

# Groene ruimte moet je maken: interactie tussen gemeenten en lokale groeninitiatieven

*Een samenvatting van de masterscriptie “Do-it-yourself greening: interaction between municipal authorities and community-led initiatives for urban green spaces” door Cathy de Jongh*



De gemeenschappelijk onderhouden boomgaard in de wijk Lanxmeer in Culemborg (auteur, 2022)

Cathy de Jongh

MSc Sustainable Development, specialisatie Earth System Governance

27 januari 2023

## Inhoudsopgave

Introductie .....	3
Onderzoeksmethodes.....	4
Geselecteerde initiatieven .....	5
Resultaten .....	6
Lokale groeninitiatieven .....	6
Gemeenten .....	7
Andere partijen .....	8
Antwoord op de onderzoeksvraag.....	9
Aanbevelingen .....	11
Aanbevelingen voor gemeenten en andere overheidsinstanties.....	11
Aanbevelingen voor lokale groeninitiatieven .....	12
Referenties .....	14
Appendix A: analytisch kader.....	16

## Introductie

Steden worden steeds meer onder druk gezet door klimaatverandering en verstedelijking, wat problemen zoals hitte, overstromingsrisico en verslechterende luchtkwaliteit verergert (Dorst et al., 2019). Stedelijk groen, zoals bijvoorbeeld parken, geveltuintjes en groene speelplekken, kan hierbij helpen. Bepanting kan temperatuur reguleren, luchtkwaliteit verbeteren en geluidsoverlast verminderen, maar ook plekken creëren waar mensen kunnen ontspannen (Cohen-Shacham et al., 2019).

Om deze functies af te stemmen met lokale wensen en mogelijkheden is het betrekken van burgers belangrijk. Een beheersvorm waar burgers veel zeggenschap hebben zijn burgerinitiatieven. Burgerinitiatieven zijn een vorm van zelforganisatie waarbij de doelen, materialen en uitvoering van activiteiten door burgers zelf wordt bepaald (Edelenbos et al., 2021). Zulke initiatieven kunnen zich ook richten op stadsgroen, als lokale groeninitiatieven, en deze verbeteren. Hun kennis van lokale vraagstukken maakt het namelijk makkelijker om nieuw en bestaand stadsgroen bij te laten dragen aan meerdere lokale vraagstukken (Sarabi et al., 2019). Ook worden de sociale baten van stadsgroen beter benut: door hun betrokkenheid leren burgers nieuwe vaardigheden en vergroten hun sociale interactie, waardoor stadsgroen ook een lokale waarde krijgt (Firth et al., 2011). Helaas kunnen de gelimiteerde materialen van burgerinitiatieven er ook toe leiden dat er niet genoeg capaciteit is om een initiatief uit te breiden, en hoeven lokale behoeften niet per se aan te sluiten op beleidsdoelen (Mattijssen et al., 2018; Van der Jagt et al., 2017).

Gemeenten zijn als lokale overheid belangrijk voor lokale groeninitiatieven. Hun rol in het maken en uitvoeren van lokaal beleid voor stadsgroen beïnvloedt de eisen en procedures waaraan zulke initiatieven moeten voldoen. Dit wisselt afhankelijk van de doelen van initiatieven, die gemeentelijke afdelingen kunnen doorkruisen. Gemeentelijke subsidies, maar ook materiële hulp voor gereedschap of ondersteuning door medewerkers kunnen toegekend worden door de gemeente om de capaciteit van lokale groeninitiatieven te vergroten (Fox-Kämper et al., 2018; Mattijssen et al., 2018). Zulke hulp kan door de tijd heen aangepast worden aan wisselende behoeftes en ontwikkelingen (Van der Jagt et al., 2017).

Betrokkenheid van de gemeente kan ook een negatief effect hebben op lokale groeninitiatieven. Doordat het begeleiden van burgerinitiatieven arbeidsintensief is en gemeentelijke middelen gelimiteerd zijn, kan hulp selectief worden aangeboden gebaseerd op welke initiatieven het minste vragen voor de meeste waarde. Hierdoor worden zulke initiatieven gebruikt als goedkope aanvulling van gemeentelijke verantwoordelijkheden (Bakker et al., 2012). Procedures en wettelijke eisen kunnen initiatieven ook limiteren in de activiteiten die ze mogen organiseren. Vooral lokale groeninitiatieven kunnen hieronder lijden, door de verschillende gemeentelijke afdelingen waar ze onder vallen en hun gelimiteerde capaciteiten om alle procedures te synchroniseren.

Deze gemeentelijke betrokkenheid staan haaks op het zelfbestuur van lokale groeninitiatieven, waardoor er een dynamiek van interactie ontstaat tussen de twee organisaties. Deze dynamiek is zeer belangrijk: Aalbers et al. (2019) vond in hun onderzoek dat samenwerking met de gemeente essentieel was voor het succes van lokale groeninitiatieven. Veel onderzoek is op dit moment echter gericht op grote Nederlandse steden, zoals Utrecht en Amsterdam, terwijl kleinere of minder verstedelijkte gemeenten geen toegang hebben tot de schaal waarop zulke grote steden hun middelen of beleid kunnen organiseren (Buijs et al., 2019; Mees et al., 2019; Van der Jagt et al., 2016). Dit schaalverschil kan interactie met lokale groeninitiatieven beïnvloeden, waardoor onderzoek naar kleinere gemeenten andere uitkomsten kan produceren.

Daarom vraagt deze scriptie:

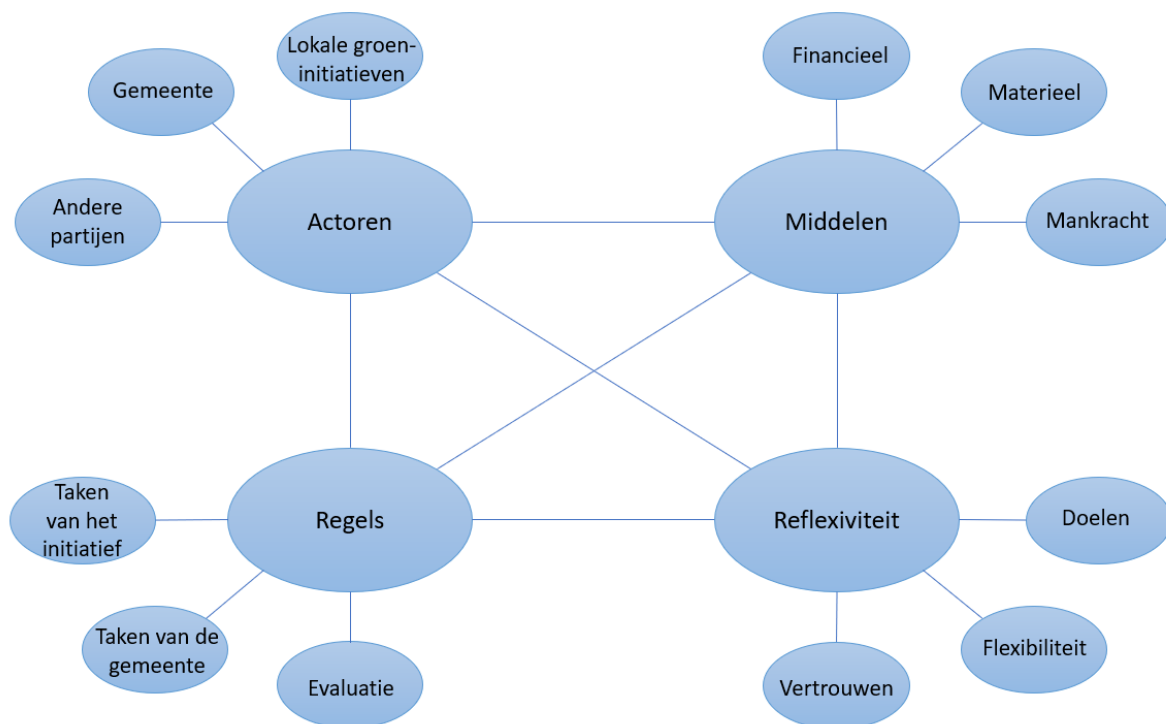
**Hoe, waarom en met welke effecten gaan gemeenten en lokale groeninitiatieven met elkaar om?**

## Onderzoeksmethodes

Allereerst is de literatuur over gemeenten en burgerinitiatieven onderzocht (beide gericht op stedelijk groen en in het algemeen), en de bevindingen zijn georganiseerd in een analytisch kader.

Het analytische kader wat voor deze scriptie gebruikt is, is het Policy Arrangement Approach (PAA) van Arts et al. (2006). Dit kader is gebruikt door vergelijkbare onderzoeken naar lokale groeninitiatieven in grotere steden (Buijs et al., 2019; Mattijssen et al., 2017; Mattijssen et al., 2018; Van der Jagt et al., 2016; Van der Jagt et al., 2017). Het PAA analyseert vier dimensies om conclusies te trekken over interactie tussen actoren, en is zich bewust van de verbindingen tussen de vier dimensies waardoor er beide brede kennis en specifieke aanbevelingen mogelijk zijn (Arts et al., 2006; Mattijssen et al., 2017).

De vier dimensies zijn actoren binnen de interactie, regels die hiervan de grenzen en inhoud bepalen, materialen die beschikbaar zijn voor de actoren, en reflexiviteit van deze dimensies om groei en verandering van actoren flexibel te accommoderen, zoals zichtbaar in figuur 1 met enkele onderverdelingen. Het volledige analytische kader met definities staat in Appendix A.



Figuur 1: Het analytische kader zoals gebaseerd op Arts et al. (2006) en onderzochte literatuur

Dit analytische kader is gebruikt om twee gemeenten te analyseren als case studies, met meerdere interne lokale groeninitiatieven om data te verzamelen over interacties. Leden van deze initiatieven, ambtenaren van gemeenten Culemborg en Wageningen, en een medewerker van provincie Gelderland gespecialiseerd in burgerinitiatieven zijn geïnterviewd en hebben documentatie bijgedragen voor data.

Gemeenten zijn geselecteerd gebaseerd op een inwonersaantal van minder dan 50,000 mensen, wat gelijk staat aan niveau 4 van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS, 2022). Dit geeft voldoende verschil met de inwonersaantallen van gemeenten zoals Utrecht en Amsterdam om een verschil in schaal en mogelijke interactie met lokale groeninitiatieven te observeren. Ook werden gemeenten geselecteerd op basis van locatie binnen dezelfde provincie, voor identiek provinciaal beleid, en op basis van het bestaan van meerdere lokale groeninitiatieven binnen hun grenzen, voor voldoende data.

De gekozen case studies zijn Culemborg en Wageningen: deze twee gemeenten hebben allebei minder dan 50,000 inwoners, bevinden zich in provincie Gelderland, en hebben meerdere functionerende lokale groeninitiatieven binnen hun gemeentegrenzen. Deze groeninitiatieven werden geselecteerd gebaseerd op verschillende doelen en soorten stadsgroen, om een variëteit van interacties te onderzoeken. De initiatieven zijn samengevat in Tabel 1.

Gemeente	Naam initiatief	Activiteiten	Type stadsgroen
Culemborg	Stichting Terra Bella	Groenonderhoud	Wijkgroen
	De Tuinpiraat	Recreatie	Productiegebied, semi-wilde natuur
	Culemborgse Stichting van Volkstuinen	Duurzame productie en consumptie	Moestuinen
Wageningen	Groen Kortenoord	Groenonderhoud	Wijkgroen
	Mooi Binnenveld	Groenonderhoud en educatie	Natuurgebied
	Stichting Wageningse Eng	Beleidsadvies en projecten ter natuurverbetering	Productiegebied, semi-wilde natuur, recreatief

Table 1: Lokale groeninitiatieven in Culemborg en Wageningen

## Geselecteerde initiatieven

*Stichting Terra Bella* is een stichting gericht op het organiseren van groenonderhoud in de ecologische wijk Lanxmeer in Culemborg. Terra Bella is opgericht in 2004 in samenwerking met de gemeente. Haar doelen zijn ecologisch beheer van het wijkgroen, gecombineerd met het stimuleren van sociale samenhang tussen inwoners. Hier wordt naar gestreefd door het organiseren van wijkdagen waarop er onderhoud wordt gepleegd aan gemeenschappelijk groen.

*De Tuinpiraat* is een initiatief van burgers om een natuurspeeltuin op te zetten in het productiegebied “de Zandput” van Staatsbosbeheer. De Tuinpiraat is 15 jaar geleden opgericht en organiseert elk jaar meerdere speeldagen. Haar doelen zijn om een plek te verschaffen om kinderen vrij en veilig in de natuur te laten spelen, en zo hun creativiteit en contact met de natuur te stimuleren. Staatsbosbeheer gebruikt de rest van het gebied alsnog voor houtproductie, met een uitzondering voor het gebied wat gebruikt wordt door de Tuinpiraat.

