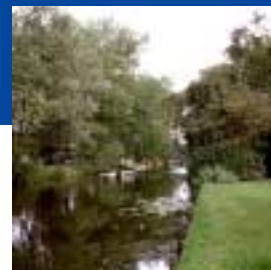
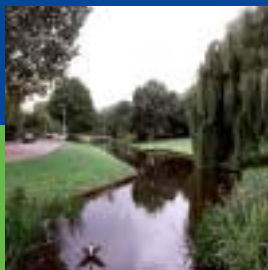


# Gemeentelijke ambtenaren die betrokken zijn bij stadsuitbreiding: een nieuwe doelgroep voor natuur- en milieueducatie?

E. Dammers & M.B. Schöne



Alterra-rapport 293.2, ISSN 1566-7197

Gemeentelijke ambtenaren die betrokken zijn bij stadsuitbreiding



# **Gemeentelijke ambtenaren die betrokken zijn bij stadsuitbreiding**

## **Een nieuwe doelgroep voor natuur- en milieueducatie?**

**E. Dammers  
M.B. Schöne.**

**Alterra-rapport 293.2**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2001**

## REFERAAT

Dammers, E., M.B. Schöne, 2001. *Gemeentelijke ambtenaren die betrokken zijn bij stadsuitbreiding: Een nieuwe doelgroep voor natuur- en milieueducatie*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 293.2. 40 blz. 3 fig.; 2 tab.; 29 ref.

NME-instellingen richten zich meer op nieuwe doelgroepen. Via een gevalstudie hebben wij de mogelijke rol van NME bij natuurontwikkeling en stadsuitbreidingen verkend. NME-ers kunnen via het organiseren van netwerken, voorbeeldprojecten en ontmoetingen de kleinere gemeenten helpen hun ambities te verhogen, over te gaan op ecologisch beheer en knelpunten met het rijk te bespreken. Dit vergt doelgerichte en leerbare NME-activiteiten en een evenwicht tussen cognitief, waarderend en handelingsgericht leren. Daarvoor zijn vaardigheden nodig als basiskennis over natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding evenals een bedrijfsmatige en praktijkgerichte aanpak. Het opbouwen van basiskennis en regelmatige ervaringsuitwisseling vergen ondersteuning vanuit de tweede lijn.

Trefwoorden: Natuurontwikkeling, Stadsuitbreiding, Gemeenten, Natuur- en milieueducatie, NME

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 32,00 (€ 14,00) over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 293.2. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2001 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,  
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

## **Inhoud**

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Veranderingen in de NME-wereld	11
2 Natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding	15
2.1 Stadsuitbreiding en natuur	15
2.2 Het nationale beleid	19
3 Knelpunten bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding	21
4 Aangrijpingspunten voor NME	23
4.1 Natuur- en milieueducatie	23
4.1.1 Afbeelding 4 NME-als-instructie en NME-als-constructie	24
4.2 Knelpunten waarop NME kan inspelen	25
4.3 Bereiken van gemeenten	26
5 Benodigde didactiek	27
5.1 Didactische doelen	27
5.2 Didactische inhoud	29
5.3 Didactische werkvormen	29
6 Benodigde vaardigheden en ondersteuning	33
6.1 Vaardigheden	33
6.2 Ondersteuning vanuit de tweede lijn	34
Literatuur	37
Bijlage Lijst met respondenten	39



## Samenvatting

De wereld van de natuur- en milieueducatie is sterk in verandering. NME-instellingen worden steeds actiever buiten het reguliere onderwijs. Zij zoeken samenwerking met maatschappelijke groepen, richten zich op professionalisering, worden meer markt- en beleidsgericht en houden zich meer bezig met kennisuitwisseling. Zij worden hierin ondersteund vanuit het NME- en Natuurbeleid. In dit verband kunnen nieuwe doelgroepen interessant zijn. Dit rapport verkent de ondersteuning die NME zou kunnen geven aan natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen.

In veel gemeenten in Nederland verschijnen nieuwe wijken. Sinds enkele jaren besteden gemeenten daarbij steeds meer aandacht aan natuurontwikkeling in de vorm van bosaanleg, geïntegreerd waterbeheer, stadslandbouw en landgoederen. Naast de ontwikkeling van natuur speelt het beheer ook een grote rol. Sommige gemeenten zijn overgestapt van traditioneel naar ecologisch beheer, waarbij de soortenrijkdom van planten en dieren meer kans krijgt. Het compacte stadbeleid dat VROM al een tiental jaren voert is een belangrijke factor waardoor natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding onder druk staat. Door de hoge bouwdichtheden en het hoge aantal eengezinswoningen is er weinig ruimte voor groen. Daarnaast doet zich ook nog een aantal andere knelpunten voor:

- de ambities van kleinere gemeenten op het gebied van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding zijn niet altijd erg groot
- kleinere gemeenten hebben vaak weinig expertise in huis over ecologie, hydrologie en dergelijke
- de rood-voor-groen-constructie werkt wel bij woningbouw, maar niet bij bedrijventerreinen vanwege de lagere grondprijzen
- onder het beherend personeel en de bevolking is het draagvlak voor ecologisch groenbeheer soms laag
- gemeenten zijn niet altijd bekend met de voorbeeldboeken die LNV en VNG hebben uitgebracht

NME-instellingen kunnen deze knelpunten niet direct oplossen. Dat hoort ook niet tot hun takenpakket. Dat moeten de betrokkenen (afdelingen groen en gemeentewerken van gemeenten, ministeries) zelf doen. Wel kunnen zij aan de oplossing van sommige knelpunten bijdragen, bijvoorbeeld door voor kleinere gemeenten cursussen of excursies te organiseren. Op deze manier kunnen de betrokkenen met elkaar kennismaken, kennis uitwisselen en elkaar stimuleren tot meer natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. In dit verband is het relevant dat er een verschuiving optreedt in de NME-activiteiten van boodschappen overbrengen naar de interactie ondersteunen en van gedrag voorschrijven naar reflectie op gedrag. NME-instellingen kunnen kleinere gemeenten helpen het opzetten van enthousiasmerende netwerken, ambtenaren en burgers met het opzetten van



voorbeeldprojecten voor ecologisch groenbeheer, ministeries met ideeën om het beleid op onderdelen aan te passen en al deze partijen met ontmoetingen organiseren.

De instellingen kunnen dergelijke bijdragen alleen leveren als zij contacten leggen met de belangrijkste partijen die bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding zijn betrokken. Alleen daardoor kunnen zij de nodige inhoudelijke expertise en de nodige samenwerking met de doelgroep van de grond krijgen. Contacten met de gemeenten kunnen zij rechtstreeks aangaan, ondersteund door provinciale ambtenaren die betrokken zijn bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding. Contacten met de burgers kunnen zij via de gemeenten leggen om vertrouwen te winnen en gebruik te maken van hun relatienetwerken. Contacten met de ministeries kunnen zij leggen via landelijk opererende NME-instellingen.

Succesvol bijdragen aan het oplossen van de knelpunten stelt eisen aan de didactiek en aan de vaardigheden van NME-ers. Daarnaast is er ondersteuning vanuit de tweede lijn nodig. Wat betreft de didactiek gaat het er om dat de betrokken partijen zich relevante begrippen, inzichten en vaardigheden eigen maken. Hoe kan het begrip 'duurzame ontwikkeling' worden vertaald naar natuurontwikkeling en stadsuitbreiding? Hoe kunnen kleinere gemeenten hun expertise vergroten, burgers meer waardering krijgen voor ecologisch groenbeheer en ministeries belemmeringen in het bestaande beleid wegnemen? Qua didactische inhoud is belangrijk dat de juiste thema's worden behandeld: de denkbare plekken en vormen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding, denkbare vormen van ecologisch groenbeheer en dergelijke. Relevante criteria hierbij zijn doelgerichtheid (inhoud op een effectieve en efficiënte manier overbrengen) en leerbaarheid (inhoud goed laten aansluiten op de denk- en handelingswereld van de groepen deelnemers). Wat betreft de werkvormen is belangrijk dat zij niet alleen gericht zijn op *cognitief* leren (kennis en inzichten opdoen), maar ook op *waardierend* leren (reflectie op eigen waarden, grotere betrokkenheid) en *handelingsgericht* leren (met andere partijen communiceren, projectvoorstellen ontwikkelen).

NME-ers kunnen alleen op een succesvolle manier bijdragen aan het oplossen van de knelpunten als zij over de volgende vaardigheden beschikken:

- voldoende basiskennis over natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding en ecologisch groenbeheer
- een bedrijfsmatige manier van werken, waarbij klant-, product- en marktgerichtheid voorop staan
- een ondernemende houding, werfkracht en het vermogen zich in verschillende partijen te verplaatsten
- een professionele aanpak op het gebied van procesmanagement
- algemene inzichten naar de concrete praktijk kunnen vertalen (concrete vormen van natuurontwikkeling en ecologisch groenbeheer)

Voor het verkrijgen van de nodige basiskennis zouden de NME-instellingen een beroep kunnen doen op de VNG en LNV en op provinciale ambtenaren die

betrokken zijn bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding. Voor het opbouwen van relaties met de gemeenten zouden de NME-instellingen ook een beroep op de provinciale ambtenaren kunnen doen. Gezamenlijk zouden zij dan de gemeenten kunnen benaderen en via de gemeenten weer de burgers. Voor de uitvoering van de activiteiten zouden de NME-instellingen geen beroep moeten doen op subsidies, maar financiering moeten zoeken uit de projecten voor stadsuitbreiding zelf. Dit sluit aan bij een bedrijfsmatige aanpak. Voor een professionele aanpak is regelmatige uitwisseling van ervaringen ('goede praktijken') relevant. Dit zou kunnen worden georganiseerd door een 'visitatiecommissie' of een bestaand netwerk, zoals de Zeisterkring.



# 1 Inleiding

## 1.1 Veranderingen in de NME-wereld

De wereld van natuur- en milieueducatie (NME) is volop in beweging. NME-instellingen worden actiever buiten het reguliere onderwijs. Zij zoeken meer samenwerking met maatschappelijke groepen, richten zich meer op professionalisering, worden meer markt- en beleidgericht en houden zich meer bezig met kennisuitwisseling in plaats van kennisoverdracht. Beleidsmakers hebben vaak niet de ambitie om te reflecteren op uiteenlopende natuurbeelden en nemen deze daarom niet mee in hun plannen voor stadsuitbreiding, infrastructuur en dergelijke. Ondernemers weten vaak niet wat er op het gebied van natuurontwikkeling gebeurt en hoe zij dit mee kunnen nemen in hun bedrijfsvoering of in hun producten en diensten. Veel burgers hebben behoefte aan een groene woonomgeving, maar hebben soms moeite met ecologisch groenbeheer.

