

Samen Sterker

Kansen voor samenwerking en kennisuitwisseling
tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties



Ir. Carmen Aalbers
dr. Ir. Froukje Boonstra

Samen Sterker

Kansen voor samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties

Door ir. Carmen Aalbers en dr.ir. Froukje Boonstra, Alterra

Inhoudsopgave

| | |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Voorwoord | 5 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Achtergrond | 7 |
| 1.2 Projectaanloop en onderzoeksvragen | 10 |
| 1.3 Projectaanpak: casestudy in drie gemeenten | 10 |
| 1.4 Doelgroepen en inhoud van dit boekje | 11 |
| 2 Gemeentelijk natuurbeleid | 13 |
| 3 Ecologische kennis | 15 |
| 3.1 Kennisbehoefte van de gemeenten | 15 |
| 3.2 Wie bieden kennis aan? | 15 |
| 3.3 Kennisbenutting door gemeenten | 17 |
| 3.4 Verwerking en beheer ecologische kennis | 18 |
| 4 Samenwerking tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties | 19 |
| 4.1 Vormen van samenwerking | 19 |
| 4.2 Ervaringen met samenwerking | 20 |
| 4.3 Kritische succesfactoren | 22 |
| 5 Workshop aanbevelingen en nawoord | 27 |
| Literatuur | 29 |

Voorwoord

Hoe vindt samenwerking en kennisuitwisseling plaats tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties en wat zijn de ervaringen hiermee? Voor u ligt het resultaat van een verkennend onderzoek naar deze vragen uitgevoerd door Alterra. Gemeenten kunnen veel hebben aan de kennis en betrokkenheid van groene groepen. Deze groepen beschikken veelal over actuele inventarisatie- en monitoringsgegevens, hebben voelhoren in het gebied en zijn in voor beheeractiviteiten.

Deze conclusie is juist nu van belang omdat veranderingen in de groene wet- en regelgeving leiden tot een grote ecologische kennisbehoefte bij gemeenten. De samenwerking met lokale natuurorganisaties staat echter in veel gemeenten nog in de kinderschoenen. Gemeenten zien groene groepen helaas nog te weinig als mogelijke partners. Dit onderzoek toont aan dat onder de juiste condities samenwerking voor beide partijen winst oplevert. Het is bovendien geen theoretisch verhaal. Door onderzoek te doen in concrete praktijksituaties in Helmond, de Bilt en Apeldoorn en de resultaten te bespreken met andere gemeenten en natuurgroepen komen de onderzoekers met praktische suggesties en aanknopingspunten.

Het onderzoek vormt één spoor van een groter project met de titel Plannen met Natuur dat uitgevoerd wordt in opdracht van het Ministerie van LNV en de VNG. Hierin onderzoeken Alterra en LEI hoe natuurbeleid en groene wet- en regelgeving bij decentrale overheden pro-actief en constructief toegepast kunnen worden. Aan de orde komen onder meer vragen naar de implementatie en toepassing van het landelijke natuurbeleid, de ecologische betekenis van begrippen uit de groene wet- en regelgeving en de afstemming tussen ruimtelijke ordening en het natuurbeschermingsrecht

Het ministerie van LNV heeft dit project mogelijk gemaakt als onderdeel van het onderzoeksprogramma Mensen en Natuur. Het onderzoeksprogramma Regionale Identiteit en Natuur- en Landschapontwikkeling heeft ook financieel bijgedragen aan het project. Gemeentelijke vertegenwoordigers en vrijwilligers hebben hun inhoudelijke bijdrage gegeven waardoor deze publicatie niet alleen theoretisch is, maar vooral ook praktisch

Ik beveel het rapport van harte bij u aan. Het nodigt uit tot actief gezamenlijk optrekken in het belang van de lokale natuur.

Marianne van Steenis, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Overheid, burgers en marktpartijen hebben steeds meer aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving in steden en dorpen. Niet alleen veiligheid en sociale cohesie spelen daarbij een rol, ook de groene inrichting van de gebieden is belangrijk. De aanwezigheid van hoogwaardig groen en natuur draagt bij aan de leefbaarheid. Veel burgers willen dan ook graag 'groen' wonen (Heins, 2002). Overheden belijden het belang van groen in en om de stad in een groeiende stapel beleidsnota's. En ook bedrijven spelen in op deze trend.

Toch staat de groeiende aandacht voor de groene leefomgeving vaak in schril contrast met de wijze waarop in de praktijk met natuur in en om steden wordt omgegaan. Bij woning- en bedrijvenbouw worden bestaande 'allegaagse' natuur- en landschapskwaliteiten vaak veronachtzaamd en vormen groeninrichting en -beheer een sluitpost op de begroting (Vader 2004). Bedrijven en lokale overheden ervaren wetgeving om soorten te beschermen vaak als hinderlijk en burgers die de overheid wijzen op de kwaliteit van natuur en landschap en het voorkomen van waardevolle flora en fauna zijn 'lastig'. Al met al geen situatie waarin natuur zich optimaal kan ontwikkelen en burgers daadwerkelijk kunnen genieten van natuur in hun directe woonomgeving.

Europese regelgeving vraagt om extra prestaties

Veel gemeenten, inclusief de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), onderkennen deze problematiek en constateren dat zij onvoldoende zijn toegerust om hiermee op een constructieve wijze om te gaan. Dit gevoel is versterkt sinds de nieuwe en in ontwikkeling zijnde groene wet- en regelgeving prestaties van de gemeente op dit gebied afdwingt. (Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, Flora- en Faunawet en herziene Natuurbeschermingswet)

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) beoogt het instandhouden van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna in de Europese lidstaten. Lidstaten moeten deze richtlijn implementeren. Nederland kiest er voor de bescherming van soorten en gebieden uit te werken in twee verschillende wetten.

De bescherming van soorten is sinds april 2002 geregeld in de Flora- en Faunawet. Hoewel deze wet geen directe taken met zich meebrengt voor gemeenten - die liggen bij het Ministerie van LNV en de provincies - zijn er wel indirecte taken. Gemeenten moeten bijvoorbeeld bij de voorbereiding van bestemmingsplannen nagaan of aanwezigheid van beschermde soorten de uitvoerbaarheid van het plan kunnen belemmeren. Daarnaast kan de gemeente als opdracht-

gever voor een bepaald bouwproject met de Flora- en Faunawet te maken krijgen als de voorgenomen werkzaamheden leiden tot schade voor beschermde soorten (Van Rijn, 2003). De implementatie van de gebiedsbescherming is nog niet voltooid. Wel zijn de vereiste speciale beschermingszones inmiddels aangewezen en aangemeld door het ministerie van LNV. Het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet ligt echter nog steeds in de Tweede Kamer. Ondertussen heeft artikel 6 van de Habitatrichtlijn voor gemeenten wel rechtstreekse werking. De voorgestelde Natuurbeschermingswet koppelt de bescherming van gebieden bovendien zoveel mogelijk aan besluiten die op grond van andere wetten toch al worden genomen (bijv. milieu- en bouwvergunningen). Gemeenten moeten daardoor bij het nemen van besluiten over plannen, vergunningen en ontheffingen rekening houden met eventuele speciale beschermingszones op hun grondgebied of in grensgemeenten. Wanneer er sprake kan zijn van zogenaamde significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen moeten zij een passende beoordeling uitvoeren. Ze moeten daarvoor onderzoek doen en belangen afwegen. In tegenstelling tot de soortbescherming hebben de gemeenten bij de gebiedsbescherming dus wel directe taken (Van Rijn, 2003).

