

De volgende stap

*Sturen met maatschappelijke energie
in het natuurdomein*

Martijn van der Steen

Jorren Scherpenisse

Ilsa de Jong

NSOB

Froukje Boonstra

Rikke Arnouts

Alterra | Wageningen UR



ALTERRA
WAGENINGEN UR

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

dr.ir. Froukje Boonstra werkt als bestuurskundig onderzoeker en projectleider bij Alterra, onderdeel van Wageningen UR.

dr. Rikke Arnouts werkte als bestuurskundig onderzoeker bij onder andere Alterra, onderdeel van Wageningen UR en het Planbureau voor de Leefomgeving. Inmiddels is hij zelfstandig adviseur en onderzoeker via Arnouts Advies.

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ilsa de Jong MSc is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

De volgende stap

Sturen met maatschappelijke energie
in het natuurdomein

M. van der Steen

J. Scherpenisse

I. de Jong

NSOB

F.G. Boonstra

R. Arnouts

Alterra | Wageningen UR

Dit essay is tot stand gekomen als onderdeel van het Meerjarig Kennisprogramma *Intelligent Bestuur voor een Veerkrachtige Samenleving*, waarin de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken participeren, en het Beleidsondersteunend onderzoek van het Ministerie van Economische Zaken, thema 'Natuur in hand van mensen' (BO-II-013-03600).

januari 2016

ISBN: 978-90-75297-54-6

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Sturen met netwerken	11
2.1	Vermaatschappelijking van publieke waarde	11
2.2	Sturen met maatschappelijke energie: dynamiek ‘maken’ of ‘volgen’	15
2.3	Netwerkdynamiek analyseren en de eigen inzet bepalen	18
2.4	Interventies in netwerken, om dynamiek te ‘maken’	21
3	Sturen met netwerken in drie casussen	25
3.1	De Levende Tuin	26
3.2	Tijdelijke Natuur	29
3.3	Red de Rijke Weide	33
4	Dynamiek ‘maken’: interventiemogelijkheden voor de overheid	37
4.1	Op zoek naar een passende rol van de overheid	37
4.2	Sturing in de praktijk: netwerkanalyse en interventieniveau	38
5	Conclusie en implicaties: een lerende overheid (‘revisited’)	51
5.1	Terug naar verlengstuk van de woonkamer	51
5.2	Sturen met maatschappelijke energie	52
5.3	Naar een lerende overheid	56
	Literatuurlijst	61

1 Inleiding

Het verlengstuk van de woonkamer

Steeds vaker richten mensen hun tuinen in als verlengstuk van hun woonkamer. Met comfortabele zit- en ligmeubelen, zoals loungesets, een deckchair, buitenkeuken en buitenhaard. Ze leggen tegels in hun tuin en dringen het groen letterlijk naar de achtergrond. Het vormt het decor voor een woonkamer-buiten. De tuin is een woonkamer die buiten staat, in plaats van een stukje groen dichtbij huis.

Hoe mensen hun tuin inrichten kan op het eerste gezicht amper een kwestie van beleid zijn. Het is privaat terrein en het is aan mensen zelf om te bepalen wat ze ermee doen. Tuininrichting is een kwestie van smaak: bij uitstek iets om over te laten aan mensen zelf. En al helemaal geen onderwerp van 'betutteling' of 'bemoeizucht' door de overheid. Er zijn grotere problemen in de wereld.

Of is het toch niet zo simpel? Biodiversiteit en waterafvoer zijn grote publieke vraagstukken die alle Nederlanders – waaronder diezelfde tuinbezitters – raken. Hoe loopt het regenwater weg en hoe lukt dat nog in de toekomst waarin regen steeds meer kort maar hevig valt? Hoe kunnen we bijen en vlinders behouden voor ons landschap en hun aantallen uitbreiden? Dat is geen esthetische kwestie, maar wel van groot belang voor een goed functionerend ecosysteem waar ook de tuineigenaren onderdeel van zijn. Tuineigenaren zijn bovendien niet alleen mede-dragers van het probleem, ze hebben ook een groot deel van de oplossing in handen. Door hun tuinen anders in te richten kunnen ze bijdragen aan het beter verwerken van overtollig regenwater en kunnen ze een bijdrage leveren aan biodiversiteit. Geen tegels of schuttingen, maar gras, struiken en bloemen. Dat zijn kleine aanpassingen, met grote gevolgen. Als de keuzes van tuinenbezitters overhellen naar 'verstening', vergroot dat de genoemde problemen ernstig. Als ze kiezen voor vormen van vergroening, zijn ze een majeur onderdeel van de oplossing. Zo worden keuzes over tuininrichting – waarvoor we inspiratie opdoen in bladen als 'Home & Garden' – ineens relevant voor het toevoegen van publieke waarde aan de samenleving. Weinig tuineigenaren zullen het zich zo bedenken, maar tegelijkertijd is het wel zo.

Voor het beleid roept dat een paradoxale kwestie op: geen ambtenaar of bestuurder wil zich actief bemoeien met hoe individuele eigenaren hun tuin inrichten. Geen tuinverordening of schuttingverbod, laat staan een 'tegeltax'. En toch kan net even ander gedrag van tuineigenaren sterk bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke waarde – waar ze deels ook zelf direct van mee profiteren. En dat alles gebeurt in een domein waarin de trend het laatste decennium vooral richting verstening bewoog. Hoewel er tegelijkertijd ook kiemen van vergroening zijn. De vraag voor overheidsbeleid wordt dan of het misschien niet mogelijk is om de intrinsieke motivatie van mensen, de eigen kracht en energie in de samenleving, nadrukkelijker te versnellen, verbreden en verdiepen richting andere keuzes over de inrichting van de tuin? Nog steeds zelfgekozen, maar niet zonder beleid. Vanuit eigen motieven en overwegingen, die tegelijkertijd wel onder invloed van gerichte inspanningen van de overheid staan. Met als ultieme kunst om de beweging van onderop, vanuit eigen overtuiging en afweging, in stand te houden én deze tegelijkertijd ook te buigen en te richten. Om de tuin te bewegen van het verlengstuk van de woonkamer naar groen dichtbij huis. En zo publieke waarde te realiseren.

Sturen met maatschappelijke energie

In steeds meer sectoren zien we initiatieven waarbij netwerken van burgers, ondernemers of maatschappelijke organisaties het initiatief nemen, waar tot voor kort vooral de overheid actief was (Van der Steen et al., 2015). Dat is niet anders in het groene domein. Mensen starten initiatieven waarmee ze hun leefomgeving 'vergroenen'. Ze worden actief in de publieke ruimte, tuinieren in plantsoenen in hun buurt, verbouwen groente op stadsakkers, leggen geveltuinen aan, of leggen tijdelijke tuinen en parken aan in lege kavels. Deels omdat ze het zelf mooi en leuk vinden, en belangrijk, maar met publieke waarde als even belangrijke nevenopbrengst. Publieke waarde van onderop. Niet op verzoek of appèl, maar op eigen initiatief.

Interessant aan deze beweging van onderop is dat de uit eigen initiatief ondernomen activiteiten meestal los staan van overheidsbeleid, maar dat ze tegelijkertijd bijdragen aan wat in beleidsnota's is opgeschreven. Mensen starten hun activiteit niet vanuit een ambitie om de doelen van de minister, gedeputeerde of wethouder te realiseren, of om de structuurvisie en kadernota invulling te geven, maar de opbrengsten van hun inspanningen passen daar wel geheel of gedeeltelijk in. Zo ligt er in veel domeinen op het niveau van de opbrengsten een raakvlak tussen wat maatschappelijke

partijen van onderop ondernemen en wat de overheid nastreeft. De twee bewegingen staan in hun start en structuur los van elkaar, maar komen in hun opbrengsten en achterliggende waarden dichtbij elkaar. Niet altijd en overall, maar de mogelijkheid ontstaat wel steeds meer. De uitdaging die in veel domeinen voorligt is om die beide bewegingen nadrukkelijker met elkaar te verbinden, zonder de essentie ervan te verliezen: maatschappelijke beweging vanuit eigen initiatief versterken en koppelen met beleidsinzet, om politiek bekrachtigde maatschappelijke doelen te realiseren. ‘Sturen in netwerken’ hebben we dat elders genoemd (Van der Steen et al., 2013): niet ‘het netwerk sturen’, maar overheidsparticipatie in en met de maatschappelijke ‘rizomen’ die publieke waarde realiseren¹.

Het natuurbeleid krijgt de laatste jaren voorzichtig aan het karakter van ‘sturen in netwerken’. Steeds meer overheden proberen op deze manier te werken en maatschappelijk initiatief de ruimte te geven én te ondersteunen. Na decennia van nauwgezette overheidsbemoeienis, waarbij natuur vooral beschermd moest worden *tegen* de samenleving, is het streven nu meer gericht op realisatie van natuur *in* en *met* de samenleving. Met grotere maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en een afnemende directe rol van de overheid. Dat betekent niet alleen dat de overheid minder doet in de concrete productie, maar dat ook het formuleren van doelen en opbrengsten minder het monopolie van de overheid is: *vermaatschappelijking* van natuur betekent ruimte voor de inbreng van eigen doelen en waarden van maatschappelijke partijen. Daarmee wordt het ‘druk’ in het natuurdomein. De overheid treedt terug, maar is er nog wel. Maatschappelijke partijen waren nooit weg, maar stappen nu verder in, vanuit een variëteit aan waarden, doelen, belangen en ideeën.

Deze inzet op vermaatschappelijking van natuur komt tot uitdrukking in het *Natuurpact* (zie box 1) waarin Rijk en provincies naast afspraken over decentralisatie van het natuurbeleid ook ambities opnemen over het verbeteren van de verbinding tussen burgers, bedrijven en natuur. De Rijksnatuurvisie (zie box 2) en de nieuwe beleidsplannen van provincies werken het vernieuwde natuurbeleid verder uit. Naast meer ‘klassieke’ onderdelen (Natuurnetwerk Nederland, Natura 2000, soortenbescherming

¹ Met de term ‘rizomen’ doelen we op complexe maatschappelijke netwerken, gesymboliseerd aan de hand van het rizoom van planten ondergronds, met tal van vertakkingen en zonder duidelijke hoofdstructuur. Voor een verdere uitwerking van het begrip, zie Van der Steen, Peeters en Van Twist (2010).

en agrarisch natuurbeheer) staan expliciete innovaties op de agenda, zoals groen ondernemerschap, vermaatschappelijking, natuurcombinaties en natuurinclusieve landbouw. Bij zowel de klassieke onderdelen als de innovaties is het de ambitie om maatschappelijke energie te benutten en verder te brengen, om daarmee de geformuleerde publieke doelen te realiseren. En daar waar deze er nog niet is, willen ze maatschappelijke energie stimuleren. Ook hier is er de worsteling om de essentie van maatschappelijke energie – dat het gaat om een eigen dynamiek, vanuit eigen overwegingen – in stand te houden, maar deze tegelijkertijd te verbinden met beleidsdoelen. Om dynamiek van onderop ‘te sturen’, op een manier die eigen is aan de essentie van de dynamiek van onderop én die past binnen de context van beleid en politiek.

In het natuurdomein gaat het dus om het maken van de stap van een visie die maatschappelijke energie centraal stelt naar een wijze van uitvoering die daar goed bij past. Naar sturing voor maatschappelijke zelforganisatie. Voorbij het uitspreken van intenties naar concrete praktijken en interventies. In dat proces van visie naar uitvoering is een aantal dingen al gedaan. Gezamenlijk hebben het Rijk en de provincies een ‘maatschappelijke uitvoeringsagenda’ opgesteld: een lijst met activiteiten van bedrijven, burgers en organisaties die een bijdrage leveren aan de ambities uit de natuurvisies. De volgende stap is dat Rijk en provincies op zoek zijn naar manieren om deze initiatieven verder te ondersteunen, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van kennis en ervaring, het ontsluiten van netwerken of het mogelijk maken van pilots.² Om deze stap verder gestalte te geven zijn het ministerie van EZ, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en Alterra/WUR een onderzoekstraject gestart waarbij partijen samen het ‘sturen met maatschappelijke energie’ in drie concrete maatschappelijke initiatieven nader verkennen. Het gaat om de *Levende Tuin*, *Tijdelijke Natuur* en *Red de Rijke Weide*. Dit essay doet verslag van deze verkenning en presenteert de lessen die de overheid daar uit kan trekken voor het sturen in netwerken.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 576, nr. 41.

Box 1: Decentralisatie van natuurbeleid

Het Natuurpact van het Rijk en de Provincies uit 2013 vormt voorlopig de laatste stap in de decentralisatie van het natuurbeleid. Het omvat de ambities voor de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland, afspraken over de inzet van rijksmiddelen en -grond en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de provincies. Het bouwt daarbij voort op het Bestuursakkoord Natuur van 2011/2012. Provincies zijn door deze afspraken verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van natuurbeleid. Zij hebben inmiddels de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) herijkt en eigen ambities voor het natuurbeleid geformuleerd. Hierbij treden interessante verschillen op tussen provincies, bijvoorbeeld in de mate waarin en manier waarop zij samenwerken met maatschappelijke partijen bij de ontwikkeling en uitvoering van hun beleid en de hoeveelheid eigen middelen die zij reserveren voor hun natuurbeleid. Ook het Rijk houdt een rol. Zo blijven provincies voor het uitvoeren van natuurbeleid voor een groot deel afhankelijk van de rijksmiddelen voor natuur. Ook blijft het Rijk verantwoordelijk voor de realisatie van internationale natuurverplichtingen en voor de verantwoording daarover naar Brussel. En het Rijk stelt beleidsmatige en wettelijke kaders voor natuurbeleid vast zoals de Rijksnatuurvisie en de Natuurbeschermingswet, natuurbeleid en -uitvoering (Kuindersma, et al., 2015).

Box 2: De Rijksnatuurvisie: Natuurlijk verder

In april 2014 verscheen de Rijksnatuurvisie van het ministerie van Economische Zaken, getiteld 'Natuurlijk verder'. Deze visie markeert een belangrijke omslag in het natuurbeleid. 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.³ Niet alleen in de vorm van beschermde natuurgebieden, maar ook dichterbij huis. Natuur in de stad, in de tuin en in het landelijk gebied. Natuur en economie kunnen elkaar versterken en van elkaar profiteren, zo luidt het uitgangspunt van de natuurvisie. En er zijn al tal van initiatieven van burgers en bedrijven in Nederland die laten zien dat natuur en economie heel goed samen kunnen gaan. Het benutten en versterken van de al aanwezige maatschappelijke dynamiek is een kern-

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 576, nr. 41.

punt van de natuurvisie. 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’ (Ministerie van Economische Zaken, 2014).

Dezelfde rode draad is zichtbaar in de provinciale beleidsplannen en visies op natuur die sinds de decentralisatie het licht zagen. Sleutelbegrippen zijn betere verankering van de maatschappelijke betekenis van natuur, meer aandacht voor participatie van burgers en andere actoren, functiecombinaties en het zoeken naar nieuwe verdienmodellen (Kuindersma et al., 2015).

Leeswijzer

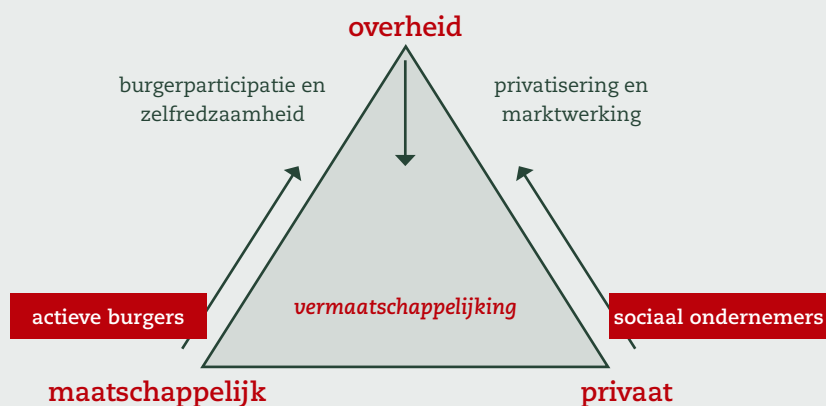
We beginnen dit essay met het in een theoretische context plaatsen van de trend van vermaatschappelijking. Hoe ziet deze trend eruit, en hoe kan de overheid daarbij sturend optreden? We concretiseren deze manier van ‘sturing met maatschappelijke energie’ eerst door analytisch uit te werken wat dergelijke sturing precies behelst en hoe de overheid dit kan ‘inzetten’ – met behoud van de eigenheid van maatschappelijke energie, namelijk dat het vanuit eigen beweging gebeurt. Vervolgens zoomen we in op de drie verschillende initiatieven die we van dichtbij hebben onderzocht. We beschrijven de ontwikkeling en aard van het initiatief, verkennen het daaromheen ontstane netwerk en laten zien welke sterke punten en risico’s daarbij naar voren komen.⁴ Hierna reflecteren we op de dynamiek in de drie netwerken en formuleren we concrete handelingsopties voor de betrokkenheid van de overheid bij de specifieke initiatieven. Tot slot brengen we de inzichten bij elkaar en trekken we conclusies voor de betekenis ervan voor het sturen met maatschappelijke energie, zowel in termen als handelingsopties en instrumentarium voor de overheid, als in termen van discussiepunten, twijfels en overwegingen bij de inzet daarvan.

⁴ Een volledige analyse van de drie initiatieven is opgenomen in het achtergrondrapport bij dit essay, ‘Voorbeelden van groene zelforganisatie’ (Arnouts en Boonstra, 2016).