Maatschappelijke organisaties, overheden, bedrijven en burgers raken er meer van overtuigd dat educatie belangrijk is voor duurzaam handelen en voor een volwaardige inbreng van partijen in het natuur- en milieubeleid. In 1988 verscheen de *Nota natuur en milieueducatie*, vanuit de gedachte dat beleid niet werkt als het alleen op afdwingbare normen (vergunningen) en financiële prikkels (ecotax) is gebaseerd. De nota besteedde daarom veel aandacht aan de communicatie- en handelingscapaciteiten van partijen.<sup>1</sup> Het begrip 'duurzame ontwikkeling' speelde daarbij een belangrijke rol. Duurzame ontwikkeling staat voor: '*een ontwikkeling die tegemoet komt aan de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien te beperken*'.<sup>2</sup> Momenteel staat het begrip nog steeds hoog op de politieke en maatschappelijke agenda, ook al geven verschillende groepen er een verschillende uitleg aan.

In 1996 ging het interdepartementale programma *Extra Impuls NME* van start. Dit programma was onder meer bestemd voor projecten buiten het reguliere onderwijs. NME-instellingen zoeken daarvoor samenwerking met maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden, kerken en vrouwenorganisaties. Tegelijkertijd streven zij naar professionalisering en naar een markt- en beleidgerichte manier van werken. Bij de uitwerking van de *Extra Impuls NME* kreeg de concrete invulling van 'duurzame ontwikkeling' veel aandacht. De gedachte was en is dat deze ontwikkeling alleen binnen bereik komt door een gedeelde verantwoordelijkheid, dat wil zeggen doordat mensen in welk organisatorisch verband en in welke rol dan ook bereid zijn daaraan bij te dragen. In dit verband wordt wel gesproken van 'ecologisch burgerschap'.

---

<sup>1</sup> Vandenabeele & Wildemeersch, 1997.

<sup>2</sup> Commissie Brundtland, 1987.

In de nota *NME-21* (2000) zijn de lijnen uitgezet voor een verdere verbreding buiten het reguliere onderwijs. De betrokken ministeries streven onder andere naar maatschappelijke integratie en naar bestuurlijke verankering, waarbij bedrijven en maatschappelijke organisaties respectievelijk beleidsmakers op lokaal en provinciaal niveau leren om zelf NME-thema's op te pakken. Met het oog daarop richt NME zich in de komende jaren minder op kennisoverdracht en meer op kennisuitwisseling. Daarnaast wordt voortgebouwd aan de verdere professionalisering en de verbetering van het imago. Het NME-beleid volgens de nota streeft ernaar dat NME zich in de komende jaren zal uitstrekken over een aantal nieuwe doelgroepen. De betrokken ministeries hebben nog niet besloten welke dat zullen worden, onder andere omdat zij daarvoor ruimte willen laten aan de provincies.

Het bereiken van nieuwe doelgroepen speelt ook een belangrijke rol in het natuurbeleid van LNV. Het ministerie probeert via bewustwording, het aanreiken van handelingsperspectieven en deelname aan de realisatie van projecten zoveel mogelijk organisaties en burgers te stimuleren tot een bijdrage. Zo beoogde de *Operatie Boomhut*, in aanvulling op het bestaande beleid dat is gericht op vergroting en versterking van de 'ecologische natuur', ook 'maatschappelijke natuur' te ontwikkelen. Daarbij gaat het vooral om de combinatie van natuur met functies als wonen, bedrijvigheid, recreatie, waterwinning en dergelijke. De operatie maakt duidelijk dat verschillende groepen die relevant kunnen zijn voor het natuurbeleid interesse tonen voor ecologische en maatschappelijke natuur, maar dat zij hun interesse niet of nauwelijks vertalen in handelingen.<sup>3</sup>

In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* die LNV in juli 2000 heeft uitgebracht wordt de beleidslijn om ook 'maatschappelijke natuur' te ontwikkelen voortgezet. Dit komt vooral tot uitdrukking in de perspectieven 'Nederland stedelijk natuurlijk', 'Nederland landelijk natuurlijk' en 'Nederland nat natuurlijk'. NME blijft volgens het ministerie *een speerpunt om kennis, houding, vaardigheden en waardenvorming over natuur beschikbaar en toegankelijk te maken*.<sup>4</sup> NME wordt daarbij verbreedt tot leren voor duurzaamheid, waarbij de samenhang tussen ecologie, economie en samenleving aandacht krijgt. Er zullen nieuwe doelgroepen bij het beleid worden betrokken, zoals lagere overheden en bedrijven.

## **1.2 Mogelijke nieuwe doelgroepen: de afdelingen groen en gemeentewerken van gemeenten**

Alterra heeft in opdracht van het ministerie van LNV een onderzoek uitgevoerd, waarin drie mogelijke nieuwe doelgroepen voor NME zijn verkend: gemeenten (natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding), commerciële banken (groenfondsen), de beroepsvisserij op de Noordzee (duurzame visserij). Chris Maas Geesteranus van het Expertisecentrum LNV is opgetreden als gedelegeerd opdrachtgever. Hoewel de drie mogelijke nieuwe doelgroepen sterk van elkaar verschillen, hebben zij in elk geval één

---

<sup>3</sup> LNV, 1999a

<sup>4</sup> LNV, 2000.

kenmerk gemeen. Zij zouden belangrijke bijdragen kunnen leveren aan een betere realisering van het natuurbeleid of onderdelen daarvan, maar zij worden tot nu toe niet of nauwelijks door dit beleid bereikt. De veronderstelling van LNV is dat NME bepaalde activiteiten van de doelgroepen zou kunnen ondersteunen, maar tot nu toe worden de doelgroepen door NME ook (nog) niet bereikt. In dit rapport verkennen we de mogelijkheden om natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen door gemeenten met NME-activiteiten te ondersteunen. Aandacht voor natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen is relevant, omdat dit de natuur dichterbij de mensen brengt en omdat dit de kwaliteit van de woon- en werkomgeving verhoogt. De andere mogelijke, nieuwe doelgroepen komen aan de orde in de rapporten *Commerciële banken: een nieuwe doelgroep voor natuur- en milieueducatie?* en *Beroepsvisserij op de Noordzee: een nieuwe doelgroep voor NME?*

In veel gemeenten in Nederland verschijnen er nieuwe wijken. Sinds enkele jaren besteden de gemeenten daarbij steeds meer aandacht aan natuur. Daarbij gaat het niet zozeer om de aanleg van plantsoenen en parken, maar om de ontwikkeling van bos, geïntegreerd waterbeheer, stadslandbouw en landgoederen. Naast de ontwikkeling van natuur speelt het beheer ook een grote rol. Sommige gemeenten zijn overgestapt van traditioneel naar ecologisch groenbeheer, waarbij de soortenrijkdom aan planten en dieren meer kans krijgt. De gemeenten worden hierin ondersteund door LNV, die initiatieven om kennis en ervaring met nieuwe concepten voor natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding op te doen stimuleert. Daarnaast brengt het ministerie voorbeeldboeken uit en heeft het een prijsvraag ingesteld.

Het compacte stadbeleid dat VROM al een tiental jaren voert is een belangrijke factor waardoor natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding onder druk staan. Door de hoge bouwdichtheden en het hoge aandeel eengezinswoningen is er weinig ruimte voor groen. Daarnaast doen zich nog andere knelpunten voor. Het ambitieniveau van de gemeenten loopt nogal uiteen. Kleinere gemeenten hebben meestal weinig expertise in huis. De rood-voor-groen-constructie (openbaar groen betalen uit de kavelprijs) blijkt bij bedrijventerreinen niet te werken omdat de kavelprijs te laag is. Onder het behorend personeel en de bevolking is er niet altijd draagvlak voor ecologisch groenbeheer. De voorbeeldboeken en de prijsvraag zijn lang niet altijd bekend bij gemeenten. In dit onderzoek zetten we de knelpunten die zich kunnen voordoen bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding op een rij en verkennen we de bijdragen die NME zou kunnen leveren aan de aanpak ervan. Voordat we daarop ingaan bespreken we eerst de onderzoeksmethode die we hebben toegepast.

### **1.3 Aanpak van het onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd via een gevalstudie. Deze methode is bij uitstek geschikt om de mogelijke bijdragen van NME aan de oplossing van de knelpunten te onderzoeken, evenals de didactiek, de vaardigheden en de ondersteuning die daarvoor nodig zijn. De methode had bovendien als voordeel dat zij een grote variëteit en diepgang aan gegevens opleverde. Er werd namelijk gebruik gemaakt van uiteenlopende gegevensbronnen.

Op basis van een literatuurstudie en enkele gesprekken met sleutelpersonen hebben we een onderzoekskader ontwikkeld. Het kader gaf richting aan het onderzoek doordat het duidelijk maakte op welke onderdelen van natuurontwikkeling en stadsuitbreiding, op welke didactiek, op welke vaardigheden van NME-ers en op welke vormen van ondersteuning het onderzoek zich diende te richten.

Om de knelpunten die zich voordoen bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding in beeld te brengen konden we geen beroep doen op bestaand onderzoek. Daarom hebben we een aantal interviews gehouden met ambtenaren van gemeenten die bezig zijn met natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. Het onderzoek richtte zich op middelgrote gemeenten vanuit de veronderstelling dat de thematiek daar het meest interessant is. Een korte verkenning leverde namelijk het beeld op dat natuurontwikkeling nogal wisselende aandacht krijgt bij stadsuitbreidingen van deze gemeenten, dat groen in de grote gemeenten veel meer aandacht heeft en dat de kleine gemeenten er weinig werk van maken omdat zij vaak in een groene omgeving liggen. Om zicht te geven op de variëteit aan natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen hebben we de gemeenten op de volgende overwegingen gekozen:

- gemeenten die in verschillende provincies liggen
- gemeenten die bij de G25 horen en gemeenten die daar niet bij horen
- gemeenten met een Vinexlocatie en gemeenten zonder deze taakstelling
- gemeenten met grote oppervlakte EHS (ecologische hoofdstructuur) binnen de gemeentegrenzen en gemeenten met een kleine of zonder oppervlakte EHS
- grote gemeenten met eigen groene en stedenbouwkundige specialisten in dienst en kleine gemeenten die deze deskundigen moeten inhuren
- gemeenten met een verschillende bodemgesteldheid

Op grond van deze overwegingen hebben we de stadsuitbreidingen in de gemeenten Bedum, Breda, Hoorn, Tiel en Zwolle onderzocht. In aanvulling op de interviews met de gemeenteambtenaren hebben we interviews gehouden met een aantal vertegenwoordigers van NME-instellingen. Daarbij hebben we ons gericht op provinciale NME-consulenten. Tot slot hebben we een beroep gedaan op enkele beleidsdocumenten over de groene uitbreidingen in de gemeenten en over het nationale beleid daarvoor. De gegevens hebben we op een kwalitatieve manier geanalyseerd.