Gebrek aan kennis en informatie

Inspelen op de groeiende aandacht voor een groene leefomgeving en voldoen aan de verplichtingen uit bovengemeentelijke wet- en regelgeving, is voor veel gemeenten geen sinecure. Gebrek aan kennis en informatie is een van de knelpunten (Vader 2004). Wil een gemeente adequaat omgaan met de ecologische kwaliteiten binnen haar grenzen en deze laten meewegen in besluiten over (economische) ontwikkelingen, dan moet zij beschikken over specifieke kennis en expertise. Het gaat daarbij om ecologische kennis, zoals de beschikking over ecologische data en vaardigheden voor het verzamelen en interpreteren daarvan, maar ook om het denken op diverse schaalniveaus. Verder is communicatieve expertise onontbeerlijk om afstemming binnen het gemeentelijk apparaat en met belanghebbenden daarbuiten te verbeteren.

Onderbenutting lokale kennisbronnen

Om aan de inhoudelijke ecologische kennisbehoefte te voldoen maken gemeenten gebruik van verschillende informatiebronnen zoals het Natuurloket, provincies, grote kennisinstituten en adviesbureaus. Ook vrijwillige natuurorganisaties zoals lokale IVN¹'s en actiegroepen en landelijk opererende Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's), gebundeld in de Vereniging Onderzoek Flora en Fauna (VOFF), zijn een waardevolle bron van informatie over de gemeentelijke natuur. De toegang van gemeenten tot deze kennis is echter niet vanzelfsprekend. Gemeenten en natuurvrijwilligers zien elkaar nog vaak als tegenstanders. Zo ervaren veel gemeentelijke diensten het voorkomen van beschermde soorten als een last. Door de Flora- en Faunawet moeten ze deze bij uitbreidingsplannen goed in kaart brengen en zonodig maatrege-

¹ Instituut voor Natuur- en Milieueducatie

len treffen, maar dat gaat niet van harte. Vaak huurt men pas op het laatste moment een ecologisch adviesbureau in dat in een beperkte tijd het betreffende gebied vlakdekkend voor alle soortgroepen moet inventariseren. De natuurvrijwilliger daarentegen vindt het voorkomen van beschermde soorten juist een bevestiging dat het betreffende gebied een bijzondere natuurwaarde heeft. Hij wil de aandacht hierop vestigen en dringt bij de plaatselijke overheid aan op bescherming en behoud van deze natuurwaarden. De Flora- en Faunawet functioneert daarbij als stok achter de deur om dit verzoek kracht bij te zetten. Successen op het gebied van samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten en deze lokale NGO's zijn schaars (Van Leeuwen, 2000) en vergen een zorgvuldig afgestemde inzet van gemeentelijk personeel en beleidsinstrumentarium (Auclair, 2003).

Samenwerking biedt kansen

Toch liggen hier wel degelijk mogelijkheden. Participatie van (natuur)vrijwilligers en -organisaties in de vormgeving en uitvoering van het gemeentelijk natuur- en ruimtelijke orderingsbeleid draagt bij aan de kwaliteit van en het lokale draagvlak voor dit beleid. (Lundgren-Alm, in Aalbers, 2003). Voor gemeenten betekent dit dat ze natuurorganisaties ondersteunen om volwaardige gesprekspartners te worden. Ze moeten ook hun eigen organisatie en beleidsprocessen inrichten op een dergelijke 'coproductie'. Zo ontstaat een transactiemodel waarbij de gemeente lokale kennis optimaal benut doordat vrijwilligers hun kennis overdragen en de gemeentelijke bestanden up-to-date houden. Vrijwilligers verwerven in ruil hiervoor middelen voor organisatieversterking en vroegtijdige invloed in de planvorming. Gemeenten profiteren op hun beurt van een hogere kwaliteit van plannen, lagere kosten voor ecologisch onderzoek en bezwaarschriften-procedures en meer draagvlak voor gekozen oplossingen. Voorwaarde is wel dat beide partijen elkaar vertrouwen, rekening houden met ieders rol en verantwoordelijkheid en elkaar zien als serieuze partners in plaats van tegenstanders.

Digitale kennissystemen

De nieuwe wetgeving vergt behalve inhoudelijke kennis ook dat gemeenten hun natuurgegevens op orde hebben. Daarom zijn diverse gemeenten bezig met de verkenning en ontwikkeling van digitale kennissystemen. Samenwerking met andere gemeenten biedt daarbij aanzienlijke kostenbesparingen en wordt daarom door verschillende gemeenten gezocht (Vader 2004). Onderbelicht tot nu toe is dat lokale natuurorganisaties een rol (kunnen) spelen bij het vullen van een dergelijk informatiesysteem met hun gegevens. Het is daarom zaak inzicht te krijgen in hun wensen en eisen voor het systeem zodat die meegenomen kunnen worden in de systeemontwikkeling.

1.2 Projectaanloop en onderzoeksvragen

Deze achtergrond, een gemeentelijke wens om beter in te spelen op nieuwe groene wet- en regelgeving en de behoefte van burgers aan een hoogwaardige groene leefomgeving, heeft geleid tot een onderzoeksproject gericht op de mogelijkheden van samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties. Aanvankelijk fungeerde het ministerie van LNV als opdrachtgever van dit onderzoeksproject. In het voorjaar van 2003 is het project gestart met oriënterende gesprekken met de gemeente Helmond. Deze gemeente had namelijk interessante ervaringen opgedaan met het zogenaamde Monitoring en Evaluatieprogramma Natuur. Daarin maakten gemeente en natuurorganisaties afspraken voor kennisuitwisseling en samenwerking aan natuurbeleid, -inrichting en -beheer (Anon., 1998). In juni 2003 ging het opdrachtgeverschap over naar de VNG wat leidde tot een herziening van het projectplan. Eind augustus stemde de VNG in met het herziene plan en kon het empirisch onderzoek beginnen.

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de manier waarop gemeenten kunnen samenwerken met vrijwillige natuurorganisaties om in hun ecologische kennisbehoefte te voorzien. Deze doelstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

- Welk beleid voert de gemeente op het gebied van natuur in brede zin en aan welke ecologische kennis heeft ze behoefte?
- Welke activiteiten ontplooiën lokale natuurorganisaties en welke ecologische kennis is bij hen aanwezig?
- Welke wensen hebben gemeenten en natuurvrijwilligers voor het (gemeentelijk) informatie-systeem?
- Hoe werken gemeenten samen met natuurvrijwilligers en welke verbeteringen zijn mogelijk?

1.3 Projectaanpak: casestudy in drie gemeenten

Voor het beantwoorden van deze vragen is een meervoudige casestudy uitgevoerd in drie gemeenten. Bij de keuze van de gemeenten is rekening gehouden met regionale spreiding (drie provincies), stedelijk karakter, verschillende prestaties wat betreft samenwerking tussen partijen, en wensen van de VNG. Helmond, de Bilt en Apeldoorn zijn aan de hand van deze criteria geselecteerd.

