven samen kwamen. De gemeente Bronckhorst zocht naar een alternatieve invulling van een uitleglocatie waar eerder 250 woningen waren gepland. Tegelijkertijd zochten twee initiatiefnemers naar een locatie om hun idee van het energielandschap van de toekomst te verwezenlijken. Na het schrappen van harde plancapaciteit had de gemeente de gronden waar de woonbestemming vanaf was gehaald van ontwikkelaars overgenomen. Eén



van deze locaties betrof 7.1 hectare aan de noordkant van Hengelo. Voor deze grond ontstond een ambtelijke ambitie om die in te zetten voor de ontwikkeling van een zonne-energiepark met een openbaar karakter. Nadat eerder verschillende ontwikkelaars en investeerders in zonne-energie in de beginfase afhaakten op de eis van de gemeente om aanvullende publieke waarden te realiseren, ontstond er in februari 2012 er contact tussen de beleidsmedewerker duurzaamheid van de gemeente Bronckhorst en de twee initiatiefnemers. Dit contact resulteerde in een eerste ontwerp dat in juni 2012 door werd gepresenteerd aan de gemeente. In vervolg daarop werd in augustus 2012 een intentieovereenkomst getekend voor de voorbereiding van het plan. Op 21 juni 2013 werd een samenwerkingsovereenkomst getekend door de gemeente Bronckhorst en de initiatiefnemers. Deze had als doel om samen met de gemeente te onderzoeken of een zonnepark zoals men dat voor ogen had haalbaar was. Op 3 december 2013 werd voor de verdere ontwikkeling van het solarpark een nieuwe onderneming opgericht: NL Solarpark de Kwekerij BV.

Omdat het geplande zonne-energiepark direct zou grenzen aan verschillende woonwijken, werden de woningeigenaren in een vroeg stadium betrokken bij de plannen. Ook was er intensief contact met de projectontwikkelaars van een nog te bouwen nieuwbouwwijk. Er werd zowel met de woningeigenaren als met de projectontwikkelaars onderzocht onder welke voorwaarden er draagvlak voor het project was. De initiatiefnemers hadden het voortouw in de communicatie met deze belanghebbenden. De gemeente nam ook een deel van de communicatie voor haar rekening (Samenwerkingsovereenkomst 2013).

In oktober 2014 verleende de gemeente Bronckhorst de omgevingsvergunning voor het park. Uitzonderlijk was dat dit gebeurde zonder bezwaren vanuit de omgeving. Er bleek draagvlak te zijn voor

het zonne-energiepark aan de rand van de bebouwde kom. De belangrijkste randvoorwaarden voor daarvoor waren de integratie van het project in het landschap en het betrekken van de omwonenden bij de planontwikkeling (Business case Rapportage 2016). In februari 2015 werd door het Rijk een SDE+ subsidie toegekend. Daarmee was er een financiële basis voor de aanleg van het zonnepark. De verleende subsidie was echter niet voldoende om de investering in de aanleg van het groendeel en het onderhoud ervan te bekostigen. Het parkgedeelte, dat de ontwikkeling uniek maakt en ook bepalend voor het verkregen draagvlak, maakte de ontwikkeling als geheel onrendabel. Er werd daarom een splitsing gemaakt in twee juridische entiteiten. Enerzijds een 'zonne-energiedeel' met een eigen exploitatie voor de energieopwekking. De andere entiteit, een stichting, werd verantwoordelijk voor de aanleg van het groendeel, het onderhoud, de openstelling en andere activiteiten in het park.

Voor het zonne-energiedeel werd een investeerder gevonden die achter de basisgedachte van het park stond. In afwijking van reguliere energiebedrijven en ontwikkelaars van zonneparken zocht deze investeerder nadrukkelijk de mogelijkheid om te investeren in een project waarin duurzame energieopwekking samen ging met andere maatschappelijke waarden. De financiering van



het groendeel van het park werd mogelijk door een subsidie van 300.000 euro die in december 2015 door de provincie Gelderland werd verleend. Solarpark De Kwekerij werd geopend in augustus 2017. Het parkgedeelte wordt beheerd door Stichting Solarlandschapspark de Kwekerij. Hierin hebben onder meer bewoners uit de aanliggende wijk zitting. Ook het dagelijks beheer gebeurt door omwonenden. Zij houden toezicht, openen 's morgens het toegangshek en zorgen dat dit 's avonds gesloten wordt. Een deel van de opbrengsten uit het zonneparkgedeelte komen ten goede aan het parkbeheer.

Partners en stakeholders in de samenwerking

Er kan gesproken worden van de volgende samenwerkende partijen

Partij	Rol
Gemeente Bronckhorst	Grondeigenaar, planologische procedure
Initiatiefnemer 1	Initiatiefnemer, investeert in planvorming
Initiatiefnemer 2	Conceptontwikkelaar, leverancier
Initiatiefnemer 3	Neemt rol van initiatiefnemer 1 in 2014 over
Investeerder	Investeert in zonne-energie
Aanwonenden	Belanghebbende, medebeheerder
Projectontwikkelaars	Belanghebbende
Provincie Gelderland	Subsidieverstrekker

Startcondities voor de samenwerking

De samenwerking aan Solarpark De Kwekerij bestond in eerste instantie uit die tussen twee initiatiefnemers en de gemeente Bronckhorst. In een later stadium kwam daar de investeerder bij. De provincie Gelderland was geen partner in de samenwerking maar speelde als subsidieverstrekker wel een doorslaggevende rol.

Bij de start is er geen duidelijke tegenstelling in kennis of macht. Duidelijk is dat de gemeente een belangrijke positie heeft als eigenaar van de gronden waarop de ontwikkeling moet plaatsvinden. Voor de ontwikkeling is zij afhankelijk van het initiatief en de kennis die door de particuliere initiatiefnemers wordt ingebracht. In termen van kennis zijn er geen grote ongelijkwaardigheden. Kenmerkend voor de ontwikkeling is dat er op dat moment in Nederland geen vergelijkbare ervaringen zijn met de ontwikkeling van energielandschappen. Dit betekent dat noodzakelijke kennis gezamenlijk door de partners ontwikkeld moet worden. Zo is er nog geen referentie voor grondwaardes bij de integrale ontwikkeling van zonneveld en stadsrandpark. Ook is er bij de gemeente geen ervaring hoe om te gaan met de gemeentelijke legesverordening in een ontwikkeling als deze. Het ontbreken van kennis wordt door respondenten gezien als een positieve prikkel tot samenwerking. Ook waren betrokkenen zich bewust dat ze elkaar nodig hadden om dit ideaal te verwezenlijken. De gemeente kon zich weliswaar verheugen op meerdere belangstellende initiatiefnemers voor een zonnepark. De initiatiefnemers waren de enigen die de voorwaarden van openbare toegankelijkheid en multifunctionaliteit deelden. Zij waren op hun beurt zoekende naar een overheid die de ruimte en de mogelijkheid bood om hun plan waar te maken.

Institutioneel ontwerp

De samenwerking door initiatiefnemer en de gemeente wordt bekrachtigd in de intentieovereenkomst en de

samenwerkingsovereenkomst. Hierin zijn bepalingen opgenomen over het doel van de samenwerking en de te leveren prestaties door elke partij. Ook is hierin vastgelegd dat de gemeente een deel van de communicatie richting bewoners en bedrijven voor haar rekening neemt.

De overeenkomsten bevatten geen bepalingen over de organisatie van de samenwerking, de manier waarop wordt samengewerkt en de wijze waarop belanghebbenden worden betrokken. In de interviews wordt echter duidelijk dat de samenwerking steunde op zeer duidelijk gedeelde informele instituties. Initiatiefnemers en gemeente deelden de opvatting dat het project alleen kon slagen bij intensieve betrokkenheid van de omgeving. De manier waarop dat georganiseerd moest worden stelde op gedeelde beelden hierover. Hetzelfde kan worden vastgesteld ten aanzien van openheid en transparantie naar elkaar en naar de omgeving. Uit de gesprekken blijkt dat men zich bij de gemeente verantwoordelijk beschouwd als hoeder van deze informele instituties.



Leiderschap

Het leiderschap in de ontwikkeling is tussen verschillende personen verschoven en kent verschillende perspectieven. Vanuit het perspectief van de gemeente zijn de uitnodiging tot ontwikkeling en faciliterende rol die is opgepakt een randvoorwaarde voor succes geweest.

Bestuurlijk speelde Burgermeester Aalderink een rol bij het opstarten van de samenwerking. Vanuit zijn enthousiasme voor het idee had hij een belangrijke rol in het organiseren van steun voor het idee in college en gemeenteraad. Ambtelijk speelde één medewerker in het bijzonder een grote rol. Vanuit zijn functie initieerde hij binnen de gemeente het denken over alternatieve aanwending van de voormalige woningbouwlocatie. Hierin wist hij zowel College en Raad als ambtelijke organisatie te overtuigen en mee te nemen in keuzes die voor een gemeente ongebruikelijk zijn. Dit deed hij in een context waarin hij in vier jaar tijd te maken had met vier elkaar opvolgende leidinggevend en drie opeenvolgende wethouders. Zowel inhoudelijk, in het streven naar een multifunctioneel energielandschap, als procesmatig, in de randvoorwaarde dat de omgeving deel moest zijn van de ontwikkeling, drukte hij zijn persoonlijke stempel op de ontwikkeling. In de interviews wordt aangegeven dat deze persoonlijke manier van werken past in de organisatiecultuur van de gemeente Bronckhorst. Die is gericht op individuele verantwoordelijkheid van medewerkers. Zowel vanuit het college van B&W als vanuit de organisatie werd de medewerker ruimte gegeven om de ontwikkeling mogelijk te maken.

Een vergelijkbare ruimte binnen de context van een overheidsorganisatie moest worden gezocht door de medewerkers van de provincie Gelderland die benaderd werden met verzoek om het groendeel te subsidiëren. Binnen de provincie bleek de aanvraag niet te passen binnen enig staand subsidiekader dan wel binnen de programmering van bestaande beleidsprogramma's. Een subsidieverzoek werd in eerste instantie twee jaar lang niet gehonoreerd door de subsidieafdeling van de provincie. Dit veranderde nadat twee medewerkers van een beleidsafdeling van het plan hoorden. Hun inspanning resulteerde uiteindelijk in het verstrekken van een eenmalige begrotingssubsidie.

Vanuit het ondernemersperspectief was de rol van initiatiefnemer 3 van doorslaggevend belang. Zij heeft vanaf 2014 gestuurd op een professionele, gestructureerde samenwerking, op het verbinden van nieuwe partijen (investeerder en provincie Gelderland) en op een intensieve betrokkenheid van aanwonenden en projectontwikkelaars van aangelegen wijken.

Het collaboratieve proces

Face-to-face contacten

De samenwerking is gevoed met vele directe contacten. Deze waren er in eerste instantie tussen de initiatiefnemers en de gemeente. De initiatiefnemers kenden elkaar uit eerdere zakelijke samenwerking. Ook was er sprake van een persoonlijke relatie tussen initiatiefnemer 2 en de burgemeester via de Rotary club. Initiatiefnemer 1 was al bekend bij de gemeente door eerdere projecten.

In perioden zagen initiatiefnemer 3 en gemeenteambtenaar elkaar wekelijks. Voor alle betrokkenen betekende het project een grote tijdsinvestering. Het directe contact was er ook met belanghebbenden en indirect betrokkenen. Voor het creëren en behouden van draagvlak in de aanliggende wijk, waarvan een deel nog in ontwikkeling was, werd intensief gecommuniceerd. Dit gebeurde via informatieavonden maar “toch vooral door heel veel kopjes koffie aan de keukentafel” aldus initiatiefnemer 3. Ook voor het verkrijgen van de provinciale subsidie is het directe contact doorslaggevend geweest. Eerst voor het meekrijgen van provincieambtenaren. Daarna door een persoonlijke toelichting aan de leden van provinciale staten.

Bouwen aan vertrouwen

Drie respondenten beschrijven de ontwikkeling als een “gezamenlijke zoektocht”. Redenen dat ze hier aan mee deden waren enerzijds het ideaal van het energielandschap en anderzijds

“de mensen die er aan mee deden”. Men deelde het uitgangspunt van volledige transparantie. Vanuit elke partij is alle informatie steeds gedeeld. Hieronder vielen bijvoorbeeld grondwaarderingen, pachtwaardes, onderbouwing van business cases, en interpretatie van de legesverordening. “Zonder deze transparantie was samenwerking niet mogelijk geweest”, aldus één van de respondenten.

Voor het groeien en behouden van vertrouwen is het vasthouden aan het concept van een openbaar toegankelijk energielandschap belangrijk geweest. Na verstrekken van de omgevingsvergunning meldde diverse energiebedrijven zich om het initiatief over te nemen om het eigen groene imago te versterken. Daarbij gaven ze aan het openbare karakter van het plan wel los te zullen laten. Voor de initiatiefnemers die inmiddels grote kosten hadden gemaakt en met het ontbreken van sluitende business case nog geen zicht op financiering, was dit een aantrekkelijke optie. Aangegeven wordt dat dit na het intensieve ontwerpproces met de omgeving voor zichzelf een niet te verantwoorden optie was.

Betrokkenheid bij het proces

De samenwerking tussen de gemeente en de initiatiefnemers kenmerkte zich door een gedeeld besef dat men elkaar nodig had om de ontwikkeling mogelijk te maken. Er was sprake van een sterk gedeeld eigenaarschap van het proces. Dit is bekrachtigd in de intentieovereenkomst en de uitvoeringsovereenkomst en kwam tot uitdrukking in de informatieavonden die gezamenlijk door gemeente en initiatiefnemers werden georganiseerd.

Gedeeld begrip

In de samenwerking aan het Solarpark De Kwekerij was er volledige overeenstemming tussen de deelnemende personen over de

bedoeling van de ontwikkeling. Zonder uitzondering stellen deelnemers het doel om het energielandschap van de toekomst te ontwikkelen als startpunt. Dit doet men vanuit een gedeeld besef dat het landschap de komende jaren zal gaan veranderen door de noodzaak van het zoeken naar alternatieve energiebronnen. De waarden die hiermee ten grondslag liggen aan de samenwerking werden gedeeld door de partners van het eerste uur. Ze worden ook gedeeld door personen die in latere stadia bij de samenwerking aansluiten, zoals de er, de vertegenwoordigers van de provincie Gelderland en de omwonenden.

Tussentijdse uitkomsten

Door het unieke karakter van het project en de noodzaak om op veel onderdelen het wiel nog uit te vinden heeft de ontwikkeling 3,5 jaar in beslag genomen. Dit is relatief lang voor een ontwikkeling die ruimtelijk een bescheiden omvang heeft. De lange ontwikkeltijd die gepaard ging met grote onzekerheid over met name de financiële haalbaarheid heeft van sommige betrokkenen veel gevraagd. Het realiseren van tussentijdse uitkomsten wordt door betrokkenen dan ook als erg belangrijk gezien. Dit betrof in eerste instantie de ruimtelijke ontwerpen die een beeld gaven van

een eindresultaat. Later volgde de intentieovereenkomst en de uitvoeringsovereenkomst die de samenwerking bekrachtigde. Als zeer belangrijke mijlpaal wordt verder de toekenning, zonder bezwaren, van de omgevingsvergunning genoemd. Wat door de betrokkenen als zeer belangrijk voor de hechtheid van de samenwerking wordt benoemd is het gezamenlijke zoekproces. De zoektocht naar mogelijkheden om het gedeelde ideaal te verwezenlijken werkte sterk verbindend.

