



Planbureau voor de Leefomgeving

LEREND VERMOGEN VAN PROVINCIES VOOR NATUURBELEID IN TRANSITIE

Achtergrondstudie bij de Lerende evaluatie van het
Natuurpact 2020

Achtergrondstudie

**Eva Kunseler, Lisa Verwoerd, Rosalie van Dam, Pim Klaassen
en Irini Salverda**

24 juni 2020

PBL

Colofon

Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2020
PBL-publicatienummer: 3853

Contact

Eva Kunseler [eva.kunseler@pbl.nl]

Auteurs

Eva Kunseler (PBL), Lisa Verwoerd (PBL/VU), Rosalie van Dam (WUR), Pim Klaassen (VU) en Iriñi Salverda (WUR)

Met medewerking van

Barbara Regeer (VU) en Irene Bouwma (WUR)

Met dank aan

Alle respondenten voor medewerking aan de interviews en review van de casusanalyses. David de Witte (WUR) voor een onderzoeksbijdrage en Martin Schulz (NSOB) voor externe review.

Redactie figuren

Filip de Blois

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Kunseler, E., Verwoerd, L., van Dam, R.I., Klaassen, P. & Salverda, I.S. (2020), *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie. Achtergrondstudie bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020*. Den Haag: PBL, in samenwerking met WUR en VU.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

BEVINDINGEN

1	Aanleiding, doel en aanpak studie	6
2	Wat is lerend vermogen?	7
3	Resultaten	8
3.1	Nadruk op 1e orde leren voor realiseren ontwikkelopgaves in NNN	8
3.2	Reflectie op faciliterende rol provincies uit zich in 2e orde leren	8
3.3	Leren steunt op sleutelfiguren die zich inzetten voor vernieuwing	8
4	Handelingsopties	9

VERDIEPING

1.	Inleiding	10
1.1	Waarom is lerend vermogen van provincies van belang?	10
1.2	Doel- en vraagstelling	10
1.3	Afbakening	11
1.4	Leeswijzer	11
2	Achtergrond	12
2.1	Verschuivingen in provinciaal natuurbeleid	12
2.2	Ervaren uitdagingen bij provincies	14
3	Theoretische achtergrond	16
3.1	Definities van leren en lerend vermogen	16
3.2	Operationalisering van begrippen	16
3.2.1	Waarover wordt geleerd? Eerste- en tweede-orde leerloops	16
3.2.2	Hoe wordt geleerd? Individueel, sociaal en organisatieleren	18
3.2.3	Hoe wordt geleerd? Het karakter van leren	18
3.2.4	Conditie voor leren	19
3.3	Analysekader	20
4	Onderzoeksaanpak	21
4.1	Verkenning	21
4.2	Casuselectie	21
4.3	Aanpak casusonderzoek	23
4.3.1	Interviews	23
4.3.2	Synthese	23
4.4	Reviewsessies	24
4.5	Workshop handelingsperspectieven	24

5	Analyse van lerend vermogen op casusniveau	25
5.1	Gebiedsprocessen met externe trekker: Samen werkt beter (Provincie Overijssel)	25
5.1.1	Uitvoering van Samen werkt beter	25
5.1.2	Waarover wordt geleerd?	26
5.1.3	Hoe wordt geleerd?	26
5.1.4	Conditie voor leren	27
5.2	Zelfrealisatie in de Krimpenerwaard (Provincie Zuid-Holland)	27
5.2.1	Uitvoering van de strategie van zelfrealisatie in periode 2016-2019	27
5.2.2	Waarover wordt geleerd?	28
5.2.3	Hoe wordt er geleerd?	28
5.2.4	Conditie voor leren	29
5.3	Gebiedsprocessen met externe trekker – De Zumppe en Aaltense Goor (Provincie Gelderland)	29
5.3.1	Uitvoering van de strategie gebiedsprocessen met externe trekker	29
5.3.2	Waarover wordt geleerd?	30
5.3.3	Hoe wordt geleerd?	30
5.3.4	Conditie voor leren	30
5.4	Ondernemend Natuurnetwerk - ONNB (Provincie Noord-Brabant)	31
5.4.1	Inleiding	31
5.4.2	Waarover wordt geleerd?	32
5.4.3	Hoe wordt geleerd?	33
5.4.4	Conditie voor leren	33
5.5	Netwerk Zorg en Groen van programma Natuur en Samenleving (Provincie Overijssel)	34
5.5.1	Introductie Zorg en Groen	34
5.5.2	Waarover wordt geleerd?	34
5.5.3	Hoe wordt geleerd?	35
5.5.4	Conditie voor leren	36
5.6	Grenspark Maas-Swalm-Nette (Provincie Limburg)	36
5.6.1	Provinciale rol bij Grenspark Maas-Swalm-Nette	36
5.6.2	Waarover wordt geleerd?	37
5.6.3	Hoe wordt geleerd?	37
5.6.4	Conditie voor leren	38
5.7	Programma Natuur en Samenleving en de Gemeente-impuls groen burgerinitiatief (Provincie Noord-Brabant)	38
5.7.1	Introductie Programma Natuur en Samenleving en de Gemeente-impuls Groen Burgerinitiatief	38
5.7.2	Waarover wordt geleerd?	39
5.7.3	Hoe wordt geleerd?	39
5.7.4	Conditie voor leren	40
5.8	Programma Leren door Doen en spin-off groene burgerinitiatieven (Provincie Zuid-Holland)	41
5.8.1	Introductie programma Leren door Doen	41
5.8.2	Waarover wordt geleerd?	41
5.8.3	Hoe wordt geleerd?	42
5.8.4	Conditie voor leren	43
6	Resultaten	44
6.1	Waarover provincies leren? Drie leerervaringen	44
6.1.1	Leerervaring 1: Provincies leren om betrokkenheid te behouden bij een dwingende aanpak om Europese biodiversiteitsdoelen tijdig te realiseren	45

6.1.2	Leerervaring 2: Provincies leren om natuurontwikkeling met gebiedspartijen te realiseren door grip te houden op natuuropgaves en ruimte te geven aan maatwerk	46
6.1.3	Leerervaring 3: Provincies leren actief faciliteren met subsidies, coördinatie en kennis(deling)	49
6.2	Hoe provincies leren?	50
6.2.1	Individueen organiseren leerprocessen op project- en gebiedsniveau	50
6.2.2	Uitdaging om ervaringen door te laten werken in organisatie	51
6.2.3	'Leren door doen': informeel leren	51
6.3	Welke condities leerprocessen versterken?	52
6.3.1	Persoonsgebonden factoren: belang van reflectieve individuen	52
6.3.2	Interactie-gebonden factoren: samen leren centraal	53
6.3.3	Institutie-gebonden factoren: stimulans en mandaat voor vernieuwing	53
6.3.4	Context-gebonden factoren: tijdsgesest biedt mogelijkheden	54
7	Conclusies	55
7.1	Natuurdoelen beperken leren over natuur in samenhang met andere opgaven	55
7.2	Leren vooral in gebieden en programma's en afhankelijk van sleutelfiguren	55
8	Handelingsopties	57
8.1	Organisatie van leerprocessen versterken	57
8.2	Tweede orde leren via integrale gebiedsprocessen	58
9	Slotreflectie	59
10	Bronnen	60

BEVINDINGEN

1 Aanleiding, doel en aanpak studie

Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027. Ze zijn daarbij overeengekomen nieuwe natuur te ontwikkelen voor een robuust Natuurnetwerk, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het verstevigen van de relatie tussen natuur en economie. Het voorliggende rapport is opgesteld in het kader van de Lerende Evaluatie van het Natuurpact 2020.

Uit de vorige lerende evaluatie van het Natuurpact (PBL&WUR, 2017) bleek dat het lerend vermogen binnen provincies en netwerk versterking behoeft, omdat het leren van vernieuwingen vaak geïsoleerd en ad-hoc plaatsvindt in de netwerken rond concrete projecten, wat succesvolle opschaling van experimenten in de weg staat. Lerend vermogen helpt provincies om zelf de vinger aan de pols houden, elkaar scherp te houden en de ervaringen met de experimenten goed te oogsten en benutten voor strategische afwegingen en bijsturing van beleid. In dit achtergrondrapport beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ontwikkelen provincies lerend vermogen wanneer zij vernieuwende beleidsstrategieën toepassen in projecten en gebieden om het Natuurpact te realiseren?
 - a) Waarover leren provincies in projecten en gebieden?
 - b) Hoe leren provincies in projecten en gebieden?
 - c) Welke condities maken leren mogelijk?
2. Welke handelingsopties zijn er voor provincies om lerend vermogen te versterken?

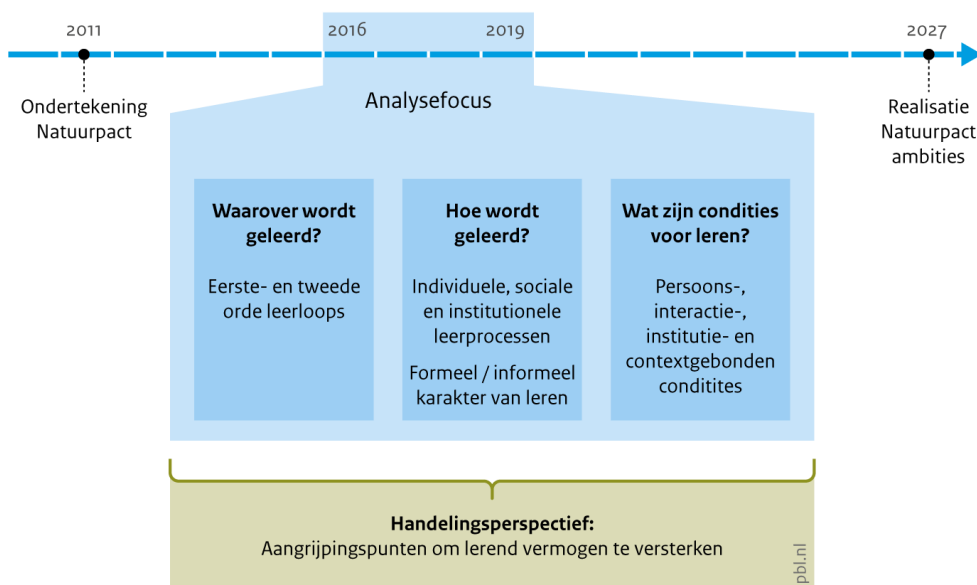
Om deze vragen te beantwoorden verkennen we hoe provincies leren en lerend vermogen ontwikkelen rondom een aantal concrete projecten en gebieden. Dit doen we middels casusonderzoek (interviews en documentanalyse) en werksessies met provincies en andere betrokkenen bij het natuurbeleid. We hebben acht casussen gekozen in overleg met provincies en hun partners, om te illustreren hoe leren over de toepassing van actuele provinciale beleidsvernieuwingen plaatsvindt. Vier cases gaan over beleidsstrategieën voor natuurontwikkeling binnen Natura 2000-gebieden en in het provinciale Natuurnetwerk: zelfrealisatie in Krimpenerwaard, gebiedsprocessen met externe trekkers in Overijssel en Gelderland en schilbeleid in Noord-Brabant. De andere vier cases gaan over actieve betrokkenheid bij natuurontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur buiten het Natuurnetwerk, op het gebied van zorg in Overijssel, recreatie in Limburg en beleidsprogramma's rondom groene burgerinitiatieven bij provincie Noord-Brabant en provincie Zuid-Holland.

Het onderzoek is uitgevoerd voor de coronacrisis. Omdat we in dit onderzoek kijken naar de resultaten en ervaringen van de afgelopen jaren (tot 2019) heeft de coronacrisis daar geen effect op. Dit ligt anders voor de handelingsopties die voortborduren op deze uitkomsten. Zie voor meer informatie hierover de paragraaf die we in het hoofdrapport van de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020 hebben opgenomen (PBL 2020).

2 Wat is lerend vermogen?

Lerend vermogen is het vermogen van individuen en organisaties om te reflecteren op acties en handelingen en deze reflecties effectief om te zetten naar wijzingen in aanpak en strategie. Organisaties ontwikkelen een aanpak of strategie (zogenaamde handelingstheorieën) om een bepaald doel te realiseren. Ze doen dit op basis van hun ambities, doelen en veronderstellingen over hoe ze problemen het beste kunnen aanpakken. Ervaringen bij het toepassen van de aanpak in de praktijk zoals bijvoorbeeld uitdagingen met de implementatie of (on)gewenste effecten, kunnen leiden tot aanpassing van de strategie en aanpak. Er is sprake van leren als zulke ervaringen leiden tot reflectie op de aanpak en dit leidt tot aanpassingen in het handelen. Als organisaties leren hoe ze hun aanpak kunnen optimaliseren om tot betere resultaten te komen noemen we dat eerste orde leren ('doen we de dingen goed'). Als ze in het licht van hun beoogde ambities ook reflecteren op hun doelen en achterliggende veronderstellingen noemen we dat tweede orde leren ('doen we de goede dingen'). De periode waarop deze studie zijn betrekking heeft betreft 2016 tot 2019. We hebben hierbij gekeken naar drie aspecten van leren: *waarover leren* provincies (eerste of tweede orde leren), *hoe* ze leren (individueel, groeps- en organisatieleren en formeel/informeel) en welke *condities* hierbij van belang zijn. Deze onderdelen en de relaties hiertussen geven indicaties voor het lerend vermogen. Aan de hand van de uitkomsten uit onze analyse geven wij we handelingsopties om het lerend vermogen bij provincies te versterken.

Analysekader



Bron: PBL

3 Resultaten

3.1 Nadruk op 1e orde leren voor realiseren ontwikkelopgaves in NNN

Provincies leren bij het realiseren van ontwikkelopgaves in het Natuurnetwerk vooral hoe ze hun beleidsstrategieën goed kunnen uitvoeren en hoe het beter zou kunnen (eerste orde leren – ‘doen we de dingen goed’). Ze leren hoe zij een natuuropgave (sectorale opgave), in aantal gevallen met onteigening als stok achter de deur, kunnen combineren met het betrekken van maatschappelijke partijen als partners of trekkers in een gebiedsproces. Dit zien we terug in alle vier casussen in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland.

Een reflectie op de beoogde ambities, doelen en onderliggende veronderstellingen (tweede orde leren – ‘doen we de goede dingen’) vindt nauwelijks plaats. Door de beperkte afwegingsruimte die de Europese doelen (VHR) bieden, de focus op eigen natuurdoelen in het Natuurnetwerk en de beperkte tijd vanwege deadlines is hier nauwelijks ruimte voor. Wel zijn er voorbeelden van nieuwe strategieën op gebiedsniveau of in specifieke pilots (zoals het combineren van nieuwe natuur met tijdelijke zonneweides in Noord-Brabant), meestal buiten de Natura 2000 gebieden. Deze ervaringen kunnen op termijn leiden tot verbreding van provinciaal natuurbeleid, zodat het gangbaarder wordt om natuur en andere opgaves integraal op te pakken (en er dus tweede-orde leren plaatsvindt).

3.2 Reflectie op faciliterende rol provincies uit zich in 2e orde leren

Bij het inzetten van een faciliterende rol sluiten provincies aan bij de maatschappelijke energie, de doelen van anderen staan voorop en het initiatief ligt in de maatschappij. Zo ondersteunen provincies burgers en zorginstellingen die zich inzetten voor natuurontwikkeling en duurzaam gebruik. Het verbeteren van werkwijzen die aansluiten bij de faciliterende rol krijgt gestalte via eerste-orde leren, waarbij provincies inzetten op het verbeteren van subsidieregelingen en het organiseren van ondersteunende netwerken voor kennisuitwisseling tussen initiatiefnemers. In de twee casussen over maatschappelijke betrokkenheid vindt eveneens reflectie plaats op de uitgangspunten van programma’s over natuur en samenleving (Noord-Brabant en Overijssel) en is sprake van tweede-orde-lernen, waarbij maatschappelijke betrokkenheid bij natuur verder gaat dan draagvlak en aanzet geeft tot een integrale aanpak voor welzijn, gezondheid en beleving van natuur.

3.3 Leren steunt op sleutelfiguren die zich inzetten voor vernieuwing

Het leren in de provinciale organisatie vindt voornamelijk plaats op informele basis en is veelal afhankelijk van sleutelfiguren die zich inzetten om lessen te delen met collega’s binnen hetzelfde programma of gebiedsproces, zo blijkt uit de twee onderzochte beleidsprogramma’s in Zuid-Holland en Noord-Brabant. In Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland zien we ook terug dat provinciale gebiedsregisseurs en project- of programmaleiders al werkende weg leren over wat werkt wanneer en waar om de natuuropgave in het Natuurnetwerk

(tijdig) te realiseren. Uit casussen over maatschappelijke betrokkenheid in Overijssel, Limburg en Noord-Brabant blijkt het persoonlijke reflectieve karakter van deze medewerkers daarbij een belangrijke rol te spelen, omdat zij zich afvragen hoe de provincie het best van betekenis kan zijn in een bepaald traject of proces en hoe zij daar als individuen vorm aan kunnen geven. Wanneer zij slagen individuele lessen te delen met collega's binnen hetzelfde programma of gebied blijkt dit te resulteren in meer structurele veranderingen in de aanpak en procedures. Een aandachtspunt is dat deze interacties in het geding neigen te komen wanneer de werkdruk binnen een project of programma hoog is. Men is dan geneigd zich meer terug te trekken en te concentreren op eigen taken – leren wordt meer reactief in plaats van het zoeken naar interactie om meer doelbewust te leren.

4 Handelingsopties

Waar we in 2017 constateerden dat leren veelal geïsoleerd en ad-hoc in projecten plaatsvindt (PBL & WUR, 2017), kunnen we op basis van dit onderzoek beter duiden waarover provincies leren en hoe zij lerend vermogen ontwikkelen. We constateren dat leren bij provincies in integrale en gebiedsgerichte projecten plaatsvindt, maar dat lessen vanwege de sectorale kaders en werkwijzen in de provinciale organisaties nog op project- en gebiedsniveau blijven hangen. Om vernieuwing in het natuurbeleid te realiseren kunnen leerprocessen bewuster en beter worden georganiseerd, zodat lessen uit gebiedsgerichte en integrale manieren van werken in de organisatie gaan circuleren en worden opgepikt en strategische besluitvorming voeden. Uit dit onderzoek en de uitwisseling met betrokkenen bij het provinciale natuurbeleid volgen een tweetal aangrijpingspunten om lerend vermogen verder te ontwikkelen. De eerste optie zet in op *het beter organiseren van leerprocessen* en de tweede optie richt zich op *het versterken van tweede orde leren*.

1. Door gelegenheid voor leren en reflectie structureler in te bouwen in gebiedsprocessen en in de provinciale organisatie kan het vermogen om te leren worden vergroot. Feedback uit acties en handelen kan bewuster worden opgehaald én verwerkt. Dit kan door het versterken van vaardigheden van medewerkers zoals leren feedback geven en ontvangen, in groepen feedback te organiseren via intervisie of inzet van kenniscoördinatoren. Om leerprocessen beter te organiseren is het cruciaal dat leren de norm wordt in werkprocessen. Dit kan vormkrijgen via tussenevaluaties en meer samenwerking tussen afdelingen, maar vergt ook een cultuur van openheid, vertrouwen en 'fouten mogen maken'.
2. Op gebieds- en pilotniveau zijn ondanks de vaak sectorale focus op natuurdoelen wel voorbeelden van koppeling van natuurdoelen aan andere doelen zoals landbouw, recreatie, energie en zorg. Tweede-orde leren krijgt gestalte via gebiedsgerichte en integrale manieren van werken waar diverse doelen en gebiedsopgaven met elkaar in verband worden gebracht. Het dwingende karakter van de internationale verplichtingen beperken deze tweede-orde leerloops. Om tweede-orde leren aan te moedigen is ruimte nodig bij provincies en Rijk om op basis van ervaringen in gebieden te reflecteren op de kaders en uitgangspunten van het nationale en Europese natuurbeleid.

VERDIEPING

1. Inleiding

Het Rijk en de provincies hebben in het Natuurpact afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid tot 2027 (LNV&IPO 2011). Ze zijn daarbij overeengekomen nieuwe natuur te ontwikkelen voor een robuust Natuurnetwerk, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het verstevigen van de relatie tussen natuur en economie. Deze achtergrondstudie is opgesteld bij de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020.

Provincies zetten in op het realiseren van Natuurpact ambities in samenspel met maatschappelijke partijen. Dit heeft geleid tot tal van verhalen en ervaringen waar deze nieuwe aanpakken vruchtbaar bleken voor effectieve samenwerkingen met onder andere burgerinitiatieven, terreinbeheerders en de agrarische sector. Ook zijn er verhalen waaruit naar voren komt dat het samenspel soms minder teweeg heeft gebracht dan men verwachtte of hoopte. Ondanks de rijkheid aan ervaringen blijkt dat het inbedden van lessen uit deze experimenten in het provinciaal natuurbeleid nog beter kan (PBL & WUR 2017). Uit de vorige evaluatie bleek dat het lerend vermogen in provincie en het netwerk versterking behoeft, omdat het leren van vernieuwingen vaak geïsoleerd en ad-hoc plaatsvindt in de netwerken rond concrete projecten, wat succesvolle opschaling van experimenten in de weg staat. Zodoende blijft de uitdaging om op basis van lessen van vernieuwende strategieën de ambities uit het Natuurpact dichterbij te brengen. In deze tweede evaluatie onderzoeken we het 'lerend vermogen' in het beleidsnetwerk en in de provinciale organisatie, zodat zij met elkaar bij kunnen dragen aan het beter halen van de natuurbeleidsopgaven.

1.1 Waarom is lerend vermogen van provincies van belang?

Om de ambities van het Natuurpact te kunnen realiseren, hebben provincies sinds 2011 nieuwe strategieën ontwikkeld en zijn zij volop bezig met de uitwerking en uitvoering daarvan. Zij leren over manieren waarop zij natuuropgaves met andere partijen kunnen realiseren. Lerend vermogen is het vermogen in een organisatie om te reflecteren op de ervaringen met hun acties en dit effectief om te zetten naar wijzingen in hun aanpak. Wanneer zij lerend vermogen ontwikkelen kunnen zij leren van ervaringen in de praktijk en lessen ophalen over de (uit)werking van deze strategieën, die met elkaar te delen en zo vaardig inspelen op de omstandigheden die zich voordoen. Lerend vermogen helpt provincies om zelf de vinger aan de pols houden, elkaar scherp te houden en de ervaringen met de nieuwe strategieën goed te oogsten en benutten voor strategische afwegingen en bijsturing van beleid. Leren en lerend vermogen maken dat een provinciale organisatie bewegelijk blijft en effectief en adaptief kan blijven handelen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek naar lerend vermogen is om inzicht te krijgen in waarover en hoe provincies leren om via inzet op vernieuwende strategieën de ambities van het Natuurpact – in samenhang - dichterbij te brengen. De provincies, IPO en LNV hebben met het onderschrijven van het Natuurpact verder invulling gegeven aan de decentralisering en vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Waar we in 2017 constateerden dat leren veelal

geïsoleerd en ad-hoc in projecten plaatsvindt (PBL & WUR, 2017), willen we op basis van dit onderzoek beter duiden waarover provincies leren en hoe zij lerend vermogen ontwikkelen. We veronderstellen dat leren in belangrijke mate plaatsvindt waar vernieuwende beleidsstrategieën worden geïmplementeerd: in de uitvoeringspraktijken van specifieke gebieden of projecten. Deze studie richt zich daartoe op beantwoording van de volgende vragen:

1. Hoe ontwikkelen provincies lerend vermogen wanneer zij vernieuwende beleidsstrategieën toepassen in projecten en gebieden om het Natuurpact te realiseren?
 - a. Waarover leren provincies in projecten en gebieden?
 - b. Hoe leren provincies in projecten en gebieden?
 - c. Welke condities maken leren mogelijk?
2. Welke handelingsopties zijn er voor provincies om lerend vermogen te versterken?

1.3 Afbakening

In afstemming met de IPO werkgroep Natuurbeleid en het projectteam hebben we een achttal casussen geselecteerd om inzicht te krijgen in leerpraktijken op project/gebiedsniveau bij een aantal provincies. Vier cases gaan over vernieuwing in bestaande beleidsstrategieën voor natuurontwikkeling binnen Natura 2000-gebieden en in het provinciale Natuurnetwerk, via zelfrealisatie, gebiedsprocessen met externe trekkers en schilbeleid. Twee cases gaan over actieve betrokkenheid bij natuur en duurzaam gebruik van natuur op het gebied van zorg en recreatie. De overige twee cases betreffen afgeronde leerprogramma's bij provincies. Met deze studie brengen we in kaart hoe provincies leren en lerend vermogen ontwikkelen rondom een aantal concrete projecten en gebieden. Op basis van inzicht in deze leerpraktijken, verkennen we waarover provincies in netwerken en gebiedsprocessen leren en hoe zij lerend vermogen ontwikkelen.

Sinds de vorige evaluatie hebben provincies in samenwerking met RVO en WUR het Leernetwerk Vernieuwing Natuurbeleid opgezet (IPO werkgroep Natuurbeleid, 2020). In dit Leernetwerk worden op diverse onderwerpen bijeenkomsten georganiseerd waarbij provincies ervaringen delen op thema's als: klimaatinclusief natuurbeleid, voedselbossen, natuurinclusief bouwen, verhoging VHR-doelbereik, en bescherming van het NNN met de Omgevingswet. Daarnaast vindt er ook in IPO verband uitwisseling plaats tussen provincies en werken verschillende provincies aan intervisie of vormen ze met externe organisaties netwerken rondom bepaalde thema's. Provincies hebben ook incidenteel bilaterale contacten met elkaar over bepaalde onderwerpen. Deze vormen van interprovinciale kennisuitwisseling illustreren de ambitie en behoefte bij provincies om van en met elkaar te leren. Deze activiteiten zijn echter geen onderwerp van studie, omdat we ingaan op het leren *binnen* gebieden en projecten op provincie-niveau en niet tussen provincies.

