Provincie Flevoland

Evaluatie programma Nieuwe Natuur

Groningen, oktober 2018

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Dit onderzoek is – op verzoek van Provinciale Staten van de provincie Flevoland – uitgevoerd door Wageningen University & Research en Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleiders: dr.ir. F.G. Boonstra (Wageningen University & Research)
prof. dr. H.B. Winter (Pro Facto)
Onderzoekers: mr. drs. M. Beukers (Pro Facto)
A.E. Buijs (Wageningen University & Research)
C.M. van der Heide (Wageningen University & Research)
D.A. Kamphorst (Wageningen University & Research)
mr. E. Krol (Pro Facto)
mr. C.M. Ridderbos-Hovingh (Pro Facto)
F.F. van der Zee (Wageningen University & Research)

Inhoud

INHOUD **2**

SAMENVATTING **1**

1. INLEIDING **5**

1.1 AANLEIDING 5
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN 5
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN 6
1.4 CASESTUDIE 6
1.5 LEESWIJZER 9

I. BELEID **10**

2. PROGRAMMA NIEUWE NATUUR **11**

2.1 AANLEIDING 11
2.2 TOTSTANDKOMING 12
2.3 STURINGSFILOSOFIE 16
2.4 VISIE OP AANPAK 18
2.5 RESUMÉ 19

3. VERGELIJKING MET ANDERE PROVINCIALE STRATEGIEËN **21**

3.1 UNIEKE UITGANGSSITUATIE MAAKT VERGELIJKEN LASTIG 21
3.2 VERMAATSCHAPPELIJKING NATUUR IN ANDERE PROVINCIES 22
3.3 RESUMÉ 24

4. EVALUATIEKADER **25**

4.1 VERWACHTINGEN OVER HET PROCES 25
4.2 VERWACHTINGEN OVER HET RESULTAAT 26

II. PROCES **29**

5. VAN INITIATIEF TOT BESLUIT **30**

5.1 BESCHRIJVING 30
5.2 ERVARINGEN VAN BETROKKENEN 37
5.3 RESUMÉ 40

6. VAN BESLUIT TOT UITWERKING EN UITVOERING **42**

6.1 BESCHRIJVING 42
6.2 STAND VAN ZAKEN 45
6.3 ERVARINGEN VAN BETROKKENEN 46
6.4 RESUMÉ 51

III. RESULTAAT 52

7. RESULTATEN 53

7.1 PROJECTEN EN INITIATIEFNEMERS 53
7.2 NATUUR 55
7.3 MAATSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID EN ECONOMIE 59
7.4 RESUMÉ 62

IV. SLOT 63

8. ANALYSE 64

9. CONCLUSIE 71

9.1 TUSSENCONCLUSIES 71
9.2 EINDCONCLUSIE 74

10. HOE VERDER? 75

10.1 LESSONS LEARNED 75
10.2 TOEKOMSTIG NATUURBELEID 77
10.3 BELEIDSONTWIKKELING IN HET ALGEMEEN 78

BIJLAGEN I

BIJLAGE 1 - ONDERZOEKSVERANTWOORDING II

BIJLAGE 2 - GERAADPLEEGDE BRONNEN VI

BIJLAGE 3 - INDICATOREN MCA VII

BIJLAGE 4 - BEVINDINGEN MCA XI

BIJLAGE 5 - LIJST MET GESPREKSPARTNERS XXI

BIJLAGE 6 - URKERVELD XXIII

BIJLAGE 7 - NATUUR OP G38 XXX

BIJLAGE 8 - EEMVALLEI-ZUID XXXVII

BIJLAGE 9 - NOORDERWOLD-EEMVALLEI LI

BIJLAGE 10 - HARDERBOS EN HARDERBROEK VERBONDEN LXI

Samenvatting

Programma Nieuwe Natuur
Provinciale Staten van Flevoland vroegen op 20 maart 2013 in een motie Gedeputeerde Staten de robuuste verbindingsfunctie van het Oostvaarderswold los te laten als provinciale inzet en in plaats daarvan in te zetten op het realiseren natuurontwikkeling dichtbij grotere stedelijke concentraties. Daarvoor stelden GS een plan van aanpak Nieuwe Natuur op dat op 3 juli 2013 aan Provinciale Staten is gepresenteerd. Het uitgangspunt van het programma is dat initiatiefnemers, zoals ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten, worden uitgenodigd plannen voor de ontwikkeling van nieuwe natuur in aan de provincie Flevoland voor te leggen. De sturingsfilosofie van het programma wordt gekenmerkt door een bottom-up proces waarin private partijen ideeën over natuurontwikkeling aandragen en realiseren en een publieke taak uitoefenen.

Begin 2014 konden initiatiefnemers een projectidee indienen. Na een ideeënmarkt, werden de ingediende projectideeën beoordeeld door een aantal extern deskundigen. Deze fase wordt aangeduid als *'zeef I'*. Een deel van de ideeën werden als niet passend binnen het programma beoordeeld. De resterende projectideeën zijn vervolgens verder uitgewerkt tot een volwaardig projectvoorstel. De nader uitgewerkte projectideeën zijn opnieuw ingediend en aan de hand van een meetlat met twaalf criteria beoordeeld. De fase van verdere planuitwerking en de beoordeling langs de meetlat wordt aangeduid als *'zeef II'*. Op 14 december 2014 zijn in een besluit van Provinciale Staten de definitieve projecten toegewezen die binnen het programma kunnen worden ontwikkeld, waarvan een aantal afzonderlijke projecten geclusterd zijn samengebracht door de provincie. In dit besluit zijn een aantal projectvoorstellen door de Staten gekoppeld (de zgn, *'ketting en kralen'*)

Evaluatie
Naar aanleiding van de '*Tussenbalans programma Nieuwe Natuur'* hebben Provinciale Staten op 24 januari 2018 besloten tot de evaluatie van het programma Nieuwe Natuur. Pro Facto en Wageningen University & Research zijn gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Het doel van de evaluatie is tweeledig:

- inzicht krijgen in de resultaten van het programma Nieuwe Natuur en de ervaringen met de toegepaste sturingsfilosofie in de praktijk;
- lessen trekken voor toekomstige natuurrealisatie in Flevoland en de provinciale beleidsontwikkeling in het algemeen.

De evaluatie is tot stand gekomen aan de hand van meerdere onderzoeksmethoden: document- en literatuurstudie, interviews, casestudies, plan- en multicriteria-analyse, focusgroepen en een workshop. In het kader van de casestudies zijn een aantal in het programma gehonoreerde projecten geselecteerd voor verdiepend onderzoek. Het gaat om de volgende projecten: Urkerveld, Natuur op G38, Eemvallei-Zuid[1], Noorderwold-Eemvallei[2] en Harderbos en Harderbroek verbonden.

Samenvattende conclusies

Beleid
Het programma Nieuwe Natuur sluit goed aan bij de vermaatschappelijking van natuur en de verschuivende verhoudingen tussen overheid en maatschappij. De provincie heeft lef getoond door te kiezen voor een innovatieve aanpak en het programma is – in vergelijking met het natuurbeleid van andere provincies – te bestempelen als vernieuwend. Alle initiatiefnemers tonen grote waardering voor het feit dat de provincie heeft gekozen voor een andere aanpak van natuurontwikkeling. Het beleid, dat uitgaat van *'natuurontwikkeling van onderop',* betreft een algemene filosofie die inhoudelijk beperkt is uitgewerkt, bijvoorbeeld als het gaat om inhoudelijke doelstellingen, de beleidsstrategie en de inzet van een passend instrumentarium. De beoogde terughoudend en faciliterende rol van de provincie bij het programma is vooraf niet nader geconcretiseerd.

Proces
Voor de provincie is het programma Nieuwe Natuur een nieuwe werkwijze. Dit verklaart (deels) dat het proces (van de openstelling van het programma tot de uitwerking en uitvoering van projectideeën) niet vlekkeloos is verlopen. De verwachtingen van de initiatiefnemers en de provincie liepen aanvankelijk sterk uiteen. Veel (particuliere) initiatiefnemers dachten dat zij een idee konden indienen, zonder dat ze hierbij ook de verdere uitwerking van hun project op zich zouden moeten nemen (inclusief ontwikkeling, inrichting en het beheer van de te ontwikkelen natuur). Dit was wel het geval. De provincie heeft ten tijde van de openstelling niet duidelijk gecommuniceerd over de rol die initiatiefnemers in het programma zouden moeten hebben.

Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap hadden als belangrijke grondeigenaren een bijzondere rol in het programma. Ze waren enerzijds betrokken bij (de vormgeving van) het selectieproces en de beoordeling van de ingediende voorstellen, anderzijds dienden ze als *'gewone'* initiatiefnemers ook zelf hun projecten in. Dit leidde tot een soms ongewenste vermenging van de rollen.