2 Sturen met netwerken

2.1 Vermaatschappelijking van publieke waarde

Er zijn verschillende manieren om publieke waarde ‘te produceren’ (zie **figuur 1**). De overheid kan publieke waarde maken, de markt kan dat doen, en de samenleving kan publieke waarde produceren. In verschillende landen, periodes, domeinen en regio's zien we hier verschillende accenten in. In sommige landen is het gevangeniswezen geprivatiseerd en zijn er sociaal ondernemers die asielopvang organiseren. In Nederland voert de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie gevangenisstraffen uit en verzorgt het COA de opvang van asielzoekers, terwijl zich tevens allerlei maatschappelijke initiatieven melden die in die domeinen actie willen ondernemen. In veel landen is ‘social housing’ een door de markt, met overheidssteun of onder overheidsdwang, uitgevoerde activiteit; in Nederland is het een maatschappelijke activiteit, uitgevoerd vanuit corporaties die het midden houden tussen overheid en markt. Nog steeds met volkshuisvesting als beleidsdomein, maar gedragen door van oorsprong maatschappelijke organisaties, de woningcorporaties. Publieke waarde, zo is hier de boodschap, kan op allerlei manieren tot stand komen en is zeker niet alleen het domein van de overheid.

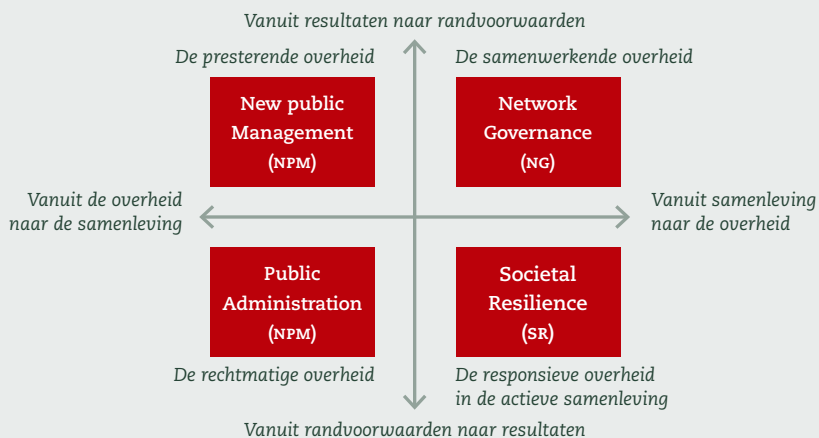


Figuur 1. Dynamiek in de realisatie van publieke waarde (Van der Steen et al., 2013).

In veel domeinen, ook in het natuurdomein, is sprake van toenemende *vermaatschappelijking* van publieke waarde. Hiermee doelen we op de trend dat publieke waarde in toenemende mate tot stand komt vanuit de maatschappij en de markt – dus onderin de driehoek (Van der Steen et al., 2013). Het Rijk en de provincies zijn weliswaar verantwoordelijk voor het natuurbeleid, maar dat beleid gaat steeds meer uit van maatschappelijke activiteiten – vanuit markt en samenleving – om publieke waarde te realiseren. Overheidsbeleid en maatschappelijk initiatief geven op een eigen manier invulling aan democratische waarden, en kunnen elkaar daarbij aanvullen (zie ook Salverda, Pleijte en Van Dam, 2014). De publieke waarde wordt dan gerealiseerd in samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deels doordat de overheid taken ‘loslaat’ of actief naar de markt of de gemeenschap brengt, maar net zozeer doordat marktpartijen en maatschappelijke verbanden uit eigen beweging actiever worden, waar vanuit overheidsbeleid ook actief ruimte voor wordt gemaakt.

De intentie tot samenwerking, coproductie, co-creatie en ook ‘verrassing’ door maatschappelijk initiatief roept de vraag op wat dat betekent voor overheidssturing. Om die vraag te beantwoorden is het nuttig om terug te grijpen op vier dominante perspectieven op overheidssturing die in de bestuurskundige literatuur terug te vinden zijn. Samen benoemen ze een spectrum aan overheidswaarden die bij dynamiek in het publieke domein altijd gelijktijdig aan de orde zijn, maar die niet zomaar als vanzelf ook met elkaar in overeenstemming zijn. Inzicht in die perspectieven en achterliggende waarden helpt bij het nadenken over *sturen met maatschappelijk initiatief*, zowel in het denken over wat daarin ‘helpt en werkt’, maar ook bij het benoemen van de dilemma’s die daarbij horen.

We onderscheiden de volgende vier perspectieven op overheidssturing: de *rechtmatige overheid*, de *presterende overheid*, de *samenwerkende overheid* en de *responsieve overheid* (zie **figuur 2**; zie Van der Steen et al, 2014, 2015 voor een uitgebreide beschrijving van de vier perspectieven).



Figuur 2. Vier vormen van overheidssturing (zie: Van der Steen et al., 2014).

In het perspectief van de rechtmatige overheid staan legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centraal. Dat is een sterk legalistisch perspectief, dat de wettelijke basis van het overheidshandelen en de scheiding tussen politiek primaat en ambtelijke loyaliteit benadrukt. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren en die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is uiteraard altijd van belang, in alle sturingsperspectieven die we in de praktijk tegen komen, maar in dit geval is het hét uitgangspunt. Handelen is goed als het op een juridische manier deugdelijk is. Doelen moeten in het politieke proces controleerbaar en te verantwoorden zijn.

In het perspectief van de presterende overheid gaat het niet primair om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van doelen, maar om het meetbaar bereiken daarvan. Het accent ligt niet op de procedure om de doelen te formuleren, maar op methoden, technieken en processen om die doelen te realiseren. Doelbereiking is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die meetbaar, SMART en afrekenbaar is. Bij dit perspectief hoort het instrumentarium van prestatiesturing en het idee dat mensen zich meer inzetten als ze op prestaties worden afgerekend. De overheid doet het goed als de doelen, uitgedrukt in meetbare indicatoren, gerealiseerd zijn.

In het perspectief van de netwerkende overheid gaat het nog steeds om het bereiken van doelen, maar met behulp van inspanningen van anderen. De overheid trekt dus meer naar buiten om met maatschappelijke organisaties of andere partners in het veld in gesprek te gaan. Dat betekent ook dat die partijen tot op zekere hoogte hun eigen doelen in het proces kunnen inbrengen, het betekent dus ook dat de overheid moet kunnen onderhandelen met andere partijen. Dat gaat deels om het leggen van verbindingen, maar ook om het vastleggen van de gemaakte afspraken en het bewaken van de voortgang in processen met verschillende partijen.

Het perspectief van de responsieve overheid gaat uit van veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving: van beweging die er is, van maatschappelijke waarde die al wordt geproduceerd op eigen initiatief, en van de overheid die zich daartoe moet verhouden. De overheid gaat niet naar buiten om daar zijn eigen plannen en doelen te verkopen, maar sluit aan bij beweging die er buiten al is. Dat gaat dus veel meer om het herkennen van ontwikkeling en het aangaan van een betekenisvolle verbinding daarmee.

De vier perspectieven zijn gelijktijdig aan de orde. Ook wanneer de overheid ervoor kiest om meer te werken in netwerkverbanden en bijvoorbeeld een akkoord te sluiten met maatschappelijke partners, dan gaat het nog steeds om de vraag hoe rechtmatigheid en verantwoording van prestaties plaatsvindt. Tegelijkertijd ligt er wel altijd op een van de perspectieven de nadruk en krijgen de waarden die bij dat perspectief passen extra lading. Wie overheidssturing primair ziet als een zaak van het borgen van rechtsgelijkheid en het absolute voorkomen van willekeur, kan nog maar heel moeilijk ruimte maken voor maatschappelijke initiatieven: immers, die passen vaak maar deels binnen bestaande regels en kaders, of gaan daar zelfs stevig tegenin. Terwijl ze wel publieke waarde produceren, zijn ze toch moeilijk in te passen in wat er formeel kan, anders dan door uitzonderingsbepalingen te creëren. Dat roept vervolgens weer vragen op over de grond waarop dat dan gebeurt en wie daar nog meer recht op heeft.

Spanning ligt ook in de relatie tussen de perspectieven die 'rechts' in het model staan. Het sturen op afspraken met anders georganiseerde partijen, verhoudt zich in de praktijk vaak moeizaam tot het laten ontstaan van maatschappelijke initiatieven van onderop. 'Rechtsboven' zoekt naar contractpartners die 'namens' een groep spreken of die een eigen institutionele positie bekleden. Bijvoorbeeld een branchevereniging, een verte-

genwoordigend orgaan, of een aantal grotere bedrijven of organisaties. Zij sluiten onderling een contract voor de 'levering' van een bepaalde 'hoeveelheid publieke waarde', onder afgesproken condities. Maatschappelijke energie gaat daarentegen vaak niet alleen over gevestigde partijen en vertegenwoordigende organen, maar om mensen die buiten de gevestigde orde om nieuwe ideeën lanceren en aan de slag zijn. Die zich weliswaar informeel georganiseerd hebben, maar die niet per se een stichting, instelling of instituut vormen. Waarmee wel afspraken te maken zijn, maar niet altijd in de vorm van een afdwingbaar contract. En waar bovendien vaak pas gaandeweg goed helder wordt wat er precies van hen te verwachten valt en wat de meerwaarde is die het contact met hen oplevert. Strakke afspraken met het 'georganiseerde veld' (rechtsboven) kan ten koste gaan van ruimte voor opkomende, informele, ongeorganiseerde en rizomatisch ontwikkelende dynamiek 'rechtsonder'.

Zo zijn verschillende perspectieven gelijktijdig aan de orde, maar betekent het combineren ervan ook dat er dilemma's opkomen. Hoe verantwoording af te leggen over maatschappelijk initiatief, hoe verschil en variëteit goed te borgen, hoe ruimte te laten aan initiatief terwijl het risico mogelijk bij de overheid blijft liggen? Dat gaat deels om praktische vragen, over de verantwoordingsvorm en de prestatie-indicatoren die aan de orde zijn. Maar het gaat evengoed om democratische vragen over politieke sturing en de positie van het bestuur en parlement. En het gaat om vragen van rechtmatigheid en legitimiteit; wat wel toestaan en wat niet, waarom, op welke grond en langs welke procedure komen we tot die afwegingen? Het sturen met maatschappelijke energie verandert niets principieels aan die afwegingen, in die zin dat de afwegingen eigenlijk altijd al wel aan de orde zijn. Wat wel verandert is de mate waarin het gebeurt: in een aantal beleidsdomeinen kiest de overheid voor het expliciet inspelen op maatschappelijke energie, waarbij naast de vraag hoe maatschappelijke partijen betrokken zijn ook de vraag geldt hoe die maatschappelijke dynamiek te verbinden is met waarden van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en verantwoording.

2.2 Sturen met maatschappelijke energie: dynamiek 'maken' of 'volgen'

De Rijksnatuurvisie en de nieuwe beleidsplannen van provincies zijn 'overheidsvisies', die proberen in te spelen op beweging in de maatschappij. Om de geformuleerde doelen te realiseren is inzet van maatschappelijke

lijke partijen nodig. Zij dragen sleutels voor de oplossing van het probleem bij zich, maar kunnen zelf besluiten om die al dan niet in te zetten, en hoe ze dat doen. Sturen met netwerken vereist in dat opzicht een *actieve overheidsrol*. Soms niets doen, soms het netwerk bij elkaar brengen, soms bewust aansluiten bij maatschappelijke initiatieven, soms met regelruimte of kleinschalige financiering verdere groei van initiatieven mogelijk maken. Dat zijn allemaal vormen van overheidsinzet vanuit het principe van sturen met maatschappelijke energie. Waarbij de vraag is wat voor welk initiatief en welk doel de best passende strategie en inzet zijn.

Sturen met maatschappelijke energie kan daarbij zowel gaan om het 'volgen' van de bestaande dynamiek als het 'maken' van meer of nieuwe dynamiek. Dat geldt voor het sturen met formele partners, hiervoor benoemd als de *netwerkende overheid*. Maar het geldt ook voor het omgaan met de informele verbanden van wat we benoemd hebben als de *responsieve overheid* en de *actieve samenleving*. Ook in die laatste vorm kan het gaan om dynamiek volgen of maken. We werken de verschillende vormen hierna uit.

Netwerkende of responsieve overheid

De eerste strategische vraag is via welke van de vormen van netwerksturing teweerk te gaan: de weg van het meer *georganiseerde netwerk*, op de manier van het perspectief van de netwerkende overheid (rechtsboven); of de route van de *responsieve overheid*, waarin de dynamiek van informele organisaties, opkomende verbanden en (nog) niet geïnstitutionaliseerde groepen centraal staan.

Maatschappelijke dynamiek volgen of maken

De tweede strategische vraag is welke rol de overheid wil innemen in verhouding tot maatschappelijke dynamiek: gaat het vooral om het volgen op wat er al gebeurt, of is 'nieuwe dynamiek' of 'meer dynamiek nodig'?

In het geval van de dynamiek volgen gaat het om het slim en goed reageren op maatschappelijk initiatief dat er is. Dat gaat om mensen die in het publieke domein aan het ondernemen zijn en daar publieke waarde realiseren en die zich al dan niet melden bij de overheid. Soms stappen ze op de overheid af, omdat ze iets willen of nodig hebben. Vaak ook niet en is er geen directe relatie. In beide gevallen hoort daarbij de vraag voor de overheid hoe zich productief tot het initiatief te verhouden. Dat kan 'niets doen' betekenen, maar het kan evengoed actie ter ondersteuning of het

‘stoppen’ van het initiatief zijn. De kunst van het passend reageren is om de overheidsrol waar te maken en de overheidswaarden onverminderd te borgen, maar op een manier die past bij het maatschappelijk initiatief. In geval van ondersteunen van een initiatief, het initiatief niet ‘doodknuffelen’, platdrukken of overnemen. In geval van stoppen – bijvoorbeeld als er een belangrijke regel wordt overtreden waardoor een andere waarde te sterk in het gedrang komt – dat doen op een manier die uitlegbaar is voor de ander en die rust op een werkelijke afweging op het niveau van achterliggende waarden. Dat gaat dus steeds om het bieden van kwaliteit in de rolname: omgaan met een initiatief dat er is of dat opkomt, op een manier die past.

In het geval van dynamiek maken is het net anders. Dan gaat het om het verbeteren van de condities voor maatschappelijke organisatie. Initiatieven komen niet vanzelf van de grond, maar gedijen beter onder bepaalde omstandigheden. Die kunnen er al zijn, maar soms zijn ze er niet. Dan kan de overheid eraan bijdragen. Maatschappelijke energie draait uiteindelijk om de eigen en zelf gekozen inzet van partijen of individuen in de samenleving, maar dat betekent niet dat de overheid er niets mee kan doen. Er zijn mogelijkheden om zelforganisatie te versterken en de kans op het ontstaan of de vermeerdering ervan te vergroten. Het vergroten van die kans, door bijvoorbeeld de condities voor zelforganisatie te verbeteren, is een interventie in het repertoire voor het ‘maken’ van maatschappelijke energie.

De onderstaande tabel vat de volgende strategieën samen.

	Volgen	Maken
<i>Netwerkende overheid</i> Formele partners	Bv. Bedrijven werken samen en willen een Green Deal of een uitzonderingsregel.	Bv. De overheid smeedt een coalitie van branchevereniging, milieugroepen en mede-overheden voor bepaalde prestatie
<i>Responsieve overheid</i> Informele verbanden	Bv. Landgoedeigenaren beheren natuur zelf, arrangement vinden waarin dat goed geborgd kan.	Bv. Actief zoeken naar meer maatschappelijke partijen die natuurbeheer op zich nemen.

Tabel 1. Strategieën van dynamiek ‘maken’ en dynamiek ‘volgen’.

Wanneer we die afwegingen toepassen op de maatschappelijke uitvoeringsagenda van de natuurvisies, dan is elk van de mogelijke strategieën in principe relevant. Per dossier ligt de vraag voor op welke vorm van sturing de nadruk komt te leggen: vooral via het perspectief van de netwerkende overheid of vooral vanuit de idee van de responsieve overheid? Gaat het om dynamiek ‘maken’ of om het ‘volgen’ van de dynamiek die er al is?

Dat roept bovendien de vraag op wat voor handelingsopties dan ter beschikking staan: welke instrumenten en interventies zijn beschikbaar om de keuze voor een bepaald type inzet invulling te geven? Over de vraag hoe *dynamiek maken* werkt is echter nog maar weinig bekend. Dat deel zullen we hier daarom eerst nog nader conceptueel verkennen.

2.3 Netwerkdynamiek analyseren en de eigen inzet bepalen

De afwegingen over de inzet in een netwerk zijn deels afwegingen op basis van eigen voorkeuren van een overheid, bijvoorbeeld politiek-ideologische of technische afwegingen (Van der Steen et al, 2015). Tegelijkertijd gaat het om een meer analytische afweging, waarbij de ‘stand en de aard van het betreffende netwerk’ bepalend zijn voor het soort inzet dat past. Soms zijn netwerken gevormd rondom sterke, institutionele partijen, met een lange traditie van samenwerking en met bijbehorende omgangsvormen en eigen disciplinerende kaders. Elders gaat het om nieuwe opkomende netwerken, of om partijen die elkaar nog helemaal niet kennen en feitelijk dus nog helemaal geen netwerk vormen. Netwerken hebben knooppunten en relaties nodig, die er niet altijd al zijn; soms zijn netwerken meer ‘potentiële netwerken’ dan dat ze er feitelijk al zijn, denk bijvoorbeeld aan de beginfase van de biobased economy (Van der Steen et al, 2014): hoewel allerlei partijen zich met ‘biobased’ bezig hielden hadden ze onderling weinig contact. De interventie van de overheid, van het ministerie van EZ, bestond er uit om het potentiële netwerk ‘feitelijk’ te maken, door mogelijkheden voor verbinding te bieden en het ontstaan van knooppunten mogelijk te maken.