Het onderzoek is uitgevoerd voor de coronacrisis. Omdat we in dit onderzoek kijken naar de resultaten en ervaringen van de afgelopen jaren (tot 2019) heeft de coronacrisis daar geen effect op. Dit ligt anders voor de handelingsopties die voortborduren op deze uitkomsten. Zie voor meer informatie hierover de paragraaf die we in het hoofdrapport van de Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020 hebben opgenomen (PBL 2020).

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk bespreken we de achterliggende verschuivingen in het provinciale natuurbeleid van de afgelopen jaren. Tegen deze achtergrond is de vraag waarover en hoe provincies leren relevant, omdat verschuivingen uitnodigen tot reflectie en beleidsaanpassingen. In hoofdstuk 3 operationaliseren we leren en lerend vermogen en presenteren we het analysekader. Hoofdstuk 4 beschrijft de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 5 presenteren we de casusanalyses om een beeld te schetsen van de provinciale leerpraktijken die we hebben onderzocht. Hoofdstuk 6 gaat in op de resultaten van ons onderzoek. In hoofdstuk 7 trekken we conclusies en hoofdstuk 8 presenteert een tweetal handelingsperspectieven om lerend vermogen verder te ontwikkelen. We sluiten af met een slotreflectie.

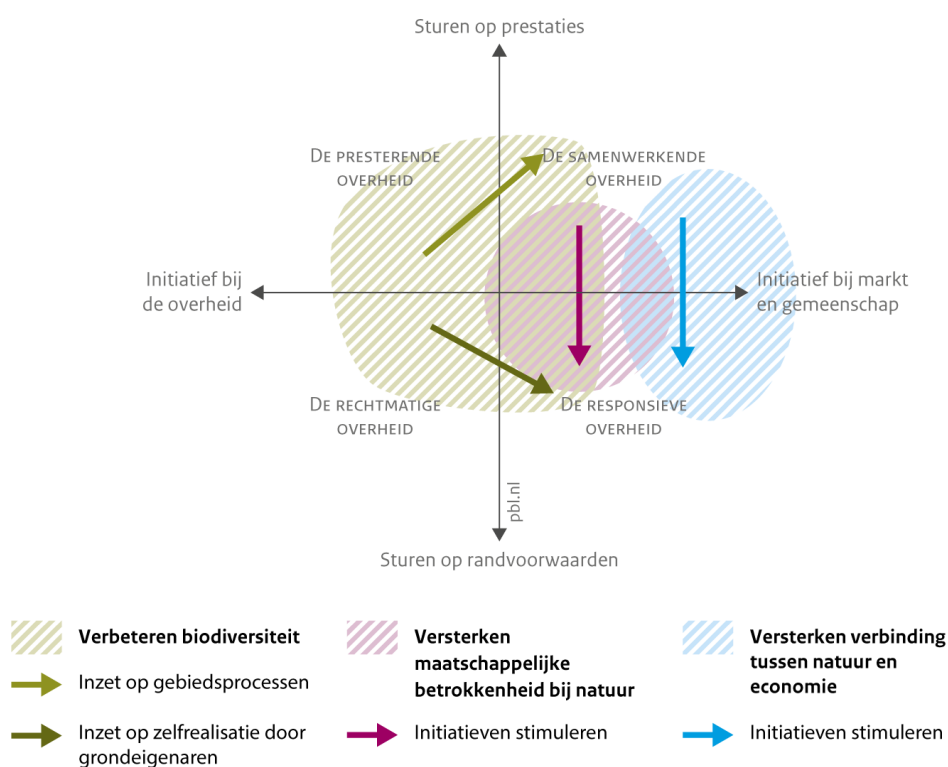
2 Achtergrond

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschuivingen in het provinciale natuurbeleid van de afgelopen jaren. Tegen deze achtergrond is dit onderzoek naar lerend vermogen ingezet. Verschuivingen in provinciale sturingsstijlen gaan onvermijdelijk gepaard met beleidsaanpassingen, omdat provincies gevolgen en effecten ondervinden van hun beleid en daarop anticiperen. In paragraaf 2.1 lichten we deze verschuivingen toe aan de hand van vier perspectieven op de mogelijke rollen van de overheid: de rechtmatige overheid, presterende overheid, netwerkende overheid en responsieve overheid (NSOB & PBL 2014; NSOB 2015). Waar de rechtmatige overheid vooral kijkt naar legitimiteit en rechtmatigheid van het overheidshandelen legt de presterende overheid de nadruk op het halen van doelen, waarbij doelen concreet zijn ingevuld met indicatoren. Bij de netwerkende overheid staat het halen van doelen in samenwerking en onderhandeling met andere partijen centraal. Bij de presterende en netwerkende perspectieven heeft de overheid een regierol die respectievelijk meer sturend of samenwerkend wordt ingevuld. De responsieve overheid neemt een faciliterende rol en sluit aan bij de maatschappelijke energie en de doelen van anderen; het initiatief ligt in de maatschappij. In paragraaf 2.2 illustreren we een aantal uitdagingen die provincies hiervan ondervinden. Dit hoofdstuk dient als vertrekpunt voor deze studie naar het lerend vermogen bij provincies.

2.1 Verschuivingen in provinciaal natuurbeleid

In 2011 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over de ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid en in 2013 hebben zij het Natuurpact ondertekend. De drie hoofdambitieën betreffen het vergroten van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. De provincies zijn verantwoordelijk voor de beleidsinvulling en uitvoering om deze ambities dichterbij te brengen. De provincies hebben tussen 2012-2018 provinciale natuurvisies ontwikkeld om het Natuurpact te vertalen naar concrete beleidsvoornemens voor hun eigen provincie. Sinds de decentralisatie van het beleid naar de provincies is er een verscheidenheid aan provinciale beleidsstrategieën ontstaan. Deze diversiteit is enerzijds veroorzaakt door aanpassing van beleid aan de provinciale context, maar ook door de diverse inzet op de verbrede ambities 'maatschappelijke betrokkenheid' en 'natuur en economie'. Ondanks grote provinciale verschillen, zijn deels soortgelijke bewegingen, in gang gezet, zie figuren 2.1 en 2.2. In figuur 2.1 zien we dat provinciale rollen en sturingsstijlen sinds 2011 zijn opgeschoven naar een meer netwerkende en responsieve stijl. Ten behoeve van het ontwikkelen en herstellen van biodiversiteit (blauwe bol) zetten provincies in op realisatie van het Natuurnetwerk door agrarische grondeigenaren (agrarische zelfrealisatie) of laten ze externe partijen het gebiedsproces trekken (gebiedsprocessen met externe trekkers/nieuwe uitvoeringsarrangementen) – zie de blauwe pijlen. Daarnaast zien we voor de andere twee ambities (paarse en gele bollen) dat provincies meer initiatief in de samenleving willen bevorderen, door natuurontwikkeling door burgers en bedrijven te faciliteren. De provincies geven ruimte aan lokale partijen en takken aan op initiatieven voor natuurrealisatie door boeren en burgers.

Bewegingen in provinciale natuurbeleidsstrategieën, 2012 – 2016

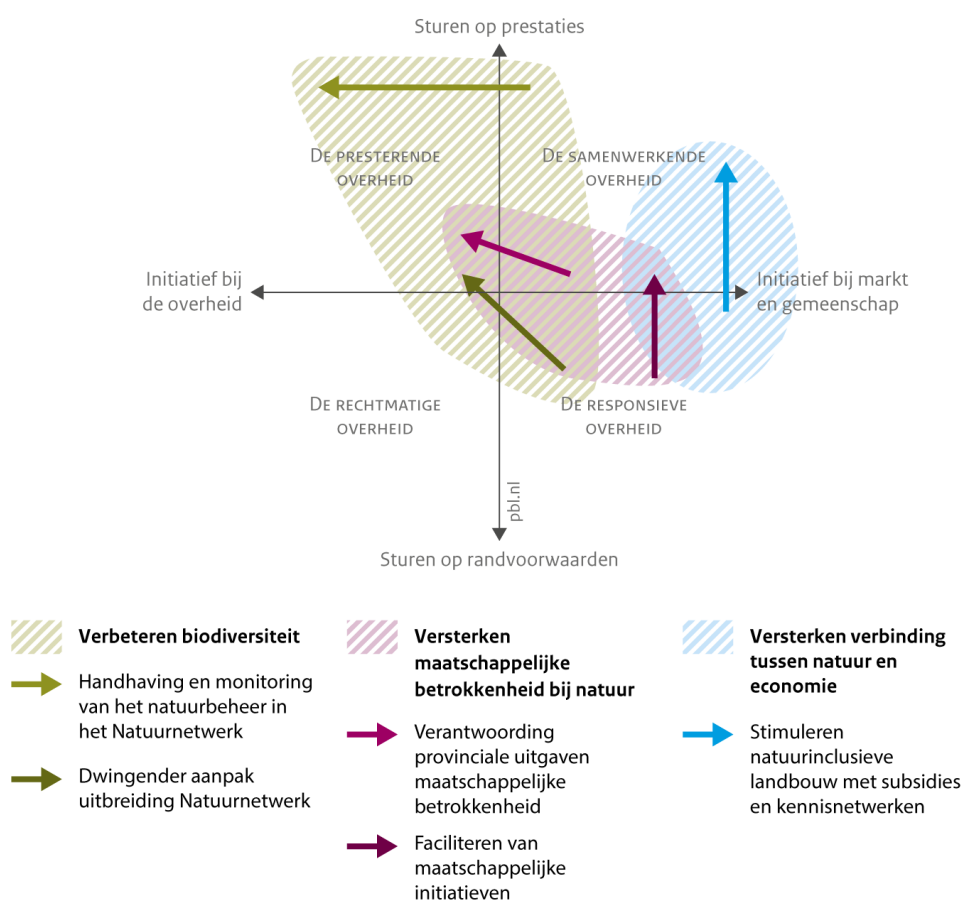


Bron: PBL/WUR

Figuur 2.1 Verschuivingen in provinciaal natuurbeleid in periode 2012-2016. De drie ambities van het Natuurpact zijn weergegeven in blauwe, paarse en gele bollen. De positionering van de bollen illustreert de sturingsaanpak in 2012. De pijlen geven aan hoe de sturingsaanpak in vier tijd is opgeschoven en welke strategieën/ partijen daarvoor zijn ingezet.

In figuur 2.2 zien we dat recentelijk (vanaf 2016) de beweging ook weer meer richting prestatiesturing wijst. Zo zetten provincies in op meer dwingend instrumenten om de grond beschikbaar te krijgen voor het Natuurnetwerk, omdat hun voorkeursstrategie, om grondeigenaren zelf natuur te laten ontwikkelen en vrijwillige grondverwerving, onvoldoende oplevert (Kuindersma et al. 2020). De strategieën gericht op het versterken van maatschappelijke betrokkenheid worden steeds volwassener en provincies willen meer garanties op het halen van beoogde resultaten, waardoor ook de behoefte opspeelt aan monitoring en verantwoording van provinciale middelen die besteed worden aan subsidieregelingen e.d. (Bouwma et al. 2020). Daarnaast zijn provincies maatschappelijke initiatieven en grondeigenaren actiever gaan ondersteunen met middelen, capaciteit (zoals externe trekkers), het bij elkaar brengen van partijen en kennis en vaardigheden (Kuindersma et al. 2020; Bouwma et al. 2020).

Bewegingen in provinciale natuurbeleidsstrategieën, 2016 – 2020



Bron: PBL/WUR

Figuur 2.2 Verschuivingen in provinciaal natuurbeleid in periode na 2016. De drie ambities van het Natuurpact zijn weergegeven in blauwe, paarse en gele bollen. De positionering van de bollen illustreert de sturingsaanpak in 2016. De pijlen geven aan dat sinds 2016 diverse strategieën zijn ingezet om meer sturing te geven op (gezamenlijke) doelen.

2.2 Ervaren uitdagingen bij provincies

De opgave voor het Natuurnetwerk is groot en de provincies zijn verantwoordelijk voor realisatie ervan. Het provinciaal natuurbeleid kenmerkt zich door een meervoudig sturingsmodel (NSOB, 2017). De overheidsrol van provincies is divers: soms dichterbij en méér sturend, soms met meer afstand, ruimte latend, en minder zelf aan zet (NSOB en PBL, 2014; Salverda, Pleijte en Van Dam, 2014). Naast het beschermen van biodiversiteit is de opgave om maatschappelijke betrokkenheid en natuur-economie verbindingen te versterken. De leervragen die provincies opwierpen tijdens de eerste evaluatieronde in 2014-2017 lieten zien dat zij het uitdagend vinden om te gaan met de toebedeling van verantwoordelijkheden die gepaard gaan met de decentralisatie en vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Waar provincies voor 2011 verantwoordelijk waren voor het implementeren en uitvoeren van beleid, functioneren de provincies nu als aansturende en coördinerende overheidspartij. Ze zijn aan zet om met maatschappelijke partners het natuurbeleid in hun provincies te ontwikkelen. Tegelijkertijd zijn ze wettelijk verplicht om de voortgang in de realisatie van het Natuurnetwerk te rapporteren. Hoe zij deze faciliterende rol kunnen rijmen met hun regierol is een zoektocht waar provincies moeite mee hebben. Wat meespeelt is dat (het rapporteren over) Europese normen voor biodiversiteit (VHR-richtlijn) als statisch en weinig flexibel ervaren

worden. Provincies vinden het lastig om biodiversiteitsdoelen te rijmen met de twee andere Natuurpact ambities die inzetten op meer samenspel met agrariërs en betrokkenheid van de maatschappij. Er bleken onder provincies conflicterende perspectieven te leven over het belang van de drie ambities en de gelaagdheid en gelijkwaardigheid daarvan: is biodiversiteit versterken het primaire doel waar de andere twee ambities aan bij moeten dragen, of zijn ze alle drie -afzonderlijk van elkaar- van belang? Deze verschillende perspectieven komen nauwelijks aan het oppervlak, maar spelen we een belangrijke rol in de uitwerking die het beleid per provincie krijgt (Verwoerd et al, 2017). Provincies die uitdagingen ervaren en die ook bespreekbaar durven maken laten zien dat zij in staat zijn om lerend vermogen te ontwikkelen.

3 Theoretische achtergrond

Dat leren en lerend vermogen belangrijk zijn om als organisatie staande te blijven in een continu veranderende omgeving is goed bekend: welke organisatie wil nu geen 'lerende organisatie' zijn? In dit hoofdstuk lichten we de leertheorieën toe die in deze studie zijn gebruikt om leren en lerend vermogen te conceptualiseren en te operationaliseren. Omdat deze studie zich richt op het lerend vermogen van provincies in het natuurdossier maken we gebruik van leertheorieën die hun oorsprong vinden in literatuur over organisatie- en beleidsleren. In paragraaf 3.1 lichten we de begrippen toe. In 3.2 operationaliseren we deze concepten naar drie analysedimensies: waarover leren provincies, hoe leren provincies en condities voor leren. Het analysekader in 3.3 brengt deze dimensies samen als onderlegger voor dit onderzoek.

3.1 Definities van leren en lerend vermogen

Leren en lerend vermogen maken dat een organisatie bewegelijk blijft en in kan spelen op nieuwe inzichten, problemen, verrassingen en uitdagingen die zich voordoen. Leren is wenselijk en nodig om als medewerker en organisatie hun aanpak of strategie steeds bij te stellen om mee te komen met ontwikkelingen. Organisaties ontwikkelen een aanpak of strategie (zogenaamde handelingstheorieën) om een bepaald doel te realiseren. Ze doen dit op basis van hun ambities, doelen en veronderstellingen hoe ze de problemen het beste kunnen aanpakken. Ervaringen bij het toepassen van de aanpak in de praktijk zoals bijvoorbeeld uitdagingen met de implementatie of (on)gewenste effecten, kunnen leiden tot aanpassing van de strategie en aanpak. Er is sprake van leren als zulke ervaringen leiden tot reflectie op de aanpak en dit leidt tot aanpassingen in de handelingstheorie.

Leren is een proces of vaardigheid van individuele werknemers, teams/afdelingen en organisaties om te reflecteren op hun acties en hun aanpak daarop aan te passen. Onder lerend vermogen verstaan we het vermogen om te leren, én het vermogen om dit leren te ontwikkelen: kunnen *leren leren*.

Wanneer leren en lerend vermogen ontbreken kan dit als gevolg hebben dat medewerkers hun kennis en vaardigheden onvoldoende mee ontwikkelen met externe gebeurtenissen. Ook kan afwezigheid hiervan betekenen dat een organisatie losgezongen raakt van maatschappelijke trends en zo haar relevantie verliest. In beleidscontexten kan dit ten gevolge hebben dat overheden publieke onrust in de hand werken omdat ze signalen niet oppikken en zo bijvoorbeeld draagvlak voor hun beleid verliezen. Lerend vermogen is voor publieke/ overheidsorganisaties dan ook cruciaal om effectief beleid te kunnen blijven voeren en de waardes en uitgangspunten van dit beleid voortdurend te toetsen aan de opvattingen hierover in de uitvoeringspraktijk.

3.2 Operationalisering van begrippen

3.2.1 Waarover wordt geleerd? Eerste- en tweede-orde leerloops

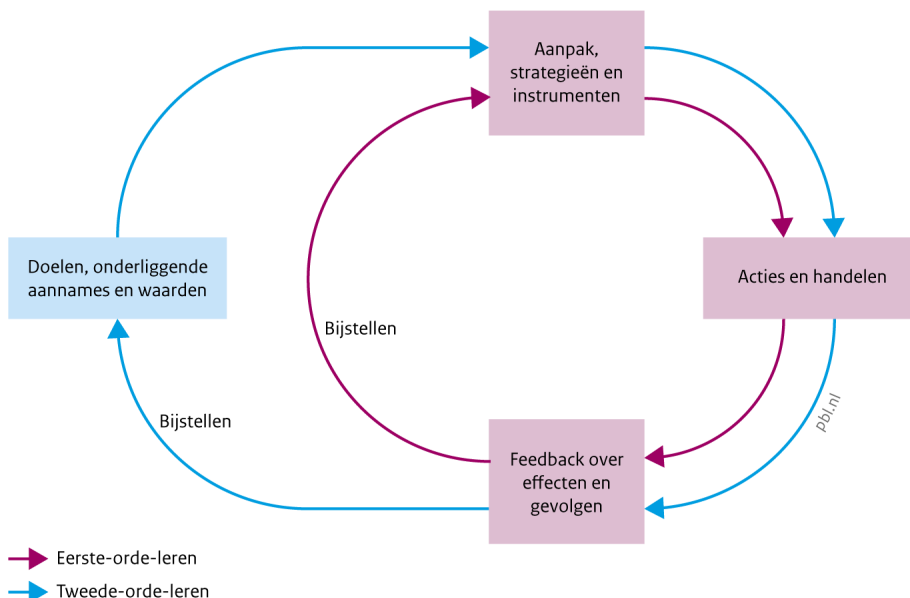
Grondleggers van organisatieleeren en beleidsleren zijn onder meer Argyris en Schön (1996). Zij stellen dat leren plaatsvindt in cycli of loops (zie figuur 3.1). Organisaties brengen met

hun acties en handelingen effecten teweeg in de omgeving. Deze acties komen voort uit 'theories-in-use' of handelingstheorieën van organisaties. Op basis van waarden, zienswijzen en veronderstellingen over hoe ze opgaven het beste kunnen aanpakken ontwikkelen organisaties strategieën en aanpakken om een bepaald doel te realiseren. Feedback over de gevolgen en effecten van deze acties, zoals bijvoorbeeld uitdagingen met de implementatie of (on)gewenste beleidseffecten, leiden al dan niet tot de aanpassing van de strategie en aanpak, of van onze verwachtingen en veronderstellingen: er is geleerd. Leren ontstaat dus wanneer feedback of informatie over de effecten en gevolgen van handelen worden opgepikt en terugvertaald naar aanpassingen in de handelingstheorie.

Waarover wordt geleerd, en wat dus wordt aangepast naar aanleiding van feedback, wordt in twee loops onderscheiden (figuur 3.1): een eerste-orde leerloop (*single-loop learning*), waarbij feedback aanleiding geeft tot het aanpassen van de bestaande aanpak om gestelde doelen te bereiken. Organisaties leren hoe ze hun aanpak kunnen bijschaven om tot betere resultaten te komen. De vragen die de inhoud van eerste-orde leerloops goed beschrijven betreffen *doen we de dingen goed?* en *hoe kunnen deze beter?* De feedback die wordt ontvangen kan echter ook bredere betekenis hebben en kan ons er toe brengen ook de doelen én de waarden en veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen opnieuw in beschouwing te nemen. Als ze in het licht van hun beoogde ambities ook reflecteren op hun doelen en achterliggende veronderstellingen noemen we dat tweede orde leren (*double-loop learning*). De vraag die de inhoud van tweede-orde leerloops omvat is *doen we wel de goede dingen?* en nodigt reflectie uit op dieper liggende overwegingen. Deze loop gaat ook gepaard met het afleren van routines en praktijken die niet meer passen bij de hernieuwde handelingstheorie.

In deze studie verkennen we waarover provincies leren, door te achterhalen of zij leren om hun aanpak te verbeteren (eerste-orde leerloop), en/of dat zij reflecteren op hun doelen en de waarden en veronderstellingen die aan de aanpak ten grondslag liggen (tweede-orde leerloop).

Leerprocessen bij beleidsontwikkeling en -uitvoering



Bron: PBL

Figuur 3.1. Provincies leren over dan wel hun acties en handelen binnen een gegeven aanpak (eerste-orde leerloop), dan wel over hun doelen en de waarden en veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen (tweede-orde leerloop). Bron: Naar Loeber en Laws (2016).

3.2.2 Hoe wordt geleerd? Individueel, sociaal en organisatieleren

De leerloops vinden plaats omdat medewerkers in organisaties in staat zijn om feedback op te pikken en daar iets meer te doen. Kortom, leerprocessen maken het mogelijk om te kunnen leren. Volgens de literatuur kunnen drie leerprocessen worden onderscheiden: individueel, sociaal en organisatieleren (Eraut, 2004; Sessa, 2006). Zo verwijst individueel leren naar het vergaren van informatie die leidt tot een vergroting van de kennisbasis waarop (beleids)keuzes worden gebaseerd (Loeber en Laws, 2016), zoals bijvoorbeeld uit onderzoeksrapporten of monitoringsstudies. Het individueel leerproces betreft een solitaire leerwijze waarbij leren door zelf (kennis op te) doen (Gerken et al., 2016). Sociaal of groepsleren impliceert dat er sociale interactie plaatsvindt waardoor uitwisseling plaatsvindt over ervaren problemen en gevolgen van handelen. Feedback kan vaak pas ontstaan wanneer er anderen zijn om ons van feedback te voorzien. In het licht van de ideeën, plannen en aannames van anderen kunnen we onze eigen plannen beter zien en begrijpen (Loeber en Laws, 2016). Daarbij kunnen verschillen in aannames en waarden bronnen zijn voor botsingen en controversen, maar ook stimuleren tot reflectie hierop en daardoor een vruchtbare bodem voor samenwerking bieden. Ten slotte zijn er leerprocessen op organisatieniveau: leerprocessen die betrekking hebben op formele en informele instituties, zoals organisatie structuren, procedures, routines en cultuur. Organisatieleren vindt plaats wanneer nieuwe kennis en inzichten uit feedback uiting geven aan nieuwe denkwijzen en routines, waardoor bijvoorbeeld nieuwe praktijken en werkwijzen genormaliseerd raken (Van Linge 2006). Individuele en sociale leerprocessen kunnen voeding geven aan eerste-orde leerloops, terwijl tweede-orde loops veelal via sociaal en organisatieleren tot stand komen.

In deze studie verkennen we hoe individueel, sociaal en organisatieleren bij provincies plaatsvindt en hoe deze leerprocessen in onderlinge samenhang optreden.

3.2.3 Hoe wordt geleerd? Het karakter van leren

Om inzicht te krijgen in leerprocessen bij provincies is het zinvol om nog wat verder uiteen te zetten welk karakter deze leerprocessen kunnen hebben. Zo kan leren formeel georganiseerd zijn, bijvoorbeeld via (externe) cursussen of trainingen, of andere voorbeelden van onderwijs. Tevens kan leren juist informeel van aard zijn: leren is dan niet het hoofddoel van de actie (zoals bij formeel leren) en wordt niet systematisch ondersteund met behulp van werkvormen of bijvoorbeeld intervisie, maar vindt plaats *in de actie*. Het gros van leren in de praktijk vindt informeel plaats, en werken we om die reden hier verder uit.

Onder informeel leren scharen we nog een aantal vormen: impliciet leren, reactief leren en doelbewust leren. Deze vormen verschillen in de mate waarin het leren intentioneel en vooropgezet plaatsvindt (Hoekstra, 2007; Colley et al. 2002). Impliciet leren is het onbewust verwerven van kennis en vaardigheden, waarbij niet wordt herkend dat of wat er is geleerd (Eraut, 2004). Voorbeelden zijn het opbouwen van routines bij het uitvoeren van het werk, het opdoen van onverwachte inzichten opdoen tijdens een discussie of het ontvangen van ongevraagde feedback van een klant of externe partij (Doornbos et al., 2008). Impliciet leren is noodzakelijk: niet alles kan expliciet en bewust worden gemaakt, want dat zou een individu simpelweg teveel kostbare tijd en moeite kosten. Onze hersenen zijn er op geprogrammeerd sommige taken op de automatische piloot te kunnen uitvoeren, zodat deze minder capaciteit vragen en andere zaken zo meer aandacht kunnen krijgen. De andere kant van de munt is dat dit ook nadelige consequenties kan hebben: routines die eigenlijk hun functie verloren zijn, zijn lastig op te merken en af te leren. Bij reactief leren schatten werknemers ad hoc de situatie in en besluiten ze te handelen. Er kan wel sprake zijn van een intentie om te leren, maar omdat de situatie vaak om urgente actie vraagt is er weinig ruimte voor nadenken en reflectie. De werknemer handelt dan op basis van eerdere ervaringen, met niet altijd de best passende handeling als uitkomst. Bij doelbewust leren (ook wel deliberatief leren) wordt er wel bewust kennis verworven; er is een duidelijk leerdoel en er is ruimte voor reflectie. Eerdere acties en ervaringen worden overwogen en nieuwe ideeën vergaard (Eraut,

2004). Omdat de intentie om te leren van de situatie geëxpliciteerd is kan doelbewust leren worden vergezeld van formele leeractiviteiten, zoals evaluatie, maar ook kennisontwikkelings- of leerprogramma's.