De particuliere initiatiefnemers hebben gedurende het proces behoefte gehad aan meer ondersteuning. Het bleek een opgave om zelfstandig een dergelijk proces te doorlopen, bijvoorbeeld ten aanzien van het uitwerken van het projectplan en het doorlopen van de benodigde planologische procedures. In de beginfase was de provincie terughoudend bij het bieden van ondersteuning. Er werd daarbij geen onderscheid gemaakt tussen particulieren, terreinbeherende organisaties en overheden, terwijl wel degelijk sprake is van verschillen in expertise en organisatiegraad. Omdat de uitvoering van de plannen in het gedrang kwam veranderde gedurende het proces de rol van de provincie van terughoudend naar een actievere, meer ondersteunende rol gericht op het boeken van resultaten. De provincie bood initiatiefnemers steeds actiever ondersteuning. Deze extra inzet en ondersteuning wordt ge-

[1] Inclusief de projecten Vliervelden, Kroonbos, Voedselbos, Speelwildernis en Luierpark.
[2] Inclusief de projecten Vierkante meter natuur en Pioniernatuur.

waardeerd door de betrokkenen. Hoewel het programma een bottom-up strategie als uitgangspunt neemt, kan geconstateerd worden dat de rol van de provincie enigszins is verschoven richting een top-down rol. Ook ging de provincie meer sturen in het selectieproces van projectideeën. De provincie achtte het wenselijk dat er samenwerkingsrelaties en coalitievorming zou ontstaan tussen initiatiefnemers. Omdat coalitievorming moeizaam van de grond kwam, heeft de provincie uiteindelijk top-down besloten initiatieven te clusteren (zeef II).

Provinciale Staten zijn nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het programma Nieuwe Natuur. Het uiteindelijke programma, het plan van aanpak, is door Provinciale Staten vastgesteld. Ook de formele selectiebesluiten (de *'zeven')* zijn genomen door Provinciale Staten. Hieruit sprak veel betrokkenheid. Daarnaast was bij een aantal projecten in de uitvoerings- en realisatiefase sprake van politieke inmenging, veelal als gevolg van maatschappelijke weerstand van enkele bezwaarden. Deze politieke bemoeienis heeft voor enkele initiatiefnemers tot ongewenste situaties geleid.

Resultaat
Het programma Nieuwe Natuur zorgde voor een nieuw elan en een positieve stemming ten aanzien van natuur in Flevoland. Initiatiefnemers geven aan dat het programma hen de kans heeft geboden om hun project te realiseren. Zonder het programma was dit niet gelukt. Het programma heeft hiermee bijgedragen aan een verbreding van natuurontwikkeling. Bij de openstelling van het programma Nieuwe Natuur zijn 79 diverse projectideeën ingediend. Het aandeel particuliere initiatieven was hiervan was met 77% relatief groot. Uiteindelijk zijn 22 projecten gehonoreerd. Het aandeel particuliere initiatieven is om uiteenlopende redenen verminderd in de loop van het proces. De particuliere initiatiefnemers die zijn *'overgebleven'* hebben meestal al een achtergrond en netwerk in de natuurontwikkeling.

De diversiteit aan projecten met een realisatieovereenkomst mondt uit in uiteenlopende bijdragen aan vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur. Over het algemeen dragen relatief veel projecten positief bij aan de beleefbaarheid van natuur. Ook zijn er veel projecten die substantieel bijdragen aan vitale natuur. Beleefbare en vitale natuur gaan in veel projecten goed samen, net als functionele en inpasbare natuur en beleefbare en functionele natuur. De maatschappelijke betrokkenheid is wisselend bij de projecten. Vooral in de projecten met de kralen zijn vernieuwende samenwerkingsrelaties ontwikkeld, terwijl bij andere projecten de bijdrage aan maatschappelijke betrokkenheid beperkt blijft tot het bieden van mogelijkheden voor beleving, recreatie en soms educatie. Verder is nog niet met zekerheid vast te stellen wat de bijdrage van het programma zal zijn aan de regionale economie, omdat veel projecten zich nog in de beginfase van de uitvoering bevinden.

Eindconclusie

De provincie heeft met het programma Nieuwe Natuur veel lef getoond en gekozen voor een innovatieve aanpak die heeft bijgedragen aan verbreding van het natuurbeleid in Flevoland

Aanbevelingen

Lessons learned

- Maak tevoren goed gemotiveerde en duidelijk uitgewerkte keuzes over de invulling van de eigen rol. Ook de keuze voor de inzet van het instrumentarium dient expliciet te worden gemaakt.
- Besteed voldoende aandacht aan de verschillen tussen het type initiatiefnemers (particulieren, professionele organisaties en mede-overheden). Particulieren behoeven meer ondersteuning bij het doorlopen van een dergelijk proces dan professionele partijen.
- Communiceer duidelijk over de verwachtingen over de rol en verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen.
- Stem zoveel mogelijk af met mede-overheden indien deze in een bepaalde fase betrokken raken, bijvoorbeeld bij een bestemmingsplanwijziging. Betrek deze overheden niet alleen in de totstandkoming van een programma maar ook bij de fase van ideeënuitwerking.
- Stel duidelijke randvoorwaarden voor deelname aan een programma, zodat onduidelijkheid in een latere fase voorkomen kan worden.
- Heb als Provinciale Staten aandacht voor de balans tussen betrokkenheid bij een programma en distantie ten opzichte van individuele projecten.

Toekomstig natuurbeleid

- Geconstateerd is dat het programma Nieuwe Natuur als geheel bijdraagt aan beleefbare, vitale, functionele en inpasbare natuur. Zet daarom in op een verbreed natuurbeleid met natuurontwikkeling van onderop.
- Onderzoek op welke manier de afgevallen projectideeën met potentie benut kunnen worden voor verdere beleidsvernieuwing.
- Onderzoek de mogelijkheid van het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan voor een gebied waar natuurontwikkeling is voorzien om planologische procedures te stroomlijnen.
- Baken een open programma goed af qua omvang en streef naar een overzichtelijk speelveld.
- Verken de mogelijkheid in hoeverre rode ontwikkelingen met groene ontwikkelingen kunnen worden gecombineerd en de wijze waarop rode ontwikkelingen groene ontwikkelingen kunnen financieren.

Beleidsontwikkeling in het algemeen

- De bottom-up strategie van het programma Nieuwe Natuur leent zich naar verwachting ook voor toepassing op andere beleidsterreinen. Hierbij kan gedacht worden aan recreatie en toerisme. Onderzoek de mogelijkheid om de filosofie achter het programma Nieuwe Natuur toe te passen op deze beleidsvelden.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 20 maart 2013 besloten Provinciale Staten van Flevoland het programma Nieuwe Natuur in Flevoland te realiseren. Daarvoor is een plan van aanpak Nieuwe Natuur opgesteld, dat op 3 juli 2013 aan Provinciale Staten is gepresenteerd. Uitgangspunt is dat initiatiefnemers, zoals ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en ook gemeenten, worden uitgenodigd plannen voor de ontwikkeling van nieuwe natuur aan de provincie Flevoland (hierna: de provincie) voor te leggen. Het programma gaat uit van een sturingsfilosofie die zich kenmerkt door een bottom-up proces waarin private partijen ideeën over natuurontwikkeling aandragen en een publieke taak uitoefenen.

Provinciale Staten besloten op 24 januari 2018, naar aanleiding van de *'Tussenbalans programma Nieuwe Natuur',* tot de start van een evaluatie van het programma Nieuwe Natuur en van de daarin gevolgde nieuwe aanpak. Provinciale Staten bespreken eind 2018 de resultaten daarvan, samen met een programmaverantwoording.

Pro Facto en Wageningen University & Research voerden het onderzoek uit naar de sturingsfilosofie en de resultaten van het programma Nieuwe Natuur. Wat heeft deze aanpak opgeleverd en wat zijn de *'lessons learned'*. Levert de bottom-up ontwikkeling van nieuwe natuur, ook wel de vermaatschappelijking van natuur genoemd, de natuur op die we willen en waarbij mensen zich meer betrokken voelen? Naast deze invalshoek kent het onderzoek ook een bredere invalshoek, waarbij gekeken is naar de doelstellingen van het Natuurpact en de visie daarop van het Planbureau voor de Leefomgeving.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is tweeledig:

- inzicht krijgen in de resultaten van het programma Nieuwe Natuur en de ervaringen met de toegepaste sturingsfilosofie in de praktijk;
- lessen trekken voor toekomstige natuurrealisatie in Flevoland en de provinciale beleidsontwikkeling in het algemeen.

De rapportage is tot stand gekomen door het beantwoorden van de volgende onderzoeksvragen:

Algemeen

1. Wat is de oorsprong van het programma Nieuwe Natuur, wat zijn de belangrijkste kenmerken en hoe heeft het programma zich ontwikkeld in de periode 2013–2018?
2. Hoe verhouden het programma en de gevolgde sturingsstrategie zich tot vergelijkbare strategieën van andere provincies?

Sturing

3. Hoe is het programma te duiden in sturingstermen?
4. Wat zijn ervaringen van betrokkenen met de nieuwe sturingsaanpak en de rol van de provincie?
5. In hoeverre worden de verwachtingen van de nieuwe sturingsfilosofie waargemaakt?

Inhoud

6. Wat zijn de (potentiële) resultaten van het programma op het vlak van natuur, maatschappelijke betrokkenheid en economische ontwikkeling?
7. Welke spanning of synergie is er tussen verschillende beoogde resultaten?
8. Hoe kunnen deze resultaten worden begrepen uit de gevolgde aanpak, de fysieke en sociale omstandigheden en het proces tot nu toe?