Outcome

Alle betrokkenen zijn zeer verheugd met het finale resultaat van de samenwerking. Het in 2017 geopende Solarpark de Kwekerij is een voorbeeld geworden van het energielandschap van de toekomst. Het wordt intensief gebruikt door de bewoners van de aanliggende wijk die met veel animo het beheer ervan hebben opgenomen. Naarmate de tijd verstrijkt neemt de natuurwaarde van het park toe en een groei van de biodiversiteit waarneembaar. Ook in commercieel opzicht wordt het zonnepark als succesvol beschouwd. Het voldoet aan de rendementsverwachtingen waardoor een deel van de opbrengst ten goede kan komen aan verdere investeringen in het groengedeelte.



5.2 Conclusie

De casus Solarpark de Kwekerij is een voorbeeld van de ontwikkeling van stadsrandnatuur door particulier initiatief. Dit initiatief lag bij particuliere initiatiefnemers. Een daarvan nam persoonlijk een financieel risico om het park mogelijk te maken. Hoewel het een spontaan initiatief van particulieren is, spelen overheden een grote rol in de totstandkoming van de ontwikkeling. Dit begon bij de uitnodiging van de gemeente en het beschikbaar stellen van de eigen grond.

De gemeente was duidelijk in de publieke doelen die zij gerealiseerd wilde zien. Daarmee

werd een speelveld gecreëerd waarbinnen de particuliere ontwikkeling mogelijk was. Ook nam de gemeente een rol in het bewaken van

de toegankelijkheid van het ontwikkelproces voor elke belanghebbenden. Hoewel het hier een gedeelde waarde van alle betrokken betrof, beschouwt de gemeente zich nadrukkelijk als bewaker ervan.

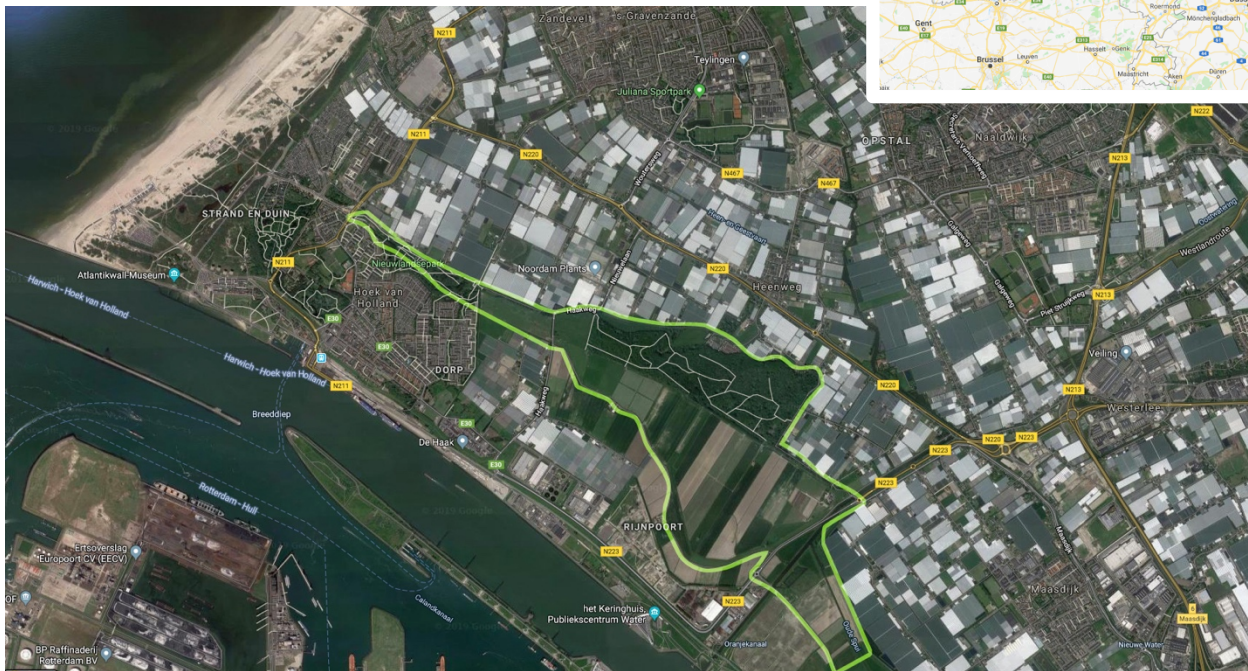
Door de openheid van het proces breidde de samenwerking tussen initiatiefnemers en gemeente zich in de ontwikkeling in informele zin uit naar alle belanghebbenden bij Solarpark de Kwekerij.



6 Casus De Bonnenpolder

6.1 Situatieschets en ontstaansgeschiedenis

De Bonnenpolder ligt in de gemeente Rotterdam tegen de kern Hoek van Holland. Aan de zuidkant grenst het aan de Nieuwe Waterweg en aan de noordkant aan het



Staelduinse Bos. Dat kleine natuurgebied heeft al een belangrijke functie voor het verder dichtgebouwde Westland. Het wordt intensief gebruikt voor recreatie en behoort tot de weinige natuurwaarden in dit deel van Rotterdam. De Bonnenpolder is 130 hectare groot en bestaat nu nog uit weilanden. Door deze om te vormen naar natuurgebied kan een groene long ontstaan en worden de recreatiemogelijkheden sterk uitgebreid.

De ontwikkeling van de Bonnenpolder heeft een lange voorgeschiedenis. Al in 2000 startte op initiatief van boeren in de polder een gebiedsontwikkeling naar aanleiding van wateroverlast in 1998 en 1999. Deze werd overgenomen door de deelgemeente Hoek van Holland. In samenwerking met Stichting de

Bonnen, Het Zuid Hollands Landschap, de provincie Zuid Holland, het Hoogheemraadschap Delfland en de Erven van Rijkcevsorl (de grootste grondeigenaar in de Bonnenpolder) werd een gebiedsontwikkelingsplan opgesteld dat in september 2006 door de deelraad werd vastgesteld. Doelen in het plan waren het plaatsen van nieuwe functies, zoals landgoederen, die als economische dragers kunnen dienen, ontwikkeling van graslandreservaat, aanleg van een ecologische verbindingszone en versterking van de recreatieve ontsluiting. Beoogd werd om na het gebiedsontwikkelingsplan een intentieovereenkomst met alle betrokken partij op te stellen. Uiteindelijk besloten Stichting de

Bonnen, de Erven van Rijckevorsel om niet te tekenen. Vanaf 2007 richtte de deelraad Hoek van Holland zich daarom op de realisatie van een zorglandgoed in de Bonnepolder. Hoewel verschillende zorginstanties belangstelling toonden in dit plan, haakten ze uiteindelijk af. In oktober 2007 droeg de deelgemeente Hoek van Holland het opdrachtgeverschap voor de gebiedsontwikkeling over aan de Stadsregio Rotterdam. Deze liet in 2009 een landschappelijk en stedenbouwkundig plan opstellen. Ook werd ernaar gestreefd om de financiering rond te krijgen. In 2010 viel de Bonnepolder door bezuinigingen af bij de herijking van het provinciale Investeringsbudget Landelijk Gebied. Het werd uit het provinciale groenprogramma gehaald waardoor de plannen definitief onhaalbaar werden. Met uitzondering van maatregelen die het Hoogheemraadschap van Delfland zelfstandig heeft uitgevoerd ter verbetering van de waterhuishouding hebben er daarna geen ruimtelijke ontwikkelingen in de Bonnepolder plaatsgevonden. In vervolg op deze voorgeschiedenis zijn de gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap Midden Delftland een nieuw gebiedsproces gestart. Dat resulteerde in 2013 in het ambitiedocument Oranjebonnen dat de Bonnepolder en de ernaast gelegen Oranjepolder omvatte

Het ambitiedocument zette in op het verbeteren van (recreatieve) verbindingen ten behoeve van fietsen, wandelen, skaten,

recreëren aan bijvoorbeeld de Oranjeplassen, picknicken in de polder, kanovaren en paardrijden. Ook werden mogelijkheden geboden voor het toevoegen van recreatieve voorzieningen. Daarnaast was het stimuleren van stadslandbouw een belangrijk onderdeel, met als doel dat er meer duurzaam geproduceerd voedsel - van hoge kwaliteit - voor brede lagen van de bevolking beschikbaar komt. Tenslotte werd in het ambitiedocument als ambitie opgenomen om ecologische waarde van de polders te vergroten door verbreding van watergangen, het herstel van dijken, de aanleg van natuurvriendelijke oevers en een vispaaiplaats (Gemeente_Rotterdam 2013).

Het mislukken van de eerdere gebiedsontwikkeling in de Bonnepolder had ondertussen geleid tot het kritische rapport 'Gemodder in de polder' door de Rekenkamer Rotterdam (Rekenkamer_Rotterdam 2014). De adviezen uit dat rapport werden meegenomen in het 'Ontwikkelplan Oranjebonnen, transformatie naar een gemengd agrarisch en recreatief gebied 2013-2020' (Gemeente_Rotterdam 2013). Behalve de inhoudelijke ambities werden daarin ook de procesmatige uitgangspunten uit het ambitiedocument gemeente bekrachtigd en gespecificeerd:

- De overheid gaat niet meer zelf grootschalig ontwikkelen op deze locatie;
- Er wordt alleen geïnvesteerd in het raamwerk en niet meer in functies (dus alleen infrastructuur en groenstructuren);



- Er wordt ingezet op kleinschalige ontwikkeling door lokaal initiatief.

Inhoudelijk werd met het ambitiedocument en het ontwikkelplan ingezet op kleinschalige recreatie en op natuurontwikkeling. Er was geen ruimte voor grootschalige commerciële functies of woningbouw. Ook natuurbegraven werd uitgesloten vanuit de idee dat daarvoor boomgaard nodig was terwijl men juist het open karakter van de polder wilde behouden. Het ambitiedocument werd zowel door het college van B&W van de gemeente Rotterdam als door het college van GS van de provincie Zuid Holland vastgesteld. Het 'Ontwikkelplan Oranjabonnen, transformatie naar een gemengd agrarisch en recreatief gebied 2013-2020' werd vastgesteld door B&W. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland sprak haar steun uit voor het plan (Gemeente_Rotterdam 2018a). Na het ontwikkelplan startte het proces voor een nieuw bestemmingsplan voor de Oranjabonnen. Dit bestemmingsplan omvat zowel de Oranjepolder (die naast de Bonnenpolder ligt), als de Bonnenpolder. Er werd voor gekozen om op een nieuwe co-creërende manier te werken. Deze keuze, die is vastgelegd met de gebiedsvisie, hield in dat stakeholders werden uitgenodigd om te participeren in de ontwikkeling van het gebied.

In reactie daarop meldde in 2016 de stichting Natuurbegraven Nederland (NBN) zich bij de projectmanager met het idee om 30 ha natuurbegraafplaats te ontwikkelen in combinatie met 100 ha nieuwe natuur. NBN heeft (op dat moment) al een landelijke samenwerking met de Stichting Natuurmonumenten voor de ontwikkeling van natuurgebieden in combinatie met natuurbegraafplaatsen. Voor de ontwikkeling van de Bonnenpolder gingen zij ook de samenwerking met het Zuid Hollandsch Landschap aan. Bij NBN bestond het idee dat natuurbegraven wel inpasbaar was op een manier waarop het open karakter van de polder behouden kon blijven. Korte tijd daarna sloot NBN een koopovereenkomst onder

voorbehoud van een vastgesteld bestemmingsplan. De gemeente wilde meewerken op voorwaarde dat de initiatiefnemers alle stakeholders zouden betrekken; dat op een open co-creatieve manier gewerkt zou worden met volledige transparantie. NBN heeft voor het begeleiden van het gebiedsproces het projectmanagementbureau APPM en Adriaan Geuze van het landschaparchitectentbureau West 8 ingehuurd. Deze begeleiden een ontwerpproces waarin met de stakeholders wordt gezocht naar een ontwerp waarin natuurontwikkeling, recreatie en natuurbegraven samen kunnen gaan. In het gebiedsproces worden alle stakeholders in het gebied betrokken. Het betreft woning- en grondeigenaren en de verschillende overheden. Ook de Gebiedscommissie Zuid Holland is uitgenodigd. Dit is een adviserend orgaan voor de gemeenteraad dat is voortgekomen uit de stadsdeelraden nadat die werden opgeheven.

In november 2018 heeft het college van B&W het principebesluit genomen om de initiatiefnemers met het plan voor natuurontwikkeling met natuurbegraven in de Bonnenpolder in de gelegenheid te stellen het schetsplan verder uit te werken. Het college geeft daarbij aan dat zij in het plan een kans voor de ontwikkeling van natuur in de Bonnenpolder ziet. Het uitgewerkte plan kan dan deel gaan uitmaken van het ontwerp bestemmingsplan voor de gehele Oranjabonnen (Oranjepolder en Bonnenpolder) dat naar verwachting eind 2019 aan de gemeenteraad wordt aangeboden (Gemeente_Rotterdam 2018a).



Partners en stakeholders in de samenwerking

In de Bonnenpolder spelen de volgende partijen een rol in het ontwikkelingsproces

Partij	Rol
Gemeente Rotterdam	Bestemmingsplan-procedure
Natuurbegraven Nederland	Initiatiefnemer en grondeigenaar
Stichting Natuurmonumenten	Samenwerkings-partner van NBN
Stichting het Zuid-Hollandsch Landschap	Beheerder Staelduinse Bos en beoogd beheerder Bonnenpolder
Hoogheemraadschap Midden Delftland	Waterbeheerder met doelstelling t.a.v aquatische natuur (Kaderrichtlijn Water)
Provincie Zuid-Holland	Subsidieverstrekker voor natuurinrichting
Bewoners	Belanghebbend
Ondernemers	Belanghebbend
Gebiedscommissie Hoek van Holland	Adviserend aan B&W inzake lokale belangen

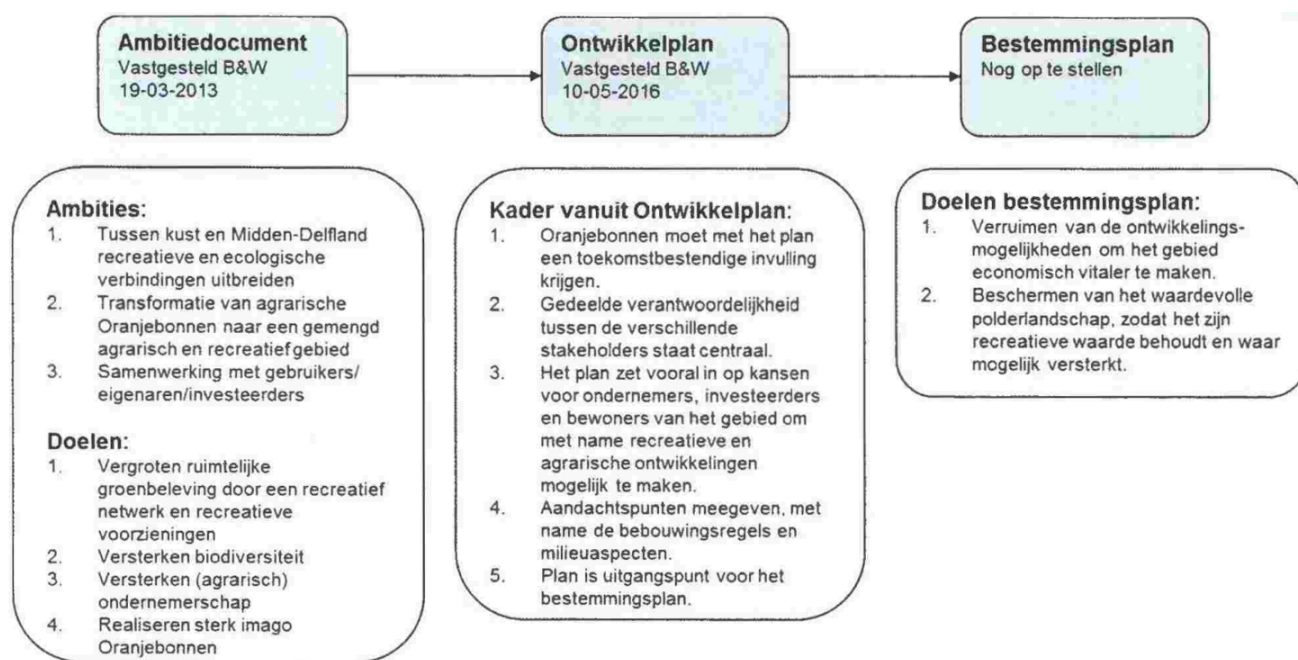
Er is geen sprake van een geformaliseerde samenwerking tussen de overheid en initiatiefnemers. In organische zin is die samenwerking er wel. De gemeente organiseert het proces om tot herziening van

het bestemmingsplan te komen. Daarin worden initiatiefnemers uitgenodigd om plannen in te brengen. NBN brengt haar plan op deze uitnodiging in en organiseert daartoe een ontwerpproces waarvan de resultaten ingebracht worden in de bestemmingsplanprocedure. Om dit te laten werken is een vorm van samenwerking tussen gemeente, initiatiefnemers en de stakeholders in het gebied nodig. Hoewel het niet label van 'samenwerking' krijgt, is daar in de praktijk wel sprake van.

