

Meervoudige democratie



Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein

Irini Salverda, Marcel Pleijte en Rosalie van Dam



ALTERRA
WAGENINGEN UR

In de maatschappij groeit onder burgers de behoefte aan meer directe zeggenschap over hun leefomgeving. Dat uit zich bijvoorbeeld in het ontstaan van burgerinitiatieven, die kunnen worden opgevat als informele en participatieve vorm van democratie. Daarnaast stellen burgers steeds vaker vraagtekens bij het democratische gehalte van overheidsbeleid. De kwaliteit van het besluitvormingsproces dat via de representatieve democratie aan de politiek en ambtenarij is uitbesteed, wordt door burgers vaak als laag bestempeld.

Natuurbeleid was de laatste veertig jaar bijna louter een overheidsaangelegenheid. Dat ging steeds meer op gespannen voet staan met de variatie aan ideeën en initiatieven van burgers, die juist ontstaan vanuit eigenheid en binding met een bepaalde plek of bepaalde natuur. Ook binnen het natuurdomein is nu een zoektocht gaande naar een nieuwe verhouding tussen overheden en burgers.

Burgerinitiatieven en overheidsbeleid geven allebei vorm aan democratie, als onderdeel van respectievelijk participatieve en representatieve democratie. Is binnen het natuurdomein wellicht een combinatie van beide vormen mogelijk? Uitdaging daarbij is dat overheden en burgerinitiatieven leren om elkaar meer te waarderen, elkaar de ruimte te geven, proberen op elkaar aan te sluiten of met elkaar samen te werken.

Democratische waarden en tekortkomingen

Figuur 1 laat zien hoe burgerinitiatieven en overheidsbeleid beide vorm geven aan democratie door een eigen invulling van de democratische waarden vrijheid, gelijkheid en broederschap, en van waarden vanuit good governance, zoals

transparantie en verantwoording. Ruimte geven aan burgerinitiatieven (in natuur) is dus waardevol vanuit democratische overwegingen. De specifieke tekortkomingen zijn cursief gedrukt.

Figuur 1 Democratische waarden van burgerinitiatieven en overheden naast elkaar gezet

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



Burgerinitiatieven en overheidsbeleid kunnen elkaar aanvullen en versterken

Burgerinitiatieven en overheidsbeleid – dus de participatieve en representatieve democratie – kunnen in het natuurdomein naast elkaar bestaan, waarbij ze elkaar aanvullen én elkaars tekortkomingen deels wegnemen. Overheden geven ruimte aan natuurwaarden van burgerinitiatieven. Denk hierbij aan spontane initiatieven voor zelf geformuleerde natuur, vaak kleinschalig en op lokaal niveau, en soms ook tijdelijk. Daarnaast dragen overheden zorg voor de instandhouding van bepaalde natuurwaarden, zoals de zorg voor soorten en habitats die niet door burgerinitiatieven worden gerealiseerd maar die overheden (internationaal gezien) wel belangrijk vinden. Ook dragen zij zorg voor bepaalde natuurwaarden,

zoals recreatieve natuur op plekken waar de overheid dat van belang vindt maar waar dat niet spontaan door burgers zelf wordt gerealiseerd. Tot slot zorgen overheden op plekken waar zij dat vanuit hun natuurdoelen van belang vinden voor samenhang tussen en continuïteit van natuurwaarden die burgerinitiatieven realiseren. In de praktijk is het echter niet zo strikt afgebakend als hier geschetst. Natuur die burgerinitiatieven realiseren is bijvoorbeeld niet per se tijdelijk en ze kunnen zich ook inzetten voor zeldzame soorten en habitats. Ook kiezen overheden er lang niet altijd voor om een bepaalde samenhang of basiskwaliteit op een bepaalde plek te realiseren waar burgers dat wellicht wel wensen.