## 2 Natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding

### 2.1 Stadsuitbreiding en natuur

Hoewel er in veel gemeenten in Nederland nieuwe wijken verschijnen is het einde van de groei van de woningvoorraad nog niet in zicht. Zo stelt het ministerie van VROM in de *Startnota ruimtelijke ordening* (1999) dat tot 2010 tussen de 700.000 en 900.000 woningen gebouwd zullen moeten worden, afhankelijk van de economische groei, de verdunning van huishoudens en de demografische ontwikkeling. In de *Vijfde nota ruimtelijke ordening* (2001) gaat het ministerie er vanuit dat de ruimtevraag voor wonen tot 2030 tussen de 39.000 en 85.000 ha bedraagt. In de komende decennia is stadsuitbreiding dus nog steeds noodzakelijk om aan de vraag naar woningen te voldoen.

De opvattingen over de manier waarop stadsuitbreidingen vorm moeten krijgen zijn aan verandering onderhevig. In de nota *Grote Stedenbeleid en Groenimpuls* (1999) constateren LNV & VROM dat zowel de kwaliteit als de kwantiteit van het groen in en om de stad, mede door het beleid van de compacte stad, de afgelopen decennia aanzienlijk is verminderd. Beide ministeries wijzen erop dat het rijk het belangrijk vindt dat de natuur, ook bij stedelijke uitbreidingen, weer een kans krijgt: *'Het groen in en om de stad is belangrijk voor het behoud van bepaalde planten- en diersoorten. Om ze een kans te geven in steden moeten gemeenten rekening houden met vestigingseisen van planten en dieren. Voor planten zijn de waterhuishouding en voldoende geschikte grond van belang. Voor dieren zijn het voedselaanbod, de aanwezigheid van paaiplaatsen, nest- en broedgelegenheid, overwinteringmogelijkheden, de continuïteit hiervan, en veilige verbindingen van levensbelang. Wil de stad fungeren als verblijfplaats voor planten en dieren dan moet het groen daarom voldoen aan een aantal voorwaarden met betrekking tot omvang, onderlinge aansluiting, verbindingen naar het buitengebied, inrichting, beheerswijze en waterkwaliteit.'*<sup>5</sup>

Stadsuitbreidingen behoren op de eerste plaats tot het taakveld van de gemeenten. Sinds enkele jaren besteden gemeenten meer aandacht aan natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. Stadsuitbreiding wordt tegenwoordig meer als een eenheid gezien. Er wordt een integrale visie gemaakt, waarbij de sociale, economische en fysieke kanten van stadsuitbreiding aan de orde komen. Natuurontwikkeling speelt niet alleen een rol bij woningbouw, maar soms ook bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, al gebeurt het laatste nog vrij beperkt. Over natuurontwikkeling bij woningbouw zei een respondent: *'groen zit al lang niet meer aan het einde van de rit'*. Wel merkten enkele respondenten in dit verband op dat de afdelingen groen van de gemeenten duidelijke signalen moeten afgeven om er voor te zorgen dat er voldoende natuur wordt meegenomen in de plannen voor stadsuitbreiding.

In de onderzochte gemeenten gebeurt bijna alle natuurontwikkeling in relatie tot stadsuitbreiding vanuit een visie op de behoeften van mensen en dus niet op de

---

<sup>5</sup> LNV & VROM, 1999.

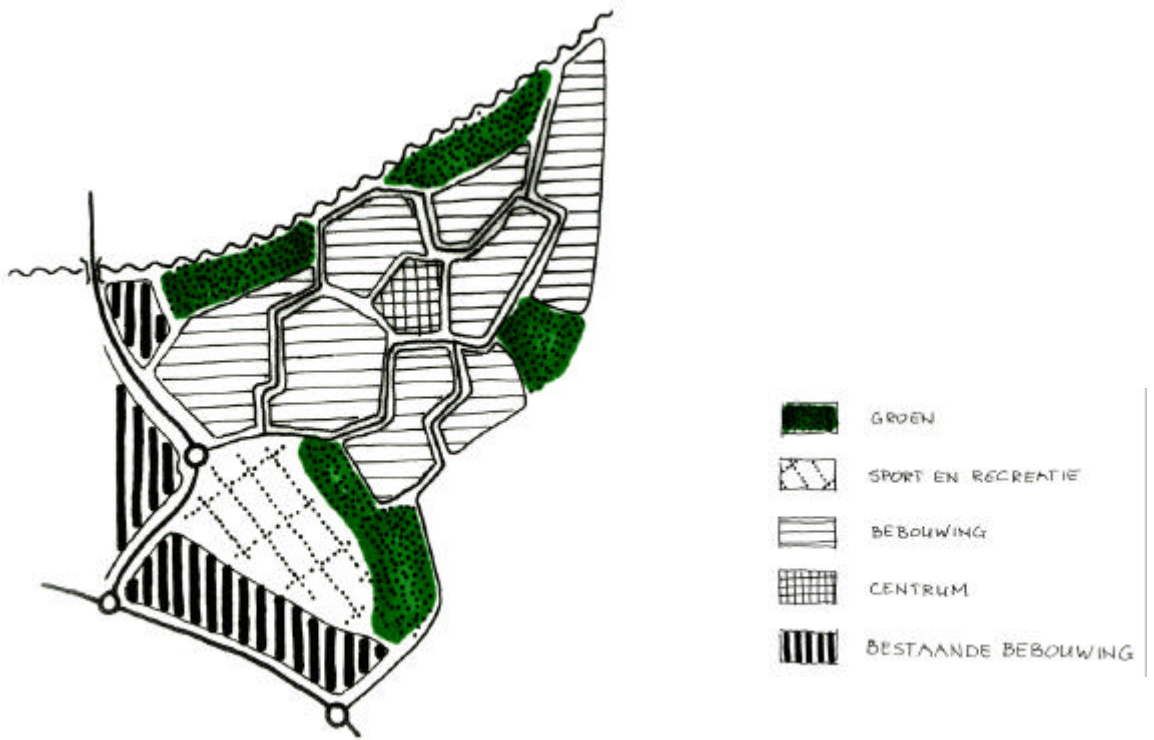


behoeften van dieren en planten. De respondenten gaven te kennen dat mensen niet alleen woningen, wegen en voorzieningen zoals een bibliotheek en een schouwburg belangrijk vinden, maar ook een gevarieerde woonomgeving. Zij waren er allemaal van overtuigd dat de aanwezigheid van natuur in de wijk de kwaliteit van het wonen verhoogt. Een enkele respondent deelde mee dat rentmeesterschap over de natuur ook een rol speelt: *'het gaat om de verantwoordelijkheid voor datgene wat je doorgeeft aan het nageslacht'*. De respondenten deelden mee dat natuurontwikkeling op of bij bedrijventerreinen door de gemeenten nog nauwelijks wordt toegepast of uitgewerkt. De gemeenten hechten er niet veel waarde aan. Bovendien zijn de grondprijzen van bedrijventerreinen relatief laag, waardoor de gemeenten weinig geld overhouden voor de aanleg van groen.

De gemeenten kunnen op verschillende manieren inhoud geven aan natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. Er zijn verschillende plekken voor natuurontwikkeling denkbaar in de lay-out van de uitbreiding. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan groene dooradering van de stad, groen aan de stadsranden en verspreide grotere groengebieden. De afbeeldingen 1 t/m 3 geven voorbeelden van verschillende denkbare plekken. Behalve dat natuurontwikkeling op verschillende plekken mogelijk is, kan zij ook verschillende vormen aannemen. Voorbeelden van denkbare vormen zijn bosontwikkeling, geïntegreerd waterbeheer, ontwikkeling van stadslandbouw en ontwikkeling van landgoederen.



Afbeelding 1 Groene dooradering



*Afbeelding 2 Groen aan de randen*



*Afbeelding 3 Verspreide grotere groengebieden*

Om te verkennen hoe gemeenten over natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding denken en wat zij er aan doen, hebben we in vijf gemeenten interviews gehouden met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. Zoals we in paragraaf 1.3 'Aanpak van het onderzoek' opmerkten hebben we ons gericht op de gemeenten Bedum, Breda, Hoorn, Tiel en Zwolle. Tabel 1 geeft een overzicht van enkele gegevens per gemeente.

Tabel 1 Enkele gegevens per onderzochte gemeente

	<b>Bedum</b>	<b>Breda</b>	<b>Hoorn</b>	<b>Tiel</b>	<b>Zwolle</b>
<i>Aantal inwoners</i>	10.000	159.000	63.000	37.000	104.000
<i>Oppervlakte gemeente</i>	44 km <sup>2</sup>	129 km <sup>2</sup>	52 km <sup>2</sup>	32 km <sup>2</sup>	101 km <sup>2</sup>
<i>Vinexlocatie</i>		Ja			Ja
<i>Lid van G 25</i>		Ja			Ja
<i>Belangrijkste partijen in de gemeenteraad</i>	CDA, Gemeente-belang	CDA, VVD	PvdA, VVD	PvdA, VVD	PvdA, CDA
<i>Grondsoort</i>	Zeeklei	Zand	Klei	Rivierklei	Zand
<i>Oppervlakte EHS</i>	Weinig	Veel	Geen	Weinig	Matig
<i>Belangrijkste uitbreiding</i>	Terlaan	Tereringen	Bangert-oosterpolder	Passewaaij	Stadshagen
<i>Aantal woningen</i>	300	3.000	3.000	3.500	8.000

In alle vijf de gemeenten die we hebben onderzocht in hoeverre er sprake is van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. De plekken en de vormen die de gemeenten geven aan natuurontwikkeling lopen nogal sterk uiteen. Tabel 2 geeft een overzicht (toelichting: +++ = wordt veel aangelegd, ++ = wordt matig aangelegd, + = wordt weinig aangelegd).

Tabel 2 Plekken voor en vormen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding

	<b>Bedum</b>	<b>Breda</b>	<b>Hoorn</b>	<b>Tiel</b>	<b>Zwolle</b>
<i>Groen aan de randen</i>	+	+++	+	+	
<i>Groene dooradering</i>		++		+	++
<i>Verspreide, grotere, groengebieden</i>			+	+	
<i>Bos</i>				+	++
<i>Geïntegreerd waterbeheer</i>		++	++	+	+
<i>Stadslandbouw</i>					
<i>Landgoederen</i>		+			+

Naast de inrichting van de natuur speelt het beheer ook een belangrijke rol. Sommige gemeenten hebben een slag gemaakt waarin zij van het traditionele groenbeheer zijn overstapt op ecologisch beheer. In het laatste geval wordt er onder andere minder vaak gemaaid en gesnoeid, zodat de soortenrijkdom aan planten en dieren meer kans krijgt. In enkele grotere gemeenten hebben gemeentelijke NME-medewerkers cursussen georganiseerd om het personeel van de plantsoendienst op het ecologisch beheer voor te bereiden. In een kleinere gemeente is het personeel bijgeschoold op een regionaal opleidingscentrum (ROC). Sommige gemeenten hebben een voorbeeldproject gestart, waarbij een klein gebied opnieuw ingericht is en daarna op een ecologische manier beheerd wordt.