Startcondities voor de samenwerking

De lange voorgeschiedenis van de ontwikkeling speelt een rol in de manier waarop de samenwerking is vormgegeven. Door het moeizame proces sinds het begin van de eeuw moest het vertrouwen van bewoners, ondernemers en omwonenden hersteld worden. Dit werd dan ook als uitgangspunt in het ambitiedocument verwoord (Gemeente_Rotterdam 2013). De gemeente zet nadrukkelijk in op een procesarchitectuur waarin alle stakeholders betrokken. Er wordt ingezet op ontwikkeling via initiatief vanuit de markt en de samenleving.

Het ambitiedocument en het de uitwerking daarvan in het ontwikkelplan vormden daarna startconditie voor samenwerking. Bij het opstellen ervan waren alle stakeholders betrokken geweest. Daaronder ook de verschillende overheden; gemeente Rotterdam, provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap Midden Delftland. Met de gebiedsvisie werden de inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten voor verdere ontwikkelingen vastgelegd. Deze kaders die richting geven aan de samenwerking zijn weergegeven in het volgende schema:



Figuur 6.1: Gemeentelijke kaders voor de Oranjeboonnen (Gemeente Rotterdam 2018b)

Natuurbegraven Nederland was nog niet betrokken bij het opstellen van het ontwikkelplan maar koos bewust voor de samenwerking met de lokaal bekende speler het Zuid Hollandsch Landschap. Als beheerder van het Staelduinse bos was die bekend in de omgeving en had het positief imago.

Door het initiatief ontstaat een samenwerking met de gemeente Rotterdam zonder dat die zodanig als 'samenwerking' wordt getypeerd. Er is een intensieve afstemming nodig van de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure enerzijds en anderzijds het gebiedsgerichte ontwerpproces voor de planvorming van natuur in combinatie met natuurbegraven. In zowel de bestemmingsplanprocedure als in het gebiedsproces wordt ingezet op een brede betrokkenheid van alle belanghebbenden. Deze worden ook vertegenwoordigd door de lokale Gebiedscommissie Hoek van Holland. Hoewel deze niet als samenwerkingspartner benoemd wordt, is de gebiedscommissie een belangrijke gesprekspartner. Deze groep verwoordt een sterk tegengeluid tegen natuurbegraven.

Er zijn voorafgaand aan deze samenwerking geen eerdere samenwerkingen geweest tussen de gemeente Rotterdam en de initiatiefnemers. Partijen ontmoeten elkaar als het ware voor het eerst. Rotterdam heeft zich met de gebiedsvisie ten doel gesteld om de polder niet zelf te ontwikkelen maar daarvoor kleinschalig lokaal initiatief uit te nodigen. NBN past niet in dit profiel. In de samenwerking wordt echter een kans gezien voor de beoogde particuliere natuurontwikkeling. Ondanks het uitsluiten van natuurbegraven in de gebiedsvisie staat de gemeente er daarom ambtelijk en bestuurlijk voor open om deze mogelijkheid te verkennen zoals blijkt uit het principebesluit door het college van B&W (Gemeente_Rotterdam 2018a).

De gebiedscommissie heeft als bestaand instituut wel een verleden met de gemeente. Bij deze groep bestaat bij aanvang een beeld dat alles al besloten is en dat hun betrokkenheid 'voor de Bühne' is.

Institutioneel ontwerp

In de organisatie van de, impliciete, samenwerking tussen initiatiefnemers, gemeente en stakeholders is toegankelijkheid van het proces een ontwerpprincipe. Zowel in de bestemmingsplanprocedure als in het ontwerpproces wordt er naar gestreefd om elke belanghebbende een podium te bieden. Het betrekken van de gebiedscommissie is hierin een belangrijk onderdeel. Niet alleen is deze aanwezig bij de ontwerpbijspraken die de initiatiefnemers organiseren. In vergaderingen van de gebiedscommissie licht NBN de plannen toe en zet de projectmanager van de gemeente de handelwijze van de gemeente uiteen.

Behalve uitnodiging om aanwezig te zijn bij alle ontwerpfora krijgt de gebiedscommissie het ambtelijke advies aan het college van B&W vooraf te lezen. Een reactie van de gebiedscommissie wordt aan het advies toegevoegd.

De overweging in de vormgeving van het institutioneel ontwerp is dat met een volledige procestoegankelijkheid, ook voor tegenstanders, de kwaliteit van de advisering wordt vergroot. Daarnaast draagt het bij aan de legitimiteit van uiteindelijke resultaten.

Leiderschap

Verschillende partijen nemen leiding in onderdelen van het ontwikkelproces van de Bonnenpolder. Vanuit de initiatiefnemers is leiderschap zichtbaar in de investering die wordt gedaan in het brede gebiedsproces zoals dat door de gemeente gevraagd wordt. Daarvoor wordt APPM ingehuurd.

Vanuit de gemeente Rotterdam neemt de projectmanager die verantwoordelijk is voor de actualisering van de het integrale bestemmingsplan Oranjebonnen een leidersrol in de vormgeving van het institutioneel ontwerp. Hij is bereid om de ontwikkelingsmogelijkheid van natuur in combinatie met natuurbegraven bestuurlijk en

politiek te agenderen ondanks de uitsluiting in de gebiedsvisie. Hieraan verbindt hij de voorwaarden van volledige transparantie en betrokkenheid van alle stakeholders in het gebied. In het proces bewaakt hij zowel de betrokkenheid van vóór en tegenstanders als het meenemen in de procedure van kleinere ontwikkelingen. Een voorbeeld daarvan is het verbinden van een initiatief tot functieverandering door een gepensioneerd tuinder met het grotere plan voor natuurbegraven. Hij stuurt dus op inclusiviteit en transparantie.

Het collaboratieve proces

Face-to-face contacten

Persoonlijk contact ligt aan de basis van de samenwerking in de Bonnenpolder. De initiatiefnemers stellen er belang in om met de gemeente aan tafel te zitten en het verhaal zelf te kunnen vertellen. Ook in het contact met de Gebiedscommissie Hoek van Holland wil men zelf het verhaal doen. In de beleving van de initiatiefnemers was de intensiteit van het contact met gemeente-ambtenaren bij aanvang niet groot. Dit veranderde na het principebesluit door het College van B&W en de toelichting daarop door de wethouder in de gemeenteraad. Na diens uitgesproken steun voor het initiatief is het contact met de ambtenaren volgens de initiatiefnemers makkelijker geworden.



Vanuit de gemeente heeft wethouder Wybenga ook nadrukkelijk het rechtstreekse contact opgezocht. Bij het overnemen van het dossier heeft hij met alle betrokkenen gesproken alvorens zich een oordeel te vormen. Dit directe contact heeft bijgedragen aan het vertrouwen in het proces.

Bouwen aan vertrouwen

Respondenten delen de opvatting dat het sleutelwoord voor vertrouwen 'transparantie' is. Zowel de projectmanager van de gemeente als de procesmanager voor het gebiedsproces sturen erop dat alle belangen in beeld worden gebracht. Ook de bezwaren die leven. Door te laten zien dat die gehoord worden en ze serieus te nemen, toont hij zich een geloofwaardige gesprekspartner voor stakeholders en voor de gemeente.

De projectmanager ziet het ook als zijn taak om de uitgangspunten die met de gebiedsvisie zijn afgesproken te bewaken. Juist als de verleiding ontstaat daarvan af te wijken. Vanuit de Gebiedscommissie kwam het verzoek dat de gemeente de natuurontwikkeling volledig zelf zou oppakken. Op die manier kon er een natuur zonder natuurbegraafplaats komen. In reactie daarop heeft men ambtelijk en bestuurlijk de rug recht gehouden en vastgehouden aan de principes die in de gebiedsvisie zijn afgesproken; de gemeente ontwikkelt niet zelf maar laat dit over aan het initiatief in de samenleving. Vasthouden aan deze principes wordt als essentieel beschouwd voor het behoud van de geloofwaardigheid van de aanpak voor alle betrokkenen.

Een belangrijk procesmatig uitgangspunt in het ontwikkelplan is dat de overheid niet voorsorteert op een bepaalde ontwikkelrichting maar deze laat voortkomen uit een gebiedsproces. De provincie Zuid-Holland heeft zich niet aan dat uitgangspunt gehouden. Met de steun voor het ontwikkelplan is de afspraak gemaakt dat de provincie zich niet vooruitlopend op een principebesluit door het

College van B&W uit zou spreken over de inhoudelijke ontwikkelrichtingen en de herbegrenzing van het provinciale natuurnetwerk. Door het aannemen van een motie gebeurde dit echter wel (Gemeente_Rotterdam 2018a). Juist omdat er nog weerstand tegen de combinatie van natuur met natuurbegraven is het de vraag wat het effect hiervan is op de betrouwbaarheid van de overheid als partner in het samenwerkingsproces. Eén van de respondenten zegt hierover dat de provincie hiermee het principe van co-creatie niet serieus heeft genomen. Het eigen belang werd namelijk doorgedrukt: "In dit proces wordt openheid belangrijk gevonden. Dan is het vreemd dat de provincie zich niet houdt aan de afspraken."

Betrokkenheid bij het proces

Bij de initiatiefnemers is een sterk bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid voor het slagen van deze ontwikkeling. NBN heeft Het Zuid Hollandsch Landschap nodig als lokale partner in het gebied om de ontwikkeling mogelijk te maken. Voor Het Zuid Hollandsch Landschap is de samenwerking met NBN eveneens de enige mogelijkheid om het bestaande natuurgebied uit te breiden met de Bonnenpolder. In de gebiedsvisie hebben overheden aangegeven dat natuurontwikkeling alleen mogelijk is met behulp van maatschappelijk initiatief. Voor de verwezenlijking van dit publieke belang zijn ze afhankelijk van deze of andere initiatiefnemers. Deze afhankelijkheid wordt door wethouder Wybenga onderkend. Hij houdt in de raad vast aan het uitgangspunt dat wordt gezocht naar natuurontwikkeling met maatschappelijk initiatief.

Ten aanzien van het eigenaarschap van het proces bestaan er verschillende beelden. De initiatiefnemers richten het ontwerpproces op de, economisch haalbare, combinatie van natuur met natuurbegraven. Er is een verwachting dat de gemeente zich aan deze

inhoudelijke richting verbindt. Eén van de respondenten hierover:

"Als de markt dan met een plan komt, dan moet je er ook voor gaan staan".

Vanuit de gemeente wordt daarentegen gesteld dat men zich verbindt met de integrale gebiedsontwikkeling van de Bonnenpolder en de Oranjepolder in z'n geheel en niet alleen aan onderdelen ervan. Men spant zich in voor ontwikkelingen die initiatiefnemers beogen als die bijdragen aan de totale ontwikkeling van het gebied. Hiermee wordt de initiatiefnemers geen zekerheid aan de voorkant geboden zoals bij een intentieovereenkomst wel het geval zou zijn. Een respondent hierover:

"In een intentieovereenkomst zou de gemeente zich immers wel aan een deelontwikkeling verbinden door zich daar in een vroeg stadium voor uit te spreken. Dit ten koste van de eigen geloofwaardigheid bij een open en transparant ontwikkelproces."

Er is dus wel sprake van een ambtelijke betrokkenheid bij de ontwikkeling van de Bonnenpolder. De scope ervan is echter anders dan die van de initiatiefnemers.

Bestuurlijk dragen twee successievelijke wethouders elk op hun eigen wijze bij aan het proces. Beiden worden geconfronteerd met verzet vanuit het gebied bij monde van de Gebiedscommissie Hoek van Holland. Voor de eerste wethouder, Eerdmans, was burgerbetrokkenheid belangrijk. Hij stemde in met een door de gebiedscommissie voorgestelde enquête naar het draagvlak voor natuurbegraven. Ondanks de beperkte respons van 10% was de negatieve uitslag ervan lastig voor hem als bestuurder. Tijdens de behandeling in de laatste B&W vergadering voor de gemeenteraadsverkiezingen sprak hij zich dan ook niet uit voor of tegen een combinatie van natuurontwikkeling en natuurbegraven. De zittende wethouder, Wybenga, deed dat wel. Hij voerde gesprekken met alle stakeholders in het proces. In de presentatie aan de raad van het voorontwerp

verdedigde hij deze combinatie als mogelijkheid van particuliere natuurontwikkeling. Daarnaast gaf hij de initiatiefnemers mee om te zoeken naar een ontwerpvarianten die tegemoet komt aan de bezwaren in het gebied. Van belang in de opstelling van Wybenga is dat hij het ambtelijk advies volgt en vasthoudt aan het uitgangspunt dat de gemeente de Bonnenpolder niet zelf gaat inrichten. Daarnaast creëert hij de ruimte voor een ambtelijke betrokkenheid ten dienste van ontwikkeling van de Bonnenpolder.

Gedeeld begrip

Ook is bij de betrokkenen een gedeeld begrip voor de waarde van natuurontwikkeling in de Bonnenpolder. Dat geldt ook voor de tegenstanders van natuurbegraven. Het belang van de natuurontwikkeling in de Bonnenpolder verbindt ook de initiatiefnemers. Voor Het Zuid Hollandsch Landschap, Natuurmonumenten en NBN is er sprake van een gezamenlijke missie om kwaliteit toe te voegen aan het gebied. Er is een bereidheid om ver te gaan in de investeringen die ze in de natuur willen gaan doen.