Diepte-interviews en vragenlijsten per groep

In deze gemeenten zijn diepte-interviews gehouden met sleutelpersonen van gemeenten en lokale natuurorganisaties. Bij de gemeenten werden ambtenaren van ruimtelijke ordenings- of beheerafdelingen geïnterviewd, met jarenlange ervaring in de samenwerking met natuurorganisaties. Er zijn voor zover mogelijk ook interviews met wethouders ruimtelijke ordening of groen

² Inmiddels is dit project omgedoopt tot 'Natuurweegschaalproject'.

gehouden. Bij de interviews met natuurorganisaties is gezorgd voor spreiding: van echte actiegroepen tot organisaties die zich uitsluitend met de inventarisatie van soorten bezighouden. Voor iedere groep (ambtenaren, wethouders en natuurorganisaties) werd een aparte vragenlijst ontwikkeld met op de groep toegespitste vragen. Na de eerste face-to-face interviews werden de vragenlijsten aangescherpt. Enkele interviews werden telefonisch gedaan. Bovendien is gebruik gemaakt van beschikbare documenten en onderzoeksresultaten van de aanverwante deelprojecten 'Ecologische kennis' en 'Ruimtelijke ordening en wetgeving' en andere onderzoeksprojecten op het gebied van participatie.

1.4 Doelgroepen en inhoud van dit boekje

Dit boekje is geschreven voor gemeenten (bestuurders en ambtenaren), natuurgroepen en opdrachtgever VNG.

Hoofdstuk 2 behandelt op hoofdlijnen het gemeentelijk natuurbeleid in de drie onderzochte gemeenten. In hoofdstuk 3 gaan we in op de vraag welke kennisbehoefte hieruit voort komt, welke externe kennisaanbieders er zijn en in hoeverre de gemeente deze kennisbronnen benut. Hoofdstuk 4 behandelt tenslotte de samenwerking met een specifieke kennisbron: lokale natuurgroepen. Hierin worden eerst de verschillende vormen van samenwerking in de drie gemeenten beschreven, daarna gaan we in op de ervaringen hiermee en het hoofdstuk sluit af met kritische succesfactoren voor samenwerking. Hoofdstuk 5 geeft de aanbevelingen van een bredere groep workshop deelnemers in reactie op het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een kort nawoord.

2 Gemeentelijk natuurbeleid

Brede definitie gemeentelijk natuurbeleid

De term 'natuurbeleid' wordt in de onderzochte gemeenten breed gedefinieerd. Respondenten scharen er tal van activiteiten onder: van de bescherming en ontwikkeling van natuurgebieden tot het beheer van landschap, stedelijk groen en cultuurhistorische waarden. Formeel zijn er geen grote verschillen tussen de onderzochte gemeenten. Alle gemeenten houden in hun ruimtelijk planvorming (structuurplan, bestemmingsplan) rekening met aanwezige natuurwaarden. De gemeenten hebben ook een landschapsbeleidsplan (Apeldoorn, Helmond) of ontwikkelen een landschapsontwikkelingsplan (de Bilt). Ook spelen in ieder geval Apeldoorn en De Bilt een coördinerende en stimulerende rol in het beheer van kleinschalige landschapselementen. Verder hebben alle gemeenten te maken met het natuurbeleid van de provincie (o.a. streekplan), rijk (F&F- en reconstructiewet) en de EU (VHR). Bestemmingsplannen worden getoetst aan het streekplan en de daarin opgenomen beleidskaders voor natuur (bijvoorbeeld Ecologische Hoofdstructuur en ecologische verbindingzones). De (in)directe taken voortkomend uit de F&F-wet en VHR zijn al in 1.1 besproken. Alle onderzochte gemeenten liggen bovendien gedeeltelijk in een reconstructiegebied. Dit betekent dat zij betrokken zijn bij de opstelling van reconstructieplannen en deze straks in hun bestemmingsplannen moeten verwerken.

Verschillen tussen de drie gemeenten in profilering en plannen

In de praktijk zijn er echter wel degelijk verschillen. Apeldoorn en De Bilt profileren zich nadrukkelijk als groene gemeente, Helmond niet. In Apeldoorn komt dit tot uitdrukking in de zogenaamde Groene Mal. Dit is het groene kader waarbinnen andere ruimtelijke functies een plek krijgen. Het vormt de basis voor de structuurvisie Apeldoorn 2020. Bovendien initieert de gemeente op basis van de Groene Mal een zevental koepelprojecten gericht op onder meer het herstel van beken en sprengen, de ontwikkeling van grote groengebieden aan de oostkant van de stad en de versterking van groene wiggens vanuit de stad naar het buitengebied. De uitvoering hiervan is volop aan de gang, al zijn er wel knelpunten (geld, interne en maatschappelijke weerstand). Voor het internaliseren van de F&F-wet in het gemeentelijk apparaat is tijdelijk een ecooloog van buiten ingehuurd.

In De Bilt komt het groene gezicht onder meer tot uitdrukking in het collegeprogramma 'Groen en sociaal', in voor bouwactiviteiten uiterst restrictieve bestemmingsplannen, in de ontwikkeling van een ecologische verbindingzone en in de intensieve samenwerking met groene groepen in de Klankbordgroep De Bilt Zuid en het Duurzaamheidsoverleg.

*De weerbarstige beleids-
praktijk in Helmond*

Helmond profileert zich niet als groene gemeente. Het is wel in de weer met het groene mal-gedachtengoed, maar is daarmee minder ver dan bijvoorbeeld Apeldoorn. De respondenten zijn verder eensgezind kritisch over het groene gehalte van de Helmondse gemeentepolitiek en het ambtelijk apparaat. Er zijn weliswaar voldoende goede intenties, die zelfs zijn neergelegd in diverse plannen, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Een van de respondenten zegt: *"Er wordt hier voornamelijk op geld gestuurd en dan delven natuur en milieu het onderspit"*. Ook het geïnstitutionaliseerde overleg tussen natuur- en milieuorganisaties en gemeenten heeft hieronder te lijden. Tenslotte houdt de gemeente Helmond volgens een insider nog nauwelijks rekening met de nieuwe, bovengemeentelijke groene wet- en regelgeving. Dit kan volgens de respondent omdat LNV en provincie hun toetsende rol nog onvoldoende invullen. Hij voorziet echter wel grote problemen in de toekomst.

3 Ecologische kennis

3.1 Kennisbehoefte volgens de gemeenten

Voor de uitvoering van haar natuurbeleid heeft de gemeente behoefte aan kennis: procedurele kennis, instrumentele kennis en inhoudelijke kennis en ervaring (Van Rijn 2003). Dit hoofdstuk gaat in op de behoefte aan inhoudelijke of ecologische kennis. Niet omdat de andere kennissoorten minder belangrijk zijn, maar omdat juist de inhoudelijke kennis vaak een knelpunt vormt. Het gaat daarbij om kennis over het voorkomen van soorten en habitats op het grondgebied van gemeenten, over de effecten van verschillende ingrepen en over geschikte beheersmaatregelen. Eerst staan we stil bij de ecologische kennisbehoefte van Apeldoorn, De Bilt en Helmond. Daarna komen mogelijke externe leveranciers van ecologische kennis aan bod en de wijze waarop genoemde gemeenten hiervan gebruik maken. Het hoofdstuk sluit af met de wijze waarop gemeenten de ecologische gegevens verwerken en beheren.