In de vijf onderzochte gemeenten bleek de belangstelling voor natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding nauwelijks af te hangen van de politieke kleur. Verschillende politieke partijen zien de ontwikkeling van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding als noodzakelijke voorziening. Ook de verschillende plekken voor groen - groen aan de randen, groene dooradering, verspreide grotere groengebieden - zijn aanvaard.<sup>6</sup> De meningen lopen vooral uiteen over de mate waarin groen een plaats krijgt. Vier van de vijf onderzochte gemeenten hebben in de afgelopen vijf jaar een groenstructuurplan of een groenbeleidsplan opgesteld. In deze plannen ontvouwen de gemeenten een visie op de manier waarop zij het groen in de stad in de komende jaren verder zullen ontwikkelen. Een groenbeleidsplan of groenstructuurplan dat door de gemeenteraad is vastgesteld biedt een basis waarop de gemeentelijke ambtenaren een aantal jaren kunnen teruggrijpen. Sommige respondenten geven te kennen dat het plan nodig aan een actualisering toe is, zodat er nieuwe inzichten in verwerkt kunnen worden.

De belangrijkste financieringsbron is 'rood voor groen', waarbij het openbare groen uit de kavelprijs voor woningen wordt betaald. De kleinere gemeenten doen vrijwel alleen maar een beroep op deze financieringsbron. De grotere gemeenten proberen wel meerdere financieringsbronnen aan te boren. Zij vinden het een belangrijke uitdaging om partners te vinden bij een gewenst project voor natuurontwikkeling - bijvoorbeeld een waterschap - die ook hun steentje bijdragen aan de realisering.

## **2.2 Het nationale beleid**

Het nationale beleid wordt hoofdzakelijk gevoerd door VROM en LNV. Het VROM-beleid ligt tot 2010 vast in de *VINEX* (1990) en de *VINAC* (1992). Dit beleid is gericht op de realisering van de compacte stad.<sup>7</sup> Het compacte stadbeleid, dat VROM een tiental jaren uitdraagt, blijkt negatief uit te pakken voor natuur in de stad. Onder invloed van het beleid zijn de dichtheden aan woningen in het nieuwe stedelijk gebied de afgelopen jaren steeds hoger geworden. Omdat deze hogere dichtheden samengaan met een hoger percentage eengezinswoningen, is er minder ruimte voor natuur. Het aandeel natuur in de nieuwe wijken, gemeten in oppervlakten, ligt zelfs op vooroorlogs niveau.

In de *VIJNO* (2001) houdt het ministerie vast aan compact bouwen, maar wordt dit minder strikt ingevuld. De gemeenten dienen rond de bebouwde gebieden 'rode contouren' te trekken, waarbinnen de bebouwingsopgave voor wonen en werken moet worden gerealiseerd. Dit dient te gebeuren door bestaande bebouwde gebieden te transformeren. Wat betreft stadsuitbreidingen pleit het ministerie ervoor om woningen, bedrijven en voorzieningen aan te leggen in een 'groene setting'. Om te voorkomen dat er grote ongedifferentieerde stedelijke zones ontstaan streeft VROM

---

<sup>6</sup> Dit is overigens in tegenspraak met eerder onderzoek van het IBN (1997). Dit onderzoek wees uit dat de politieke kleur van een gemeente wel belangrijk is voor het belang dat de gemeente aan groen hecht.

<sup>7</sup> De *VINEX* is de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* en de *VINAC* is de actualisering van de *VINEX*.

ernaar dat de grotere steden zich ontwikkelen tot stedelijke netwerken. In een stedelijk netwerk is binnen één constellatie plaats voor stedelijke en landelijke componenten, voor cultuur en natuur.

Het beleid gericht op natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen stimuleert vooral onderzoek en experimenten. Zo gaf de minister van LNV in de discussienota *Visie Stadslandschappen* (1996) te kennen: *'In aanvulling op het bestaande beleid in het SGR en de Vinex wil ik voor de korte termijn mogelijkheden bieden aan vernieuwende impulsen waarin veel ruimte is voor particulier initiatief. Het thema stad-land zal ... als prioritair aandachtsgebied binnen het onderdeel vernieuwing landelijk gebied van het Stimuleringskader gelden. Daarnaast stel ik aanvullend 5 miljoen gulden beschikbaar voor onderzoek op het gebied van stad-land thema's. Een aantal initiatieven is vooral gericht op het opdoen van kennis en ervaringen met kansrijke ideeën en vernieuwende concepten.'*

In de beleidsnota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (2000) presenteert LNV verschillende perspectieven. In het perspectief 'Nederland stedelijk natuurlijk', dat voortbouwt op de *Visie stadslandschappen* (1996), is het omringende gebied bij de grote steden voor veel burgers een 'park buiten de bebouwde kom' dat in hoge mate bijdraagt aan een goed woon- en werkklimaat. De bebouwing vindt compact plaats, maar met voldoende ruimte voor hoogwaardig groen in en om de stad. De gemeenten moeten zich daarvoor verantwoordelijk voelen, vooral in de gebieden waarin druk wordt gebouwd: *'Natuur dient een volwaardig onderdeel te zijn van plannen voor stedelijk vernieuwing.'* LNV pleit in dit verband voor een extra impuls.

Verder heeft LNV zich de afgelopen jaren vooral gericht op het stimuleren van gemeenten door het uitgeven van voorbeeldboeken en het instellen en uitloven van de Gemeentelijke Natuurprijs. Met de prijs wil het ministerie zijn waardering kenbaar maken voor de inspanningen die gemeenten leveren om het beleid volgens het *Natuurbeleidsplan* (1989) te realiseren. De prijs wordt uitgereikt aan de gemeente die er in slaagt natuurbehoud, -herstel, en -ontwikkeling zodanig vorm te geven, dat daar een wervende werking voor andere gemeenten van uitgaat. De prijs is onder andere toegekend aan Arnhem, Gouda, Culemborg en het stadsdeel Amsterdam-Osdorp.

VROM, LNV en EZ werken sinds kort gezamenlijk aan een betere samenhang tussen stad en land en tussen rood en groen. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de Wet Stedelijke Vernieuwing (2000), op grond waarvan gemeenten een meerjarig budget kunnen ontvangen voor fysieke verbeteringen in het stedelijk gebied. De gemeenten moeten daarvoor ontwikkelingsprogramma's opstellen met maatregelen voor beter groen in de dagelijkse leefomgeving en grootschalig groen in de stad. De 30 grote gemeenten bepalen in overleg met het rijk welke grootschalige groenprojecten in de programma's worden opgenomen; de overige gemeenten doen dat in overleg met de provincies. Een voorwaarde is dat de programma's planologisch verankerd worden.

### **3 Knelpunten bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding**

Voor dit onderzoek hebben wij interviews gehouden met ambtenaren van een beperkt aantal gemeenten. Op basis daarvan brengen we enkele knelpunten in beeld die zich voordoen bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding. We streven dus geen volledigheid na. In de volgende hoofdstukken bespreken bij welke knelpunten NME-instellingen zouden kunnen bijdragen aan de oplossing en hoe zij dat zouden kunnen doen. Naar ons idee biedt dat een betere ingang tot de gemeenten dan knelpunten die de NME-instellingen zelf of de ministeries van VROM en LNV ervaren. Bovendien sluit dit beter aan bij de huidige opvattingen over natuur- en milieueducatie: niet een boodschap overbrengen, maar de dialoog bevorderen.

In alle ondervraagde gemeenten staat natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding op de agenda. Toch loopt het ambitieniveau nogal uiteen. Tabel 3 wijst uit dat de plannen voor natuurontwikkeling bij de stadsuitbreidingen in de grote gemeenten omvangrijker zijn dan in de kleinere. Zo ontwikkelt de gemeente Breda bij de stadsuitbreiding Teteringen (3.000 woningen) onder andere het grootschalige en integrale project 'De Watermachine' om in droge perioden het water uit de wijk via grote helofytenfilters te leiden naar een reservaatgebied. De gemeente Bedum volstaat bij de stadsuitbreiding Terlaan (300 woningen) met de aanleg van een overgangszone van enkele tientallen meters van het stedelijk naar het landelijk gebied. Tegelijkertijd gaven de respondenten uit de grotere gemeenten te kennen dat er meer op het gebied van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding zou kunnen gebeuren, terwijl de respondenten uit de kleinere gemeenten vonden dat hun gemeente voldoende doet op dit gebied. Natuurontwikkeling bij bedrijventerreinen speelt in geen van de onderzochte gemeenten een rol van betekenis.

Grote gemeenten hebben meer expertise op het gebied van groen in huis dan de kleinere, bijvoorbeeld ecologische en hydrologische expertise. Bij de kleinere gemeenten is deze expertise meestal niet in de dienst zelf aanwezig. Bovendien huren de grotere gemeenten, als er bepaalde expertise ontbreekt, meestal externe adviesbureaus in, terwijl de kleinere dan bijvoorbeeld een beroep doen op aannemers. De kans dat deze over recente kennis beschikken over natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding is kleiner, omdat dit meestal niet tot hun belangrijkste taken behoort.

De financiering van het groen gebeurt meestal via de rood-voor-groenconstructie, waarbij het openbare groen uit de kavelprijs van de woningen wordt gefinancierd. Deze constructie blijkt wel te werken bij woongebieden, maar niet bij bedrijventerreinen, omdat de kavelprijs daarvoor veel lager is. De grotere gemeenten doen daarnaast ook een beroep op andere financieringsbronnen, zoals subsidies van VROM en LNV. Ook gaan zij op zoek naar partners die mee kunnen financieren, zoals de provincie en de waterschappen, ook al slagen zij er niet altijd in. De kleinere gemeenten zoeken meestal niet naar alternatieve financieringsbronnen, omdat zij

geen ambtenaren in huis hebben die over voldoende expertise en tijd beschikken. Bovendien gelden verschillende subsidieregelingen alleen voor de grote of middelgrote gemeenten en dus niet voor de kleinere. Overigens vinden verschillende respondenten dat VROM en LNV vaak onbetrouwbare partijen zijn als het gaat om de financiering. Een respondent zei daarover: *'Ze hebben wel een groot beleidsverhaal, maar op het moment dat we zeggen "ja maar daar hoort ook geld bij", dan moeten ze heel Nederland bedienen en hebben ze het over 15.000 gulden hier en 5.000 gulden daar'*.

Onder het beherende personeel en onder de bevolking is er niet altijd veel draagvlak voor ecologisch groenbeheer. Ecologisch beheer vraagt om een andere manier van denken en werken dan de plantsoendienst gewend zijn. Bovendien ziet groen dat ecologisch beheerd wordt er vaak anders en ook onverzorgder uit dan de plantsoenen en parken die de mensen gewend zijn. Een respondent gaf te kennen: *'We hebben in het verleden wel eens kleine stukjes geprobeerd, maar dan begint er iemand te roepen "dat trekt ratten aan" en dan ben je weer terug bij af.'*

In de afgelopen jaren zijn er verschillende voorbeeldboeken uitgebracht op het gebied van natuurontwikkeling en stadsuitbreiding. De VNG (Vereniging voor Nederlands Gemeenten) bracht in 1991 het *Natuurlijker groenbeheer in Nederlandse gemeenten* uit, een uitwerking van het *Natuurbeleidsplan* (1989) voor ecologisch groenbeheer in de bebouwde kom. In 1996 publiceerde de VNG *Groen en gemeenten*, een handleiding voor groen, natuur en landschap. LNV verspreidde in 1999 *Groen in en om de stad*, een presentatieboek met een aantal groene projecten in een rode omgeving. Wij hebben de respondenten gevraagd of zij deze voorbeeldboeken kennen, maar dat bleek niet het geval te zijn. Met de VNG hebben zij vooral contacten over juridische en sociale zaken. De voorbeeldboeken van LNV waren bij hen onbekend. Ook bleek dat geen van de respondenten heeft deelgenomen aan de Gemeentelijke Natuurprijs. Wij beschouwen dit als indicaties dat de communicatie over de voorbeeldboeken en de prijsvraag onvoldoende heeft gewerkt.