Het belang van natuurontwikkeling is ook zichtbaar bij de wethouder. Ten aanzien van de inhoud neemt de gemeente ambtelijk een meer neutrale positie in. Ambtelijk spreekt men zich niet uit voor de inhoudelijke richting maar stelt men zich wel ten dienste van de besluitvorming daarover. Het laten vaststellen van de "hoekpunten van het schaakbord" zoals is gebeurd met de gebiedsvisie en het vervolgens bewaken daarvan is hier een onderdeel van.

Behalve een gedeelde opvatting over de ruimtelijke opgave in het gebied zijn er gedeelde waarden ten aanzien van de organisatie van het proces. De gemeentelijke randvoorwaarden ten aanzien van toegankelijkheid en transparantie van het ontwerpproces worden gedeeld door de initiatiefnemers. Die zijn ook bereid om hierin te investeren door inhuur van APPM en West 8.

Tussentijdse resultaten

Als belangrijkste tussenresultaat wordt door de initiatiefnemers genoemd dat de wethouder zich aan de ontwikkeling verbindt. Dit versterkt de samenwerking tussen initiatiefnemers en overheden. Het gebiedsplan zelf, dat is opgesteld op basis van de ontwerpbijsluitingen, kan ook gezien worden als een tussenresultaat dat de samenwerkende partijen verbond.

Outcome

Omdat de ontwikkeling zich nog in de planvorming bevindt, is nog geen uitspraak over de kwaliteit van het resultaat van de samenwerking te doen. Wel wordt in interviews een aantal constatering gedaan:

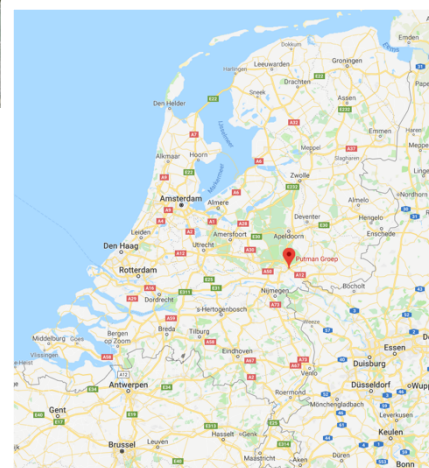
- NBN is bereid om ver te gaan in de investeringen die het wil doen in de natuurontwikkeling. Dit is zichtbaar in de ontwerpen die door West 8 zijn gedaan;
- In het gebiedsproces is een duidelijke inbreng van de tegenstanders van natuurbegraven zichtbaar. Deze inbreng heeft zich vertaald in aanvullende eisen aan het ontwerp die de gemeente aan de initiatiefnemers heeft meegegeven. Hiermee wint het aan (ruimtelijke) kwaliteit.



6.2 Conclusie

De casus Bonnenpolder is een voorbeeld van een ontwikkeling van stadsrandnatuur op initiatief van de samenleving. In dit geval komt ligt het initiatief bij Natuurbegraven Nederland, Natuurmonumenten en Stichting Het Zuid-Hollandsch landschap. Vooral de gemeente Rotterdam speelt een belangrijke rol in het faciliteren ervan. De samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers gaat over de afstemming van de parallelle processen van de bestemmingsplanprocedure en het ontwerpproces voor de Bonnenpolder. Vanuit de gemeente wordt daarbij gestuurd op inclusiviteit en transparantie van beide processen.

7 Casus IJsseluiterwaard Westervoort



7.1 Situatieschets en ontstaansgeschiedenis

De IJsseluiterwaard Westervoort ligt ten zuid oosten van Arnhem tussen de spoorbrug bij Westervoort en de A12 brug bij Zevenaar. In 2015 is hier op initiatief van Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer een samenwerking ontstaan met overheden en bedrijven om tot ontwikkeling van de uiterwaard te komen. Beoogd wordt om publieke doelen ten aanzien van rivierveiligheid, natuurontwikkeling en recreatie te verbinden met de belangen van de drie bedrijven in het buitendijkse gebied.

De ontwikkeling is onderdeel van de veel grotere ontwikkeling Rivierklimaatpark IJsselpoort waartoe Natuurmonumenten al in 2010 het initiatief nam. In dat jaar koos Natuurmonumenten voor een koerswijziging die er op was gericht om in de ontwikkeling van nieuwe natuur de samenwerking te zoeken met andere partners in de samenleving. Tot dan was de focus van de organisatie sterk naar binnen gericht op het beheer van de eigen natuurgebieden. Het verbinden van natuur-

ontwikkeling met andere ruimtelijke functies was onderdeel van de nieuwe strategie. Deze nieuwe benadering leidde tot de ontwikkeling van het Rivierklimaatpark. Daarin wordt gewerkt aan de klimaatbestendigheid van de bovenloop van de IJssel tussen Arnhem en Doesburg. Dit werd een gebiedsontwikkeling waarvoor Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer in 2013 samen met de gemeenten Westervoort, Zevenaar, Rheden en Arnhem, provincie Gelderland een ontwikkelingsvisie voor de langere termijn hebben opgesteld. Dat gebeurde met inbreng van bedrijven, burgers en belangenorganisaties uit de vier gemeenten. Het streven is om in de integrale ontwikkeling te werken aan rivierkundige maatregelen, woningbouw, bedrijfsuitbreidingen en natuurontwikkeling.

Parallel aan het opstellen van de gebiedsvisie voor het Rivierklimaatpark, ontwikkelden de provincies Overijssel en Gelderland, de waterschappen Groot Salland, Rijn en IJssel en Vallei en Veluwe, Rijkswaterstaat, gemeenten, het Deltaprogramma Rivieren en andere partners een voorkeursstrategie om de hoogwaterveiligheid van de IJssel op lange termijn te borgen. Voor de periode tot 2100 bestond deze strategie uit het op orde brengen en houden van de dijken en het creëren van ruimte om te anticiperen op veranderingen in het klimaat c.q. hogere rivierafvoeren. De gebiedsvisie voor het Rivierklimaatpark IJsselpoort is in 2015 in deze voorkeursstrategie meegenomen (Dooren & Koenraadt 2015).

De ontwikkeling 'IJsseluiterwaarden Westervoort' vormt een gebiedsgerichte uitwerking van het Rivierklimaatpark op lokaal niveau. Het betreft de omvorming van circa 75 hectare uiterwaardgebied bij Westervoort. Natuurmonumenten nam in 2014 samen met



Staatsbosbeheer het initiatief om samen met de gemeente Westervoort en de bedrijven Emptepol Handelmaatschappij BV, Putman Exploitatie BV / Putman Recycling BV, Struyk Verwo Infra BV een uitvoeringsplan te maken. De gemeente Westervoort werkte op dat moment al aan een Masterplan Westervoort Noord. Dit richtte zich op de binnendijkse ontwikkeling van de gemeente en had daarmee een andere scope. Het vormde wel een uitgangspunt voor het uitvoeringsplan.

Daaraan lagen de volgende doelen ten grondslag (Van Kempen & Litjens 2015):

- Waterstandsverlaging in tijden van hoogwater
- Ontwikkelruimte bieden voor de bedrijven
- Ecologische doelen voor aquatische riviernatuur
- Werkgelegenheid
- Recreatie/toegankelijkheid van de uitwaard vanuit Westervoort

Het uitvoeringsplan verenigt deze doelen. Het werkt uit hoe in combinatie met een te graven nevengeul voor de IJssel, ontwikkelruimte voor de drie deelnemende bedrijven kan worden gerealiseerd en tevens ruim 10 hectare nieuwe natuur. Deze vormt tevens recreatief uitloopgebied voor de gemeente Westervoort en het aan de overzijde van de IJssel gelegen Arnhem. De realisatie van het plan is afhankelijk van financiering door rijk en provincie. Deze zullen gelden beschikbaar

moeten stellen in het kader van het verbeteren van de hoogwaterveiligheid, het Kaderrichtlijn Water Programma en ruimtelijke kwaliteit. De provincie Gelderland heeft daartoe al een reservering van 40 miljoen euro gemaakt (Provincie_Gelderland 2015). Tot het beschikbaar stellen van rijks gelden wordt besloten na een MIRT verkenning.

Om die reden is het plan in 2015 door de samenwerkingspartners aangeboden aan gedeputeerde Van Dijk van de provincie Gelderland. In diezelfde tijd nam de provincie Gelderland de regie op de ontwikkeling van het gehele

Rivierklimaatpark. Dat gebeurt op verzoek van de samenwerkingspartners in het gebied. De provincie wordt namelijk gezien als de aangewezen instantie om het complexe proces van MIRT-onderzoek en MIRT-verkenning te begeleiden. Daarna kan besloten worden of het project in aanmerking komt voor financiering door het rijk. De MIRT verkenning Rivierklimaatpark IJsselpoort startte in 2016 en is nog niet afgerond.

Omdat de IJsseluiterswaard Westervoort onderdeel is geworden van de MIRT verkenning Rivierklimaatpark IJsselpoort is de voortgang nu afhankelijk van besluitvorming op provinciaal en rijksniveau.

Door de verwevenheid met de bredere samenwerking in Rivierklimaatpark IJsselpoort waarin ook Rijkswaterstaat en het departement van Infrastructuur en Waterstaat een belangrijke rol spelen, is IJsseluiterswaard Westervoort een complexe casus om te onderzoeken. De focus is hier op de lokale samenwerking. In de analyse wordt dus alleen gekeken naar de samenwerking aan de IJsseluiterswaard Westervoort en wordt de dynamiek van de bredere gebiedsontwikkeling Rivierklimaatpark grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Partners en stakeholders in de samenwerking

Partij	Rol
Natuurmonumenten	Grondeigenaar, initiatiefnemer
Staatsbosbeheer	Terreinbeheerder, initiatiefnemer
Gemeente Westervoort	Belanghebbende t.a.v. gemeentelijk uitloopgebied
Emptepol Handelmaatschappij BV,	Grondeigenaar, belanghebbende bij ontwikkel-mogelijkheden
Putman Exploitatie BV / Putman Recycling BV,	Grondeigenaar, belanghebbende bij ontwikkel-mogelijkheden
Struyk Verwo Infra BV	Grondeigenaar, belanghebbende bij ontwikkel-mogelijkheden
Waterschap Rijn & IJssel	Dijkbeheerder
2 agrariërs	Grondeigenaar

Startcondities

Via grondruilingen heeft Natuurmonumenten 10 hectare grond in het gebied in eigendom. Door samenwerking met drie bedrijven en de gemeente Westervoort wordt gestreefd een buitendijks natuurgebied te ontwikkelen dat ligt ingeklemd tussen Arnhem en Westervoort.

De samenwerking kenmerkte zich bij de start door een groot initieel wantrouwen tussen partijen. Natuurmonumenten had een negatief imago bij de bedrijven en gemeente. Als natuurterreinbeheerder was er een beeld van de organisatie die in de regel tegen elke nieuwe ruimtelijk economische ontwikkeling was. Het feit dat natuurmonumenten zich meldde met het voorstel om gezamenlijk de ontwikkeling van de uiterwaard te ontwikkelen werd dan ook met verrassing ontvangen. Het initiële wantrouwen vergemakkelijkte hierbij juist de start van het gesprek. Een aspect dat de samenwerking vergemakkelijkte was dat er qua natuurwaarde niets te verliezen was voor Natuurmonumenten. Die was er op dat moment namelijk niet. Er kon daarom zonder voorbehouden met de partners worden gezocht naar optimale invulling van de verschillende belangen. Ook tussen de bedrijven onderling waren grote tegenstellingen. Hoewel ze in hetzelfde gebied zaten was er vrijwel geen onderling contact. De wethouder speelde een rol bij het betrekken van de partijen. Hij maakte de gewenste publieke doelen voor het gebied duidelijk en benadrukte de onvermijdelijkheid van rivierkundige ingrepen als kan voor het gebied. Doordat de gemeente kort daarvoor was begonnen met het Masterplan Westervoort Noord was er vertrouwen in de betrokkenheid van de gemeente en het open proces dat de gemeente voorstond.

Er was ook sprake van gelijkwaardigheid in termen van macht en middelen. Zowel natuurmonumenten als de bedrijven bezaten grondposities in het gebied. Alleen door een samenwerking konden die worden ingezet voor de eigen doelen.

De startcondities typeren zich ook door het bewustzijn dat men elkaar nodig heeft als men iets wil bereiken. Door de strikte toepassing

van de Beleidslijn grote rivieren door Rijkswaterstaat is alleen ontwikkeling in de uiterwaard mogelijk als er ook rivierkundige compensatie wordt gecreëerd. De partijen werken samen vanuit het inzicht dat ze elkaar hier voor nodig hebben.

Institutioneel ontwerp

Er is geen formele besluitvormingsstructuur voor de samenwerking IJsseluiteraard Westervoort. De inhoud is leidend. Deze is uitgewerkt in het gezamenlijke uitvoeringsplan. Daar ligt geen geformaliseerde samenwerking in de vorm van bijvoorbeeld een overeenkomst aan ten grondslag. Er was ook geen rol voor de gemeenteraad in het eerste stadium van de samenwerking omdat er nog geen ruimtelijke procedure aan de orde was. Wel heeft men er belang in gesteld dat er een uitgesproken commitment van de gemeente aan de samenwerking was. Dit gebeurde door een bijdrage van €10.000,- aan de kosten van de planontwikkeling.

Zowel vanuit de initiatiefnemers als vanuit de gemeente is gestreefd naar een inclusief proces waarin alle stakeholders werden betrokken. Met de initiatiefnemer heeft de wethouder zich daar voor ingespannen. Het institutioneel ontwerp kenmerkt zich verder door impliciet afgesproken omgangsvormen op een zeer praktisch niveau. Zo wordt rekening gehouden met het principe van één van de betrokkenen die niet op (groeps)foto's wil. Ook is de wens van één van de betrokkenen om niet bij de anderen te vergaderen geëerbiedigd.

Leiderschap

Respondenten geven aan dat er niet één leider in het proces is aan te wijzen. De samenwerking is het resultaat van de inzet van een aantal personen die op verschillende momenten het voortouw nemen. Een respondent gebruikt als metafoor het ploegenspel in wielrennen; er was steeds sprake van een andere kopman. Hierbij valt wel op dat een medewerker van Natuurmonumenten en de wethouder de spil in de samenwerking vormden. Door hun

inspanning werden de bedrijven aan de ontwikkeling verbonden. Deze wordt daardoor een ontwikkelperspectief geboden dat ze zelf niet hadden kunnen bereiken. Er is dus sprake van 'empowerment' door natuurmonumenten en de wethouder van de aanwezige bedrijven.

Het collaboratieve proces

Face-to-face contacten

Vanaf het begin kenmerkt de samenwerking zich door veel face-to-face contacten. Dit wordt door de respondenten als randvoorwaardelijk gezien om tot een gedeelde aanpak te komen.

Bouwen aan vertrouwen

De menselijke relaties tussen de betrokkenen zorgen er voor dat "alles gezegd kan worden". Deze onderlinge openheid en directheid draagt bij aan het onderlinge vertrouwen. Voor het behoud van de relatie wordt aangegeven dat het belangrijk is dat men binnen een dag reageert als er vragen zijn gesteld. Een andere respondent is hier ook uitgesproken over: "het gaat allemaal over mensen. Als je je kwetsbaar opstelt zijn anderen daar ook toe bereid."