Voor deze drie vormen van informeel leren geldt over het algemeen dat hoe meer leren intentioneel en vooropgezet plaatsvindt – zoals bij doelbewust leren – hoe beter medewerkers in staat zullen zijn om feedback te organiseren en ontvangen, zodat zij lessen kunnen trekken over de implicaties van hun handelen. Het expliciteren van leren en een leerdoel heeft namelijk invloed op hoe feedback op het handelen wordt georganiseerd én op de mate van ontvankelijkheid van individuen en groepen voor feedback uit hun omgeving.

In deze studie verkennen we welke formele en informele vormen van leren in leerprocessen bij provincies plaatsvinden.

3.2.4 Conditie voor leren

Tot zover hebben we gesteld dat het leren van organisaties bestaat uit het doorlopen van eerste- en tweede-orde leerloops die via individueel, sociaal en organisatieleren verlopen en waarbij deze leerprocessen een formeel of informeel karakter kunnen hebben. Naast *waarover* organisaties leren en *hoe* dat gebeurt, is een groot deel van de literatuur gewijd aan *condities* die leren mogelijk maken en aanmoedigen. Zonder uitpuddend te willen zijn, dragen we hier een viertal categorieën van factoren aan die zich in de praktijk kunnen voordoen.

Persoonsgebonden factoren maken of individuen kunnen en willen leren. Het gaat hier om persoonskenmerken zoals nieuwsgierigheid, visie, bereidwilligheid tot veranderen, aandacht voor reflectie, aandacht voor communicatie etc. Ook de opstelling van personen, hun handelen en de opvatting en invulling van hun rol zijn van invloed. Eveneens zijn (voor sociaal en organisatieleren) specifieke competenties relevant, zoals communicatieve en verbindende vaardigheden (Habermehl et al., 2017).

Interactie-gebonden factoren zeggen iets over de kwaliteit van de interacties waardoor sociaal en organisatieleren tot stand komen in een sociaal proces in een sociale context met sociale resultaten (Bolhuis en Simons, 2011). De kwaliteit van de interactie en relaties op project en programmaniveau worden bijvoorbeeld bepaald door hoe mensen interacteren – is dat telefonisch of is er regelmatig face to face overleg? – en hoe goed ze elkaars taal spreken. De menselijke ondersteuning en aanmoediging die gegeven wordt door belangrijke spelers in iemands professionele netwerk, zoals de leidinggevende of collega's, geldt ook als een belangrijke factor (Else Ouweneel et al., 2009; Froehlich, et al., 2014). Ook kunnen gedeelde lessen en succesverhalen uit vernieuwende projecten en programma's nieuwe inzichten bieden en een cultuur van kennisuitwisseling en leren voeden.

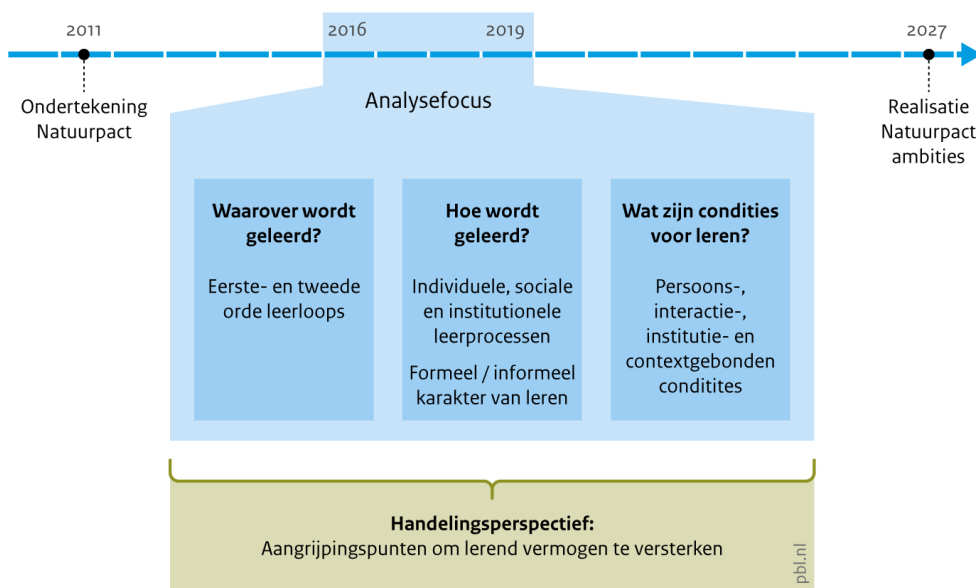
Institutie-gebonden factoren zoals de cultuur van een organisatie, de visie van een organisatie op de veranderopgave en de structuur van de organisatie is ingesteld op kennisuitwisseling (Cerasoli et al., 2014). Als het bijvoorbeeld niet de norm is te luisteren naar elkaar of externe partijen, is het lastig om feedback te kunnen ontvangen of daar iets mee te doen, of om een afwerende houding bewust te vervangen door een constructieve houding om zo te kunnen reageren op feedback. Ondersteunend voor het realiseren van een veranderopgave is transformationeel leiderschap: de aanwezigheid van inspirerende leiders die medewerkers enthousiast en deelgenoot maken van de visie, de doelen en de strategie (Grin et al., 2018). Daarnaast zijn bronnen en middelen als financiën, mandaat, maar ook kennisinfrastructuren nodig om leren aan te moedigen en te integreren in werkprocessen (Habermehl et al., 2017). Ten slotte zijn ook *context-gebonden factoren* van invloed op leren, zoals maatschappelijke ontwikkelingen die urgentie brengen voor veranderingen en het vigerende maatschappelijke discours, waardoor het 'normaal' kan worden om anders te gaan werken en te leren over hoe dit eigen te maken valt.

In deze studie verkennen we welke condities voor leren bij provincies aanwezig zijn.

3.3 Analysekamer

In hoofdstuk 2 bespraken we de ontwikkelingen – decentralisatie en vermaatschappelijking – waar provincies mee te maken hebben in het natuurdossier. Zij staan voor de uitdaging om tijdig natuurdoelen te halen op wijzen die de inzet, betrokkenheid en draagvlak van gebiedspartijen en inwoners waarborgen. We veronderstellen dat er sprake is van leren en van lerend vermogen bij provincies om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Deze studie is een momentopname in het tijdspad van het Natuurpact, met 2011 als beginpunt en 2027 als eindpunt. De periode waarop deze studie zijn betrekking heeft betreft 2016 tot 2019. Op basis van de leertheorieën belicht het onderzoek drie analytische elementen: *waarover* provincies leren (welke leerloops worden doorlopen), *hoe* ze leren (welke leerprocessen zichtbaar zijn en welk karakter het leren heeft) en welke *condities* te onderscheiden zijn die dit leren al dan niet mogelijk maken. Het geheel van deze elementen en de samenhang daartussen begrijpen wij als indicaties voor het lerend vermogen. Op basis van de analyse formuleren we handelingsperspectief door relevante aangrijpingspunten te identificeren om het lerend vermogen van provincies verder te ontwikkelen.

Analysekamer



Bron: PBL

Figuur 3.2 Analysekamer voor deze studie. Centraal staat waarover provincies leren, hoe zij leren en welke condities dit leren faciliteren.

4 Onderzoeksaanpak

Om inzage te verkrijgen in hoe provincies leren en lerend vermogen ontwikkelen is kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Middels casusonderzoek zijn in een achttal cases inzichten opgehaald over de ervaringen van provincies en andere actoren met nieuwe werkwijzen om natuurbeleid vorm te geven. In 4.1 lichten we de selectiecriteria voor ons casusonderzoek toe. De casusselectie is toegelicht in 4.2. De onderzoeksaanpak middels interviews en kwalitatieve analyse is toegelicht in 4.3. De reviewsessies zoals beschreven in 4.4. en de workshop handelingsperspectieven in 4.5 hebben bijgedragen aan toetsing en verrijking van dit onderzoek.

4.1 Verkenning

Voorafgaand aan de casusselectie is een verkenning uitgevoerd naar verschillende activiteiten, projecten en programma's rondom vernieuwingen in het natuurbeleid waarbij sprake kon zijn van leren binnen provincies, waarbij we veronderstelden dat daar waar vernieuwd wordt tevens leren plaatsvindt. Onderdeel van deze verkenning was onder andere een werksessie met de IPO werkgroep natuurbeleid 27 maart 2018. Een van de uitkomsten van deze sessie was dat de studie zich zou concentreren op het leren door provinciale organisaties zelf en met hun netwerkpartners.

Uit de verkenning kwamen de volgende selectiecriteria voor cases naar voren:

- i. Er is sprake van een actuele provinciale beleidsvernieuwing c.q. veranderde strategie om natuurbeleid vorm te geven (bijvoorbeeld een gebiedsgerichte aanpak, inzet op lokale betrokkenheid maatschappelijke partijen);
- ii. De vernieuwende beleidsstrategie wordt in meerdere provincies op verschillende wijzen ingezet (bijvoorbeeld gebiedsprocessen, zelfrealisatie, burgerinitiatieven);
- iii. De verwachte bijdrage (van provincies) van deze beleidsstrategie aan het realiseren van de ambities uit het Natuurpact is significant;
- iv. Er is sprake van voldoende variatie tussen de cases in relatie tot de aard van de opgave natuur realiseren binnen het Natuurnetwerk met Europese doelen (Natura 2000 en PAS-gebieden), in het provinciale Natuurnetwerk en buiten het Natuurnetwerk;
- v. Er is sprake van behoefte aan leren van de toepassing van deze strategie;
- vi. De casusselectie sluit aan bij de selectie binnen andere deelprojecten van de lerende evaluatie Natuurpact om zo de capaciteit bij zowel de beleidsmakers als bij de onderzoekers te ontzien (pragmatisch argument).

4.2 Casusselectie

Op basis van deze criteria en in afstemming met de IPO-werkgroep natuurbeleid zijn een achttal cases geselecteerd, die exemplarisch zijn voor de diverse uitvoeringspraktijken van provincies (Tabel 4.1). In de cases staan de ervaringen van provincies met de uitvoering van een beleidsstrategie of programma centraal en achterhalen we waarover en hoe zij leren over rollen en sturingsaanpakken. De cases geven inzicht in het leren dat in de provinciale uitvoeringspraktijk plaatsvindt en uiting aan het lerend vermogen van provincies. De

casusbevindingen bieden houvast voor het identificeren van patronen in het leren en factoren die het vermogen om te leren in provincies aanmoedigen.

De cases variëren in de aard van de natuuropgave. De natuuropgave hangt veelal samen met het gebied waarin de strategie wordt toegepast. Zo worden binnen Natura 2000/ PAS-gebieden scherpe en gesloten natuurdoelstellingen gehanteerd en is er veelal een dwingende aanpak, hoewel de aanpak met gebiedspartijen wel ruimte biedt voor afstemming. De casus gebiedsproces Engbertsdijkvenen (OV) valt in deze categorie. De casus Krimpenerwaard (ZH) valt onder internationale verplichtingen als KRW-gebied. De natuurdoelstellingen zijn binnen KRW-kaders gesteld en er is met het oog op biodiversiteit enige ruimte voor onderhandeling.

Er wordt door provincies eveneens gestuurd op natuurdoelen in het Natuurnetwerk buiten Natura 2000 en PAS-gebieden, al zijn de doelen hier minder hard en gesloten. In gebiedsprocessen worden natuurdoelen met andere gebiedsbelangen en wensen afgestemd, variërend van vrij sectoraal tot meer integraal georiënteerd. Het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB) is ingezet om via een gebiedsgerichte aanpak natuurontwikkeling met ondernemers in het provinciale Natuurnetwerk mogelijk te maken. Gebiedsprocessen in Gelderland, waaronder de Aaltense Goor en de Zumpe, zijn uitnodigend richting externe publieke en private partijen om de regie te nemen bij de realisatie van provinciale natuurdoelen.

Buiten het Natuurnetwerk worden maatschappelijke partijen en burgers uitgenodigd om natuurontwikkeling mogelijk te maken en te combineren met andere maatschappelijke doelstellingen. Er is sprake van een uitnodigende en vrijwillige aanpak, waarbij provincies willen sturen op de energie in de samenleving. De cases Netwerk Zorg en Groen (NB) en het Grenspark Maas-Swalm-Nette (LI) zijn cases die in deze categorie vallen. Bij het Grenspark Maas-Swalm-Nette is de natuuropgave daarnaast ook het stimuleren van actieve maatschappelijke betrokkenheid, namelijk bij de recreatieve sector. Twee beleidsprogramma's zijn bewust ingezet door provincies om vermogen bij beleidsmedewerkers te ontwikkelen om gebiedsgericht c.q. netwerkend te gaan werken met lokale betrokkenheid van burgers, maatschappelijke partners en/of ondernemers. Dit betreffen de programma's Leren door Doen (ZH) en Natuur en Samenleving (NB). Deze programma's zijn al enige tijd geleden geïnitieerd, waardoor we inzichten kunnen ophalen over de doorwerking van lessen richting de organisatie.

Tabel 4.1 Overzicht van cases

Provincie	Cases	Aard van natuuropgave
Overijssel (OV)	Samen werkt beter: Gebiedsproces Engbertsdijkvenen	Versterken Natuurnetwerk met Europese doelen
Zuid-Holland (ZH)	Zelfrealisatie in de Krimpenerwaard	Versterken Natuurnetwerk met Europese doelen
Gelderland (GLD)	Twee gebiedsprocessen met externe trekkers: De Zumpe en Aaltense Goor	Versterken en uitbreiden Natuurnetwerk
Noord-Brabant (NB)	Ondernemend Natuurnetwerk Noord-Brabant	Versterken en uitwerken Natuurnetwerk
Limburg (LI)	Grenspark Maas-Swalm-Nette	Natuurontwikkeling buiten het Natuurnetwerk Onderdeel van stimuleren actieve betrokkenheid
Overijssel (OV)	Netwerk Zorg en Groen	Natuurontwikkeling buiten het Natuurnetwerk

		Onderdeel van stimuleren actieve betrokkenheid
Zuid-Holland (ZH)	Programma Leren door Doen en spin-off burgerinitiatieven	Natuurontwikkeling buiten het Natuurnetwerk Onderdeel van stimuleren actieve betrokkenheid
Noord-Brabant (NB)	Programma Natuur en Samenleving en Gemeente-impuls Groen Burgerinitiatief	Natuurontwikkeling buiten het Natuurnetwerk Onderdeel van stimuleren actieve betrokkenheid

4.3 Aanpak casusonderzoek

4.3.1 Interviews

We hebben in de periode november 2018 t/m juni 2019 voor elke casus vijf tot negen semigestructureerde interviews afgenomen. Deze interviews zijn deels uitgevoerd met een ander deelproject van de Lerende Evaluatie Natuurpact (Kuindersma et al. 2020). Dit geldt voor de eerste vier cases in bovenstaande tabel. Bij de twee volgende cases is casusmateriaal van een ander deelproject als naslag gebruikt (Bouwma et al. 2020). De respondenten van de interviews betroffen telkens één à twee vertegenwoordigers van de betreffende provincie die betrokken waren bij de beleidsstrategie die centraal stond in de casus. Daarnaast zijn interviews afgenomen bij de voornaamste uitvoerders van de strategie, zoals bijvoorbeeld de trekkers van gebiedsprocessen, leden van samenwerkingsverbanden, grondeigenaren, intermediaire organisaties, etc. De documenten die door respondenten zijn aangedragen hebben we eveneens gebruikt voor onze analyse.

De interviews waren semigestructureerd en de ervaringen en perspectieven van de respondenten waren centraal onderwerp van gesprek. Voor elk interview bood een topiclijst structuur. Op deze lijst stonden onderwerpen zoals:

- algemene informatie over de beleidsstrategie (feiten en cijfers, definitie van de strategie);
- de rol van de provincie en andere actoren met het uitvoeren van de strategie;
- ervaringen met de werking en de uitvoering van de strategie;
- lessen die zijn getrokken in relatie tot de ervaringen;
- aanpassingen in de uitvoering van de strategie en redenen daartoe;
- wijzen waarop leren omtrent de strategie wordt georganiseerd.

Alle interviews zijn opgenomen ter analyse en met toestemming van de respondenten.

4.3.2 Synthese

Per casus zijn de interviews gesynthetiseerd op basis van inhoudelijke codering waarbij het conceptueel kader voorzag in de centrale thema's. Deze synthese is de respondenten voorgelegd ter validatie en controle op feitelijke onjuistheden. De synthese over de cases heen vond plaats tijdens diverse werksessies waar de onderzoekers samenkwamen om de rode lijnen te identificeren middels vragen zoals: waartoe, waarover en hoe wordt geleerd, en wat zijn condities voor leren? De voorlopige bevindingen uit deze synthese zijn voorgelegd tijdens groepsreviewsessies (zie volgende paragraaf) ter validatie en verrijking.

4.4 Reviewsessies

In de zomer 2019 zijn voor de diverse deelprojecten van de lerende evaluatie Natuurpact zogenaamde groepsreviewsessies georganiseerd. Tijdens deze sessies werden de voorlopige bevindingen uit het casusonderzoek teruggelegd aan alle betrokken respondenten om samen te reflecteren op de herkenbaarheid en validiteit van deze bevindingen. Voor de casus waarbij het lerend vermogen ook was onderzocht, zijn ook stellingen uit het lerend vermogen onderzoek teruggelegd. Omdat de opbrengt van deze reviewsessies voor onze studie beperkt bleek, is besloten om ter aanvulling een werksessie met de IPO werkgroep natuurbeleid te houden om nadere perspectieven op het lerend vermogen van provincies te verkrijgen. Het commentaar van de werkgroep is meegenomen in de verdere synthese richting voorlopige conclusies.

4.5 Workshop handelingsperspectieven

Ten slotte is in november 2019 de workshop handelingsperspectieven gehouden. Tijdens deze sessie zijn de voorlopige conclusies van de studie verder uitgediept door rijksoverheid en provinciale beleidsstrategen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, ter vergroting van de herkenbaarheid en bruikbaarheid van de handelingsperspectieven in dit rapport. Tijdens de workshop hebben de deelnemers twee centrale thema's verder uitgediept: (1) leren door doen in gebieden en projecten en (2) organisatiebreed leren.

5 Analyse van lerend vermogen op casusniveau

Per casus illustreren we het karakter van leren en lerend vermogen aan de hand van onze analysedimensies: waarover het leren gaat, hoe het leren plaatsvindt en welke condities leren mogelijk maken. In paragrafen 5.1 t/m 5.8 zijn de casusanalyses uitgewerkt.

5.1 Gebiedsprocessen met externe trekker: Samen werkt beter (Provincie Overijssel)

5.1.1 Uitvoering van Samen werkt beter

Via het bestuurlijk akkoord Samen werkt beter (Swb) wordt in Overijssel gewerkt aan alle partijen die actief zijn in het landelijk gebied gezamenlijk aan tafel te krijgen en zo de polarisatie tussen de landbouw, andere economische sectoren en de natuur- en milieubeweging het hoofd te bieden. Middels dit strategisch platform zetten 15 partnerorganisaties (zoals terreinbeheerders, landbouw- en natuurorganisaties, waterschap en gemeenten) zich in voor een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied in Overijssel op opgaven rondom klimaat en energie; natuur, water en biodiversiteit; en verduurzaming van de landbouw en circulaire economie. In deze studie is gekeken naar de invulling van Swb voor de Natura2000 ontwikkelopgave, waarbij de Swb aanpak wordt toegepast om te komen tot een gedeelde invulling van een pakket aan maatregelen voor de uitwerkingsgebieden rondom de PAS/Natura 2000 gebieden¹. Specifiek staan de ervaringen met het gebied Engbertsdijkvenen centraal. De bestuurders van de partnerorganisaties zijn vertegenwoordigd in een algemeen coördinerend overleg ('bestuurlijk overleg') en zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de 26 gebiedsprocessen waarin zij de belangen van hun achterban vertegenwoordigen. De gebiedsprocessen zijn verdeeld over deze partners en steeds is één van hen de 'bestuurlijk trekker' en daarmee verantwoordelijk voor het projectmanagement van het proces. Voor elk gebied is een eigen Bestuurlijke Advies Commissie (BAC) ingericht ter aansturing en besluitvorming, waarin de bestuurders van de Swb partners met een belang in dat gebied zijn vertegenwoordigd. De BAC doet op basis van het gebiedsproces een voorstel met maatregelen voor het betreffende gebied aan GS. Daarnaast zijn er andere overleggen ingericht per gebiedsproces, zoals tussen experts (bijvoorbeeld met ecologen en hydrologen) van de betrokken partners en een ambtelijk vooroverleg voor de BAC. Provinciale gebiedsadviseurs sluiten bij al deze overleggen aan om vragen te beantwoorden en de kaders van het proces te stellen. In drie gebiedsprocessen is de provincie zelf de bestuurlijk trekker; dan nemen zij ook de organisatorische rol op zich.

¹ Kuindersma et al (2020) analyseert de uitvoering van deze strategie, wat achtergrond vormt voor onze analyse over lerend vermogen in deze casus.

5.1.2 Waarover wordt geleerd?

De provincie Overijssel hanteert een forse PAS-opgave welke wordt bemoeilijkt door een polarisatie tussen het landbouw en natuurdomein. De provincie heeft Swb invulling gegeven met als belangrijke pijlers gelijkwaardigheid en gedeelde verantwoordelijkheid van landbouw en natuur partijen, en waterschappen en gemeenten die actief zijn in het landelijk gebied. De veronderstelling is daarbij dat de polarisatie middels dit samenwerkingsverband het hoofd kan worden geboden door inspraak te bieden in de uitwerkingszones rondom Natura 2000 gebieden. In deze uitwerkingsgebieden zijn maatregelen nodig om de Natura 2000 doelen te halen, ook wel externe maatregelen genoemd, zoals vernatting of minder bemesten. De doelen en de interne maatregelen, dus binnen Natura 2000 gebieden, staan niet open voor discussie (maar maatregelen worden eventueel wel aangepast om externe maatregelen in te passen). De provincie houdt sturing op de PAS opgave door als eindverantwoordelijke het voorstel uit de BAC goed te keuren. Daarbij is de provincie transparant over een eventuele en uiteindelijke dwingende aanpak, zoals onteigening en schadeloosstelling, mochten de gebiedsprocessen niet tijdig kunnen voldoen aan de natuuropgaven.

Swb is de uitkomst van een belangrijk leermoment voor de provincie toen het maken van een omgevingsvisie zonder inspraak van gebiedspartijen tot groot protest leidde. Met Swb zet de provincie een andere rol aan dan voorheen, namelijk meer uitnodigend, en op afstand en kaderstellend. De inzet van deze strategie is dan ook een uiting van tweede-orde leren. Ter ondersteuning van de invoering van deze strategie heeft de provincie een vrijblijvende handreiking beschikbaar gesteld met daarin o.a. vier procesfasen en de eisen waaraan de gebiedsvoorstellen dienen te voldoen. Voor elk gebied wordt een eigen budget vastgesteld op basis van eerder gemaakte beheerplannen en een PAS gebiedsanalyse van de provincie. Het gebiedsvoorstel mag daarbij niet duurder zijn dan de kosten voor de maatregelen in deze analyse. De provincie toetst vervolgens of de maatregelen uit het gebiedsvoorstel afdoende zijn om de ecologische doelen te realiseren.

De gesprekken met de provincie over Swb duiden erop dat er sprake is van eerste-orde leren: naar aanleiding van ervaringen met de aanpak van Swb in de verschillende gebiedsprocessen is de invulling van deze rol aangepast en verfijnd om deze zo meer effectief te maken. Zo is uit het gebied Engbertsdijkvenen geleerd over hoe goed te communiceren met gebiedspartijen over de opdracht, en over de budget- en tijds-kaders. Deze loop van eerste-orde leren heeft geresulteerd in een betere afhechting van fases in gebiedsprocessen. Tevens geeft de provincie aan te hebben geleerd dat er in gebiedsprocessen behoefte is aan transparantie over hoe de voorstellen van gebiedspartijen worden getoetst en welke criteria daarvoor worden gehanteerd. In reactie hierop werkt de provincie in nieuwe beheerplannen aan een manier om aan deze behoefte tegemoet te komen.

Op basis van een PAS gebiedsanalyse en een beheerplan waarin de ecologische doelen, voorgenomen maatregelen en financiële en tijdsramingen staan voorziet de provincie elk gebied van een heldere opdracht met strakke budget- en tijds-kaders. De tijds-kaders die de provincie zet zijn ingegeven door tijds-kaders uit het voormalig PAS waarin 2027 is gesteld als deadline voor KRW doelen en een groot deel van de PAS maatregelen. Deze strakke kaders maken de slagkracht van de provincie met betrekking tot het voltooiën van gebiedsprocessen relatief hoog. Tegelijkertijd zet dit dwingend karakter druk op de tijd die nodig is voor gebiedspartijen om hun geschillen uit te werken en te komen tot gedeelde maatregelen voor een gebied. Er is daarbij vanuit de provincie geen budget beschikbaar voor het meenemen van andere doelen cq. 'meekoppelkansen' om eventuele geschillen te kunnen verzachten. Gebiedspartijen kunnen zulke kansen wel initiëren, maar deze mogen niet ten koste gaan van de hoofdoopgave. Wel geeft de provincie aan mee te zullen zoeken naar aanvullende middelen.

