



foto Hans van den Bos, Rosbeeld

Burgerinitiatieven in het groen

Coehornpark, gelegen tussen centraal station en Korenmarkt, is een burgerinitiatief dat prima past in het beleid van de gemeente Arnhem.

Burgers zijn op vele manieren betrokken bij beheer en bescherming van natuur en landschap. Dit kan op lokaal niveau belangrijke ecologische en sociale effecten hebben. Het leidt echter ook tot (nieuwe) vraagstukken over hoe onze natuur het best beschermd kan worden, wie er welke verantwoordelijkheid heeft en neemt, en hoe democratisch dit allemaal is. In dit artikel reflecteer ik op de rol van actieve 'groene' burgers en op de betekenis hiervan voor ons natuurbeleid.

— Thomas Mattijssen (Wageningen Economic Research)

> Waar natuurbescherming in het verleden vooral als een taak voor de overheid en natuurorganisaties werd gezien, is er tegenwoordig veel aandacht voor de rol van burgers. Overheden en natuurorganisaties willen graag de actieve betrokkenheid van burgers bij de natuur vergroten. Ook vanuit de samenleving zelf ontstaan vele initiatieven rondom natuur en landschap. De aandacht voor zulke initiatieven is in het groene domein terug te zien in de toenemende populariteit van termen als burgerinitiatief, actief burgerschap en zelforganisatie. De termen benadrukken dat burgers geen afwachtende houding aannemen richting overheden en natuurorganisaties: ze nemen vaak het heft in handen als ze iets met groen willen.

Vele soorten en maten

Er zijn in Nederland vele honderden en misschien wel duizenden burgerinitiatieven in het groen. Anders dan bij vrijwilligerswerk gaat het bij burgerinitiatieven om groepen burgers die zichzelf organiseren en hun eigen doelen formuleren. In een eerder artikel in dit vakblad (mei 2017) beschrijf ik met collega's dat de betrokkenheid

van burgers bij de natuur zich uit in een grote diversiteit aan initiatieven. Dat kan gaan om groen aanplanten in de eigen straat, wilgen knotten in de polder, actie voeren tegen een weg door het natuurgebied, weidevogelbeheer, natuureducatie. Burgers zetten eigen middelen in voor deze activiteiten, maar zoeken vaak ook samenwerking en financiering bij andere partijen zoals overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De diverse soorten initiatieven leiden tot verschillende effecten. Belangrijk om te beseffen is dat veel burgerinitiatieven buiten de beschermde natuurgebieden ontstaan: vaak zijn ze juist actief in hun eigen woonplaats of daar vlakbij, meestal op relatief kleine schaal. Groene burgerinitiatieven zijn niet altijd succesvol en kunnen soms ook negatief uitpakken voor de natuur. Toch zien we op deze lokale schaal dat de meeste groepen burgers een ecologische bijdrage leveren aan bijvoorbeeld biodiversiteit, landschapsherstel of vergroening van de buurt. De natuur heeft in algemene zin dus best baat bij de vele initiatieven van burgers, maar ook op sociaal, cultureel en economisch vlak hebben groene burgerini-

tiatieven vaak een meerwaarde. Het gaat dan bijvoorbeeld om natuureducatie, recreatie, sociale cohesie, voedselproductie, werkgelegenheid en cultuurhistorie in het landschap.