## 4 Aangrijpingspunten voor NME

### 4.1 Natuur- en milieueducatie

NME-instellingen kunnen de knelpunten die zojuist zijn besproken niet direct oplossen. Dit behoort ook niet tot hun takenpakket. De aanpak van de knelpunten moet op de eerste plaats door de gemeenten zelf gebeuren. Wel kunnen NME-instellingen aan de aanpak van sommige knelpunten bijdragen. Voordat we deze bijdragen uitgebreider bespreken gaan we eerst in op NME en de ontwikkelingen die zich daarin afspelen. NME staat momenteel sterk in de belangstelling. Naast de instellingen (op landelijk, provinciaal en lokaal niveau) die NME als hoofdtaak hebben zijn er steeds meer organisaties die natuur- en milieueducatie als neventaak uitvoeren. Daarbij gaat het vaak om organisaties die NME niet tot hun kernpakket rekenen, maar wel in hun takenpakket meenemen, zoals informatiecentra, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties (politieke partijen, vakbonden) en nutsbedrijven.<sup>8</sup>

NME-instellingen en andere organisaties die zich op NME richten voeren uiteenlopende, educatieve activiteiten uit, zoals het ontwikkelen en geven van cursussen, het ontwikkelen van cursusmateriaal, het geven van begeleiding en adviezen en het organiseren van conferenties, tentoonstellingen en excursies. Deze activiteiten zijn erop gericht kennis over natuur uit te wisselen, de beleving ervan te bevorderen, natuur- en milieubewust handelen te stimuleren en dergelijke. Door de educatieve activiteiten leren de deelnemers over natuur- en milieuvraagstukken, over de natuurwetenschappelijke en maatschappelijke kanten ervan, over de mogelijkheden voor behoud en verbetering van natuur, over hun eigen bijdragen daaraan etc. Het leren heeft niet alleen een cognitieve kant; de waarderende en handelingsgerichte kant zijn zeker zo belangrijk. Alle drie de kanten hangen nauw met elkaar samen. Paragraaf 5.3 'Didactische werkvormen' gaat daar verder op in.

Het werkveld van NME is sterk in beweging. Met de toename van de organisaties die zich in het werkveld begeven treden er ook veranderingen op in de afgrenzing en definiëring van NME. Daarbij treedt een accentverschuiving op van 'educatie' naar 'leren'. De term 'educatie' verwijst naar de organisatie van geïnstitutionaliseerde vormen van leren en roept vooral associaties op met scholen, lessen, en tekstboeken. De term 'leren' is veel breder en veel minder gebonden aan systematische en vormen van kennisoverdracht. Deze term roept vooral associaties op met problemen oplossen, de dagelijkse praktijk en eigen ervaringen.<sup>9</sup> NME wordt momenteel beschouwd als: *'de verzameling leerprocessen die bijdraagt aan persoonsvorming, begrips- en waardenontwikkeling en aan het ontstaan van handelingsperspectieven ten aanzien van samenleving, natuur en milieu'*.<sup>10</sup> Globaal genomen bestaan er twee benaderingen van natuur- en

---

<sup>8</sup> Stokking e.a., 1995; Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1999.

<sup>9</sup> Vandenabeele & Wildemeersch, 1997.

<sup>10</sup> Van Weelie & Wals, 1998.



milieu-educatie: *NME-als-instructie* en *NME-als-constructie*.<sup>11</sup> Afbeelding 4 geeft een overzicht. In de praktijk zijn de beide benaderingen niet strikt gescheiden: er zijn mengvormen en er doen zich verschuivingen voor.

	<b>NME-als-instructie</b>	<b>NME-als-constructie</b>
Visie op educatie	Instrument om een boodschap over te brengen	Dialogoog die de participatie bevordert
Leerproces	Gesloten en doelgericht	Open en uitkomsten zijn op voorhand onbekend
Didactiek	Overtuigen en kennis overbrengen	Consulteren en standpunten in evenwicht brengen
Doelgroep	Nadruk op tekortkomingen	Nadruk op visie, kennis en vaardigheden
Leercontext	Wetenschap	Dagelijks leven
Organisatie	Hiërarchisch	Horizontaal
Educatieve functie	Instrueren	Ondersteunen

Afbeelding 4 *NME-als-instructie* en *NME-als-constructie*

#### **4.1.1 Afbeelding 4 NME-als-instructie en NME-als-constructie**

In samenhang met de genoemde verandering van de afgrenzing en definiëring van natuur- en milieueducatie treedt er momenteel een verschuiving op van *NME-als-instructie* naar *NME-als-constructie*.<sup>12</sup> De verschuiving komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de educatieve visie. NME wordt minder opgevat als een instrument om een bepaald gedrag voor te schrijven en er wordt meer nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van mensen voor hun gedrag. Daarnaast verandert de didactiek van natuur- en milieueducatie. NME wordt minder opgevat als het overdragen van boodschappen en meer als het ondersteunen van de interactie. Verder verandert de houding van NME-ers tegenover de doelgroepen. Zij worden minder opgevat als passieve *objecten*, waarbij het draagvlak voor natuur en milieu moet worden vergroot en meer als actieve *subjecten* waarmee een dialoog wordt aangegaan. Tot slot verandert de opvatting over de educatieve functie. NME als ondersteuning van nationale beleidsmaatregelen zoals wetgeving en subsidiëring maakt steeds meer plaats voor ondersteuning van de vorming, vaststelling en uitvoering van (regionaal en lokaal) natuur- en milieubeleid. Dit gebeurt vaak in relatie met de economische en sociale behoeften van de doelgroepen.

<sup>11</sup> Sterling, 1996.

<sup>12</sup> Sterling, 1996; Maas Geesteranus, 1999.

## **4.2 Knelpunten waarop NME kan inspelen**

Om een indicatie te krijgen van de knelpunten waarop NME zou kunnen inspelen hebben we interviews gehouden met een aantal provinciale NME-consulenten. De respondenten gaven te kennen dat hun werk vooral bestaat uit organiseren en communiceren. De provinciale consulenten hebben de afgelopen jaren netwerken van gemeentelijke NME-consulenten opgebouwd, die zij met allerlei activiteiten ondersteunen, zoals het ontwikkelen van programma's voor natuur- en milieueducatie. De gemeentelijke consulenten richten zich op hun beurt op scholen en burgers. De respondenten vonden zich niet geschikt voor bemoeienis met het rijksbeleid. Zij hebben nauwelijks contacten met LNV en VROM. Bovendien zijn zij onvoldoende bekend met het beleid van beide ministeries. Zij vonden zich ook niet geschikt voor ondersteuning bij het zoeken naar financieringsbronnen voor natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen, omdat dit specifieke expertise vergt waarover zij niet beschikken.

De respondenten deelden mee dat NME-consulenten wel zouden kunnen helpen om het ambitieniveau van gemeenten te verhogen, bijvoorbeeld door regionale netwerken te organiseren voor ambtenaren van kleinere gemeenten die werkzaam zijn bij de afdelingen groen en gemeentewerken. Ambtenaren van kleinere gemeenten nemen nauwelijks deel aan bestaande netwerken als de Groenraad (koepelorganisatie voor tuin- en landschapsarchitecten en hoveniers), de Vereniging Stadswerk (vakvereniging voor gemeenteambtenaren) of de G25 (netwerk voor de 25 grootste steden), omdat deze netwerken vooral op de grotere gemeenten zijn gericht. Door meer in contact te komen met collega's van andere gemeenten kunnen zij ervaringen uitwisselen en elkaar enthousiast maken voor nieuwere en ambitieuzere vormen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen dan waar zijzelf in eerste instantie aan dachten. Om te voorkomen dat de netwerken te grootschalig worden en dat er te veel aandacht wordt besteed aan vormen van natuurontwikkeling die voor de gemeenten in kwestie niet aan de orde zijn, gezien bijvoorbeeld de grondsoort, zouden de netwerken regionaal moeten worden georganiseerd.

Daarnaast zouden de NME-consulenten kunnen helpen om de acceptatie van ecologisch groenbeheer onder het beherend personeel en de burgers te verhogen. Zoals we in hoofdstuk 3 'Knelpunten bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding' hebben uiteengezet vraagt ecologisch beheer om een andere manier van denken en werken dan traditioneel beheer. Ook ziet het groen er anders en minder verzorgd uit. Door workshops, tentoonstellingen, voorbeeldprojecten en dergelijke kunnen het beherend personeel en de burgers meer vertrouwd worden met het ecologisch beheer en de voor- en nadelen ten opzichte van het traditionele beheer bespreken.

Verder zouden de NME-consulenten de ambtenaren van de afdelingen groen en gemeentewerken kunnen helpen om meer expertise op te bouwen op het gebied van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. Daarbij gaat het vooral om de mogelijkheden voor natuurontwikkeling, over de natuurwetenschappelijke en de maatschappelijke kanten ervan en over de bijdragen die de gemeenten en andere partijen daaraan zouden kunnen leveren. Overigens organiseren sommige gemeenten zelf ook al

cursussen voor de groenbeheerders en schakelen sommige andere gemeenten een regionaal opleidingscentrum (ROC) in.

### **4.3 Bereiken van gemeenten**

Tijdens de interviews vond aanvankelijk geen van de provinciale NME-consulenten de gemeenten een voor de hand liggende doelgroep voor hun activiteiten. Tot nu toe hebben zij zich steeds op de gemeentelijke consulenten gericht om hen te ondersteunen bij hun NME-activiteiten gericht op de scholen en burgers. De provinciale consulenten hebben dus wel contacten met de gemeentelijke ambtenaren, maar niet met de ambtenaren van de afdelingen groen en gemeentewerken. In de loop van de interviews, toen er allerlei opties ter sprake kwamen, bleken de provinciale consulenten de mogelijkheden om de gemeentelijke ambtenaren te benaderen positiever in te schatten. Een respondent die verbonden is aan een provinciale milieufederatie zag meer mogelijkheden dan de andere respondenten. Vanwege zijn huidige activiteiten heeft hij al allerlei contacten met de ambtenaren die zich bezighouden met natuurontwikkeling en stadsuitbreiding. Hij zou die contacten alleen maar hoeven uit te bouwen.