*De Culemborgse Stichting van Volkstuinen* is een stichting die historisch gezien is opgezet om de verhuur van land aan burgers te organiseren, om te gebruiken voor moestuinen. Haar doelen zijn om land beschikbaar te stellen aan mensen om hun eigen voedsel te produceren en tijd te spenderen in de natuur. Het land is deels in bezit van de stichting en bevindt zich in de wijk Hoge Prijs, waardoor netheid van het gebied hoog in het vaandel staat.

*Groen Kortenoord* is een initiatief wat fungeert als een omvattende organisatie voor alle Buurtgroen initiatieven (waar burgers het onderhoud van kleine percelen publiek groen overnemen) en andere groene initiatieven binnen de wijk Kortenoord in Wageningen. Groen Kortenoord is opgezet in 2019 en er zijn momenteel plannen om haar functies uit te breiden naar het formeel organiseren van

groenonderhoud in de wijk. Haar doelen zijn om de kwaliteit van groenonderhoud in de wijk te verhogen, en om sociale interactie te stimuleren door gezamenlijk wijkgroen te onderhouden.

*Mooi Binnenveld* is een initiatief bestaande uit beide een stichting en een vereniging van dezelfde naam, gericht op het beheer van een deel van de natuurgebieden de Binnenveldse Hooilanden en de Groene Grens. De Binnenveldse Hooilanden zijn in 2017 opgesplitst en verkocht door Provincie Gelderland aan Stichting Mooi Binnenveld, de Boerencoöperatie en Staatsbosbeheer, die het beheer coördineren. Mooi Binnenveld heeft als doelen om haar eigen 50 hectare land te onderhouden en om het publiek te onderwijzen en in contact brengen met de natuur. Om dit te doen, krijgt de stichting onderhoudssubsidie en organiseert zij regelmatig lezingen en excursies door het gebied.

*Stichting Wageningse Eng* is opgezet om de interesses van de verschillende landeigenaren en gebruikers van de Wageningse Eng te representeren en verwezenlijken. De Wageningse Eng is een groen gebied aan de rand van Wageningen wat historische, economische en cultuur-historische functies vervult voor de inwoners van de stad. Om deze functies te balanceren en stimuleren, werkt de stichting aan lokale projecten en heeft regelmatig contact met landeigenaren en de gemeente om het gebied te verbeteren.

## Resultaten

Voor de onderzoeksvraag wordt beantwoord, is het belangrijk om eerst patronen per groep te bekijken: voor de lokale groeninitiatieven, gemeenten, en voor andere betrokken partijen.

### Lokale groeninitiatieven

Lokale groeninitiatieven merkten in hun interactie met de gemeente vooral de effecten van formele processen, communicatie, en coördinatie als menselijk kapitaal.

Elk lokaal groeninitiatief is of wordt binnenkort **formeel geregistreerd** als stichting. Deze status geeft meer toegang tot materieel, zoals de provinciale SNL subsidie (Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer) voor Mooi Binnenveld, en wekt vertrouwen bij de instanties waarmee ze werken. Bestuursleden van initiatieven hebben hierdoor ook meer bureaucratische verantwoordelijkheden zoals financiële administratie en kwaliteitsrapportage: dit wisselt afhankelijk per groeninitiatief. Als voorbeeld: Mooi Binnenveld ontvangt subsidie en heeft land gekocht van de provincie, en is verplicht om de kwaliteit van het natuurgebied te monitoren waarvoor vrijwilligers data verzamelen en jaarlijkse rapporten schrijven. Aan de andere kant van de schaal is de Tuinpiraat, die financiën bijhouden voor eigen gebruik en mogelijke sponsors, en een jaarlijkse visuele inspectie heeft van Staatsbosbeheer. De Tuinpiraat heeft echter geen vaste of grootschalige sponsoring, waardoor de meeste inkomsten en materieel zelf geregeld moeten worden en ze gelimiteerd activiteiten kunnen organiseren. Lokale groeninitiatieven die veel met vrijwilligers werken, zoals Terra Bella en Mooi Binnenveld, zijn ook verplicht om een eigen vrijwilligersverzekering af te sluiten, wat extra kosten met zich meebrengt. Formalisatie biedt daarom voordelen, maar ook extra werk om deze te behouden.

**Communicatie met en binnen de gemeente** is ook belangrijk voor lokale groeninitiatieven.

Communicatie met de gemeente loopt veelal via ambtenaren die fungeren als vaste contactpersonen. Ontwikkelingen die betrekking hebben tot het stuk groene ruimte worden zo doorgecommuniceerd naar de initiatieven, maar dit gaat niet altijd goed. Soms vallen deze ontwikkelingen buiten de afdeling van de ambtenaar, waardoor deze er niet vanaf weet. Interne communicatie kan ook spaak lopen doordat afspraken die specifiek met de groeninitiatieven zijn

gemaakt niet door worden gecommuniceerd, zoals de functie van de Stichting Wageningse Eng als contact- en adviesorgaan voor zaken gerelateerd aan de Eng. Deze problemen worden deels veroorzaakt door de multifunctionaliteit van de initiatieven: ze zijn niet alleen maar gericht op groen, maar ook op sociale zaken of educatie, waardoor ze moeten werken met meerdere gemeentelijke afdelingen en er meer kans is op miscommunicatie. Communicatie vanuit de lokale groeninitiatieven is daarom ingericht om zo effectief mogelijk te zijn: er is een nadruk op het nut van initiatieven voor beleidsdoelen, en enige verzoeken aan de gemeente worden afgestemd om haalbaar te zijn voor beide partijen.

Voor initiatieven die zich richten op het onderhoud van groen is **coördinatie een essentieel aspect**. Een coördinator heeft beide groene en organisatorische kennis, en zorgt voor communicatie en het afstemmen van onderhoud met alle partijen. Een voorbeeld is Terra Bella: de coördinator houdt overzicht van de activiteiten van Terra Bella en de gemeente, coördineert het werk van de vrijwilligers, en is de vaste contactpersoon van Terra Bella ten aanzien van andere partijen. Deze rol is te arbeidsintensief voor vrijwilligers om op zich te nemen, en een betaalde coördinator is daardoor onmisbaar voor zulke initiatieven om hun functies succesvol uit te kunnen voeren en hun capaciteit te vergroten. Het geld voor een coördinator wordt veelal gefinancierd via subsidies voor groenonderhoud die worden toegekend door overheidsinstanties.