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

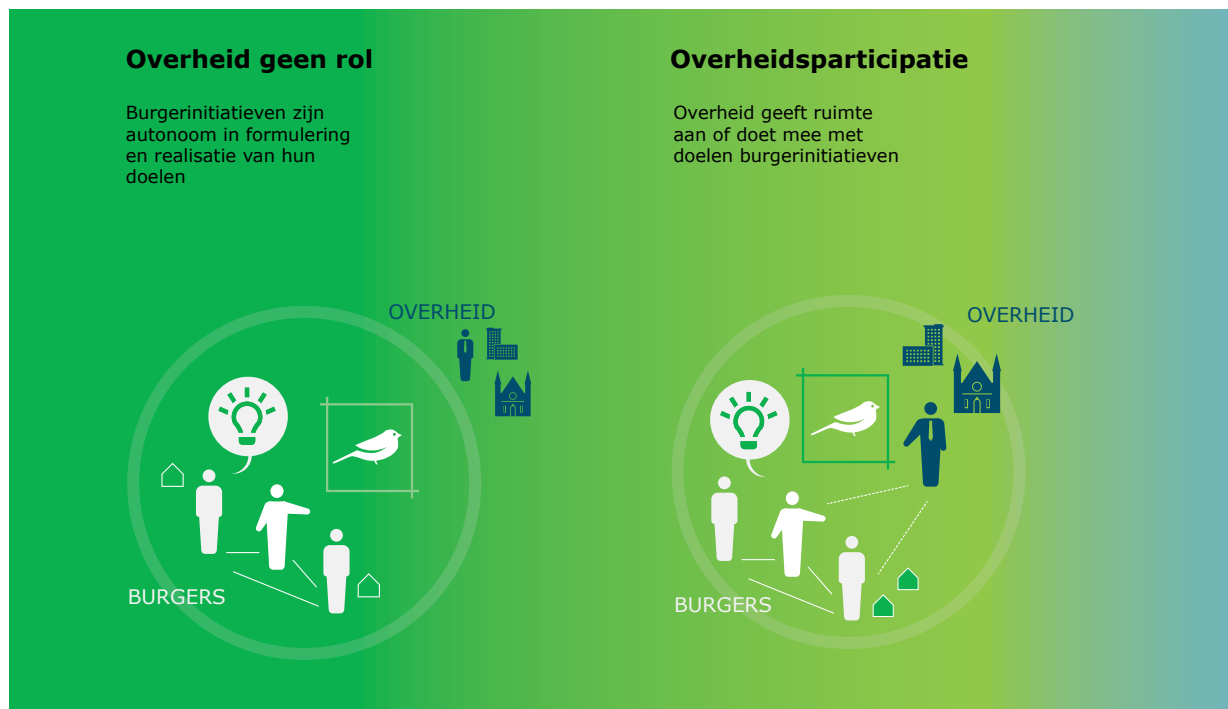
Nieuwe relaties tussen overheden en burgers

Overheden kunnen ruimte geven aan natuurdoelen van burgerinitiatieven en tegelijk ook hun eigen beleidsdoelen realiseren. Vanuit deze meervoudige opvatting van democratie gaan overheden en burgers nieuwe relaties met elkaar aan. Om de realisatie mogelijk te maken van allerlei soorten natuurwaarden en natuurdoelen die in de samenleving belangrijk worden gevonden, is een samenspel nodig tussen overheden en burgerinitiatieven (figuur 2). Daarbij zijn er voor overheden vijf verschillende rollen oftewel relaties met burgers en burgerinitiatieven te onderscheiden (figuur 3):