5.1.3 Hoe wordt geleerd?

Uit de gesprekken komt bij de provincie hoofdzakelijk individueel leren, en sociaal leren van een formeel karakter naar voren. Het Swb programma binnen de provincie speelt hierbij een

belangrijke rol. Gebiedsadviseurs organiseren bijvoorbeeld intervisie-achtige overleggen ('werkoverleg') waar zij hun individuele ervaringen met Swb in specifieke gebiedsprocessen en nieuwe (beleids)ontwikkelingen delen. Tevens organiseert het kernteam intervisiesessies voor projectleiders en communicatiemedewerkers die betrokken zijn bij Swb in de verschillende partnerorganisaties. De projectleiders nemen dan een vertegenwoordiger uit het gebied mee om zo de kennisdeling met het gebied te versterken. Daarnaast worden met regelmaat kenniscafés over Swb georganiseerd, waar provinciale medewerkers die betrokken zijn bij de opgave voor worden uitgenodigd. Daarbij worden nieuwe ontwikkelingen in het beleid besproken en inspirerende voorbeelden gedeeld. Hoewel leren een duidelijke intentie is van al deze interacties, lijkt dit niet systematisch of gestructureerd te worden ondersteund.

5.1.4 Conditie voor leren

Leren-door-doen binnen de Swb aanpak wordt vanaf het strategisch niveau aangemoedigd bij de provincie. Kenmerkend hiervoor is de ruimte die de Swb programmacommissie biedt om te experimenteren met vernieuwende aanpakken voor gebiedsprocessen. Daarbij wordt genoemd dat dit experimenteren wordt gevoed door de 'pioniersmentaliteit', niet alleen van deze programmacommissie, maar ook breder in de provinciale organisatie. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de provinciale medewerkers gedeelde verantwoordelijkheid voelen voor de opgave wat bijdraagt aan de inzet op het leren over en verbeteren van de Swb aanpak.

5.2 Zelfrealisatie in de Krimpenerwaard (Provincie Zuid-Holland)

5.2.1 Uitvoering van de strategie van zelfrealisatie in periode 2016-2019

Om de natuuropgaven in Zuid-Holland in samenspel met gebiedspartijen te realiseren zet de provincie ondermeer in op zelfrealisatie.

Wat is zelfrealisatie

Zelfrealisatie is een relatief nieuwe strategie om natuur te realiseren en wordt onder andere toegepast in de Krimpenerwaard en de Gouwe Wiericke. Bij zelfrealisatie kunnen grondeigenaren op eigen grond de gewenste natuur- en waterdoelen realiseren. Op sommige plekken blijft agrarisch medegebruik van gronden binnen de NNN mogelijk. Deze strategie is een duidelijke breuk met eerdere strategieën in het natuurbeleid van voor 2011 met vooral nadruk op grondverwerving en beheer door natuurorganisaties. Met zelfrealisatie zijn de uitgangspunten van het provinciale natuurbeleid gewijzigd: zo ontstaan hier meer mogelijkheden voor medegebruik en ondernemen². De totstandkoming hiervan is dan ook een uiting van tweede-orde leren.

Knelpunten rondom zelfrealisatie

Door grondeigenaren te betrekken bij de uitvoering van het beleid poogt de provincie meer draagvlak te creëren voor het natuurbeleid. Halverwege 2016 bleek dat er nog altijd weinig belangstelling vanuit grondeigenaren in de Krimpenerwaard was om zelfrealisatie toe te passen. De knelpunten lagen in het gedeelte dat in dat eigendom van 57 agrarische en niet-agrarische was (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017). Het ging om 276 hectare, ongeveer 12% van de totale NNN opgave in de Krimpenerwaard. Om de knelpunten duidelijk

² Kuindersma et al (2020) analyseert de uitvoering van deze strategie, wat achtergrond vormt voor onze analyse over lerend vermogen in deze casus

te krijgen zijn individuele gesprekken gevoerd met grondeigenaren. Hieruit kwam naar voren dat voor een deel van de grondeigenaren (circa 100 ha, 4% van de totale NNN opgave) die zelfrealisatie wilden toepassen de instrumenten die hen werden geboden niet toereikend waren (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017). Doordat de percelen voor zelfrealisatie niet konden worden afgewaardeerd (hier was geen budget voor) konden agrariërs de omvorming van hun bedrijf niet realiseren. Daarnaast was een deel van de grondeigenaren (circa 180 ha, 8% van de totale NNN opgave) om uiteenlopende redenen niet bereid om zelfrealisatie toe te passen (Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard, 2017).

Omschakeling naar onteigening met schadeloosstelling

De provincie heeft in 2017 extra geld beschikbaar gesteld aan de gebiedspartijen zodat de gebiedspartijen nu onteigening met schadeloosstelling kunnen toepassen (ook wel aange-merkt als de versnellingsfase). Daarnaast heeft de provincie Zuid-Holland een instrumentenkoffer ontwikkeld om de zelfrealisatie beter mogelijk te maken. De omschakeling naar volledige schadeloosstelling en onteigening heeft een nieuwe impuls gegeven aan het gebiedsproces om dit in 2021 af te ronden.

5.2.2 Waarover wordt geleerd?

De behoefte leeft sterk bij de Provincie Zuid Holland om gebiedsopgaves, zoals de Krimpenerwaard, integraal aan te pakken en meer lokaal te beleggen. De provincie Zuid-Holland heeft via inzet op zelfrealisatie dan ook gepoogd om de natuuropgave als onderdeel van een integrale gebiedsaanpak te realiseren, waarbij de natuuropgave in samenhang met opgaven voor water, recreatie en landbouw gestalte zou krijgen. De paradox is dat zelfrealisatie na het besluit tot volledige schadeloosstelling/ontteigening voor grondeigenaren een minder aantrekkelijk alternatief is geworden. De gemeente Krimpenerwaard wil nog steeds (lokale) boeren inschakelen voor het beheer en denkt nu aan oprichting van een beheercollectief om na aankoop/ontteigening van gronden toch beheer door boeren mogelijk te maken.

Gedurende de uitvoering zijn er diverse acties ingezet die erop duiden dat de provincie en gebiedspartijen (waaronder de gemeente Krimpenerwaard) op het niveau van eerste-orde leren, omdat we zien dat zij op basis van feedback (gebrek aan animo bij boeren voor zelfrealisatie) hun plannen en aanpak voor het bereiken van hun doel herzien. Hierbij is het van belang om op te merken dat de doelen van de provincie Zuid-Holland in de Krimpenerwaard tweeledig waren: enerzijds het tijdig realiseren van de natuuropgave voor het gebied; het realiseren van natuur in samenhang en samenspel met andere gebiedsdoelen en – betrekken. Vanwege de kaders van de VHR, PAS en KRW is de natuuropgave binnen de NNN weinig flexibel, wat ook kan verklaren waarom de omschakeling naar schadeloosstelling en onteigening is ingezet ondanks alle eerdere pogingen om zelfrealisatie met diverse instrumenten aantrekkelijker te maken³ en grondeigenaren over streep te trekken.

5.2.3 Hoe wordt er geleerd?

De respondenten onderkennen het belang van sociaal leren, wat hoofdzakelijk op informele wijze plaatsvindt binnen het programma Veenweide tussen de gebiedsregisseurs en met de gebiedspartijen. Doordat veel mensen zowel in de Gouwe Wiericke als in de Krimpenerwaard zitten krijgen ze automatisch elkaars lessen mee. Bijvoorbeeld er is ergens een kavelruil geweest en dan wordt er door iemand verteld wat diegene ervan geleerd heeft en wat hij zou aanraden en wat hij nooit meer zou doen.

Een meer formele leerproces is ingezet met een training voor gebiedsregisseurs gericht op het voeren van keukentafelgesprekken, die is bedoeld om betere aansluiting te vinden bij

³ Voorbeelden zijn de gedeeltelijke afwaardering van grond, het beschikbaar stellen van extra grond aan zelfrealisatoren, en begeleiding bij zelfrealisatie door een adviseur.

behoefden en intrinsieke motivaties van agrariërs en andere grondeigenaren. Deze training, zo geven respondenten aan, heeft echt gezorgd voor een andere aanpak in het gebied. Om kennisuitwisseling met de partijen in het gebied te bewerkstelligen lijkt uitwisseling van ervaringen met experimenten en pilots rondom nieuwe verdienmodellen interessant, zo geven respondenten aan. Dit vraagt ook ruimte en flexibiliteit, en het is nog zoeken naar ruimte voor maatwerk om dat vanuit de provincie mogelijk te maken. Experimenten geven veel energie en ruimte om te verkennen hoe diverse opgaven, waaronder bodemdaling en de natuuropgave, in onderlinge samenhang uitpakken. De uitdaging omtrent kennisuitwisseling is veelal van sociale aard: de gebieden zijn erg op zichzelf gericht en hebben hun eigen cultuur

Organisatieleren bij de provincie vraagt nog aandacht, zo geven respondenten aan, want bij de provincie lijken vooralsnog twee werelden naast elkaar te bestaan: naar buiten toe werken zij integraal en gebiedsgericht, terwijl de interne organisatie bij de provincie sectoraal ingestoken blijft

5.2.4 Conditie voor leren

De uitdaging omtrent kennisuitwisseling is veelal van sociale aard: de gebieden zijn erg op zichzelf gericht en hebben hun eigen cultuur.

De medewerkers die met deze gebieden bezig zijn, ervaren bovendien beperkte tijd en ruimte om de ontwikkelingen elders te verkennen, waardoor ook uitwisseling over lessen en inzichten er vaak bij inschiet. Kennisuitwisseling hangt dan ook erg op personen die zich daar hard voor maken.

De provincie Zuid-Holland benadrukt daarom het belang van een andere werkwijze en organisatiestructuur. Binnen de huidige, veelal sectoraal ingestoken afdelingen is naast de inhoudelijke en procedurele aanpak meer aandacht voor een interne samenwerkingscultuur nodig. Door de afdelingen meer opgavengericht te organiseren zou samenwerking meer vanzelfsprekend kunnen worden gerealiseerd.

5.3 Gebiedsprocessen met externe trekker – De Zumppe en Aaltense Goor (Provincie Gelderland)

5.3.1 Uitvoering van de strategie gebiedsprocessen met externe trekker

Provinciale Staten hebben in 2012 afgesproken dat het Gelders Natuurnetwerk wordt afgerond tot een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden. In veel gevallen gaat dit om eenvoudige realisaties, maar er is ook sprake van complexere gebieden “met meerdere doelen (integraal), betrokkenheid van verschillende partijen met wisselend draagvlak en waar vaak een deel van de gronden nog niet beschikbaar is” (provincie Gelderland, 2013, p. 10). PS heeft besloten om externe partners uit te nodigen om voor deze gebieden op te treden als gebiedsregisseurs (provincie Gelderland 2013). De uitnodiging van PS was een reactie op geluiden van de partners dat de realisatie van het Natuurnetwerk in Gelderland beter en efficiënter zou kunnen, door gebruik te maken van meer lokaal beschikbare kennis.

Voor de gebieden waar een externe trekker zich aandient wordt een provinciaal contactpersoon aangewezen die namens de provincie de opdracht voor het proces verleent. De Gelderse gebiedsprocessen worden verder gekenmerkt door een gefaseerde aanpak, bestaande uit een formeel stappenplan (verkenning, schets, voorontwerp, realisatie, beheer). Alle stappen worden bestuurlijk afgerond, en elke volgende fase wordt gezamenlijk gestart⁴.

⁴ Kuindersma et al (2020) analyseert de uitvoering van deze strategie, wat achtergrond vormt voor onze analyse over lerend vermogen in deze casus.

Hoewel het bij de gebieden met externe gebiedsregie meestal gaat om gebieden met meerdere doelen, meerdere eigenaren en betrokkenheid van verschillende partijen, worden de gebiedsprocessen 'sectoraal' opgestart vanuit de natuuropgave. Meekoppelkansen, zoals landbouwstructuurverbetering, landschapselementen en cultuurhistorische zaken, worden daarbij verkend en meegenomen wanneer deze het draagvlak voor het proces vergroten. Het initiatief daarvoor ligt bij de gebiedspartijen.

Voor deze casus waren de gebieden De Zumpe en Aaltense Goor centraal onderwerp van gesprek. Beide zijn gebieden in het Gelders Natuurnetwerk, en beide zijn geen Natura 2000 gebieden. Tevens is geen sprake van een PAS-opgave.

5.3.2 Waarover wordt geleerd?

Met deze beleidsstrategie neemt de provincie Gelderland een andere rol aan dan voorheen, namelijk meer opdrachtgevend en kaderstellend. Ze laten de controle daarmee meer los en leren hoe ze desondanks voldoende grip kunnen houden op hun natuurdoelen. Uit de gesprekken blijkt dat er sprake is van eerste-orde leren: de aanpak die wordt gehanteerd bij deze beleidsstrategie ontwikkelt zich naar aanleiding van de ervaringen die worden opgedaan met de uitvoering. Zo wordt de provincie steeds vaardiger in haar rol als opdrachtgever. Lessen betreffen hoofdzakelijk het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor een goed proces, zoals het vooraf wegwerken van bestuurlijke onduidelijkheden en verzorgen van duidelijke kaders, het selecteren van de juiste trekker voor het gebied, en zorgen voor een inclusieve aanpak en duidelijke rol-afspraken met de gebiedspartijen. Ook de formalisering van de gefaseerde aanpak is een indicatie van eerste-order leren: op basis van eerdere ervaringen bleek dat deze formele fasering nodig is om als provincie grip te houden op het proces.

Ook vindt reflectie plaats op de gewenste natuurdoeltypen in relatie tot het belang van het voltooien van een gebiedsproces. Het Waterschap in de Aaltense Goor heeft de natuuropgave gekoppeld aan landbouw-structuurverbetering en recreatie. Dat gebeurde na protesten tegen de een eerder plan met een sectorale natuurinvulling. In het nieuwe plan zijn wel de natuurdoelen naar beneden bijgesteld, maar kwam dit het draagvlak voor het proces – door bijvoorbeeld meekoppelkansen mogelijk te maken – wel ten goede. Een uitdaging waar de provincie Gelderland voor staat betreft de afronding van gebiedsprocessen. De afwezigheid van (inter)nationale beleidskaders zoals de VHR, KRW of PAS maakt dat bestuurlijke kracht ontbreekt om de laatste loodjes te realiseren en dat de gebieden afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van de gebiedspartijen. Hier wordt door de respondenten wel veel ruimte ervaren om met grondbeleid creatief om te gaan, mits transparant, openbaar en marktconform. Zo kunnen ze bijvoorbeeld ruilgronden kopen in andere provincies.

5.3.3 Hoe wordt geleerd?

Uit de gesprekken komt bij de provincie voornamelijk individueel leren, en sociaal leren naar voren. Individueel leren heeft daarbij een sterk informeel leren-door-doen karakter en wordt gevoed op sociaal / groepsniveau door meer formele structuren zoals intervisie-achtige bijeenkomsten. Maandelijks komen alle provinciale contactpersonen samen om de voortgang van individuele gebiedsprocessen en de uitdagingen die daar spelen te bespreken. Daarnaast vinden er bijeenkomsten plaats waarin de trekkers van de gebiedsprocessen samenkomen met provinciale contactpersonen om gezamenlijk de voortgang te bespreken. Deze bijeenkomsten vinden meer naar behoefte plaats, en er is dan veel aandacht voor leren van elkaar: wat werkt? En: wat kan de provincie doen om de processen te faciliteren?

5.3.4 Condities voor leren

Leren wordt, in relatie tot deze beleidsstrategie, vanaf het strategisch niveau in provincie Gelderland aangemoedigd. Bij de start van de aanpak is in het College en met de partners besproken dat er ruimte is om te experimenteren en dat dingen mis mogen gaan, mits daar van wordt geleerd. Deze cultuur van leren wordt bevestigd in de gesprekken met de

respondenten: zij bespreken mislukkingen gemakkelijk en onderstrepen het belang van leren van ervaringen. Dat er geen internationale natuuropgave ten grondslag ligt aan het Gelderse Natuurnetwerk betekent dat de provincie niet kan terugvallen op bestuurlijk mandaat ontleend uit deze opgaven. Dit maakt dat zij creatief moet zijn om gebiedsprocessen te voltooiën en dit werkt eerste-orde leren in de hand. Tevens maakt dit dat de natuurdoelen in het Gelders netwerk meer flexibel van aard zijn en makkelijker bespreekbaar. Hierdoor is er ruimte deze doelen af te wegen, mogelijk kunnen deze ervaringen op termijn leiden tot bijstelling van provinciale strategieën (en dus tweede orde leren).

5.4 Ondernemend Natuurnetwerk - ONNB (Provincie Noord-Brabant)

5.4.1 Inleiding

Om de natuuropgaven in Noord-Brabant in samenspel met gebiedspartijen te realiseren heeft de provincie ondermeer het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB) ingezet.

Wat is het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant?

Het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant (ONNB) heeft kenmerken van zelfrealisatie (er worden immers natuurwaarden ontwikkeld door huidige grondeigenaren), maar is door Kuindersma et al (2020) als schilbeleid gedefinieerd vanwege het feit dat de betreffende grond een gebruiksfunctie blijft houden (met name landbouw) waardoor er in de praktijk vrijwel uitsluitend "lichtgroenere" natuur ontstaat⁵. De gedachte erachter is dat er in natuurgebieden ruimte blijft voor economische activiteit, waardoor er nog een verdienmodel mogelijk is – zij het met beperkingen die de te realiseren natuurkwaliteit garanderen. In ruil voor deze beperkingen wordt de betreffende initiatiefnemer deels schadeloos gesteld: de ingebrachte grond wordt met maximaal 50% afgewaardeerd. De financiële middelen die hiermee beschikbaar komen kunnen vervolgens geïnvesteerd worden in de onderneming (zie Kuindersma et al, 2017).

Ontstaansgeschiedenis

Het concept Ondernemend Natuurnetwerk maakte onderdeel uit van het manifest dat de partijen die bij het Brabantse natuurbeleid betrokken zijn (de manifestpartners) in 2011 aan de provincie hebben aangeboden. Het concept omvat tweederde van de 3000 ha aan ontwikkelopgave die de provincie als eigen ambitie beschouwd (afgezet tegen 8000 ha aan Rijksambitie). Initiatiefnemer is de ZLTO, die het concept en het bijbehorende ambitiekader heeft laten ontwikkelen door kennis- en adviesbureau CLM (Centrum voor Landbouw en Milieu), omdat agrariërs niet uit de voeten kunnen met de op dat moment gangbare systematiek van zelfrealisatie via functieverandering, inrichting en beheer. De daarbij behorende eisen – zoals de te ontwikkelen natuurdoeltypen – kunnen lastig worden ingepast in de bedrijfsvoering. Als er echter ruimte komt voor maatwerk, waarbij de betreffende grond – weliswaar minder intensief – gebruikt mag blijven worden in de bedrijfsvoering, ontstaat er een win-win situatie: een grotere bereidheid onder agrariërs om een rol als natuurbeheerder op te pakken, een meer natuurinclusieve manier van landbouw bedrijven, een nieuw agrarisch toekomstperspectief en een manier van natuurontwikkeling die voor de overheid minder kostbaar is; in plaats van 85% afwaardering wordt er maximaal 50% betaald. Bovendien wordt het beheer van de nieuwe natuur meegenomen in de bedrijfsvoering, waardoor er geen SNL beheersubsidie hoeft te worden uitgekeerd. Deze voordelen wegen op tegen het nadeel dat door het toegestane medegebruik er naar verwachting alleen "lichtgroenere" types natuur ontwikkeld kunnen die

⁵ Kuindersma et al (2020) analyseert de uitvoering van deze strategie, wat achtergrond vormt voor onze analyse over lerend vermogen in deze casus.

rondom de “donkergroene” natuurgebieden liggen (vandaar de kwalificatie van het ONNB als schilbeleid).

Uitvoering via intermediaire organisatie

Inzet van de provincie Noord-Brabant is om via een gebiedsgerichte aanpak natuurontwikkeling met ondernemers in het gebied mogelijk te maken. De provincie heeft een intermediaire organisatie ingesteld om initiatieven te begeleiden: het Groen Ontwikkefonds Brabant (GOB). Hun opdracht is om ONNB aanvragen aan te jagen, te selecteren, te beoordelen, te begeleiden en middelen beschikbaar te stellen.

5.4.2 Waarover wordt geleerd?

Ondernemen als uitgangspunt voor natuurontwikkeling

De totstandkoming van het ONNB is in de basis een uiting van tweede-orde-leren in het provinciale natuurbeleid. Nadat aanvankelijk langere tijd gediscussieerd is over de nadere invulling van het concept – is gekozen voor een aanpak die het initiatief van de ondernemer voorop zet. Men heeft een aantal basiscriteria vastgesteld die veel ruimte laten voor de initiatiefnemer. Hiermee is voorkomen dat een dichtgetimmerd systeem ontstond, vergelijkbaar met de tot voorkort gangbare aanpak van natuurontwikkeling (en bijvoorbeeld ook het agrarisch natuurbeheer). De uitgangspunten van het provinciale natuurbeleid zijn gewijzigd: de grond blijft zijn agrarische bestemming houden, waardoor het medegebruik gegarandeerd is. Op die manier blijft ondernemen de basis.

Knelpunten zetten aan tot flexibilisering

Tijdens de uitrol van het ONNB is sprake van eerste-orde-leren, zo is in reactie op gesignaleerde knelpunten met het doorlopen en afhandelen van het proces en het achterblijven initiatieven, het instrumentarium van het GOB flink uitgebreid. Zo kan er worden herbegrensd, zodat ook percelen die naast de ontwikkelopgave liggen in aanmerking komen. Het GOB mag ook zelf aanvullend grond aankopen, enerzijds om als ruilgrond in te zetten. Dit is met name van belang om ervoor te zorgen dat geïnteresseerde ondernemers met hun grond op de juiste plek komen te liggen. Dit vergroot het zoekgebied aanzienlijk; een groot deel van de gerealiseerde hectares ONNB is dan ook in herbegrensd gebied terecht gekomen. Ook is actief op zoek gegaan naar nieuwe groepen van initiatiefnemers die andere economische activiteiten nastreven. Ook kan het GOB in de opgezette pilots experimenteren met oplossingen die in strijd kunnen zijn met de provinciale regelgeving, zoals op het gebied van ruimtelijke ordening (dit is bijvoorbeeld het geval bij pilots met zonnevelden). Eveneens heeft de provincie het GOB de beschikking gegeven over de provinciale grondpositie en zijn er pilots opgezet om met de inzet van grond te experimenteren. Bovendien staat de provincie het GOB toe dat er verlies genomen wordt op aangekocht agrarisch vastgoed, een punt dat grondeigenaren over de streep kan trekken hun grond aan de provincie te verkopen.

Verbreiding van ONNB naar andere vormen van medegebruik

Het inzetten van grond lijkt ook tot het betrekken van nieuwe partijen te leiden. Een trend die waarneembaar is, is dat de verscheidenheid aan initiatiefnemers toeneemt. Door het inzetten van experimenten wordt geleerd van innovatieve initiatieven met andere (dan landbouwkundige) vormen van medegebruik, zoals een voedselbos, een buffelboer of zonnepanelen. Zo verkent de provincie of tijdelijk zonneweides kunnen worden toegelaten in combinatie met natuurrealisatie in het Natuurnetwerk. Mogelijk kunnen deze ervaringen op termijn leiden tot bijstelling van provinciale strategieën, omdat het uitgangspunt onder het ONNB verbreedt van agrarisch medegebruik naar andere vormen van medegebruik, wat voor een ondernemer veel meer mogelijkheden biedt om betrokken te raken.

Zulke ONNB initiatieven lijken eveneens tot hoogwaardige natuurgebieden te kunnen leiden, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van zonnevelden op ONNB gronden. Deze vorm van medegebruik kan namelijk gecombineerd worden met nattere – en dus donkergroenere – natuurtypes.

Bovendien verdwijnt het medegebruik op termijn, waarna de natuurontwikkeling onbeperkt zijn gang kan gaan. Juist doordat het ONNB gesitueerd is in het zogenoemde provinciale deel van het NNB hoeven de initiatieven zich niet te beperken tot internationale natuurdoelen. Hierdoor kan in het proces van onderhandelen over de natuurdoelen een aanzienlijke verwatering optreden, waardoor de natuurwinst relatief klein is. Terwijl ook hoogwaardige natuurdoeltypen gerealiseerd kunnen worden met nieuwe verdienmodellen die er in slagen om donkergroene natuur te combineren met een vorm van ondernemerschap.

5.4.3 Hoe wordt geleerd?

De belangrijkste bron waaruit de provincie lessen put zijn de ervaringen die worden opgedaan tijdens de pilots en experimenten met initiatieven. Er is hier sprake van intentioneel en doelbewust leren. De inzet van de provincie op een faciliterende rol en de bereidheid om steeds deze rol bij te stellen duidt erop dat organisatieleren plaatsvindt en gestalte krijgt door regels aan te passen en bevoegdheden toe te kennen aan het GOB. Organisatieleren wordt zichtbaar in de wijze waarop de provincie het ONNB concept heeft omarmt. Ook heeft men capaciteit beschikbaar gesteld, zowel bij het GOB als bij de Werkeenheid. Daarnaast voorziet de provincie het GOB van financiering en instrumentarium.