Voor hun interacties met de gemeente zijn lokale groeninitiatieven vooral afhankelijk van personele middelen. Dit is bijvoorbeeld lokale steun, door crowdfunding of vrijwilligers die activiteiten ondersteunen, maar ook vrijwilligers in het bestuur die middelen activeren en activiteiten coördineren, en coördinatoren voor groenonderhoud. Dit is het belangrijkste en meest diverse middel wat groeninitiatieven bezitten, zelfs wanneer omgang met de gemeente stroever loopt.

## Gemeenten

De gemeenten van Culemborg en Wageningen gaan vergelijkbaar om met hun lokale groeninitiatieven qua toetsingsprocedures, het belang van individuele ambtenaren, en wederzijdse aanpassingen. Het belangrijkste verschil ligt in de hoeveelheid contact, en het effect wat dit heeft op de relatie tussen de gemeente en haar lokale groeninitiatieven.

Beide gemeenten **limiteren subsidie en directe steun** aan lokale groeninitiatieven, om hun gelimiteerde middelen goed te besteden. Dit wordt gedaan door bijvoorbeeld klein te beginnen en pas na een succesvolle proefperiode uit te breiden, of door jaarlijks het budget en de staat van het stuk stadsgroen te evalueren. Wanneer initiatieven publieke functies uitvoeren, zoals groenonderhoud aan publieke ruimte, zijn er altijd toetsingsprocedures aanwezig om gemeentelijke verantwoordelijkheden en kwaliteit te waarborgen, bijvoorbeeld door jaarlijkse monitoring of nadruk op lokaal draagvlak voor voldoende vrijwilligers. Het ontvangen van subsidies is ook gebonden aan eisen die veelal streng worden aangehouden: een respondent vatte het samen als “we kunnen ons budget maar een keer besteden”, wat dus het aanbieden van steun beïnvloedt.

Medewerkers bij de gemeente zijn vaak wat **flexibeler met hun eigen middelen**, zoals advies, connecties binnen de gemeente en externe organisaties, of hulp met bureaucratische verplichtingen. Zulk menselijk kapitaal wordt informeel aangeboden op basis van vertrouwen en kennis van het initiatief. Ambtenaren die fungeren als vast contact tussen de gemeente en lokale groeninitiatieven zijn essentieel voor beide partijen. Door hun kennis van beide organisaties kunnen ze ‘vertalen’ om wensen en ontwikkelingen onderling begrijpelijk te maken. Ook helpen ze

initiatieven om door gemeentelijke bureaucratie te 'navigeren', vooral bij nieuwe ideeën. Door de jaren heen opgebouwd vertrouwen is hierbij zeer belangrijk: de meeste medewerkers die fungeren als vast contact doen dit al jaren en zien het ook als 'hun' groeninitiatief.

Deze samenwerking doormiddel van een gemeentelijke ambtenaar zorgt ervoor dat beide gemeenten en lokale groeninitiatieven **zich aan elkaar aanpassen**. Groeninitiatieven nemen formelere vormen aan door stichtingen te worden met besturen en procedures om verantwoording af te leggen. Terwijl groeninitiatieven formaliseren, worden gemeenten juist flexibeler in de omgang door de vertaal- en navigatiefunctie van ambtenaren. Deze flexibiliteit is zichtbaar in specifieke afspraken met initiatieven, zoals de symbolische jaarlijkse huur voor de Culemborgse Stichting van Volkstuinen om gebruik te maken van gemeentelijke grond voor moestuinverhuur. Deze flexibiliteit wordt deels gevoed door het begrip dat lokale groeninitiatieven gemeentelijk beleid op meerdere vlakken ondersteunen, zoals gezondheid, klimaatadaptatie, biodiversiteit en sociale cohesie. Wanneer contact langere contact aanhoudt, ontvouwt zich een proces waarbij gemeenten en lokale groeninitiatieven elkaars doelen gaan begrijpen en ondersteunen, en vertrouwen in elkaars capaciteiten ontwikkelen dat afspraken worden voldaan. Dit samenwerkingsproces is intensief, maar absoluut essentieel.

Het belangrijkste verschil tussen Culemborg en Wageningen is **de hoeveelheid contact** tussen de gemeenten en lokale groeninitiatieven, waardoor de dynamieken anders zijn. Dit contact hangt af van de positie en capaciteit van de vaste contactpersoon, en beïnvloedt het vertrouwen en onderlinge flexibiliteit. Bij weinig contact worden standaardprocedures belangrijker: formele contactmomenten en -middelen zoals emailcontact en rapportages vervangen een-op-een gesprekken en gezamenlijke evaluaties. Voor kleine lokale groeninitiatieven, zoals Buurtgroen locaties in Wageningen is dit ook de meest efficiënte manier om te werken. Voor grotere initiatieven is er echter meer maatwerk nodig, waarbij standaardprocedures niet voldoen of moeten worden aangevuld met persoonlijk contact.

## Andere partijen

Wanneer de gemeente weinig verantwoordelijkheden heeft ten opzichte van een lokaal groeninitiatief, is er vaak ook weinig interactie. In dit geval nemen instanties zoals Staatsbosbeheer of de provincie een grotere rol op zich. Deze rol is vergelijkbaar met die van de gemeente, maar laat ook patronen door overheidsniveaus heen zien. Deze patronen zijn het belang van land, politieke verschuivingen, en bredere beleidsdoelen.

**Land** is zeer belangrijk voor lokale groeninitiatieven. Landeigenaren bepalen de regels waaraan initiatieven en activiteiten aan moeten voldoen, zoals de regels voor speeldagen van de Tuinpiraat die worden bepaald door de landeigenaar Staatsbosbeheer. Er is daarom altijd samenwerking of stilzwijgende toestemming van de eigenaar nodig om een initiatief te laten functioneren. Als de landeigenaar ook financiële ondersteuning biedt, zoals bij Terra Bella waar de gemeente beide subsidie verschaft en eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het wijkgroen, geeft dit veel invloed en kan dit ook tot wrijving leiden. Wanneer de gemeente het land niet bezit, zoals bij delen van de Wageningse Eng, worden losse landeigenaren belangrijker en is er veel onderling overleg om tot overeenstemming te komen. Dit betekent niet dat de gemeente volledig buiten spel staat: als overheidsinstantie blijft zij haar verantwoordelijkheden uitoefenen en beleid maken, en is vaak ook het eerste aanspreekpunt voor initiatieven.