Leerervaringen

9. Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de proceservaringen en inhoudelijke resultaten tot nu toe, voor:
   a) het vervolg van het programma;
   b) het toekomstige natuurbeleid;
   c) beleidsontwikkeling in het algemeen.

1.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden: document- en literatuurstudie, oriënterende gesprekken, casestudies, plananalyse en een multicriteria-analyse, focusgroepen en een workshop. In bijlagen 1, 2 en 3 is een uitgebreide toelichting gegeven van deze methoden. Bijlage 4 bevat een overzicht van alle gesprekspartners.

1.4 Casestudie

Uit de 22 in het programma gehonoreerde projecten is een aantal projecten geselecteerd voor verdiepend onderzoek. In dat onderzoek is het dossier bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met initiatiefnemers, betrokken organisaties en medewerkers van de provincie. De casestudies dienden ertoe ervaringen binnen de projecten in beeld te brengen en greep te krijgen op het verloop en de resultaten van de projecten.

Op basis van een aantal selectiecriteria, zoals type project en type initiatiefnemer, is gekozen voor de volgende vijf projecten:

- Urkerveld
- Natuur op G38
- Eemvallei-Zuid inclusief Vliervelden, Kroonbos, Voedselbos, Speelwildernis en Luierpark
- Noorderwold-Eemvallei inclusief Vierkante meter natuur en Pioniernatuur
- Harderbos en Harderbroek verbonden.

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van deze projecten. In bijlagen 5 tot en met 9 doen we uitvoerig verslag van de casestudies.

Urkerveld

Met het project Urkerveld wordt beoogd een beleefbare overgangszone van natuur te creeren van Urkerbos naar de dijk en het open agrarische landschap. De gemeente Urk en Het Flevo-landschap zijn gezamenlijk indieners voor het project. Het Flevo-landschap is coördinerend initiatiefnemer voor de uitvoering. Door de ligging bij de kern van Urk heeft het Urkerveld een belangrijke functie voor de gemeente Urk – juist ook omdat het gebied aansluit op het aan Urk grenzende Urkerbos. De totale oppervlakte van het plangebied Urkerveld bedraagt 28,7 hectare. Met het project is een bedrag van € 2.935.750 gemoeid, voor grond, inrichting en beheer van het Urkerveld. Daarnaast draagt de gemeente zelf maximaal € 130.000 bij in de kosten voor het aanleggeven van het fietspad.

Natuur op G38

Het project is door de initiatiefnemer geïnitieerd op veertig hectare grond die hij zelf in bezit heeft. De initiatiefnemer heeft een biologisch bedrijf. Doel van het project is het ontwikkelen van natuur op een landbouwbedrijf en op die manier een meer duurzame manier van landbouw te bedrijven in vergelijking met de dit moment veelal gangbare hoogproductieve landbouw. De te ontwikkelen natuur betreft a) Kruiden- en faunarijk grasland, b) Kruiden- en faunarijke akker en c) Vochtig weidevogelgrasland. Dit beoogt een toename van de biodiversiteit op het projectgebied zelf, maar ook in de omgeving. Het bedrijf beoogt tevens een voorbeeldproject te zijn voor bedrijven die ook een meer duurzame en natuurvriendelijke bedrijfsvoering nastreven. De inrichtingsmaatregelen betreffen het verhogen van de waterpeilen, het aanleggen van een hoogwatersloot op eigen grond, het aanbrengen van microreliëf en het aanleggen van een houtwal. De kosten voor inrichting van het gebied bedragen € 492.000. Met de compensatie voor de waardevermindering van de omzetting van agrarische grond naar natuur en het afkopen van tien jaar beheer is de totale bijdrage van de provincie € 3.720.025.

Eemvallei-Zuid

Het project Eemvallei-Zuid is een integraal project waarin een groep van initiatiefnemers natuur aanlegt in Almere Oosterwold, waarmee de loop van het voormalige riviertje de Eem zichtbaar wordt gemaakt in het landschap. De initiatiefnemers zijn Staatsbosbeheer, stichting Speelwildernis, stichting Voedselbosbouw Nederland en de Stadsboerderij Almere. In 2014 hebben de initiatiefnemers afzonderlijke voorstellen ingediend in het kader van het programma Nieuwe Natuur. In opdracht van de provincie heeft Staatsbosbeheer de samenwerking gezocht met verschillende particulieren: oorspronkelijk waren dat de projecten Voedselbos, de Speelwildernis, Luierpark en Kroonbos.[3] Deze partijen zijn gezamenlijk een ontwerpproces ingegaan. De projecten het Luierbos en het Kroonbos hebben in de loop van

[3] Provincie Flevoland 2014a.

de tijd een andere plek kregen. Het project Vliervelden van Stadsboerderij Almere, die door de provincie bij project Noorderwold-Eemvallei was ingedeeld, vond alsnog een plek bij Eemvallei-Zuid.

Het plangebied van Eemvallei-Zuid ligt grotendeels in Almere Oosterwold, een woon- en werkgebied dat wordt ontwikkeld door (toekomstige) bewoners en ondernemers die daar een kavel kopen en inrichten. Het project Eemvallei-Zuid wordt ontwikkeld als groene structuur op landschapskavels van Almere Oosterwold, waarop naast bebouwing een groot deel als publiek groen moet worden ingericht. Het beoogde resultaat is een 'innovatief, iconisch natuurgebied, dat gebaseerd is op de voormalige rivierloop de Eem, met een unieke combinatie van een voedselbos, speel- en recreatiemogelijkheden, ruigtevelden, kruidenrijke graslanden en veel vitale natuur met een hoge biodiversiteit'.[4] Het gebied wordt ingericht als een publiek toegankelijk natuurgebied met verschillende soorten natuur: speelnatuur (geschikt voor spelende kinderen tot en met acht jaar), avontuurnatuur (bestand tegen struinende bezoekers), educatienatuur (met een hoge biodiversiteit), productienatuur (rationeel ingericht) en Vliervelden-natuur (met robuuste beplanting en voederhagen voor grazend vee).[5] Onderdeel van het project is realisatie van dertig hectare boscompensatie, dat wordt ingericht als voedselbos, passend binnen het natuurbeheertype Vochtig bos met productie (N16.02).

Vanuit het programma heeft de provincie € 15.785.000 beschikbaar gesteld voor de realisatie en het beheer van minimaal honderd hectare nieuwe natuur in de Eemvallei-Zuid, verdeeld naar een grond-, inrichtings- en beheerbudget voor een aantal hectare per initiatief. Staatsbosbeheer is de budgethouder en grondeigenaar. De particuliere initiatiefnemers sluiten een gebruiksovereenkomst (Voedselbossen en Speelwildernis) c.q. een pachtovereenkomst (Vliervelden) met Staatsbosbeheer.

Noorderwold-Eemvallei

Het plangebied voor Noorderwold-Eemvallei kenmerkt zich als groot, open agrarisch gebied met grote kavels en lange zichtlijnen. Het huidige gebied toont ruime vergezichten, maar is nog weinig toegankelijk en niet uitnodigend voor de stedeling. Het gebied is grotendeels grondgebied behorend bij de gemeente Zeewolde. Alleen de meest noordelijke strook (boven de A6) is grondgebied van gemeente Almere. Daar grenst het plangebied aan de bebouwing van Almere. Van noord naar zuid loopt door het plangebied de planologische Eemvallei en kent mede hierdoor grote archeologische waarde.

Initiatiefnemers van het project zijn Flevo-landschap en Stichting ERF. De achtergrond van het project Noorderwold-Eemvallei is vergelijkbaar met die van Eemvallei-Zuid. Verschillende initiatiefnemers hebben in 2014 afzonderlijke voorstellen ingediend bij het programma Nieuwe Natuur. Op uitnodiging van de provincie hebben Flevo-landschap en Stichting ERF hun oorspronkelijke projectidee nader uitgewerkt tot projectvoorstel, met daarin opgenomen twee andere projectideeën – namelijk Vierkante meter natuur en Pioniernatuur. De opgave waar ze voor staan is de realisatie van 206 hectare nieuwe natuur, onderverdeeld in bos, kleimoeras, natte en kruidenrijke graslanden, houtwallen en struweel, en vogelakkers. De initiatiefnemers beogen met het project een gebiedsontwikkeling te realiseren waarin integratie tussen landbouw en natuur centraal staat. Belangrijke elementen daarbij zijn: natuurbeleving, duurzame voedselproductie dicht bij de stad en waardevolle kennisontwikke-

[4] Provincie Flevoland (2017). Realisatieovereenkomst Eemvallei-Zuid programma Nieuwe natuur. Mededeling. Ter kennisname aan PS en burgerleden. Registratienummer 2080941.

[5] Staatsbosbeheer, stichting Voedselbosbouw Nederland, stichting Speelwildernis en maatschap De Stadsboerderij Almere, 2017. Ontwikkelplan Eemvallei Zuid programma Nieuwe natuur. 8 juni 2017.

ling (met name over voedselproductie). Het beoogde resultaat is een gevarieerd en dynamisch landschap, waarin recreatieve routes zijn opgenomen en economische verbindingen tussen stad en land tot stand worden gebracht. Een groene hoofdader – of *'ketting'* – in een omgeving, waar mensen graag wonen, werken en verblijven.