Op grond van de interviews ontstaat het beeld dat de provinciale NME-consulenten zich op de eerste plaats het best op de kleinere gemeenten zouden kunnen richten. Zoals we in hoofdstuk 3 'Knelpunten bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding' hebben besproken, is hun ambitieniveau lager dan dat van de grotere gemeenten. De plannen zijn niet alleen minder omvangrijk, zoals te verwachten valt, maar zij nemen ook eerder genoegen met de behaalde resultaten. Daarnaast hebben zij minder expertise in huis op het gebied van ecologie, hydrologie en dergelijke. Verder hebben zij minder contacten met degenen die wel de nodige deskundigheid hebben. Overigens neemt dit niet weg dat de provinciale consulenten voor de grotere gemeenten ook het een en ander kunnen betekenen. Deze gemeenten hebben, net als de kleinere, te maken met behorend personeel en met burgers die moeite hebben met ecologisch groenbeheer.

De respondenten gaven te kennen dat zij zichzelf niet geschikt vinden om de ministeries van LNV en VROM te benaderen. Naar ons idee zou het toch goed zijn om contacten met beide ministeries te leggen. Zij spelen immers een belangrijke stimulerende rol bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding. Recente beleidsnota's zoals *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (2000) van LNV en de *Vijfde nota voor de ruimtelijke ordening* (2001) van VROM besteden de nodige aandacht aan het onderwerp. Tegelijkertijd vloeit een belangrijk knelpunt - het compacte stadbeleid - voort uit het nationale beleid. Het zou daarom interessant zijn als de provinciale NME-consulenten ontmoetingen organiseerden tussen de rijksambtenaren en de gemeentelijke ambtenaren. Vanwege de intermediaire positie van de provincie zouden provinciale ambtenaren ook uitgenodigd kunnen worden. De consulenten zouden daarbij een beroep kunnen doen op NME-instellingen die landelijk opereren.

## 5 Benodigde didactiek

Gemeentelijke ambtenaren helpen om hun ambitieniveau te verhogen en om meer expertise op te bouwen over natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding, gemeentelijke provinciale en rijksambtenaren met elkaar in gesprek brengen en beherend personeel en burgers meer vertrouwd maken met ecologisch groenbeheer zijn NME-activiteiten, die de nodige eisen stellen aan de didactiek. Onder didactiek verstaan wij een aanpak om natuur- en milieueducatie zodanig in te richten dat zij op een effectieve en efficiënte manier leidt tot het bereiken van een aantal educatieve doelen voor een doelgroep.<sup>13</sup> In navolging van Margadant-Van Arcken onderscheiden we drie hoofdonderdelen van de didactiek: de doelen, de inhoud en de werkvormen.<sup>14</sup> Voordat we deze hoofdelementen bespreken merken we op dat er geen blauwdrukken bestaan voor de didactiek. Waar het om gaat is dat de NME-instellingen steeds maatwerk leveren voor de doelgroep in kwestie. En maatwerk kan alleen geleverd worden als de didactiek in nauw overleg met de doelgroep wordt ontwikkeld.

### 5.1 Didactische doelen

In paragraaf 4.1 'Natuur- en milieueducatie' hebben we uiteengezet dat er in de praktijk een verschuiving optreedt van NME-als-instructie naar NME-als-constructie. In aansluiting op de laatste opvatting beschouwen wij natuur- en milieueducatie als het creëren van leersituaties die bijdragen aan de – deels autonome – ontwikkeling van kennis, waardering en handelingsperspectieven bij de doelgroep. Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid staat daarbij voorop. NME is niet (langer) bedoeld om éénrichtingsverkeer op gang te brengen, waarbij het denken en handelen van een doelgroep vanuit het natuurbeleid ter discussie wordt gesteld. Het gaat er veel meer om een dialoog tussen de verschillende partijen van de grond te krijgen: tussen de ambtenaren van de afdelingen groen en de afdelingen gemeentewerken, tussen de gemeentelijke, de provinciale en de rijksambtenaren en tussen de ambtenaren en de burgers.

Onder didactische doelen verstaan wij de begrippen, inzichten en vaardigheden die deelnemers geacht worden via de NME-activiteiten te verwerven.<sup>15</sup> Voor de lange termijn is belangrijk dat de verschillende partijen die bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding betrokken zijn, bijvoorbeeld meer vertrouwd raken met het begrip 'duurzame ontwikkeling'. Sinds de Commissie Brundtland het rapport *Our common future* (1987) uitbracht staat 'duurzame ontwikkeling' zowel internationaal als nationaal hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Kenmerkend voor het begrip is dat het een sterke symbolische lading heeft: vrijwel iedereen kan zich vinden

---

<sup>13</sup> Vergelijk Van Weelie & Wals, 1998.

<sup>14</sup> Margadant-Van Arcken, 1996.

<sup>15</sup> Idem.

in de richting die het aangeeft, maar het maakt niet precies duidelijk welke keuzen er moeten worden gemaakt.

Voor de verschillende ambtenaren en de burgers kan het begrip 'duurzame ontwikkeling' functioneel zijn doordat het aanknopingspunten biedt voor een meer gezamenlijk perspectief. Het begrip wordt namelijk niet alleen in ecologische zin opgevat, maar ook in sociaal-culturele en economische zin. Dit schept voor de verschillende partijen de mogelijkheid om met hun eigen invalshoeken als vertrekpunt met elkaar van gedachten te wisselen over het begrip en de richting die het uitwijst. Omdat het begrip niet duidelijk maakt welke keuzen moeten worden gemaakt, is het belangrijk dat de partijen het begrip gezamenlijk verder uitwerken in termen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. Qua ecologische uitwerking gaat het om meer arealen natuur, meer biodiversiteit en dergelijke in en om de stad, qua sociaal-culturele uitwerking om een hoogwaardiger leefomgeving, meer gelijke verdeling van lusten en lasten en dergelijke en qua economische uitwerking onder andere om de financiering van het groen en een hogere marktwaarde van de woningen.

Voor de kortere termijn is het belangrijk dat de deelnemers zich een aantal concrete inzichten en vaardigheden eigen maken die gericht zijn op het oplossen van de eerder genoemde knelpunten. Belangrijk is dat dit gebeurt vanuit het perspectief van de lange termijn doelen. De vereiste inzichten en vaardigheden verschillen per categorie deelnemers. Voor de gemeenteambtenaren gaat het vooral om:

- Meer expertise ontwikkelen over de uiteenlopende vormen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding.
- Betere communicatie voeren met andere afdelingen van de gemeente en met burgers.
- Uitgebreider netwerk ontwikkelen met andere gemeenten, provincie, VROM en LNV.

Didactische doelen voor de burgers zouden kunnen zijn:

- Meer vertrouwd worden met de verschillende vormen van groenbeheer met hun voor- en nadelen.
- Meer vaardigheid ontwikkelen in de discussies met gemeenteambtenaren.

De ambtenaren van LNV, VROM en de provincies zouden zich inzichten en vaardigheden moeten eigen maken die betrekking hebben op:

- Lokale knelpunten die zich voordoen bij natuurontwikkeling en stadsuitbreiding.
- Hun eigen rol in deze knelpunten en de oplossing ervan.
- Communicatie rondom stimulerende acties zoals voorbeeldboeken en prijsvragen.

## 5.2 Didactische inhoud

De didactische inhoud heeft betrekking op de thema's die tijdens de NME-activiteiten wordt behandeld. Wat betreft natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen gaat het om thema's als 'duurzame ontwikkeling', denkbare manieren om de bouw van woningen en bedrijventerreinen te combineren met natuurontwikkeling, de mogelijkheden om de waarden van natuur te vermarkten en noem maar op. Waar het om gaat is dat de juiste thema's worden aangeboden en dat dit op de juiste manier gebeurt. Volgens Margandant-Van Arcken zijn in dit verband twee criteria van belang: doelgerichtheid en leerbaarheid.

De *doelgerichtheid* is de mate waarin de gekozen inhoud het mogelijk maakt om de leerdoelen op een effectieve en efficiënte manier te bereiken. Daarvoor is het belangrijk dat de thema's zodanig wordt opgebouwd dat de NME-ers die zich op natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding gaan richten ook daadwerkelijk in staat zijn om de thema's over te brengen. De thema's dienen dus aan te sluiten bij het kennisniveau en de didactische vaardigheden die de NME-ers in huis hebben. Gezien het feit dat NME-instellingen zich tot nu toe nauwelijks op natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding hebben gericht, zullen zij op dit gebied de nodige kennis en vaardigheden moeten ontwikkelen. Dit vergt ondersteuning vanuit de tweede lijn. Hoofdstuk 6 'Benodigde vaardigheden en ondersteuning' gaat daar verder op in.

De *leerbaarheid* heeft betrekking op de mate waarin de gekozen inhoud exemplarisch is voor de thematiek (natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding) en voor de verschillende groepen deelnemers (ambtenaren van gemeenten, provincies, LNV en VROM). De inhoud leidt alleen tot verdere vorming van begrip, inzichten en vaardigheden als de behandelde thema's goed aansluiten bij het denken en handelen van de deelnemers. Dit vergt dat de didactische inhoud voor hen relevant is en dat de inhoud aansluit bij hun mogelijkheden. Uit het oogpunt van relevantie moeten de waarden, opvattingen en educatieve behoeften van de groepen deelnemers als vertrekpunt worden genomen. Uit het oogpunt van de aansluiting op de mogelijkheden van de deelnemers moeten hun kennisniveaus en hun huidige activiteiten als vertrekpunt worden genomen. Het zal duidelijk zijn dat die voor de gemeenteambtenaren, de rijksambtenaren en de burgers nogal uiteenlopen. Belangrijk is om abstracte, wetenschappelijke waarheden concreet te vertalen. Dus niet praten over denkbare vormen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding in het algemeen, maar over de mogelijkheden bij een concreet stadsuitbreidingproject. Daarnaast is het belangrijk om positieve termen te hanteren. Dus niet praten over de problemen die het rijksbeleid voor het lokale beleid veroorzaakt, maar over de mogelijkheden om het rijksbeleid te verbeteren!

## 5.3 Didactische werkvormen

Bij NME-activiteiten gaat het niet alleen om cognitief leren, maar ook om waarderend en handelingsgericht leren. *Cognitief leren* houdt in dat de deelnemers begrip en inzichten ontwikkelen en dat zij dit in hun denken meenemen. Het gaat

daarbij niet alleen om technische kennis (van natuur, stadsuitbreiding, de mogelijkheden om de natuurwaarden te vermarkten etc.), maar ook om sociale kennis (van opvattingen, activiteiten en drijfveren van andere betrokkenen). Het gaat ook niet alleen om expliciete, geschreven kennis (zoals verwoord in nota's, procedures en databanken), maar ook om impliciete ervaringskennis (van de werking van het gemeentelijk apparaat, de houding van burgers etc.). Belangrijk is dat de werkvormen die NME-ers toepassen de deelnemers in de gelegenheid stellen om deze uiteenlopende soorten kennis met elkaar te combineren.