**Politieke verschuivingen** kunnen beleid beïnvloeden, en daarmee ook interactie met lokale groeninitiatieven. In meerdere interviews werd aangegeven dat verkiezingen een merkbaar effect hadden op de snelheid waarmee verzoeken werden behandeld en de middelen die aan publiek groen of burgerinitiatieven werden toebedeeld. Het effect van politieke processen op de beschikbaarheid van middelen vormt een wankelende basis voor lokale groeninitiatieven om op te bouwen: wanneer hun subsidieregeling verdwijnt of verkleint, bedreigt dit vaak een groot deel van hun inkomen. Dit zorgt voor meer onzekerheid op de lange termijn, en strategische interactie om hun nut te bewijzen aan overheidsinstanties om zo hun inkomen veilig te stellen.

Een belangrijk verschil door de lagen heen is de **interpretatie van diversiteit**. Door lokale groeninitiatieven wordt vaak gekeken naar diversiteit van *vrijwilligers*: het zijn vaak dezelfde mensen die actief zijn bij initiatieven, waardoor mankracht voor het bestuur en activiteiten gelimiteerd is. Door overheidsinstanties wordt er meer gekeken naar diversiteit van *initiatieven*: veel dezelfde organisatoren limiteren de verscheidenheid aan initiatieven en hun doelen, en wordt gezien als een belangrijk beleidspunt voor inclusiviteit. Hier wordt door overheidsinstanties aan gewerkt door een actievere houding aan te nemen en minder vertegenwoordigde bevolkingsgroepen actief uit te nodigen, hoewel dit nog op gelimiteerde schaal gebeurt.

Terwijl het belang van landeigenaren en politieke prioriteiten ook door lokale groeninitiatieven worden meegenomen in hun werkwijze, zorgen de verschillende interpretaties van diversiteit ervoor dat er oplossingen worden toegepast waar gemeenten en lokale groeninitiatieven niet voor samenwerken. Deze patronen die door alle niveaus heen worden waargenomen beïnvloeden zo de interactie tussen lokale groeninitiatieven en de partij waarmee ze samenwerken.

## Antwoord op de onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van de scriptie is gebaseerd op drie opbouwende elementen: hoe, waarom en met welke effecten gemeenten en lokale groeninitiatieven met elkaar omgaan.

Allereerst, **hoe** ze met elkaar omgaan. Er zijn vier dimensies, gestructureerd door de Policy Arrangement Approach: acteurs binnen de interactie, regels die de grenzen en inhoud van interactie bepalen, materialen die beschikbaar zijn voor de acteurs, en flexibiliteit van deze dimensies om groei en verandering van de acteurs te accommoderen. In de praktijk overlappen deze dimensies, en naast gemeenten zijn er verscheidene civiele, publieke en private organisaties die middelen aanbieden en regels bepalen. Als voorbeeld: de Binnenveldse Hooilanden zijn verdeeld tussen drie civiele organisaties en het Waterschap, met toezicht van Provincie Gelderland, en al deze organisaties overleggen over het onderhoud en toekomstvisie van dit gebied. Standaard regels, zoals beleid voor infrastructuur en groenkwaliteit, zijn vergelijkbaar tussen de gemeenten en vormen de achtergrond voor lokale groeninitiatieven. Aparte afspraken, zoals de regeling tussen gemeente Culemborg en Terra Bella voor het groenonderhoud, bouwen op zulk standaardbeleid en zijn afhankelijk van de soort activiteiten van het initiatief. Deze regels beïnvloeden de middelen die voorhanden zijn, met als kern het gebruik van publieke ruimte en het toebedelen van subsidies. Individuele contacten tussen de organisaties, vaak ambtenaren, vormen het smeermiddel tussen deze organisaties en hun capaciteiten en wensen, waardoor er onderling vertrouwen opgebouwd wordt voor wederzijdse aanpassingen. Wanneer gemeentelijk beleid niet is gebouwd op de unieke organisatievorm van een initiatief, kunnen ambtenaren zulk maatwerk mogelijk maken. Er is echter alleen interactie wanneer de gemeente dit nodig vindt of wanneer het initiatief actief contact zoekt.

**Waarom** gaan gemeenten en lokale groeninitiatieven dan met elkaar om? Zoals ook beschreven in de literatuur, gaat het in de kern om het stimuleren en begrenzen van lokale groeninitiatieven, waarbij initiatieven vooral streven naar het eerste. De prikkel voor gemeenten om tussen deze twee opties te kiezen hangt af van gemeentelijke verantwoordelijkheden, politieke prioriteiten en efficiënt gebruik van middelen. Beide het stimuleren en begrenzen van initiatieven gebeurt vanuit het perspectief om gemeentelijke verantwoordelijkheden te waarborgen, zoals de kwaliteit van stadsgroen. Politieke prioriteiten zijn vooral een reden om ze te stimuleren: erkenning van de beleidswaarde van lokale groeninitiatieven kan leiden tot extra subsidie. Begrenzen van initiatieven en hun activiteiten wordt dan vooral gedaan vanuit een veiligheidsperspectief, of vanuit zorgen om voldoende draagvlak en kennis. Efficiënt gebruik van middelen begrenst vooral het aanbieden van subsidies en actieve hulp aan initiatieven wanneer deze niet voldoen aan gemeentelijke richtlijnen of huidige politieke prioriteiten, maar initiatieven vinden veelal andere manieren om toch actief te blijven.