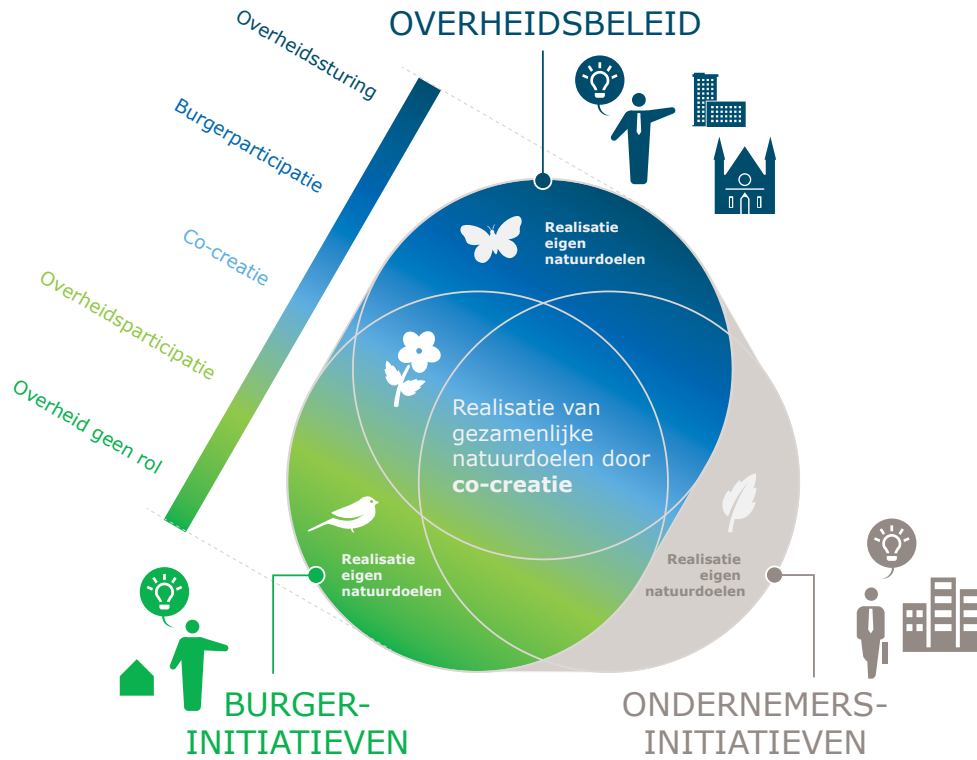
- 1 burgerinitiatieven formuleren en realiseren autonoom publieke doelen (overheid geen rol);
- 2 overheid geeft desgevraagd ruimte aan of faciliteert doelen van burgerinitiatieven (overheidsparticipatie);
- 3 burgerinitiatieven en overheid realiseren gezamenlijke doelen op basis van gelijkwaardigheid en geven en nemen (co-creatie);
- 4 burgers doen desgevraagd mee met het realiseren van overheidsbeleid (burgerparticipatie);
- 5 overheid stuurt burgers met beleid en wet- en regelgeving (overheidssturing).

Deze vijf verschillende rollen van overheden kunnen tegelijkertijd op één plek voorkomen. Een voorbeeld: Een burgerinitiatief dat zich met name richt op cultuurhistorische landschapswaarden kan ontstaan in een gebied waar vanuit Europa en de nationale overheid natuurwetgeving geldt. Op het regionale schaalniveau kan de provincie bijvoorbeeld inzetten op burgerparticipatie, omdat de provincie het belangrijk vindt dat in de betreffende regio samen met burgers wordt gewerkt aan recreatieve ontwikkeling. Op het lokale niveau wil de gemeente het burgerinitiatief graag ruimte geven en faciliteren, omdat de gemeente het initiatief erg waardevol vindt voor de lokale gebiedsidentiteit (overheidsparticipatie). Bovendien is in het Collegeprogramma van deze gemeente opgenomen dat er meer ruimte moet zijn voor burgerinitiatieven. Dit voorbeeld illustreert dat er in de praktijk vaak sprake is van meerdere overheidsrollen die tegelijkertijd spelen vanuit verschillende beleidsterreinen en op verschillende bestuurslagen (figuur 4). Grote uitdaging is om de verschillende rollen (ook tussen de verschillende overheidslagen en verschillende beleidsterreinen) goed met elkaar in verbinding te laten zijn en op elkaar af te stemmen.

Figuur 3 Overheidsrollen bij realisatie publieke waarden in relatie tot burgers en hun initiatieven



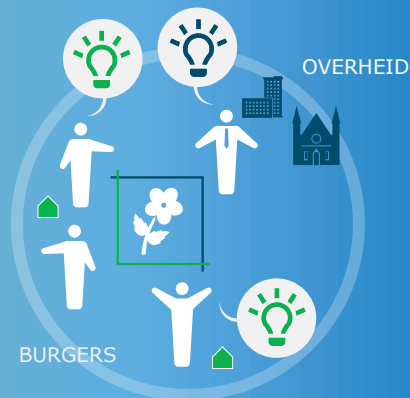
Figuur 2 Realisatie van natuurdoelen door burgerinitiatieven en overheid, met vijf mogelijke rollen van de overheid