Leerprocessen spelen zich deels buiten bereik van de provincie af, omdat het GOB een grote rol speelt bij de uitvoering van het ONNB. Deze organisatie slaagt erin om proactief partijen te betrekken, en legt daarbij een groot lerend vermogen aan de dag (in wisselwerking met de provincie, de Werkeenheid en de Manifestpartners). Er is sprake van een lerende organisatiecultuur om op informele en formele wijze zaken die goed en minder goed verlopen met elkaar te bespreken. Mensen die bij het GOB werken staan daar open voor en zoeken doorlopend naar verbeterpunten. Dat wordt dan soms geconcentreerd, bijvoorbeeld in de ONNB evaluatie (ZLTO en GOB, 2019). Maar evalueren is eigenlijk een doorlopend iets. Knelpunten die verdere ontwikkeling in de weg staat worden zo snel mogelijk geïdentificeerd en opgelost, waarbij bijvoorbeeld werkgroepen worden ingesteld. Zo benoemen het GOB en de ZLTO in hun gezamenlijke evaluatie van het ONNB zo'n 20 aanbevelingen om het concept een verdere impuls te geven (ZLTO en GOB, 2019). Het is bijvoorbeeld de bedoeling dat de lokale initiatiefnemers (waaronder reguliere en biologische agrarisch ondernemers) ook steeds meer van elkaar gaan leren. Ze worden bijvoorbeeld bij elkaar gebracht in netwerkbijeenkomsten.

5.4.4 Condities voor leren

Dat het GOB losstaat van de provinciale bureaucratie en korte lijntjes heeft naar het provinciebestuur dragen eraan bij dat er snelle stappen gezet kunnen worden. De uitdaging voor het GOB is de provinciale lijn hierin zorgvuldig mee te nemen en het lerend vermogen niet alleen binnen het GOB, maar ook samen met de provincie en andere partijen te faciliteren. Ruimte om te leren over doel en aanpak van het ONNB is ondermeer aanwezig doordat de betrokken partijen bereid zijn om het ONNB tot een succes te maken. De provincie heeft het concept omarmt en faciliteert de realisatie ervan. Zo was de provincie bereid om bij het ontstaan van knelpunten de wensen van de ondernemer meer centraal te zetten, flexibeler om te gaan met de NNB begrenzing en de beoogde natuurdoelen en de slagkracht van het GOB uit te breiden via het aanpassingen aan het grondgerelateerde instrumentarium. Ook partijen als Brabants Landschap en het BPG ondersteunen grondeigenaren die tot ONNB ontwikkeling over willen gaan.

5.5 Netwerk Zorg en Groen van programma Natuur en Samenleving (Provincie Overijssel)

5.5.1 Introductie Zorg en Groen

Netwerk van zorginstellingen

Zorg en Groen is een lijn (project) die in 2016 in het programma Natuur en Samenleving is gestart. De provincie Overijssel ondersteunt vanuit de subsidieregeling Natuur en Samenleving een aantal groene zorgprojecten. Zorg en Groen projecten betreffen activiteiten van zorginstellingen die bijdragen aan de beleving van groen bij doelgroepen die bijzondere zorg nodig hebben. Daarnaast staat de provincie deze initiatiefnemers (medewerkers zorginstellingen) 'met raad en daad bij', onder andere door het faciliteren van het Netwerk Koplopers in Groene Zorg⁶.

Programma Natuur en Samenleving

Het programma Natuur en Samenleving waarbinnen de lijn Zorg en Groen valt, heeft als doel mensen en natuur met elkaar in verbinding te brengen oftewel '*natuur dichterbij mensen te krijgen*'. Waar eerdere uitvoeringsprogramma's sterk gericht waren op het wettelijke spoor en daarmee op beschermen van natuur, wordt nu gefocust op beleven en benutten. De aanpak is daarbij dat ze dit samen met bewoners, maatschappelijke partners en bedrijven in projecten vormgeven. Het hogere doel is dat natuur op termijn een vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse uitvoeringspraktijk wordt en dat een stimuleringsprogramma vanuit de provincie niet meer nodig is.

5.5.2 Waarover wordt geleerd?

Leren over stimulerende en faciliterende rol

Binnen het programma Natuur en Samenleving is er sprake van vergaande samenwerking met bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Binnen het programma heeft waar nodig de provincie een stimulerende rol en biedt zij een helpende hand. Waar mogelijk worden zaken uit handen gegeven aan maatschappelijke partners en bedrijven. Om dit goed te kunnen doen moeten medewerkers aanvoelen 'waar de energie zit' en daarop voortborduren, of deze energie nog een zetje geven. Of partijen 'verleiden' een grotere rol te pakken. In enkele andere lijnen van het programma hebben maatschappelijke partners zelfs 'de lead'. In Zorg en Groen heeft de provincie een sterk faciliterende rol, het is op termijn de bedoeling dat een maatschappelijke partij ook hier de lead neemt. Maatschappelijke betrokkenheid gaat verder dan draagvlak en wordt ingezet als een middel voor welzijn, gezondheid en beleving van natuur, wat een uiting is van tweede-orde leren.

Meerwaarde provincie

Het leren betreffende Zorg en Groen gaat over de faciliterende rol, waarbij de nadruk ligt op co-creatie met actoren in het veld. De provincie is daarbij zoekende naar hun meerwaarde: hoe kan de provincie haar rol op zodanige wijze invullen dat processen rondom vernieuwing van natuurbeleid en binnen het thema Zorg en Groen optimaal verlopen en invulling krijgen? Het reflecteren op de werkwijzen aansluitend bij de faciliterende rol is onderwerp van het leerproces, en illustreert loops van eerste-orde leren. Vooralsnog blijkt dat de provincie, naast financiële ondersteuning, een belangrijke rol kan vervullen bij het inbrengen van

⁶ Bouwma et al (2020) analyseert de uitvoering van deze strategie, wat achtergrond vormt voor onze analyse over lerend vermogen in deze casus.

kennis en ervaring, het inbrengen van netwerk, en het meedenken als partner – binnen de randvoorwaarden die door de provincie gesteld worden.

Persoonlijke aanpak

Het project Zorg en Groen wordt daarnaast gekenmerkt door een persoonlijke aanpak door de provincie medewerkers. Zij gaan met iedere subsidie-aanvrager in gesprek. Die gesprekken zijn erop gericht een goed beeld te krijgen van de ambities, aanpak, organisatie en activiteiten van de voorgestelde projecten en waar mogelijk extra kwaliteit en verbinding met andere beleidsdoelen zoals bijvoorbeeld klimaatadaptatie, biodiversiteit en sociale kwaliteit te leggen. Ook wordt door deze gesprekken gewerkt aan een goede relatie met de initiatiefnemers waardoor later contact gemakkelijker verloopt. Naar aanleiding van deze gesprekken is een netwerk ontstaan van zorginstellingen van door de provincie gehonoreerde projecten, waarin de zorginstellingen veel steun aan elkaar hebben. Eind 2019 was er sprake dat er mogelijk een tweede netwerk rondom nieuwe zorginitiatieven zou ontstaan.

5.5.3 Hoe wordt geleerd?

Individueel, informeel maar ook bewust

De provinciale medewerker die de lead heeft in het trekken van de lijn zorg en groen krijgt veel inzicht op de praktijk van zorginstellingen. De medewerker is ook bewust bezig met het leren over de veranderende rol van de provincie, zij leert en past zaken met name op basis van ervaring aan. Binnen het provinciale programma Natuur en Samenleving worden de lessen over het project Zorg en Groen en het netwerk dat daar onderdeel van is met name gedeeld met een aantal collega's die met soortgelijke activiteiten bezig zijn. Ook in een andere lijn (project) binnen het programma Natuur en Samenleving, namelijk 'Vergroening van steden en dorpen' gaat men vanuit de provincie op soortgelijke wijze werken en een netwerk faciliteren om ervaringen uit te wisselen tussen de initiatieven en partijen die met dergelijke vergroeningsprojecten bezig zijn. Het is op initiatief van de individuele medewerkers dat deze ervaringen worden uitgewisseld. De medewerkers kennen elkaar goed en zoeken elkaar daardoor snel op. Daarnaast ziet de programmaleider het als zijn taak om de lessen in de afzonderlijke lijnen van zijn programma met elkaar te verbinden binnen het kernteam van Natuur en Samenleving. In de aansturing heeft hij veel aandacht voor menselijke eigenschappen/competenties en probeert daar slimme koppelingen te maken.

Aandacht voor leren is met name gericht op maatschappelijke partners

Er zijn verschillende dimensies van leren te ontwaren bij het netwerk Zorg en Groen. Er is sprake van kennis- en informatie-overdracht door bijvoorbeeld nieuwsbrieven vanuit Natuur en Samenleving waarbij ook informatie wordt gedeeld over Zorg en Groen. De zorginstellingen delen ervaringen en zijn 'samen aan het uitvinden' wat goede manieren van werken zijn om hun doelen te bereiken. De organisaties hadden daarbij steun aan elkaar bij het landen van hun initiatief in hun eigen organisatie. En waar projecten aanvankelijk begonnen met relatief veel weerstand binnen de zorginstelling, lijken veel deze projecten inmiddels in een flow geraakt. Vanuit de zorginstellingen die bij het Netwerk Zorg en Groen zijn aangesloten is samen met de provincie een symposium georganiseerd voor collega-zorginstellingen over Groen in de zorg. De netwerkpartners wilden de ervaringen met Zorg en Groen projecten graag delen met de collega-zorgorganisaties vanuit de wens en ambitie dat het vonkje zou overspringen naar medewerkers van andere zorginstellingen die nog niet actief zijn met (beleven van) groen.

Bewustwording in organisatie

Natuur en Samenleving is met name een uitvoeringsprogramma. Dit accent lijkt ertoe te leiden dat er minder aandacht is voor het verder brengen van lessen in de provinciale organisatie. Het leren lijkt zich meer te richten op de buitenwereld. Overigens lijkt er binnen de

organisatie als geheel een algemeen bewustwordingsproces op gang gekomen over de rol van de provincie. Dit is terug te zien in het coalitieakkoord, maar bijvoorbeeld ook in het soort programmaleiders dat wordt aangesteld. Respondenten geven ook aan zich van deze context bewust te zijn en gesteund te voelen.

5.5.4 Conditie voor leren

Op persoonsniveau zie je dat persoonlijke motivatie en kenmerken – in positieve zin – een sterke stempel drukken. De individuele medewerker luistert goed naar de behoefte van zorginstellingen en probeert daarop in te spelen. Zelf geeft de medewerker aan dat haar ervaring, ook in de provinciale organisatie ervoor zorgt dat zaken goed lopen. De medewerker *'weet hoe de hazen lopen in de organisatie'*, welke beleidsruimte genomen kan worden en geeft aan dat dat een enorme plus is. En ook al zijn de ambities abstract, de aanpak in het programma als geheel (werken vanuit energie, samen met partners) vormt een leidraad en de individuele competenties maken de vertaalslag naar een aanpak die past bij de praktijk.

Ruimte nemen en krijgen

Het lijkt erop dat de medewerker veel ruimte neemt en zich bij deze beleidsvernieuwingen niet snel uit het veld laat slaan, maar ook dat ze veel ruimte krijgt, bijvoorbeeld vanuit haar direct leidinggevende. De werkdruk is hoog, maar er wordt wel geprobeerd om daar oplossingen voor te vinden, door extra mensen in te zetten.

Jong beleidsveld biedt mogelijkheden

Natuur voor elkaar wordt bestempeld als *'jonge tak van sport'*. Respondenten geven aan het gevoel te hebben *'aan de voorkant te staan'* daarmee doelend op de situatie dat zij zich op een relatief nieuw terrein bevinden. En waar misschien dit als obstakel zou kunnen gelden, geven verschillende respondenten aan dat zij hiermee juist veel beleidsvrijheid voelen en krijgen.

Dezelfde taal

Respondenten hanteerden dezelfde termen. Zij noemden *'elkaars taal'* niet zelf als succesfactor, maar bezigden in de interviews wel dezelfde termen. Voorbeelden daarvan zijn *'natuur dichter bij mensen krijgen'* en *'persoonlijk en mensgericht werken'*.

5.6 Grenspark Maas-Swalm-Nette (Provincie Limburg)

5.6.1 Provinciale rol bij Grenspark Maas-Swalm-Nette

Het Grenspark Maas-Swalm-Nette (MSN) is sinds 2002 een samenwerkingsverband tussen het Duitse Natuurpark Swalm-Nette en 7 Nederlandse gemeentes die zijn vertegenwoordigd in een algemeen bestuur. Er is een grensoverschrijdend projectbureau aangesteld met twee medewerkers die beide tweetalig zijn. Dit projectbureau voert projecten uit rondom behoud en ontwikkeling van karakteristieke natuur, cultuurlandschappen en monumenten, beleving van natuur en cultuur door het ontwikkelen van mogelijkheden van duurzaam recreatief medegebruik en educatie en voorlichting over het gebied. Het projectbureau inventariseert wensen onder de deelnemende partijen, onderzoekt wat de mogelijkheden zijn, welke andere partners betrokken kunnen worden en hoe het past binnen Nederlandse/Duitse INTERREG programma's. De taak van het projectbureau is het organiseren van de projecten: dat wil zeggen het acquireren, coördineren, begeleiden, uitvoeren en verantwoorden van de projecten.⁷

⁷ Bouwma et al (2020) analyseert de uitvoering van deze strategie, wat achtergrond vormt voor onze analyse over lerend vermogen in deze casus.

De provincie Limburg financiert net als deelstaat Nordrhein-Westfalen ca. 25% van het jaarbudget voor de organisatie door het projectbureau (€50.000 van €220.000 per jaar). Beiden hebben een adviserende stem in het algemeen bestuur, maar geen formeel stemrecht. Het Grenspark MSN valt in Limburg momenteel onder de beleidsstrategie Natuur en Economie, als onderdeel van het thema vermaatschappelijking van natuur en landschap. Het projectbureau stemt de projecten met de provincie af. Bij deze afstemming wordt verbinding gelegd met verschillende afdelingen binnen de provincie. Dat is van belang omdat de provincie naast de vaste financiering van het projectbureau ook bijdraagt via cofinanciering van INTERREG-projecten die integraal van aard zijn. De provincie kijkt dan met name of een project past binnen de provinciale beleidsplannen, politieke afspraken en coalitieprogramma's.

5.6.2 Waarover wordt geleerd?

Faciliterende rol: meer integraal inhoudelijk meedenken

De provincie heeft de laatste jaren geleerd over haar rolinvulling ten aanzien van het projectbureau van het Grenspark, en aanpassingen doorgevoerd via eerste-orde leerloops, waardoor deze faciliterende rol meer integraal inhoudelijk kon worden ingevuld. Sinds de decentralisering van het natuurbeleid wordt (vermaatschappelijking van) natuur de laatste jaren binnen de provincie belangrijker gevonden en staat het prominenter op de provinciale agenda, waardoor het benodigd budget voor de 4-jaarlijkse subsidie aan het Grenspark soepeler beschikbaar kan komen. Hierdoor kan de aandacht meer worden gericht op inhoudelijk meedenken met de projecten van het projectbureau. Dit gebeurt in toenemende mate met een integrale bril, zodat de projecten van het projectbureau zo goed mogelijk bijdragen aan integrale doelen van de provincie. Het accountmanagement voor het Grenspark is sinds 2017 namelijk gepositioneerd binnen het cluster Plattelandsontwikkeling. Met deze interne herpositionering is het kijken met een integrale bril in relatie tot het Grenspark organisatiebreed meer gemeengoed geworden. Hierdoor is het voor andere afdelingen binnen de provincie makkelijker geworden om aan te haken bij projecten van het Grenspark, zoals economie en veiligheid. Zoals bij het project Brandpreventie samen met de afdeling veiligheid, en het project Cultuurgeschiedenis Digitaal met de afdeling economie.

5.6.3 Hoe wordt geleerd?

Individueel en informeel

Het leren over deze andere invulling van de faciliterende rol door de provincie ten aanzien van het Grenspark heeft geen expliciete aandacht gehad van de organisatie. Het vond individueel en informeel plaats vanuit het provinciale accountmanagement voor het Grenspark in interactie met de provinciale ambtenaren van de overige sectoren waarmee afstemming plaatsvond. Het accountmanagement was naar verloop van tijd zelfverzekerder in de faciliterende rol en houding richting collega's. Uitgangspunt was om al doende te leren door een kritische, zelf reflecterende en ondernemende houding. Er was geen formele cursus of andere formele leeractiviteit, maar wel de intentie om bewust te willen leren over de eigen rol in het licht van de veranderende rol van de provincie ten aanzien van de energieke samenleving in het algemeen. Bijvoorbeeld door literatuur hierover te lezen en door deel te nemen aan bijeenkomsten buiten het provinciehuis, waaronder interprovinciale leerbijeenkomsten van het Leernetwerk Samenspel Groene Burgerinitiatieven en Overheden.

Algemeen bewustwordingsproces organisatiebreed

In de Natuurvisie Limburg 2016 hebben de verschillende rolopvattingen van de provincie (i.c. kaderstellend, mee-ontwikkellend, uitnodigend resp. faciliterend) expliciet aandacht gekregen, maar dit is niet vertaald in leerprogramma's in algemene zin of in relatie tot (gebieds-)processen. En ten aanzien van een andere meer integrale faciliterende rol richting het

projectbureau van het Grenspark is dus ook geen leerprogramma of iets dergelijks opgezet. Maar de laatste jaren is binnen de provincie wel een algeheel bewustwordingsproces en veranderproces op gang gebracht over de rol van de provincie in het algemeen. Dit is aangezwengeld met het coalitieakkoord 2015-2019 waarin hierover een duidelijke boodschap zit. Zoals dat integraal werken de nieuwe norm is. En dat provinciale subsidies worden ingezet in integrale gebiedsprocessen. Deze boodschap heeft onder meer doorwerking gehad in de uitwerking van de clusterplannen door clustermanagers. En ook in de herpositionering van het accountmanagement voor het Grenspark naar het cluster Plattelandsontwikkeling. Het betreffende clustermanagement baseert de aansturing o.m. op transitie management. Dit heeft op meerdere manieren en momenten een nieuwe boodschap uitgedragen. Zoals: "Ga buiten spelen" (uiteraard metaforisch bedoeld). "Netwerken is belangrijk." "Werk open en communicatief." Het clustermanagement heeft daarbij interne gesprekken op gang gebracht over: Wat is onze kerntaak? Welke veranderingen komen op ons af en hoe willen we daarop reageren? Wat moeten we loslaten en wat niet?

5.6.4 Conditie voor leren

Steun en stimulans door management en bestuur

Het clustermanagement dat transitie management bij de aansturing ging inzetten heeft bakens verzet zodat in projecten als het Grenspark binnen de eigen provinciale gelederen een andere (meer integrale) faciliterende rol kon worden genomen. De steun en stimulans door het clustermanagement is belangrijk geweest voor de werkvloer om al doende een andere rolinvulling te leren en te realiseren. Hetzelfde geldt voor de duidelijke taal in het coalitieakkoord 2015-2019 over dat integraal werken de nieuwe norm is, hetgeen in het collegeprogramma 2019-2023 opnieuw bevestigd is. Dit stimuleert en bevestigt de nieuwe stappen in het bewustwordings-, leer- en veranderproces van ambtenaren.

Heilige huisjes

Aan de andere kant wordt ook gezegd dat bepaalde gevestigde belangen en heilige huisjes nog steeds domineren binnen de provinciale organisatie en bestaande werkwijzen in stand houden. Opgemerkt wordt dat ondanks de aandacht voor nieuwe manieren van werken, managers over het algemeen terughoudend zijn om bestaande weerstand adequaat aan te pakken. Dit kan worden gezien als een belemmerende conditie om te leren over een andere, meer integrale faciliterende rolinvulling.

5.7 Programma Natuur en Samenleving en de Gemeenteimpuls groen burgerinitiatief (Provincie Noord-Brabant)

5.7.1 Introductie Programma Natuur en Samenleving en de Gemeenteimpuls Groen Burgerinitiatief

Het beleidsprogramma 'Natuur en Samenleving' geeft sinds 2014 uitvoering aan de provinciale ambitie om natuur meer te verankeren in de samenleving.

Het doel is om investeringen vanuit de samenleving (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) in natuur en landschap tot stand te brengen, zowel in tijd, kennis als geld. Het programma weerspiegelt de wijze waarop de provincie het Brabantse bedrijfsleven, natuureigenaren, maatschappelijke organisaties, lokale overheden en burgers hiertoe stimuleert en faciliteert. Onderdeel van het programma Natuur en Samenleving is de subsidieregeling 'Gemeenteimpuls voor Groen Burgerinitiatief' (die na een aantal jaar inmiddels is afgesloten). Via deze regeling kwamen projecten van gemeenten die groene burgerinitiatieven

ondersteunden in aanmerking voor subsidie. Hieraan gekoppeld organiseerde de provincie een leertraject voor gemeenten. In leerbijeenkomsten werden handvatten in beeld gebracht hoe groene ambities in samenwerking met burgerinitiatieven kunnen worden gerealiseerd. Kenmerkend voor de aanpak van het programma Natuur en Samenleving is dat de provincie probeert aan te sluiten bij mensen en organisaties in de samenleving die iets willen realiseren voor de Brabantse natuur. De opgave is dan om te herkennen welke initiatieven in de samenleving spelen en hoe de provincie die kan stimuleren en groter maken. Vandaar dat actieve gemeenten die groene burgerinitiatieven ondersteunen daarbij werden geholpen door de provincie door middel van financiering en leerbijeenkomsten vanuit de Gemeente-impuls.

5.7.2 Waarover wordt geleerd?

Van een sturende naar een uitnodigende en ondersteunende rol

Met het programma Natuur en Samenleving wil de provincie leren over haar nieuwe rol om bijdragen vanuit de samenleving aan natuur en groen te versterken. “We proberen de trekkersrol bij burgers te laten en daarbij een nieuwe positie als provincie in te nemen, van sturend naar meer ondersteunend.” Een leeropgave daarbij is het loslaten van de trekkende en sturende rol. Hierover ontstond intern veel discussie over welke samenwerkingen dan aan te gaan en of dan uiteindelijk wel de beleidsdoelen gerealiseerd konden worden. Belangrijk aspect van de nieuwe rol is om aan te sluiten bij de aanwezige energie, doelen en belangen van andere partijen en om hen te helpen hun initiatieven te realiseren. Opgemerkt wordt dat het dan vooral gaat om het aanleren van nieuwe vaardigheden, zoals de vaardigheid om andere partijen echt mede-eigenaar te maken. Het is belangrijk om te leren zien dat je als provincie juist dan een rol van betekenis speelt, en dat je in die rol zichtbaar en bereikbaar bent. In Noord-Brabant werden ze verrast door allerlei voorstellen van initiatiefnemers met ideeën die men zelf niet bedacht zou hebben. Dit noodzaakte de provincie tot tweede-orde reflectie op de insteek van de eigen rol en het programma, en resulteerde in een verbreding van doelen, waarbij maatschappelijke betrokkenheid verder gaat dan draagvlak en wordt ingezet als een middel voor welzijn, gezondheid en beleving van natuur.

Aanpassing bestaand instrumentarium

De provincie ondervond dat bestaande instrumenten, zoals subsidie geven, vaak niet passend zijn. Reflectie hierop is onderdeel van het leerproces, en krijgt gestalte via eerste-orde leren waarbij provincies inzetten op het verbeteren van subsidieregelingen. Er is behoefte aan een betere aansluiting van de bestaande interne procedures aan de realiteit van de initiatieven. En aan een betere samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen de provincie. Een voorbeeld is de tegenstrijdigheid tussen de wens vanuit het programma Natuur en Samenleving om maximaal 5000,- euro beschikbaar te stellen voor kleine initiatieven en de weerstand bij de afdeling juridische zaken tegen het subsidiëren van kleine initiatieven. Maar ook grote initiatieven kunnen niet altijd goed ondersteund worden met de financiële instrumenten die de provincie heeft. Men ziet dit dan ook als een belangrijke en noodzakelijke veranderopgave binnen de provinciale organisatie.

5.7.3 Hoe wordt geleerd?

Individueel en informeel maar wel bewust

Het leren binnen het programma Natuur en Samenleving gebeurde met name op individueel niveau. Dit laat zich vooral kenmerken door een ‘leren door doen’ aanpak. Provincie-medewerkers die werken aan het programma denken al doende bewust na over hun rol, en proberen vervolgens bij te sturen of andere dingen te doen. “Liever doen en drie keer denken: nou ja, dit was het niet, dan stil zitten en daar vanuit blijven werken.” Medewerkers stellen zichzelf veel vragen over hun rol en werkwijze. Dit geeft blijk van een kritische houding en de wens om te leren over de eigen rolinvulling.

Sociaal leren en organisatieleren

Er is ook sprake van sociaal leren. Binnen de groep medewerkers die werkte aan de uitvoering van onderdelen van het programma is onderling veel gediscussieerd en uitgewisseld. Op die manier hebben zij van elkaar geleerd. Op institutioneel niveau is ook een leerproces op gang gekomen, maar nog wel voorzichtig. Gaandeweg is er bijvoorbeeld meer begrip en samenwerking ontstaan tussen de medewerkers die werkten aan het programma en die van de afdeling subsidie en juridische zaken.

In interactie met de praktijk

Aangegeven wordt dat vooral tijdens de interactie met de initiatieven wordt geleerd door de provincie. Bijvoorbeeld door de confrontatie met een lastige gang van zaken. Bij de subsidieverlening wordt bijvoorbeeld ervaren dat bestaande procedures niet goed aansluiten op de praktijk van de initiatieven en te veel tijd kosten. De provincie beseft dat initiatieven niet te lang in onzekerheid moeten worden gelaten. Daarom is de provincie voor de kleinere initiatieven die maar weinig budget nodig hebben expliciet 'reclame' gaan maken voor NL Doet, die wel makkelijk kleine budgetten aan initiatieven geeft. Door deze vlottere afhandeling van de financiële ondersteuning blijft het enthousiasme bij het initiatief bewaard, leerde men.

Ook formeel

Maar er zijn ook formele leeractiviteiten. Zoals het leertraject dat de provincie voor gemeenten organiseerde. In deze leerbijeenkomsten bedoeld voor gemeenten die groene burgerinitiatieven ondersteunen, werd rondom gezamenlijke thema's kennis en ervaring met elkaar uitgewisseld. Het leren is hier weliswaar gericht op gemeenten en op hun rol bij groene burgerinitiatieven. Maar ook de provincie leert hier indirect over haar eigen (mogelijke) rol bij initiatieven uit de samenleving.