Harderbos en Harderbroek verbonden

Het project is geïnitieerd door Natuurmonumenten, op vijftien hectare grond die ze zelf al in bezit hadden. Het project behelst een verbindingszone van vijftien hectare tussen de natuurgebieden Harderbos en Harderbroek, primair gericht op een verbindingszone voor fauna, zoals das, ree, otter en waterspitsmuis. Doordat de grond al in bezit is van en wordt beheerd door Natuurmonumenten, betreft het project Harderbos en Harderbroek verbonden, in het kader van het programma Nieuwe Natuur, vooral de bijdrage aan de inrichting van vijftien hectare nieuwe natuur en het ondersteunen van het proces om dit te realiseren. Het gebied bestaat na de inrichting uit een bossingel en kruiden- en faunarijk grasland, moerasbos en paaibaai.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 betreft de aanleiding, totstandkoming en sturingsfilosofie van het programma Nieuwe Natuur. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 hoe het programma Nieuwe Natuur zich verhoudt tot vergelijkbare strategieën van andere provincies. Hoofdstuk 4 bevat een evaluatiekader, waarin de verwachtingen die de provincie had ten aanzien van het proces en het resultaat worden benoemd. Hoofdstuk 5 beschrijft het procesverloop van de initiatieffase tot en met het moment van het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten eind 2014 en hoofdstuk 6 beschrijft het procesverloop na het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten tot op heden. In beide hoofdstukken wordt zowel een feitelijke beschrijving van het procesverloop gegeven als een beschrijving van de ervaringen van betrokkenen. In hoofdstuk 7 worden de resultaten op het gebied van natuurontwikkeling behandeld. De bevindingen worden met behulp van de verwachtingen geanalyseerd in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies. In het tiende en laatste hoofdstuk worden de *'lessons learned'* gekoppeld aan aanbevelingen voor een vervolg van het programma Nieuwe Natuur, voor toekomstig provinciaal natuurbeleid en voor beleidsontwikkeling binnen de provincie in het algemeen.

I.

BELEID

2

Programma Nieuwe Natuur

2.1 Aanleiding

In 2004 is de provincie Flevoland samen met andere overheden gestart met de planvorming voor het project Oostvaarderswold, een zogenaamde robuuste ecologische verbindingszone tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold/Veluwe waarmee een aaneengesloten natuurgebied gerealiseerd zou worden. Ondanks jarenlange en vergevorderde voorbereidingen is het Oostvaarderswold niet tot uitvoering gekomen. Dit had te maken met het kabinetsbesluit van 20 oktober 2010 om de rijksbijdrage voor het creëren van robuuste verbindingen binnen de Ecologische Hoofdstructuur, waaronder het Oostvaarderswold, in te trekken en de daaropvolgende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als gevolg waarvan het Provinciale Inpassingsplan Oostvaarderswold vernietigd werd.[6] Op 28 maart 2012 besloten Provinciale Staten met algemene stemmen dat het gewenst is een volledig beeld te hebben van de procesgang rond het Oostvaarderswold. In september 2012 verschijnt daarom het *'Eindrapport onderzoekscommissie procesgang Oostvaarderswold'*.

Bij bespreking van dit rapport in de Statenvergadering van 30 mei 2012 wordt een motie aangenomen waarin Gedeputeerde Staten opgeroepen wordt te starten met '*een open planproces, waarbij het doel is om te komen tot een definitief voorstel aan Provinciale Staten dat zoveel mogelijk aansluit op de door de Staten nader uit te werken kaders met betrekking tot de verplichte natuurcompensatie, economische, recreatieve en ecologische kansen*'. Het open planproces richt zich dus op de ontwikkeling van (nieuwe) natuur in Flevoland. Deze motie gaat vergezeld van enkele kaders waarbinnen het open planproces vorm moet krijgen. Deze kaders gaan onder andere in op de rol van de overheden en van organisaties:

[6] Uitspraak van 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8038.

Actieve en betrouwbare overheid.

- *Oplossingen moeten passen in de lijn van het te sluiten Natuurakkoord en daarvoor beschikbaar gestelde budgetten.*
- *Optimaal inspelen op nieuwe bevoegdheden provincie (decentralisatie beheer).*
- *Intensief overleg met het rijk ten behoeve van goede afspraken over aankoop, grondruil en/of terugverkoop door Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap.*
- *Rekening houden met bestaande en toekomstige (ruimtelijke) beleidskaders*
  Planologisch inpasbaar en ruimtelijk versterkend.
- *Een proactieve en open benadering.*
- *Een goed management van verwachtingen.*

Betrokkenen praten niet alleen mee, maar doen ook mee.

- *Alle betrokkenen (natuur, landbouw, burgers, gemeenten, enzovoort) moeten vooraf bevestigen de open plan aanpak te steunen.*
- *Participatie van alle betrokken partijen. Er moet met betrokken partijen, zoals: vertegenwoordigers van natuur, boeren, burgers, mede-overheden, maar ook bijvoorbeeld ANWB, een aantoonbaar open en gelijkwaardig overleg plaatsvinden. Deze partijen gaan vooraf akkoord met het open planproces.*
- *Alle belangen worden in den brede betrokken bij het proces. Naast direct belanghebbenden, agrariërs, grondeigenaren in het voormalig PIP-gebied, Staatsbosbeheer en Het Flevolandschap, gaat het om de gemeenten Almere, Lelystad en Zeewolde, zowel bestuurlijk als vanuit de bewoners, LTO-Noord, Natuur en Milieu, de Kamer van Koophandel, recreatieondernemers, enzovoort. Ook de betrokken partners vanuit natuurcompensatie-verplichting worden betrokken.*
- *Het gaat om een Flevolandse zaak, dus nadrukkelijk positie geven aan Flevolandse natuurorganisaties zoals Het Flevo-landschap, Agrarische natuurverenigingen en landschapsbeheer.*
- *Gefaseerde aanpak in de uitvoering.*
- *Streven naar een breed gedragen uitkomst die samen met de betrokken (maatschappelijke) partners gerealiseerd kan worden.*

2.2 Totstandkoming

Het open planproces Natuur in Flevoland is daarop door Gedeputeerde Staten georganiseerd onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, Roel Bekker, voormalig Secretaris-Generaal van VWS. Tijdens dit planproces is '*een open en uitgebreide dialoog gevoerd met de relevante betrokkenen.*' Het open planproces Natuur in Flevoland zet in op een nieuw plan voor de Flevolandse natuuropgave, gecombineerd met kansen voor landbouw, economie, recreatie en ecologische ontwikkeling. Hierbij worden samen met de betrokken partijen de belangen en opgaven in beeld gebracht, om vervolgens tot voorstellen te komen voor goede keuzes. Het open planproces resulteerde in een door Bekker uitgebracht adviesrapport, dat begin 2013 is aangeboden aan Gedeputeerde Staten en vervolgens besproken in Provinciale Staten.

In het rapport wordt benadrukt dat het open planproces *'heel anders van opzet [is] dan het voormalige project Oostvaarderswold'*, waarbij gedoeld wordt op het open karakter en de procesmatige en programmatische aanpak. De eerdere aanpak bij het Oostvaarderswold wordt project- en resultaatgericht genoemd.[7] Onder *'open'* wordt het volgende verstaan: *'niet van te voren is afgegrensd wie wat mag inbrengen. En evenmin dat van tevoren vaststaat of aangegeven is wat ongeveer het resultaat moet zijn. Het woord 'open' geeft ook*

[7] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 4.

aan dat er ruimte is voor nieuwe ideeën en opvattingen, dat mensen en instanties die opvattingen hebben, ook de gelegenheid hebben die in te brengen.'[8] Daarnaast is in het planproces dat zes maanden moest duren van belang dat '*geen sprake is van een blauwdruk waar ja of nee tegen gezegd kan worden. Het gaat om een aanpak die flexibel is en waarin sprake is van een geleidelijke ontwikkeling.*' Veel aandacht dient uit te gaan naar dialoog en gedachtewisselingen. Op deze wijze zou '*een bredere, meer strategische afweging die duidelijk laat zien waar men keuzen maakt en welke richting het dan ingaat*' worden gemaakt. Het open planproces en het Bekker-rapport zouden een bijdrage moeten leveren aan het verbeteren van de verhoudingen tussen bestuur en bevolking die zich door de voorgeschiedenis van het Oostvaarderswold kenmerkten door wantrouwen en cynisme.

Het open planproces wordt gekarakteriseerd als '*een kort intermezzo in een bestuurlijk proces waarin de provincie de hoofdrol heeft*.' Bekker concludeert dat na deze time out in de vorm van het open planproces het bestuur weer aan zet is om keuzes te maken als het gaat om de plannen. De provincie dient het beleid inzake natuur te bepalen.