Betrokkenheid bij het proces

Het besef dat ontwikkeling alleen mogelijk is als men tot een gezamenlijk plan komt, zorgt ervoor dat alle partijen het samenwerkingsproces ondersteunen.

Deze onderlinge afhankelijkheid wordt door alle betrokken sterk ervaren. Er is een gedeeld bewustzijn van de complexiteit van de overheidsprocessen bij ruimtelijke ontwikkeling in het buitendijkse gebied. Men heeft ervaringskennis op het gebied van besluitvorming in deze processen en snapt dat de gekozen samenwerking noodzakelijk is om de eigen doelen te bereiken.

De rol van de bestuurder is van grote betekenis voor het verbinden van partijen aan de samenwerking. Doordat de wethouder zich verbindt aan het proces gericht op de brede

ruimtelijke opgave is er bij betrokkenen het geloof dat de inzet die ze op de samenwerking plegen de moeite waard is. Als belangrijk hierbij wordt genoemd dat vanuit de overheid geen eigen eisen ten aanzien van de planuitwerking op tafel worden gelegd. Dit wordt gezien als ondermijnend voor de geloofwaardigheid gezien. Of, zoals één van de respondenten verwoordt: “als de overheid zelf direct eisen op tafel legt worden die als in beton gegoten ervaren.”

Gedeeld begrip

Er is een verbondenheid van de betrokkenen bij de plek waar aan wordt gewerkt. De bedrijven zijn er al lang gevestigd. De directeurs hebben er een verbinding mee. Ook bij de vertegenwoordigers van de gemeente, natuurmonumenten en staatbosbeheer is er een verbinding met de plek die voedend is voor de samenwerking. De rivierkundige (klimaat)opgave en de mogelijkheid om de kwaliteit van het gebied vanuit ieders perspectief verbindt de partijen en draagt bij aan de kwaliteit van de samenwerking.

Tussentijdse resultaten

Zicht op resultaat wordt als essentieel beschouwd om de samenwerking in stand te houden. Er is steeds toegewerkt naar concrete

resultaten op basis van een gezamenlijke planning. Het belangrijkste deelresultaat tot dusver is het Uitvoeringsplan IJsseluiteerwaard Westervoort en het aanbieden daarvan aan de gedeputeerde.

Daarnaast wordt de gezamenlijke fact finding als verbindend resultaat genoemd. Een andere procesresultaat is een bezoek aan de minister geweest waarbij het plan is toegelicht.

Outcome

De kwaliteit van de resultaten van de samenwerking en de waardering ervan door de partners laat zich nog niet beoordelen. De realisatie ervan is afhankelijk geworden van de besluitvorming MIRT verkenning Rivierklimaatpark IJsselpoort. Er kan daarom alleen worden vastgesteld dat het resultaat van de samenwerking in potentie erg groot voor alle betrokken partners. De potentie voor de ontwikkeling van nieuwe stadsrandnatuur is in het bijzonder erg groot. Er kan grote ecologische waarde in combinatie met een stedelijk uitloopgebied worden gerealiseerd.

7.2 Conclusie

De casus IJsseluiteerwaard Westervoort is een voorbeeld van samenwerking aan de ontwikkeling van stadsrandnatuur als onderdeel van een bredere

gebiedsontwikkeling waarin publieke en particuliere functies verenigd worden. Kenmerkend voor de samenwerking is de intensieve samenwerking tussen Natuurmonumenten en de wethouder in het betrekken en verbinden van andere stakeholders. Startpunt voor de samenwerking zijn de ambities die overheden hebben geformuleerd ten aanzien van te realiseren publieke waarde. De uitwerking daarvan gebeurt in een ontwerptraject waarin de gemeente faciliterend optreedt in het proces van samenwerking



8 Vergelijkende case analyse

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzochte cases met elkaar vergeleken. De bevindingen worden geconfronteerd met de inzichten uit de literatuur. Daarbij wordt aan de hand van het conceptueel model gekeken naar de rol van de overheid bij het tot stand brengen en in stand houden van de samenwerking aan de ontwikkeling van stadsrandnatuur.

8.2 Startcondities voor samenwerking aan van stadsrandnatuur

Startcondities			
	De Bonnenpolder	Solarpark De Kwekerij	IJsseluiteraard Westervoort
Afhankelijkheid	Groot door uitgangspunt particulier initiatief in gebiedsvisie	Groot door uniek karakter/gemeentelijk uitgangspunt van functiecombinatie	Groot door rivierkundige eisen aan ontwikkeling
Verleden in samenwerking	Beperkt; NBN is nieuwe speler	Geen	Negatief, door beeldvorming over natuurorganisaties
Verdeling van macht	Achterstand voor stakeholders in het gebied	Aanwonenden bij aanvang niet georganiseerd	Ongelijkwaardig

Afhankelijkheid: overheden bepalen de hoekpunten van het speelveld

In twee cases wordt door de overheden eigenlijk al gewerkt in de geest van de omgevingswet en in lijn met het streven in het natuurbeleid om de samenleving te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe natuur. Dit gebeurt niet door een passief afwachten maar door het actief doen van een uitnodiging aan potentiële samenwerkingspartners. Aan die uitnodiging gaat in de cases Bonnenpolder en Solarpark een duidelijke definitie van de gewenste publieke

waarde vooraf. In het geval van de Bonnenpolder wordt het behoud van het open polderlandschap in combinatie met biologische landbouw, recreatie en natuur als uitgangspunt geformuleerd. Functies die mogelijk meer winst voor initiatiefnemers kunnen genereren worden uitgesloten. Eenzelfde beweging is zichtbaar bij het Solarpark. Door het uitgangspunt van een multifunctioneel energielandschap dat energieopwekking combineert met natuur en recreatie worden de inhoudelijke hoekpunten van het speelveld voor ruimtelijke ontwikkeling

vastgelegd. In beide cases heeft dit een werking op het ontstaan van samenwerkingsrelaties. In de Bonnenpolder zorgen de uitgangspunten ervoor dat grondeigenaren niet langer speculeren op hoge grondopbrengsten. Daardoor kan Natuurbegraven Nederland een koopoptie nemen en samen met het ZuidHollandsch landschap de handschoen op nemen om tot een passend ontwerp te komen. In het Solarpark haken ontwikkelaars van zonneparken af op het uitgangspunt van openbare toegankelijkheid. Een doel dat de initiatiefnemers met hun idee voor het energielandschap van de toekomst juist omarmen. Met het formuleren van de uitgangspunten voor de ontwikkeling creëren de overheden ook hun eigen afhankelijkheid van die ene initiatiefnemer die zich wil verbinden aan de gedefinieerde publieke waarde. Bij de IJsseluiterswaard Westervoort ligt het anders. Hier is wel sprake van een door de overheid geformuleerd inhoudelijk uitgangspunt. In dit geval de door het Rijk gewenste waterstandsaling ten behoeve van hoogwaterveiligheid. Samenwerkingspartners acteren hierop met een voorstel om meerdere publieke doelen te verenigen. De complexiteit van de besluitvorming op rijksniveau is hier echter te groot voor de lokale spelers. De regie wordt daarom neergelegd bij de provincie. Hierdoor ontstaat een geheel nieuwe dynamiek waarbij de samenwerkende partijen moeten wachten op de MIRT-verkenning Rivierklimaatpark IJsselpoort.

Historie van samenwerking en culturele uitgangssituatie

Tussen de gebieden waar de casussen Bonnenpolder en Solarpark is er sprake van een opvallend cultuurverschil. Het Solarpark werd ontwikkeld in de Achterhoek waarin nabuurschap en samenwerking sterk verankerd zijn in de cultuur. Deze kenmerkt zich door een grondhouding waarbij men op basis van kennismaking bepaalt of men iets met elkaar heeft. Voorafgaand aan de samenwerking beoordeelt men of men het ziet zitten met

elkaar. Eén van de respondenten hierover: "bij ons is het gebruikelijk om bij elkaar te gaan zitten en te kijken of we een idee hebben en of we daar samen aan willen werken. Daarbij wordt niet direct te gekeken wie er beter van wordt. Dat komt later." Deze houding is zichtbaar in het ontstaan van de ontwikkeling. Zowel van de zijde van de overheid als bij de initiatiefnemers heeft men de afweging gemaakt of men het avontuur met elkaar aan wilde. In de Bonnenpolder was er daarentegen sprake van een historisch gegroeide tegenstelling tussen Hoek van Holland en Rotterdam. Er is een gewortelde weerstand tegen "alles wat uit de grote stad komt". De voorgeschiedenis van het proces dat begin jaren 2000 als lokaal initiatief in Hoek van Holland begon en na verloop van jaren uiteindelijk werd overgenomen door de gemeente Rotterdam is daarom van invloed op samenwerking in het gebied. Dit is overigens niet persé een belemmering voor samenwerking. Een verleden van slechte ervaringen met elkaar kan juist het bewustzijn van het belang van nieuwe samenwerking versterken (Ansell & Gash 2007). Dit is zowel in de Bonnenpolder als bij de IJsseluiterswaard Westervoort het geval. In de Bonnenpolder is men zich bewust van de culturele tegenstelling en van het effect van de mislukte gebiedsontwikkeling. Om die reden is de samenwerking met het ZuidHollandsch Landschap aangegaan. Als lokale speler met een goede reputatie is dat als een onmisbare partner in de samenwerking. In de casus Westervoort lijken cultuurfactoren niet te spelen. Wel is hier sprake van een vooringenomenheid van partners jegens de natuurbeheerorganisaties. Daar heeft men de ervaring mee dat die tegen elke vorm van ruimtelijk economische ontwikkeling zijn. Nu stellen ze juist voor om een gezamenlijke ontwikkeling te starten. De voorgeschiedenis draagt hierdoor juist bij aan een goede samenwerking.

Deze culturele verschillen tussen de gebieden vormen een basis voor de informele instituties. Dit is een variabele die niet als zodanig in de literatuur wordt benoemd

8.3 Institutioneel ontwerp voor samenwerking aan van stadsrandnatuur

Institutioneel ontwerp			
	De Bonnenpolder	Solarpark De Kwekerij	IJsseluitewaard Westervoort
Toegankelijkheid van het proces, inclusiviteit	Volledig	Volledig	Volledig
Procestransparantie	Volledig	Volledig	Volledig
Exclusiviteit van het platform	Niet actief op gestuurd, feitelijk wel het geval	Niet actief op gestuurd, feitelijk wel het geval	Ja

Procesinclusiviteit, transparantie en organiseren van tegengeluid

In alle cases is het streven naar betrokkenheid van alle stakeholders in de ontwikkeling een door initiatiefnemers en overheden gedeelde institutie. De betrokken overheden formuleren de randvoorwaarde dat elke stakeholder een inbreng moet krijgen in de ontwerpprocessen. Met deze eis worden bewoners, aanwonenden en ondernemers eigenlijk impliciet onderdeel van de samenwerking door overheid en initiatiefnemers. De procesinclusiviteit is een vanzelfsprekendheid voor de planologische procedures die de gemeenten in twee cases zelf organiseren om stakeholders via de formele inspraakprocedures de gelegenheid geven te reageren. In de cases wordt de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers gelegd om de omgeving te betrekken bij het ontwerpproces. Daarmee krijgen deze de rol om draagvlak te organiseren.

Een waarde die in de eerste twee cases expliciet door de overheden en initiatiefnemers wordt gedeeld, is dat er in het proces ruimte moet worden gegeven aan tegenstanders van het plan. Door deze te incorporeren in het proces wordt de kwaliteit van de planvorming groter en de legitimiteit van resultaten versterkt. Dit is in lijn met inzichten uit de collaborative governance literatuur waarin de positie van stakeholders wordt benoemd als factor die de legitimiteit van de samenwerking bepaald (Driessen et al. 2012). Bij Solarpark leidde dit uiteindelijk tot een actieve betrokkenheid van

omwonenden die zich mede eigenaar van het park zijn gaan voelen. In de Bonnenpolder is een belangrijke rol weggelegd voor de Gebiedscommissie Hoek van Holland. De inbreng daarvan resulteert in detaillering van de eisen aan inpassing van natuurbegraven. In Westervoort speelt er geen tegenstand tegen de plannen vanuit de omgeving.

Ook procestransparantie is een gedeelde waarde door overheden en initiatiefnemers. Er is consensus tussen de betrokkenen vanuit de overheden en de initiatiefnemers dat alleen een proces waarin afwegingen worden gedeeld met alle stakeholders kan leiden tot effectieve besluitvorming. Ook op dit punt wordt in de cases voldaan aan een randvoorwaarde voor samenwerking zoals in de literatuur benoemd. In paragraaf 5 wordt beschreven wat dit betekent voor het collaboratieve proces.

Geformaliseerde versus organische samenwerking

Een verschil tussen de cases is de mate waarin de samenwerking is geformaliseerd. Het instrument van intentieovereenkomst wordt veelvuldig toegepast in gebiedsontwikkelingsprocessen. Dit is alleen gebeurd in de casus Solarpark. Bij de Bonnenpolder wordt er door de gemeente nadrukkelijk niet voor gekozen om de samenwerking met Natuurbegraven Nederland en het Zuid Hollandsch Landschap te bekrachtigen in een intentieovereenkomst. Hier ligt de visie aan ten grondslag dat de gemeente

haar betrouwbaarheid voor andere stakeholders verliest op het moment dat ze zich in een vroeg stadium verbindt aan één specifiek initiatief. Hiermee zou de legitimiteit van de gehele ontwikkeling ondergraven worden. In plaats daarvan brengt de gemeente een scheiding aan tussen de bestemmingsplanprocedure en het ontwerpproces dat door de initiatiefnemers wordt georganiseerd. In de bestemmingsplanprocedure wordt elk initiatief dat binnen de kaders past in het ontwerp ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Dat gaat zowel over het grote initiatief natuurbegraven als over kleine initiatieven zoals horecavoorzieningen en functieverandering van agrarische bebouwing. Door het aanbrengen van deze scheiding houdt de gemeente vast aan een onafhankelijke positie ten opzichte van elke ontwikkeling waarover de gemeenteraad het laatste woord heeft. Op deze manier wordt de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid voor elke stakeholder in het gebied in het gebied bewaakt. In de casus Westervoort is evenmin sprake van een geformaliseerde samenwerking. De gemeente heeft zich daar wel verbonden aan het ontwerpproces door er aan mee te betalen.