Ook de evaluatie van het programma Natuur en Samenleving die de provincie heeft gedaan is een vorm van formeel leren. Een adviesteam met mensen uit eigen kring kreeg daarbij de opdracht om kritisch te kijken naar in hoeverre de doelen van het programma worden gerealiseerd. De evaluatieaanpak hield een inventarisatie van bureauresultaten in en interviews bij partijen die betrokken waren bij het programma.

5.7.4 Condities voor leren

Ruimte en tijd

Een belangrijke leerconditie was dat medewerkers van het programma ruimte en tijd kregen om te kunnen leren. In het begin waren veel zaken nog onduidelijk en bleken bestaande procedures niet passend. Bij het zoeken naar een passende manier van subsidieverlening bleek het moeilijk om samen te werken met juristen. Maar na een moeizame zoekende periode ontstond er meer wederzijds begrip en gingen collega's van verschillende afdelingen meer met elkaar meedenken. Het kost tijd om een nieuwe manier van werken te vinden en eigen te maken.

Ondersteuning vanuit bestuursakkoord

Een belangrijke conditie voor leren was dat het provinciebestuur welwillend en ondersteunend was. Het tij zat mee omdat de ambitie van het programma heel goed aansloot bij het bestuursakkoord, en het bestuur ook daadwerkelijk waardering liet blijken en ondersteuning bood bij concrete projecten. Het (enigszins) doorsijpelen naar ook andere afdelingen is voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat in het bestuursakkoord wordt uitgesproken dat de doelen van de provincie meer samen met de samenleving gerealiseerd moeten worden.

Kritische en ondernemende houding

Andere belangrijke condities voor leren waren persoonsgebonden competenties en vaardigheden. Zoals de kritische houding en zelfreflectie van de medewerkers die werkten aan het

programma, hun ondernemendheid en focus op doen, en door niet bang te zijn om fouten te maken of in onzekerheid te verkeren.

5.8 Programma Leren door Doen en spin-off groene burgerinitiatieven (Provincie Zuid-Holland)

5.8.1 Introductie programma Leren door Doen

Het kennis- en ontwikkelprogramma Leren door Doen is in 2013 opgezet in het kader van de Beleidsvisie Groen van de provincie Zuid-Holland. Binnen dit programma zijn verschillende pilotprojecten gestart om samen met maatschappelijke partners praktijkervaring op te doen met nieuwe realisatie- en beheermodellen voor groen. De pilots zijn begeleid door medewerkers van de provincie, die met elkaar ervaringen delen in een gezamenlijk leertraject. Onderdeel van het leertraject was ook het uitdragen van ervaringen. In totaal zijn 15 pilots gestart, waaronder een aantal gericht op groene burgerinitiatieven, zoals Wollefooppengroen & Co en Federatie Broekpolder. Naast het werken via pilots is kenmerkend voor de aanpak van leren door doen het 'werken vanuit energie' en 'in verbinding staan met anderen' en 'werken met bewoners die iets willen'. Provincie-medewerkers gaven aan dat de positieve aanpak en de visie die aan het programma ten grondslag lagen, voor hen redenen waren om in het programma actief te worden.

Ontwikkeling sinds Leren door Doen m.b.t. groene burgerinitiatieven

Leren door Doen is al enige tijd afgerond en daarmee is er ook zicht op de ontwikkelingen sindsdien betreffende het realiseren van groen. Na de fase van experimenteren met nieuwe realisatie- en beheermodellen is de provincie gaan inzetten op landschapstafels, waarin georganiseerde maatschappelijke en institutionele partijen zich regionaal buigen over ruimte en groen. Ze zetten in op organisaties met organisatiekracht. De provincie is een beetje afgestapt van de directe relatie tussen provincie en groene burgerinitiatieven. Ze ondersteunen groene burgerinitiatieven nog steeds, bijvoorbeeld via matchfunding, vouchers en de Groene motor, maar op kleinere financiële schaal.

5.8.2 Waarover wordt geleerd?

Leren over faciliterende en co-creërende rol

Het leren binnen Leren door Doen gaat met name over de invulling van de rol van de provincie, in dit geval met name de co-creërende/samenwerkingsrol. Bij het experimenteren met nieuwe realisatie- en beheermodellen voor groen werd zwaar ingezet op aansluiten bij energie van maatschappelijke partners en hoe daarin een faciliterende en samenwerkende rol vorm te geven. Provincie-medewerker zijn ook regelmatig een verbinder die mensen/partijen met elkaar in contact brengt. Algemene lijn is dat mensen de lijn van netwerkend werken als onontkoombaar zien, en in toenemende mate samenwerking zoeken. Alhoewel er ook nog een groot deel van de mensen (en taken) van de provincie 'actief zijn in de andere kwadranten'.

Ook weer eigen doelen en samenwerking met uitvoeringskrachtige partijen

De provincie lijkt geleerd te hebben en net wat andere accenten te leggen in de loop der tijd, wat een uiting is van eerste-orde leren. Na de fase van Leren door doen waarbij helemaal werd aangesloten bij energie in de samenleving lijkt er bij de provincie een fase aangebroken van "weer iets meer bedenken wat de provincie zelf wil, en hoe het past bij wat zij wil". Dat het bij de uitvoering van ambities gaat om het zoeken naar partners met wie ze samen die ambities kunnen verwezenlijken. Werken in de visie vanuit opgaven (energietransitie, klimaatverandering, bodemdaling etc.). Het gaat daarbij ook minder om burgers, maar om

uitvoeringskrachtige partijen. Als initiatieven zich organiseren in een coöperatie o.i.d., dan zijn ze wel weer een interessante gesprekspartner.

5.8.3 Hoe wordt geleerd?

Leren doelbewust en combinatie van formeel en informeel leren

Het programma Leren door Doen besteedde doelbewust aandacht aan leren door bijvoorbeeld een leertraject onderdeel te maken van het programma. Zij deden als groep mee aan de cursus 'netwerkend werken' georganiseerd door externen. Deze cursus liep circa een jaar, en omvatte een aantal terugkeermomenten waarin ervaringen werden gedeeld. Netwerkend werken als cursus is in de loop der jaren steeds sterker verankerd geraakt binnen de provincie Zuid Holland en heeft inmiddels de 10e leergang erop zitten. Behalve dat het leren gericht was op henzelf als individu en als groep, is er ook veel energie gestoken in het delen van hun ervaringen. Daarvoor hebben ze cursus storytelling gevolgd en hadden ze een Ontwikkelplein, een plek op het intranet, ontwikkeld waar mensen van Leren door Doen via storytelling hun ervaringen over de 15 pilots deelden. Dit ontwikkelplein was ondanks de energie die erin werd gestoken geen groot succes omdat het moeilijk te vinden was en 'woorden het verhaal toch niet echt overbrengen'.

Leren van het uitvoeringsgerichte

Leren door doen lijkt meer dan een 'naam', maar betreft een goede weergave van er is gebeurd en eigenlijk nog steeds gebeurd. De concrete invulling van de samenwerkende rol binnen de provincie is wel veranderd, bijvoorbeeld via de landschapstafels, maar ook daar leert men weer door te doen. Dus naast allerlei formele wijzen van leren, lijkt veel van het leren informeel en via sociale interactie plaats te vinden. Een voorbeeld is dat mensen van een ander burgerinitiatief dan die onderdeel uitmaakte van het programma op uitnodiging van medewerkers van Leren door Doen binnen de provincie een verhaal hebben gehouden. De combinatie van leervormen lijkt ook breder te gelden voor de provincie Zuid Holland, waarbij een combinatie van formeel leren (cursussen en opleidingen als netwerkend werken en FLOW), en vormen die tussen formeel leren en informeel leren inzitten (vakgenootschappen) en informeel leren (o.a. andere medewerkers meenemen; netwerk café, in gesprek met elkaar gaan, voorbeelden van elders halen etc) aanwezig zijn. Opvallend is dat er eerder veel externen werden ingehuurd, maar dat ze in de loop der tijd ervoor hebben gekozen om een aantal mensen op te leiden om allround leerprocessen te faciliteren, vanuit de gedachte dat 'als je goed wilt worden in een bepaalde rol, dat je die expertise ook zelf in huis moet hebben'.

Leren zit op meerdere niveaus

Het leren zit op meerdere niveaus. Op individueel niveau was er sprake van leren, en binnen het programma, maar ook binnen de organisatie als geheel. Enerzijds probeerde Leren door doen probeerde de ervaringen breder te trekken, anderzijds namen ze ook mogelijkheden vanuit de organisatie mee, zoals bijvoorbeeld de cursus netwerkend werken. Ook zijn er toepassingen van het denken in andere domeinen: Wat begon in het groene veld (op afdeling water en groen) wordt nu door een aantal medewerkers toegepast op een ander domein, zoals landbouw en voedsel.

Op individueel en groepsniveau kwamen er een aantal praktische voorbeelden langs van hoe men het zaken nu anders doet, nadat men ervan geleerd had. Een daarvan is bijvoorbeeld 'niet alleen ophalen bij buitenwereld, en de indruk wekken dat je alles meeneemt, maar ook terugmelden en aangeven hoe je verder gaat'. Een aanpak van divergeren en convergeren. Ook kwam het voor dat er in het netwerk al teveel beloofd en vervolgens bleek binnenshuis dat het toch echt niet ging lukken. In algemene zin geeft men aan dat men nu ook meer rekening houdt met de situatie en wensen vanuit de provincie, waar eerder veel van extern

waar energie op zat leuk werd gevonden. Die ontwikkeling loopt simultaan met het karakter van de aanpak van de opvolgende programma's vanuit de provincie.

Leren als organisatie is niet eenvoudig

Verder wordt er opgemerkt over leren dat het heel belangrijk is dat mensen zelf iets ervaren en zelf moeten meedoen. Dat maakt het ook moeilijk om als organisatie te leren. Verder wordt aangegeven dat verschillende persoonskenmerken en competenties passen bij verschillende fasen.

5.8.4 **Conditie voor leren**

Intrinsieke motivatie en persoonskenmerken

Intrinsieke motivatie is volgens de respondenten zeer belangrijk. De medewerkers identificeerden zich sterk met de gekozen aanpak. Dat intrinsieke motivatie belangrijk was, maakte ook onderdeel uit van de aansturing. Zo moest men een motivatiebrief schrijven om deel te mogen nemen aan de cursus netwerkend werken. Daarnaast bleken persoonsgebonden kenmerken van belang. De personen die actief waren in dit programma waren zogenaamde voorlopers die intrinsiek geloofden in de aanpak en bepaalde karaktereigenschappen delen die deze eerste fase ook mogelijk maakten. Het zijn extraverte personen die veel aandacht hebben voor allerlei wijzen van leren (via uitproberen, via elders, via theorie, cursus), die het leuk vinden om dingen uit te proberen en in de praktijk te brengen, die kunnen verbinden en delen, onder andere door partijen aan elkaar te verbinden, maar ook door pogingen de leerervaringen verder in de organisatie te brengen. Opvallend was dat er veel mensen betrokken waren die een herkomst of affiniteit hadden met discipline die iets met leren heeft: ze hadden voorlichtingskunde gestudeerd, of onderwijskunde etc. Ook werd luisteren als belangrijk ervaren.

Steun op andere plekken

Naast de uitvoerende medewerkers, maken bepaalde personen elders in de organisatie het verschil: via hun competenties, hun manier van denken, hun overtuigingskracht, de ruimte die ze laten voor anderen. Ter ondersteuning van ontwikkeling van netwerkend werken werden een provinciesecretaris; een afdelingshoofd ten tijde van leren door doen en een gedeputeerde genoemd. Ook zijn er voorbeelden van tegenwind/andere ideeën, bijvoorbeeld bij andere afdelingen, maar ook bij een afdelingshoofd die helemaal 'klaar' was met experimenteren. Ook kan politiek/bestuurlijke ondersteuning het verschil maken. Alhoewel daar ook wel een en ander misging en misgaat en bijvoorbeeld PS nog wel zoekend is naar eigen rol in relatie tot participatief proces.

Aandacht voor leren in de organisatie

Vanuit de organisatie werden veel mogelijkheden geboden, er was veel aandacht voor leren en mogelijkheden van cursussen werden geboden. Er was inhuur van externen voor begeleidingstrajecten, waarbij men ook langere tijd met deze externen werkte. Ook werd door veel respondenten benoemd dat de tijd rijp was. Oud minister Bleker en zijn beleid werd een aantal keer aangemerkt als een belangrijke incentive voor veranderingen.

Optelsom van factoren

Ook komen er soms een aantal dingen samen. Vanuit concern wilden ze iets inzetten over netwerkend werken, gekozen dat eerst op het groene veld uit te proberen. Het groene veld leende zich het meest voor netwerk aanpak vanwege vrij veel budget, sterk extern gericht en erg op uitvoering gericht. En mensen daar reageerden meteen enthousiast, paste bij hun ideeën (leren door doen) en persoonlijkheden (in voor experimenten; aandacht voor leren etc.).

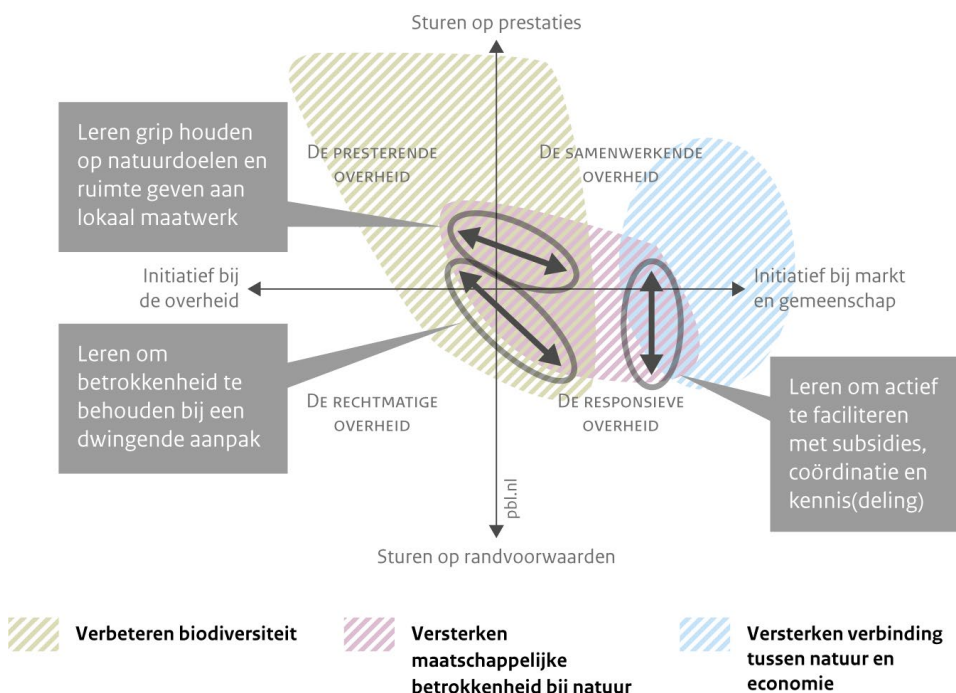
6 Resultaten

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen uit onze verkenning naar waarover en hoe provincies leren, en welke condities daarvoor zichtbaar zijn. We beantwoorden achtereenvolgens de subvragen om antwoord te geven op de hoofdvraag: Hoe ontwikkelen provincies lerend vermogen wanneer zij vernieuwende beleidsstrategieën toepassen in projecten en gebieden om het Natuurpact te realiseren? Waarover provincies leren bespreken we in paragraaf 6.1 aan de hand van drie centrale leerervaringen die uit de cases naar voren kwamen. In 6.2 bespreken we de resultaten over hoe provincies leren, en 6.3 gaat in op de analyse van condities die leren en lerend vermogen aanmoedigen.

6.1 Waarover provincies leren? Drie leerervaringen

Uit het casuonderzoek komen drie overkoepelende leerervaringen naar voren. Deze leerervaringen kunnen daarbij worden gekoppeld aan de aard van de natuurdoelen die door de provincie centraal worden gesteld. Figuur 6.1 geeft deze leerervaringen schematisch weer en illustreert hoe de leerervaringen zich verhouden tot de verschuivingen in de sturingsaanpak van provincies. In de volgende paragrafen bespreken we elke leerervaring en welke leerloops we daarbij hebben kunnen identificeren.

Leerervaringen van provincies



Bron: PBL/WUR

Figuur 6.1. Leerervaringen van provincies, gekoppeld aan verschuivingen in de sturingsaanpak van het natuurbeleid in de periode vanaf 2016 (zie ook figuur 2.2)

6.1.1 Leerervaring 1: Provincies leren om betrokkenheid te behouden bij een dwingende aanpak om Europese biodiversiteitsdoelen tijdig te realiseren

Internationale verplichtingen voortkomend uit Europese biodiversiteitsdoelstellingen (zoals het PAS, de VHR en de KRW) worden gekenmerkt door gesloten natuurdoelstellingen en 'donkergroene' natuur. Voor deze wettelijke opgaven is heel beperkt onderhandelingsruimte beschikbaar op de natuurdoelen. Voortkomend uit het PAS hanteren sommige provincies een vaststaand tijdsbestek waarbinnen deze opgaven dienen te worden gerealiseerd. Provincies ervaren de afspraken uit Natuurpact als inspanningsverplichting. Aan hen de opgave om de doelen te verzilveren, veelal middels het verwerven en inrichten van gronden in Natura2000 gebieden, zonder het maatschappelijk draagvlak in die gebieden teniet te doen.

We zien dat de provincies in gebieden waarvoor deze internationale verplichtingen een grote rol spelen zoekende zijn naar enerzijds het garanderen van het behalen van de natuurdoelen en anderzijds de tijd en ruimte bieden aan de inbreng van lokale partijen en initiatieven om draagvlak en eigenaarschap te waarborgen. Om sturing te houden op de natuurdoelstellingen bakenen sommige provincies helder af wáárover gebiedspartijen inspraak hebben, zoals bij Samen werkt beter in Overijssel. Gebiedspartijen schrijven daar gezamenlijk een voorstel voor een maatregelenpakket voor een uitwerkingsgebied rondom Natura 2000 gebieden. Natuurdoelen zelf zijn daarbij nadrukkelijk geen onderwerp van discussie. De provincie hanteert daarbij een strak tijds kader ingegeven uit het voormalig PAS. In Zuid-Holland in Krimpenerwaard zien we dat de provincie naarmate de beschikbare tijd verstrijkt steeds meer van een faciliterende naar een meer dwingende aanpak beweegt om het Natuurnetwerk te realiseren. Op basis van feedback (gebrek aan animo bij grondeigenaren voor zelfrealisatie) heeft de provincie extra instrumenten in het gebied hebben ingezet zodat de gebiedspartijen nu onteigening met schadeloosstelling kunnen toepassen. Deze omschakeling naar volledige schadeloosstelling en onteigening heeft een nieuwe impuls gegeven aan het gebiedsproces om dit in 2021 af te ronden.

Kenmerkend voor deze leerervaring is daarbij dat het sectorale en verplichtende karakter van de internationale verplichtingen het doorlopen van tweede-orde leerloops belemmert. De aandacht van de provincies zit in relatie tot deze leerervaring op eerste-orde leerloops: op het verbeteren van hun aanpak om zo de natuurdoelstellingen binnen de gestelde tijds kaders te halen. We lichten de voornaamste eerste-orde loops toe.

Eerste-orde leerloops

Een zorgvuldig proces: afbakening, transparantie, helderheid

De uitdaging voor provincies is om bij een meer dwingende aanpak de gebiedspartijen te blijven betrekken, zoals lokale inwoners en grondeigenaren, zodat zij niet voor verrassingen komen te staan. Uit de cases komen lessen naar boven omtrent het belang van zorgvuldige en tijdige communicatie over de doelen en het tijdspad en budget. De eindigheid van de vrijwillige aanpak is in Samen werkt beter (Overijssel) vanaf het begin af aan transparant gecommuniceerd. Mochten de gebiedsprocessen er niet slagen een tijdige bijdrage aan de realisatie van de ontwikkelopgaven te leveren, dan is de provincie genoodzaakt over te gaan tot een meer dwingende aanpak, waar tevens budget voor gereserveerd is. Dat er dwingend instrumentarium voor uiterste gevallen vanaf het begin af aan op tafel lag gaf daarnaast urgentie aan gebiedsprocessen. Ook bij Krimpenerwaard was sprake van een heldere afbakening: de grondeigenaren werden uitgenodigd voor zelfrealisatie van natuur op hun eigen land. Om het Natuurnetwerk tijdig te realiseren en het animo onder grondeigenaren voor zelfrealisatie beperkt was, heeft de gemeente (in overleg met de provincie en grondeigenaren zelf) gekozen voor grondverwerving met volledige schadeloosstelling en onteigening.

Mate van afstand

Een andere les is dat het wenselijk kan zijn om als provincie een zekere afstand tot het gebiedsproces te houden. In verschillende cases zat de provincie zelf niet direct aan tafel bij het gebiedsproces maar voorzag het proces van de natuurdoelen en de randvoorwaarden waarbinnen deze te halen, met de trekker van het gebiedsproces als mediator. Voor de samenwerkende gebiedspartijen creëerde dit een gelijkwaardiger speelveld. Wanneer opgaven en randvoorwaarden streng(er) moeten worden gehanteerd, kan de provincie een meer sturende rol vervullen zonder de verhoudingen op dit speelveld te verstoren. Door trekkers is dit als prettig ondervonden: ook al is hun communicatie met de provincie goed, doordat de provincie meer op afstand stond kon er saamhorigheid en samenwerking tussen de gebiedspartijen ontstaan vanuit respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Een meer sturende en dwingende rol werd dan ook geaccepteerd van provincies omdat deze rol binnen de lijn der verwachting ligt van gebiedspartijen. Overigens is het wel zoeken voor provincies welke mate van afstand wenselijk is; een grotere afstand geeft provincies zelf weinig gevoel en inzicht in de uitwerking van een strategie, doordat ze nauwelijks betrokken zijn. Hierdoor missen provincies aansluiting, waardoor zij zelf niet echt kunnen leren over wat er plaatsvindt. Een goede verstandhouding met de trekker van een proces is essentieel voor de provincie om betrokken te blijven en lessen te trekken uit de gebiedservaringen.

Waarborgen van betrokkenheid

Om de betrokkenheid van gebiedspartijen in het gebied te waarborgen ontwikkelen provincies verschillende manieren om gebiedsbelangen mee te nemen in gebiedsprocessen. In Samen werkt beter is aandacht voor het creëren van meekoppelkansen, al komt dit beperkt van de grond. De provincie heeft hier geen extra budget voor beschikbaar gesteld; dat is aan de gebiedspartijen zelf en de meekoppelkansen mogen daarbij niet ten koste gaan van de natuurdoelen. Zuid-Holland biedt gebiedspartijen mogelijkheden om zich in te zetten voor de inrichting en het beheer van het gebied na realisatie door onteigening, bijvoorbeeld door een beheercollectief op te richten. Dat kan ook helpen om de agrarische identiteit van en betrokkenheid bij het onteigende gebied te behouden. Ook kan inzet van particulieren helpen om bij gebruik en beheer van percelen bepaalde natuurwaarden te garanderen, via kwalitatieve verplichtingen.

6.1.2 Leerervaring 2: Provincies leren om natuurontwikkeling met gebiedspartijen te realiseren door grip te houden op natuuropgaves en ruimte te geven aan maatwerk

In het Natuurnetwerk dat provincies aanvullend op Natura 2000-gebieden hebben aangewezen hangt de aard van de doelstellingen af van de wijze waarop provincies deze hebben vastgelegd, variërend van donkergroen naar lichter. De biodiversiteitsafspraken uit het Natuurnetwerk voorzien in een tijdsraming waarbinnen deze doelstellingen dienen te worden gerealiseerd. Buiten het Natura-2000 deel van het Natuurnetwerk is meer flexibiliteit mogelijk met betrekking tot plaatsing, begrenzing en de invulling van de natuurdoelen, naar gelang de voorkeuren en mogelijkheden van provincies en gebiedspartijen. Provincies zetten het dwingende instrumentarium (met name onteigening) alleen in voor de internationale verplichtingen in de Natura-2000 gebieden. Daarom zijn zij in het Natuurnetwerk daarbuiten meer afhankelijk van de bereidheid van grondeigenaren om hun grond op vrijwillige base te verkopen of te ruilen, of zelfrealisatie te gaan doen. Het is aan provincies om op creatieve wijze gebruik te maken van de energie uit de samenleving voor het realiseren van de natuuropgave, om zo natuurkwaliteit te vergroten en behouden.