De **effecten** van deze interacties liggen vooral in het verlies van controle, gebruik van strategie, het belang van individuen, en de rol van andere partijen. De samenwerking tussen gemeenten en lokale groeninitiatieven verplicht beide partijen om een deel van de controle los te laten: gemeenten moeten groeninitiatieven hun activiteiten laten organiseren zonder direct betrokken te zijn in de doelstelling en uitvoering, en groeninitiatieven moeten gemeenten toestaan om hen te monitoren en grenzen te stellen aan hun activiteiten. Een voorbeeld is Terra Bella en haar onderhoud van het wijkgroen: er wordt gezamenlijk overlegd en geëvalueerd, maar Terra Bella voert taken onafhankelijk uit om haar eigen doelen te bereiken. Beide organisaties begrijpen dat samenwerking met en aanpassen aan de ander nodig is om eigen doelen te bereiken. Voor de gemeente betekent dit duidelijke afspraken met groeninitiatieven om subsidies te verkrijgen en welke taken er volgens welke criteria er worden uitgevoerd. Voor lokale groeninitiatieven betekent dit het benadrukken van hun beleidswaarde voor de gemeente, formaliseren om meer hulpmiddelen te krijgen, en gericht contact zoeken met ambtenaren voor efficiënt tijdgebruik. Deze wederzijdse aanpassingen zijn afhankelijk van individuele ambtenaren en coördinatoren, die fungeren als brug tussen de gemeente en initiatieven. Hun rol omvat het vertalen tussen de twee organisaties, het gebruik van expertise om gemeentelijke bureaucratie te navigeren, en het bouwen van vertrouwen tussen de twee organisaties door regelmatig en persoonlijk contact. Wanneer de gemeente weinig omgaat met een lokaal groeninitiatief door gelimiteerde overlap in verantwoordelijkheden, neemt een andere overheidsinstantie deze rol over, inclusief contactpersonen om de samenwerking goed te laten verlopen.

**Samengevat:** gemeenten en lokale groeninitiatieven gaan met elkaar om door het flexibel aanbieden van middelen en regels, gebaseerd op hun gedeelde doelen. Gemeenten doen dit om initiatieven te stimuleren of begrenzen, en initiatieven doen dit om hun activiteiten te organiseren en doelen te behalen. De effecten van deze samenwerking is het loslaten van controle en strategische interacties van beide organisaties, en het belang van tussenpersonen om interacties te coördineren. Terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn voor beleid, kunnen andere organisaties verbonden met het stuk groen vergelijkbare rollen vervullen voor lokale groeninitiatieven.

## Aanbevelingen

De resultaten van dit onderzoek zijn niet alleen interessant vanuit een academisch oogpunt, maar ze zijn ook nuttig voor gemeenten en lokale groeninitiatieven.

### Aanbevelingen voor gemeenten en andere overheidsinstanties

Voor gemeenten is het advies om multidimensionaliteit, gelijkmatige communicatie en bureaucratische ondersteuning in gemeentelijke procedures te verwerken, en daarnaast meer middelen beschikbaar te maken voor ambtenaren om hun functie als contactpersoon uit te oefenen.

**Multidimensionaliteit** is een kernaspect van lokale groeninitiatieven, door hun variëteit aan doelen en de vele vormen die ze aan kunnen nemen. Dit is een uitdaging voor gemeenten, waar systematische barrières zoals gemeentelijke afdelingen en daarbij horende procedures het multidimensionale potentieel van een lokaal groeninitiatief kan missen. Er zijn twee manieren om een breder begrip van lokale groeninitiatieven te integreren in gemeentelijke systemen zonder drastische reorganisatie: een multidimensionaal toegangspunt en meer communicatie tussen afdelingen. Een toegangspunt voor burgerinitiatieven kan fungeren als een plaats waar (groene) burgerinitiatieven door de lens van gemeente bekeken kunnen worden en door het bureaucratische systeem begeleid en ondersteund kunnen worden. Een voorbeeld is het Initiatievenloket in gemeente Culemborg, wat haar navigeer- en vertaalfuncties uitvoert dankzij brede kennis van de gemeentelijke organisatie en een informele sfeer waar gefocust wordt op mogelijkheden in plaats van obstakels. Een andere manier om multidimensionaliteit te integreren in een gemeente is het aanmoedigen van vrije, informele communicatie tussen afdelingen over lokale groeninitiatieven en hun ontwikkelingen. Dit gebeurt al tussen medewerkers van verschillende afdelingen, maar wordt momenteel alleen gedreven door de ambtenaren in direct contact met de groeninitiatieven en is daardoor nog gelimiteerd. Door een omgeving te creëren waar dit soort communicatie wordt aangemoedigd, is er een lagere drempel om informatie uit te wisselen over groeninitiatieven en daarmee processen te stroomlijnen die niet binnen een enkele afdeling vallen.

**Betrouwbare communicatie** komt beide partijen ten goede. De nadruk van lokale groeninitiatieven op hoe belangrijk 'hun' ambtenaar voor ze is om hulpmiddelen te verkrijgen, informatie te ontvangen en gemeentelijke bureaucratie te navigeren is zeer sprekend. Wanneer deze contactpersoon vertrekt of communicatie onregelmatig is, wordt de relatie met het initiatief beschadigd en kunnen doelen en capaciteiten niet meer goed op elkaar afgestemd worden. Tijdens interviews was er veel nadruk van gemeentelijke ambtenaren op voldoende draagvlak voor lokale groeninitiatieven, zelfs wanneer de initiatiefnemers zich terug zouden trekken: dit zou ook bekeken moeten voor de gemeente zelf. Een procedure om de verantwoordelijkheid en contact van een initiatief naar een nieuw contactpersoon over te dragen zou hierbij helpen, maar het beste zou zijn om de contactpersoon helemaal stabiel te houden.

Een initiatief begint als idee, maar ook als veel papierwerk. Ondersteuning voor de **bureaucratische last** die op de organisatoren van lokale groeninitiatieven valt is daarom belangrijk, om bijvoorbeeld de registratie als stichting en de afspraken over het toekennen van middelen te vergemakkelijken. De diversiteit aan beleid waar lokale groeninitiatieven onder vallen en de toetsingsprocedures die hieraan toegevoegd worden om gebruik te kunnen maken van overheidssubsidies kunnen veel papierwerk veroorzaken voor vrijwilligers in het bestuur, die hier niet altijd de vaardigheden voor

hebben. Op dit moment wordt ondersteuning voor deze bureaucratische taken informeel verschaft door ambtenaren voor 'hun' initiatieven, maar een georganiseerdere opzet voor deze hulp zou bredere ondersteuning bieden. Dit is ook belangrijk om diversiteit en inclusiviteit van initiatieven te vergroten, om mensen met minder organisatorische vaardigheden het vertrouwen en de ondersteuning te geven die ze nodig hebben om hun ideeën voor burgerinitiatieven in actie om te zetten en hun gemeenschap te ondersteunen.