8.4 Leiderschap in de samenwerking aan stadsrandnatuur

Een stelling in de literatuur is dat leiderschap een essentiële factor is in collaborative governance (Emerson et al. 2011). Hiermee wordt bedoeld dat er een aanwijsbare persoon is die in een positie is om de middelen en de steun voor de samenwerking te regelen. Het kan een lid zijn van één van de deelnemende organisaties. Bepalend voor het leiderschap is dat er een commitment is tot gezamenlijke oplossing van problemen te komen en een bereidheid om niet te streven naar één oplossing. De leider dient onpartijdig te zijn met

betrekking tot de inbreng van verschillende deelnemers. In de cases valt op dat de ontwikkelingen worden gedragen door meerdere personen bij zowel de overheden als de initiatiefnemers. Door de respondenten wordt aan diverse personen een leiderschapsrol toegedicht. Veelal worden daarbij de bestuurders genoemd. Deze hadden echter veelal een enthousiasmerende en legitimerende rol in het collaboratieve proces. Dit wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

In de casus Solarpark is niet echt een centraal leidende persoon herkenbaar die vanuit een onafhankelijke positie stuurt op het verbinden van alle samenwerkende partijen. Wel is er vanuit de overheid een belangrijke rol weggelegd voor de duurzaamheidscoördinator van Bronckhorst. Hij zorgt voor de continuïteit in de betrokkenheid van de gemeente en bewaakt de toegankelijkheid en transparantie van het proces. De leiding op het verbinden van de omwonenden bij het initiatief ligt juist bij de initiatiefnemers. In de casus Bonnenpolder is in het handelen van de gemeentelijk projectmanager een vorm van leiderschap herkenbaar die overeenkomt met de beschrijvingen in de literatuur. De projectmanager stelt de gebiedsontwikkeling van het gehele gebied binnen de vastgestelde uitgangspunten steeds voorop. Hij bewaakt een gelijkwaardige betrokkenheid van elke initiatiefnemer en belanghebbende. Ondanks het gemeentelijk belang bij natuurontwikkeling door particulier initiatief kiest hij een onpartijdige positie. Vanuit die positie stimuleert en faciliteert hij Natuurbegraven Nederland en Zuid Hollandsch landschap om zelf in dialoog met de omgeving tot een gedragen ontwerp te komen. De leiding op het ontwerpproces zelf ligt net als bij het Solarpark bij de initiatiefnemers. In de casus Westervoort werken Natuurmonumenten en de wethouder er samen aan om alle stakeholders een plaats in de samenwerking te geven.

Leiderschap			
	De Bonnenpolder	Solarpark De Kwekerij	IJsseluiterswaard Westervoort
Bewaken van integriteit	Ja, door PM gemeente	Ja, door Beleidsmedewerker Gemeente	Niet specifiek
Onafhankelijk voorzitterschap	Nee	Nee	Nee
Empowerment	Ja, ambtelijk door gemeente	Door initiatiefnemers	Ja, door wethouder

8.5 Collaboratieve processen in de samenwerking aan stadsrandnatuur

Het collaboratieve proces			
	De Bonnenpolder	Solarpark De Kwekerij	IJsseluiterswaard Westervoort
Face-to-face contact	Ja	Ja	Ja
Bouwen aan vertrouwen	Rol bestuurder Rol Projectmanager	Rol ambtenaar	Rol bestuurder
Commitment aan het proces	Rol bestuurder	Rol burgemeester Ambtelijk	Rol bestuurder
Gedeeld beeld van het resultaat	Andere scope bij initiatiefnemer	Ja	Ja
Zicht op deelresultaten	Ja, politieke besluitvorming	Ja, omgevingsvergunning	Ja

Persoonlijke contacten noodzakelijk en vanzelfsprekend

De literatuur is eenduidig over de noodzaak van persoonlijk, face-to-face, contact om een samenwerkingsproces te kunnen laten werken. Dit inzicht wordt ook door de onderzochte casussen bevestigd. Bij het Solarpark is dit het meest in het oog springend. Alle betrokkenen benoemen het goede gevoel dat men van elkaar had bij de start van de samenwerking. Na de eerste ontmoetingen maakten betrokkenen op basis van het vertrouwen dat men daar in elkaar kreeg de keuze om "het avontuur met elkaar aan te gaan". Ook later in het samenwerkingsproces speelde face-to-face contact een belangrijke rol in het verbinden van nieuwe partners (omwonenden, financier en

subsidieverstrekker). Ook in de casus Westervoort was persoonlijk contact essentieel. In deze casus juist vanwege wantrouwen jegens Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer dat weggenomen moest worden. Bij de Bonnenpolder speelde face-to-face contact eveneens een belangrijke rol. Vanuit de initiatiefnemers wordt benadrukt dat zij het verhaal "zelf willen vertellen". Er is een duidelijke behoefte om de vertegenwoordigers van de gemeente te zien. Bestuurlijk is het belang van persoonlijk contact ingezien door Wethouder Wybenga die bij overname van het dossier met alle stakeholders in gesprek ging. Hiermee droeg hij bij aan de legitimiteit van het

proces. Een functie van persoonlijk contact is dat stereotype beelden die partijen van elkaar hebben, kunnen worden bijgesteld (*Bentrupp, 2001*). Deze werking is zichtbaar in de casus Bonnenpolder waar de historische weerstand tegen 'ideeën uit de stad', de lange voorgeschiedenis van mislukte gebiedsontwikkeling en de beelden van natuurbegraven leidden tot vooringenomen stellingen over het initiatief.

Bouwen aan vertrouwen door vasthouden aan uitgangspunten

In de casussen komt naar voren dat het versterken van vertrouwen gebeurt door consequent vast te houden aan de inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten die bij aanvang zijn afgesproken. Kenmerkend voor de casussen is dat met de formulering van de publieke waarden die de overheden nastreven, de ontwikkelmogelijkheden zijn ingeperkt. In de ontwerpprocessen kan de verleiding ontstaan om hiervan af te wijken en de ontwikkelmogelijkheden gaandeweg weer te verruimen. Juist bij overheden die worden geconfronteerd met nieuwe urgente ruimtelijke opgaven op gebied van bijvoorbeeld energietransitie kan dit zomaar optreden. Met een tussentijdse bijstelling kan de betrouwbaarheid van het samenwerkingsproces volledig in het geding komen. Partijen hebben hun betrokkenheid immers gebaseerd op een ontwikkelrichting die samen overeengekomen is. Ook zakelijke keuzen ten aanzien van grondtransacties zijn gebaseerd op de vastgestelde uitgangspunten. Door nieuwe keuzes ten aanzien van ruimtelijke functies kunnen grondwaardes veranderen waardoor grondeigenaren zich bedrogen kunnen voelen.

Ook procesmatig wordt in de cases gewerkt volgens duidelijke uitgangspunten in het institutioneel ontwerp. Deze eerbiediging is van net zoveel belang voor het bouwen aan vertrouwen in het gebiedsproces. In de casus Bonnenpolder is de centrale waarde hierin dat

wordt gewerkt op een co-creatieve wijze waarbij de overheid zich niet aan de voorkant verbindt met een bepaalde inhoudelijke oplossingsrichting. Voor initiatiefnemers zoals Natuurbegraven Nederland die met een voorstel komen om de beoogde publieke waarden te realiseren, is deze opstelling van de overheid lastig. Het leidt ook tot de verzuchting "als de markt dan met een plan komt, dan moet je er ook voor gaan staan." Voor de geloofwaardigheid van het gebiedsproces is deze opstelling echter heilzaam. Doordat de inbreng van elke stakeholder in dezelfde mate is geborgd wint het uiteindelijke besluit aan legitimiteit. Het organiseren van tegenkracht hoort hierbij. Het gaat dan om de inbreng van kritische opvattingen en duidelijkheid over wat daarmee wordt gedaan. In de casussen is zichtbaar dat het organiseren van de tegenkracht bijdraagt aan de kwaliteit van het ontwerp en aan de acceptatie ervan. Bij het Solarpark resulteert dit zelfs in gedeeld eigenaarschap van omwonenden.

Voor de overheid is hierbij een belangrijke rol weggelegd. Zij ziet er op toe dat en hoe consequent invulling wordt gegeven aan de gedeelde waarden van toegankelijkheid en transparantie. Bij de Bonnenpolder wordt hierop gestuurd door de projectmanager. Net als ten aanzien van de inhoud zijn er in de casus als "cruciaal" bestemde momenten in het proces waarop er een verleiding ontstaat om van de uitgangspunten af te wijken. Dit gebeurde op het moment waarop de Gebiedscommissie Hoek van Holland het college vraagt om toch te kiezen tot natuurontwikkeling door de gemeente zelf, zonder particuliere betrokkenheid. In het principebesluit wordt dit verzoek gewogen en blijft het college bij het uitgangspunt dat gezocht wordt naar ontwikkeling via particulier initiatief. Ook gebeurde het met het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland om vooruitlopend op het principebesluit van het college van B&W de Bonnenpolder op te nemen in het provinciaal natuurnetwerk. Daarbij sprak de provincie steun uit voor de combinatie met

natuurbegraven. In deze poging het eigen belang door te duwen werd politiek bedreven en het uitgangspunt van co-creatie ondergraven.

Betrokkenheid van partijen bij het proces, de bestuurder als verbinder

De mate waarin partijen zich committeren aan het proces van samenwerking wordt in de literatuur als één van de factoren genoemd die bepalend zijn voor het succes ervan. In twee van de onderzochte cases is er geen sprake van een formeel afgesproken samenwerking. Het betreft samenwerkingen die op organische wijze zijn ontstaan zonder dat ze door betrokkenen zodanig als 'samenwerking' worden getypeerd. Er is dan ook een diffuus beeld zichtbaar in de mate waarin betrokken partijen zich verbonden voelen met de samenwerking. In de cases zou gesproken kunnen worden van een 'inner-circle' van samenwerkingspartners die wordt gevormd door de gemeente en de initiatiefnemers. Daaromheen is er een 'outer-circle' van samenwerkingspartners die wordt gevormd door alle stakeholders die in het gebiedsproces worden betrokken. Bij het Solarpark betreft dat de provincie, de financier en omwonenden. In de Bonnenpolder wordt de outer-circle gevormd door andere overheden, bewoners, omwonenden, bedrijven en de Gebiedscommissie Hoek van Holland. In Westervoort is de outer circle klein omdat feitelijk alle stakeholders in de samenwerking een gelijkwaardig belang en invloed hebben.

In de cases is in de inner-circle een sterke betrokkenheid bij het proces waarneembaar. Deze hangt samen met een gedeeld begrip van het doel waaraan men werkt. Bij het Solarpark wordt die door de betrokkenheid ook op eenzelfde manier door de deelnemers ervaren. Men is zich sterk bewust van de wederzijdse afhankelijkheid en ziet zichzelf als pioniers in de ontwikkeling van het energielandschap van de toekomst. Opvallend is de sterke persoonlijke drive en de verbondenheid bij het eindresultaat. Men herkende elkaar en werkte samen vanuit

een gedeeld idealisme. Dit kwam voort uit een gedeeld probleembesef (de energietransitie gaat het landschap hoe dan ook veranderen), een gedeeld beeld van de oplossing (multifunctioneel energiepark) en gedeelde waarden over samenwerking. Men heeft het over een "gezamenlijke zoektocht" waarin andere belanghebbenden worden betrokken via gezamenlijk georganiseerde ontwerp- en inspraakavonden. Vanuit het perspectief van de gemeente is de grote persoonlijke betrokkenheid van de gemeentelijk duurzaamheidscoördinator hierbij een belangrijke succesfactor geweest. Zijn inzet zorgde voor continuïteit in een organisatie die organisatorisch en bestuurlijk een aantal keer veranderde.

De casus Bonnenpolder laat een enigszins ander beeld zien. Er is een scheiding tussen de bestemmingsplanprocedure en het ontwerpproces. Daarin wordt ambtelijke een onafhankelijk faciliterende rol gekozen ten behoeve van elk initiatief dat bijdraagt aan de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Dit zorgt ervoor dat initiatiefnemers de betrokkenheid van de gemeente minder "voelen".

In deze spanning is de rol van de bestuurder van grote betekenis als verbinder van partijen. In alle onderzochte cases is er een bestuurder die zich verbindt met het samenwerkingsproces. Door hun commitment zorgen ze voor de legitimatie van de gekozen ambtelijke werkwijze en scheppen zij het vertrouwen van partners dat de samenwerking tot een resultaat gaat leiden.

Publieke waarde, gedeelde waarden

In de casussen is zichtbaar dat initiatiefnemers er belang in stellen om daadwerkelijk publieke waarde te realiseren. Er wordt niet gewerkt aan minimale scenario's of aan maximale opbrengsten. Men streeft naar het bereiken van een zo groot mogelijke natuurwaarde. De bereidheid om daarin te investeren wordt door respondenten in de cases als "groot" getypeerd. De initiatiefnemers verbinden zich dus met de

inhoud van het gemeentelijk beleid. Juist omdat de bereidheid om daar in te investeren groot is, is er een verwachting dat de gemeente zich expliciet met het initiatief verbindt.

In het geval van het Solarpark was er voor de initiatiefnemers op dit punt geen twijfel over de positie van de gemeente. (Over die van de provincie Gelderland overigens wel. Daar was in eerste instantie geen vermogen om buiten de vaststaande subsidiekaders te treden). Doordat in Rotterdam ambtelijk wordt gekozen voor een onafhankelijke opstelling is daar bij de initiatiefnemers in de Bonnenpolder wel enigszins sprake van. Zoals hierboven beschreven heeft de wethouder een rol in het wegnemen van die twijfel.

Zowel bij initiatiefnemers als bij overheden als succesfactor onderkend. Belang om mensen met de opgave te verbinden, zo dat ze eraan "willen" werken. Dit vraagt iets van de overheid als werkgever: grote eigen verantwoordelijkheid en bewegingsvrijheid.

Tussentijdse resultaten als voorwaarde voor samenwerking

Het behalen van tussentijdse resultaten wordt in de literatuur als één van de voorwaarden voor langdurige samenwerking gezien. Als er geen zicht is op tussentijdse resultaten, dan is samenwerking niet zinvol (Ansell & Gash 2007). De werking van tussentijdse resultaten is zichtbaar in de onderzochte casussen.

Deze nemen verschillende vormen aan:

- Momenten van formele besluitvorming
 - o Bestemmingsplanprocedure (principebesluit)
 - o Vergunningverlening (omgevingsvergunning)
 - o Subsidieverstrekking
- Formele bekrachtiging van de samenwerking
 - o Intentieovereenkomst, Samenwerkingsovereenkomst

- o Afwijken van vaste regels (vb. Legesverordening, begrotingssubsidie)
- Zichtbaar maken samenwerking:
 - o Toelichting op rolverdeling tijdens informatieavond
 - o Uitspreken van bestuurlijk steun voor het proces

In de onderzochte cases worden de momenten waarop draagvlak voor de ontwikkeling zichtbaar wordt genoemd als bepalend voor het vertrouwen in de samenwerking. In het Solarpark was het verlenen van de omgevingsvergunning van groot belang. Dit moment werd door initiatiefnemers vooral als doorslaggevend gezien omdat er geen enkel bezwaar vanuit de omgeving was gekomen. Bij de Bonnenpolder wordt het principebesluit voor natuurontwikkeling in de Bonnenpolder als belangrijk benoemd omdat het college zich hier voor het eerst uitspreekt als voorstander van het initiatief met natuurbegraven.

8.6 Outcome

Outcome			
	De Bonnenpolder	Solarpark De Kwekerij	IJsseluitervwaard Westervoort
Waardering voor het resultaat	Verschillend (Nog niet gerealiseerd)	Hoog	Hoog (nog niet gerealiseerd)

De analyse van de cases geeft nog geen inzicht in de mate waarin het finale resultaat van de samenwerking aan stadsrandnatuur tot tevredenheid van alle betrokkenen is. Dit komt doordat alleen in het geval van Solarpark De Kwekerij de ontwikkeling is afgerond. Dat is bij de Bonnenpolder en de IJsseluitervwaard Westervoort nog niet het geval. Voor Solar Kwekerij kan vastgesteld worden dat er bij alle betrokkenen veel waardering voor het eindresultaat is. Hoewel in de loop van het

proces concessies zijn gedaan aan het oorspronkelijke ideaalbeeld om tot een haalbaar ontwerp te komen wordt het resultaat gewaardeerd door initiatiefnemers, omwonenden en de vertegenwoordiger van de gemeente. Bij de andere cases zijn er ontwerpen die in potentie veel kwaliteit toevoegen. In Westervoort wordt dat door betrokkenen onderschreven. In het geval van de Bonnenpolder wordt nog gezocht naar een ontwerp dat ook voor tegenstanders van natuurbegraven aanvaardbaar is.