Als belangrijke lijn in het open planproces komt naar voren dat:

'Het beste kan worden ingezet op een programma, op een serie activiteiten die alle als kenmerk hebben dat ze gericht zijn op natuurontwikkeling en bijdragen aan de vooraf bepaalde doelen, maar ook geheel verschillend van aard, opzet, karakter en eigenaar zijn. Soms gaat het om het versterken van wat er al is, dan weer gaat het om een geheel nieuwe ontwikkeling of het tot stand komen van natuur in samenhang met een geheel andere ontwikkeling. Voordeel van een dergelijke benadering is dat er een veel grotere schakering aan activiteiten tot stand komt. Bovendien is de flexibiliteit veel groter. Alles hoeft niet op een bepaald tijdstip 'klaar' te zijn, soms gaan bepaalde ontwikkelingen sneller dan gedacht, dan weer wat langzamer. Soms komen er ineens geheel nieuwe opties die snel verzilverd moeten en kunnen worden. Dan weer blijkt dat iets toch niet levensvatbaar is of slechts gefaseerd of getemporiseerd vorm kan krijgen.'[9]

Dit programma zou zich moeten richten op de ontwikkeling van verschillende soorten natuur. Dit sluit aan bij de Natuurverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving van 26 januari 2012, waarin vier kijkrichtingen/invalshoeken en bijbehorende functies van natuur worden onderscheiden, namelijk:[10]

1. Vitale natuur: bevorderen biodiversiteit
2. Beleefbare natuur: bevorderen recreatie en toegankelijkheid
3. Functionele natuur: bevorderen ecosysteemdiensten (bijvoorbeeld voedselproductie of wateropslag)
4. Inpasbare natuur: bevorderen combinaties en opbrengsten

Bekker stelt dat deze kijkrichtingen een mooi kader bieden om een nieuwe visie op natuurontwikkeling vorm te geven. Hiertoe zijn verschillende sturingsstijlen of beleidsarrangementen (zoals gebiedsfondsen en ontwikkelingsmaatschappijen) te combineren. Geconcludeerd wordt dat de inrichting van de bestaande Flevolandse natuur vrij monofunctioneel is. *'Een multifunctionele inrichting (combinaties van ecologie, economie, recreatie) en een benadering van natuur als vestigingsvoorwaarde biedt meer kansen.'*[11]

[8] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 5.
[9] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 8.
[10] Planbureau voor de Leefomgeving (2012). Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap.
[11] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 16.

Rollen

Volgens het rapport-Bekker is de eerste vraag die aan de orde moet komen bij de strategische en brede afweging omtrent natuur of de provincie bereid is te investeren, met andere woorden of de provincie de rol van (mede)financier op zich wil nemen.[12] Geconstateerd wordt dat natuurontwikkeling niet uit zichzelf rendabel is en dat vaak overheidsgeld (vanuit onder meer provincie, rijk, gemeenten, waterschappen en Staatsbosbeheer) nodig is om te komen tot investeringen in verwerving, inrichting en beheer. Tegelijkertijd zijn er wel mogelijkheden om private middelen te genereren, bijvoorbeeld recreatieve investeringen. Daarnaast wordt gewezen op natuurontwikkelingen die het vestigingsklimaat, dus de werkgelegenheid, kunnen bevorderen of kleinschalige lokale initiatieven van landbouwers die in hun bedrijfsvoering de natuur een plaats geven, waarmee met een relatief kleine overheidsbijdrage initiatieven mogelijk worden.[13]

Hierboven werd reeds geconstateerd dat de provincie een belangrijke rol heeft als bepaler van het beleid. In de door Bekker voorgestelde strategie ligt, als het om de overheid gaat, verder een belangrijke rol bij de gemeenten. *'Er is geen aanleiding, zoals bij het Oostvaarderswold wel is gedaan, gebruik te maken van de bestemmingsplanbevoegdheden van de provincie. De provincie en de gemeenten zijn dus aan zet. Zij, en natuurlijk in eerste instantie de provincie, zullen hun standpunt moeten bepalen over dit rapport en moeten aangeven op welke onderdelen en met welke inzet zij verder zouden willen werken. Daarbij komt de afweging van enerzijds de kosten en anderzijds de (maatschappelijke) baten weer in volle omvang aan de orde. Die afweging is bij uitstek een politieke.'*[14] Hierbij zal de provincie de hoofdlijnen en de strategie moeten bepalen. Het rapport biedt een voorzet tot de meest wenselijke strategie, waarbij het volgende uitgangspunt centraal staat: alle partijen, waaronder dus de provinciale overheid, dienen te accepteren dat sterk programmatisch gewerkt wordt. Dat wil zeggen: er wordt gestuurd op het algemene doel om de natuur in Flevoland te bevorderen, zonder daarbij alle kaarten op één project te zetten. Sprake zal moeten zijn van een brede ontwikkeling die recht doet aan de verschillende kijkrichtingen als het gaat om natuur en het accepteren van fasering en flexibiliteit.[15] Waar sprake is van juridische verplichtingen tot natuurontwikkeling (de zogenaamde compensatiegebieden), dienen die optimaal te worden ingepast in de strategie teneinde in zekere zin van de nood een deugd te maken en ze zo in te zetten dat ze bestaande ontwikkelingen of gewenste plannen versterken.[16]

Dit geheel zou een goede en uitvoerbare strategie voor natuur in Flevoland kunnen opleveren. *'Maatschappelijk zal het zware accent op flexibiliteit en overleg bijdragen aan de acceptatie. Financieel is er sprake van relatief bescheiden investeringen en wordt ook schade ten gevolge van het stoppen van het Oostvaarderswold zoveel mogelijk vermeden. De financiële risico's zijn bovendien beperkt, omdat goed bijgestuurd kan worden en fasering goed mogelijk is.'*[17]

Bespreking en vervolg

Op 27 februari 2013 en 20 maart 2013 wordt het rapport-Bekker door Provinciale Staten besproken. Als voorbereiding hierop is door Gedeputeerde Staten een discussienota aangereikt. Het doel van deze nota is dat Provinciale Staten zich uitspreken over de richting van de

[12] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 23.
[13] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 32.
[14] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 33.
[15] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 27.
[16] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 28.
[17] Eindrapport Natuur in Flevoland (2013), p. 30.

ontwikkeling van Nieuwe Natuur in Flevoland. In een motie verzoeken Provinciale Staten het college van Gedeputeerde Staten om:

1. de verbindingsfunctie van het Oostvaarderswold los te laten als provinciale inzet;
2. een programma Nieuwe Natuur te realiseren met initiatieven waarbij veel aandacht wordt besteed aan de natuurontwikkeling dichtbij grotere stedelijke concentraties;
3. een tijdelijk moratorium in acht te nemen met betrekking tot de verbindingszone waarbij wel inzet wordt gepleegd op de noodzakelijke compensatieverplichtingen, en waardoor tijd ontstaat om invulling te geven aan de afwikkeling van Oostvaarderswold, het stappenplan Nieuwe Natuur en overleg met het rijk.
4. dat daarbij niet uitgesloten is dat tijdens dit moratorium de verbindingsvariant alsnog aan overtuigingskracht wint.

Gedeputeerde Staten dienen voor 1 juli 2013 te komen tot een nadere uitwerking, waarbij ingegaan wordt op de afronding van de lopende (financiële en juridische) verplichtingen, inclusief een stappenplan voor het vervolgproces en een financiële uitwerking.

Op 3 juli 2013 presenteerden Gedeputeerde Staten vervolgens een plan van aanpak programma Nieuwe Natuur aan Provinciale Staten. Ter voorbereiding op dit plan van aanpak zijn bestuurlijke gesprekken gevoerd met de drie terreinbeherende organisaties, gemeenten en LTO Noord. De verslagen zijn voor de leden van Provinciale Staten vertrouwelijk bij de griffie ter inzage gelegd.[18] Aanleiding voor de gesprekken is de bijzondere grondpositie van de provincie en twee van de terreinbeherende organisaties.[19] Deze gesprekken hebben volgens Gedeputeerde Staten aangetoond dat alle partners de voorgestane aanpak, waarin de provincie primair een regisserende rol op zich neemt en het programma bottom-up met projectideeën wordt gevuld, onderschrijven. Het plan van aanpak is uitgewerkt op basis van deze input.[20]

De terreinbeherende organisaties in de provincie Flevoland

In Flevoland zijn drie terreinbeherende natuurorganisaties actief: Staatsbosbeheer, Het Flevo-landschap en Natuurmonumenten. Deze organisaties bezitten en beheren allen gronden ten behoeve van natuurontwikkeling.

Staatsbosbeheer heeft als missie het beschermen en ontwikkelen van het kenmerkende groene erfgoed van Nederland. Zij zijn erop gericht dat huidige en toekomstige generaties de vele belangrijke waarden van natuur kunnen beleven, in balans met het duurzaam benutten van hun gebieden met de samenleving. Bij Staatsbosbeheer, opgericht in 1899, werken 1090 medewerkers.[21]

Het Flevo-landschap is een stichting. Het Flevo-landschap wil de Flevolandse natuur zo goed mogelijk behouden, beschermen en ontwikkelen en tegelijkertijd zorgen dat de bewoners en bezoekers van deze provincie er zo veel mogelijk van kunnen genieten. De professionele werkorganisatie staat onder leiding van een directeur-bestuurder. Meer dan 150 vrijwilligers helpen Het Flevo-landschap actief mee. Het Flevo-landschap heeft 26 vaste betaalde krachten in dienst.[22]

Natuurmonumenten is een vereniging met 700.000 leden, donateurs en vrijwilligers. Natuurmonumenten bezit en beheert meer dan 100.000 hectare Nederland. Ze maken zich sterk voor alle natuur die nog over is. En voor de nieuwe natuur die er nog gaat komen in Nederland.[23]

[18] Mededeling aan Provinciale Staten d.d. 27 juni 2013.