Daarom is naast interne afwegingen van politieke of technische aard (bijvoorbeeld wettelijke bepalingen) een netwerkanalyse van belang bij de afweging voor de te kiezen inzet. Als het de ambitie van de overheid is om dynamiek *te maken* – te vergroten, te versterken, verder te brengen, wijder te verspreiden – dan is de kernvraag voor de netwerkanalyse in hoeverre

de kenmerken van het netwerk zelf de juiste voorwaarden omvatten voor het netwerk en/of individuele initiatieven daarbinnen om verder te groeien, op te schalen, succesvol te worden en toe te bewegen naar de doelen die ermee gerealiseerd moeten worden (vgl. Colander & Kupers, 2014). En als die kenmerken niet zodanig zijn dat verspreiding van dynamiek ‘vanzelf’ gaat, dan is de vraag welke interventies dan daaraan kunnen bijdragen. Welk soort dynamiek is van het netwerk te verwachten zonder overheidsinterventie en wat zijn daarvoor reeds aanwezige condities en drijvende of belemmerende factoren? Als de analyse – die vaak ‘gewoon’ de vorm van ‘geïnformeerde intuïtie’ kan hebben – is dat het netwerk niets nodig heeft en uit zichzelf al de vanuit beleid gewenste kant op beweegt, dan is er verder niet veel nodig. Als het vermoeden daarentegen is dat de omstandigheden dat niet waarschijnlijk maken, of slechts beperkt, dan is de volgende stap om de interventies te plannen om de dynamiek te *maken*. Versterkende dynamiek in netwerken is daarbij op drie manieren te duiden: *versnellen*, *verbreden* en *verdiepen* (Van Twist et al, 2015). Dat lijkt meer van hetzelfde, maar er zijn belangrijke nuances.

Allereerst is er het *versnellen* van een eerste initiatief. Veel innovatieve ideeën en concepten hebben een ‘vliegwiel’ nodig om verder te komen. Het begint met kleine projecten, waarna de vonk als het ware ‘overspringt’ en waarmee een *versnelling* in gang wordt gezet. Een perspectief op de ruimte voor versnelling vestigt de aandacht op het wegnemen van barrières die de versnelling in de weg zitten of vertragen. Denk bijvoorbeeld aan wet- of regelgeving die de uitbreiding van een natuurgebied in de weg zitten of de regels die het weghalen van tijdelijke natuur bemoeilijken zodra zich daar beschermde soorten hebben gevestigd. Met het weghalen van deze obstakels kan de ontwikkeling van een initiatief letterlijk ‘in de versnelling’ raken. Het *maken van dynamiek* is ten eerste het versnellen van de groei van eerste initiatieven.

Ten tweede is er de *verbreding* (of verspreiding) van een initiatief. De meeste initiatieven ontstaan binnen één specifiek domein, op lokaal niveau, rondom één concrete activiteit. Ze innoveren op één deelaspect, of op het geheel maar dan op één plek. Dat kan op die ene plek of binnen dat ene deel heel goed gaan, maar om de dynamiek te versterken is ook verandering in een breder domein en op meer plekken nodig. Verbreding van het repertoire dus. Bijvoorbeeld in het voorbeeld van biologische producten. Niet alleen biologische eieren, maar ook biologisch vlees, sap, groente, en uiteindelijk ontstaan er duurzame alternatieven voor alle aspecten van

consumptie. Hetzelfde principe – bewust consumentengedrag en duurzame productie –, maar dan verspreid over een breed scala aan activiteiten. Een stap voorbij de versnelling van een initiatief binnen de eigen kaders is er dus het *verbreden ervan* naar een veel grotere toepassing, in andere sectoren, andere regio's of andere delen van de productieketen.

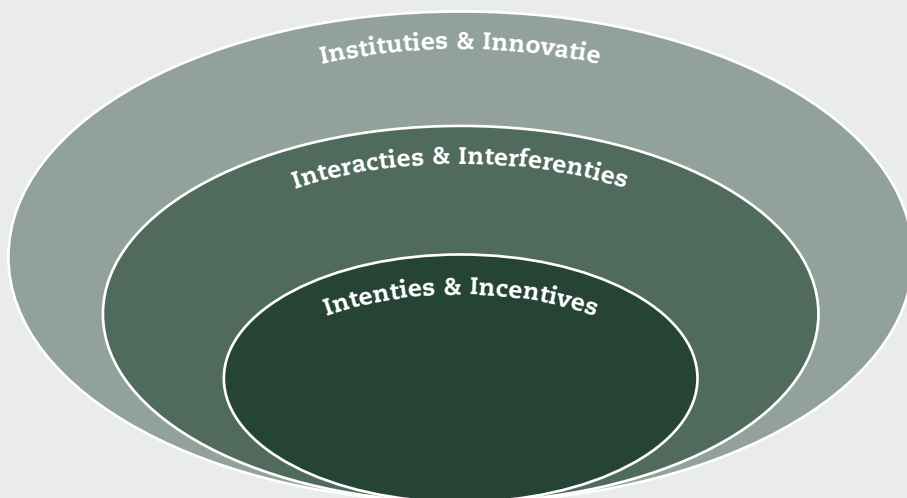
Ten derde is ook *verdieping* van belang. Niet in de betekenis van 'nog fundamentele', maar in de zin van inslijten in patronen die het initiatief voorbij 'het unieke en uitzonderlijke geval' brengen: dus institutionaliseren en verankeren in regels, procedures, richtlijnen en andere organisatievormen. Eigenlijk betekent dat het stoppen met het gebruik van het woord initiatief: dat woord suggereert vooral het begin van iets, een start zonder dat het erg helder is waar het heen gaat en of het bestendig is. Verdieping gaat dus deels over bestendiging, maar dan niet door het creëren van een grotere vraag in de markt, maar door institutionaliseren en het inslijten van regels, kaders, standaarden en andere tekenen van normalisering. Verdieping gaat dus over het 'gewoon' maken van een bepaalde manier van doen; bijvoorbeeld door het 'worden' van een gewone productcategorie, die door mensen herkend wordt als normaal, betrouwbaar en vergelijkbaar. Deze fase brengt het initiatief letterlijk voorbij het stadium van 'een initiatief' en gaat richting het vestigen van een *reguliere praktijk*: normalisering dus, via de weg van het inslijten van patronen, routines, instituties en gewoonten.

De vraag hoe de betrokkenheid van de overheid eruit zou moeten zien in een netwerk, hangt sterk af van de capaciteit van het netwerk zelf om *versnelling*, *verbreding* en *verdieping* van het initiatief te bewerkstelligen. Zijn de condities in het netwerk zelf aanwezig voor verdere ontwikkeling? De iPhone werd 'vanzelf' groot, in die zin dat er geen actieve netwerksturing van de overheid voor nodig was. Voor de elektrische auto is dat nog maar de vraag, zeker in de verbreding en verdieping. Voor de iPhone was er inhoudelijk overigens ook weinig noodzaak voor een overheidsrol, maar voor de elektrische auto mogelijk juist wel. De vraag bij netwerkanalyse en bij het bepalen van de interventiestrategie is steeds tot welke dynamiek het netwerk zelf in staat is, welke rol de overheid daarin voor zichzelf ziet, en welke interventies die beide analyses bij elkaar brengen: het netwerk in zijn eigenheid (de eigen stuwende en remmende factoren) bezien en daar vervolgens vanuit de eigen overheidsdoelen in interveniëren (zie ook: Colander & Kupers, 2014; Teisman, Morcöl & Gerrits, 2014; Van Buuren & Teisman, 2014).

2.4 Interventies in netwerken, om dynamiek te ‘maken’

Sturing in netwerken kan zich op drie niveaus richten (Van Twist et al., 2015):

- Interventies op microniveau, gericht op intenties en gedrag van individuen;
- Interventies op mesoniveau, gericht op interactie binnen en tussen netwerken;
- Interventies op macroniveau, gericht op het niveau van instituties.



Figuur 3. 3 niveaus van interventies.

Micro-niveau: intenties en incentives

Op dit niveau gaat het om het stimuleren van bepaalde intenties door het aanpassen van gedragspsychologische incentives – en zodoende het beïnvloeden van concreet gedrag. Dat kan via de traditionele sturingsinstrumenten zoals belonen en straffen, maar ook via meer subtiele interventies zoals *framing*, *gaming* en *nudging*. Het gaat dan niet alleen om financiële prikkels, maar ook om prikkels die inspelen op emotie of onbewuste keuze-processen en voorkeuren. De gedachte hierachter is dat veel mensen zich wel zouden willen inzetten voor een maatschappelijk doel, maar dat er allerlei (onbewuste) prikkels kunnen zijn die dit voorkomen of ander

gedrag uitlokken. Zo wordt bij *framing* ingespeeld op onbewuste gedragsmechanismen, zonder dat harde interventies nodig zijn. Een voorbeeld van de inzet van het effect van *framing* is dat mensen eerder geneigd zijn om deel te nemen aan een georganiseerde buurtbijeenkomst als ze worden uitgenodigd voor een bijeenkomst ‘van de wijk’ in plaats van een bijeenkomst ‘van de gemeente’. Het achterliggende principe is dat mensen zich in het eerste geval meer eigenaar en aangesproken voelen dan in het tweede geval.

Nudging is een overkoepelende term voor allerlei interventies die mensen stimuleren, verleiden of uitnodigen tot bepaald gedrag. Zo is het veranderen van de ‘*default*’ optie, de standaardkeuze, een krachtige interventie die groot verschil kan maken. Het bekende voorbeeld is het donorcodicil. In Nederland ben je standaard géén orgaandonor, tenzij je daar expliciet toestemming voor geeft. Het omgekeerde principe, iedereen is orgaandonor tenzij je daar expliciet van af ziet, levert een veel hoger percentage orgaandonoren op. In beide gevallen is er precies dezelfde keuzevrijheid, maar pakken de keuzes heel anders uit: niet omdat er andere diepe overtuigingen zijn, maar omdat de inrichting van de keuze anders is.

Een ander voorbeeld van het veranderen van de ‘*default*’: wanneer bij het aanmelden voor een diner de gasten wordt verzocht het door te geven wanneer iemand ‘vleeseter’ is, kiezen meer mensen ervoor om vegetarisch te eten op dat diner. De kern is hier dat mensen, onbewust, kiezen voor de optie die het meest voor de hand ligt of maatschappelijk geaccepteerd is. Kleine veranderingen doorvoeren in de manier waarop keuzes gepresenteerd worden kan daarom al grote verschillen met zich mee brengen.

Hetzelfde geldt voor kleine spelelementen die mensen beïnvloeden om bijvoorbeeld zuiniger te rijden, afval beter te scheiden of meer te bewegen; *gamification*. Hierbij worden spelprincipes gebruikt in beleid om het aantrekkelijker, spannender of verleidelijker te maken om tot actie over te gaan. Zo zijn veel mensen best geïnteresseerd in het vergelijken van zorgverzekeringen, maar doen veel mensen dit niet omdat ze het doorzoeken van polissen en opties te complex en saai vinden. Websites en apps die dit zoekgedrag makkelijker en leuker maken, kunnen deze mensen dan stimuleren om toch te gaan vergelijken. Een ander ‘online’ voorbeeld van *gamification* is dat alternatieve, meer op duurzaamheid gerichte zoekmachines zoals Ecosia de gebruiker laten zien hoeveel boompjes diegene

heeft bespaard door te zoeken via deze zoekmachine in plaats van Google. Mensen weten meestal wel dat het spel niet echt is, en dat de winsten dat vaak ook niet zijn, maar toch laten ze door het spel hun handelen beïnvloeden.

Deze subtiele interventies bieden kansen om mensen te motiveren gewenst gedrag te vertonen. Dat geldt voor individueel gedrag, maar tegelijkertijd ook voor maatschappelijke initiatieven. Interventies op het niveau van *intenties en incentives* kunnen helpen om nieuwe praktijken, van onderaf, (verder) te ontwikkelen, door experimenten te organiseren of door partijen met elkaar in verbinding te brengen, advies te geven, procedurele obstakels weg te halen of door tijdelijke financiële ondersteuning beschikbaar te stellen.

Meso-niveau: interacties en interferenties

Interventies op het niveau van interacties hebben betrekking op de onderlinge relaties en wisselwerking in netwerken. Maatschappelijke dynamiek en initiatieven ontstaan vaak binnen, of worden georganiseerd door een netwerk van verschillende partijen en betrokkenen. Door nieuwe verbindingen te leggen tussen verschillende actoren en sectoren, ontstaat vaak ruimte voor innovatieve ideeën en samenwerkingsverbanden. Sturing op dit niveau houdt bijvoorbeeld in dat partijen met elkaar in verbinding worden gebracht, samen komen en samen zoeken naar nieuwe verbindingen en mogelijkheden. Maar het kan ook betekenen dat de verbondenheid in bestaande ketens verzwakt wordt, bepaalde relaties minder machtig gemaakt worden, door de relaties tussen partijen te veranderen.

De overheid kan een belangrijke rol spelen door op het niveau van deze interacties en interferenties een ondersteunende of faciliterende rol op zich te nemen. Partijen met elkaar in contact brengen, uitwisseling tussen organisaties bevorderen, samenwerking stimuleren of bemiddelen tussen partijen wanneer een netwerk 'op slot' zit. Sommige netwerken zijn nog heel losjes georganiseerd en daar is behoefte aan een overheid die verbanden creëert of verbindingen mogelijk maakt, terwijl op andere plekken een netwerk zichzelf juist in een greep kan houden, waardoor opschaling moeizaam gaat of het initiatief niet verder wordt gebracht. Dan kan er juist behoefte zijn aan een overheid die nieuwe partijen toelaat tot het netwerk of ze erbij betreft, het netwerk als het ware 'openbreekt', waardoor weer meer ruimte ontstaat voor innovatie en uitwisseling.

Macro-niveau: instituties en innovaties

Ten slotte is er een aangrijpingspunt voor overheidsbeïnvloeding op het macroniveau, gericht op het 'bouwen' van instituties. Op dit niveau gaat het om interventies die ingrijpen op het systeemniveau. Waar de andere twee interventies zich richten op actoren of individuen in het netwerk en hun onderlinge relaties, zijn interventies op macroniveau gericht op het speelveld waarbinnen deze partijen opereren. Het gaat bijvoorbeeld om veranderingen in de spelregels, bronnen of doelstellingen. Door interventies op systeemniveau door te voeren kan de overheid ruimte maken voor initiatieven, bijvoorbeeld door de wet- en regelgeving aan te passen, voorwaarden voor financiering te veranderen of op een andere manier het toezicht in te richten. Maar ook door nieuwe technologieën versneld ruimte te geven of zelf door te drukken, door standaarden of normen aan te passen, of door sociale innovaties wel of geen ruimte te geven. Bijvoorbeeld als een initiatief als Airbnb opkomt en de vraag is of die wel of geen ruimte krijgen. Dat zijn niet alleen vragen in het kader van wettelijke toetsing *binnen* de bestaande kaders, maar kunnen ook hefboomen zijn om in een bepaald domein een nieuwe beweging in te zetten.

Deze drie verschillende interventieniveaus bieden een palet aan mogelijkheden voor hoe sturing met netwerken – gericht op het vergroten van dynamiek – er uit kan zien. Welke interventies passend zijn, hangt uiteindelijk af van de dynamiek die er al in het betreffende netwerk is, van de actoren die betrokken zijn of dat potentieel zouden kunnen zijn, van de aard van het initiatief en van de interacties tussen verschillende partijen. Sturing in de praktijk vraagt dus steeds eerst om een analyse van het netwerk – en dus om kennis van dat netwerk! – om op basis daarvan te komen tot slimme, passende interventies die de kans op de gewenste dynamiek vergroten. We gebruiken hier het woord 'kans' bewust, omdat het uiteindelijk gaat om intrinsieke dynamiek, vanuit het netwerk zelf. Dat betekent dat nooit vooraf zeker is of en hoe het gaat werken: professionaliteit en kwaliteit in sturen met netwerken betekent dus geen 'garantie op succes', maar wel een vergroting van de kans.

3

Sturen met netwerken in drie casussen

De maatschappelijke Uitvoeringsagenda van het ministerie van Economische Zaken en de provincies omvat een lijst van initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die passen binnen de natuurvisies van de overheden. Om de mogelijkheden te verkennen voor het ministerie en de provincies om een bijdrage te leveren aan deze initiatieven, ze verder te brengen, ontwikkelingen aan te jagen of op te schalen, zijn drie verschillende initiatieven in het natuurdomein bestudeerd. De drie cases die voor dit onderzoek zijn geselecteerd zijn de Levende Tuin, Red de Rijke Weide en Tijdelijke Natuur. Twee daarvan – Red de Rijke Weide en Tijdelijke Natuur – zijn opgenomen in de eerste versie van de Uitvoeringsagenda (tijdelijke Natuur als onderdeel van het initiatief ‘200.000 ha subsidievrije natuur’), die in februari 2015 is uitgebracht. Het derde initiatief – De Levende Tuin – was daar nog niet bij, maar draagt alle kwaliteiten in zich om in een volgende versie opgenomen te worden.

Aan de hand van een uitgebreide documentanalyse en interviewronde met een aantal betrokkenen rondom het initiatief hebben we ons verdiept in de casus: Hoe ziet het netwerk er precies uit? Welke dynamiek is er in het veld aanwezig? Wat zijn de doelen van de verschillende betrokken actoren? En wat zijn de belangrijke drijvende krachten en belemmerende factoren?

In dit hoofdstuk worden de drie initiatieven verder uitgewerkt. Een volledige analyse van de initiatieven is opgenomen in het achtergrondrapport bij dit essay, ‘Voorbeelden van groene zelforganisatie’ (Arnouts en Boonstra, 2016).

3.1 De Levende Tuin

Groene tuinen zijn goed voor de biodiversiteit, bieden mensen een rustgevende omgeving, zorgen in de zomer voor verkoeling en kunnen bij zware regenval het riool ontzien. De afgelopen jaren zijn de Nederlandse stadstuinen echter steeds meer aan het verstenen; mensen leggen hun tuin vol tegels en plaatsen schuttingen in plaats van heggen omdat ze geen zin hebben in onderhoudswerkzaamheden of omdat ze de tuin zien als een verlengstuk van de woonkamer waar ze comfortabel moet kunnen zitten. Om de trend van verstening om te buigen is het initiatief De Levende Tuin opgestart, met als doel het realiseren van tuinen waarin de natuur te zien, voelen, horen, ruiken en proeven is. Het wil mensen ertoe aanzetten hun tuin natuurlijker in te richten. De Levende Tuin is een overkoepelende naam voor verschillende activiteiten van (maatschappelijke) organisaties en bedrijven gericht op natuurlijk tuinieren en moet een label worden waar iedereen zich mee mag identificeren: een verbindende schakel tussen meerdere, afzonderlijke, initiatieven die zich inzetten om een groenere inrichting van de tuin te promoten.

