

Het Waterschap Rijn & IJssel heeft in de Aaltense Goor de natuur-opgave gekoppeld aan landbouw-structuurverbetering en recreatie.



foto Waterschap Rijn en IJssel

# Leren om samen met partijen uit de samenleving natuur te realiseren

— Irini Salverda en Rosalie van Dam (Wageningen University and Research), Eva Kunseler en Lisa Verwoerd (Planbureau voor de Leefomgeving, Pim Klaassen (Vrije Universiteit Amsterdam)

Sinds het Natuurpact experimenteren provincies met nieuwe manieren om natuur samen met partijen uit de samenleving te realiseren. Hoe doen provincies dat, wat hebben ze van de diverse pilots, gebiedsprocessen en programma's geleerd? In de studie 'Lerend vermogen van de provincies voor natuurbeleid in transitie' probeerden we daar een antwoord op te vinden.

> In de studie hebben wij acht projecten met verschillende natuuropgaven bekeken. Achtergrond van dit onderzoek is in hoeverre ervaringen met nieuwe manieren van werken gedeeld

worden binnen de provincie. Het is immers een nieuwe manier van werken en provincies willen graag weten wat een goede aanpak is, wat werkt en wat niet. En hoe zorg je er voor dat niet iedereen weer telkens het wiel hoeft uit te vinden maar dat je van elkaar leert?

In het project 'Samen werkt beter' werken maatschappelijke partijen samen met de provincie Overijssel in gebiedsprocessen om natuur binnen het Natuurnetwerk Nederland te realiseren. Het gaat hier om Natura 2000-gebieden met dwingende Europese natuurdoelstellingen. De pilot voor zelfrealisatie van natuur door grondeigenaren in de Krimpenerwaard in Zuid-Holland, heeft een vergelijkbare context want valt onder internationale verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De natuurdoelstellingen zijn binnen KRW-kaders opgesteld en er is met het oog op biodiversiteit weinig ruimte voor onderhandeling. In deze twee projecten leerden de provincies vooral over de betrokkenheid van externe partijen te behouden bij een dwingende aanpak om Europese biodiversiteitsdoelen tijdig te realiseren. Binnen het Natuurnetwerk zijn er ook projecten die niet in Natura 2000-gebieden liggen en dus

geen internationale verplichtingen hebben. Hier zijn de doelen vaak minder hard en is er iets meer ruimte om natuurdoelen met andere belangen en wensen af te stemmen. En meer ruimte om samen met maatschappelijke partijen, ondernemers en burgers natuurontwikkeling te combineren met andere maatschappelijke doelstellingen. In deze context is het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant opgezet waar via een gebiedsgerichte aanpak natuurontwikkeling door ondernemers mogelijk wordt gemaakt. In een vergelijkbare context hebben in gebiedsprocessen in Gelderland, waaronder De Aaltense Goor en De Zumpe, externe publieke en private partijen de regie gekregen bij de realisatie van provinciale natuurdoelen. Hier leerden de provincies Brabant en Gelderland om natuur samen met gebiedspartijen te realiseren door grip te houden op de natuuropgaves én ruimte te bieden aan lokaal maatwerk. Buiten het natuurnetwerk bieden de kaders meer ruimte om maatschappelijke partijen, ondernemers en burgers uit te nodigen om natuurontwikkeling te combineren met andere maatschappelijke doelstellingen. Het faciliteren van het Projectbureau Grenspark Maas Swalm Nette door

de provincie Limburg en het 'Netwerk Zorg en Groen' door Overijssel zijn projecten die in deze categorie vallen. Net als de beleidsprogramma's 'Leren door Doen' van de provincie Zuid-Holland en 'Natuur en Samenleving' van Noord-Brabant die het vermogen bij beleidsmedewerkers willen ontwikkelen om meer netwerkend samen te werken met initiatieven van burgers, maatschappelijke partners en ondernemers. Bij deze projecten en programma's bestonden de lessen uit hoe de provincies maatschappelijke initiatieven voor natuur actief kunnen faciliteren met subsidies, coördinatie en kennis(deling).

