

*Van technocratische natuur naar democratische natuur*

# Natuur op uitnodiging in Flevoland

Van technocratisch en elitair naar maatschappelijk verankerd en begrepen. De decentralisatie van het natuurbeleid moet een trendbreuk zijn. In het Natuurpact van 2013 hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over hun inzet voor biodiversiteit, maar vooral over het vergroten van de maatschappelijke en economische betekenis van natuur. De eerste evaluaties laten nog weinig zien van een trendbreuk. Fred Kistenkas is toch hoopvol gestemd, op basis van het beleid in Flevoland.

Fred Kistenkas is universitair hoofddo-cent Omgevingsrecht aan Wageningen Universiteit en onderzoeker bij Wageningen Environmental Research (Alterra), onderdeel van Wageningen University & Research

Natuurbeleid en samenleving waren de laatste decennia fors uit elkaar gegroeid. Dat kwam vooral ook door de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn met zijn Natura 2000-gebieden waardoor natuur werd ingedeeld in habitattypen met een Europees nummer waarbij een technische omschrijving behoorde die alleen doorgestudeerde ecologen begrepen. Zo kennen we bijvoorbeeld kalkmoerassen als alkalisch laagveen (habitatype H7230) met een nauwgezet omschreven zuurgraad, vegetatiepatroon en vochttoestand, die de gemiddelde burger volledig koud liet. Een natuurgebied was geen mooi en rustig wandel- of fietsgebied, maar was top-down teruggebracht tot enkele technocratische instandhoudingsdoelstellingen (Natura 2000) of wezenlijke kenmerken en waarden (EHS, tegenwoordig Natuurnetwerk Nederland geheten), waar alleen een handjevol gespecialiseerde biologen en milieujuristen als eliteclubje wat mee konden. Ook ondernemers keerden zich op hun beurt tegen die complexe en onbegrijpelijke natuurregels die hen in hun economische plannen belemmerden met de zware en ongewisse habitattoets.

**Lerende evaluatie Natuurpact**

In de eerste evaluatie van het Natuurpact<sup>1</sup> door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR) stonden deze drie met elkaar samenhangende hoofdambitieën centraal: verbeteren van de biodiversiteit; versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, en van de relatie tussen natuur en economie.

Provincies en Rijk gaven PBL opdracht het nieuwe gedecentraliseerde natuurbeleid hierop te toetsen. Men zou hierin overigens ook de trend van een uitsluitend *planet*-gericht naar een *triple P*-natuurbeleid kunnen ontwaren: planet (biodiversiteit), people (maatschappij) en profit (economie). Van 1P naar 3P dus. Voor natuurbeleid betekent dat een leerproces met een flinke ommezwaai.

Een belangrijke eindconclusie was dat er nog weinig echt nieuwe beleidsontwikkeling valt te bespeuren, de pilots en experimenten ten spijt. Alle provincies werken nog steeds aan het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, Natura 2000 en agrarisch natuurbeheer in de kerngebieden. Een in het oog springende uitzondering is echter de provincie Flevoland met het programma Nieuwe Natuur.

**Vernieuwing**

In het programma Nieuwe Natuur (pNN) zet Flevoland stevig in op 'natuur op uitnodiging' en biedt het naast planologische medewerking daarbij als enige ook financiering. Bij natuur op uitnodiging laat de provincie het initiatief, verdere uitwerking en uitvoering van natuurprojecten over aan private of maatschappelijke partijen. Deze bottom-upstrategie is vernieuwend, omdat tot voor kort natuurprojecten doorgaans door de overheid top-down werden geïnitieerd en onder strakke overheidsregie uitgevoerd. De rol van de provinciale overheid bij natuur op uitnodiging beperkt zich evenwel tot het geven van globale kaders en het faciliteren van initiatieven die passen binnen deze kaders,



met planologische ruimte, (co)financiering en/of expertise.