Alle onderzochte gemeenten geven aan behoefte te hebben aan ecologische kennis voor de ontwikkeling en uitvoering van eigen beleidsinitiatieven en om te voldoen aan verplichtingen voortkomend uit bovengemeentelijk beleid. Het gaat daarbij om kennis over soorten, over hun leefomgeving en over beheer en inrichting van natuurgebieden en groenelementen. Apeldoorn kan deels zelf in deze kennisbehoefte voorzien omdat zij twee ecologen in dienst heeft. Hier ontbreekt vooral actuele kennis over het voorkomen van soorten. De Flora en Faunawet vereist namelijk dat gebruikte gegevens niet ouder zijn dan 3 jaar. De Bilt en Helmond hebben geen ecologen in dienst. Zij zijn volstrekt afhankelijk van externe kennisbronnen.

Los van de al dan niet aanwezige ecologische capaciteit bij de gemeenten zelf geldt als kanttekening dat het soms niet wenselijk is eigen ecologen in te zetten voor bijvoorbeeld onderzoek naar het voorkomen van beschermde soorten in het kader van de F&F-wet. Dit geldt bijvoorbeeld voor ruimtelijke ontwikkelingen waarbij de gemeente zelf belang heeft. Ecologen kunnen echter wel een inschatting maken of in een bepaald geval extern ecologisch onderzoek nodig is.

3.2 Wie bieden kennis aan?

Er zijn verschillende organisaties waar gemeenten kunnen aankloppen om in hun ecologische kennisbehoefte te voorzien.

Kennisaanbod door lokale natuurgroepen verschilt

Op de eerste plaats zijn dit de lokale natuurgroepen van vrijwilligers die actief zijn op het grondgebied van de gemeente. Hierbij is onderscheid te maken tussen groepen die zich voornamelijk bezig houden met inventarisatie en monitoring van soorten, groepen die zich primair richten op

de beïnvloeding van de gemeentelijk plan- en beleidsprocessen en groepen die zich bezighouden met beheeractiviteiten. Ook zijn er vele mengvormen en zijn individuele leden vaak lid van meerdere groepen. Zo bestaat de werkgroep Sandwijkstraat uit de Bilt bijvoorbeeld uit een kerngroep van 'werkers' die wekelijks actief is in het beheer van landgoederen en kleinschalige landschapselementen en een groepje 'echte vergadertijgers' dat zich bezighoudt met planologische kwesties. Bovendien houden sommige leden van de werkgroep Sandwijkstraat zich in ander verband bezig met soortinventarisaties (bijvoorbeeld als lid van de Vogelwacht Utrecht). Opvallend is verder dat veel leden van lokale natuurgroepen in het dagelijks leven ook professioneel betrokken zijn bij natuur en milieu, bijvoorbeeld als ecologisch onderzoeker, medewerker regionale milieudienst, provinciaal medewerker milieuinventarisatie of gemeentelijk beleidsmedewerker landschap.

...kennis uit inventarisatie en monitoring

De groepen die zich bezighouden met inventarisaties en monitoring beschikken in het algemeen over de meest actuele gegevens over het voorkomen van soorten en habitats in delen van de gemeente. Een voorbeeld is de Vogelwerkgroep Oost-Veluwe die zich bezighoudt met inventarisatie van onder meer broedvogels in de gemeente Apeldoorn en enkele aangrenzende gemeenten. Ze doet mee aan een broedvogelmonitoringproject van SOVON vogelonderzoek Nederland in twee natuurgebieden. De gegevens gaan naar de SOVON, die ze verwerkt en doorstuurt naar het Natuurloket. Verder reageert de groep op vragen van de gemeente om ad hoc inventarisaties en zet ze tellingen op uit eigen initiatief. Ook deze tellingen sluiten aan op de landelijke systematiek en gaan naar de SOVON.

Geen van de geïnterviewde groepen doet echter aan gemeentedeekkende monitoring. De kwaliteit van verzamelde gegevens verschilt verder per groep en vrijwilliger. Wel kijken de particulier gegevensbeherende organisaties (PGO's), zoals de SOVON en de Vlinderstichting, kritisch naar de door lokale groepen verzamelde gegevens en doen nader onderzoek als er 'vreemde' resultaten tussen zitten.

... beïnvloeding plan en beleidsprocessen

De groepen die zich richten op beïnvloeding van het politieke proces doen meestal zelf niet aan monitoring en inventarisatie. Ze maken vaak wel gebruik van gegevens van anderen en hebben over het algemeen basiskennis van natuur en landschap in huis.

Een voorbeeld is de Werkgemeenschap Natuur en Milieu Helmond (WNMH), inmiddels opgevolgd door de Stichting Middengebied, die in 1975 werd opgericht in reactie op de uitdijende intensieve veehouderij in Oost-Brabant. De WNMH voerde talloze acties in de regio Helmond en omstreken: van inspraak, advies en voorlichting tot procedures bij de Raad van State. Ze trok daarbij vaak samen op met clubs als het IVN, de KNNV (Koninklijke Nederlandse Natuurhistorische Vereniging) en Dierenbescherming. Zo zorgden ze er voor dat de KNNV en het IVN het hele

middengebied (tussen Helmond en Eindhoven, de A67 in het zuiden en A270 in het noorden) gebiedsdekkend inventariseerden.

...beheeractiviteiten

De groepen die zich bezighouden met beheeractiviteiten hebben tenslotte in de praktijk opgebouwde kennis over het type beheersmaatregelen dat nodig is voor de instandhouding en ontwikkeling van de soortenrijkdom.

Kennis van het natuurloket

Op de tweede plaats kunnen gemeenten aankloppen bij het natuurloket. Het natuurloket betreft haar gegevens van de particulier gegevensbeherende organisaties (PGO's) die op hun beurt de kennis van de lokale natuurvrijwilligers ontvangen. Het natuurloket is een zogenaamde makelaar in informatie. Het stelt gegevens over beschermde soorten beschikbaar aan overheden en particulieren. Het natuurloket biedt daarbij twee opties: een (gratis) globaal rapport over het aantal soorten per opgegeven kilometerhok dat valt onder de groene wetgeving of (tegen betaling) een volledig rapport van de voorkomende planten en dieren plus een eerste indicatie van de effecten van de voorgestelde ingreep.

Overige kennisbronnen zijn commerciële adviesbureaus, provincies en grote kennisinstituten.

3.3 Kennisbenutting door gemeenten

*Verschillen in gebruik
vrijwilligerskennis*

De gemeenten maken op verschillende wijze en in wisselende mate gebruik van het in de vorige paragraaf beschreven externe kennisaanbod. In De Bilt en Apeldoorn wordt veel gebruik gemaakt van de soorten- en habitatkennis van lokale natuurgroepen. In de Bilt vindt uitwisseling van informatie, opvattingen en plannen plaats in de breed samengestelde klankbordgroep De Bilt-Zuid en het Duurzaamheidsoverleg. In Apeldoorn verloopt de kennisuitwisseling met name via één-op-één contacten tussen een gemeentelijk ecooloog en natuurgroepen als de Vogelwerkgroep Oost-Veluwe, Paddestoelenwerkgroep en Botanische werkgroep. Hierbij definieert de gemeente de vraag naar inventarisatie- of monitoringsgegevens en bepalen de groepen of ze hieraan kunnen en willen voldoen. In Helmond werd enige tijd samengewerkt tussen gemeente en natuurvrijwilligers in het Monitoring en Evaluatieprogramma Natuur. Inmiddels ligt dit programma stil en is er maar zeer beperkt sprake van uitwisseling. Zo stuurt de KNNV-afdeling Helmond nog wel inventarisatiegegevens naar de gemeente, maar heeft ze geen idee of er iets mee gebeurt.