8.7 Casevergelijking vanuit een discursief perspectief

Hoewel het niet systematisch is onderzocht wordt hier kort stilgestaan bij de verhalen en vertogen die ten grondslag hebben gelegen aan de samenwerkingsrelaties in de drie cases. Voor alle drie de cases kan worden vastgesteld dat deze een basis hebben in het vertoog van functionele natuur dat, zoals eerder aangegeven, de laatste jaren sterk aan betekenis heeft gewonnen. In dat discours staat de levering van diensten door de natuur meer centraal. Ook biedt het ruimte voor ruimtelijke functiecombinaties die in het vroegere natuurdiscours lange tijd uitgesloten zijn geweest. Onderdeel van het recente discours is ook dat natuur samen met de samenleving ontwikkeld en beschermd moet worden. Het belang dat wordt toegekend aan maatschappelijk draagvlak heeft zijn doorwerking gehad in de beschouwde cases.

Op het lokale en regionale niveau van de onderzochte cases kende elke ontwikkeling in meer of mindere mate een inbedding in een eigen discours. Dit vormde in belangrijke mate een basis (startconditie) voor het ontstaan van de samenwerking en voor het in stand blijven ervan. In het geval van Solarpark De Kwekerij leek het vertoog het meest krachtig. Werken aan het 'energielandschap van de toekomst' was een verhaal waarmee zowel initiatiefnemers, overheden en lokale

belanghebbenden zich konden verbinden. Overheden verbonden zich ermee vanuit het wenkend perspectief en het pilotkarakter van de ontwikkeling. Deze was van belang vanuit de energietransitieopgave waarvoor men zich gesteld ziet. Initiatiefnemers en financier konden zich verbinden vanuit het ideologische karakter en het perspectief van een businessmodel dat de ontwikkeling van duurzame energieopwekking biedt. Voor omwonenden tenslotte, bood het verhaal weer andere mogelijkheden om zich te verbinden: inrichting van de directe leefomgeving, eigen energieopwekking, eigenaarschap.

In de Bonnenpolder is 'behoud van het kleinschalig open landschap' en 'lokaal initiatief' het leidende discours. Met het initiatief van een natuurbegraafplaats is het mogelijk de kleinschaligheid en het natuurlijk karakter van de polder te versterken. Daarmee past het als het ware binnen het discours dat al bestond voordat de initiatiefnemers ten tonele verschenen. Het schuurt echter wel. Het idee van 10.000 graven (weliswaar in 40 jaar) wordt door tegenstanders aangegrepen om het beeld van "dodenakker" neer te zetten waarbij juist grootschaligheid en monofunctionaliteit wordt benadrukt. Ook staat het initiatief op gespannen voet met het uitgangspunt van lokaal initiatief. Om die reden is de samenwerking met het Zuid Hollands Landschap als lokale partner gekozen.

De ontwikkeling van de IJsseluiterswaard Westervoort vindt zijn oorsprong in het streven van Natuurmonumenten om de samenleving meer te betrekken bij natuurbehoud en -ontwikkeling. In het zoeken van de samenwerking met lokale bedrijven en het koppelen van natuur met andere ruimtelijke functies is het een voorbeeld van de weg die met het nieuwe natuurbeleid is ingeslagen. In de casus is zichtbaar dat partijen met verschillende belangen zich via het discours van functionele natuur met elkaar kunnen verbinden.

9 Conclusies

9.1 Naar een handelingsperspectief in de ontwikkeling van stadsrandnatuur

In deze studie is via drie casestudieanalyses een antwoord gezocht op de vraag hoe invulling wordt gegeven aan de rol van de overheid bij ontwikkeling van stadsrandnatuur door initiatief van partijen in de samenleving. Hiermee is gezocht naar handelingsperspectief voor de overheid in het licht van het natuurbeleid dat een grotere rol en betrokkenheid van de samenleving zoekt bij de ontwikkeling van natuur. De bevindingen in hoofdstuk 7 zijn daartoe nog eens samengevat in tabel 9.1.

	De Bonnenpolder	Solarpark De Kwekerij	IJsseluitewaard Westervoort
Startcondities			
Afhankelijkheid	Groot door uitgangspunt particulier initiatief in gebiedsvisie	Groot door uniek karakter/gemeentelijk uitgangspunt van functiecombinatie	Groot door rivierkundige eisen aan ontwikkeling
Verleden in samenwerking	Beperkt; NBN is nieuwe speler	Geen	Negatief, door beeldvorming over natuurorganisaties
Verdeling van macht	Achterstand voor stakeholders in het gebied	Aanwonenden bij aanvang niet georganiseerd	Ongelijkwaardig
Institutioneel ontwerp			
Toegankelijkheid en het procesinclusiviteit	Volledig	Volledig	Volledig
Procestransparantie	Volledig	Volledig	Volledig
Exclusiviteit van het platform	Niet actief op gestuurd, feitelijk wel het geval	Niet actief op gestuurd, feitelijk wel het geval	Ja

Leiderschap			
Bewaken van integriteit	Ja, door PM gemeente	Ja, door Beleidsmedewerker Gemeente	Niet specifiek
Onafhankelijk voorzitterschap	Nee	Nee	Nee
Empowerment	Ja, ambtelijk door gemeente	Door initiatiefnemers	Ja, door wethouder
Het collaboratieve proces			
Face-to-face contact	Ja	Ja	Ja
Bouwen aan vertrouwen	Rol bestuurder Rol Projectmanager	Rol ambtenaar	Rol bestuurder
Commitment aan het proces	Rol bestuurder	Rol burgemeester Ambtelijk	Rol bestuurder
Gedeeld beeld van het resultaat	Andere scope bij initiatiefnemer	Ja	Ja
Zicht op deelresultaten	Ja, politieke besluitvorming	Ja, omgevingsvergunning	Ja
Outcome			
Waardering voor het resultaat	Verschillend (Nog niet gerealiseerd)	Hoog	Hoog (nog niet gerealiseerd)

Tabel 9.1: Samenvatting van de vergelijkende casusanalyse

De casestudies hebben inzichten opgeleverd die voor een deel in lijn zijn met hetgeen verwacht werd op basis van de literatuur. Vertrouwen, tijd en onderlinge afhankelijkheid zijn essentiële factoren die de kwaliteit van de samenwerking bepalen (Ansell & Gash 2007).

Omdat het een beperkt aantal cases betreft, mogen aan de bevindingen geen generaliseerbare conclusies worden verbonden. Wel geven de cases inzicht in de governance bij de ontwikkeling van stadsrandnatuur door maatschappelijk initiatief. Deze inzichten

vormen de onderbouwing voor de formulering van conclusies die kunnen dienen als hypotheses voor nader onderzoek.

Een eerste inzicht dat de cases opleveren is dat de overheid een voorwaarde scheppende functie heeft voor het laten ontstaan van maatschappelijk initiatief tot ontwikkeling van stadsrandnatuur. Er ligt hier een opgave voor overheden. Ten eerste vanwege het belang van natuur voor de stad. Ten tweede omdat de functie natuur niet vanzelf tot stand komt. Initiatiefnemers blijken in te stappen op de

ontwikkeling van deze publieke waarde nadat overheden daartoe de hoekpunten van het speelveld bepaalden. De definitie van beoogde publieke waarde op gebiedsniveau en de afbakening van alternatieven biedt aan maatschappelijk initiatief de duidelijkheid wat wel wat niet mogelijk is. Daarmee eindigt speculatie op hogere opbrengsten. Juist het uitsluiten van ontwikkelrichtingen, waar in potentie hogere opbrengsten verbonden zijn, draagt bij aan de mogelijkheid om eenduidige business cases te ontwikkelen. De gebiedsvisie die de gemeente Rotterdam voor de Bonnenpolder opstelde was hiervan een voorbeeld. Deze bevinding onderschrijft het belang van het kerninstrument 'gebiedsvisie' in de nieuwe omgevingswet. Over dit instrument zou gezegd kunnen worden dat het een wenkend perspectief voor privaat initiatief tot de ontwikkeling van stadsrandnatuur moet bevatten. Een vraag die hierbij opkomt, en niet in deze studie is beantwoord, is of er bij overheden voldoende zicht is op de markt om gebiedsvisies echt wenkend te laten zijn.

***Conclusie 1:** Om ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief tot stadsrandnatuurontwikkeling is het nodig dat overheden de hoekpunten van het speelveld voor ontwikkeling van publieke waarde definiëren in een wenkend perspectief.*

Een tweede inzicht is dat de ontwikkeling van stadsrandnatuur zich leent voor vormen van samenwerking tussen overheden en maatschappelijke partners die zich laten definiëren als collaborative governance. Ook als partijen niet spreken van 'samenwerking' ontstaan er samenwerkingsarrangementen waarop succesfactoren van toepassing zijn die gelden voor geformaliseerde vormen van samenwerking. In de onderzochte cases is dit bewustzijn van de zijde van de overheid impliciet of expliciet aanwezig geweest. Met de uitnodiging aan de samenleving om te komen met ideeën voor ontwikkeling is een substantiële inzet van de gemeenten gepaard gegaan. Er is actief geparticipeerd in de samenwerkingen die ontstonden. Concreet:

visie ontwikkeling, stabiel ambtelijk aanspreekpunt (dossiereigenaar), organiseren van bestuurlijk draagvlak en begeleiden van de (politieke) besluitvorming.

De cases laten zien dat ambtelijke betrokkenheid belangrijk is geweest. Persoonlijke betrokkenheid in de ambtelijke organisatie, geloof in de ontwikkeling en de wil om er aan te werken zorgden voor continuïteit en succes.

***Conclusie 2:** De uitnodiging aan de samenleving om stadsrandnatuur te ontwikkelen vraagt van overheden een commitment aan een samenwerkingsproces die tot uitdrukking komt in ambtelijke en bestuurlijke capaciteit.*

Een derde inzicht heeft betrekking op het institutioneel ontwerp van de samenwerking (het collaboratieve proces). De cases laten zien dat er bij initiatiefnemers een sterk besef aanwezig is van de noodzaak van een goed institutioneel ontwerp in termen van procesinclusiviteit en transparantie. Toch is de overheid een natuurlijke hoeder van deze waarden. De cases laten zien hoe een brede betrokkenheid van voor- én tegenstanders bijdraagt aan de kwaliteit en de legitimiteit van uitkomsten van de samenwerking. Hier kan op verschillende manieren op gestuurd worden (bijvoorbeeld randvoorwaarde stellend of adviserend) zonder dat de verantwoordelijkheid ervoor wordt overgenomen. Dit resulteert in draagvlak of acceptatie van de outcome en vereenvoudigt politieke besluitvorming.

***Conclusie 3:** In het collaboratieve proces treedt de overheid op als hoeder van de waarden procesinclusiviteit en transparantie.*

Een vierde inzicht dat uit de cases naar voren komt is het belang van bestuurlijk commitment voor een vruchtbaar collaboratief proces. Omdat de samenwerking veel investering in tijd, geld en energie van betrokkenen vraagt is het voor het in standhouden ervan belangrijk dat er geloof in een goed resultaat blijft. In de cases was de positie die bestuurders hierin kozen zeer

bepalend. Doordat dezen hun steun voor het proces uitspraken en aangaven dat de samenwerking de enige manier was om tot resultaat te komen, werd bij deelnemers het vertrouwen gewekt dat ze in een kansrijk proces betrokken waren.

Concreet betekent dit dat de bestuurder vanaf het begin van de samenwerking zichtbaar moet zijn als (een) drager van de samenwerking. Deze zichtbaarheid komt tot uitdrukking in persoonlijke contacten met alle stakeholders en de uitleg van de samenwerking in de bestuurlijke en politieke arena. Het belang van de rol van de bestuurder in de samenwerking maakt tevens dat het proces kwetsbaar wordt voor bestuurswisselingen. Zowel de cases Bonnenpolder en Solarpark De Kwekerij laten beiden zien hoe belangrijk ambtelijke continuïteit om dit te ondervangen.

***Conclusie 4:** Zichtbaar bestuurlijk draagvlak voor het samenwerkingsproces vormt een randvoorwaarde voor instandhouding ervan.*

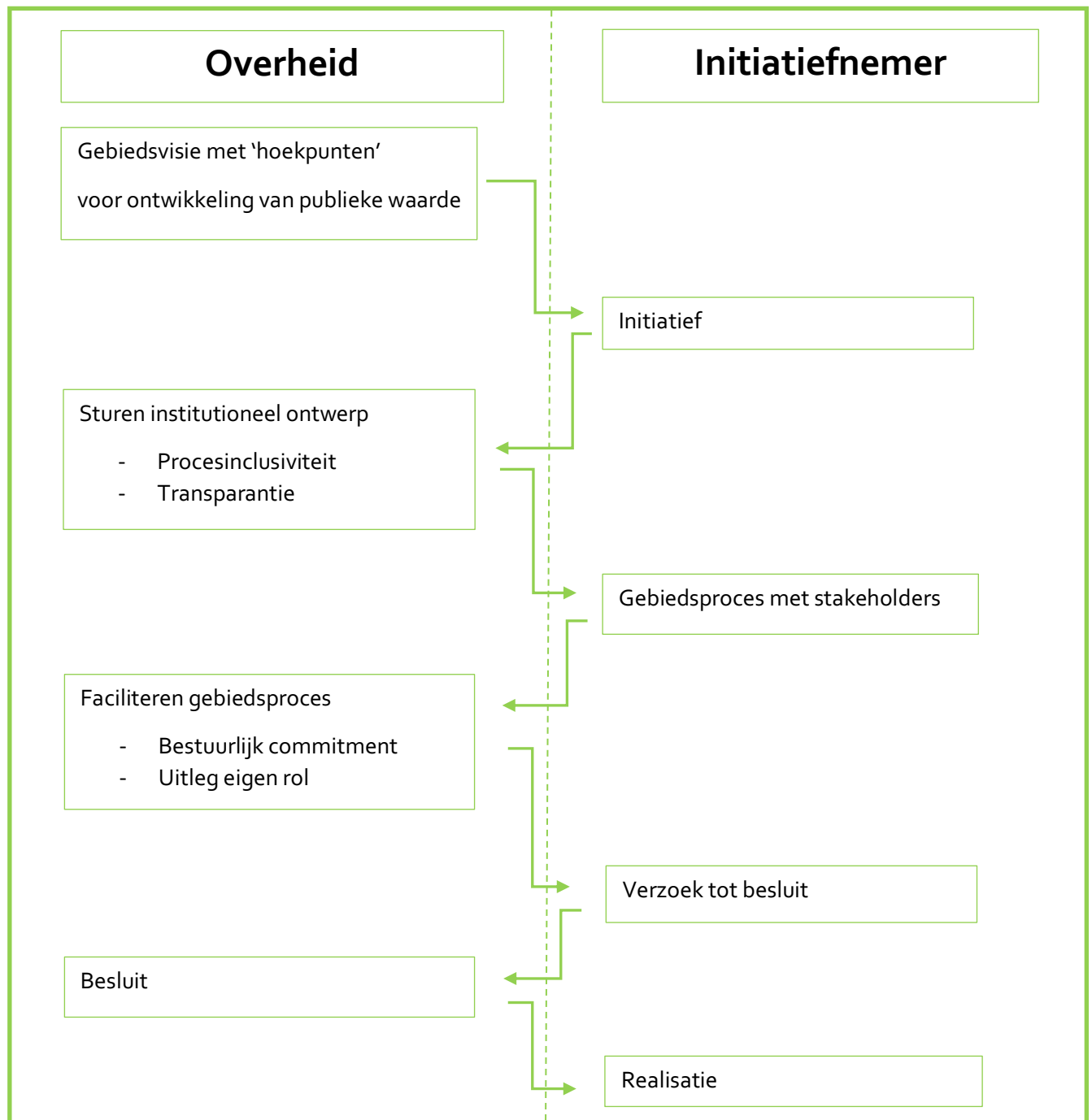
Een vijfde inzicht is dat overheden het initiatief tot ontwikkeling bij de initiatiefnemer moeten laten. Dit wordt weliswaar niet door elke casus in dezelfde mate bevestigd maar is wel essentieel. Overheden dienen het initiatief niet over te nemen of zich er inhoudelijk mee te verbinden. Vooral de casus Bonnenpolder laat een zuiver overheidshandelen op dit punt zien. Hoewel de combinatie met natuurbegraven natuurontwikkeling mogelijk maakt, en wellicht de enige mogelijkheid daartoe is, maakt de gemeente zich geen (mede)eigenaar van deze oplossingsrichting. Zij kiest voor de onafhankelijke positie waarin initiatiefnemer in de rol wordt gezet om zelf het draagvlak voor de ontwikkeling te organiseren. Vanuit die positie kan op een geloofwaardige manier worden gestuurd op procesinclusiviteit en transparantie. Hiermee worden verwijten van vooringenomenheid en wantrouwen jegens finale politieke besluiten voorkomen. In de andere twee cases is de betrokkenheid van de overheden bij de inhoud groter. Toch kan ook daar worden geconstateerd dat de rol om alle