Een politieke dimensie

Overheden en natuurorganisaties zijn niet blind voor deze bijdragen van burgers. Integendeel, ze doen regelmatig een beroep op mensen om voor de natuur in actie te komen. Daarbij denken ze soms dat burgers invulling kunnen geven aan de uitvoering van bestaand 'groen' beleid. Dit gaat zeker op voor veel vrijwilligerswerk bij natuurorganisaties. Een belangrijk kenmerk van burgerinitiatieven is echter dat ze vooral gedreven worden door wat burgers zelf belangrijk vinden. Toch wordt er in het politieke verhaal van de participatiesamenleving vaak uitgegaan van een burger die binnen de beleidslijntjes kleurt. Deze verwachting is vaak weinig realistisch. Burgers kan je wel uitnodigen, maar er is geen enkele garantie dat ze iets oprapen en vervolgens precies inkleuren zoals je zou willen. Bovendien trekken burgers, overheden en natuurorganisaties niet altijd samen op, maar staan ze soms juist tegenover elkaar. Ongeveer een kwart van de groene burgerinitiatieven heeft wel eens protest ontplooid. Protest ontstaat vaak omdat burgers vinden dat de overheid de natuur niet goed beschermt of omdat ze andere natuur willen dan overheden of natuurorganisaties voor ogen hebben. De machtsrelatie tussen groepen burgers, overheden, natuurorganisaties en andere partijen is vaak complex. Omdat burgers meestal actief zijn op publiek land is er nogal eens formele toestemming van de grondeigenaar nodig om aan de slag te kunnen. Dit leidt soms tot getouwtrek wie er wat moet of mag doen. Burgerinitiatieven ontvangen regelmatig subsidie, maar daar zijn vaak voorwaarden aan verbonden. Er zijn in mijn onderzoek heel veel burgers die steun ervaren van de (lokale) overheid, maar andere groepen voelen zich niet gehoord of zelfs tegengewerkt. Daar komt nog eens bij dat niet alleen burgers 'wispelturig' blijken te zijn en na verloop van tijd stoppen met hun initiatieven: ook overheden veranderen nogal eens van mening, niet zelden na verkiezingen. Dit kan een grote impact hebben op burgerinitiatieven die vaak deels afhankelijk zijn van deze overheid.

Op diverse manieren kunnen overheden en natuurorganisaties op de achtergrond invloed uitoefenen op wat burgers doen. Maar andersom worden ze ook steeds vaker geconfronteerd met burgers die iets willen of eisen. Regelmatig ontstaan burgerinitiatieven uit verzet, bijvoorbeeld wanneer er plannen zijn voor aanleg van nieuwe infrastructuur of het kappen van bomen. Het interview met Noelle Aarts in dit vakblad (oktober 2018) biedt een treffende illustratie van de heftigheid waarmee dit kan gaan. Maar waar burgers

Reddingsbrigade Blub is een van de acties van de lokale afdeling van Milieudefensie, die ageert tegen het gemeentelijke plan om honderden woningen te bouwen in de uiterwaarden van Arnhem.

en Staatsbosbeheer in de Oostvaardersplassen tegenover elkaar staan, trekken burgers ook gezamenlijk op met natuurorganisaties in het voeren van actie. Burgers onderling zijn het ook lang niet altijd eens: er zijn vaak verschillende belangen rondom groen. Ook op straatniveau kunnen burgerinitiatieven leiden tot ruzie, buitensluiting, winnaars en verliezers. Groene burgerinitiatieven hebben dus een belangrijke politieke dimensie, die vaak over het hoofd wordt gezien.

Sturing en verantwoordelijkheid

De opkomst van burgerinitiatieven betekent niet dat de rol van overheden en natuurorganisaties is uitgespeeld. Overheden hebben nog steeds een belangrijke zorgplicht voor het realiseren van natuurdoelen, en in de uitvoering van het beleid hebben natuurorganisaties een centrale rol. De lokale focus en de vaak relatief kleine schaal waarop de meeste burgerinitiatieven actief zijn, betekent dat de activiteiten vanuit burgers enigszins gefragmenteerd zijn als je daar van bovenaf naar kijkt. Veel burgerinitiatieven dragen best iets bij aan groene beleidsdoelen, maar een ecologisch netwerk ontstaat niet zomaar van onderop en ook complex beheer met dure machines is niet iets dat burgers gemakkelijk kunnen overne-

men. De continuïteit van burgerinitiatieven is bovendien niet gewaarborgd: burgerinitiatieven kunnen 'spontaan' opkomen, maar soms ook net zo abrupt weer verdwijnen als er mankracht of financiering wegvalt of wanneer er politieke veranderingen zijn.