Hoofdstuk 4 gaat verder in op de gevonden vormen van samenwerking en de bijbehorende knelpunten en kansen.

Gebruik gegevens natuurloket, provincies en bureaus

De geïnterviewde gemeenten maken geen gebruik van het natuurloket. Geopperde bezwaren tegen de informatie van het natuurloket zijn de hoge kosten, het gebrek aan juridische relevantie en de grofmazigheid. Gemeenten maken zonnodig gebruik van provinciale gegevens en van onderzoek van ecologische adviesbureaus. Voor de laatste geldt weer als nadeel dat er kosten mee gemoeid zijn. Bovendien zijn de gegevens die de adviesbureaus leveren niet gecertificeerd. Of ook kennisinstellingen worden benut als kennisbronnen is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.

Verkenning digitale informatiesystemen

3.4 Verwerking en beheer ecologische kennis

De gemeenten Apeldoorn, De Bilt en Helmond hebben geen geautomatiseerde database waarin relevante ecologische gegevens van vrijwilligers, natuurloket en/of noodonderzoeken worden opgeslagen. Aangeleverde gegevens staan op papier in de vorm van een rapport, lijsten of kaarten.

Wel oriënteren alle gemeenten zich op een digitaal geautomatiseerd informatiesysteem. Zo overlegt Helmond met een aantal omliggende gemeenten, waaronder Eindhoven, over de gezamenlijke aanschaf van ECOLOG omdat de kosten hiervan voor individuele gemeenten niet zijn op te brengen. Met ECOLOG kunnen gegevens over waargenomen flora- en fauna in een systeem worden geregistreerd, onderhouden en gepresenteerd. Voordelen zijn het integrale karakter, de overzichtelijke presentatie en mogelijkheden voor uitwisseling met andere gemeenten en organisaties. In principe kunnen gegevens van verschillende bronnen erin worden verwerkt. Wel stelt het systeem voorwaarden aan de gebruikte inventarisatiemethoden. Voorbeelden van in ECOLOG aanwezige methoden zijn bijvoorbeeld vleermuistellingen, broedvogelinventarisaties, vlinderroutes en vaatplanten-streeplijsten. Er zijn ook andere software pakketten. Inventarisatie van pro's en contra's van deze pakketten in combinatie met wat werkelijk nodig is en in relatie tot gegevens behorende organisaties (PGO's - natuurloket) en bij Alterra opererende systemen zoals SynBioSys is wenselijk.

Eisen gemeenten en natuurvrijwilligers aan het informatiesysteem

Ook de gemeenten en natuurvrijwilligers stellen eisen aan het systeem. Zo moet het systeem volgens de ecooloog van Apeldoorn minstens een goede ecologische onderkaart omvatten die steeds kan worden geactualiseerd met gegevens over plekken waar de komende tien jaar ontwikkelingen te verwachten zijn.

Natuurvrijwilligers willen over het algemeen wel gegevens aanleveren voor in het systeem, maar stellen daarvoor als voorwaarde dat zij er ook gebruik van moeten kunnen maken. Dit stelt eisen aan de toegankelijkheid.

4 Samenwerking tussen gemeenten en lokale natuur- organisaties

Lokale natuurorganisaties zijn in het voorgaande hoofdstuk als waardevolle bron van ecologische informatie geïdentificeerd. Samenwerking met deze organisaties is echter geen sinecure. Er bestaat ook geen standaardmodel voor. In dit hoofdstuk komen daarom eerst de verschillende samenwerkingsrelaties in de drie onderzochte gemeenten aan bod. Vervolgens zijn de ervaringen met samenwerking opgetekend. Tenslotte onderscheiden we zogenaamde kritische succesfactoren voor samenwerking. Dit zijn voorwaarden waaraan het procesontwerp en de inzet van gemeenten en groene groepen moeten voldoen, wil samenwerking voor beide partijen voldoende opleveren.

4.1 Vormen van samenwerking

Eén-op-één contacten

In de drie gemeenten zijn twee hoofdvormen van samenwerking tussen lokale natuurorganisaties en gemeente zichtbaar. Op de eerste plaats zijn er talrijke één-op-één contacten tussen gemeente-ambtenaren of bestuurders en individuele vrijwilligersorganisaties. Soms hebben deze contacten een ad hoc karakter, bijvoorbeeld wanneer de Apeldoornse gemeente-ecoloog de plaatselijke Vogelwerkgroep vraagt een broedvogelinventarisatie te doen voor een begraafplaats. Vaak ook groeien dit soort contacten uit tot meer structurele relaties. Zo voert de Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn halfjaarlijks overleg met de wethouders van milieu, ruimtelijke ordening, groen en grondbedrijf waarbij tal van actuele zaken de revue passeren.

Brede overlegfora

Op de tweede plaats zijn er brede overlegfora die de gemeente adviseren op milieu-, natuur- en ruimtelijke ordeningsgebied. Elke onderzochte gemeente heeft ze. In Apeldoorn overleggen natuur- en milieuorganisaties zesmaal per jaar met de gemeente in het Natuur en Milieuplatform Apeldoorn over zowel 'grijze' als 'groene' milieuthema's. De gemeente ondersteunde dit overlegplatform aanvankelijk bestuurlijk en ambtelijk. Nu vervult een van de deelnemende milieu-organisaties het voorzitterschap en verzorgt het verzelfstandigde natuur en milieu educatie-centrum het secretariaat.

Helmond heeft een vergelijkbaar overlegorgaan dat tweemaandelijks bijeenkomt: het Milieu en Communicatie Platform. Ook hier komt zowel het groene als grijze milieu aan bod. Naast milieu- en natuurgroepen, maken ook de meest betrokken gemeentelijke diensten, de GGD en ondernemers er deel van uit. Voorzitter is de wethouder groen en het secretariaat wordt gevoerd door

de milieu-adviseur van de gemeente Helmond, werkzaam bij de regionale milieudienst. In De Bilt zijn twee brede overleggen actief. Allereerst het Duurzaamheidsoverleg dat gemeentebreed opereert en waarin het milieu- en groenbeleid van de gemeente aan bod komt. Hierin zijn ondermeer groene groepen, landbouw- en bewonersgroepen vertegenwoordigd. Daarnaast is er de Klankbordgroep De Bilt-Zuid met een vergelijkbare samenstelling. Deze groep is min of meer spontaan ontstaan uit een werkatelier met bewoners deeluitmakend van het participatieve proces 'De Bilt in beweging'. Het adviseerde in eerste instantie over het nieuwe bestemmingsplan voor de Bilt-Zuid. Daarnaast gebruikt de gemeente de klankbordgroep om initiatieven voor economische ontwikkelingen in relatie tot de Ruimtelijke Ordening in de Bilt-Zuid vroegtijdig te bespreken. Beide overleggen staan onder voorzitterschap van de wethouder groen en worden ondersteund door medewerkers Milieu (Duurzaamheidsoverleg) en Ruimtelijke Ordening (Klankbordgroep De Bilt-Zuid).