#### Sleutelfiguren en individueel niveau

Uit onze studie blijkt dat provincieambtenaren grotendeels op individueel niveau en al doende leren hoe je samen met maatschappelijke partijen in een project of gebiedsproces natuur realiseert. Dat leren is geen hoofddoel, en gaat dus veelal via informele uitwisseling van inzichten en ervaringen. Meestal gewoon in de wandelgangen. En soms op groepsniveau door intervisie tussen betrokkenen. Soms wordt gekozen voor meer formele leervormen, zoals een training of een evaluatiemoment vanuit de organisatie. Maar het blijkt nog een hele uitdaging om de individuele leerervaringen breder door te laten werken op organisatieniveau en om leren en de ervaringen uit de projecten structureel te verankeren in en sys-

tematisch te ondersteunen vanuit de organisatie. Aan de hand van een paar voorbeelden laten we zien hoe dat leren en uitwisselen van ervaringen in de praktijk gaat.

#### Zelfrealisatie van natuur in de Krimpenerwaard

De provincie Zuid-Holland heeft via zelfrealisatie door grondeigenaren geprobeerd om de natuuropgave in de Krimpenerwaard als onderdeel van een integrale gebiedsaanpak te realiseren. Er bleek echter weinig animo bij grondeigenaren voor zelfrealisatie, ondanks eerdere pogingen om het aantrekkelijker te maken. Om de natuuropgave tijdig te realiseren, is de provincie overgegaan tot onteigening met volledige schadeloosstelling. Het realiseren van natuur in samenhang en samen-spel met andere gebiedsdoelen en gebiedspartijen is hierdoor in de verdrukking gekomen, omdat zelfrealisatie na dit besluit voor grondeigenaren minder aantrekkelijk is geworden. De sectorale natuuropgave is prominent in beeld, omdat internationale verplichtingen een grote rol spelen. De provincie is zoekende naar enerzijds het garanderen van het tijdig behalen van de natuurdoelen en anderzijds tijd en ruimte bieden aan de inbreng van lokale partijen en initiatieven om draagvlak en eigenaarschap te waarborgen. Het sectorale karakter van de internationale verplichtingen belemmert het leren over samenwerken met

gebiedspartijen.

Het leren en uitwisseling van ervaringen vindt hoofdzakelijk op informele en individuele wijze plaats tussen de gebiedsregisseurs en met de gebiedspartijen. De provinciale medewerkers die met gebieden bezig zijn, vinden dat ze te weinig tijd hebben om de ontwikkelingen in andere gebieden te volgen, waardoor uitwisseling over lessen en inzichten er vaak bij inschiet. Kennisuitwisseling hangt dan ook erg op personen. Een meer formeel en gezamenlijk leerproces is in Zuid-Holland ingezet met een training voor gebiedsregisseurs gericht op het voeren van keukentafelgesprekken en bedoeld om betere aansluiting te vinden bij behoeften en intrinsieke motivaties van agrariërs en andere grondeigenaren. Bij de provincie lijken vooralsnog twee werelden naast elkaar te bestaan: naar buiten toe probeert de provincie integraal en gebiedsgericht te werken, terwijl de interne organisatie sectoraal ingestoken blijft. De provincie Zuid-Holland benadrukt daarom het belang van een andere werkwijze en organisatiestructuur. Door de afdelingen meer op-gavengericht te organiseren, zou leren en samenwerken tussen sectoren op gebiedsniveau meer vanzelfsprekend kunnen worden gerealiseerd.

#### Gebiedsprocessen De Zumpe & Aaltense Goor

De provincie Gelderland heeft externe partijen

Figuur 1: Overzicht van 8 vernieuwende programma's en projecten op inhoud, mate van flexibiliteit als gevolg van natuuropgave en leerervaring.