Daar komt bij dat burgerinitiatieven lang niet altijd representatief zijn. Als een vorm van direct democratie verrijken ze de natuur en de samenleving, maar soms kan er, zoals Noelle Aarts ook beschrijft, een situatie ontstaan waarin een relatief kleine groep burgers onevenredig veel invloed vergaart. Ook is er soms een conflict tussen het eigenbelang van bepaalde burgers en het bredere publieke belang. Bij spanningen tussen verschillende partijen of natuurdoelen kan de afweging die wordt gemaakt niet altijd geheel bij een kleine groep burgers liggen. Deze politieke dimensie vraagt soms om een mediërende of sturende rol van bovenaf – bijvoorbeeld om te zorgen dat alle burgers voldoende toegang tot groen hebben of om te zorgen dat biodiversiteit voldoende wordt beschermd.

De overheid moet zich dan ook niet verschuilen achter de burger. Zij heeft een belangrijke rol om het belang van iedereen te vertegenwoordigen, ook van niet-betrokken burgers of burgers die

niet de vaardigheden hebben om hun betrokkenheid succesvol vorm te geven. Voor het realiseren van ecologische netwerken en het beheren van grote gebieden is een centrale rol voor overheden en natuurorganisaties in veel gevallen ook evident, maar zelfs op straatniveau hebben gemeenten de taak om voor voldoende groen te zorgen en dit te onderhouden. Hierbij vormen burgerinitiatieven een belangrijke lokale toevoeging op het bestaande regime voor natuurbescherming, en daarbij realiseren ze vaak belangrijke effecten voor zowel natuur als samenleving. Ze moeten echter niet gezien worden als vervanging van hetgeen dat overheden en natuurorganisaties doen, maar vooral als een aanvulling hierop.

Aansluiting zoeken bij de burger

De actieve rol van burgers in de groene ruimte biedt kansen voor overheden en natuurorganisaties. Door het ondersteunen van of samenwerken met burgerinitiatieven kunnen zij niet alleen de actieve betrokkenheid van burgers bij de natuur stimuleren, maar ook bijdragen aan het behalen van hun eigen doelen. Veel burgerinitiatieven sluiten zich niet af, maar zoeken juist de verbinding met andere partijen om hun doelen te kunnen realiseren. Ook van overheden en natuur-

organisaties wordt verwacht dat zij verbinding zoeken met de burger: anders is er steeds meer het risico om zelf tegen een muur van weerstand en onbegrip uit de samenleving aan te lopen. Door samenwerking kunnen in sommige gevallen win-win situaties ontstaan. Dat burgers lokaal mooie dingen voor de natuur kunnen doen, is meer dan duidelijk. En dit verdient ook steun of erkenning. Het omgaan met burgerinitiatieven vraagt echter wel om een open blik. Veel burgerinitiatieven zijn best deskundig als het over de natuur gaat, maar een burgerinitiatief dat zich inzet voor de natuur doet dat meestal niet met natuurdoeltypen of beleidskaders in het achterhoofd. Een overheid of natuurorganisatie kan zo'n initiatief dan tegenwerken of in het keurslijf proberen te duwen. Maar ze kan het burgerinitiatief ook ondersteunen als het via het nastreven van de eigen doelstellingen waarde aan de natuur en samenleving toevoegt, en zelf voor aanvullende acties zorgen om te zorgen dat beleidsdoelen ook worden gerealiseerd. De praktijk is soms weerbarstig. Overheden (en in mindere mate natuurorganisaties) blijken nogal eens selectief te zijn met welke burgerbetrokkenheid ze wel en met welke ze niet willen. De focus ligt nog vaak op burgers die grotendeels binnen

de lijntjes kleuren, zodat men van bovenaf kan sturen richting beleidsdoelen. Dat is een twijfelachtige ontwikkeling. Er is behoefte aan een overheid die zijn eigen verantwoordelijkheid neemt en afwegingen maakt tussen tegengestelde belangen. Maar ook kritische groepen vervullen een democratische rol in het natuurbeheer, en het buitensluiten van deze groepen kan zich wreken in de vorm van protest. Natuurlijk is het onvermijdelijk dat burgers niet altijd hun zin krijgen. Maar weigeren om het gesprek aan te gaan en burgers wegzetten als 'emotioneel' of 'niet begrijpend', werkt vaak als een rode lap op een stier.