Bij *waarderend leren* gaat het er om dat de betrokkenheid van de verschillende ambtenaren en de burgers bij natuurontwikkeling en stadsuitbreidingen wordt vergroot en dat zij in het verlengde daarvan meer geïnteresseerd in de mogelijkheden om natuur te combineren met wonen en bedrijvigheid. Zowel bij cognitief als bij waarderend leren is het van belang dat de werkvormen die worden toegepast de deelnemers de gelegenheid geven om te reflecteren op hun eigen denken en handelen en om dit waar nodig aan te passen. Zo kan een excursie naar stadsuitbreidingen in andere gemeenten ertoe bijdragen dat ambtenaren aan het denken worden gezet over hun eigen ambities omtrent natuurontwikkeling en dat zij op basis daarvan besluiten om daar meer aandacht aan te gaan besteden.

*Handelingsgericht leren* heeft betrekking op de ontwikkeling van vaardigheden, zoals met andere partijen communiceren, relatienetwerken opbouwen en voorstellen voor natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding ontwikkelen. Voor deze vaardigheden is het belangrijk dat de deelnemers aan een NME-activiteit ervaringen uitwisselen en een dialoog aangaan. Een dialoog verschilt van een discussie. Bij een *discussie* streven de deelnemers er naar om de anderen van hun gelijk te overtuigen; bij een *dialoog* streven zij er naar *gezamenlijk* tot meer gedeelde inzichten en vaardigheden te komen.<sup>16</sup> Daarvoor is het noodzakelijk om een sfeer van vertrouwen te creëren, waarin de deelnemers elkaar respecteren en fouten maken tolereren.

Belangrijk is dat de werkvormen recht doen aan alle drie de dimensies van leren: cognitief, waarderend en handelingsgericht. Begrip, inzichten en vaardigheden worden *gaandeweg* ontwikkeld in een proces waarin de deelnemers steeds in aanraking komen met de uitleg die anderen geven aan begrippen en met de inzichten die anderen inbrengen en waarin zij steeds de gelegenheid hebben om zich nieuwe vaardigheden eigen te maken. Hiervoor kan niet volstaan worden eenmalige of kortstondige werkvormen. Wel kunnen verschillende werkvormen met elkaar worden gecombineerd en als het ware aan elkaar worden geregen, bijvoorbeeld eerst voorbeeldboeken sturen naar gemeenteambtenaren, dan de ambtenaren uitnodigen voor een excursie naar een voorbeeldproject en vervolgens een bijeenkomst organiseren waarin zij ervaringen met elkaar kunnen uitwisselen. We bespreken enkele werkvormen die door de respondenten zijn genoemd. Het gaat om voorbeelden die dienen als illustratie. De werkvormen zijn dus niet uitputtend.

---

<sup>16</sup> Senge, 1990.

Om te beginnen kunnen de NME-consulenten voor de kleinere gemeenten netwerken organiseren. In paragraaf 4.2 'Knelpunten waarop NME kan inspelen' hebben we opgemerkt dat ambtenaren van kleinere gemeenten niet deelnemen aan bestaande netwerken zoals de Groenraad en de Vereniging Stadswerk, omdat die vooral op de grotere gemeenten zijn gericht. De consulenten zouden voor de kleinere gemeenten enkele regionale netwerken kunnen opzetten. Met het oog daarop zouden zij bijvoorbeeld communicatiecampagnes kunnen opzetten. Deze zouden onder andere kunnen bestaan uit het leveren van informatiemateriaal en uit het organiseren van themabijeenkomsten en excursies naar voorbeeldprojecten over natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding.

Daarnaast kunnen de NME-consulenten voor de gemeenteambtenaren van de kleinere gemeenten cursussen organiseren over natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding. In de cursussen zou onder andere aandacht moeten worden besteed aan de verschillende plekken voor natuur (groen aan de randen, groene dooradering, verspreide grote groengebieden), de verschillende vormen van natuur (bosontwikkeling, geïntegreerd waterbeheer, stadslandbouw, landgoederen) en de verschillende vormen van beheer (traditioneel beheer, ecologisch beheer). Daarnaast zouden ook de knelpunten die zich daarbij voordoen moeten worden besproken evenals de manieren waarop de gemeenten die knelpunten zouden kunnen overwinnen. Het gaat er daarbij vooral om dat de gemeentelijk ambtenaren zicht krijgen op de mogelijkheden en dat zij die zoveel mogelijk leren benutten.

Verder kunnen de NME-consulenten helpen om de betrokkenheid van de burgers te vergroten. De consulenten kunnen de gemeentelijke NME-medewerkers ondersteunen bij het opzetten van informatiecampagnes, voorbeeldprojecten en tentoonstellingen in de wijken, waardoor de burgers kennis maken met de verschillende vormen van groenbeheer. De consulenten kunnen de NME-medewerkers ook helpen om de ambtenaren van de afdelingen groen en de burgers om de tafel te krijgen om bijvoorbeeld verschillende vormen van groenbeheer in hun wijk te bespreken met de voor- en nadelen die daaraan verbonden zijn. Daarbij kunnen ook bepaalde mythen ('ecologisch beheer trekt ongedierte aan') ter sprake komen evenals de betrokkenheid van de burgers bij het beheer (deelnemen aan vrijwillige knot- en schoonmaakacties).

Tot slot kunnen NME-consulenten ontmoetingen organiseren tussen gemeenten, provincies en de ministeries van LNV en VROM en deze ontmoetingen begeleiden. Tijdens de ontmoetingen kunnen zij ervaringen uitwisselen over mogelijke plekken en vormen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen en over de knelpunten die zich in de praktijk voordoen, bijvoorbeeld door het compacte stadbeleid van VROM. Ook kunnen ideeën worden uitgewisseld over de oplossing van dergelijke knelpunten. Daarbij kan aandacht worden besteed aan de ruimte die nieuwe beleidsconcepten, zoals de 'rode contouren' bieden aan groen. De consulenten kunnen gunstige voorwaarden scheppen voor een dialoog, dat wil zeggen voor een vrije gedachtewisseling, waarbij de deelnemers elkaar respecteren en dus niet met beschuldigende vingers naar elkaar wijzen.





## **6 Benodigde vaardigheden en ondersteuning**

### **6.1 Vaardigheden**

Enthousiasmerende netwerken organiseren, cursussen opzetten, voorbeeldprojecten en tentoonstellingen in de wijken houden en ontmoetingen arrangeren tussen gemeentelijke, provinciale en rijksambtenaren zijn activiteiten die de nodige eisen stellen aan de vaardigheden van provinciale NME-consulenten. In dit hoofdstuk bespreken we de vaardigheden die naar ons idee het belangrijkste zijn als de consulenten zich op natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen gaan richten.

Een voorwaarde voor het uitvoeren van de zojuist genoemde NME-activiteiten is dat de consulenten relaties kunnen opbouwen met de gemeenten, de burgers, de provincie en ook met het rijk. Zij moeten als het ware kunnen opereren als een spin in verschillende relatiewebben. Dit vergt een ondernemende houding en de nodige werfkracht. Waar het om gaat is dat consulenten mensen kunnen mobiliseren en hun betrokkenheid kunnen vasthouden. Verder moeten zij een brug kunnen vormen tussen de verschillende culturen van de verschillende partijen. De partijen denken, spreken en handelen elk immers op hun eigen manier. Terwijl overwegingen als succesvolle stadsuitbreidingprojecten en wettelijke procedures de cultuur van een gemeente overheersen, wordt de cultuur van burgers onder andere bepaald door woongenot, de kwaliteit van de woonomgeving, de bereikbaarheid van voorzieningen en dergelijke. Om een brug te slaan tussen de verschillende culturen is het belangrijk dat consulenten de partijen met elkaar in contact brengen en hen helpen om de verschillende manieren van denken, spreken en handelen expliciet te maken. Zij zullen zich daarbij overigens ook bewust moeten zijn van hun eigen cultuur.

Bij de genoemde NME-activiteiten spelen ontmoetingen een cruciale rol. Door de verschillende partijen bij elkaar te brengen en met elkaar ervaringen en gedachten te laten uitwisselen kunnen er nieuwe ideeën ontstaan voor natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding of voor het beheer ervan. Gemeentelijke ambtenaren en burgers kunnen bijvoorbeeld met elkaar nieuwe manieren bedenken om het groen in een bepaalde wijk te beheren en nieuwe manieren om de burgers daar actief bij te betrekken. Het organiseren en begeleiden van dergelijke ontmoetingen vergt een professionele aanpak, vooral op het gebied van procesmanagement. Er zijn immers uiteenlopende manieren van denken en handelen in het spel. Het wekken en in stand houden van wederzijds begrip en vertrouwen speelt daarbij een cruciale rol, evenals het creëren en koesteren van successen.<sup>17</sup> Wat betreft communicatie, voorlichting en het organiseren van ontmoetingen hebben veel NME-consulenten al de nodige expertise in huis.

Om een actieve rol te spelen in de wereld van de natuurontwikkeling en stadsuitbreiding is het belangrijk dat de consulenten een bedrijfsmatige manier van

---

<sup>17</sup> Dammers, 1999; Fagan, 1996.

werken ontwikkelen. Daarbij gaat het om een manier van werken die klant-, product- en marktgericht is. Consulents zullen alleen merkbaar bijdragen aan het oplossen van knelpunten bij de natuurontwikkeling en stadsuitbreiding als zij de wensen en behoeften van de verschillende partijen als vertrekpunt nemen en dus niet hun eigen wensen en behoeften op het gebied van natuur en milieu. Daarnaast zullen de consultants gericht moeten zijn op duidelijke resultaten. Dit vereist dat zij hun bijdragen verwoorden in concrete producten en diensten, bijvoorbeeld een communicatiecampagne die een x aantal gemeentelijke ambtenaren vertrouwd maakt met y vormen van natuurontwikkeling. Verder zullen de consultants de kosten en baten van hun inspanningen, financieel of anderszins, helder op een rij moeten zetten en bij de gemeenten in rekening moeten brengen. Een bedrijfsmatige manier van werken sluit aan bij de ontwikkeling die door de Extra Impuls op gang is gebracht.

Natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding is een werkveld dat NME-consulents nog niet betreden hebben. Willen de consultants zich op dit werkveld gaan begeven, dan zullen zij in staat moeten zijn om zich de expertise in dit veld binnen vrij korte tijd eigen te maken. Ondersteuning van gemeentelijke en andere ambtenaren en burgers bij het oplossen van de knelpunten is immers alleen mogelijk als de consultants enige expertise op het gebied van natuurontwikkeling bij stadsuitbreiding in huis hebben. Dit betekent dat zij naast de beschikbare kennis over natuur, milieu, communicatie, het opzetten en uitvoeren van cursussen en dergelijke ook een bepaalde basiskennis in huis moeten hebben over stadsuitbreidingen en over de werking van het gemeentelijk apparaat. Bij stadsuitbreidingen gaat het om planologische expertise, expertise op het gebied van projectontwikkeling, de wetgeving op dit gebied etc. Bij de werking van het gemeentelijk apparaat gaat het om de verhoudingen tussen de afdelingen groen en gemeentewerken, de besluitvorming in de gemeenteraad en dergelijke.