4.2 Ervaringen met samenwerking

Uitgangspunt voor dit onderzoek was dat samenwerking tussen gemeente en lokale natuurorganisaties een bijdrage kan leveren aan de ecologische kennisbehoefte van de gemeente. Hierdoor neemt de (groene) kwaliteit van het gemeentelijk beleid toe. In ruil voor medewerking verwerven lokale groepen vroegtijdige invloed op de gemeentelijke beleidsvoering. Verwacht werd verder dat een dergelijke samenwerking resulteert in meer draagvlak voor het gemeentelijk beleid. Hierdoor grijpen groepen minder vaak naar juridische drukmiddelen, spaart de gemeente geld uit en boekt ze tijdswinst bij het realiseren van plannen.

Samenwerking draagt bij aan kennisuitwisseling en kwaliteit gemeentelijk beleid

De ervaringen in de drie gemeenten bevestigen deze aannames en verwachtingen in grote lijnen. Apeldoorn, de Bilt en Helmond maken bewust gebruik van de ecologische kennis aanwezig bij lokale groepen. Zoals hiervoor al bleek doen ze dat wel op verschillende wijze. Apeldoorn onderhoudt vooral één-op-één contacten met lokale natuurgroepen en is daarover in het algemeen tevreden, behoudens een kanttekening over de wisselende kwaliteit van de gegevens. Het eveneens bestaande brede platform lijdt echter een kwijnend bestaan. De redenen die hiervoor worden aangedragen lopen uiteen. De lokale natuurorganisaties wijten de malaise aan desinteresse van de gemeente. Deze zou niet geneigd zijn plannen in een vroegtijdig stadium op de agenda te zetten en haar informatievoorziening zou onvolledig zijn. De gemeente, op haar beurt, legt de bal bij de natuur- en milieuvertegenwoordigers: die zouden te weinig mandaat en kennis van zaken hebben.

Ook Helmond kent problemen met het geïnstitutionaliseerde overlegplatform. Het bestuurlijk en ambtelijk enthousiasme uit de begintijd van ruim 15 jaar geleden is verdwenen. Verder is de

behandelde thematiek (grijs én groen milieu) voor veel groepen te breed.

De Bilt kent deze problemen niet. Zowel gemeente als groene groepen zijn enthousiast over de overlegfora, al wijzen sommige vrijwilligers wel op het risico dat ze door langdurige samenwerking met de gemeente door de buitenwacht als deel van het gemeentelijk apparaat worden beschouwd. Daarmee staat hun onafhankelijke positie op de tocht.

*Lokale natuurgroepen
dekken niet alle kennis-
vragen gemeente*

Duidelijk is verder dat de lokale natuurgroepen niet de gehele ecologische kennisbehoefte van de gemeente kunnen dekken. Ze zijn ook niet uitwisselbaar met ecologische adviesbureaus. Groepen bestaan uit vrijwilligers en zijn beperkt in hun capaciteit. De geïnterviewde Apeldoornse ecooloog zegt: *"Je moet ze een klus geven die ze kunnen behappen"*. De groepen zijn zelf ook niet uit op gebiedsdekkende monitoring. Ze willen best voldoen aan incidentele inventarisatievragen van gemeenten of terreinbeherende organisaties, maar claimen daarnaast ook ruimte voor eigen initiatieven of activiteiten van PGO's.

En wat levert het op?

Bovendien moet er voor de groepen wel wat tegenover staan. Financiële vergoedingen zijn een blijk van waardering maar worden lang niet altijd gegeven. Daarnaast willen de meeste groepen niet alleen maar gegevens aanleveren voor de gemeentelijke besluitvorming, maar ook weten wat er mee gebeurt en daar op invloed uitoefenen. Lang niet altijd krijgen ze die kans. Zo deed de Vogelwerkgroep Oost-Veluwe een inventarisatie van broedvogels op een oude begraafplaats in Apeldoorn in opdracht van de gemeente. Bij de renovatie van de begraafplaats wilde men vervolgens betrokken blijven, omdat men ideeën had hoe de soortenrijkdom het best behouden kan blijven. Ze vonden hiervoor echter geen gewillig oor bij de gemeente. Ook groepen in Helmond wijzen op het gebrek aan gemeentelijke respons op hun inventarisaties.

Teveel van dit soort ervaringen zet de opgebouwde vertrouwensrelatie op het spel. De gemeente loopt dan het risico dat groepen niet meer in zijn voor kennis delen. De constructie in de Bilt biedt wat dit betreft meer perspectief. Deze is gebaseerd op een gelijkwaardige en langdurige relatie. De gemeente speelt vroegtijdig open kaart over haar plannen en andere ontwikkelingen in het buitengebied in ruil voor gefundeerd advies van de deelnemende groepen. De uiteindelijke besluitvorming ligt bij B&W en gemeenteraad. In de praktijk zijn deze nooit serieus afgeweken van de advisering van de klankbordgroep.

*Kwaliteit van inventarisaties
vraagt aandacht*

Een ander aandachtspunt is de kwaliteit van de inventarisaties. Die wisselt per groep en per vrijwilliger. Volgens een respondent is dé valkuil voor natuurvorschers dat ze niet willen zien wat ze niet kennen. De meeste respondenten zowel van gemeentezijde als vrijwilligerszijde ervaren het dan ook als gemis dat er geen kwaliteitstoets voor inventarisaties bestaat. Ook de verslaglegging van de gegevens laat soms te wensen over.

*Natuurorganisaties hebben
nog meer te bieden*

Naast ecologische kennis beschikken de groepen overigens ook over andere hulpbronnen die voor de gemeente interessant zijn. In De Bilt wordt gewezen op de goede contacten die deze groepen soms hebben met hogere bestuurlijke niveaus, zoals met de provinciale milieufederaties, terreinbeherende organisaties, provincie, rijksoverheid en politiek. Wanneer belangen gelijk op lopen kan de gemeente hiervan profiteren. Verder weten de groepen vaak eerder van ontwikkelingen in het landelijk gebied dan de gemeente. Ook met deze 'voelhorens in het gebied' kan de gemeente haar voordeel doen.

*Meer draagvlak en minder
procedures?*

Of de gerealiseerde samenwerking tussen gemeenten en groepen ook leidt tot meer draagvlak voor het gemeentelijk beleid, kon met dit onderzoek niet worden beantwoord. Wel zijn het vergroten van draagvlak en beter luisteren naar wat burgers willen redenen voor gemeenten om voor een meer participatieve aanpak te kiezen. Daarnaast speelt het strategische argument van het voorkomen van tijd- en geldverslindende procedures. Ook de geïnterviewde groepen zelf geven aan dat zij het overleg met de gemeente verkiezen boven procederen, mits ze serieus worden genomen. Voor succesvolle onderhandelingen is het volgens sommige van hen wel noodzakelijk juridische drukmiddelen achter de hand te hebben. In geen van de gemeenten heeft het overleg dan ook geleid tot afspraken over inperking van dit wettelijke recht. Wel houdt de klankbordgroep De Bilt-Zuid zich aan de spelregel dat deelnemers consistent moeten zijn in hun standpuntbepaling. Ze kunnen bijvoorbeeld niet in de klankbordgroep een bepaalde mening vertolken over een plan en vervolgens in de inspraak bezwaar aantekenen op andere gronden.