Het proces: van klein initiatief tot brede beweging

De term 'Levende tuin' is in 2008 bedacht door een groep hoveniers die tijdens een studiereis in Frankrijk tot de conclusie komt dat er iets gedaan moet worden aan de verstening van Nederland, en dat mensen uit hun sector daarvoor de aangewezen personen zijn. Ze stappen met dit idee naar de branchevereniging vHG, de vereniging van de hoveniers- en groenvoorzieningsbedrijven. Het bestuur van de vHG besluit om het initiatief een plaats te geven in een serie van onderwerpen die de branche verder wil uitwerken. In 2009 verschijnt een boekje dat aandacht besteedt aan De Levende Tuin, geschreven door mensen van de vHG en van Triple E, onder de noemer "Lang leve(n) de tuin". Het omvat een eerste beschrijving van wat een levende tuin inhoudt (Bade et al, 2009). De publicatie is bekostigd door het Productschap Tuinbouw dat een budget beschikbaar heeft voor innovaties in de branche.

In de jaren daarna ontstaat het besef dat het concept, om echt wervend te kunnen zijn, verder moet worden uitgediept. De vHG vindt dat ze aan tuineigenaren moet kunnen uitleggen waarom ze een levende tuin zouden moeten hebben. Rond dezelfde tijd laat vHG samen met Tuinbranche Nederland, de brancheorganisatie van leveranciers van consumenten-tuinproducten en tuinretail, een groot onderzoek uitvoeren naar tuinbele-

ving, wederom gefinancierd door het Productschap Tuinbouw. Tuinbranche Nederland is dan, parallel aan initiatieven van de hoveniers, al langer bezig met promotie van groen tuinieren en heeft al de nodige projecten lopen om natuurlijker tuinen te realiseren. Tuinbranche Nederland en de vHG trekken daarom gezamenlijk op in hun ambitie. In het onderzoek komt naar voren dat steeds meer consumenten het belang van duurzaamheid inzien maar niet weten hoe ze dat handen en voeten moeten geven (Productschap Tuinbouw, 2011). De Levende Tuin is een concept waarmee op deze lacune ingespeeld kan worden. In 2011 verschijnt dan ook een handboek voor hoveniers waarin De Levende Tuin verder wordt uitgewerkt. Vijf elementen staan centraal, vormgegeven in een bloem met een knop en vier bladen. De knop staat voor de bodem, de vier bladen representeren voedsel, water, energie en dieren. Het handboek bevat allerlei voorbeelden die uitwerken hoe tuineigenaren met die vijf elementen om kunnen gaan (Tonnejck en Van der Leest, 2011).

In de jaren daarna neemt de vHG het initiatief om De Levende Tuin bij de overheid onder de aandacht te brengen. Hierin trekt ze samen op met NL Greenlabel, een organisatie die het gebruik van duurzame materialen promoot. Uiteindelijk resulteert dit in 2013 in een Green Deal die het ontwikkelen van een Paspoort Levende Duurzame Buitenruimte beoogt; een soort equivalent van het energielabel bedoeld om de duurzaamheid van een buitenruimte te kwalificeren. NL Greenlabel ontwikkelt het paspoort, vHG promoot het gebruik ervan onder haar leden. De ministeries van EZ en I&M ondersteunen dit traject door onder andere een budget van 300.000 euro ter beschikking te stellen, bedoeld voor kennisontwikkeling en procesondersteuning (Ministerie van EZ, 2013). Hoewel de scope van deze Green Deal breder is dan alleen De Levende Tuin draagt de samenwerking met het Rijk bij aan de verdere ontwikkeling van De Levende Tuin. Zo kan een deel van het budget ingezet worden voor bewustwording over De Levende Tuin.

De bewustwording krijgt vorm via de ontwikkeling van het manifest 'De Levende Tuin', dat door meerdere partijen ondertekend moet worden. Naast Tuinbranche Nederland en de vHG doen ook de Vakgroep Groen Natuur Landschap van de Vereniging Stadswerk (waarin de groenambtenaren van de gemeenten vertegenwoordigd zijn), het Netwerk Groene Bureaus (brancheorganisatie van groene adviesbureaus), de Nederlandse Vereniging van Tuin- en Landschapsarchitecten en de Vlinderstichting en de Vogelbescherming, die reeds samenwerken met Tuinbranche

Nederland, mee. Via de Tuinbranche Nederland wordt De Levende Tuin verder ook onder de aandacht gebracht bij Nederlandse tuincentra als Intratuin, Groenrijk, Overvecht, Hornbach, Praxis etc.

Zo ontstaat er langzaam maar zeker een breed netwerk van partijen die allemaal een steentje bijdragen aan de Levende Tuin, en dat netwerk blijft zich maar uitbreiden. Er komt een samenwerking tot stand met het initiatief de Groene Stad, een kennisplatform over de vergroening van de Nederlandse steden dat georganiseerd wordt door iVerde, een stichting die voortkomt uit het opgeheven Productschap Tuinbouw. Partners hierbinnen zijn Anthos (vertegenwoordiger van de boomkwekerij- en vaste planten sector) en de Vakgroep Bomen en Vaste Planten van de LTO. De Groene Stad richt zich daarbij zowel op openbaar als particulier groen. Daarnaast wordt ook samenwerking gezocht met kennisinstellingen om het concept verder uit te diepen en wil men met gemeenten en burgergroepen komen tot coalities om nieuwe vormen van openbaar groen te realiseren.

Uiteindelijk wordt het manifest 'De Levende Tuin' ondertekend op 7 oktober 2014. Een communicatiebureau krijgt de opdracht om een logo te ontwerpen dat door alle ondertekenaars van het manifest gebruikt kan worden. Zo kunnen de manifestpartners allen op eigen wijze invulling geven aan hun gedeelde ambitie, maar wel onder dezelfde, herkenbare, noemer van De Levende Tuin. Dit wordt bekostigd uit het budget van de Green Deal. In 2015 bespreken de manifestpartijen hoe ze het concept verder gaan uitrollen. In de tussentijd ontplooit iedere manifestpartner zijn eigen activiteiten. Zo vinden er in de tuincentra vier themaweken plaats die met De Levende Tuin te maken hebben. Een belangrijke doorbraak is dat Intratuin voorbereidingen treft om in 2016 De Levende Tuin als integraal onderdeel van de eigen formule uit te rollen.

Sterke punten en risico's

De Levende Tuin blijkt een krachtig verhaal dat de vele voordelen van natuur op onverwachte plekken (zoals in de stad) laat zien. Met De Levende Tuin komen publieke waarden als biodiversiteit en gezondheid tot stand, wat bijdraagt aan het imago van de sector en wat het concept aantrekkelijk maakt voor de brancheorganisaties, de overheid en een aantal natuurbeschermingsorganisaties. Daarnaast dient De Levende Tuin ook het individuele belang van betrokken bedrijven, aangezien er met groene tuinen geld verdiend kan worden. Dit sterke punt ontstaat doordat De Levende Tuin een open concept is: iedereen kan het op zijn eigen manier inter-

preteren, waardoor veel partijen zich in De Levende Tuin kunnen vinden en er sprake is van convergentie tussen de belangen van deze partijen.

Tegelijkertijd biedt het concept weinig sturing. Voor de tuincentra is het bijvoorbeeld lastig om De Levende Tuin een plek te geven in hun winkel-formule. Ze weten bijvoorbeeld niet altijd goed welke planten ze moeten promoten of welke grond water het beste vasthoudt en missen de kennis en de capaciteit om dergelijke vragen te beantwoorden. Bovendien kan er spanning ontstaan tussen het individuele belang van de tuincentra en het collectieve belang van de branche. Een bedrijf als Intratuin zoekt naar mogelijkheden om zich op de markt met De Levende Tuin te onderscheiden. Daarmee kan het concept minder aantrekkelijk worden voor andere tuincentra. Dit concurrentiedenken kan de boodschap van De Levende Tuin versnipperen. Tenslotte is het de vraag of het verhaal uiteindelijk wervend genoeg is om tuinbezitters in de steden in grote getale over de streep te trekken. Deze groep lijkt veelal nog geen idee hebben van de voordelen van een groene tuin en heeft bovendien geen financiële prikkel om de tuin te veranderen. De partijen betrokken bij De Levende Tuin zijn nog onvoldoende op de hoogte van wat consumenten beweegt en hoe ze hun keuzearchitectuur kunnen beïnvloeden. Ondersteuning door opname op de Uitvoeringsagenda kan mogelijk helpen om voor deze knelpunten een oplossing te ontwikkelen.

3.2 Tijdelijke Natuur

In Nederland ligt veel grond jarenlang braak, in afwachting van bebouwing. Hoewel het vanuit ecologisch perspectief interessant is om in die gebieden de natuur zijn gang te laten gaan, laten veel grondeigenaren dat niet gebeuren. Wanneer beschermde soorten zich vestigen kan het vanwege de natuurwetgeving zeer kostbaar, tijdrovend of zelfs onmogelijk worden de beoogde bebouwing daadwerkelijk te realiseren. Het concept Tijdelijke Natuur is bedoeld om deze ongewenste schaduwwerking van de natuurwetgeving te doorbreken. Het idee is dat grondeigenaren op voorhand een harde toezegging krijgen dat ze de natuur die ze laten ontstaan weer mogen weghalen. Op die manier profiteert de natuur en hoeven de grondeigenaren hun terreinen niet meer intensief te beheren. Om ervoor te zorgen dat de regeling niet misbruikt wordt, moet de grondeigenaar in kwestie bij het aanmelden van het terrein een ecologische nulmeting verrichten.

Het proces: van dromen en denken via durven en doen naar delen en doorgeven

In 2004 ontstaat het idee van Tijdelijke Natuur na een brainstormsessie van Bureau Stroming – een adviesbureau gespecialiseerd in natuur- en landschapsontwikkeling – en InnovatieNetwerk⁵ – een netwerk gelieerd aan het toenmalige ministerie van LNV. Ze stellen dat 40.000 ha geschikt is voor Tijdelijke Natuur, als het ware verschuivend over Nederland en gaan onderzoeken of Tijdelijke Natuur ecologisch interessant en juridisch haalbaar is. Deze fase beschrijven ze achteraf als een fase van “dromen en denken”. In afwachting van de onderzoeksresultaten organiseren de partijen een workshop met Staatsbosbeheer, Das en Boom, Natuurmonumenten, de Vogelbescherming, de Dierenbescherming, Floron en enkele individuele deskundigen. Deze partijen zijn aanvankelijk sceptisch maar zien uiteindelijk – met uitzondering van de Dierenbescherming – meerwaarde in Tijdelijke Natuur. Ondertussen verspreidt InnovatieNetwerk het idee ook via de media (Volkskrant, 11 maart 2006) en legt men contact met het ministerie van LNV. Het ministerie reageert aanvankelijk lauw maar zegt uiteindelijk toe een beleidslijn uit te werken (Steenhuis, 2011).

Later dat jaar worden de resultaten van het eerder uitgezette onderzoek bekend. De studies zetten Tijdelijke Natuur neer als een ecologisch kansrijk concept voor met name pionierssoorten. Voorwaarde is dat de overheid op voorhand ontheffingen verleent; alleen dan zijn grondeigenaren geneigd deel te nemen (Reker et al, 2006; Linnartz et al, 2006; Woldendorp en Backes, 2006a; Woldendorp en Backes, 2006b). InnovatieNetwerk besluit daarop om te gaan experimenteren met Tijdelijke Natuur. Havenbedrijf Amsterdam komt in beeld om als pilot te dienen, samen met de Milieufederatie Noord-Holland en het Milieucentrum Amsterdam. En ook de betrokkenheid van natuur- en milieuorganisaties is van belang om kritiek uit die hoek te kunnen pareren.

In 2007 gaat de pilotfase daadwerkelijk van start, onder de noemer “durven en doen” (Steenhuis, 2011). Het ministerie van LNV presenteert de beleidslijn Tijdelijke Natuur (Reker en Braakhekke, 2007) en nodigt Havenbedrijf Amsterdam uit om pilot te worden. Begin 2009 dient het havenbedrijf een ontheffingsaanvraag in. In de tussentijd is veel overleg gevoerd met de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied West, om uit te zoeken wat er in een aanvraag moet staan. In juni ondertekent de minister de ontheffing en een jaar later opent het Havenbedrijf Amsterdam het eerste

⁵ Sinds medio 2015 is de naam InnovatieNetwerk gewijzigd in Innovatie Agro & Natuur.

Tijdelijke Natuurgebied. Overigens doet het bedrijf dat voordat de ontheffing definitief is geworden. Er lopen nog enkele bezwaarprocedures, niet om de pilot te frustreren maar om het concept tot het uiterste te toetsen en daarmee juridisch sterker te maken (Steenhuis, 2011).

Naarmate het pilotproces in Amsterdam verder uitkristalliseert, tonen steeds meer andere partijen, zoals de gemeente Almelo, Havenbedrijf Rotterdam, Groningen Seaports en Roelofs Planontwikkeling uit Steenwijk, interesse om een pilot te starten. Tegelijkertijd gaat InnovatieNetwerk door met het betrekken van nieuwe partijen, zoals Bouwend Nederland, de Nationale Havenraad en Cascade, de vereniging voor zand- en grindproducenten. Daartoe organiseert men verschillende workshops en symposia. Op 4 augustus 2011 haalt Tijdelijke Natuur het nos journaal omdat Havenbedrijf Rotterdam een ontheffing verkregen heeft, waarmee bijna 900 ha Tijdelijke Natuur gerealiseerd is. Eind 2011 bewijst Tijdelijke Natuur ecologisch gezien zijn waarde wanneer blijkt dat in de pilotgebieden van Amsterdam en Steenwijk waardevolle natuur is ontstaan (Melchers en Smit, 2011).

Rond datzelfde moment komt de fase “delen en doorgeven” op gang, bedoeld om het initiatief verder op te schalen. Startpunt is het sluiten van een Green Deal op 13 december 2011. Ondertekenaars zijn de ministeries van EL&I en I&M, Havenbedrijf Amsterdam, Groningen Seaports, Roelofs Planontwikkeling, de 12 Landschappen, Cascade en de Vlinderstichting. De Green Deal is bedoeld om belemmeringen van procedurele aard weg te nemen (Bureau Stroming en InnovatieNetwerk, 2015). Tegelijkertijd blijven er nieuwe pilots ontstaan. Zo vraagt Nijmegen een ontheffing aan in het kader van het Ruimte voor de Rivier project bij Lent en werken de Vlinderstichting en Philips samen om een deel van het terrein van Philips in Best in te richten als Tijdelijke Natuur.

Een belangrijke ontwikkeling is dat ook provincies zich gaan richten op Tijdelijke Natuur, als gevolg van de decentralisatie van de ontheffingsbevoegdheid die op termijn zal plaatsvinden. Zuid-Holland neemt het concept bijvoorbeeld in 2013 op in haar nieuwe beleidsnota en brengt de potentie van Tijdelijke Natuur in kaart (Bureau Stroming, 2014). Provincie Groningen is minder enthousiast over Tijdelijke Natuur. Ze raakt verwikkeld in een discussie met Groningen Seaports over de vraag of soorten die zich vanuit een Natura 2000 gebied in een Tijdelijk Natuurgebied vestigen gecompenseerd moeten worden bij het weghalen van de natuur. De Green

Deal partners besluiten om in het kader van de verdere vereenvoudiging van de procedures ook een tweede realisatiespoor voor Tijdelijke Natuur te ontwikkelen: een gedragscode.

Tegelijkertijd blijven de Green Deal partners het concept verder uitdragen. Zo organiseren zij verspreid over het land regionale bijeenkomsten om partijen te informeren, ervaringen uit te wisselen en grondeigenaren te enthousiasmeren. De doelgroep is breed, met onder andere overheden, natuur- en milieuorganisaties, projectontwikkelaars, ingenieursbureaus en ecologische adviesbureaus. Op 7 september 2015 eindigt de Green Deal. Tijdens de slotbijeenkomst wordt de nieuwe Stichting Tijdelijke Natuur gepresenteerd, met daarin vertegenwoordigers van Havenbedrijf Amsterdam, de 12 Landschappen en de Vlinderstichting. Het is aan deze stichting om het concept verder uit te dragen en om een database bij te houden van Tijdelijke Natuurgebieden.

Sterke punten en risico's

Met het concept Tijdelijke Natuur hebben InnovatieNetwerk en haar partners een sterk verhaal neergezet dat de mogelijkheden biedt voor een win-win: gratis 40.000 ha aan natuur realiseren en tegelijkertijd kosten reduceren. De kracht van het verhaal blijkt uit het feit dat zowel een aantal natuurorganisaties – gericht op de natuurwinst – als bedrijven – primair bezig met het kostenbesparingsaspect – gaandeweg overtuigd is geraakt van de voordelen van Tijdelijke Natuur. Onder impuls van InnovatieNetwerk hebben deze partijen met behulp van de overheid het concept uitgewerkt van een wild idee tot een volwaardig beleidsalternatief, vastgelegd in wetgeving. Ook hebben deze partijen geprobeerd Tijdelijke Natuur zo toegankelijk mogelijk te maken en een zo groot mogelijke groep grondeigenaren te betrekken. Uiteindelijk is een harde kern van voorvechters overgebleven die Tijdelijke Natuur verder uit wil dragen.