Flevoland deed een open oproep en honoreerde 22 van de 79 voorstellen, waarbij sommige zelfs gewoon door een gezin of enkele burgers waren ingediend.<sup>2</sup> Dat is vermaatschappelijking en groen burgerinitiatief volgens het boekje. Achtergrond vormt hier onder meer het verdwijnen van de robuuste verbindingzone Oostvaarderswold na de bezuinigingen van 2010 door het Rijk. Provinciale Staten wilden op een andere manier invulling geven aan natuurontwikkeling en ruimte geven aan natuurplannen van bewoners, ondernemers, terreinbeherende organisaties en gemeenten. Daarbij was de insteek niet alleen klassiek *planet*, dus het vergroten van een ecologische waarde, maar juist *triple P*: dus ook belevings- en gebruikswaarden creëren. De provincie stelde ruim 105 miljoen euro beschikbaar voor realisatie en opstart; na tien jaar moeten de initiatiefnemers de beheerkosten zelf dragen.

### Eemvallei-Zuid

Mooie en voortvarende voorbeelden van deze vermaatschappelijkte en multifunctionele 3P-natuur zijn vooral Eemvallei-Zuid en de natuurhoeve van de familie Barkema op 'kavel G38' vlakbij Lelystad. De laatste is een natuurboerderij op eigen grond met extensief landbouwkundig medegebruik in een natuurgebied voor akker- en weidevogels. Met de opbrengst van de kaas, gemaakt van de melk van oude

runderrassen, wordt het beheer van het gebied langdurig gefinancierd. Het natuurgebied is inmiddels al goeddeels ingericht en toegankelijk, als beleefbare en functionele natuur (*triple P*). Het moet nog planologisch worden geborgd in een bestemmingsplanwijziging van de gemeente Lelystad. Tegenwoordig kan de provincie overigens ook eventueel zelf deze planologische borging ter hand nemen sinds we provinciale RO-instrumenten als provinciaal inpassingsplan (PIP), provinciale ruimtelijke verordening (PRV) en de reactieve aanwijzing (RA) kennen.

Ook bij Eemvallei-Zuid is sprake van functiecombinaties: (stads)landbouw, natuur en wonen. De initiatiefnemers zijn Staatsbosbeheer, Stichting Voedselbosbouw Nederland en Stichting Speelwildernis Oosterveld. Staatsbosbeheer gaat een landschappelijke structuur aanleggen in Almere Oosterveld, waarmee de voormalige rivierloop van de Eem weer zichtbaar en beleefbaar wordt in het landschap. Uitgangspunt is dat Staatsbosbeheer de gronden verwerft en eigenaar wordt van de ondergrond. Het recht voor bouwuitgifte, de zogenoemde roodontwikkeling, komt uiteindelijk ook Staatsbosbeheer ten goede. Indien het rood verkocht wordt dan ontvangt Staatsbosbeheer dit budget ten behoeve van de ontwikkeling van Eemvallei-Zuid.

Naast voedselbos en speelwildernis wordt het gebied ingericht voor wonen, werken en recreëren. Dat doen de nieuwe bewoners zoveel »

▲ *Nieuwe natuur op kavel G38, vlakbij Lelystad.*  
Beeld Provincie Flevoland

| De gehonoreerde projecten (projecten met een * zijn deels gehonoreerd als onderdeel van Oostkant Dronten, Eemvallei, Kop van het Horsterwold of Noorderwold) |                             |
|--|-----------------------------|
| PROJECT  | PROJECTLEIDER               |
| Urkerveld  | Gemeente Urk                |
| Nieuwe Natuur bij Schokland  | Gemeente Noordoostpolder    |
| Ruimte en Lucht voor Natuur  | Vereniging Natuurmonumenten |
| Oostkant Dronten   | Gemeente Dronten            |
| Landgoed Vossemeer*  | Euforbia / Bureau Maris     |
| Landgoed Wildrijck*  | Fam. Riepma                 |
| Natuur op G38  | Fam. Barkema                |
| Swifterpark  | Fam. Van Dalen              |
| Oostvaardersplassen  | Staatsbosbeheer             |
| Eemvallei  | Staatsbosbeheer             |
| Voedselbossen*   | Urgenda / NMFF              |
| Speelwildernis*  | Theatergroep Groen Gras     |
| Luierpark*   | Mw. Ras                     |
| Kroonbos*  | Dhr. Van der Mee            |
| Kop van het Horsterwold  | Staatsbosbeheer             |
| Geitenboerderij met restaurant*  | Fam. Verduijn               |
| Noorderwold  | Het Flevo-landschap         |
| Vierkante meter natuur*  | Freelance boswachter        |
| Pioniernatuur - Akkernatuur voor allen*  | ANV Akkerwaard              |
| Natuurboerderij de Vliervelden*  | Stadsboerderij Almere       |
| Harderbos en Harderbroek verbonden   | Vereniging Natuurmonumenten |
| Gouden rand Pampushout   | Het Flevo-landschap         |