Uit de cases komt naar voren dat in dergelijke gebiedsprocessen het 'laaghangend fruit' succesvol wordt geplukt. Bijvoorbeeld in Noord-Brabant, waar biologische bedrijven in de randen van het Natuurnetwerk redelijk makkelijk kunnen voldoen aan de basiscriteria voor natuurontwikkeling die gelden bij de realisatie van het Ondernemend Natuurnetwerk Brabant, zoals

geen gebruik van kunstmest, drijfmest en bestrijdingsmiddelen. De uitdagingen die provincies ervaren hebben betrekking op het voltooiën van het resterende deel van de ontwikkelopgaves binnen het Natuurnetwerk. Omdat provincies geen dwingend instrumentarium inzetten zijn zij meer afhankelijk van maatschappelijke bereidwilligheid om bij te dragen aan de natuurdoelen. Het is dan ook aan de provincies om deze partijen te verleiden tot initiatief. Ze stellen hiervoor natuurkwaliteitswaardes vast en wijzen gebieden aan, zodat ze de natuuropgaves realiseren. Tegelijkertijd zoeken provincies hoe zij bij deze doelen ook voldoende speelruimte kunnen geven voor lokaal maatwerk. Een gemene deler is dat er uitnodigende strategieën worden toegepast waarbij externe publieke en/of private partijen worden uitgenodigd om de regie te nemen bij de realisatie van provinciale natuurdoelen. Deze leerervaring gaat over het vinden van de balans tussen enerzijds flexibiliteit en ruimte bieden aan natuurontwikkeling door gebiedspartijen en anderzijds grip en regie te blijven houden op de eigen natuurdoelen. Deze zoektocht is bijvoorbeeld zichtbaar in Zuid-Holland in het programma Leren door doen, waar de provincie in eerste instantie sterk de nadruk legde op het opdoen van praktijkervaring en aansluiten bij de energie in de samenleving (middels nieuwe realisatie- en beheermodellen voor groen). Deze fase werd gevolgd door een periode waarbij de provincie besloot meer stil te staan bij de eigen (natuur)doelen en hoe maatschappelijke initiatieven daar het beste bij passen. De lessen die worden opgedaan bij deze leerervaring draaien om hoe ruimte kan worden geboden aan lokaal maatwerk per gebied, met heldere randvoorwaarden en kaders waarbinnen flexibiliteit wordt geboden om zo voldoende regie op de natuurdoelen te houden. Kenmerkend voor deze leerervaring is daarbij dat naast eerste-orde leerloops – over de uitnodigende aanpak en het scheppen van randvoorwaarden – ook tweede-orde leerloops tot uiting komen – over de begrenzing en invulling van provinciale natuurdoelen. Op termijn kan dit resulteren in vernieuwde strategieën die uitgaan van verbrede of integrale gebiedsdoelen en dus resultante van tweede-orde leren zijn. We lichten de voornaamste eerste-orde en tweede-orde leerloops toe.

Eerste-orde leerloops

Trekkers aan het roer

Om maatwerk te leveren leggen provincies de gebiedsregie steeds meer bij externe partners zoals gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties of burgerinitiatieven of bij een zelfstandige uitvoeringsorganisatie, zoals het Groen Ontwikkelfonds Brabant. De ervaring leert dat een partij die het gebied en de gebiedspartijen goed kent, een gebiedsproces beter kan trekken en faciliteren dan de provincie. Deze extern trekkers doen verkenningen per gebied om zo de randvoorwaarden voor een succesvol proces te scheppen en brengen fasering aan in de processen. Provincies komen hierdoor wel meer op afstand te staan, waardoor regie op het realiseren van natuuropgaves lastig kan zijn. Een uitstekende verstandhouding tussen de provinciale contactpersonen en de trekker is daarbij van belang. Provincies leren hoe zij de juiste randvoorwaarden voor een goed proces kunnen scheppen via bijvoorbeeld heldere en tijdige communicatie over de opdracht aan het gebiedsproces, over de budget- en tijds-kaders, en hoe zij beleidsvrijheid kunnen geven aan trekkers om begrenzingen en natuurdoelen aan te passen.

Provincie schept randvoorwaarden

Provincies voeren verkenningen uit per gebied om in kaart te brengen welk gebied zich leent voor extern trekkerschap. Per gebied worden vervolgens de randvoorwaarden geschept voor een gezond proces. In Gelderland worden bijvoorbeeld eerst bestuurlijke knelpunten opgelost alvorens het gebied aan te bieden voor extern trekkerschap. Tevens wordt een trekker geselecteerd waar ook de andere gebiedspartijen fiducia in hebben om zo te legitimeren van de trekker te waarborgen. Een beschikbare en voor gebiedspartijen herkenbare kennisbasis is ook een randvoorwaarde. Zo laat Overijssel onafhankelijk onderzoek uitvoeren dat dient als gedeeld vertrekpunt voor alle partijen in het proces om op basis daarvan gezamenlijke beslissingen te kunnen nemen. In Noord Brabant is een werkeenheden actief in het voortraject

die in samenwerking met het Groen Ontwikkelfonds en de lokale gebiedstrekkers een overzicht van knelpunten opstelt, waarna per knelpunt een werkgroep aan de slag is gegaan om tot oplossingen te komen.

Flexibilisering van kaders

Vrijwillige realisatie door andere partijen brengt een risico met zich mee dat deze partijen meer concessies doen aan natuurdoelen dan de provincie wil; er is dan sprake van onderhandelingsnatuur. Provincies zien dit risico en geven om hiermee om te gaan duidelijke kaders mee, zoals vastgestelde natuurkwaliteitswaardes en aangewezen gebieden. In Noord-Brabant heeft men bijvoorbeeld een aantal basiscriteria vastgesteld die tegelijkertijd voldoende ruimte laten voor de initiatiefnemer van een proces om deze te organiseren, zodat een dichtgetimmerd systeem wordt voorkomen. Heldere communicatie over kaders is cruciaal voor het vertrouwen van betrokken partijen en voor het maatschappelijk draagvlak voor het gebiedsproces.

Fasering van gebiedsprocessen

Diverse provincies, zoals Gelderland en Overijssel, hebben om regie te houden bij een gebiedsproces een formele fasering van gebiedsprocessen aangebracht. De processen bestaan grofweg uit vier fases, zoals verkenning, planning, uitvoering en beheer. Op basis van reflectie en feedback, hebben zij geleerd om elke fase bestuurlijk af te hechten. Zo houdt de provincie vinger aan de pols en wordt gezorgd dat alle partijen (planmatig) op één lijn zitten alvorens met de volgende fase wordt gestart. Tijdens elke fase is er ruimte voor de betrokken partijen om hun eigen belangen en wensen in te brengen. Deze fasering biedt daarbij ook ruimte voor flexibiliteit. Per fase wordt opnieuw bekeken of mogelijk een andere trekker passend is, en wordt stilgestaan bij of het gebied op de goede weg is. Door dergelijke formele *checks and balances* in te bouwen wordt pad afhankelijkheid voorkomen en adaptief vermogen – en daarmee de mogelijkheid tot maatwerk – behouden.

Tweede-orde leerloops

Gebiedsprocessen nodigen uit tot reflectie op natuuropgave naar verbreding met gebiedsdoelen

In een aantal cases zien we indicaties voor tweede-orde leerloops, namelijk wanneer provincies reflecteren dat aanpassing en verbreding van hun natuurdoelen wenselijk is om aansluiting te vinden bij initiatieven en andere doelen van gebiedspartijen. Bijvoorbeeld in Zuid-Holland en Noord-Brabant, waar initiatieven van ondernemers voor natuurontwikkeling uitblijven en het beoogde aantal hectares natuurrealisatie niet binnen bereik lijkt te komen. Om hieraan tegemoet te komen zijn pilots gestart in zowel Noord-Brabant als Zuid-Holland waar via de inzet van grond wordt geëxperimenteerd met ruimte om zo tot creatieve oplossingen voor de natuuropgaven te komen. Een voorbeeld van koppeling van natuurdoelen aan andere doelen vinden we in een pilot met zonneweides en natuur in de provincie Noord-Brabant. De provincie verkent of tijdelijk zonneweides kunnen worden toegelaten in combinatie met natuurrealisatie in het Natuurnetwerk. Een ander voorbeeld van verbreding vinden we in het gebiedsproces Aaltense Goor (Gelderland), waar het Waterschap de natuuropgave heeft gekoppeld aan landbouw-structuurverbetering en recreatie. Dat gebeurde na protesten tegen een eerder plan met een sectorale natuurinvulling, wat tot nieuwe onderhandelingen heeft geleid. Via deze weg heeft – al dan niet gedwongen door omstandigheden - reflectie op de doelen van het gebiedsproces plaatsgevonden. Het GOB in Noord-Brabant heeft de mogelijkheid om flexibeler om te gaan met de natuurdoelbepalingen uit het natuurbeheerplan. Er mag verlies worden genomen op agrarisch vastgoed om zo toch natuurontwikkeling mogelijk te maken, ondanks dat dit van een lagere natuurkwaliteit is dan initieel beoogd. Overigens kan de geboden flexibiliteit met betrekking tot natuurdoelen ook bijdragen aan een hogere natuurkwaliteit, zoals het voorbeeld van landgoed de Dassenberg in Noord-Brabant laat zien (Kuindersma et al. 2020).

6.1.3 Leerervaring 3: Provincies leren actief faciliteren met subsidies, coördinatie en kennis(deling)

Tenslotte richt de derde leerervaring zich op hoe provincies groene burgerinitiatieven en maatschappelijke projecten voor natuur kunnen stimuleren en ondersteunen buiten het Natuurnetwerk. Zij zetten in op het ondersteunen van deze initiatieven en projecten, onder andere met subsidies, netwerkvorming en kennis(deling). Maatschappelijke partijen en burgers worden uitgenodigd om natuurontwikkeling te realiseren en te combineren met andere maatschappelijke doelstellingen. Er is sprake van een uitnodigende en ondersteunende aanpak, waarbij provincies willen leren aansluiten bij de aanwezige energie en doelen van initiatieven in de samenleving. Dat betekent onder andere dat provincies een nieuwe, meer faciliterende rol leren aannemen en ook bestaande interne procedures, werkwijzen (zoals bijvoorbeeld subsidieverlening) en doelen beter willen laten aansluiten op de praktijk van maatschappelijke initiatieven. Hierbij leert de provincie een nieuwe meer volgende rol aan te nemen door meer aan te sluiten bij de energie, doelen en behoeften van maatschappelijke initiatieven. Bijvoorbeeld door te voorzien in middelen, het bij elkaar brengen van partijen en het stimuleren van het uitwisselen van kennis en ervaring.

Kenmerkend voor deze leerervaring is dat omdat er geen harde doelafspraken of kaders zijn provincies veel ruimte kunnen geven aan maatschappelijke initiatieven en projecten. Er is daardoor ruimte voor tweede-orde leerloops, wat verbreding of herijking van provinciale doelen mogelijk maakt. Ook eerste-orde leerloops zijn veelvoudig zichtbaar, bijvoorbeeld in de aanpassingen die worden gemaakt door provincies om beter tegemoet te komen en aan te kunnen sluiten bij de werkwijzen en behoeften van de initiatieven. We lichten de voornaamste eerste-orde en tweede-orde leerloops voor deze leerervaring toe.

Eerste-orde leerloops

Aansluiten bij wat er al speelt in de samenleving

Provincies willen leren over hun nieuwe rol om maatschappelijke initiatieven voor natuur te stimuleren en ondersteunen (Noord-Brabant, Zuid-Holland en Overijssel). Belangrijk aspect bij deze nieuwe rol is om aan te sluiten bij de aanwezige energie, doelen en belangen van maatschappelijke partijen en om hen te helpen hun initiatieven te realiseren. Zij ervaren het als uitdagend een uitdaging om de trekkersrol bij het maatschappelijke initiatief te laten en een nieuwe positie als provincie in te nemen, van sturend naar ondersteunend. Het gaat dan grotendeels om het aanleren van een andere houding en nieuwe vaardigheden, zoals de vaardigheid om maatschappelijke partijen eigenaar van hun initiatief te laten zijn. Het is belangrijk om te leren zien dat je als provincie juist dan een rol van betekenis kan spelen, en dat je in die rol zichtbaar en bereikbaar bent.

Passende subsidieregelingen

Provincies ondersteunen maatschappelijke initiatieven grotendeels met subsidie. Zij merken hierbij dat dit bestaande instrument vaak niet passend is. Er is behoefte aan een betere aansluiting van de bestaande interne procedures aan de realiteit van de initiatieven. Zo bleek er in Noord-Brabant bijvoorbeeld tegenstrijdigheid te bestaan tussen de wens vanuit het programma Natuur en Samenleving om maximaal 5000,- euro beschikbaar te stellen voor kleine initiatieven, en de weerstand bij de afdeling juridische zaken tegen het subsidiëren van kleine initiatieven omdat die in kleine mate bijdragen aan de bestuurlijke opgave. Maar niet alleen kleine subsidies verlenen blijkt een uitdaging, ook grote initiatieven met eventuele grote impact kunnen niet altijd goed ondersteund worden met de bestaande instrumenten die de provincie heeft. Omdat de pilotfase van veel regelingen en programma's voorbij is ontstaat er ook meer discussie over de vraag hoe men verantwoording kan afleggen over de provinciale middelen die besteed zijn aan het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven (zoals bij voor Zorg en Groen in Overijssel en het Programma Natuur en Samenleving in Noord-Brabant).

Ondersteunen van netwerkvorming en kennisdeling

Daarnaast zetten provincies in op het stimuleren van netwerkvorming tussen maatschappelijke initiatieven, vanuit de gedachte dat peer-to-peer kennisuitwisseling de initiatieven verder helpt. Zoals bijvoorbeeld de provincie Overijssel die zelf een natuurzorg netwerk opzet om zorgaanbieders en natuur te verbinden of in Gelderland waar het netwerk Gelderse Natuurmakers is opgericht om groene burgerinitiatieven verder te brengen. Voor de provincie geldt dat zij via deze netwerken inzicht krijgen in barrières of knelpunten die worden ervaren en gevoel te houden voor de werking en resultaten van de initiatieven. De roep om monitoring en evaluatie klinkt hierbij soms ook, maar kan de energie in de netwerken in de weg zitten. Hoe provincies deze netwerken verder het beste kunnen ondersteunen is dan ook een belangrijk leerpunt voor de komende tijd.

Tweede-orde leerloops

Reflectie op rol en doelen

In een aantal cases zien we tevens tweede-orde leerloops, namelijk daar waar de reacties uit de samenleving op provinciale natuurprogramma's uitnodigen tot herbezinning op de provinciale rol en doelen van het programma. Zo stelden de provincies Overijssel en Noord-Brabant de uitgangspunten van hun programma's Natuur en Samenleving bij. In Noord-Brabant gebeurde dit doordat men werd verrast door allerlei voorstellen van initiatieven met ideeën die men zelf niet had bedacht, wat noodzaakte tot tweede-orde reflectie op de insteek van hun rol en het programma en wat resulteerde in een verbreding van doelen, waarbij maatschappelijke betrokkenheid verder gaat dan draagvlak en wordt ingezet als een middel voor welzijn, gezondheid en beleving van natuur.

6.2 Hoe provincies leren?

In deze paragraaf richten we ons op *hoe* er binnen provincies wordt geleerd. We maken daarbij onderscheid tussen de leerprocessen die uit de cases naar voren komen, en het karakter van het leren dat daar plaatsvindt.

6.2.1 Individuen organiseren leerprocessen op project- en gebiedsniveau

Uit de casuïstiek komt naar voren dat er voor het leren in provincies een sterke rol is weggelegd voor het individu. De provinciale medewerker is in veel gevallen bij uitstek degene die de antennes heeft om feedback te ontvangen op de provinciale denk- en handelwijze binnen een project of gebied en die dit probeert te vertalen naar wenselijke aanpassingen. Deze sterke rol van individuele medewerkers komt tot uiting in meerdere projecten en gebiedsprocessen door een persoonlijke aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van keukentafelgesprekken en bezoeken. Zo ging de provinciale medewerker die het project Zorg en Groen trekt vanuit de provincie Overijssel met iedere subsidie-aanvrager een gesprek aan om een goed beeld te krijgen van de voorgestelde projecten. Door middel van die persoonlijke aanpak werd de feedback opgepikt dat er behoefte was aan uitwisseling tussen deze aanvragers, waardoor de provincie een netwerk is gaan faciliteren waarin zorginstellingen steun aan elkaar kunnen hebben.

Sociale leerprocessen op project- en gebiedsniveau komen tot stand middels kennisdeling of intervisie-achtige bijeenkomsten tussen collega's, zoals gebiedsregisseurs, en soms ook met vertegenwoordigers uit de diverse gebieden. Zo worden lessen gedeeld middels de uitwisseling van ervaringen tussen gebiedsregisseurs en betrokken partijen bij gebiedsprocessen in Zuid-Holland, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant. Op project- en gebiedsniveau lijkt er veel aandacht voor 'doen' en tijdens dat doen wordt tussentijds gereflecteerd en ook

bijgestuurd wanneer nodig. De provincie Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld in samenwerking met het GOB en de werkeenheden een overzicht van knelpunten opgesteld, waarbij per knelpunt een werkgroep aan de slag is gegaan om tot oplossingen te komen. En bij Samen Werkt beter van de provincie Overijssel vindt er intervisie plaats met het team van gebiedsadviseurs waarbij successen worden gevierd en men ruimte krijgt om te sparren over ideeën. Ook vindt in de provincie Gelderland leren plaats tussen de verschillende gebiedsprocessen middels bijeenkomsten waarin de trekkers van de gebiedsprocessen samenkomen met provinciale contactpersonen om gezamenlijk de voortgang te bespreken. Deze bijeenkomsten vinden naar behoefte plaats, en er is dan veel aandacht voor leren van elkaar: wat werkt? En, wat kan de provincie doen om de processen te faciliteren? In enkele gevallen is er ook tussen een selectie gebiedsprocessen onderling nog extra uitwisseling en samenwerking.

6.2.2 Uitdaging om ervaringen door te laten werken in organisatie

Organisatieleren bij de provincie vraagt nog aandacht, want bij de provincie lijken vooral nog twee werelden naast elkaar te bestaan: naar buiten toe werken zij integraal en gebiedsgericht, terwijl de interne organisatie bij de provincie sectoraal ingestoken blijft. Hierdoor lijkt leren op gebieds- en projectniveau wel mogelijk te zijn, maar lukt het minder goed om lessen in de provinciale organisatie verder te brengen. Uitwisseling tussen afdelingen binnen de provincie of met andere provincies gebeurt veelal op initiatief van individuen of omdat individuen op een andere plaats binnen de provincie werkzaam worden. Leren door Doen was een voorbeeld waarbij er wel veel energie is gestoken in het delen van hun ervaringen met de rest van de provincie. Daarvoor hebben ze cursus storytelling gevolgd en hadden ze een Ontwikkelplein, een plek op het intranet, ontwikkeld waar mensen van Leren door Doen via storytelling hun ervaringen over de 15 pilots deelden. Dit ontwikkelplein was ondanks de energie die erin werd gestoken geen groot succes omdat het moeilijk te vinden was en *'woorden het verhaal toch niet echt overbrengen'*. De casuïstiek wijst aan dat het een uitdaging is om de lessen van het individu en van een programma verder te brengen in de gehele organisatie. Overigens lijkt er binnen de provincies als geheel een algemeen bewustwordingsproces op gang gekomen over de rolinvulling van de provincie en worden in veel provincies cursussen hierover geïnitieerd en/of gestimuleerd. In algemene zin ervaren provinciale medewerkers dat de faciliterende rol sterk in ontwikkeling is en wellicht nog wat minder eigen is gemaakt dan de andere rollen die meer regulerend en controlerend van aard zijn.

6.2.3 'Leren door doen': informeel leren

In de praktijk van provinciale beleidsvernieuwing op het gebied van natuur valt op dat vrijwel alle projecten en programma's 'actiegericht' zijn: de projecten en programma's zijn opgezet om een nieuwe aanpak of werkwijze uit te proberen en te realiseren. Er is weinig sprake van 'leerprogramma's' rondom natuurbeleidsvernieuwingen. Leren vindt dus hoofdzakelijk informeel plaats: in een context waarin leren geen expliciet hoofddoel is en een systematische ondersteuning van leren veelal afwezig is. De gemene deler in vrijwel alle cases is dat het informele 'leren door doen' voorop staat, waarbij ambtenaren ervaringen opdoen en 'werkende weg' vaardig worden in het vormgeven hun rol en de inrichting van de samenwerking met gebiedspartijen.

Leren vindt deels onbewust plaats, bijvoorbeeld door observaties, onverwachte inzichten in een discussie of bepaalde routines die onbewust worden opgebouwd. Diverse provinciale medewerkers geven daarnaast te kennen de intentie te hebben om te leren, maar dat dit leren vaak ondergesneeuwd raakt door de urgentie van een bepaalde situatie. Dit identificeren we als reactief – ad hoc – leren waarbij op basis van vorige ervaringen snel beslist wordt tot actie en bijsturing. Ten slotte zijn er ook voorbeelden van doelbewust leren door individuen en op project- en gebiedsniveau, maar deze vorm voert niet de boventoon. Bij doelbewust leren wordt door medewerkers, binnen gebieds- of projectniveau of de provincie op analytische wijze eerdere acties en ervaringen met het oplossen van een probleem of beslissing opnieuw

wordt bekeken en bediscussieerd. Zij zetten dan in op het verwerven van kennis en vaardigheden om verbeteringen door te voeren in hun aanpak. Deze doelbewust leervormen gaan enkele keren ook vergezeld van meer formele leervormen. Zo organiseren en aantal provincies trainingen voor gebiedsregisseurs en project- of programmaleiders die 'naar buiten' gaan. Trainingen zijn bijvoorbeeld gericht op het ontwikkelen van sociale en culturele vaardigheden zoals het voeren van keukentafelgesprekken in de casus Krimpenerwaard, om zo betere aansluiting te vinden bij de behoeften en intrinsieke motivaties van agrariërs en andere grondeigenaren. In Gelderland is een maandelijks overleg ingericht waar alle provinciale contactpersonen van gebiedsprocessen met extern trekkerschap samenkomen om de voortgang en uitdagingen in de gebieden te bespreken. In Zuid-Holland en Overijssel worden vergelijkbare structuren gehanteerd. Intervisie van dergelijke aard is daarbij hoofdzakelijk gericht op uitwisseling binnen het betreffende programma of de strategie. Ook bij evaluaties is terug te zien dat er wel sprake van een intentie om te leren kan zijn, zoals onder andere van de programma's Natuur en Samenleving van respectievelijk de provincies Noord-Brabant en Overijssel.

Interessant is dat er meerdere voorbeelden zijn waarbij de provincie een leertraject voor netwerkpartners initieert, zoals de provincie Noord-Brabant rondom Gemeente Impuls Groen Burgerinitiatief organiseerde voor gemeenten, waarbij er sprake is van doelbewust leren, maar dat dit leren niet zozeer gericht is op hun eigen rol, maar op de rol van de maatschappelijke partners. Het leren over hun eigen rol vindt dan indirect plaats.

6.3 Welke condities leerprocessen versterken?

In de provinciale praktijk zien we verschillende factoren die maken dat leerprocessen worden ingezet. Daarbij is niet per se één factor doorslaggevend, maar komen veelal een aantal factoren op verschillende niveaus samen die maken dat veranderend leren mogelijk is.

6.3.1 Persoonsgebonden factoren: belang van reflectieve individuen

We stelden al eerder dat de leerprocessen sterk afhankelijk zijn van betrokken individuele medewerkers. Door hun signalerende en reflectieve karakter in de verschillende projecten en programma's pikken zij signalen op en proberen dit te vertalen in een actie en verandering van aanpak. Een voorbeeld daarvan is het ontstaan van het zorgnetwerk in Overijssel, waarbij de trekker van het thema ervoor had gekozen met alle aanvragende zorginstellingen in gesprek te gaan (ook degene die uiteindelijk niet gehonoreerd konden worden) en naar aanleiding van deze gesprekken een behoefte aanvoelde bij deze zorginstellingen om ervaringen uit te wisselen en als gevolg daarvan een zorgnetwerk opstartte. Ook de keuze voor een persoonlijke aanpak door bijvoorbeeld met alle zorginstellingen in gesprek te gaan en het netwerk verder te begeleiden, lijkt goed uit te pakken.

Ook binnen de projecten en programma's zie je het persoonlijke stempel sterk terug in relatie tot leren. De programmaleider van Leren door Doen in Zuid-Holland, van origine een onderwijskundige, maakte de expliciete keuze om een leertraject onderdeel te maken van het programma en daarbij niet alleen aandacht te besteden aan het leren van de betrokken medewerkers en het programma als geheel, maar ook energie te stoppen in het uitdragen van ervaringen in de organisatie, via presentaties en via een zogenaamd Ontwikkelplein. Dit laatste bleek in de praktijk een uitdaging. Ook wordt meermaals benoemd dat personen elders in de organisatie, vaak in een bepalende positie, veel kunnen betekenen voor het desbetreffende project: een gedeputeerde, een afdelingshoofd, een provinciesecretaris. Via hun competenties, hun vaardigheden, hun manier van denken, hun overtuigingskracht, de ruimte die ze laten voor anderen wordt ervaren dat zij een doorslaggevende rol kunnen hebben.

Op project en programmaniveau probeert men te sturen op competenties. In de Krimpenerwaard maakt men nieuwe vaardigheden eigen om lokale grondeigenaren te bereiken en houdt men keukentafelgesprekken met nadruk op sociale en culturele vaardigheden. Het leren verhouden tot andere partijen uit zich ook in de ontwikkeling van een gedeelde taal – zowel intern als in externe relaties.

6.3.2 Interactie-gebonden factoren: samen leren centraal

Met betrekking tot interactie-gebonden factoren zien we dat bij de meeste cases ingezet wordt op interactie om leren tot stand te doen komen. In gebiedsprocessen staat samenwerking centraal en met regelmaat komen daar overlegvormen zoals intervisie terug. In deze intervisiebijeenkomsten worden lessen en succesverhalen gedeeld en bieden deze nieuwe inzichten voor de individuele praktijken van betrokkenen. Het belang van deze interacties wordt doorgaans ook onderschreven voor sleutelpersonen – zoals project leiders en/of programmadirecteuren – en krijgt daardoor elan en draagvlak onder werknemers binnen projecten en programma's. Een aandachtspunt is dat deze interacties in het geding neigen te komen wanneer de werkdruk binnen een project of programma hoog is. Men is dan geneigd zich meer terug te trekken en te concentreren op eigen taken – leren wordt meer reactief in plaats van het zoeken naar interactie om meer doelbewust te leren.

6.3.3 Institutie-gebonden factoren: stimulans en mandaat voor vernieuwing

De interne dynamiek, zoals de organisatiecultuur – de ruimte om te reflecteren en inzet op aanleren van nieuwe vaardigheden – blijkt bepalend. Stimulans vanuit bestuur en management werkt motiverend. Clustermanagement in Limburg heeft expliciet de boodschap uitgedragen: "Ga buiten spelen" (uiteraard metaforisch bedoeld); "Netwerken is belangrijk"; "Werk open en communicatief". Dit heeft interne gesprekken op gang gebracht over: Wat is onze kerntaak? Welke veranderingen komen op ons af en hoe willen we daarop reageren? Wat moeten we loslaten en wat niet? Met deze boodschap zijn bakens verzet zodat onder andere bij het Grenspark MSN een meer faciliterende rol en integrale benadering kon worden genomen. De stimulans door het clustermanagement is belangrijk geweest voor de werkvloer om al doende een andere rolinvulling te leren en te realiseren.