stakeholders te betrekken bij de initiatiefnemers is gelaten. Ook daar is door de gemeenten gezocht naar een faciliterende rol in het samenwerkingsproces.

***Conclusie 5:** Overheden nemen het initiatief niet over maar laten het ontwerpproces en het zoeken van draagvlak bij de initiatiefnemer.*

De voorgaande bevindingen en conclusies zijn schematisch weergegeven in figuur 9.2. Hier is een scheiding te zien tussen de rol van de overheid en die van maatschappelijke initiatiefnemers. De rol van de overheid

kenmerkt zich door de dienstbaarheid aan het samenwerkingsproces. De initiatiefnemer genereert de inhoud binnen de initieel door de overheid geformuleerde randvoorwaarden en de samenwerking met stakeholders.



Figuur 9.2: Rolverdeling tussen overheid en initiatiefnemer in de ontwikkeling van stadsrandnatuur door maatschappelijk initiatief.

9.2 Discussie

In het denken over de omgevingswet kunnen makkelijk misvattingen ontstaan over de rol van de overheid in het perspectief van de netwerkende of responsieve overheid.

Eén misvatting is mijns inziens dat het organiserend vermogen in de samenleving inmiddels zo groot is geworden dat het maatschappelijk initiatief zich vanzelf zal aandienen. In dit beeld past de idee dat het aan de overheid is om klaar te staan en de initiatieven te steunen als het zover is. De realiteit lijkt echter anders. De beoogde inbreng vanuit de samenleving bij de verwezenlijking van natuurdoelen is, behoudens enkele opvallende uitzonderingen zoals in deze studie onderzocht, nog beperkt. Alleen het kleinschalig burgerinitiatief zoals buurttuinen en voedselbossen lijken inmiddels een grotere vlucht te nemen. Echter ook niet zonder steun van overheden. Risico van een simplistische opvatting over de responsieve overheid is dat deze vergeet om publieke waarde te definiëren en de ontwikkeling ervan als wenkend perspectief voor maatschappelijke partijen te schetsen. Vaststelling van de hiervoor beschreven hoekpunten voor ontwikkeling van publieke waarde is een noodzaak om maatschappelijke partners in beweging te brengen.

Een tweede misvatting is dat er bij overheden makkelijk een neiging kan ontstaan om initiatieven dermate innig te omarmen dat zij mede-eigenaar of zelfs trekker van initiatieven worden. Vanuit de idee dat een initiatief bijdraagt aan de eigen doelen identificeren overheden zich er dusdanig mee dat ze zich zelf gaan inspannen om het mogelijk te maken. Op dat moment verschijnen ambtenaren en bestuurders op de podia van inspraakavonden om het belang ervan uit te leggen. Mijn ervaring is dat de initiatiefnemer zich daarbij niet zelden behaaglijk op de achterste banken nestelt in afwachting van de door hem gevraagde besluiten. Dit met alle gevolgen voor de kwaliteit van en het draagvlak voor uiteindelijke besluiten. De overheid van wie door de

omgeving een redelijke afweging van belangen wordt gevraagd, wordt in die rol niet langer vertrouwd op het moment dat ze zich met één oplossing identificeert.

De casus Bonnenpolder geeft wat dit betreft aanleiding voor een gedachtenexperiment. Wat zou er zijn gebeurd als de gemeente Rotterdam vanaf het begin het initiatief van Natuurbegraven Nederland had geadopteerd als de ideale mogelijkheid om natuurontwikkeling mogelijk te maken? In dat geval hadden de bestuurders vanaf het begin het idee omarmd en verdedigd in de Raad. Ambtenaren hadden ten dienste van de ontwikkeling meegewerkt om te voorzien in de onderbouwende onderzoeken en eventuele noodzakelijke compensatie- en mitigatiemaatregelen. Vanuit het oogpunt van de initiatiefnemer wellicht een aantrekkelijk scenario. De vraag is echter of het tot resultaat had geleid. Hoe makkelijk en verleidelijk was het geweest om in deze dynamiek de tegengeluiden vanuit de Gebiedscommissie Hoek van Holland te negeren of te veronachtzamen. Niet alleen de kans op een beter resultaat door het meenemen van kritisch tegengeluid was voorbij gegaan. Ook de geloofwaardigheid van het overheidshandelen was ter discussie gekomen. Het frame van een overheid die ter beschikking staat van de hoogste bidder zou een voor de hand liggend verweer van de tegenstanders zijn geworden. Het resultaat: een ontwikkeling zonder draagvlak, of helemaal geen ontwikkeling.

Juist nu de "geest" van de omgevingswet rond waart liggen deze valkuilen op de loer. Niet zelden zie ik collega's zich eigenaar van ruimtelijk ontwikkelingen maken terwijl dat eigenaarschap thuis hoort bij de maatschappelijke partner. Termen als "vraaggestuurd", "doen wat gevraagd", "dienen", "plannen van anderen mogelijk maken" zoals Rotmans ze in zijn essay aanreikt (Rotmans 2018) pakken dan verkeerd uit. Er gaat veel ambtelijke energie verloren en de geloofwaardigheid van de overheid komt ter discussie.

Literatuurlijst

- A. van den Berg, S. de V., 2000. Het binnenstedelijke buitengevoel. *De levende natuur*, 6(101), pp.182–185.
- Ansell, C. & Gash, A., 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. , pp.543–571.
- Baron, D.P. & Lyon, T.P., 2012. Environmental Governance. *The Oxford Handbook of Business and the Natural Environment*, (1), pp.297–325.
- Berendse, F. et al., 2012. Onbeperkt houdbaar : advies voor een nieuw natuurbeleid in Nederland. *De Levende Natuur*, 114(3), pp.74–83.
- Buijs, A. et al., 2019. Urban Forestry & Urban Greening Mosaic governance for urban green infrastructure : Upscaling active citizenship from a local government perspective ☆. *Urban Forestry & Urban Greening*, (February 2018), pp.1–10. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.06.011>.
- Castells, M., 2010. *The Information Age: Economy, Society and Culture Volume 1: The Rise of the Network Society*. 2nd ed., Oxford: Blackwell.
- Dooren, J. Van & Koenraadt, R., 2015. *Beslisdocument MIRT2 - Verkenning Rivierklimaatpark IJsselpoort*.
- Driessen, P.P.J. et al., 2012. Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance - Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22(3), pp.143–160.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S., 2011. An Integrative Framework for Collaborative Governance. , (June 2009), pp.1–29.
- Fokkema, J. et al., 2007. Investeren in ruimtelijke kwaliteit. *NEPROM*.
- Forgaci, C. & Timmeren, A. Van, 2014. Urban Form and Fitness: Towards a Space-Morphological Approach To General Urban Resilience. *International Sustainable Development Research Conference*, pp.1–11.
- Gemeente_Rotterdam, 2013. Ambitiedocument Oranjabonnen Hoek van Holland, transformatie naar een gemengd agrarisch en recreatief gebied 2013-2020.
- Gemeente_Rotterdam, 2018a. *Collegebrief Natuurontwikkeling Bonnenpolder*.
- Gemeente_Rotterdam, 2018b. Voortgangsrapportage Oranjabonnen, (Collegebrief 18bb782).
- Glasbergen, Pieter: Driessen, P.P.J., 2005. Interactive planning of infrastructure: The changing role of Dutch project management. *Environment and Planning. Government and Policy*, (23), pp.263–77.
- Gómez-Baggethun, E. & Barton, D.N., 2013. Classifying and valuing ecosystem services for urban planning. *Ecological Economics*, 86, pp.235–245. Available at: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.08.019>.
- Hajer, M.A., 2000. Transnational networks as Transnational Policy Discourse. In A. & W. S. Faludi, ed. *The Revival of Strategic Planning*. Dordrecht: KNAW/M. Nijhoff.

- Hallmann, C.A. et al., 2017. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. *Plos One*.
- Huxham, C., 2003. Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5, pp.401–23.
- Kempen, van H. & Litjens, G., 2015. *Uitvoeringsplan IJsseluiterswaard Westervoort, Staatsbosbeheer, Gemeente Westervoort, Natuurmonumenten, Rivierklimaatpark IJsselpoort*.
- Kistenkas, F.H., Nieuwenhuizen, W. & Kamphorst, D.A., 2018. Natuur en landschap in de Omgevingswet. *Wageningen University&Research, WOt-techni*.
- De Lijster, E., 2011. Strijd om natuurbesluit, op zoek naar nieuwe verhalen, symbolen en coalities. *Tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 28(4), pp.173–180.
- Murdock, B. & Wiessner, Carol; Sexton, K., 2005. Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: Analysis of 10 Project XL case studies. *Science, Technology & Human Values*, 30, pp.223–250.
- Overbeek, M.M.M., Bogaardt, M.-J. & Dagevos, J.C., 2015. Intermediairs die bijdragen van burgers en bedrijven aan natuur en landschap mobiliseren - Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-technical report 48., p.46. Available at: <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/reports/495459>.
- Planbureau voor de Leefomgeving, 2016. *NATUURLIJK KAPITAAL: naar waarde geschat*
- Planbureau voor de Leefomgeving, 2017. Lerende evaluatie van het Natuurpact, Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving
- Planbureau voor de Leefomgeving, 2010. Natuurverkenning 2010-2040, Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap
- Provincie_Gelderland, 2015. *GS Brief Beantwoording verzoek minister Schultz van Haagen om voorstel rivierverruimende maatregelen*,
- Reilly, T., 2011. Collaboration in action: An uncertain process. *Administration in Social Work* 25, 25(1), pp.53–73.
- Rekenkamer_Rotterdam, 2014. Gemodder in de polder, onderzoek naar gebiedsontwikkeling Oranjevlietpolder en Bonnenpolder.
- Rijksoverheid, 2004. *Agenda voor een vitaal platteland*.
- Rijksoverheid, 2010. *Beschikbaarheid groen in de stad 2000 - 2006*.
- Rijksoverheid, 2000. *Nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur"*.
- Rijksoverheid, 2006. *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire goedkeuring*.
- Rijksoverheid, 2014. *Rijksnatuurvisie 2014: Natuurlijk verder*.
- Rijksoverheid, 2002. *Structuurschema Groene Ruimte 2*.
- Rotmans, J., 2018. De omgevingswet als transitieopgave. *Essay in Stedenennetwerk G40*.

- Saarikoski, H., 2000. Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental Impact Assessment Review*, 20, pp.681–700.
- Steen, M. van der et al., 2016. *De volgende stap, Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*, Wageningen, Den Haag.
- Steen, M. van der et al., 2014. *Leren door doen, Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Steen, M. van der & Van Twist, M.J.W., 2016. The Sedimentation of Public Values : How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants, *Review of Public Personnel Administration*, 1-28.
- Timmeren, van A., Röling, W. & Kristinsson, J., The scale of Autarky ; self sufficiency through integrated design of decentralised natural technologies in citydistricts and buildingclusters. *Faculty of Architecture, Delft University of Technology*.
- Tjalingii, S.P., 1995. *ECOPOLIS strategies for ecologically sound urban development*, Wageningen: Institute for Forestry and Nature Research.
- Tzoulas, K. et al., 2007. Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure : A literature review. , 81, pp.167–178.
- Verheul, W.J. & Daamen, T., 2005. Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. *Science, Technology & Human Values*, 30(3), pp.223–250.
- Vinken, M. & Hoogstra, M., 2011. Ideologie ontmoet economie. *vakblad Natuur en Landschap*, pp.27–29.
- Vries, S. De & Nieuwenhuizen, W., 2012. *HappyHier : hoe gelukkig is men waar ? Wot-technical report 108*.
- Warner, J.F., 2006. More sustainable participation? Multi-stakeholder platforms for integrated catchment management. *Water Resources Development*, 22(1), pp.15–35.
- Yin, R.K., 2014. *Case study research: Design and methods* 5de editie. Sage Publications., ed., Los Angeles/ Londen/ New Delhi/ Singapore/ Washington.

Bijlage

Respondentenlijst

Casus Bonnenpolder	
Dhr. F. van Vliet, APPM Consultants, Procesmanager Bonnenpolder	3 april 2019
Dhr. E.J. van den Akker, Projectmanager Gemeente Rotterdam	3 april 2019
Dhr. A. den Engelse, Stichting Het Zuid Hollandsch Landschap	3 april 2019
Dhr. R. Pol, Natuurbegraven Nederland	16 april 2019
Casus Solarpark De Kwekerij	
Dhr. E. Mol, Beleidsmedewerker/coordinator Duurzaamheid gemeente Bronckhorst	13 maart 2019
Mw. M.Noordanus, Provincie Gelderland, Programma Energietransitie	14 maart 2019
Mw. Koenders, Initiatiefnemer	19 maart 2019
Dhr. W. de Lint, Willem de Lint Investeringsmaatschappij	22 maart, 2019
Dhr. N.Wissing, NL Greenlabel	9 april 2019
Casus Westervoortse Waard	
Dhr. W. Goedhart, Natuurmonumenten	18 april 2019
Dhr. C. Bolt, Provincie Gelderland, Projectmanager Rivierklimaatpark	19 april 2019
Dhr. A. Boon, Voormalig Wethouder Gemeente Westervoort	4 juni 2019