Toch wordt Tijdelijke Natuur nog niet door iedereen omarmd. Veel partijen – met name kleinere gemeenten of bedrijven – zijn nog niet op de hoogte van het bestaan ervan. Bovendien zijn sommige partijen bang dat de ontheffing uiteindelijk geen stand zal houden, bijvoorbeeld vanwege veranderend overheidsbeleid. Ook zijn er grondeigenaren die nog niet overtuigd zijn van de win-win situatie. En tenslotte zijn de provincies, die een belangrijke rol kunnen spelen bij het verder brengen van Tijdelijke Natuur, nog niet allemaal aangehaakt. Om de procedures verder te vereenvoudigen hebben de Green Deal partners een tweede spoor ontwikkeld via de

weg van een gedragscode. Hoe deze gedragscode zich verhoudt tot de ontheffingsbevoegdheden van de provincie, is echter nog niet helemaal duidelijk. Zo kan er juridische onduidelijkheid en frictie ontstaan als de provincie geen ontheffing wil verlenen en de betreffende grondeigenaar via het gedragscode-spoor toch Tijdelijke Natuur wil realiseren. Maar ondanks deze 'uitdagingen' kan het initiatief over het algemeen rekenen op brede steun en worden de eerste successen al gevierd.

3.3 Red de Rijke Weide

Het gaat niet goed met de Nederlandse weidevogels. Soorten als de grutto, de veldleeuwerik, en de kievit staan al jaren onder druk. Deze ontwikkeling hangt samen met het veranderende karakter van de Nederlandse weilanden. Waar in het verleden de weides hobbelig en bloemenrijk waren, zijn nu steeds meer weilanden vlak en ingezaaid met Engels raaigras. Dit is goed voor de melkproductie van de koeien, maar ongunstig voor weidevogels. Met de campagne 'Red De Rijke Weide' wil de Vogelbescherming, een organisatie die zich richt op de bescherming van in het wild levende vogels en hun leefgebieden, de achteruitgang van de weidevogels keren door de bovengenoemde verandering deels terug te draaien: in 2020 moet er minimaal 200.000 ha aan bloemrijke weides zijn. Om dat te bereiken, zal een groot aantal melkveehouders natuurinclusief moeten gaan werken, als alternatief voor de gangbare strategie van schaalvergroting en intensivering. Deze omschakeling is echter ingrijpend en betekent een aanzienlijke kostenverhoging; alleen wanneer boeren natuurinclusief werken kunnen combineren met een rendabele bedrijfsvoering zullen zij geneigd zijn mee te doen.

Red de Rijke Weide is daarmee een ambitieus initiatief dat zich richt op versterking van de biodiversiteit in het agrarisch gebied. Naast Red de Rijke Weide zijn er in dit domein ook tal van andere projecten en initiatieven ontstaan, in wisselende netwerken van boeren en burgers, marktpartijen en natuurorganisaties. In dit essay staat echter het initiatief Red de Rijke Weide centraal, dat met de ambitie om 200.000 hectare bloemrijke weides te realiseren is opgenomen in de Uitvoeringsagenda.

Het proces: de Vogelbescherming wendt zich tot de markt

De Vogelbescherming is de drijvende kracht achter Red De Rijke Weide. In 2011 besluit deze organisatie de zuivelsector te betrekken bij hun streven

naar betere leefgebieden voor weidevogels. Daartoe zoekt men de samenwerking met individuele boeren die goed presteren op het gebied van weidevogelbeheer. Dit leidt tot het opzetten van een netwerk van weidevogelboeren. Vanaf 2011 worden er één tot twee keer per jaar bijeenkomsten georganiseerd waarbij boeren kennis en ervaring uitwisselen, ondersteund door de Vogelbescherming.

Tegelijkertijd gebruikt de Vogelbescherming 'Red De Rijke Weide' om het bewustzijn van consumenten over de teruglopende weidevogelstand te vergroten, door in beeld te brengen dat er een relatie is tussen de voedselvoorziening en natuur en landschap. Daartoe ontwikkelt men een publiekscampagne. Het officiële startschot is op 12 juni 2013, met een ludieke actie op het Buitenhof in Den Haag – het uitdelen van broodjes weidevogelkaas die geproduceerd is door een weidevogelboer uit Mastenbroek, in een decor van strobalen, gras en koeien. Eind 2013 hebben 62.000 mensen de petitie ondertekend.

Vervolgens wendt de Vogelbescherming zich tot Friesland Campina, de zuivelcoöperatie waarbij ruim 80 procent van de Nederlandse melkveehouders is aangesloten. De eerste gesprekken verlopen stroef. Friesland Campina stelt dat het een gedegen duurzaamheidsbeleid heeft dat door de consument gewaardeerd wordt en vindt dat biodiversiteit daar geen onderdeel van hoeft te zijn. In de jaren daarna begint Friesland Campina van gedachten te veranderen. Dit komt vooral doordat inmiddels ook andere invloedrijke partijen zoals het Wereld Natuurfonds en de Rabobank aandacht vragen voor het onderwerp.

In juni 2014 komen de partijen elkaar tegen op de eerste Weidetop in de Rode Hoed in Amsterdam, georganiseerd door de Vogelbescherming. Het Wereld Natuur Fonds is één van de sprekers, aan de forumdiscussie nemen vertegenwoordigers van Friesland Campina en de Rabobank deel. Als uitvloeisel van deze Weidetop spreken Vogelbescherming Friesland Campina, Rabobank en Wereld Natuur Fonds met elkaar af om elkaar op structurele basis te ontmoeten om de problematiek te bespreken. Het Louis Bolk Instituut wordt vanwege haar kennis over verduurzaming van de landbouwsector gevraagd aan te sluiten. Samen vormen deze partijen het Nationale Weideberaad. Hoewel ze allen vinden dat er iets aan de problematiek gedaan moet worden, verschillen ze van mening over de mate waarin en de manier waarop. Zo ondertekent Friesland Campina de petitie van Vogelbescherming niet, omdat ze de doelstelling van 200.000 ha te ambitieus en bovendien te hard vindt.

Wel neemt Friesland Campina biodiversiteit op in haar duurzaamheidsbeleid, onder andere omdat uit onderzoek blijkt dat het bedrijf wel degelijk invloed heeft op de Nederlandse biodiversiteit. Het bedrijf wil op twee manieren experimenteren met nieuwe bedrijfs- en verdienmodellen. Ten eerste via het geleidelijk verduurzamen van de gangbare melkproductie, door boeren die op het vlak van duurzaamheid (onder meer weidegang, energie, mest en antibioticagebruik) beter presteren geleidelijk aan een hogere prijs voor hun melk te betalen. Algemene biodiversiteit vormt hier een onderdeel van, maar de vergoeding is met ca. 200 per jaar zeer bescheiden. De Rabobank zegt toe deze boeren te helpen met een korting op de bedrijfsfinanciering. Wereld Natuur Fonds en Vogelbescherming denken mee over de criteria waar boeren aan moeten voldoen. Daarnaast geeft Friesland Campina boeren toestemming om te experimenteren met nichemarkten. Melkveehouders mogen een zuivelproduct maken dat in de markt wordt gezet als kwalitatief hoogstaand, waardoor er een hogere prijs voor gevraagd kan worden. Een deel van deze meerwaarde vloeit terug naar de boer, die daarmee extra investeringen kan doen in weidevogelbeheer.

Niet lang daarna gaan de eerste pilots van start. Friesland Campina, Rabobank, Wereld Natuur Fonds, Vogelbescherming Nederland en de provincie Fryslân gaan een samenwerking aan met enkele agrarische natuurverenigingen in Friesland. De Vogelbescherming start op Terschelling het initiatief Polderpracht. Dit betreft boeren die hun melk mogen leveren aan een plaatselijke kaasfabriek die er Terschellingerkaas van maakt. In ruil daarvoor zorgen ze ervoor dat 33% van hun weiland kruidenrijk wordt. In een brede, maar losse coalitie van betrokken partijen wordt zo op meerdere plekken geëxperimenteerd met natuurinclusieve landbouw. Zo experimenteren ook boeren die bij kleinere coöperaties zijn aangesloten met nieuwe bedrijfs- en verdienmodellen. Een voorbeeld is Tjolk, geproduceerd door coöperatie NoorderlandMelk die haar melk betreft bij vier Friese boeren uit Oudega die samenwerken onder de noemer Boerengilde. Daarnaast is er het 'living lab', dat op de Natuurtop in februari 2015 gepresenteerd wordt door Kening fan 'e Greide en de provincie Fryslân. Burgerinitiatief Kening fan 'e Greide organiseert innovatieve projecten die vragen van boeren over het omschakelen naar natuurinclusieve landbouw kunnen beantwoorden. Tijdens deze Natuurtop grijpt de Vogelbescherming tevens de gelegenheid aan om de Red De Rijke Weide petitie, die inmiddels meer dan 100.000 keer ondertekend is, aan te bieden aan staatssecretaris Dijkema en enkele Gedeputeerden. Vervolgens is er nog door de Vogelbescherming en Kening fan 'e Greide een tweede

Weidetop georganiseerd, op 30 september 2015. Tijdens deze bijeenkomst stond het bedenken van concrete vervolgstappen voor het verhogen van de biodiversiteit centraal, samen met de belangrijkste spelers in het Nederlandse landbouwbeleid.

Sterke punten en risico's

Een sterk punt van Red De Rijke Weide is dat het initiatief de achteruitgang van de Nederlandse weidevogels op een overtuigende wijze koppelt aan ontwikkelingen in de melkveehouderij. Inmiddels heeft de Vogelbescherming enkele belangrijke ontwikkelingen aangejaagd die hier iets aan kunnen doen. Er is met het Weideberaad een coalitie ontstaan van partijen die onderkennen dat de oplossing ligt in aanpassing van de manier van werken van de melkveesector. Van belang is dat ook Friesland Campina, waarin verschillende belangen samen komen, onderdeel van deze coalitie is. Dat dit bedrijf een tweedeling binnen de coöperatie toestaat – tussen boeren die wel en niet meegaan in natuurinclusief werken en daar verschillend voor betaald worden – is een trendbreuk. Bovendien is er, deels door inspanningen van de Vogelbescherming, deels op initiatief van boeren zelf, een kopgroep van melkveehouders aan het experimenteren met natuurinclusief werken.

Tegelijkertijd moet nog blijken of natuurinclusieve landbouw een volwaardig alternatief kan worden. Het huidige systeem staat een echte omslag in de weg. Zo zijn er binnen Friesland Campina partijen die niets zien in natuurinclusieve landbouw. Het nog maar de vraag of de ruimte die het bedrijf nu biedt voldoende is om de stap naar natuurinclusieve landbouw te maken. Tekenend is dat Friesland Campina weliswaar in het Weideberaad zit maar tegelijkertijd de concrete doelstelling van Red De Rijke Weide niet onderschrijft. Daarnaast is de gangbare focus op schaalvergroting en intensivering stevig verankerd in agrarische belangenorganisaties, in het overheidsbeleid en in het agrarisch onderwijs. Er is weinig aandacht voor boeren die natuurinclusief willen werken. Een laatste risico is de consument. Ondanks de duurzaamheidstrend is het onzeker of consumenten bereid zijn om een hogere prijs voor zuivelproducten te betalen waarmee weidevogelboeren gecompenseerd kunnen worden voor het inkomensverlies dat ze lijden.

4 Dynamiek ‘maken’: interventiemogelijkheden voor de overheid

4.1 Op zoek naar een passende rol van de overheid

De drie initiatieven zijn elk vormen van groene maatschappelijke initiatieven, maar binnen die deelverzameling heel verschillend. Waar de Levende Tuin begon vanuit een onontgonnen thema dat onder de aandacht kwam in een kleine publicatie, is Red de Rijke Weide vooral een nieuwe manier om iets te doen aan een oud probleem, de doorgaande achteruitgang van weidevogels als gevolg van de moderne melkveehouderij. Die variatie in initiatieven is ook terug te zien op de maatschappelijke uitvoeringsagenda van het Rijk en de provincies. Aan het ene initiatief wordt financieel bijgedragen door de overheid via bijvoorbeeld een Green Deal, het andere is afhankelijk van giften, sponsoring of een bijdrage van de Postcodeloterij. Er zijn initiatieven die worden getrokken door gevestigde partijen met een goed georganiseerd netwerk, terwijl een ander initiatief bestaat uit een losse groep enthousiastelingen die zich gezamenlijk ergens voor inzetten. Tenslotte staan sommige initiatieven nog aan het begin van een proces, waar andere initiatieven al jaren in ontwikkeling zijn en al veel bereikt hebben. Er is zodoende veel variëteit in de initiatieven op de maatschappelijke uitvoeringsagenda, die vraagt om maatwerk in de analyse en aanpak.

Tegelijkertijd hebben deze initiatieven gemeen dat ze zijn ontstaan vanuit *maatschappelijke dynamiek*. Alle drie de initiatieven die hier worden besproken, laten een beweging zien van onderop. Een netwerk van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven werkt een eigen idee uit. De maatschappelijke energie beweegt zich weliswaar in een door de overheid gewenste richting, maar vanuit de intrinsieke motivatie van het netwerk zelf. Dat deze partijen daarbij het gedachtegoed van de natuurvisie tot uitvoering brengen is voor hen niet van wezenlijk belang. Ze doen het omdat ze het zelf nodig, belangrijk of leuk vinden.

Dat wil niet zeggen dat de initiatieven niet gebaat zijn bij overheidsbetrokkenheid. Om het initiatief verder te brengen is versnelling, verbreding en

verdieping nodig, en dat gaat niet vanzelf. Het initiatief is weliswaar van binnenuit, van onderop, ontstaan, maar dat zegt niets over de manier waarop de volgende stap gezet kan worden en of er een vliegwieleffect kan ontstaan dat het concept groter maakt, breder maakt en uitbreidt naar een groter netwerk. Daarvoor gaat het meestal om verandering in het gedrag van vele actoren (burgers of bedrijven). Bij de Levende Tuin gaat het om het keuzegedrag van burgers om voor een groene tuin te kiezen, onder omstandigheden waarin dat alles behalve vanzelfsprekend is. Bij Tijdelijke Natuur gaat het om de keuze van vooral grondeigenaren om voor tijdelijke natuur te kiezen terwijl dat niet voor de hand ligt. Bij Red de Rijke Weide is het nodig dat melkveehouders kiezen voor een andere manier van werken, terwijl de structuren in hun productieomgeving daar niet direct aanleiding of beloning voor bieden. Dat zijn bewegingen die eerder *tegen de stroom* ingaan, dan dat ze helemaal in de lijn der verwachting liggen. De interventievragen zijn daarom hoe deze gewenste dynamiek bereikt wordt, of het netwerk daar zelf toe in staat is, en of de overheid een bijdrage kan leveren aan deze dynamiek – en zo ja, welke dan?

4.2 Sturing in de praktijk: netwerkanalyse en interventieniveau

Het vraagstuk van overheidssturing begint niet bij de eigen mogelijkheden, maar bij de benodigdheden van het netwerk. Voor ieder van de drie initiatieven die in dit essay zijn uitgewerkt, kijken we in deze paragraaf eerst naar de dynamiek en de status van het netwerk. Daarna kijken we naar wat er nodig is om de aanwezige energie te benutten en de dynamiek verder te brengen, als dat niet al vanzelf gebeurt. Vervolgens analyseren we wat de mogelijke en passende interventieniveaus zijn. Hoe kan de overheid bijdragen aan (het verder brengen van) de gewenste dynamiek, en hoe zou die betrokkenheid er dan uit kunnen zien?

De Levende Tuin: meebewegen op de golf

De Levende Tuin is een concept dat zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld als een overkoepelend label dat door meerdere partijen en voor verschillende projecten gebruikt kan worden. Zo groeit het initiatief uit tot een steeds bredere beweging, als een steen in het water die steeds grotere cirkels teweeg brengt. Om het concept daadwerkelijk in de ‘versnelling’ te kunnen brengen, is een sneeuwbaaleffect nodig: er moet een groep van voorlopers ontstaan die enthousiast met de Levende Tuin aan de slag gaat. Daarbij kan het initiatief voor een deel meebewegen op de huidige tijds-

geest waarin steeds meer aandacht ontstaat voor tuinieren. Het tuinieren krijgt langzaam maar zeker een hipper en beter imago en past ook goed binnen de beweging van 'mindfulness' of hypes zoals koken met natuurlijke producten en ingrediënten, oriëntatie op persoonlijke rust en de buitenruimte. Waar de tuin in de afgelopen decennia vaak werd gezien als een 'verlengstuk van je woonkamer', begint het volgens betrokkenen toch langzaam een andere kant op te bewegen. Het valt dan ook te verwachten dat de benodigde groep voorlopers zich wel gaat vormen. En vervolgens kan deze groep weer anderen enthousiasmeren, bijvoorbeeld burens en anderen in hun naaste omgeving. Ook onder de tuincentra wordt het concept langzaam opgepakt: Intratuin gaat vanaf 2016 De Levende Tuin een plek geven in de eigen formule.

De maatschappelijke dynamiek rond De Levende Tuin kenmerkt zich door een soort steeds groter wordende cirkel van betrokkenen. Het netwerk rond De Levende Tuin is open, waarbij gemakkelijk anderen kunnen aanhaken die op eigen wijze invulling aan het initiatief geven. Het netwerk is dynamisch en groeit, en de onderlinge relaties zijn losjes en verspreid. Personen en organisaties haken vanuit intrinsieke motivatie aan bij het initiatief, waarna lokale initiatieven worden opgezet onder de vlag van de Levende Tuin. Het initiatief drijft op 'bottom-up' energie en is een goed voorbeeld van maatschappelijk initiatief in een energieke samenleving.

De grootste uitdaging voor De Levende Tuin is om het gedachtegoed bij de consument te krijgen – verbreding – en dan met name de groep voorbij de initiators en vroege volgers. Het is de consument die het succes bepaalt. Het keuzegedrag van individuele actoren beïnvloeden, in dit geval burgers die kiezen voor een 'groene' in plaats van een 'stenen' tuin, is daarom een belangrijke volgende stap. Dit gedrag wordt meestal niet gebaseerd op rechtlijnige economische afwegingen, maar behelst veel meer een keuze op basis van psychologische of emotionele overwegingen. De initiatiefnemers moeten begrijpen wat de keuzes van mensen beïnvloedt en hoe hierop aangesloten kan worden. Daarmee moet het idee ook beter 'vermarkt' worden. Het is immers niet alleen intrinsieke motivatie van vragers, ook het aanbod is van groot belang.