Ook in Samen Werkt Beter van de provincie Overijssel is de aanmoediging van de programmacommissie om te experimenteren en zo te leren van de ervaringen gezien een succesfactor. Dit wordt gevoed door de 'pioniersmentaliteit' van de programmacommissie (die overigens ook breder in de provinciale organisatie wordt gezien) en de gedeelde verantwoordelijkheid die zij voelen voor de opgave. De stimulans en ruimte voor experimenteren wordt op strategisch niveau onderschreven, het wordt namelijk belangrijk geacht om medewerkers op uitvoerend niveau aan te zetten tot creativiteit en tot leren. Kennisuitwisseling en leren is daarnaast semigestructureerd en bestaat hoofdzakelijk uit intervisie waar terugkoppeling plaatsvindt en wordt gespard over ervaringen en uitdagingen. Daarnaast wordt leren aangemoedigd via kenniscafés.

Tevens blijkt dat het politiek-bestuurlijk mandaat in het provinciale bestuur ruimte genereert voor experimenten en pilots die kunnen afwijken van bestaande regelgeving. Deze experimenten en pilots dragen bij aan innovatie en reflectie op het heersende natuurbeleid. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in Noord-Brabant, waar de GOB Pilot zonneweides leidt tot een stelselwijziging, waarbij op korte termijn zonneweides kunnen worden toegelaten in combinatie met natuurrealisatie in het Natuurnetwerk op langere termijn. Bestuurlijke steun is nodig, niet alleen om te beginnen, maar ook om iets groter te maken en richting andere domeinen te trekken.

6.3.4 Context-gebonden factoren: tijdsgeest biedt mogelijkheden

In meerdere cases komt de tijdsgeest – soms doelend op de maatschappelijke discours en soms doelend op de zaken als het provinciale coalitie akkoord en mogelijkheden die daaruit voortvloeien, kwam als belangrijke leerconditie naar voren. Een leerconditie binnen het programma Natuur en Samenleving in Brabant was bijvoorbeeld dat het tij mee zat omdat de ambitie van het programma heel goed aansloot bij het bestuursakkoord. Het bestuur liet ook daadwerkelijk waardering blijken en bood ondersteuning bij concrete projecten. Het (enigszins) doorsijpelen van de nieuwe werkwijze naar ook andere afdelingen binnen de provincie is voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat in het bestuursakkoord wordt uitgesproken dat de doelen van de provincie meer samen met de samenleving gerealiseerd moeten worden. Dit is ook zichtbaar bij het Grenspark MSN in Limburg, waar de boodschap van het college-programma dat integraal werken de nieuwe norm is, een stimulans is voor een meer integrale benadering van het Grenspark. Daarnaast zorgde de decentralisatie van het natuurbeleid ervoor dat het thema vermaatschappelijking van natuur prominenter op de provinciale agenda kwam te staan en het benodigde budget voor de 4-jaarlijkse subsidie voor het projectbureau van het Grenspark soepeler geregeld kon worden. Dit creëerde ruimte om meer integraal inhoudelijk mee te denken met de projecten van het projectbureau.

De aanwezigheid van substantiële bedragen maakt experimenten mogelijk, maakt veranderingen mogelijk en biedt ook meer mogelijkheden om uit te wisselen, te reflecteren en te leren. Respondenten geven daarbij aan dat er een belangrijk verschil lijkt tussen de provincies, bijvoorbeeld betreffende financiën voor vermaatschappelijking van natuurbeleid. Het budget en daarmee de mogelijkheden en inzet van medewerkers verschilt substantieel en dat is terug te zien in de resultaten en aandacht voor leren. Met tijd, mogelijkheden zoals een kennisinfrastructuur en mandaat worden niet alleen zaken geïnitieerd, maar het lijkt ook een succesfactor in het 'groter en breder' maken van activiteiten.

7 Conclusies

In deze studie hebben we onderzocht hoe provincies leren over hun ervaringen met de realisatie van Natuurpact ambities in projecten en gebieden en lerend vermogen ontwikkelen. Dit hoofdstuk trekt conclusies en beantwoordt de hoofdvraag: Hoe ontwikkelen provincies lerend vermogen wanneer zij vernieuwende beleidsstrategieën toepassen in projecten en gebieden om het Natuurpact te realiseren? Het antwoord op deze vraag is tweeledig. De eerste conclusie in 7.1 verklaart dat het niveau van leren (1^e en/of 2^e orde) samenhangt met de aard van de natuuropgave in het gebied of project. In 7.2 concluderen we dat samenhang tussen leerprocessen op individueel niveau, tussen individuen en in de organisatie nog deels ontbreekt, en dat meer samenhang nodig is om lerend vermogen verder te ontwikkelen.

7.1 Natuurdoelen beperken leren over natuur in samenhang met andere opgaven

Provincies leren bij het realiseren van ontwikkelopgaves in het Natuurnetwerk vooral hoe ze hun beleidsstrategieën goed kunnen uitvoeren en hoe het beter zou kunnen (eerste orde leren – ‘doen we de dingen goed’). Ze leren hoe zij een natuuropgave (sectorale opgave), in een aantal gevallen met onteigening als stok achter de deur, kunnen combineren met het betrekken van maatschappelijke partijen als partners of trekkers in een gebiedsproces. Provincies leren daarbij hoe zij de juiste randvoorwaarden voor een goed proces kunnen scheppen via bijvoorbeeld heldere en tijdige communicatie over de opdracht aan het gebiedsproces en over de budget- en tijds-kaders. Ze leren ook hoe zij beleidsvrijheid kunnen geven aan (externe) trekkers om begrenzingen en natuurdoelen aan te passen. Een reflectie op de beoogde ambities, doelen en onderliggende overtuigingen (tweede orde leren – ‘doen we de goede dingen’) vindt nauwelijks plaats. Door de beperkte afwegingsruimte die de Europese doelen (VHR) bieden, de focus op eigen natuurdoelen in het Natuurnetwerk en de beperkte tijd vanwege deadlines is hier nauwelijks ruimte voor. Wel zijn er voorbeelden van nieuwe strategieën op gebiedsniveau of in specifieke pilots (zoals het combineren van nieuwe natuur met tijdelijke zonneweides), meestal buiten de Natura 2000 gebieden. Mogelijk kunnen deze ervaringen op termijn ook leiden tot verbreding en bijstelling van provinciaal natuurbeleid (en dus tweede-orde leren).

Bij het bevorderen van actieve betrokkenheid van burgers en zorginstellingen bij natuur vindt reflectie plaats op de uitgangspunten van programma’s over natuur en samenleving. In deze provincies uit tweede orde-leren zich in een verbreding van hun doelen, waarbij maatschappelijke betrokkenheid bij natuur verder gaat dan draagvlak en wordt ingezet als een middel voor welzijn, gezondheid en beleving van natuur. Het reflecteren op werkwijzen die aansluiten bij de faciliterende rol is eveneens onderwerp van het leerproces, en krijgt gestalte via eerste-orde leren waarbij provincies inzetten op het verbeteren van subsidieregelingen en het organiseren van ondersteunende netwerken voor kennisuitwisseling tussen initiatiefnemers.

7.2 Leren vooral in gebieden en programma’s en afhankelijk van sleutelfiguren

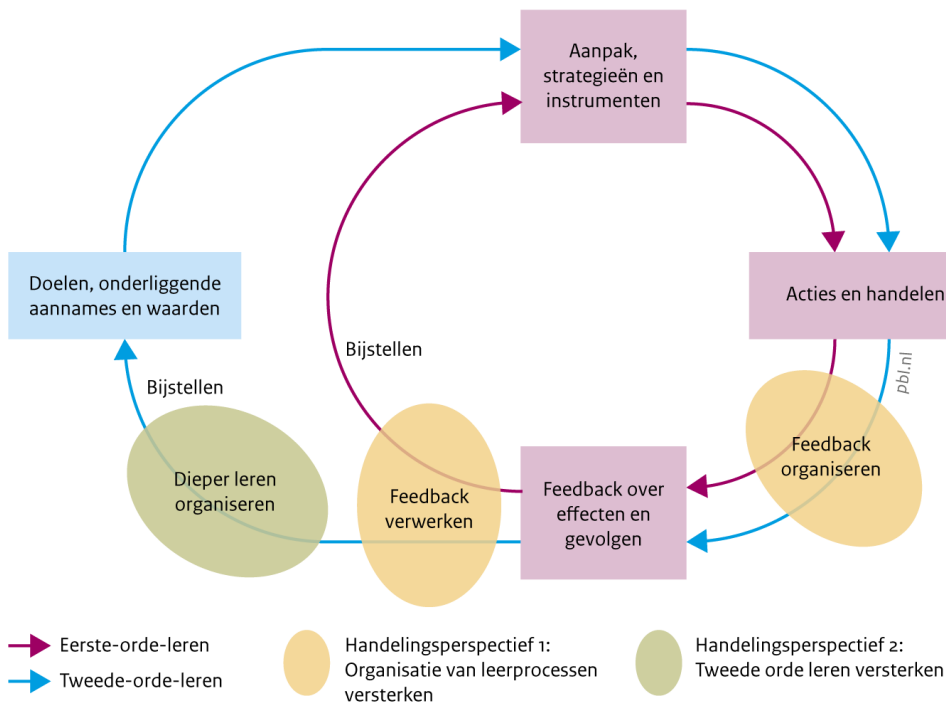
Het leren in de provinciale organisatie vindt voornamelijk plaats op informele basis en is veelal afhankelijk van sleutelfiguren die zich ervoor inzetten om lessen te delen met collega’s

binnen hetzelfde programma of gebiedsproces. Al werkende weg leren provinciale gebiedsregisseurs en project- of programmaleiders over wat werkt wanneer en waar. Het persoonlijke reflectieve karakter van deze medewerkers speelt daarbij een belangrijke rol, omdat zij zich afvragen hoe de provincie het best van betekenis kan zijn in een bepaald traject of proces en hoe zij daar als individuen vorm aan kunnen geven. Wanneer zij slagen individuele lessen te delen met collega's binnen hetzelfde programma of gebied leidt dit tot meer structurele veranderingen in de aanpak en procedures. Een aandachtspunt is dat deze interacties in het gedrang neigen te komen wanneer de werkdruk binnen een project of programma hoog is. Men is dan geneigd zich meer terug te trekken en te concentreren op eigen taken – leren wordt meer reactief in plaats van het zoeken naar interactie om meer doelbewust te leren. Het leren vindt vaak informeel (wandelingen) plaats en soms ook formeel via intervisie, training en zelf-evaluatie bij afsluiting van projecten. Leerprocessen spelen zich ook deels buiten de provincie af op gebiedsniveau wat het lastiger maakt om lessen van gebiedspartners te vertalen naar het provincieniveau en te leren tussen gebieden. Een sterkere verbinding tussen leren op individueel, groep (i.e. project- gebieds- of programmateam) en het organisatieniveau is nodig om het lerend vermogen te versterken, bijvoorbeeld door een lerende houding en reflectie op alle niveaus aan te moedigen, en via verbindende structuren en personen (i.e. kennismakelaarskennis coördinatoren) de wisselwerking te organiseren.

8 Handelingsopties

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de tweede vraag van deze studie: welke handelingsopties zijn er voor provincies om lerend vermogen te versterken? Twee handelingsopties volgen uit onze analyse en de uitwisseling met betrokkenen bij het provinciale natuurbeleid en hebben als insteek om lerend vermogen verder te ontwikkelen. De opties zijn weergegeven in figuur 8.1. De eerste optie is toegelicht in paragraaf 8.1 en zet in op het beter organiseren van leerprocessen. De tweede optie richt zich op het versterken van tweede orde leren en is uitgewerkt in paragraaf 8.2.

Handelingsperspectieven voor versterken lerend vermogen



Bron: PBL

Figuur 8.1. Handelingsopties voor het versterken van lerend vermogen bij provincies

8.1 Organisatie van leerprocessen versterken

Uit onze analyse volgt dat leerprocessen binnen provincies door medewerkers worden ingezet die met veel kennis, ervaring en energie als katalysator fungeren voor andere medewerkers. Deze individuen weten verbindingen te leggen en nemen het voortouw, wat bijdraagt aan het succes van een strategie. Deze medewerkers zijn een spil, maar kunnen lessen alleen verder brengen als er sprake is van een reflectieve houding onder alle medewerkers, kennisdeling en een faciliterende kennisinfrastructuur. Op dit moment steunen leerprocessen sterk op deze sleutelfiguren, wat kwetsbaar is. Het inrichten van doelbewuste en intentionele leerprocessen kan aanvullend werken op de huidige praktijk.

Door gelegenheid voor leren en reflectie structureler in te bouwen in gebiedsprocessen en in de provinciale organisatie kan het vermogen om te leren vergroot worden. Lerend vermogen is geen gegeven. Om te kunnen leren is het nodig om als organisatie te investeren in het

eigen lerend vermogen (NSOB & PBL, 2014). Aangrijpingspunten hiervoor zijn in figuur 8.1 op twee punten in de leercyclus geplaatst.

In de eerste plaats kan feedback uit acties en handelen actiever worden georganiseerd zodat het tussentijds reflecteren en trekken van lessen gangbaar wordt. Dit kan door het versterken van vaardigheden van medewerkers zoals leren feedback geven en ontvangen, in groepen feedback te organiseren via intervisie of inzet van kenniscoördinatoren en door in de organisatie leren de norm te maken in werkprocessen via tussenevaluaties en meer samenwerking tussen afdelingen door een cultuur van openheid, vertrouwen en 'fouten mogen maken' na te streven. Instrumenten zoals (tussentijdse) evaluaties en reflexieve monitoring zijn behulpzaam om lessen op te tekenen, maar eveneens is inzet op ervaringsgericht (on-the-job) leren nodig, zoals meekijken met andere projecten, dakpanconstructies, buddysystemen, mensen op andere plekken die ervaringen meenemen, duo banen/duo-trekkerschap.

In de tweede plaats is het nodig om vervolgens iets met de feedback te doen, en de reflecties op de consequenties van handelen door te vertalen naar aanpassingen in aanpak of heroverweging van doelen. Experimenteren d.m.v. pilots biedt een veilige context met ruimte om nieuwe dingen uit te proberen, zoals flexibiliteit in regelgeving creëren. Maar, durf is dan ook nodig om een succesvolle aanpassing vervolgens op te schalen en de opgedane lessen te institutionaliseren. Kennisplatforms of kenniscoördinatoren kunnen aanmoedigen tot het delen en bespreekbaar maken van ervaringen en lessen tussen personen en afdelingen die niet vanzelfsprekend bij elkaar komen. Deze werkwijzen zijn erbij gebaat als leren als sociale norm gangbaar is binnen de organisatie en collectief geheugen wordt opgebouwd, zodat bruikbare lessen in volgende situaties worden meegenomen. Dit kan via structurele routes lopen, zoals het inbouwen van leerelementen in werkprocessen, bijvoorbeeld door het gebruik van bovenstaande instrumenten als tussentijds evalueren te standaardiseren, experimenteren en pilots toe te staan. Het kan zelfs helpen om leerprocessen onderdeel te maken van verantwoordingssystematieken, door bijvoorbeeld reflectieparagrafen in voortgangsrapportages op te nemen (zie ook Ligtoet et al. 2016). Kortom, ontwikkeling van lerend vermogen vergt inzet op het versterken van leerprocessen op alle niveaus.

8.2 Tweede orde leren via integrale gebiedsprocessen

Uit de analyse volgt dat leerprocessen binnen provincies gericht zijn op het bijschaven van strategieën en aanpakken en dus eerste-orde leren. Nu provincies (samen met het Rijk) de kans hebben om de huidige opgaven voor natuurherstel, stikstof, klimaat en landbouw gezamenlijk op te pakken, krijgt ook tweede-orde leren meer aandacht. Diepere reflectie op de gestelde kaders en doelen in het natuurbeleid krijgt meer urgentie in de verbrede context van klimaat- en stikstofbeleid (zie figuur 8.1).

Voor tweede-orde leerloops is vooralsnog weinig ruimte of gelegenheid. Het is veelzeggend dat de cases blijken te geven van een voornamelijk sectorale insteek van het (provinciale) natuurbeleid, met name waar sprake is van natuurrealisatie voor Natura 2000-gebieden. Op gebieds- en pilotniveau zijn ondanks de vaak sectorale focus op natuurdoelen wel voorbeelden van koppeling van natuurdoelen aan andere doelen zoals landbouw, recreatie, energie en zorg. Mogelijk kunnen deze ervaringen op termijn leiden tot bijstelling van provinciale strategieën (en dus tweede-orde leren). Om tweede-orde leerloops aan te moedigen is het belangrijk om gebiedsgerichte en integrale manieren van werken te stimuleren. Een integrale aanpak vergt dat visies en plannen opgesteld worden om gebiedsopgaven met elkaar te verbinden. Een van de manieren om dit op provinciaal niveau te bewerkstelligen is door een voorportaal in te richten waar medewerkers vanuit diverse afdelingen in samenwerking met externe partners gebiedsopgaven op integrale en samenhangende wijze verkennen, om ze vervolgens verderop in de organisatie uit te werken en beleggen. Natuurontwikkeling of -

herstel kan in het uitwerken van een gebiedsopgave meer centraal of zijlings aan de orde komen of een plek krijgen. Dit idee sluit aan bij een bredere tendens van opgavegericht werken bij publieke organisaties, voorbij sectorale kokers (NSOB, 2018). Om een organisatie opgavegericht in te richten, is lerend vermogen een belangrijke voorwaarde. Alleen wanneer men bereid en in staat is om van en met elkaar te leren, lukt het om de inzichten en ervaringen uit diverse afdelingen en specialismen samen te brengen tot een integrale aanpak voor de aanpak van een opgave. Ook op bestuurlijk niveau kan deze manier van werken worden aangemoedigd door bijvoorbeeld gezamenlijk portefeuilleoverleg voor gedeputeerden te organiseren. Tot slot moeten provincies en Rijk en provincies ook gezamenlijk reflecteren op gebiedsgerichte ervaringen en de kaders en uitgangspunten van het nationale en Europese natuurbeleid.

9 Slotreflectie

De komende jaren zullen de provincies eerder voor meer dan minder uitdagingen komen te staan. De realisatie van het natuurbeleid vergt samenspel tussen steeds meer actoren en doelen. Nederland is op allerlei fronten in beweging, denk aan klimaatambities, de kringlooplandbouw, de energietransitie, woningbouw, ruimtelijke ordening en stikstofuitstoot. Door daarbij de juiste keuzes te maken, kunnen deze ontwikkelingen een positief effect hebben op de natuur; dit is de insteek van Nederland Natuurpositief, dat is waar de gezamenlijke provincies samen met minister Schouten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de komende jaren voor gaan (LNV & IPO, 2019). Het Rijk en provincies werken dit uit in een landelijk natuurprogramma waarin afspraken worden gemaakt over het VHR doelbereik in 2050 en een landelijke gunstige staat van instandhouding voor beschermde soorten (VHR) en van de Rode Lijstsoorten. Wat betekenen deze ontwikkelingen en ambities voor het Natuurpact en de inzet van provincies op de ambities die daarin afgesproken zijn? Deze vragen zullen provincies de komende jaren bezighouden en zullen onlosmakelijk nieuwe uitdagingen en – daarmee ook – leerervaringen met zich meebrengen.

In deze studie hebben we ingezoomd op leerprocessen binnen de provincies. Provincies werken uiteraard samen met allerhande partijen, waardoor op andere bestuurlijke niveaus en bij andere actoren ook leerloops nodig zijn om met elkaar stappen te kunnen zetten. Door het lerend vermogen van betrokken partijen bij het (provinciaal) natuurbeleid verder te versterken, kunnen zij inspelen op de ontwikkelingen die zich voordoen.

10 Bronnen

- Argyris & Schön (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice*, Reading, Mass: Addison Wesl.
- Bolhuis, S. & R.J. Simons (2011). Naar een breder begrip van leren. In *Handboek human resource development* (pp. 63-86). Bohn Stafleu van Loghum, Houten.
- Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel & S. van Broekhoven (2020). Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur – het beleid nader bekeken in 8 casussen; Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 175. <https://doi.org/10.18174/521721>
- van Buuren, A. & J. Edelenbos (2013). Organizational competence development in two public agencies in the Netherlands: The effectiveness of in-company training versus learning by doing. *Public Personnel Management*, 42(3), 385-402.
- Cerasoli, C. P., Alliger, G. M., Donsbach, J. S., Mathieu, J. E., Tannenbaum, S. I. & Orvis, K.A. (2014). What is informal learning and what are its antecedents? An integrative and meta-analytic review. Research Note 2014-03. Group for organizational effectiveness, Albany NY.
- Colley, H., Hodkinson, P., & Malcolm, J. (2002). Non-formal learning: mapping the conceptual terrain, a consultation report. University of Leeds, Leeds.
- Doornbos, A. J., Simons, R. J., & Denessen, E. (2008). Relations between characteristics of workplace practices and types of informal work-related learning: A survey study among Dutch Police. *Human resource development quarterly*, 19(2), 129-151.
- Else Ouweneel, A. P., Taris, T. W., van Zolingen, S. J., & Schreurs, P. J. (2009). How task characteristics and social support relate to managerial learning: empirical evidence from Dutch home care. *The Journal of psychology*, 143(1), 28-44.
- Eraut, M. (2004). Informal learning in the workplace, *Studies in Continuing Education*, 26:2, 247-273, DOI: 10.1080/158037042000225245
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/158037042000225245>
- Froehlich, D., Segers, M. & Van den Bossche, P. (2014). Informal workplace learning in Austrian banks: The influence of learning approach, leadership style, and organizational learning culture on managers' learning outcomes. *Human resource development quarterly*, 25(1), 29-57.
- Gerken, M., Beusaert, S., & Segers, M. (2016). Working on professional development of faculty staff in higher education: investigating the relationship between social informal learning activities and employability. *Human Resource Development International*, 19(2), 135-151.
- Grin, J., Hassink, J., Karadzic, V., & Moors, E. H. M. (2018). Transformative leadership and contextual change. *Sustainability (Switzerland)*, 10(7), [2159]. <https://doi.org/10.3390/su10072159>
- Habermehl, I., Bollen, K. & Segers, M. (2017) *Leren en ontwikkelen Rijk. Wat weten we van leren op het werk? (ook wel: Leren op de werkplek: Wat weten we over informeel leren? Een literatuur studie)*. Maastricht University School of Business and Economics, Dept. of Educational Research and Development.
- Hajer, M. A., Van Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*.
- Hoekstra, A. (2007). *Experienced teachers' informal learning in the workplace*. Utrecht: Universiteit van Utrecht (dissertatie).
- IPO werkgroep Natuurbeleid (2020). *Lerend netwerk vernieuwing natuurbeleid*. Website: <http://www.vernieuwingnatuurbeleid.nl/>

- Kuindersma et al. (2017) De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergrondrapport bij de Lerende evaluatie Natuurpact. Wageningen: WUR.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.C.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020) Realisatie Natuurnetwerk door provincies; Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 174. <https://doi.org/10.18174/521568>
- LNV & IPO (2019) Nederland Natuurpositief. Ambitiedocument voor een gezamenlijke aanpak in natuurbeleid. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Loeber, A. & Laws, D. (2016) Reflecterend in de Delta. Naar een systematiek voor monitoring en evaluatie in het Deltaprogramma gericht op lerend samenwerken. Eindrapportage. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Beschikbaar via: <http://dare.uva.nl/document/2/178147>
- Marsick, V. J., & Watkins, K. E. (2001). Informal and incidental learning. *New directions for adult and continuing education*, 2001(89), 25-34.
- NSOB & PBL (2014) Leren door Doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Den Haag: NSOB/PBL.
- NSOB (2015). Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Den Haag: NSOB.
- NSOB (2017) Sturen en Stromen. Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt. Den Haag: NSOB.
- NSOB (2018). Opgavegericht evalueren. Beleidsevaluatie voor systeemverandering. Den Haag: NSOB.
- PBL, UvA & TUD (2016). Koers houden in de delta : ontwerp van een monitorings- en evaluatiekader voor het Deltaprogramma. Den Haag: PBL
- PBL & WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag: PBL.
- PBL (2019) Kennis met Impact. Reflexief werken bij publieke kennisorganisaties. Den Haag: PBL.
- Provincie Gelderland (2013) Realisatiestrategie Natuur en Landschap, PS2012-021286, mei 2013.
- Salverda, I. E., Pleijte, M., & van Dam, R. I. (2014). Meervoudige democratie: Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein. Wageningen, Alterra-rapport. <https://edepot.wur.nl/298498>
- Sessa, V., London, M. (2006). Continuous Learning in Organizations. Individual, Group and Organizational Perspectives. New York: Psychology Press, <https://doi.org/10.4324/9781315820941>
- Stuurgroep Veenweiden (2017) Realisatiestrategie in geel en oranje gebied in het Natuurnetwerk Nederland in de Krimpenerwaard. Kenmerk: PZH-20L7-590575008 DOS-20 14-00025 19.
- Van Linge, R. (2006). Innoveren in de gezondheidszorg: theorie, praktijk en onderzoek. Reed business.
- Verwoerd, L., de Wildt-Liesveld, R. & B.J. Regeer (2017) The value of reflexive evaluation – a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017). Amsterdam: VU Athena Instituut.
- ZLTO & GOB (2019). Evaluatierapport Ondernemend Natuurnetwerk Brabant; Evaluatie van het concept Ondernemend Natuurnetwerk Brabant en het bijbehorend werkproces van initiatief tot realisatie. 's-Hertogenbosch.