[19] In het gebied van het Oostvaarderswold is 780 hectare grond verworven. Daarnaast ligt in dit gebied de Grote Trap (168 ha), die in eigendom was van Staatsbosbeheer en een natuurbescherming heeft. Van de 948 hectare in deze zone is 132 hectare in eigendom van de provincie, 477 hectare van Het Flevo-Landschap en 171+168 hectare van Staatsbosbeheer.
Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 3.

[20] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 5.

[21] https://www.staatsbosbeheer.nl/over-staatsbosbeheer/organisatie.

[22] https://www.flevo-landschap.nl/over-ons/organisatie en https://www.flevo-landschap.nl/over-ons/doelstellingen-en-visie.

[23] https://www.natuurmonumenten.nl/waar-we-voor-staan.

Plan van aanpak Nieuwe Natuur

Besluitvorming over het plan van aanpak heeft plaatsgevonden in de Statenvergadering van 16 oktober 2013.

Voorgesteld werd in te stemmen met het plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur en daarmee de volgende keuzes te maken:

a. een programmatische aanpak waarmee de gebiedspartners worden uitgenodigd om uiterlijk 1 juli 2014 projectideeën in te dienen;
b. het zorgvuldig en zakelijk wegen van alle projectideeën in één beoordelingsronde aan de hand van een vooraf vastgestelde meetlat waarbij de verplichtingen tot natuurcompensatie onderdeel kunnen zijn van de voorgestelde aanpak;
c. na het besluit van Provinciale Staten in najaar 2014 ten aanzien van de projectideeen zal blijken of de natuurcompensaties elders dan wel alsnog op huidig verworven gronden uitgevoerd dienen te worden;
d. de verordening groenblauwe zone in stand te houden tot het moment van realisatie van de natuurcompensaties;
e. met het besluiten over de ingediende projectideeën het moratorium in te trekken;
f. in te stemmen met de in het plan van aanpak opgenomen uiteenzetting van de € 33,9 miljoen.

2. De 8e begrotingswijziging 2013 vast te stellen, waarbij € 2,5 miljoen beschikbaar wordt gesteld voor afhandeling schadeclaims van agrariërs, ten laste van de bestemmingsreserves Omgevingsplan en Strategische ontwikkelingsprojecten.

Het statenvoorstel is aangenomen met dertig stemmen voor en zes stemmen tegen.

2.3 Sturingsfilosofie

Het programma Nieuwe Natuur moet bijdragen aan *'natuurontwikkeling die beleefbaar, toegankelijk en divers is en kan rekenen op een breed draagvlak. Daarbij kan gelegenheid worden geboden aan inwoners om ook ideeën aan te dragen en mee invulling te geven aan de robuustheid en beleefbaarheid van natuur in hun leefomgeving'*.[24] Beoogd effect volgens statenvoorstel is om '*duidelijkheid te geven over de functies landbouw, natuur en recreatie waarbij de verplichtingen rondom natuurcompensatie zijn afgewikkeld*' en '*bij te dragen aan rust en vertrouwen in de samenwerking tussen gebiedspartijen*'.[25]

Het programma wordt bestempeld als '*een regiospecifiek programma*', waarbij initiatieven vanuit het gebied zelf moeten komen. In het programma wordt sterk benadrukt dat alle betrokken partijen samen een bijdrage kunnen leveren aan de natuurontwikkeling in de provincie. De sturingsfilosofie die achter dit programma schuil gaat, wordt als volgt verwoord:

> *De Flevolandse gemeenten, de terreinbeherende organisaties, ondernemers, maar ook bewoners kunnen zelf vitale coalities tot stand brengen die plannen uitwerken die op draagvlak kunnen rekenen.*[26]

Partijen dienen coalities te vormen, het programma samen te vullen en projectideeën te wegen op basis van een door de provincie en de terreinbeherende organisaties gedragen (nog op te stellen) beoordelingskader. Er is niet één partij die volledige zeggenschap heeft.

[24] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 4.
[25] Statenvoorstel Provinciale Staten, 20 augustus 2013.
[26] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 3.

Eenieder kan ideeën aandragen en mee invulling geven aan de robuustheid en beleefbaarheid van natuur in hun leefomgeving. Het programma beoogt de maatschappelijke beweging te ondersteunen waarin inwoners zelf de regie nemen bij het inrichten en beheren van hun eigen woonomgeving. Hoewel daarover geen expliciet besluit is genomen betekent het bottom-up principe voor de provincie ook dat sprake moet zijn van vrijwillige medewerking; instrumenten als onteigening zullen dan ook, in tegenstelling tot eerder bij de Oostvaardersplassen, niet toegepast gaan worden.

In het plan van aanpak wordt gewezen op de complexe juridische en financiële context waarbinnen het programma tot uitvoering dient te worden gebracht. De provincie heeft samen met Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap een bijzondere positie bij de voorbereiding van het programma, aangezien zij de gronden in eigendom hebben die voor het Oostvaarderswold verworven waren.[27] Dit betekent dat voor de projectideeën draagvlak moet worden verkregen van de eigenaren van de grond. Bovendien is de provincie, in samenwerking met Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat, verplichtingen aangegaan voor 365,5 hectare natuurcompensatie. Dit leidt ertoe dat '*de ambities voor het programma Nieuwe Natuur begrensd zijn*'.[28]

Voor Gedeputeerde Staten is het helder dat in alle gevallen voor projectideeën draagvlak moet worden verkregen van de partijen die grond in eigendom hebben: Het Flevolandschap, Staatsbosbeheer en de provincie zelf. Het moratorium geeft de tijd om met deze partijen in gesprek te gaan en tot oplossingen te komen. In 2007 is afgesproken dat – in afwijking van de invloedssferenkaart – Staatsbosbeheer beheerder zou worden van het Oostvaarderswold. De Grote Trap[29] is inmiddels in beheer overgegaan van Het Flevo-landschap naar Staatsbosbeheer. Het Flevo-landschap heeft het Reve/Abbertbos in beheer gekregen. In de zone Oostvaarderswold is echter 477 hectare grond in eigendom van Het Flevolandschap, die nog niet in beheer is gegeven van Staatsbosbeheer. In het kader van het programma Nieuwe Natuur zal deze knoop nog ontward moeten worden. Om de creatieve fase van het uitwerken van projectideeën niet met deze discussie te belasten, zal deze knoop ontward moeten worden voordat het programma wordt opengesteld, aldus het plan van aanpak.[30]

In het plan van aanpak is vastgesteld dat dit voor de provincie betekent dat haar rol die van '*initiator, stimulator en toetser*' is.[31] De provinciale overheid neemt primair een *'regisserende rol'* op zich, waarbij het programma '*bottom-up met projectideeën wordt gevuld.*'[32] Wat precies onder deze verschillende rollen (initiator, stimulator, toetser, regisserend) moet worden verstaan, wordt in het plan van aanpak niet nader toegelicht. Bij het ontwikkelen van projectideeën met een maximaal maatschappelijk rendement kan de provincie ondersteuning bieden '*door een creatief proces te organiseren, partijen kritisch te bevragen over specifieke projectideeën en, bijvoorbeeld in ateliersessies, zo rijk mogelijke ideeën tot stand te brengen en daarvoor ook draagvlak te verwerven*.'

[27] Uit Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, bijlage 1: Invloedssferenkaart 2001 blijkt dat het merendeel van de Flevolandse gronden vallen onder de invloedssfeer van Staatsbosbeheer en particulier terreinbeherende organisatie Het Flevo-Landschap. Natuurmonumenten, eveneens een particuliere terreinbeheerder, heeft een kleiner oppervlakte gronden dat onder haar invloedssfeer staat.
[28] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 3.
[29] De Grote Trap is een natuurstrook die toegankelijk wordt gemaakt voor het grote publiek. Er wordt een recreatief fietspad aangelegd tussen de fietsbrug over de A6 bij Almere en het Horsterwold bij Zeewolde.
[30] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 3-4.
[31] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 3.
[32] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 5.

2.4 Visie op aanpak

Communicatie

Ambtelijk was, voorafgaand aan de besluitvorming door Provinciale Staten, een 'Communicatieprogramma Nieuwe Natuur' opgesteld. Planning was om vanaf de besluitvorming door Provinciale Staten over het plan van aanpak programma Nieuwe Natuur een volledig vernieuwde webpagina beschikbaar te hebben, waarmee meer interactiviteit wordt geboden. De website, www.flevoland.nl/nieuwenatuur, moet naast informeren vooral ook gaan inspireren en verbinden. In het communicatieprogramma is geen aandacht voor de wijze waarop de ideeën voor nieuwe natuur opgehaald gaan worden. Ook in het plan van aanpak programma Nieuwe Natuur is niets opgenomen over de wijze waarop de communicatie over het openstellen van het programma zal gaan plaatsvinden.