Passende sturing bij de Levende Tuin

Er lijkt binnen dit initiatief voldoende dynamiek aanwezig om uit zichzelf een opwaartse beweging in gang te zetten. De openheid van het concept, de aard en dynamiek van het netwerk maken het immers mogelijk om

snel tot verbreding en verdieping te komen. De innovatieve ideeën en concrete uitwerkingvormen komen duidelijk vanuit het netwerk zelf.

De overheid kan deze vorm van zelforganisatie verder ondersteunen. Opname van het initiatief op een volgende versie van de maatschappelijke Uitvoeringsagenda is al een duidelijk signaal: de boodschap en de ambitie van het initiatief expliciet omarmen kan het immers al een zekere status geven. Ook kan de overheid ondersteuning bieden door een rol te spelen in het versterken, verspreiden en uitbreiden van die ideeën. Tegelijkertijd moet de overheid ervoor waken een té prominente rol in te nemen. Dat zou de maatschappelijke energie juist kunnen drukken. Bovendien is het inrichten van een tuin een individuele keuze, waarbij te veel overheidsbetrokkenheid niet passend zou zijn. Dat zou ten koste gaan van de intrinsieke motivatie van tuineigenaren om wel aan het concept mee te doen – belonen of straffen kan die intrinsieke motivatie alleen maar wegnemen. In termen van de verschillende interventieniveaus ligt de (bij)sturende rol van de overheid in dit geval dan ook vooral op het micro en meso-niveau van *incentives* en *interacties*. Een paar voorbeelden van interventies die de overheid in samenwerking met de partijen uit het veld op dit niveau zou kunnen doen en ondersteunen:

- **Het netwerk ondersteunen/bij elkaar brengen**
Partijen bij elkaar brengen door te organiseren dat enthousiaste aanjagers samenwerken en tot concrete resultaten komen. Als daar draagvlak voor is, kan de overheid zelfs een stap verder gaan en een rol als netwerkmanager op zich nemen. Op die manier kunnen de vele losse initiatieven, die nu draaien op de kracht van enkele enthousiaste initiatiefnemers, samengebracht worden en elkaar versterken. De inhoud blijft dan wel bij de initiatieven, maar de (praktische) organisatie en het procesmanagement kan de (lokale) overheid op zich nemen. Daarbij kan men interessante ‘meedenkers’ uitnodigen, om ideeën op te doen over wat mogelijk is en wat werkt. Zo kan ook de aard van het nu nog erg losse en informele netwerk zelf verstevigd worden.
- **Drempel verlagen voor beginners**
Het is voor consumenten een drempel om te starten met het aanleggen en onderhouden van een levende tuin. ‘Gamification’ kan aanknopingspunten bieden om die drempel te verlagen en het leuker te maken voor mensen om met een levende tuin aan de slag te gaan. Zo zou de overheid bijvoorbeeld kunnen stimuleren dat er een app wordt ontwikkeld

die mensen stap voor stap helpt een levende tuin aan te leggen. Ze kunnen er foto's uploaden, voortgang delen met andere spelers of op sociale media, of ze worden bijvoorbeeld beloond voor hun voortgang door toekenning van punten, status in het spel of door nieuwe 'uitdagingen' vrij te spelen.

- **Inzichtelijk maken van de voordelen**

Ook het visueel zichtbaar maken van de voordelen van een levende tuin kan mensen stimuleren om een groenere tuin aan te leggen. Open data biedt daarvoor verschillende mogelijkheden. Zo zou het aantal groene tuinen in een wijk gekoppeld kunnen worden aan de luchtkwaliteit van de regio en vergeleken kunnen worden met andere wijken in de omgeving. In essentie is dat geen rol voor de overheid, maar als strategie om condities te verbeteren voor meer eigen initiatief kan het in dit geval juist wel een rol zijn voor de overheid. Via de data dynamiek in gang zetten, die maakt dat er rond de Levende Tuin versnelling en verbreding plaatsvindt.

- **Voorbeeld doet volgen**

Ook het genereren van publiciteit rond De Levende Tuin kan helpen het initiatief breder onder de aandacht te brengen. Bijvoorbeeld door de voorlopers in het zonnetje zetten. Dat kan op allerlei manieren, zoals het idee om een nieuw programma op de publieke omroep te starten met de naam "Heel Holland tuiniert". Of door bij te dragen aan het ontwikkelen van een app of internetplatform waarop mensen toegankelijk en op een leuke manier kennis kunnen nemen van mogelijkheden voor een levende tuin.

- **Levende tuin als nieuwe normaal**

Een levende tuin 'normaler' maken, in plaats van als uitzondering te beschouwen in regelgeving Bouwbesluit. Denk aan groene daken als voorwaarde voor een schuur, of het afkoppelen van de regenpijp van het riool, waardoor het vanzelfsprekend wordt om een regenton te nemen en bewuster te gaan nadenken over de afvoer van regenwater.

Terugdenkend aan de verschillende mogelijke interventieniveaus die in hoofdstuk twee werden geïntroduceerd, zien we dat in het geval van De Levende Tuin de betrokkenheid van de overheid vooral ligt op het micro-niveau en het mesoniveau, zonder meteen zelf het voortouw te nemen en het initiatief als het ware over te nemen. Veel meer gaat het om het 'mee-

liften' op de stroom die er al is, en deze waar mogelijk een extra boost geven. Bij elkaar brengen, faciliteren, drempels verlagen, leuk maken, competities uitschrijven, het zijn allemaal kleine interventies, die de al aanwezige dynamiek verder kunnen ondersteunen. Daarmee opereert de overheid in dit netwerk voornamelijk vanuit het perspectief van de responsieve overheid als het gaat om het verbeteren van de condities voor zelforganisatie, en op het terrein van de netwerkende overheid als het gaat om het kweken van sterke allianties van dragende partijen.

Tijdelijke natuur – vliegwieleffect bewerkstelligen

Dynamiek in het netwerk

Het initiatief Tijdelijke Natuur bevindt zich, in vergelijking met bijvoorbeeld De Levende Tuin, al in een wat verder stadium. Het concept is al enige tijd in ontwikkeling. De fase van experimenteren is al geweest, en daarbij zijn de belangrijkste (juridische) knelpunten om tijdelijke natuur te realiseren grotendeels weggenomen. Het initiatief is gericht op het keuzegedrag van grondeigenaren, met name (gemeentelijke grond)bedrijven en projectontwikkelaars. In de eerste fase van dit initiatief is ervoor gezorgd dat in het systeem de juiste condities ontstonden om tijdelijke natuur te realiseren. De grootste obstakels zijn weggenomen, wat ertoe heeft geleid dat partijen die voor tijdelijke natuur willen kiezen zo min mogelijk met tegengestelde prikkels te maken krijgen. Ook is er al een aantal goede voorbeelden te noemen. Er is bijvoorbeeld Tijdelijke Natuur gerealiseerd bij het havenbedrijf Amsterdam en havenbedrijf Rotterdam. Er is een harde kern van betrokken initiatiefnemers en maatschappelijke organisaties die zich volop inzet voor het uitbreiden van tijdelijke natuur. Een aantal van deze partijen is georganiseerd in een stichting die als doel heeft de continuïteit van Tijdelijke Natuur te borgen en het concept verder te verspreiden. Ook de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (rvo) heeft vanuit de maatschappelijke Uitvoeringsagenda capaciteit beschikbaar gesteld om de stichting te ondersteunen.

De grootste uitdaging is nu dat de massa gemobiliseerd wordt en in beweging komt, zodat het concept verder kan worden verspreid en opgeschaald. Dit betekent vooral inzetten op *versnelling* en *verbreding*. De doelen van Tijdelijke Natuur kunnen alleen gerealiseerd worden wanneer het concept bredere bekendheid gaat genieten en wanneer er draagvlak voor ontstaat bij bijvoorbeeld de provincies, lokale overheden en grondeigenaren.

Daartoe is het van belang dat de provincies aangehaakt zijn en blijven. Recent is de bevoegdheid voor het afgeven van de ontheffing gedecentraliseerd. De provincies zijn bij uitstek in de positie om nieuwe partijen bij Tijdelijke Natuur te betrekken, maar tegelijkertijd is het niet vanzelfsprekend dat zij zich in de veelheid van doelen en taken voor tijdelijke natuur zullen inspannen. Niet uit onwil, maar simpelweg vanwege drukte van andere activiteiten.

Op het punt van *verdieping* is echter ook nog actie nodig. Tijdelijke Natuur is nog niet de ‘nieuwe normaal’. Sommige grote grondeigenaren zijn niet overtuigd van de juridische waarborgen die inmiddels in het systeem zijn ingebouwd. Hun risicoperceptie wijkt af van wat er formeel geregeld is en blijkt uit de inmiddels opgebouwde jurisprudentie. Vooral het vergroten van de bekendheid van het concept via het uitdragen van succesvolle praktijkvoorbeelden, bij zowel grondeigenaren als de provincies zou eraan kunnen bijdragen om die risicoperceptie te veranderen. Of wellicht kan de overheid het risico – dat er juridisch toch niet is – ‘overnemen’ van ondernemers: in het sociaal domein wordt bijvoorbeeld gewerkt met een zogenaamde ‘no risk polis’, waarin de overheid de vermeende risico’s van de ondernemer overneemt. Dat zou ook kunnen voor Tijdelijke Natuur, waarbij het wel de kunst is om via de ‘no risk-polis’ niet onbedoeld het beeld te versterken dat er “dus toch” veel risico’s aan Tijdelijke Natuur kleven. En daarnaast gaat het uiteindelijk ook hier om het vertrouwen dat de no risk polis ook standhoudt als het écht nodig is en lastig wordt.

Passende sturing bij tijdelijke natuur

Tijdelijke Natuur wordt steeds meer een zelfversterkende beweging. Partijen steken elkaar aan om ook mee te doen. De betrokkenheid van de overheid ligt ook hier vooral op het mesoniveau van *interacties* en het microniveau van *incentives*. Mogelijke interventies vanuit de overheid zouden bijvoorbeeld gericht kunnen zijn op:

- *Investeren in verbreding van het netwerk*

Belangrijk voor de verdere uitwerking van het concept tijdelijke natuur is het uitbreiden van het netwerk. De Rijksoverheid heeft in de afgelopen jaren een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het concept, vanwege de noodzaak om juridische obstakels weg te nemen en door de ondersteuning van InnovatieNetwerk. Inmiddels is het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Het zijn nu dus ook de provincies die de benodigde ontheffingen voor Tijdelijke Natuur gaan afgeven. De

uitdaging voor de initiatiefnemers is om de provincies, die vooralsnog beperkt betrokken zijn geweest, aan te haken en mee te krijgen. Uiteindelijk moeten zij vooral de verdere ontwikkeling van Tijdelijke Natuur vanuit de overheid mogelijk maken.

Ook andere hoofdrolspelers kunnen in beweging worden gebracht, bijvoorbeeld Groningen Seaports. In eerdere fasen had dit bedrijf al de wens om tijdelijke natuur te realiseren, maar de toezegging dat de natuur bij gebiedsontwikkeling weer weggehaald mag worden was voor de grondeigenaar uiteindelijk niet voldoende waterdicht. Ondanks juridische zekerheid vertrouwt de grondeigenaar de hardheid ervan niet. En zo zullen er meer grondeigenaren zijn die twijfelen. Een interventie is dan om de hoofdrolspelers bijeen te brengen, ervaringen uit andere projecten te delen, voordelen inzichtelijk te maken en de juridische zekerheid glashard maken. Dat gaat deels om inhoudelijke argumenten, maar bovenal om het kweken van onderling vertrouwen en gevoel bij de verschillende partijen.

- ***Bekendheid van het concept breder verspreiden***

Daarnaast kan de overheid een rol spelen bij het versterken van de maatschappelijke dynamiek door nieuwe grondeigenaren aan te trekken – waaronder gemeenten – maar ook om de betrokkenheid van huidige deelnemers te versterken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de visualisatie van de al bestaande gebieden van Tijdelijke Natuur op een digitale kaart die voor iedereen de initiatieven zichtbaar maakt. Verschuivingen van natuur kunnen zo ook inzichtelijk gemaakt worden.

- ***Maak Tijdelijke Natuur de 'default' in plaats van de deviatie***

Tijdelijke Natuur is nu nog een uitzondering, een bijzonderheid waarvoor grondeigenaren een speciale ontheffing moeten aanvragen. Dit zou de overheid om kunnen draaien, door bijvoorbeeld bij het afgeven van sloopvergunningen aan grondeigenaren – waarbij een braakliggend terrein zal ontstaan – meteen ook een ontheffing voor tijdelijke natuur af te geven. Ze hoeven deze dan niet meer apart aan te vragen, als uitzondering op de regel van 'zwart', maar krijgen deze als standaard. Ze kunnen vervolgens als ze dat per se willen expliciet vragen om hun terrein 'zwart' te houden, maar dat is een tamelijk zinloze optie. Ze kunnen er ook voor kiezen om 'niets te doen met tijdelijke natuur', maar ervaring leert dat als het eenmaal zo is, mensen vaak ook op de ingeslagen weg verder gaan. Dit zou bovendien een positief effect kunnen

hebben op de risicoperceptie van grondeigenaren, omdat ze om zich heen zien dat Tijdelijke Natuur een te vertrouwen concept is, dat is 'genormaliseerd'. Het is 'normaal' om het zo te doen. Door Tijdelijke Natuur 'standaardoptie' te maken zou veel positieve dynamiek tot stand kunnen worden gebracht. Tegelijkertijd levert het ook uitdagingen op, bijvoorbeeld voor de verplichte nulmeting. Wellicht zou deze ook automatisch moeten plaatsvinden bij het aanvragen van een sloopvergunning. Een stap verder gaat het om grondeigenaren te verplichten om een vergunning aan te vragen wanneer zij het braakliggende terrein 'zwart' willen houden. Het werken met plichten lijkt ons hier echter buiten de orde: het zal eerder afbreuk doen aan de dynamiek dan deze versterken.

- **Branding, framing, naming en faming**

De betrokkenheid van de overheid ligt ook in de woorden die we kiezen voor dit concept: braakliggend terrein wordt vaak nog beschouwd als een gebied waar het risico bestaat dat er zich bedreigde dier- of plantensoorten vestigen, wat de bouwplannen kan tegenhouden. Bij Tijdelijke Natuur gaat het er juist om dat het braakliggende terrein wordt gezien als een káns om tijdelijke natuur kan bestaan totdat er gebouwd gaat worden. Het braakliggende terrein is dan niet langer een 'risicogebied', maar een kans voor tijdelijke natuur, en daarmee ecologische winst die bovendien gratis te realiseren is. Een krachtig frame, dat echter nog maar een beperkte groep grondeigenaren en organisaties gebruikt. Daarbij is het frame van 'gratis natuur' aantrekkelijk. Het impliceert immers dat er helemaal niets aan gedaan hoeft te worden, wat direct het idee oproept dat je er iets mee 'wint'.

Principes zoals *naming*, *branding* en *faming* kunnen erbij helpen om Tijdelijke Natuur breder uit te dragen. Het is van belang om een naam te kiezen die aanspreekt en herkenbaar is (*naming*), om een visie en waarden uit te dragen die de intrinsieke motivatie van anderen aanspreekt (*branding*), en om aandacht en publiciteit te genereren voor het initiatief en zo een de doelgroep te bereiken (*faming*). De verhalen vertellen, doorvertellen, zichtbaar maken, als een soort vorm van intelligente of *emotionele omsingeling*: de goede voorbeelden overal zichtbaar maken en een podium bieden, zodat mensen het concept Tijdelijke Natuur op steeds meer plekken zien, en het zo langzaam maar zeker 'gewoon' wordt. Naast *naming* en *faming* kan dat overigens ook door *naming* en *shaming*, bijvoorbeeld door visueel op een kaart inzichtelijk te maken in welke delen van Nederland al veel tijdelijke natuur is

gerealiseerd, waardoor automatisch ook heel scherp duidelijk wordt in welke regio's dat nog helemaal niet wordt gedaan. Dat wekt immers direct de suggestie dat die regio's de 'achterlopers' zijn, een beeld dat weinig lokale overheden of organisaties zullen ambiëren. Overheidsbetrokkenheid op dit niveau uit zich vooral in interventies op het niveau van incentives.

- **Verantwoorde verantwoording**

Ook in de verantwoording naar Provinciale Staten en de rapportages aan Rijk en Europese Commissie kan meer gedaan worden met Tijdelijke Natuur. Nu wordt de voortgang van het natuurbeleid vooral afgemeten aan het aantal gerealiseerde hectares Natuurnetwerk en is de natuur daarbuiten onzichtbaar. Door ook te rapporteren over de natuur en biodiversiteit daarbuiten, kan politieke druk ontstaan om dat actief te ondersteunen.

Het slagen van Tijdelijke Natuur hangt af van de georganiseerde partijen uit het bedrijfsleven en de lokale overheden én van de energie bij de initiatiefnemers die door middel van het Tijdelijke Natuur proberen om economische belangen en natuurbelangen bij elkaar te brengen. Interventies vanuit de overheid kunnen zich dus op deze niveaus richten. Interventies op het niveau van *interacties* helpen om partijen bij elkaar te brengen om ervaringen te delen, obstakels weg te nemen en de bekendheid van het concept verder uit te dragen. De kleinere *incentives* maken het initiatief makkelijk, leuk, aantrekkelijk en meer zichtbaar. Voor Tijdelijke Natuur wordt het daarbij de uitdaging om de goede combinatie te vinden tussen het inzetten op samenwerking vanuit het perspectief van de netwerkende overheid, zonder daarbij de eveneens belangrijke dynamiek vanuit het perspectief van de responsieve overheid te verliezen.

Red de Rijke Weide – Wissels omzetten om dynamiek op gang te brengen

Dynamiek in het netwerk

Red de Rijke Weide is gericht op het keuzegedrag van melkveehouders, maar dit keuzegedrag is sterk afhankelijk van de manier waarop het systeem is georganiseerd. Melkveehouders worden beïnvloed door financiële prikkels zoals de melkprijzen – die met name bepaald worden door ontwikkelingen op de wereldzuivelmarkt en de bedrijfsresultaten van coöperaties als Friesland Campina.