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

Co-creatie

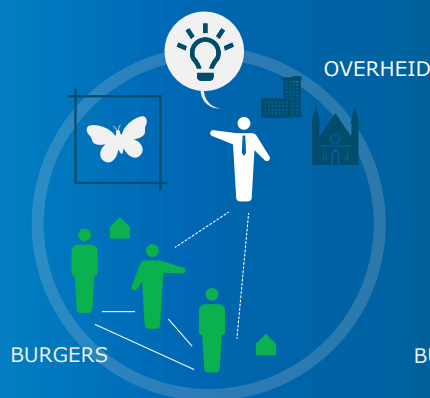
Co-creatie van doelen door overheid en burgerinitiatieven op basis van gelijkwaardigheid en geven en nemen



Burgerparticipatie

Burgers doen mee met overheidsdoelen

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



Overheidssturing

Overheid beïnvloedt om de eigen doelen te (laten) realiseren

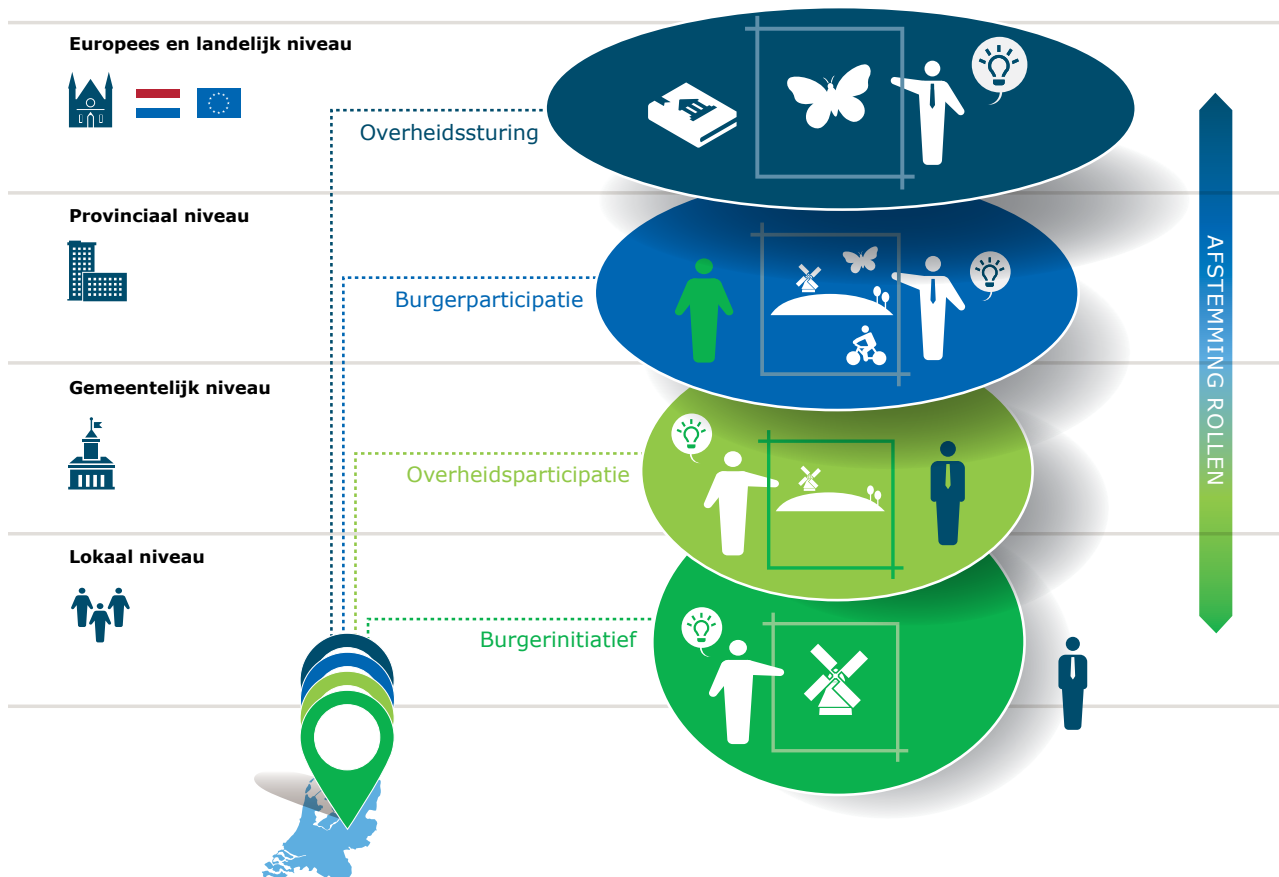
- Sturen met wet- en regelgeving
- Sturen met financiële instrumenten