Meetlat

Uit het plan van aanpak programma Nieuwe Natuur blijkt dat de in te dienen projecten langs een meetlat beoordeeld gaan worden. Het is daarbij de uitdaging te komen tot een programma met een evenwichtige verdeling voor de regio, maar ook evenwicht tussen zogenaamde quick wins en projecten die een langere voorbereidingstijd vragen. Belangrijk is daarnaast om te komen tot een evenwicht tussen het bieden van duidelijkheid aan initiatiefnemers en flexibiliteit tussen projecten. De samenwerking tussen terreinbeherende organisaties kan ertoe leiden dat partijen binnen Flevoland elkaar opzoeken om project ideeen te combineren.[33]

Bij de toetsing van de projectideeën zijn de doelstellingen van het provinciale natuurbeleid met de daarin uitgewerkte accenten een belangrijke randvoorwaarde die mede zijn ingegeven door de vier kijkrichtingen van het Planbureau voor de Leefomgeving. Daarom wordt parallel aan de voorbereiding van het programma Nieuwe Natuur een notitie over de herijking van het Flevolandse natuurbeleid opgesteld. Een andere belangrijke randvoorwaarde betreft het leggen van dwarsverbanden met aanpalende beleids- en financieringsinstrumenten, zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, plattelandsontwikkeling en het Regioplan Wind. De derde randvoorwaarde ligt hiermee in het verlengde en betreft het realiseren van crossovers met andere beleidsterreinen, waardoor het programma een zo groot mogelijke multiplier teweegbrengt.[34]

Deze randvoorwaarden komen terug in de geformuleerde hoofdcriteria met subcriteria.

Hoofdcriterium	Subcriterium
1. Belevingswaarde	▪ Kijkrichtingen beleefbare, functionele en inpasbare natuur ▪ Dagrecreatie en verblijfsrecreatie ▪ Relatie met economische ontwikkelingen
2. Ecologische waarde	▪ Bevorderen biodiversiteit ▪ Bijdrage aan versterken EHS en internationale natuurdoelstellingen ▪ Massa/ schaal
3. Crossovers	▪ Integrale combinatie met andere beleidsterreinen, zoals landbouw, recreatie, water, cultuur ▪ Snel uitvoerbaar ▪ Flexibiliteit ▪ Multiplier realiseren en verdamping van hectares voorkomen

[33] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 6.
[34] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 8.

4. Risico's	▪ Voldoen aan compensatieverplichtingen ▪ Juridische risico's ▪ Voorkomen van kapitaalverlies, verkoop van gronden en inzet van ruilgronden ▪ Maatschappelijke acceptatie/draagvlak/ betrokkenheid bewoners

Aan deze criteria zijn nog geen wegingsfactoren toegekend in het plan van aanpak.

Zeef I

Het plan van aanpak vermeldt dat na de ontvangst van de ideeën de provincie zelf, Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap tussentijds op basis van de globale beoordelingscriteria zullen komen tot een voorselectie van de meest kansrijke projectideeën (eerste zeef). Dit vanwege hun invloedrijke rol als grondeigenaren en om te voorkomen dat veel energie wordt gestoken in de uitwerking van minder kansrijke ideeën. Gedeputeerde Staten zijn voornemens Provinciale Staten hierbij te betrekken. Dit zal naar verwachting gebeuren in januari of februari 2014.

Zeef II

Er werd besloten in overleg met Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap een beoordelingskader in de vorm van een multicriteria-analyse tot stand te gaan brengen. Zo moest op voorhand duidelijk worden hoe een projectidee het hoogst scoort. Deze multicriteria-analyse moet gaan leiden tot een eindscore per project en op die wijze tot een rangorde van de verschillende projecten. Deze rangorde wordt aan Provinciale Staten voorgelegd, die zich daarover een oordeel kunnen vormen (tweede zeef).[35]

Uit het plan van aanpak wordt duidelijk dat nog uitgewerkt moet gaan worden hoe de afspraken over de te realiseren projecten worden vastgelegd (bijvoorbeeld binnen uiterlijk tien jaren gerealiseerd zijn). Een midterm-review zou een vorm kunnen zijn om tussentijds te evalueren of een herschikking in de rangorde wenselijk is, als mocht blijken dat een op zich goed scorend project niet binnen een redelijke termijn tot uitvoering blijkt te kunnen worden gebracht.[36]

2.5 Resumé

Nadat duidelijk werd dat het Oostvaarderswold niet tot uitvoering zou gaan komen, hebben Provinciale Staten in 2012 besloten te willen starten met een open planproces waarbij wordt ingezet op een nieuw plan voor de Flevolandse natuuropgave. Dit open planproces is onder leiding van Roel Bekker georganiseerd. Het adviesrapport-Bekker werd in februari en maart 2013 in Provinciale Staten besproken; tijdens die bespreking is een motie aangenomen, waarin onder meer werd uitgesproken om de verbindingszone van het Oostvaarderswold los te laten en een programma Nieuwe Natuur te realiseren. Initiatiefnemers werden uitgenodigd om projectideeën voor natuurontwikkeling in te dienen bij de provincie. Natuur moest niet van bovenaf worden ontwikkeld, maar juist van onderop door ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten uit te nodigen om met plannen voor nieuwe natuur te komen.

Het programma Nieuwe Natuur moet bijdragen aan natuurontwikkeling die beleefbaar, toegankelijk en divers is en kan rekenen op een breed draagvlak. Het uitgangspunt van het

[35] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 8-9.
[36] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 6.

programma Nieuwe Natuur is een bottom-up proces, waarbij de provincie een terughoudende rol inneemt. In tegenstelling tot de eerdere project- en resultaatsgerichte aanpak wordt nu gekozen voor een procesmatige en programmatische aanpak. De rol van de provincie wordt geduid als regisserend en als die van '*initiator, stimulator en toetser*'. De provincie bepaalt dus niet zelf de invulling van het programma. Initiatieven komen *'vanuit de maatschappij'* tot stand. De initiatiefnemers dienen hierbij zelf coalities te vormen en het programma samen te vullen. Daarbij is er niet één partij die volledige zeggenschap heeft.

3

Vergelijking met andere provinciale strategieën

In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe het programma Nieuwe Natuur zich verhoudt tot vergelijkbare strategieën van andere provincies. Voor de beantwoording van deze vraag is vooral gebruik gemaakt van de eerste rapportage '*Lerende evaluatie van het Natuurpact*'[37] en de hierbij behorende achtergrondstudie '*De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid*'.[38]

3.1 Unieke uitgangssituatie maakt vergelijken lastig

De gang van zaken in Flevoland na de decentralisatie wijkt sterk af van die in andere provincies. De andere provincies hielden, in tegenstelling tot Flevoland, ook na de rijksbezuinigingen op natuur een belangrijke ontwikkelopgave voor het Natuurnetwerk Nederland (hierna: Natuurnetwerk) van vaak nog duizenden hectares. Over de realisatie hiervan zijn in het Natuurpact, de decentralisatieafspraken tussen het rijk en de provincie, afspraken gemaakt. In de provincie Flevoland is het Natuurnetwerk al gerealiseerd omdat de grootste nog resterende ontwikkelopgave de realisatie van het Oostvaarderswold betrof. De voor het Oostvaarderswold reeds verworven gronden zet de provincie nu in voor het programma Nieuwe Natuur. Met dit programma wordt ook 283 hectare compensatieopgave gerealiseerd die oorspronkelijk in het Oostvaarderswold was gepland. Deze compensatienatuur wordt nog wel toegevoegd aan het Natuurnetwerk, de overige met het programma gerealiseerde nieuwe natuur niet.

Andere provincies zetten juist vol in op realisatie van hun ontwikkelopgave voor het Natuurwerk. Zij zien het vergroten van hun Natuurnetwerk als een belangrijk instrument voor het bereiken van de Europese verplichtingen voortkomend uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (hierna: VHR) en de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW). Het Natuurnetwerk is een stelsel van zoveel mogelijk aaneengesloten natuurgebieden dat door provinciaal beleid beschermd, uitgebreid en versterkt wordt. Vooral de harde juridische verplichtingen van de VHR en de KRW zouden zijn gediend met het uitbreiden en verbinden van bestaande natuurgebieden doordat de leefgebieden van beschermde soorten worden uitgebreid en de

[37] PBL en WUR, 2017.
[38] Kuindersma et al., 2017.

waterkwaliteit wordt verbeterd. Het Natuurnetwerk omvat daarom het merendeel van de Europees beschermde Natura 2000 gebieden. Provincies zetten ook in op de verbetering van milieu- en watercondities om de kwaliteit van (beschermde) natuur te verbeteren. Zolang deze condities niet op orde zijn, kunnen de VHR-soorten niet duurzaam voortbestaan. Om de kwaliteit van natuurgebieden te behouden of te ontwikkelen subsidiëren provincies natuurbeheer. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen regulier beheer van het Natuurnetwerk en agrarisch natuurbeheer buiten het Natuurnetwerk. Deze laatste twee strategieën, verbeteren van milieu- en watercondities en ondersteuning van beheer, zet Flevoland ook in.[39]

Het verschil in uitgangssituatie maakt vergelijken van de aanpak in Flevoland met die van andere provincies lastig. Het schrappen van het Oostvaarderswold zette in Flevoland een keten aan reacties in gang die uiteindelijk leidde tot een radicale omslag in het Flevolandse natuurbeleid. Voor andere provincies bleef de beleidsopgave voor een belangrijk deel hetzelfde en is sprake van een meer geleidelijk proces van vernieuwing, waarbij er grote verschillen zijn tussen provincies. Vergelijkbaar is wel de behoefte van alle provincies om, naast het realiseren van de traditionele natuuropgave, in te spelen op het proces van vermaatschappelijking van natuur en bij te dragen voor een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.