De Vogelbescherming probeert hier met het initiatief Red de Rijke Weide een plek in te vinden. Dat is vooralsnog niet eenvoudig. De zuivelsector kenmerkt zich door een hoge mate van gevestigde belangen en gevestigde orde. 'Natuurinclusieve landbouw' is daarbinnen een vreemde eend in de bijt en is, hoewel er door verschillende partijen mee wordt geëxperimenteerd, nog geen volwaardig alternatief voor het dominante spoor van intensivering en schaalvergroting. Melkveehouders die willen omschakelen lopen tegen een aantal problemen aan. In de eerste plaats zijn er nog geen sluitende verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw. Veel boeren hebben wel de wil om meer aan natuurinclusieve landbouw te doen – of in ieder geval geen expliciete onwil –, maar de kostprijsverhoging die niet gepaard gaat met een verhoging van de melkprijs maakt concrete inzet lastig. Verder is er een kennisprobleem; wat is precies de juiste bedrijfsvoering of het ideale leefgebied voor weidevogels en hoe kunnen boeren overstappen naar deze andere manier van werken? Daarnaast is er een imago-probleem. Biodiversiteit wordt in de markt vaak nog niet herkend als onderdeel van het duurzaamheidsdiscours, waar veel bedrijven wél steeds actiever mee bezig zijn. Tegelijkertijd is er een beleidsprobleem: de overheidsambitie om meer aandacht te hebben voor biodiversiteit botst met de ambitie van diezelfde overheid om te produceren voor de wereldmarkt. En tot slot is het een infrastructureel probleem: de route naar natuurinclusieve landbouw is voor boeren enorm lastig, ze kunnen niet zomaar overspringen op het andere spoor. Dat alles telt op tot omstandigheden die het onwaarschijnlijk maken dat veel boeren overstappen op deze andere vorm, ook al zijn ze daar op zich best toe gemotiveerd of in ieder geval niet expliciet tegen.

Binnen dit sterk georganiseerde en geïnstitutionaliseerde netwerk waar grote en vaak ook tegenstrijdige belangen een rol spelen, probeert de Vogelbescherming met het initiatief Red de Rijke Weide ruimte te vinden. Daartoe maakt de Vogelbescherming al gebruik van meerdere strategieën. Zo wordt via pilots en samenwerking met boeren in de zuivelsector en andere partijen als Rabobank, Friesland Campina en het Wereld Natuur Fonds geprobeerd om van binnenuit een verandering van kleine stapjes tewege te brengen en nieuwe bedrijfsmodellen te ontwikkelen voor natuurinclusieve landbouw. Daarnaast wordt met de publiekscampagne 'Red de Rijke Weide' ook getracht de publieke opinie te beïnvloeden, door de consument beter bewust te maken en biodiversiteit meer te beschouwen als onderdeel van het duurzaamheidsdiscours.

De aanwezige condities in het netwerk lijken echter niet vanzelf voldoende om de gewenste opwaartse dynamiek te bewerkstelligen. Met het initiatief Red de Rijke Weide worden goede stappen gezet, maar tegelijkertijd is dat nog onvoldoende om daadwerkelijk een grootschalige verandering teweeg te brengen. Versnelling, verbreding en verdieping zullen niet als vanzelf plaatsvinden. Dat komt met name vanwege de frictie tussen het spoor van natuurinclusieve landbouw met het gangbare spoor van intensivering en schaalvergroting dat is gericht op produceren voor de wereldmarkt.

Passende sturing bij Red de Rijke Weide

Er is bij sommige melkveehouders intrinsieke motivatie aanwezig, er komen kleinschalige initiatieven van de grond en partijen als de Vogelbescherming proberen op verschillende manieren de ruimte te vinden binnen het systeem, bijvoorbeeld via pilots, door een publiekscampagne, door overleg aan te gaan met de zuivelindustrie en door de ‘goede voorbeelden’ een podium te bieden. De kans dat dit netwerk écht zelf in staat is om de dynamiek te veranderen is echter klein. In de metafoor van het klimaatrapport van het PBL – met als titel “Wissels omzetten” (PBL, 2013) – staan de wissels in dit systeem net als in het klimaatbeleid de verkeerde kant op. In dit geval staan de wissels zodanig ‘afgesteld’ dat ze eerder van een rijke weide af bewegen dan er naartoe. En het is voor individuele boeren die een ‘andere kant’ op willen lastig om ‘over te springen’. De sprong is bovendien risicovol.

De consumentenkracht binnen het zuivelsysteem is beperkt, omdat het aanbod sterk door de sector zelf bepaald wordt. Consumenten kunnen wel indirect invloed uitoefenen, doordat supermarkten kunnen optreden als ‘vertaler’ van hun wensen. Dat is ook zichtbaar in de omslag in de biologische landbouw, waarin supermarkten een stimulerende rol hebben gespeeld door biologische producten te vragen en bijzondere aandacht te geven. Binnen het zuivelsysteem is die druk er momenteel echter niet zoals dat bij biologische landbouw het geval is. Er is weinig ruimte voor andere producten en het ontwikkelen van alternatieve ‘merken’. Ook is er weinig ruimte voor nieuwe partijen om toe te treden tot de markt. Het ‘zuivelsysteem’ is daarmee weliswaar een heel krachtig systeem, maar de ruimte voor innovatie *buiten* de bestaande kaders en voor andere vormen van melkveehouderij – waarbij bijvoorbeeld de weidevogels gebaat zouden zijn – is in dat systeem op dit moment beperkt. Het systeem wordt door individuele partijen amper beïnvloed. Dat maakt de kans op werkelijke verandering van binnenuit en onderop klein.

Interventies die nodig zijn om het initiatief aan te jagen zitten daarom vooral op het macroniveau van *instituties* en *innovaties*; interventies op het niveau van het individu of in de interacties in het netwerk zijn onvoldoende om binnen het huidige systeem ruimte te creëren voor weidevogellandschap. Er zijn niet zomaar ‘quick wins’ te behalen door interventies op microniveau door te voeren. De dynamiek zit namelijk veel meer ‘op slot’ in het systeem. Om echt dynamiek rond dit initiatief op gang te brengen, zijn grote ingrepen nodig, zoals het veranderen van het subsidiestelsel voor Agrarisch Natuurbeheer of vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Of het integreren van biodiversiteitseisen in nieuwe wetgeving voor grondgebondenheid van de melkveehouderij. Ook kan gedacht worden aan invloed uitoefenen op de melkprijzen of anderszins de prikkelstructuren veranderen waardoor businessmodellen met een bloemrijke weide aantrekkelijker worden, zoals groenfinanciering. In elk van de geval is de achterliggende idee dat maatschappelijke dynamiek richting natuurinclusieve landbouw niet binnen de bestaande institutionele structuren verder groeit. Om verdere groei te realiseren zijn interventies op het niveau van de instituties nodig.

De rol van de overheid ligt daarom volgens ons vooral op het *macro niveau*: interventies die ingrijpen op de architectuur van het systeem. De maatschappelijke energie die er is om ‘rijke weides’ te laten ontstaan, zal pas verder versnellen en verbreden als het systeem dat niet vanuit de bestaande prikkels afstraft. Om de maatschappelijke energie verder te laten stromen is het nodig om op systeemniveau te interveniëren. Dat zijn vanuit de overheidsperspectieven gedacht interventies gericht op de rol van de responsieve overheid. Tegelijkertijd is er in de sector veel contact op het niveau van de netwerkende overheid, zowel vanuit het belang van de gezonde werking van de zuivelindustrie, als het belang van de biodiversiteit en natuurinclusieve landbouw.

Als de overheid hiervoor kiest, dan zal het zich dus nadrukkelijk als systeemverantwoordelijke moeten opstellen. Dat betekent niet dat het initiatief overgenomen hoeft te worden: de maatschappelijke energie om dit idee verder te brengen is er al, het gaat om het veranderen van institutionele condities die de volgende stappen mogelijk maken. Die volgende stappen liggen niet bij de overheid, maar in het systeem zelf.

5

Conclusie en implicaties: een lerende overheid ('revisited')

5.1 Terug naar verlengstuk van de woonkamer

Het leek in eerste instantie misschien een absurd idee in de introductie van dit essay: een overheid die zich bemoeit met de manier waarop mensen hun tuin inrichten. Velen zullen bij het lezen gedacht hebben, nee, dat is een persoonlijke keuze waar de overheid niets mee te maken heeft. Een logische gedachte, het lijkt immers een vreemde en zelfs ongepaste rol voor de overheid om op dit punt bepaalde ambities na te streven. Maar toch, er is weldegelijk een gedeeld belang die betrokkenheid van de overheid op dit punt verklaart. Geen betrokkenheid in de zin van het instellen van regels, boetes of kaders voor de inrichting van de tuin. Integendeel. Wat de overheid hier zou kunnen doen, is ondersteunend zijn aan een maatschappelijk initiatief wat probeert om mensen te stimuleren hun tuin op een meer natuurlijke wijze, 'levend', in te richten. Dat maatschappelijk initiatief heeft zelf een maatschappelijk doel geformuleerd, en heeft zelf een aanpak ontwikkeld om dit doel te bereiken. Dat doel gaat óók over de ambities van de overheid: het initiatief draagt bij aan meer natuur, aan biodiversiteit. Wat vervolgens weer goed is voor de luchtkwaliteit, de opvang en afvoer van water en de leefomgeving van tal van verschillende flora en fauna. Het maatschappelijk initiatief streeft daarmee een 'publieke waarde' na, die past binnen de ambities van de overheid, en binnen de ambities van de natuurvisie en bijhorende maatschappelijke Uitvoeringsagenda. En de overheid blijkt daar een bijdrage aan te kunnen leveren, zonder dat de 'preek, wortel en stok' van stal hoeven te worden gehaald.

Dit voorbeeld laat zien dat 'sturen met maatschappelijke energie', hoe ingewikkeld en moeilijk het ook is, in zekere zin de mogelijkheden van de overheid vergroot. De overheid en maatschappij zijn geen gescheiden werelden, en er ontstaan steeds meer relaties tussen maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers en overheden die in netwerken samenwerken aan de realisatie van maatschappelijke doelen. We zijn geneigd bij 'netwerkend werken' vaak te denken aan een 'terugtrekkende overheid'.

Het is immers niet langer de overheid die doelen realiseert, maar anderen, of dat nu bedrijven, sociaal ondernemers, stichtingen of burgers zijn. Die beweging is gaande, maar paradoxaal genoeg vergroot die beweging het bereik van de overheid ook. Door te sturen met maatschappelijke energie kan dynamiek op gang worden geholpen op terreinen die voorheen buiten de invloedssfeer van de overheid lagen. Enerzijds doet de overheid minder, anderzijds kan de overheid juist méér bereiken door zich te verbinden met allerlei initiatieven die vanuit de maatschappij zelf ontwikkeld worden.

Die betrokkenheid uit zich dus nadrukkelijk níet in het stellen van eisen aan hoe mensen hun tuin moeten inrichten, of grondeigenaren te verplichten natuur toe te staan op braakliggende terreinen in afwachting van bebouwing. Het top-down opleggen van dergelijke veranderingen is niet alleen onwenselijk, het is los daarvan ook amper mogelijk: het ontbreekt de overheid aan lokale kennis en capaciteit om de gewenste verandering zelf centraal te sturen en te managen. De bedoelde beweging kan alleen van de grond komen als daarvoor de lokale kennis en energie wordt benut. Met instrumentarium dat daarbij aansluit. Dat gaat in veel gevallen om interventies als het vergroten van bewustwording, het bijeen brengen van verschillende sleutelfiguren of partijen, en het ondersteunen van initiatiefnemers op die punten waar de aanwezige dynamiek nog niet sterk genoeg is. Soms echter ook om het delen en mede uitdragen van 'het verhaal' van het initiatief, zodat de beweging ook in de beeldvorming meer zichtbaar wordt. Maar ook het uitdragen van waardering voor een initiatief, zodat initiatiefnemers zich gezien voelen. Denk aan een minister die expliciet de doelstellingen van een maatschappelijk initiatief onderschrijft en er op een aantal bijeenkomst enthousiast over vertelt.

De metafoor van 'het verlengstuk van de woonkamer' is wellicht ook wel van toepassing op de verhouding tussen de overheid en maatschappij. De maatschappij is geen verlengstuk van de woonkamer van de overheid, maar veel meer een groene tuin die in het publieke domein grote potentie heeft om te groeien en bloeien en zelf activiteiten te ontplooiën. De overheid kan daaraan bijdragen, die dynamiek volgen of mogelijk maken.

5.2 Sturen met maatschappelijke energie

De verschillende initiatieven die in dit essay zijn uitgewerkt laten zien dat netwerken in het maatschappelijke domein verschillende vormen kunnen

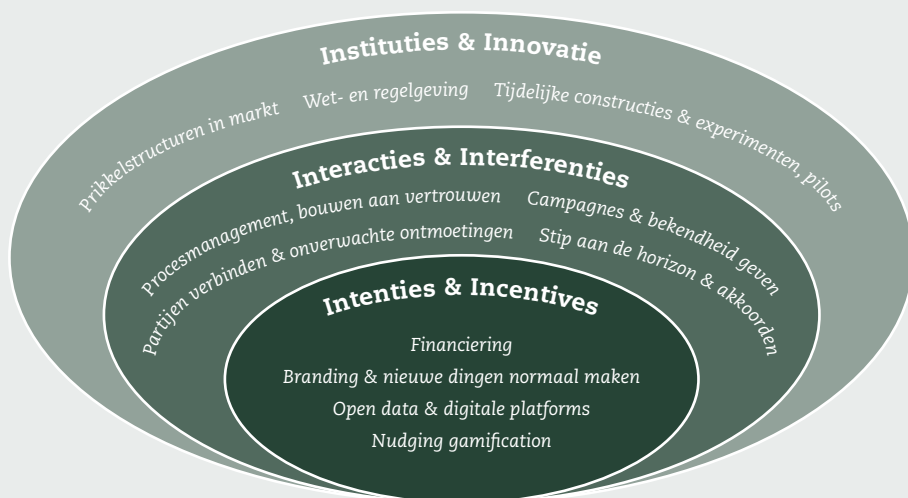
aannemen. Het is een continuüm van vormen met aan het ene uiterste een gevestigd, georganiseerd netwerk van partijen die samen afspraken maken. Aan het andere uiterste is er een informeel netwerk van een of enkele initiatiefnemers die zelfstandig werken. Met daartussen alle mogelijke combinaties van open en gesloten, formele en informele netwerken. De overheid kan zich, logischerwijs, ook op verschillende manieren verhouden tot deze netwerken van 'maatschappelijke initiatieven'. De overheid kan er voor kiezen om dynamiek te 'maken' of vooral te 'volgen'.

In dit essay hebben wij vooral gekeken naar de mogelijkheid van de overheid om dynamiek te 'maken', vanuit een netwerkende of responsieve rol. Dat gaat om actief bijdragen aan de dynamiek van het netwerk, met als doel het initiatief te *verbreden*, *versnellen* of *verdiepen*. Wat die betrokkenheid van de overheid precies inhoudt, en waar deze zich op richt, is afhankelijk van de dynamiek en condities in het netwerk zelf. Is de aanwezige dynamiek zelf voldoende om het initiatief verder te brengen, op te schalen of uit te diepen? Zijn de juiste condities aanwezig? Of kan daar een zetje aan worden gegeven? Om de betrokkenheid van de overheid op een juiste wijze een plek te geven, is een analyse van het netwerk nodig, die inzicht geeft in de vitaliteit van het netwerk, de krachten en zwaktes ervan, de aanwezige energie en de mogelijke blokkades, de potentie en eventuele belemmeringen, en de fase en gewenste ontwikkeling ervan. Let wel, met de term 'analyse' doelen wij hier niet zozeer op uitgebreide onderzoeken naar de 'stand van zaken' in het netwerk. Afhankelijk van de complexiteit kan die analyse meer of minder diepgaand zijn, en moet deze altijd in interactie met het netwerk zelf plaatsvinden. De analyse is immer op zichzelf ook al een interventie: meedenken en denken vanuit het perspectief van het netwerk vergroot niet alleen het inzicht van de overheid in het netwerk, maar kan daarmee ook voor de netwerkpartijen een nieuw handelingsrepertoire openen. Bovendien gaat de analyse vaak ook om 'goed geïnformeerde professionele intuïtie': goed contact onderhouden met betrokkenen, om zo inzicht te verkrijgen in de dynamiek in en rondom het initiatief. Het doen van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek naar de dynamiek van het netwerk is een ingewikkelde opgave: onduidelijk is welke methode daarvoor toereikend is en vaak leidt het tot quasi-harde uitspraken op basis van indicatoren en variabelen die net naast datgene staan wat met de analyse bedoeld wordt. Het is lastig om de dynamiek wetenschappelijk verantwoord in beeld te brengen; tegelijkertijd kan de poging daartoe de dynamiek ook verstoren. Een lange periode van intensief onderzoek door de overheid kan een remmende, vertragende werking

hebben en kan partijen irriteren: “wij zijn bezig, maar de overheid gaat eerst geld uitgeven voor een langdurig onderzoek”. In netwerken gaat het om het mee-ademen met de praktijk, ook in de timing van onderzoek en analyse. Inzicht in het netwerk is nodig om te kunnen inschatten of er versnelling, verbreding en/of verdieping nodig is, en waar de overheid een steentje bij zou kunnen dragen. Maar het verkrijgen van dat inzicht moet het ritme, het momentum en het tempo van het netwerk wel kunnen volgen.