Altijd maatwerk

De complexe bestuurlijke en maatschappelijke context waarin burgers actief worden, en waarin allerlei regels en belangen spelen, vraagt vaak veel van deze burgers. Andersom wordt het voor overheden en natuurorganisaties ook niet gemakkelijker: die worden geconfronteerd met een breed scala aan visies en activiteiten vanuit diverse groepen burgers. Soms werken burgers mee met de overheid of een natuurorganisatie, een andere keer werken ze langs elkaar heen, en soms staan partijen lijnrecht tegenover elkaar. Wat in de ene



Foto: Hans van den Bos, Bobbeeld

ADVERTENTIE

Staro
NATUUR EN
BUITENGEBIED

**ECOLOGISCH ONDERZOEK
GEBIEDS-EN NATUUR ONTWIKKELING
BOS- EN NATUUR BEHEER**

Lodderdijk 38a
5421 XB Gemert
tel (0492) 450 161
fax (0492) 450 162
info@starobv.nl

www.starobv.nl

context tot succes leidt, kan ergens anders soms averechts werken. Ieder groen burgerinitiatief is anders, en ze zijn ook lang niet allemaal succesvol.

De diversiteit aan burgerinitiatieven sluit echter niet aan bij generiek beleid van bovenaf, maar vraagt om maatwerk. Wanneer overheden en natuurorganisaties de brug naar de burger willen slaan is het belangrijk dat ze de burger echt serieus nemen, open staan voor andere ideeën en zich betrouwbaar tonen, ook in het nakomen van eerdere afspraken wanneer er net verkiezingen zijn geweest. Andersom moeten burgers zich ervan bewust zijn dat ze door het politieke karakter van hun initiatieven vaak in aanraking komen met overheden, natuurorganisaties en an-

dere partijen, en dat dit ook betekent dat ze zich soms enigszins in het bestuurlijke of ecologische keurslijf moeten bewegen. Voor al deze partijen betekent samenwerking dat ze soms een iets andere weg moeten inslaan.

Via subsidies, praktische ondersteuning en het ontwikkelen van ondersteunende regelgeving kunnen overheden en natuurorganisaties een belangrijke rol spelen in het mogelijke succes van burgerinitiatieven. Ook maatschappelijk betrokken ondernemingen, organisaties zoals Landschapsbeheer en de KNHM en lokale NGO's kunnen een belangrijke ondersteunende rol spelen. Voor groene burgerinitiatieven zijn vaak ook middelen uit het sociale domein beschikbaar. Er zijn zeker conflicten, maar ook kansen om

op allerlei manieren gezamenlijk op te trekken. Laten we waar mogelijk de win-win situaties blijven zoeken, maar daarbij niet naïef zijn voor de politieke dimensie die burgerinitiatieven met zich meebrengen.<

thomas.mattijssen@wur.nl

Thomas Mattijssen is op 9 november 2018 gepromoveerd aan de Wageningen Universiteit met zijn onderzoek naar groene burgerinitiatieven. Een digitale kopie van het proefschrift is gratis verkrijgbaar via thomas.mattijssen@wur.nl.

Betrokken omwonenden helpen graag mee bij het onderhoud van 'hun' park Sonsbeek, Arnhem.



Foto: Hans van den Bos, Bosbeeld

ADVERTENTIE

●●● Cursus Centrum Groen

Cursus Centrum Groen en GRIP – GIS en Regionale Informatie Projecten verzorgen een

Cursus QGIS

voor boomverzorgers, bosbeheerders en rentmeesters.

- Leer zelf opnames te maken in het veld en deze gegevens op kaart te zetten.
- Digitaal gegevens van bomen en VTA of bosopstanden vastleggen.
- De opname te verwerken naar een digitale kaart en te delen met anderen.

Meer informatie en aanmelden: www.cursuscentrumgroen.nl/qgis

Cursus Centrum Groen, Planken Wambuisweg 1a, 6718 SP Ede
T 026 -44 277 25 M 06 - 39 56 12 78 info@cursuscentrumgroen.nl

Professionals in trainen en opleiden

Bomen of bosbezit digitaal op kaart?