Naast veranderingen aan gemeentelijke procedures kunnen gemeenten ook de samenwerking met lokale groeninitiatieven verbeteren met hun belangrijkste hulpmiddel: **ambtenaren**. Meer ambtenaren geeft meer tijd om te spenderen aan het begeleiden van lokale groeninitiatieven en zo een betere relatie op te bouwen. Gemeenten hebben gelimiteerde middelen en budgetten, zoals aangegeven in beide de literatuur en dit onderzoek, maar hier kan de provincie ondersteuning bieden. Er zijn subsidieregelingen voor burgerparticipatie en biodiversiteit die gebruikt kunnen worden voor burgerinitiatieven: hierdoor hoeven bestaande gemeentelijke budgetten niet extra onder druk gezet te worden.

### Aanbevelingen voor lokale groeninitiatieven

Voor lokale groeninitiatieven is het advies om zich te richten op hun unieke bijdrage en de landeigenaren, goed contact op te bouwen met contactpersonen bij de organisaties zelf, en lokale ondersteuning te cultiveren.

De **unieke inbreng** van een lokaal groeninitiatief bepaalt haar waarde voor burgers en de gemeente. Deze bijdrage hangt af van de groene ruimte waar het initiatief plaatsvindt, en op de doelen die zij hiermee heeft. Dit vormt de kern voor activiteiten die plaatsvinden, en voor bijvoorbeeld relevante subsidies of regelingen. De doelen die verbonden zijn aan het initiatief zijn dus belangrijk voor gemeenschappelijke doelen van andere partijen die ondersteuning kunnen bieden, zoals bijvoorbeeld een project van Groen Kortenoord wat ondersteund wordt door Wageningen University and Research.

**Landeigenaren** zijn zeer belangrijk voor initiatieven voor beide de korte en lange termijn, aangezien de activiteiten zich concentreren rond deze plaats. In veel gevallen is dit de gemeente, vooral wanneer het gaat over het onderhoud van stadsgroen, maar dit kunnen ook andere overheidsinstanties zijn zoals Staatsbosbeheer of de provincie, of zelfs private ondernemers. De landeigenaren bepalen in veel gevallen de regels rondom activiteiten, en kunnen bijspringen voor onderhoudswerk of groot materieel wat inhuurkosten scheelt. Goede afspraken met de landeigenaren en regelmatig evaluaties inplannen scheelt daarom conflicten en stimuleert een goede relatie.

Welke organisatie ook het belangrijkste is voor het initiatief, het is essentieel om **goed contact** op te bouwen. Als een contactpersoon er nog niet is, kan deze zelf gecreëerd worden door een coördinator aan te stellen of langdurig contact met een medewerker te onderhouden. Belangrijk voor goed contact is het opbouwen van persoonlijk contact, duidelijk communiceren van problemen en verantwoordelijkheden om de andere partij op tijd te informeren over ontwikkelingen, en verzoeken af te stemmen op de expertise en capaciteit van de andere partij om het makkelijker te maken om verzoeken te beoordelen en uit te voeren. Het kan jaren duren voordat goed contact is opgebouwd, maar communicatie is altijd essentieel.

Als laatste is de belangrijkste factor voor een lokaal groeninitiatief haar **mensen**. Menselijk kapitaal is de drijvende kracht van een initiatief, en kan het drijvende houden zelfs wanneer interactie met

de gemeente of andere instanties tijdelijk hapert. Er zijn meerdere manieren om de mensen achter en om een initiatief optimaal in te zetten. Allereerst bezitten mensen veel 'stille kennis', zoals relevante werkvelden of eerdere ervaring met bijvoorbeeld organisatorisch of financieel papierwerk wat heel waardevol kan zijn. Daarnaast kunnen mensen ook connecties hebben met lokale of andere organisaties die relevante middelen kunnen aandragen: familieleden bij grote natuurorganisaties of vroeger lid zijn geweest van een lokale vereniging kan contact leggen eenvoudiger maken, en daarmee andere relevante partijen sneller betrekken. Als laatste is lokaal draagvlak zeer belangrijk: als een initiatief waardevol en geliefd is bij de lokale gemeenschap, geeft dit steun in moeilijke tijden en heel veel plezier voor alle betrokkenen. Dit vormt het hart van een lokaal groeninitiatief, wat haar doelen ook zijn.

## Referenties

- Aalbers, C. B. E. M., Kamphorst, D. A., & Langers, F. (2019). Fourteen local governance initiatives in greenspace in urban areas in the Netherlands. Discourses, success and failure factors, and the perspectives of local authorities. *Urban Forestry & Urban Greening*, 42, 82–99. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.04.019>
- Arts, B., Leroy, P., & van Tatenhove, J. (2006). Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. *Public Organization Review*, 6(2), 93–106. <https://doi.org/10.1007/s11115-006-0001-4>
- Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M., & Klok, P.-J. (2012). Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role. *Local Government Studies*, 38(4), 395–414. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.698240>
- Buijs, A., Hansen, R., Van der Jagt, S., Ambrose-Oji, B., Elands, B., Lorange Rall, E., Mattijssen, T., Pauleit, S., Runhaar, H., Stahl Olafsson, A., & Steen Møller, M. (2019). Mosaic governance for urban green infrastructure: Upscaling active citizenship from a local government perspective. *Urban Forestry & Urban Greening*, 40, 53–62. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.06.011>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022a, August 23). Gebieden in Nederland 2022. [https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85067NED?q=gemeentegrootte%20klassen#Code\\_50](https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85067NED?q=gemeentegrootte%20klassen#Code_50)
- Cohen-Shacham, E., Andrade, A., Dalton, J., Dudley, N., Jones, M., Kumar, C., Maginnis, S., Maynard, S., Nelson, C. R., Renaud, F. G., Welling, R., & Walters, G. (2019). Core principles for successfully implementing and upscaling Nature-based Solutions. *Environmental Science & Policy*, 98, 20–29. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.04.014>
- Dorst, H., van der Jagt, A., Raven, R., & Runhaar, H. (2019). Urban greening through nature-based solutions – Key characteristics of an emerging concept. *Sustainable Cities and Society*, 49, 101620. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101620>
- Edelenbos, J., Molenveld, A., Mojanchevska, K., Ensenado, E., Ballinas, M. B.-P., Esteban, A., Ruijsink, S., Igalla, M., & Tsatsou, A. (2021). Community-based initiatives in the urban realm what conditions their performance? *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(9), 1689–1712. <https://doi.org/10.1080/09640568.2020.1837088>
- Firth, C., Maye, D., & Pearson, D. (2011). Developing “community” in community gardens. *Local Environment*, 16(6), 555–568. <https://doi.org/10.1080/13549839.2011.586025>
- Fox-Kämper, R., Wesener, A., Munderlein, D., Sondermann, M., McWilliam, W., & Kirk, N. (2018). Urban community gardens: An evaluation of governance approaches and related enablers and barriers at different development stages. *Landscape and Urban Planning*, 170, 59–68. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.06.023>
- Mattijssen, T. J. M., van der Jagt, A. P. N., Buijs, A. E., Elands, B. H. M., Erlwein, S., & Laforteza, R. (2017). The long-term prospects of citizens managing urban green space: From place making to place-keeping? *Urban Forestry & Urban Greening*, 26, 78–84. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2017.05.015>