mogelijk zelf en zelfvoorzienend: van eigen woning, waterbeheer, afvalwaterverwerking, energievoorziening en het groen tot en met de wegen, paden en openbare ruimte. Er zijn drie soorten kavels: standaardkavels, landbouwkavels en landschapskavels. Elke kavel kent een verdeling naar publiek groen, rood, natuurinclusieve landbouw en infrastructuur. De landschapskavels (17% van het gebied) zijn het groenst.

### Provinciale inzet

Aandachtspunten en mogelijke faalfactoren zijn er natuurlijk wel degelijk. Zo mag er niet in strijd met Europese staatssteunregels gehandeld worden: oneerlijke concurrentie moet immers worden voorkomen. Dit soort natuurprojecten kan evenwel een uitzonderingspositie innemen

als zijnde een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).

Voorts is veel grond in eigendom van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), maar het RVB heeft aangegeven alleen zaken te willen doen met de provincie en niet rechtstreeks met individuele projectindieners of natuurorganisaties. Het gevolg is dat de provincie daardoor toch weer in een bijna klassieke leidende rol lijkt te worden gedirigeerd.

Verder zal bij Eemvallei-Zuid een deel van de benodigde gronden vanwege de huidige eigendoms- en pachtsituatie niet op korte termijn verkregen kunnen worden. Vandaar de gefaseerde uitvoering van dit project. Ondersteunende ambtelijke provinciale inzet blijkt voortdurend nodig.

Hoe dan ook, provincies kunnen kennelijk zeer wel de maatschappelijke en economische betekenis van natuur vergroten met een breder begrip van natuur dan alleen technocratische natuurdoeltypen en instandhoudingsdoelstellingen. Natuur blijkt opeens meer dan biodiversiteit of een hectare alkalisch laagveen met een bepaalde pH-waarde en bijbehorend EU-habitatnummer.

Naast geld en grond blijkt vooral een actieve uitnodigende en ondersteunende rol van de provincie cruciaal voor succes. En niet onbelangrijk, Flevoland heeft geen ontwikkelopgave Natuurnetwerk meer of Natura 2000 en PAS-opgave. Het pNN is het hart van het provinciale natuurbeleid, maar loopt daarbij wel rijkelijk ver vooruit met zijn nieuwe non-technocratische en veelzijdige natuurcombinaties. «

1 | R. Folkert, F. Boonstra, Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. PBL/WUR Den Haag 2017

2 | Zie Folkert/Boonstra, p. 83 en Voortgangsrapportage Programma Nieuwe Natuur in Flevoland (april 2017): <https://www.flevoland.nl/getmedia/10e0262b-0dd1-4e51-9e06-08f10dd42833/Drempelsvrije-voortgangsrapportage-programma-Nieuwe-Natuur-april-2017.pdf>

Dit artikel werd geschreven in het kader van de Evaluatie Natuurpact als onderdeel van Wettelijke Onderzoekstaken (W0t Natuur en Milieu, Wageningen University & Research) van het ministerie van EZ. Dank gaat uit naar Janine van den Bos, senior adviseur Natuur van de Afdeling Ruimte en Economie van de provincie Flevoland, Edzard van de Water, programmamanager pNN van de provincie Flevoland en Froukje Boonstra, onderzoeker bij Wageningen Environmental Research en projectleider van Evaluatie Natuurpact.