Vernieuwende pilot, gebiedsproces of programma voor natuur		Mate van flexibiliteit als gevolg van natuuropgave	Leerervaring
1. Samen werkt beter – Overijssel	Platform waarin landbouw- en natuurpartijen, waterschappen en gemeenten in gebiedsprocessen natuurdoelen helpen vormgeven	<ul style="list-style-type: none"> <li>Binnen natuurnetwerk: Natura 2000</li> <li>Vaste natuurdoelen en kaders bieden weinig flexibiliteit</li> </ul>	Betrokkenheid van externe partijen behouden bij een dwingende aanpak om Europese biodiversiteitsdoelen tijdig te realiseren
2. Zelfrealisatie in de Krimpenerwaard - Zuid-Holland	Grondeigenaren realiseren zelf natuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Binnen natuurnetwerk: KRW-gebied</li> <li>Vaste natuurdoelen en kaders bieden weinig flexibiliteit</li> </ul>	
3. De Zumpe en Aaltense Goor - Gelderland	In twee gebiedsprocessen met externe trekkers wordt gezamenlijk natuur gerealiseerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>Binnen natuurnetwerk: overige gebieden</li> <li>Redelijk vaste natuurdoelen en kaders bieden enige flexibiliteit</li> </ul>	Natuurontwikkeling met gebiedspartijen realiseren door grip houden op natuuropgaves én ruimte geven aan lokaal maatwerk
4. Ondernemend Natuurnetwerk - Noord-Brabant	Ondernemers ontwikkelen natuur. Het Groen Ontwikkefonds is als intermediaire organisatie ingesteld om initiatieven te begeleiden		
5. Netwerk Zorg en Groen – Overijssel	In een netwerk wisselen zorginstellingen kennis uit over het realiseren van natuurbelevingsprojecten voor cliënten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Buiten natuurnetwerk</li> <li>Vrij open natuurdoelen en kaders bieden vrij veel flexibiliteit</li> </ul>	Maatschappelijke initiatieven voor natuur actief faciliteren met subsidies, coördinatie en kennis(deling)
6. Projectbureau Grenspark MSN – Limburg	Projectbureau ontwikkelt samen met natuurorganisaties, gemeenten en recreatiesector projecten voor natuurontwikkeling en beleving		
7. Programma Leren door Doen - Zuid-Holland	In pilots worden groene verdienmodellen met burgerinitiatieven en andere maatschappelijke initiatieven uitgetoet		
8. Programma Natuur en Samenleving - Noord-Brabant	Subsidieregeling stimuleert gemeenten die groene burgerinitiatieven ondersteunen		



uitgenodigd om diverse gebiedsprocessen te trekken en zo gebruik te kunnen maken van lokale kennis en capaciteit. De provincie is opdrachtgever en stelt de kaders. De provincie laat daarmee ook de controle meer los en zoekt uit hoe ze toch voldoende grip kan houden op de natuurdoelen. Door praktijkervaringen wordt de provincie steeds vaardiger in deze rol. Zo is er geleerd hoe ze randvoorwaarden moet scheppen voor een goed proces – zoals het wegwerken van bestuurlijke onduidelijkheden en het verschaffen van scherpe kaders – een geschikte trekker kan selecteren. En ook hoe de provincie kan zorgen voor duidelijke rol-afspraken met de gebiedspartijen. Gaandeweg is de fasering van de processen geformaliseerd in de aanpak: de provincie heeft geleerd dat ze grip op het proces kan houden als er duidelijke fases worden onderscheiden. Tijdens de uitvoering vindt reflectie plaats op hoe de realisatie van de natuurdoeltypen voor een gebied zich verhoudt tot het belang van het voltooiën van het gebiedsproces. Het Waterschap Rijn & IJssel heeft bijvoorbeeld in de Aaltense Goor de natuuropgave gekoppeld aan landbouw-structuurverbetering en recreatie. Hierdoor zijn in het plan de natuurdoelen naar beneden bijgesteld, maar is er wel draagvlak voor het proces ontstaan omdat meerdere belangen in het gebied werden gehonoreerd. Door afwezigheid van een internationale natuuropgave kan de provincie niet terugvallen op bestuurlijk mandaat, en moet daarom creatief zijn om gebiedsprocessen te voltooiën. En ook doordat de natuurdoelen meer flexibel van aard zijn en er ruimte is voor afwegingen, zien we meer mogelijkheden voor een experimenterende en lerende houding bij de provincie. Maar ook hier vindt het leren vooral op indi-

vidueel- en groepsniveau plaats. Individueel leren heeft een sterk informeel leren-door-doen karakter, gevoed door meer formele structuren op groepsniveau zoals intervisie-achtige bijeenkomsten. Maandelijks komen alle provinciale contactpersonen samen om de voortgang en uitdagingen in de gebiedsprocessen te bespreken. Daarnaast komen de externe trekkers regelmatig samen met provinciale contactpersonen. Er is dan aandacht voor vragen als: wat werkt en wat niet? Wat kan de provincie doen om de processen te faciliteren? Organisatieleren wordt op strategisch niveau aangemoedigd. In het College en met de partners is bij aanvang besproken dat er voor deze nieuwe aanpak ruimte is om te experimenteren en te leren van 'mislukkingen'. Deze leercultuur ervaren betrokkenen als stimulerend.