Figuur 4 Voorbeeld van gelijktijdigheid van verschillende overheidsrollen

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



Voorbeelden van overheidsparticipatie en co-creatie

Een aantal voorbeelden van overheidsparticipatie en co-creatie. Binnen het natuurdomein zijn deze rollen nog relatief nieuw voor overheden.

Overheidsparticipatie

Het ministerie van Defensie verkocht rijksground, waardoor een burgerinitiatief natuur kan beheren. De Gorsselse heide was tot 2009 oefenterrein van het ministerie van Defensie. Het burgerinitiatief ontstond toen geluiden opkwamen dat er huizen zouden komen of dat het bedrijventerrein zou worden. Omwonenden wilden dat het toegankelijke natuur zou blijven en stelden voor het gebied zelf te gaan beheren, met bijval van de burgemeester. Het burgerinitiatief ging bijna ten onder door ambtelijke procedures. Een subsidie om de verzuring en verdroging aan te pakken werd stopgezet en Rijk en provincie verschilden van mening wie hiervoor verantwoordelijk was. Na de provinciale verkiezingen kwamen er andere politici. Uiteindelijk stelde de provincie na vier jaar subsidie beschikbaar. De burgers konden het gebied niet zelf kopen, daarom deed de Stichting IJssellandschap dat voor hen. Zeventig burgers beheren nu als vrijwilligers 115 ha natuur. www.markegorsselseheide.nl

Co-creatie

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

Mogelijke bijdragen Rijk bij overheidsparticipatie en co-creatie

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

- ruimte zoeken in beleid en wet- en regelgeving;
- nieuwe concepten en strategieën van overheidsparticipatie en co-creatie onderzoeken;
- leernetwerken helpen opzetten en ondersteunen;
- experimenten en pilots helpen initiëren of ondersteunen;
- interne cultuurverandering overheden stimuleren.



Aanbevelingen voor overheden

Het Rijk kan een stimulerende en ondersteunende rol op zich nemen om de transitie naar nieuwe rolverdelingen tussen overheden en burgerinitiatieven bij het realiseren van natuur en landschap vorm te geven. Maar het handen en voeten geven aan overheidsparticipatie en co-creatie in het natuur-domein betreft alle overheidslagen en ook natuur- en landschapsorganisaties. Aanbevelingen die als leidraad kunnen dienen:

- 1 Burgerinitiatieven in hun eigen (democratische) waarde laten
- 2 Burgerinitiatieven en hun natuurwaarden erkenning en ruimte geven
- 3 Burgerinitiatieven niet opvatten als beleidsinstrument voor het realiseren van eigen natuurdoelen
- 4 Gelijkheid meer durven loslaten; de kracht van diversiteit en verschil meer accepteren, waarderen en mogelijk maken
- 5 Duidelijk aangeven voor welke natuurwaarden de overheid zelf staat en per situatie zoeken naar mogelijkheden voor flexibele interpretatie en invulling ervan
- 6 Een menselijker overheidsorganisatie
- 7 Een meer responsieve overheidsorganisatie
- 8 De Nieuwe Ambtenaar (DNA); verkennen en verbinden belangrijke competenties
- 9 Meebewegen door bestuurders en volksvertegenwoordigers
- 10 Veel ruimte voor doen, experimenteren en leren

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

Colofon

Deze brochure is gebaseerd op het paper "*Meervoudige democratie; meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*". Folder en paper zijn gemaakt ten behoeve van het *Natuurvisietraject van het ministerie van Economische Zaken en is gefinancierd vanuit het Beleidsondersteunende Onderzoeksprogramma Natuur in handen van mensen*. Het paper is te downloaden: <http://edepot.wur.nl/298498>

Meer informatie:

Irini Salverda, Alterra Wageningen UR
E irini.salverda@wur.nl