4.3 Kritische succesfactoren

Wil samenwerking tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties succes hebben, dat wil zeggen voor iedere partij voldoende opleveren, dan moet er worden voldaan aan een aantal voorwaarden. Deze liggen op het vlak van procesinrichting en ieders bijdrage en opstelling. Uit het onderzoek komen de volgende kritische succesfactoren naar voren:

Procesontwerp

*Inzicht in wederzijdse
afhankelijkheid*

Voor samenwerking tussen partijen met uiteenlopende doelstellingen is het nodig dat ze zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid (zie bijvoorbeeld: Schruijer, 2002). Van wederzijdse afhankelijkheid is sprake als partijen elkaar nodig hebben voor het bereiken van eigen doelen. Met name in Helmond lijkt de gemeente zich nauwelijks afhankelijk te voelen van de groene groepen, maar ook in Apeldoorn en De Bilt is geen volledig inzicht in bestaande en potentiële afhankelijkheidsrelaties. Bewustwording van de diverse afhankelijkheidsrelaties, inzicht

in de unieke bijdrage van verschillende deelnemers, openheid over achtergronden, opvattingen en belangen en het formuleren van gemeenschappelijke doelen zijn cruciale stappen om tot duurzame samenwerking te komen.

Het is aan de diverse procesbegeleiders om hiervoor de juiste condities te scheppen. Ook bij overlegverbanden die al langer bestaan moeten deze stappen regelmatig worden herhaald. Dit kan leiden tot bijstelling van doelen, deelnemers en activiteiten.

Openheid van beide zijden

Voor het functioneren van brede overlegfora is openheid van beide zijden cruciaal. Voor de gemeente betekent dit vroegtijdige en volledige informatieverstrekking over voornemens, plannen en doelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten niet pas in de uitvoeringsfase een plan inbrengen. De deelnemende organisaties moeten zelf kunnen selecteren over welke ontwikkelingen ze willen adviseren. Bij zaken die nog niet openbaar mogen worden kan geheimhouding worden afgesproken. Maar ook groene groepen moeten hun intenties en plannen in het samenwerkingsverband willen bespreken. Achterhouden van zaken tast de vertrouwensrelatie aan.

Expliciete spelregels voor de samenwerking

Opvallend is het nagenoeg ontbreken van expliciete spelregels voor de onderzochte overlegverbanden en samenwerkingsrelaties. Voorbeelden van spelregels zijn: wie doet er mee (toegangsregel)? wie moet welke informatie, wanneer leveren (omgangsregel)? wat zijn belangrijke natuurwaarden in de gemeente (werkelijkheidsdefinitie)? wat is de positie van dit overleg ten opzichte van de formele besluitvorming (positieregel)? enzovoort (Klijn 1996). In het Monitoring- en Evaluatie Programma Natuur van 1998 zijn dergelijke regels wel afgesproken maar het programma is nagenoeg ter ziele. Een tussentijdse evaluatie (De Groene Ruimte, 2000) duidt op de nog zwakke inbedding in de gemeentelijke organisatie en taken. De gemeente Helmond heeft haar aandacht inmiddels verlegd naar het kiezen van een kennissysteem.

In de Bilt wordt momenteel wel gewerkt aan het expliciteren van tot nu toe impliciete spelregels van de Klankbordgroep. Expliciteren van spelregels is dan ook zeer belangrijk voor een soepel verloop van de samenwerking. Partijen weten waar ze zich aan moeten houden, waar ze zich op kunnen beroepen en waar ze andere partijen (bijvoorbeeld nieuwkomers) aan kunnen houden. Dit hoeft dan niet iedere keer opnieuw bevochten te worden.

Opstelling en bijdrage gemeente

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Lokale groepen tegemoet komen</i> | Gemeenten moeten lokale natuurgroepen niet louter zien als goedkope leverancier van ecologische gegevens. Wil men duurzame samenwerking dan moet de samenwerking lokale groepen ook iets opleveren zoals informatie over gemeentelijke beleidsontwikkelingen, financiële vergoedingen, toegang tot gemeentelijk informatiesysteem en invloed op gemeentelijke beleidsvoering. |
| <i>Overlegresultaten meewegen in besluitvorming en terugrapporteren</i> | B&W en gemeenteraad kunnen niet zonder opgave van redenen voorbij gaan aan de adviezen van overlegverbanden. Dit moeten zij zich realiseren bij het aangaan van de samenwerking. Zij zijn niet verplicht de uitkomsten van overleg tussen gemeente en groepen over te nemen, maar moeten ze wel serieus meewegen in hun besluitvorming en daarover terugrapporteren. |
| <i>Draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie verbreden</i> | Het succes en falen van overlegverbanden staat en valt bij de ambtelijke en bestuurlijke personen die zich er voor inzetten. Valt het enthousiasme van de initiatiefnemers weg, dan is het vaak moeilijk door te gaan. Reden is dat deze voorlopers onvoldoende draagvlak hebben verworven voor de samenwerking bij hun achterban (het ambtelijk apparaat of bestuurders/gemeenteraad). De terugkoppeling naar de achterban behoeft daarom continue aandacht en inzet. Samenwerking met burgers en hun organisaties moet geen hobby van een individuele ambtenaar of wethouder blijven. |
| <i>Verankeren van samenwerking</i> | Ook het institutionaliseren van de samenwerking bijvoorbeeld in formele beleidslijnen en samenwerkingsovereenkomsten kan bijdragen aan de duurzaamheid van overlegverbanden. Het risico hiervan is echter dat het instandhouden van het overlegverband een doel op zich wordt. Zo bestaan de overlegverbanden in Apeldoorn en Helmond al meer dan 10 jaar en zien sommige deelnemers het belang ervan niet meer. Dit vergt heroriëntatie met als mogelijke uitkomst een nieuwe opzet. Formele afspraken en beleidslijnen kunnen een dergelijke flexibiliteit belemmeren. |
| <i>Vaardigheden ambtenaren en wethouders in procesmanagement</i> | Samenwerking tussen gemeenten en groene groepen vergt bepaalde vaardigheden. Selectie van gemeente-ambtenaren en wethouders op hun procesmanagement kwaliteiten is pas iets van de laatste tijd. Wil samenwerking met lokale groepen een structureel kenmerk worden van het gemeentelijk beleid dan moeten gemeentelijke functie- en profiel-omschrijvingen hierop zijn aangepast en ontbrekende competenties worden ontwikkeld. Ook hebben gemeenten belang bij dergelijke kaderontwikkeling van natuurvrijwilligers en moeten ondersteuning hiervan overwegen. |

*Wie moet overlegforum
voorzitten?*

Van oudsher zitten de wethouders groen of milieu de gemeentelijke overlegfora op het gebied van natuur- en milieu voor. Uit het onderzoek blijkt dat veel van de besproken onderwerpen een sterke ruimtelijke ordeningscomponent hebben. Betrokkenheid van afdeling ruimtelijk ordening op ambtelijk en bestuurlijk niveau is daarom noodzakelijk. Verder is het überhaupt de vraag of een wethouder het voorzitterschap moet vervullen. Een dergelijke voorzitter heeft namelijk twee rollen: procesfacilitatie en inhoudelijk sturen. Uit literatuur over complexe samenwerkingsprocessen blijkt dat een dergelijke combinatie vaak leidt tot rolconflicten bij de personen in kwestie en wantrouwen bij de overige deelnemers (zie bijvoorbeeld: Schruiver 2002). Scheiding van rollen kan worden bereikt door het instellen van een onafhankelijk voorzitter en deelname van de betrokken wethouders als gewoon lid van het overlegverband. Ook ambtelijk kan een dergelijke scheiding worden doorgevoerd.