De ondersteuning van gemeentelijke ambtenaren, burgers en dergelijke bij de oplossing van de knelpunten die zich voordoen bij natuurontwikkeling en stadsuitbreidingen vergt de inzet van specifieke kennis over een concreet uitbreidingsproject. Waar het gaat om natuur, milieu, communicatie en dergelijke hebben de NME-consulents vaak de nodige concrete kennis in huis, omdat zij al jaren actief zijn op die gebieden. Juist waar het gaat om de nieuwe kennis die moet worden ingebracht is het belangrijk dat consultants er in slagen om algemene noties en inzichten te vertalen naar concrete uitbreidingsprojecten. Het gaat bijvoorbeeld niet om de denkbare plekken en vormen van natuur in het algemeen, maar om de manier waarop natuur in een bepaalde nieuwe wijk wordt ingepast.

## **6.2 Ondersteuning vanuit de tweede lijn**

Een actieve bijdrage van de provinciale NME-consulents aan het oplossen van knelpunten die zich bij natuurontwikkeling en stadsuitbreidingen voordoen vereist dat zij op verschillende manieren worden ondersteund. De meeste provinciale consultants maken immers nog geen deel uit van de netwerken die zich hebben gevormd binnen gemeenten, tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en de

provincie en dergelijke of die zich kunnen ontwikkelen. Bovendien is de thematiek van natuurontwikkeling en stadsuitbreiding nieuw voor provinciale consultants. Verder vraagt de financiering van de NME-activiteiten aandacht. Voorts brengt het betreden van een nieuw werkveld met zich mee dat de consultants voor een groot deel al doende zullen moeten leren. Evaluatie en de uitwisseling van ervaringen geven daaraan een stimulans. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste vormen van ondersteuning.

Op dit moment maken provinciale NME-consultanten nog nauwelijks deel uit van de relatiernetwerken die zich rondom natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen hebben gevormd. Gemeentelijke ambtenaren en andere partijen beschouwen de consultants nu nog voor een groot deel als 'outsiders'. Om de eerder genoemde educatieve activiteiten uit te kunnen voeren is het noodzakelijk dat zij consultants als deskundige partij aanvaarden. Daarom is het belangrijk dat zij daarbij ondersteund worden, bijvoorbeeld door de provinciale ambtenaren die betrokken zijn bij natuurontwikkeling en stadsuitbreidingen. De consultants zouden samen met hen contacten kunnen leggen met de gemeentelijke ambtenaren. Als de provinciale consultants besluiten om de discussies over de knelpunten bij natuurontwikkeling en stadsuitbreidingen te ondersteunen, dan zouden zij ook aandacht moeten besteden aan de contacten met LNV en VROM. Zij zouden daarbij ondersteuning nodig hebben van landelijke instellingen, zoals de Stichting SME Milieuadviseurs. Deze instellingen kunnen immers gebruik maken van de contacten met 'Den Haag' die zij al hebben.

Het opbouwen van expertise over plekken en vormen van natuurontwikkeling bij stadsuitbreidingen, de werking van het gemeentelijke apparaat en dergelijke vergt ook ondersteuning. De provinciale NME-consultanten zullen daarvoor eveneens een beroep moeten doen op provinciale ambtenaren die betrokken zijn bij natuurontwikkeling en stadsuitbreidingen. Ook zouden zij te rade kunnen gaan bij ecologen, landschapsarchitecten en instellingen die NME als neventaak hebben, zoals de Provinciale Landschappen. Wat het laatste betreft zouden de consultants op projectbasis kunnen samenwerken. Verder zouden de instellingen regelmatig moeten worden bijgeschoold en getraind, zowel wat betreft de inhoudelijke als de didactische expertise en vaardigheden. De praktijk van de stadsuitbreidingen is immers voortdurend in verandering. Hetzelfde geldt voor de didactische werkvormen die de consultants kunnen inzetten.

Om een actieve rol te spelen in de wereld van de stadsuitbreidingen is het belangrijk dat de NME-activiteiten op een structurele manier worden gefinancierd. Er moet immers de nodige menskracht worden ingezet en materiële kosten moeten worden gedekt. Naar ons idee zouden de activiteiten vanuit de stadsuitbreidingprojecten moeten worden gefinancierd. Dit zou getuigen van een bedrijfsmatige aanpak en zou ook aansluiten bij de betrekkelijk zakelijke cultuur van de afdelingen gemeentewerken. Zo zou een gemeente een opdracht kunnen verstrekken voor de organisatie van een aantal ontmoetingen tussen gemeentelijke, provinciale en rijksambtenaren om de knelpunten en mogelijke oplossingen te bespreken. Gezien de

omvang van stadsuitbreidingprojecten, in veel gevallen tientallen of honderden miljoenen gulden, gaat het om een heel bescheiden aandeel.

De provinciale NME-consulentschappen en milieufederaties hebben onvoldoende menskracht en middelen beschikbaar om hun activiteiten systematisch te evalueren en om ervaringen met elkaar uit te wisselen. Daarom is ondersteuning op dit vlak noodzakelijk. De combinatie van evaluatie en ervaringsuitwisseling kan namelijk een belangrijke stimulans geven aan al-doende-leren. Door terug te kijken naar de manieren waarop educatieve activiteiten zijn uitgevoerd en daarover met elkaar van gedachten te wisselen worden de consultants in de gelegenheid gesteld om lessen te trekken en op basis daarvan hun manier van werken te verbeteren. De bespreking van 'goede praktijken' (succesvolle voorbeelden die anderen duidelijk maken wat met educatieve activiteiten kan worden bereikt) speelt daarbij een voorname rol.<sup>18</sup> Voor een evaluatie is belangrijk dat alle onderdelen van de didactiek aan de orde komen (leerdoelen, leerinhoud, leervormen). Daarnaast dient ook aandacht te worden besteed aan de kennis van de doelgroepen en de resultaten (leereffecten, tevredenheid).<sup>19</sup> Evaluatie is eveneens belangrijk voor de verhoging van de professionaliteit en voor de kwaliteitszorg. De evaluaties zouden kunnen worden uitgevoerd door 'visitatiecommissies' of onderzoeksbureaus. Voor de uitwisseling van ervaringen zouden bestaande netwerken, zoals de Zeisterkring, kunnen worden benut.

---

<sup>18</sup> Agyeman e.a, 1996.

<sup>19</sup> Vergelijk Margadant-Van Arcken, 1996.

## Literatuur

Agyeman, J. e.a. 'Local Government's educational rol in LA21'. In J. Huckle & S. Sterling *Education for sustainability*. Earthscan Press, 1996.

Altena, N. *NME in de Drentse gemeenten*. Consulentschap NME Drenthe. Assen, 1997.

Brundtland, G.H. e.a. *Our common future*. Oxford University Press, Oxford, 1987.

Consulentschap NME Gelderland *Duurzaamheid is meer dan een woord*. Consulentschap Natuur- en Milieueducatie Gelderland, Arnhem, 1999.

Dammers, E. e.a. *Innoveren en leren*. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag, 1999.

Fagan, G. 'Community-based learning'. In J. Huckle & S. Sterling *Education for sustainability*. Earthscan Press, 1996.

Farjon, J.M.G, N.F.C. Hazendonk & W.J.C. Hoeffnagel, *Verkenning natuur en verstedelijking 1995 –2020*. SC-DLO IKC-Natuurbeheer & IBN-DLO, Wageningen, 1997. Achtergronddocument Natuurverkenningen 1997 nr. 10

Gemeente Tiel *Groenstructuurplan Tiel 1995*. Gemeente Tiel, Tiel, 1995.

Gemeente Zwolle *Groenbeleidsplan*. Gemeente Zwolle, Zwolle, 1998.

Hermens, S.W.M. & Buningh, T.A *Groen in en om de stad*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1999.

IVN Vereniging voor Natuur- en milieueducatie *Jaarverslag 1998*. IVN Vereniging voor Natuur- en milieueducatie, Amsterdam, 1998.

Kempen, R. van 'Gemeentelijke Natuurprijs 1996: Natuurtuin De Wiedijk in Amsterdam-Osdorp'. *Groen*, juni 1997, p. 34-37.

Koster, A. & M. Claringbould *Natuurlijker groenbeheer in Nederlandse gemeenten*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1991.

LNV *Visie Stadslandschappen*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1996.

LNV *Natuur als leefomgeving*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1999<sup>a</sup>.

LNV NME 21: 'leren voor een duurzame samenleving'. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1999<sup>b</sup>.

LNV & VROM *Grote stedenbeleid en Groenimpuls*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 1999.

Maas Geesteranus, C. 'Achieving sustainability through learning about biodiversity: bullpuncher or bullshit'. Paper gepresenteerd tijdens de AAEE-conferentie *Southern Crossings*, Sydney, 15 januari 1999.

Margadant-van Arcken, M. *Kiezen en delen*. IKC Natuurbeheer, Wageningen, 1996.

Schavemaker, T. e.a. *Onderzoek naar de plaats van het groene vakgebied binnen de gemeentelijke organisatie*. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen, 1997. IBN-rapport 263

Senge, P. *The fifth discipline*. Century Business, London, 1993.

Sterling, S. 'Education in change'. In J. Huckle & S. Sterling *Education for sustainability*. Earthscan Press, 1996.

Stokking, K. e.a. *Op zoek naar buitenschoolse educatieve activiteiten over natuur en milieu*. ISOR Onderwijsonderzoek, Utrecht. 1995.

VandenAabeele, J. & D. Wildemeersch 'Sociaal leren met het oog op maatschappelijke verantwoording'. *Pedagogisch tijdschrift*, 1997, nr. 1 / 2, p. 5-22.

VHP *Structuurplan Bangert en Oosterpolder van de gemeente Hoorn*. VHP, 1998.

VROM *Startnotitie ruimtelijke ordening*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 1999.

VROM *Vijfde nota ruimtelijke ordening*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 2001.

Waard, R.S. de e.a. *Groen en gemeenten*, Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1997.

Weelie, D. van & A. Wals *Biodiversiteit als leergebied van natuur- en milieu-educatie*. IKC Natuurbeheer, Wageningen, 1998.

## **Bijlage Lijst met respondenten**

Altena, N. NME-Consulentschap Drenthe, Assen

Baarslag, R.J.D.W. Gemeente Zwolle

Beijlen, T.A. Gemeente Zwolle

Dam, E. van Gemeente Hoorn

Driessen, N. Milieufederatie Overijssel, Zwolle.

Haaijer, W. Gemeente Bedum

Jong, J. de Gemeente Tiel

Nouwen, C. Gemeente Hoorn

Ockhuysen, M. Gemeente Breda

Pol, C.B. Gemeente Tiel

Ruis, W. NME-Consulentschap Gelderland, Arnhem

Smit, R. NME-Consulentschap Groningen, Groningen