Om dynamiek te *maken* is een uitgebreid instrumentarium beschikbaar. We hebben hier onderscheid gemaakt tussen drie soorten interventies, drie i's, gelegen op verschillende niveaus. Op het macroniveau is er het sturen op *instituties*. Je kunt allerlei veranderingen aanbrengen in regels, wetten, etc. waardoor institutionele patronen kunnen veranderen. Ten tweede is er op het mesoniveau het sturen op *interacties*. Het gaat daarbij om het sturen via georganiseerde partijen, hen met elkaar in verbinding brengen, platforms benutten, etc. En ten derde gaan interventies op micro-niveau om het sturen op *intenties* en *incentives*. Het gaat daarbij om het in beweging brengen van individuen, het sturen op gedrag door bijvoorbeeld te werken met nudges, framing, gamification, etc.

In dit essay hebben we in verschillende cases interventies op deze drie niveaus benoemd. In de onderstaande figuur geven we een overzicht van het mogelijke sturingsrepertoire waaruit de overheid kan putten om op maatschappelijke energie te sturen. Uiteraard is dit geen allesomvattend overzicht, maar het geeft een beeld van de gelaagdheid van het overheidsrepertoire op de verschillende niveaus.



Figuur 4. Mogelijke sturingsopties op verschillende niveaus.

Sturing die past bij de dynamiek

Met het bovenstaande sturingsrepertoire in de hand, is het voor overheden de uitdaging om steeds te zoeken naar de vormen van sturing die passend zijn bij de aangetroffen structuur en dynamiek in het netwerk. Ten eerste gaat het om de *structuur* van het netwerk: als de partijen die aan het initiatief werken bijvoorbeeld sterk verenigd zijn, dan vergt dat een andere 'netwerkstrategie' dan wanneer het netwerk sterk versnipperd is en partijen grotendeels los van elkaar opereren. Ten tweede gaat het om de *dynamiek* in het netwerk: Als de dynamiek niet vanzelf tot stand komt, bijvoorbeeld omdat er weinig prikkels zijn om te innoveren, dan vergt dit een andere sturingsvorm dan wanneer er in het netwerk al veel vernieuwing, verbetering en versnelling is.

In ons onderzoek hebben we daar een paar verschillende vormen van gezien. Als er sprake is van een versnipperd netwerk en hoge dynamiek, zoals bij De Levende Tuin, dan zijn er geen ingrijpende overheidsinterventies nodig op institutioneel niveau. Blijkbaar staan de 'wissels' in het systeem dan wel de goede kant op en zijn er genoeg partijen die op dit terrein actief zijn. De overheid kan wel een rol vervullen in het verder verbinden van de betrokken partijen, kennisoverdracht bevorderen en het mogelijk maken en stimuleren van verdere groei en opschaling van initiatieven.

Sturingsopties zoals branding, bekendheid geven, financiering om op te schalen en procesmanagement om netwerksamenwerking te bevorderen liggen dan voor de hand.

Dat institutionele repertoire komt wel in beeld als het netwerk gesloten is, nieuwe partijen hierin verandering proberen te bewerkstelligen maar hier niet in slagen, waardoor de dynamiek laag blijft. De overheid kan dan proberen om toegang tot het netwerk mogelijk te maken, blokkades van bestaande belangen te doorbreken, door spelregels te veranderen door middel van wet- en regelgeving, of de dynamiek een andere kant op te laten bewegen door middel van een 'stip op de horizon' met in lijn daarvan bijvoorbeeld financiering, media-aandacht en politieke keuzes.

Ook zijn er netwerken waarin vanuit één partij aan een nieuw initiatief gewerkt wordt, dat vervolgens via een olievlekwerking steeds meer anderen moet bereiken en activeren. Er is dan sprake van een gecentreerd netwerk, maar met een hoge dynamiek. De overheid kan dan in eerste instantie het initiatief zelf proberen te steunen, door de juiste randvoorwaarden te scheppen om te experimenteren. Vaak gaat het dan om tijdelijke constructies, zoals juridische aanpassingen of belastingonthefving, die op macro-niveau mogelijk worden gemaakt om voor het initiatief experimenteer-ruimte te bieden. Als het initiatief tot goede resultaten leidt, kan de overheid opschaling stimuleren door bijvoorbeeld een platform te organiseren, informatie breder bekend te maken, en de aangepaste mogelijkheden te verruimen voor anderen.

5.3 Naar een lerende overheid

Verbinding tussen initiatief en de 'backoffice'

Het lijkt zo misschien eenvoudig, maar sturen in netwerken heeft niet alleen betrekking op andere interventies. Het gaat ook om een andere wijze van optreden van de overheid, die ook van de organisatie van de overheid zelf vraagt om anders te werk te gaan. Dat de werkwijze en 'bureaucratie' zich soms maar moeizaam verhoudt tot de snelheid en dynamiek van initiatieven in de samenleving, is een veelgehoorde klacht. Om tot goede sturing te komen, is dan ook afstemming nodig tussen die twee verschillende werelden, tussen de 'leefwereld' en de 'systeemwereld'. Dat vraagt veel van ambtenaren, die in staat moeten zijn om de verbinding te maken tussen die twee werelden, én van de procedures en processen in

de overheidsorganisaties. Ook de overheid wordt, vanuit het perspectief van sturen met maatschappelijke energie, van 'buiten naar binnen' veranderd. Het gaat niet alleen om nieuwe vormen van sturing, maar ook om de interne procedures en processen en hoe die afgestemd zijn op het sturen met maatschappelijke energie. Ook de organisatie moet zich aanpassen en ruimte maken voor wat 'meervoudig organiseren' kan worden genoemd: de organisatie moet slimmer, handiger en vaardiger worden om het bestaande instrumentarium aan te passen of in te passen in een context van netwerkend werken, waardoor ook de geldende principes in de 'back-offices' van de organisatie met een andere manier van werken te maken krijgen. Dat geldt tevens voor de structuren van financiering, van verantwoording en procedures van audit en control.

Variëteit als standaard

Bij het sturen met maatschappelijke energie heeft de overheid minder regie. Doelformulering, aanpak, tijdpad en bijsturing liggen primair bij het netwerk zelf, en de overheid is daar ondersteunend aan. Er wordt gewerkt vanuit intrinsieke motivatie. Dat betekent ook dat er veel verschil ontstaat in aanpak, werkwijze. Dat leidt ook tot een dilemma: hoe kan voorkomen worden dat teveel de verkeerde dingen worden gesteund? Hoe kan de rechtszekerheid gewaarborgd worden? En hoe kan worden verantwoord dat partijen op het ene thema strikt aan de regels worden gehouden, terwijl hier op andere thema's veel soepeler mee wordt omgegaan? Omgaan met variëteit en verschil wordt dan een belangrijk aspect voor overheidsorganisaties, waar ook de 'backoffice' van de organisatie mee moet leren omgaan.

Het gaat daarbij om het vermogen om experimenten toe te laten, én om succesvolle experimenten op te schalen. Experimenteerruimte bieden en innovatieve projecten ondersteunen is één ding, maar om vervolgens ook opschaling en verankering te bieden is minstens zo belangrijk. Als deze overgang niet gemaakt wordt, dan blijft de benodigde systeemverandering uit. Er kan wel ruimte zijn voor experimenteren of het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven, maar het risico bestaat dat de verankering vastloopt als de 'front-office' van de overheidsorganisatie wel direct betrokken is en het belang ervan inziet, maar de 'back-office' hierin niet is meegenomen en onvoldoende urgentie voelt voor het realiseren van de gewenste verandering of om dit stevig op de politieke agenda te zetten. Het verbinden van buiten met binnen is dus gedurende het hele proces van groot belang.

Een netwerkende overheid is ook een experimenterende overheid

Dit essay laat zien hoe ieder initiatief uniek is, terwijl ze samen toch ook toewerken naar gedeelde en elkaar versterkende publieke waarde. Maatschappelijk initiatief en dynamiek ontstaan binnen een eigen context, binnen netwerken die soms heel formeel, soms informeel en vaak een middenweg daarvan zijn, en ze komen tot stand binnen een bepaalde ontwikkeling die eveneens sterk situationeel is. Tegelijkertijd zijn er uit meerdere casussen wel degelijk patronen terug te zien, over welke dynamiek en schakelende netwerken er op verschillende niveaus in ruimte en tijd een initiatief verder helpen. Inzicht in deze patronen helpt om passende interventies te vinden die een initiatief op de juiste wijze ondersteunen. 'Sturen met maatschappelijke energie' is voor overheden dan ook geen 'trucje' dat je één keer leert en vervolgens in verschillende situaties kan worden toegepast. Het vraagt om aandacht voor variëteit en maatwerk, en vergt steeds een inschatting van welke interventies waar en op welk moment passend zijn. Dat is eerder een ambacht dan een wetenschap. Een vak, in plaats van een protocol of procedure. Dat betekent wel dat het ook volgens de principes van vakmanschap en professionaliteit verder te brengen is. Bijvoorbeeld door systematisch te kijken naar interventies die werken, naar netwerken die veel succes hebben of juist falen, en te zien wat effectieve professionals in netwerken doen. Zo kunnen organisaties systematisch beter worden in het werken in netwerken, zonder dat ze vervallen in procedures en protocollen die de essentie van het werk in netwerken net missen. Zo is het werken in netwerken een vorm van overheidssturing – volgens bepaalde principes en vooral goed toepasbaar onder bepaalde omstandigheden – die het repertoire van overheidsorganisaties kan vergroten.

De ontwikkeling van dit gevarieerde sturingsrepertoire, passend bij de context van zelfsturing, is op allerlei plaatsen in volle gang. De goede voorbeelden zijn er, evenals voorbeelden van spectaculaire maar leerzame mislukking. Juist door dergelijke experimenten aan te gaan en het netwerkend instrumentarium in de praktijk verder te ontwikkelen ontstaat langzaam meer zicht op hoe publieke in waarde in netwerken tot stand komt. 'Al doende leert men', zo luidt de uitdrukking niet voor niets. Er is daarom niet zomaar een simpel overzicht van do's en dont's voor overheidsop treden in netwerken te benoemen. Netwerkend werken is situationeel handelen, afhankelijk van het soort netwerk, het doel, de omgeving, de geschiedenis van het vraagstuk en ook de mores in het domein. Het gaandeweg ontdekken wat onder welke omstandigheden goed werkt is

volgens ons de komende jaren een constante in het overheidshandelen. Voor steeds meer dossiers zal gelden dat de bestaande antwoorden niet goed werken en dat om te komen tot duurzame verandering en de realisatie van beleidsdoelen andere – meer netwerkende – wegen moeten worden gezocht. In deze aanpak is *trial and error* onderdeel van de werkwijze: niet bedoeld om het steeds verkeerd te doen, maar om langzaam en systematisch zicht te ontwikkelen op wat meestal goed werkt – en waarom. ‘Sturing’ krijgt op deze manier de komende tijd wel een meer experimenteel karakter, waarbij de overheid via allerhande initiatieven zoekt naar wat goed werkt, wat schaalbaar is, waar de maatschappelijke energie los komt, en waar mogelijk systeemverandering mogelijk is. Dat is onverminderd *overheidssturing*, maar niet op de manier en in de termen die we daarvoor gewend zijn. Het is een kwestie van uitproberen, reflecteren, en leren. Bijvoorbeeld in de vorm van tijdelijke constructies, door experimenteer-ruimte te maken, (tijdelijke) ontheffingen te verlenen om te kunnen ontdekken wat wel of niet werkt en het werken met tijdelijke beleidslijnen. De kunst – en de opgave – daarbij is om de experimenten niet te zien als uitzonderingen die we soms maken om de regel van het *gewone* werken te bekrachtigen.

De aard van het experiment zoals we dat hier bedoelen is niet dat het af en toe eens gebeurt, afwijkend van wat normaal is, om voor een uniek geval het eens over een andere boeg te gooien. Het is een vorm van zoeken naar robuuste, duurzame en in potentie misschien ook wel grote veranderingen in diep gewortelde systemen – die alleen niet vorm krijgen via een vooraf bedacht ‘grand design’, maar via lokale, kleinschalige, onvoorspelbare en vaak externe initiatieven. Een experimentele overheid is niet de overheid die het af en toe een keertje anders doet, maar die de essentie van de sturing steeds meer laat ontstaan, zoekt, door te participeren in dynamiek in netwerken. Het experiment is niet de afwijking op de normale sturing, maar het experimentele is zelf de essentie van het sturen. Alleen dan, zo menen wij, is het voor de overheid mogelijk om goed om te gaan met de toenemende complexiteit, grote onzekerheid, en de transitie die in veel domeinen langzaam op gang komt maar niet vanzelf doorzet. Om de grote vragen van deze tijd te kunnen beantwoorden zal de overheid de antwoorden steeds meer in innovatieve, kleine, ‘andere’ en netwerkende initiatieven moeten zoeken. In het vermogen om die manier de volgende stappen te zetten krijgt het sturen met maatschappelijke energie uiteindelijk pas echt meerwaarde.

De Uitvoeringsagenda als majeure stap, die betekenis krijgt in de vervolgstappen

De maatschappelijke Uitvoeringsagenda is een belangrijke stap in het proces naar een meer netwerkende en daarmee ook experimenterende aanpak. Het geeft de geselecteerde initiatieven expliciet steun en daarmee ook een bepaalde status. Het is voor initiatiefnemers een steun in de rug, en brengt interessante pioniers samen. Ondertussen leert de overheid over wat wel en niet werkt in netwerken en hoe de eigen organisatieprotocollen en procedures daar al dan niet op passen. Tegelijkertijd schept het ook verwachtingen: deze eerste stap is uiteindelijk zo goed als de volgende. De Uitvoeringsagenda is een vroege maar ook vergaande stap op weg naar een meer netwerkende overheid. De komende jaren zullen leren of het lukt om die stevige eerste stap vervolg te geven en op de netwerkende weg door te zetten – al doende lerend en onderweg ontdekkend hoe het werkt, op weg naar het steeds meer ‘gewoon’ werken in netwerken. Vreemd genoeg hangt het succes van de Uitvoeringsagenda daarmee niet zozeer af van wat er tot nu toe gedaan is – dat is overwegend goed – maar wat er de komende tijd op volgt: doorstappen op de netwerkende weg of op de schreden terugkeren? De impact van deze eerste stap wordt bepaald door de volgende. Het is tijd voor de volgende stap.

Literatuurlijst

- Arnouts, R.C.M. en F.G. Boonstra (2016). *Voorbeelden van groene zelforganisatie. Achtergrondrapport bij het essay 'Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein'*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Bade, T., K. Van der Leesten F. Tonneijck (2009). *Lang leve(n) de tuin. De levende tuin als bijdrage aan een gezonde leefomgeving en een rijke stadsnatuur*. Arnhem: Triple E productions.
- Bureau Stroming (2014). *Kansen voor Tijdelijke Natuur in Zuid-Holland*. Nijmegen: Bureau Stroming.
- Bureau Stroming en InnovatieNetwerk (2015). *Green Deal Tijdelijke Natuur. Gedurfde, innovatieve samenwerking met structurele resultaten*. Eindverslag Green Deal Tijdelijke Natuur.
- Buuren, M.W. van en G.R. Teisman (2014). *Samen verder werken aan de Delta, de governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*. (Extern rapport). Rotterdam: Erasmus University
- Colander, D. en R. Kupers (2014). *Complexity and the Art of Public Policy: Solving Society's Problems from the Bottom Up*. Princeton: Princeton University Press.
- Kamerbrief NLP.2010-2797
- Kuindersma, W., F. Boonstra, R. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. Van Hinsbergen D. Kamphorst (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. WOt-technical report 35, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wageningen: Wageningen UR.
- Linnartz, L., J. Reker, W. Helmeren W. Braakhekke (2006). *Tijdelijke natuur, permanente winst. Een ecologische onderbouwing*, InnovatieNetwerk: rapportnr. 06.2.134.
- Melchers, M. en G. Smit (2011). *Tijdelijke natuur scoort*. Milieu, November 2011.
- Ministerie van EZ, Ministerie van I&M, NL Greenlabel en VHG (2013). *Green Deal Levende Duurzame Buitenruimtes*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Ministerie van Economische Zaken (2014). *Rijksnatuurvisie 2014. Natuurlijk verder*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- PBL (2013). *Wissels omzetten. Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21^{ste} eeuw*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Reker, J. en W. Braakhekke (2007). *Tijdelijke natuur; concept voor een beleidslijn*. Bureau Stroming, in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

- Reker, J., W. Helmer, W. Braakhekke, en L. Linnartz (2006). *Tijdelijke natuur, permanente winst*. InnovatieNetwerk rapportnr. 06.2.133.
- Salverda, I., M. Pleijte en R. van Dam (2014). *Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein*. Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat, T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O. van Gerwen en S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB / PBL.
- Steen, M. van der, N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse en M. van Twist (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, R. Peeters en M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse, M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Steenhuis, P. (2011). *Op weg naar Tijdelijke Natuur; van denken en dromen naar durven en doen*, onderdeel van de serie “Grensverleggend innoveren: mobiliseren van mensen en ideeën”, InnovatieNetwerkrapport nr. 11.2.279, Utrecht, november 2011.
- Teisman, G.R., Morcol, G & Gerrits, L. (2014). Complexity, Governance, and Networks. *Complexity, Governance & Networks*, (1), 1-4.
- Tonneijck, F. en K. van der Leest (2011). *De levende tuin. Handleiding*. Houten: vHG Branchevereniging.
- Twist, M. van, N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse en M. Van der Steen (2015). *In cirkels sturen? Reflecties over de transitie van een lineaire naar een circulaire economie*. Den Haag: NSOB.
- vHG Branchevereniging (2015). *Investeren in een groene omgeving? Profiteer van belastingvoordeel! Informatie voor opdrachtgevers*. Houten: vHG Branchevereniging.
- Volkskrant (2006), *Hier woont de rugstreepd, even*. 11 maart, 2006.
- Woldendorp, H. en C. Backes (2006a). *Tijdelijke natuur – Advies over randvoorwaarden voor een succesvol proefproject*. InnovatieNetwerk rapportnr. 06.2.135.
- Woldendorp, H. en C. Backes (2006b). *Tijdelijke natuur – Advies over de juridische aspecten*, InnovatieNetwerk rapportnr. 06.2.136.

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.





Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag
(070) 302 49 10
www.nsob.nl
info@nsob.nl