Opstelling en bijdrage lokale natuurgroepen

Kwaliteit gegevens borgen

De kwaliteit van monitoring- en inventarisatiegegevens van lokale natuurorganisaties is een zorgkind. Mogelijkheden voor kwaliteitsborging moeten nader worden onderzocht. Lokale natuurgroepen en hun koepelorganisaties hebben hierin zelf een verantwoordelijkheid, maar ook gemeenten als belangrijke belanghebbenden moeten overwegen hoe zij dit kunnen ondersteunen.

*Ontwikkel overleg-
capaciteiten*

Lokale natuurgroepen hebben niet altijd de beschikking over zogenaamde vergadertijgers. Men werft nieuwe leden meestal op hun inhoudelijke kennis van en betrokkenheid bij natuur en milieu, niet op hun lobby- en onderhandelingsvaardigheden. Als zij desondanks mee willen draaien in het beleidscircuit zullen ze deze competenties moeten ontwikkelen of verwerven.

*Onderhandel en maak
duidelijke afspraken*

Inventariserende groepen kunnen vooraf meer eisen stellen aan het leveren van gegevens aan de gemeente. Vaak wordt bijvoorbeeld pas achteraf duidelijk of zij voor hun bijdrage een financiële vergoeding ontvangen. Het opstellen van een contract waarin duidelijk wordt wat, wanneer geleverd wordt en wat daar tegenover staat, maakt de relatie voor beide partijen transparanter en draagt bij aan de ontwikkeling van groene groepen als serieuze onderhandelingspartner.

Maak mandaat duidelijk

Het is soms onduidelijk namens wie de groene groepen spreken. Vaak hebben ze een beperkt aantal leden, maar krijgen ze wel passieve steun van een groot deel van de bevolking. Voor de gemeente is het echter belangrijk dat groepen voldoende mandaat hebben. Groepen kunnen de steun onder de bevolking expliciteren door actief donateurs te werven en jaarlijks bijeenkomsten voor donateurs te houden.

Continuïteit

Om een betrouwbare partner te zijn voor de gemeente moeten groene groepen een zekere continuïteit hebben. Veel groepen draaien op een beperkt aantal actieve leden. Als er dan mensen wegvallen bestaat het risico dat groepen gemaakte afspraken niet na kunnen komen. Uitbreiding van het ledenbestand verdient dus aandacht en een bewuste strategie. Het 'ons-kent-ons' gehalte is vaak hoog en schrikt nieuwkomers af. Deze uitbreiding hoeft overigens niet altijd met verjonging gepaard te gaan. Juist de groeiende groep actieve 65-plussers biedt perspectief voor werving.

5 Workshop- aanbevelingen en nawoord

Ter afronding van het onderzoek werd op 20 januari 2004 een bijeenkomst georganiseerd voor respondenten uit de drie onderzochte gemeenten, opdrachtgever VNG, natuurloket, vertegenwoordigers van andere gemeenten en natuurorganisaties en onderzoekers. Doel van de bijeenkomst was om op basis van het verrichtte onderzoek en de inzichten van de aanwezigen aanbevelingen te formuleren voor de verbetering van kennisuitwisseling en samenwerking tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties. Deze liggen deels in het verlengde van de in hoofdstuk 4 onderscheiden kritische succesfactoren en vormen deels een verbreding. Drie werkgroepen kwamen tot de volgende aanbevelingen:

- Ontwikkel, in samenhang met andere ruimtelijke ordeningstoetsen, een groen of natuurtoets voor gebruik in gemeentelijke procedures.
- Werk in het kader van het Taskforce-project bij het Natuurloket, ook aan kwaliteitsborging bij vrijwilligers op lokaal niveau.
- Werk aan standaardisering van gemeentelijke databanken en één landelijk gegevenssysteem, met één format om data uniform aan te leveren.
- Ontwikkel, toets en verspreid een set van spelregels om de samenwerking tussen gemeenten en lokale natuurorganisaties te stimuleren en te verbeteren.
- Vraag bij gemeenten aandacht voor verdere professionalisering van gemeentelijk personeel op het gebied van ecologie, natuur en participatie en samenwerking met lokale organisaties. Communiceer daarvoor de ervaringen uit andere projecten op dit gebied, zoals Greenscom (zie bijvoorbeeld: www.greenscom.com)
- Leg rollen en verantwoordelijkheden bij kennisuitwisseling en de wijze van openbaar gebruik van gegevens zoveel mogelijk vast (Le Rutte, 2004).

Wij hopen dat dit boekje bijdraagt aan een betere samenwerking voor de lokale natuur binnen Nederlandse gemeenten. Het is nu aan de VNG, individuele gemeenten en lokale natuurgroepen om de kritische succesfactoren en aanbevelingen om te zetten in concrete stappen.

Carmen Aalbers en Froukje Boonstra

Wageningen, mei 2004

Literatuur

Aalbers, C. (2003).

Veel te winnen door samenwerking aan openbaar groen in de stad. In Groen, vakblad voor groen in stad en landschap. Juni 2003, p. 32-41.

Anonymus (1999).

Verslag Workshop Monitoring dinsdag 27 april 1999 (OCGH). Afdeling Projecten, Dienst Stadsbeheer, Gemeente Helmond.

Auclair, Elizabeth en Didier Vanoni (2003).

Evaluation of the case studies (Work package 9, Greenscom). FORS Recherche sociale, Paris, France.

De Groene Ruimte (2002).

Evaluatie natuurweegschaalproject Helmond. Wageningen.

Heins, S. (2002).

Rurale woonmilieus in stad en land. Plattelandsbeelden en woonmilieu-eisen met betrekking tot de Nederlandse groene ruimte (Dissertatie RUU). Delft: Eburon.

Klijn, E.-H. (1996).

Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naaorlogse wijken (Dissertation EUR). Delft: Eburon.

Lundgren-Alm et al. (2002).

The Göteborg Case Study. (Workpackage 7, Greenscom: Communicating urban Growth and Green). Chalmers University of Technology, Göteborg, Sweden.

Leeuwen, B. van (2000).

Organiseer je eigen natuur: wegwijzer voor natuurprojecten

Rijn, J. van (2003).

Breken met grenzen. De gemeente als uitvoerder van de Vogel- en Habitatrichtlijn: rollen, instrumenten en benodigde kennis (Afstudeerscriptie WUR).

Rutte, R. le (2004).

Verslag Workshop 'Ecologie en participatie binnen gemeenten' Dinsdag 20 januari 2004, Alterra, Wageningen.

Schruijer, S.G. (2002)

Delen en helen. Over conflict en samenwerking tussen groepen (OratieUvT).

Vader, J. (2004)

Aan de slag met de Flora- en faunawet. Ervaringen van decentrale overheden. Den Haag: LEI.

Dit boekje en het achterliggende project kwamen tot stand met financiering van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het kader van de onderzoeksprogramma's 'Mensen en Natuur' en 'Regionale Identiteit en Natuur- en Landschapsontwikkeling'. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten werd als plaatsvervangend opdrachtgever aangesteld.

Auteurs:

Carmen Aalbers, carmen.aalbers@wur.nl

Froukje Boonstra, froukje.boonstra@wur.nl

Colofon

Vormgeving: Team Vormgeving en DTP, Alterra

Foto's omslag: Iriñi Salverda

2004, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Postbus 47,
6700 AA Wageningen. Tel. 0317-474700; Fax 0317-419000, website:
www.alterra.wageningen.nl