- Mattijssen, T., Buijs, A., Elands, B., & Arts, B. (2018). The 'green' and 'self' in green self-governance – a study of 264 green space initiatives by citizens. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 20(1), 96–113. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1322945>
- Mees, H. L. P., Uittenbroek, C. J., Hegger, D. L. T., & Driessen, P. P. J. (2019). From citizen participation to government participation: An exploration of the roles of local governments in community initiatives for climate change adaptation in the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 29(3), 198–208. <https://doi.org/10.1002/eet.1847>
- Sarabi, S.E., Han, Q., Romme, A. G. L., de Vries, B., & Wendling, L. (2019). Key Enablers of and Barriers to the Uptake and Implementation of Nature-Based Solutions in Urban Settings: A Review. *Resources*, 8(3), 121. <https://doi.org/10.3390/resources8030121>
- van der Jagt, A. P. N., Ambrose-Oij, B., Steen Møller, M., Buizer, M., & Gerđházi, E. (2016). Participatory governance of urban green spaces: Trends and practices in the EU. *Nordic Journal of Architectural Research* 28(3), 11–40.
- van der Jagt, A. P. N., Szaraz, L. R., Delshammar, T., Cvejić, R., Santos, A., Goodness, J., & Buijs, A. (2017). Cultivating nature-based solutions: The governance of communal urban gardens in the European Union. *Environmental Research*, 159, 264–275. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2017.08.013>

## Appendix A: analytisch kader

Dimensie	Aspect	Sub-aspect	Functionele betekenis	Voorbeelden
Actoren	Gemeente	<i>geen</i>	Gemeente in officiële samenwerking met lokaal groeninitiatief	Culemborg, Wageningen
	Lokaal groen initiatief	<i>geen</i>	Burgerinitiatief gericht op groene ruimte genoemd in samenwerkingsafpraak	Lokale natuurvereniging, stichting voor groenonderhoud, organiserende groep burgers
	Andere partijen	<i>geen</i>	Andere partijen in officiële samenwerking met het lokale groeninitiatief	Onderhoudsbedrijf, lokale vereniging, natuurvereniging
Regels	Taken van het lokale groen initiatief	<i>geen</i>	Taken en verantwoordelijkheden toebedeeld aan het lokale groeninitiatief in samenspraak met de gemeente	Onderhoud van publieke groene ruimte, organiseren van activiteiten, voorstellen schrijven voor nieuw stadsgroen, financiële administratie
	Taken van de gemeente	<i>geen</i>	Taken en verantwoordelijkheden toebedeeld aan de gemeente in samenspraak met het initiatief	Toebedelen van middelen, schrijven en implementeren van groenbeleid, financiële administratie controleren
	Evaluatie en monitoren	<i>geen</i>	Supervisie- en toetsingsprocedures afgesproken door beide partijen	Evaluatiebezoek aan het stuk stadsgroen, voortgangsrapporten
Middelen	Financieel	<i>geen</i>	Financiële middelen beschikbaar voor het initiatief	Schenken, subsidies, leningen
	Materieel	Ruimte	Materiële middelen beschikbaar voor het initiatief gerelateerd aan fysieke ruimte	Land, gebouwen
		Openbare voorzieningen	Materiële middelen beschikbaar voor het initiatief gerelateerd	Water, electriciteit



			aan openbare voorzieningen	
		In natura	Materiële middelen beschikbaar voor het initiatief in natura	Gereedschap, zaad, aarde
	Menselijk	Mankracht	Middelen beschikbaar voor het initiatief gerelateerd aan personele middelen	Vrijwilligers, experts, netwerken
		Groenkennis	Kennis beschikbaar voor het initiatief gerelateerd aan natuur en groene ruimte	Snoeien, planten, zaaien
		Organisationele kennis	Kennis beschikbaar voor het initiatief gerelateerd aan organiseren en besturen van burgerinitiatieven	Administratie, bureaucratische procedures, registratie
Reflexiviteit	Doelen	Fysiek	Fysieke doelen gesteld door de organisatie	Biodiversiteit, kwaliteit van de groene ruimte, hoeveelheid m2 onderhouden
		Sociaal	Sociale doelen gesteld door de organisatie	Gebruik van de groene ruimte, hoeveelheid vrijwilligers
		Economisch	Economische doelen gesteld door de organisatie	Geld bespaard aan onderhoud, verkoop van geproduceerde goederen
		Politiek	Politieke doelen gesteld door de organisatie	Beleidsverandering, inspireren van anderen om lokale groeninitiatieven op te starten
	Flexibiliteit	Ontwerp	Flexibiliteit in regels en procedures gerelateerd aan het opstarten van het initiatief en de groene ruimte	Afspraken aanpassen aan de capaciteit van het initiatief of de soort stadsgroen
		Ontwikkeling	Flexibiliteit in regels en procedures	Afspraken aanpassen aan ontwikkelingen binnen

			gerelateerd aan de ontwikkeling van het initiatief en de groene ruimte	het initiatief of de groene ruimte
		Experimenteren	Flexibiliteit in regels en procedures gerelateerd aan nieuwe ideeën of werkwijzen van het initiatief en de groene ruimte	Afspraken aanpassen aan nieuwe ideeën, doelen of activiteiten van het initiatief of de groene ruimte
	Vertrouwen	<i>geen</i>	Vertrouwen in andere partijen om hun taken uit te voeren en afspraken na te komen	Regelmatig contact met andere partijen, stabiele regels, wederzijdse ondersteuning

Bronnen: Buijs et al. (2019), Mattijssen et al. (2018) and Van der Jagt et al. (2017)