### Netwerk Zorg en Groen

In het project Zorg en Groen heeft de provincie Overijssel geëxperimenteerd met het ondersteunen van een netwerk van zorginstellingen dat wil bijdragen aan de beleving van groen bij cliënten. De provincie ondersteunt projecten van dit netwerk financieel en staat de medewerkers van de zorginstellingen 'met raad en daad bij'. Dat doet de provincie onder andere door het organiseren van bijeenkomsten voor koplopers in de groene zorg waarin ervaringen met elkaar worden uitgewisseld. Doordat de natuurdoelen hier flexibeler van aard zijn, hebben provincieambtenaren de ruimte om te leren hoe ze het best kunnen aansluiten bij de behoefte van de zorginstellingen. De provincie heeft ervaren dat haar meerwaarde vooral zit in het inbrengen van kennis, ervaring en netwerk en het meedenken als partner binnen de randvoorwaarden die de provincie stelt. Door

de persoonlijke aanpak van de betrokken provincie-medewerker en door met iedere subsidie-aanvrager in gesprek te gaan, heeft de provincie een beter beeld gekregen van de ambities en aanpak van de voorgestelde projecten. Ook is er extra kwaliteit en verbinding met andere beleidsdoelen gerealiseerd zoals klimaatadaptatie, biodiversiteit en sociale kwaliteit.

De individuele provincie-medewerker speelt dus een belangrijke rol in het leren. Deze is bewust bezig met leren over de veranderende rol van de provincie. De medewerker luistert goed naar de behoefte van zorginstellingen en probeert daarop in te spelen. Zij leert en past zaken met name op basis van ervaring aan. Zij deelt haar ervaringen met een aantal collega's binnen het programma Natuur en Samenleving die met soortgelijke activiteiten bezig zijn waardoor de provincie ook in een andere lijn binnen het programma Natuur en Samenleving op soortgelijke wijze is gaan werken. De uitwisseling van ervaringen binnen het programma en in een paar andere settings is informeel en op initiatief van de individuele medewerkers. De programmaleider probeert dit wel in toenemende mate te faciliteren en heeft ook aandacht voor de competenties en talenten van de verschillende medewerkers. Op organisatieniveau is er ook bewustzijn van de veranderende rol van de provincie en zijn er vele mogelijkheden om te leren, maar deze staan relatief los van de projecten die hier in de praktijk al ervaring mee op doen.

### Leren versterken

We zien in de acht projecten dat provincies veel leren, en dan vooral over de nieuwe aanpak binnen het project zelf. Ze leren grotendeels informeel en grotendeels individueel. Remmend op het ontwikkelen van lerend vermogen in de provinciale organisatie zijn de sectorale kaders en werkwijzen die domineren in natuurontwikkeling. Om de opgedane lessen in de gebieden en projecten breder te verspreiden in de organisatie en om de provinciale organisatie beter te laten aansluiten op de nieuwe netwerkende, gebiedsgerichte en integrale manieren van samenwerken met maatschappelijke partijen, zouden provincies het leren hierover een meer prominente en structurele plek moeten geven. Dat zou kunnen door in werkprocessen het leren een vanzelfsprekender onderdeel te laten zijn. Bijvoorbeeld door tussenevaluaties, groepsintervisie, kenniscoördinatoren en het versterken van vaardigheden van medewerkers, zoals feedback geven en ontvangen. Het creëren van een cultuur van openheid, vertrouwen en 'fouten mogen maken' is hierbij van groot belang. Alleen dan lukt het om als provincie te leren over haar nieuwe rol en om een goede samenwerkingspartner te zijn voor maatschappelijke partijen die willen bijdragen aan het realiseren van natuuropgaven.<

*irini.salverda@wur.nl*

Voor meer informatie over het onderzoek:  
<https://www.pbl.nl/publicaties/lerend-vermogen-van-provincies-voor-natuurbeleid-in-transitie>