3.2 Vermaatschappelijking natuur in andere provincies

Verbrede ambities

Vermaatschappelijking van natuur krijgt allereerst een plaats in de verbrede beleidsambities voor natuur van provincies. Naast het verbeteren van de biodiversiteit zetten alle provincies in op het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie. Om deze nieuwe beleidsambities te realiseren experimenteren de provincies met nieuwe aanpakken en voeren ze beleidsvernieuwingen door.[40]

Natuur op uitnodiging

De vermaatschappelijkingsstrategie die het meeste raakvlakken heeft met het programma Nieuwe Natuur en door een aantal provincies wordt toegepast is ‘natuur op uitnodiging’. Bij natuur op uitnodiging laat de provincie het initiatief, de verdere uitwerking, uitvoering en veelal ook de financiering van natuurprojecten over aan private of maatschappelijke partijen. De rol van de provincie beperkt zich tot het geven van globale kaders en het faciliteren van initiatieven die passen binnen deze kaders, met planologische ruimte, cofinanciering en expertise.

De provincies Overijssel, Utrecht en Limburg passen deze strategie toe in EHS-gebieden die zijn afgevallen bij de inkrimping van de EHS in 2010. Zij zien het als mogelijkheid om het Natuurnetwerk te versterken en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te vergroten. Ze geven planologische medewerking aan investeringen in natuur, meestal in combinatie met een economische ontwikkelingen zoals recreatie of woningbouw, in zones nabij natuurgebieden. Gelderland past de strategie toe in een veel groter gebied, waarin naast afgevallen EHS-gebieden ook andere gebieden vallen. De provincie Brabant, die haar Natuurnetwerk niet heeft ingekrompen als gevolg van de bezuinigingen, zet deze strategie in een deel van

[39] Hoek, D-J. van der et al., 2017.
[40] PBL en WUR, 2017.

haar Natuurnetwerk in en ondersteunt initiatiefnemers die natuur willen realiseren met geld of grond.

Een belangrijk verschil met het programma Nieuwe Natuur is de nadruk op de ecologische waarde van de initiatieven in de andere provincies. De initiatieven worden beoordeeld op de bijdrage die zij kunnen leveren aan versterking en/of vergroting van het Natuurnetwerk en zijn hiertoe beperkt tot gebieden dichtbij of in het Natuurnetwerk. In Flevoland staat de ecologische waarde niet automatisch voorop. De initiatieven moeten ook de belevings- en gebruikswaarde van natuur vergroten. De regeling was opengesteld voor heel Flevoland en stedelijke nabijheid was één van de beoordelingscriteria van initiatieven.

Een ander verschil is de wijze waarop de provincie faciliteert. De provincies Overijssel, Gelderland en Limburg beperken zich tot het geven van planologische medewerking als initiatiefnemers zich bij hen aandienen en geven weinig ruchtbaarheid aan de mogelijkheden die er zijn. Er zijn in deze provincies verder geen mogelijkheden voor cofinanciering zoals in Flevoland. Provincie Brabant ondersteunt wel met geld en grond. Het heeft voor de ondersteuning van initiatieven een apart Groen Ontwikkelfonds opgericht, op afstand van de provinciale politiek. In dit Groen Ontwikkelfonds zit 240 miljoen euro en ruim 2000 hectare grond waarover het zelf kan beschikken. Het Groen Ontwikkelfonds bestaat verder uit een werkeenheid waarin provinciale medewerkers samenwerken met maatschappelijke partners en initiatiefnemers begeleiden. Dit is een duidelijk verschil met provincie Flevoland die werkt met een provinciaal programma en provinciale accounthouders, onder meer om voldoende sturing te houden op de voortgang.

De strategie natuur op uitnodiging is in de meeste andere provincies nog niet erg succesvol. Zo waren er in Overijssel en Utrecht tot 2017 slechts een paar concrete initiatieven voor natuurrealisatie in de daarvoor aangewezen zones.[41] In Brabant is inmiddels sprake van tientallen initiatieven per jaar, toch ligt de doelrealisatie van het Groen Ontwikkelfonds nog fors achter op schema.[42]

Bevorderen groene burgerinitiatieven

Een andere nieuwe strategie waarmee provincies inspelen op de vermaatschappelijkingstrend is het stimuleren, verder brengen en geleiden van groene burgerinitiatieven. Provincies beogen hiermee de betrokkenheid bij en het gevoelde eigenaarschap van natuur meer te delen met de maatschappij. Een ander motief voor het stimuleren van groene burgerinitiatieven zijn de concrete bijdragen die deze initiatieven kunnen leveren aan het beheer, de versterking, de beleving en benutting van natuur.

Anders dan natuur op uitnodiging is het bevorderen van groene burgerinitiatieven niet gericht op het versterken van het Natuurnetwerk of beperkt tot bepaalde zones. Sterker nog, de ondersteuning van groene burgerinitiatieven richt zich in de praktijk meestal vooral op burgerinitiatieven buiten de (beoogde) natuurgebieden. De meeste provincies zien groene burgerinitiatieven vooral als middel om natuur te realiseren in de directe leefomgeving van burgers. Dit is vergelijkbaar met het programma Nieuwe Natuur.

Het bevorderen van groene burgerinitiatieven staat in de meeste provincies nog in de kinderschoenen. Provincies zijn nog op zoek naar hun rol en het juiste instrumentarium. Sommige richten aparte subsidieregelingen in, andere richten zich juist meer op het uitwisselen

[41] 2017; Kuindersma et al., 2017;
[42] Groen Ontwikkelfonds Brabant, 2017.

van kennis, onderzoek of bevorderen van samenwerking. Soms zijn de regelingen of programma's specifiek bedoeld voor burgerinitiatieven. Vaker richten ze zich op het uitlokken en bevorderen van maatschappelijke initiatief in het algemeen, en kunnen ook ondernemers en maatschappelijke organisaties ervan profiteren, net als in Flevoland.

Vergelijkbaar met het programma Nieuwe Natuur is de beperkte inhoudelijke sturing van de meeste provincies op de burgerinitiatieven. Voorwaarden voor subsidieverlening zijn over het algemeen vrij open. Een groot verschil met Flevoland is dat de ondersteuning van groene burgerinitiatieven in de andere provincies náást het dominante reguliere natuurbeleid bestaat met weinig onderlinge verbindingen. In Flevoland is het programma Nieuwe Natuur grotendeels in plaats gekomen van het reguliere natuurbeleid. Dit vertaalt zich ook in zeer bescheiden budgetten voor de ondersteuning van groene burgerinitiatieven in andere provincies, vergeleken met Flevoland. Veruit het grootste deel van het natuurbudget en de ambtelijke capaciteit wordt ingezet in het reguliere natuurbeleid.[43]

3.3 Resumé

Alle provincies spelen in op de vermaatschappelijking van natuur. De verschillen in de manier waarop zij dat doen zijn echter groot. In Flevoland bood het wegvallen van de robuuste verbindingszone van het Oostvaarderswold de kans om het natuurbeleid op een andere leest te schoeien en initiatieven voor natuur vanuit de maatschappij te ondersteunen. In andere provincies bleef de natuuropgave grotendeels intact en was, mede door de Europese verplichtingen, minder ruimte voor radicale veranderingen. Wel voeren andere provincies ook vernieuwingen door die raakvlakken hebben met de aanpak in Flevoland, zoals natuur op uitnodiging en het ondersteunen van groene burgerinitiatieven.

[43] PBL en WUR, 2017; Salverda et al., 2016.

4

Evaluatiekader

4.1 Verwachtingen over het proces

Het programma Nieuwe Natuur speelt in op de breder in de samenleving levende trend richting participatie en samenwerking tussen burgers, bedrijven en overheid. Als het gaat over natuur wordt wel gesproken van de *'vermaatschappelijking'* van natuur, waarbij maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers in toenemende mate initiatieven nemen voor natuur.[44] Provinciale Staten van Flevoland besloten in 2013 het roer om te gooien in het natuurbeleid door niet van bovenaf beleid te ontwikkelen, maar ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten uit te nodigen om met plannen voor nieuwe natuur te komen. Daarmee loopt de provincie vooruit op de aanpak in het rijksbeleid *'Vooruit met de natuur!'*, dat uitgaat van de ontwikkeling van natuur die *'beleefbaar'*, *'divers'* en *'toegankelijk'* is.

Het programma kenmerkt zich door een bottom-up visie. In het plan van aanpak hanteert de provincie verschillende termen met betrekking tot haar rol binnen het programma. Zo wordt onder andere een terughoudende, regisserende, initiërende, stimulerende en toetsende rol genoemd. Wat hieronder precies moet worden verstaan wordt niet uitgewerkt in het plan van aanpak. Wel maken de onderzoekers uit het plan van aanpak op dat een uitnodigende en faciliterende rol van de provincie het uitgangspunt is. Dit houdt bijvoorbeeld het organiseren van een creatief proces en draagvlak in.

De vooraf geformuleerde doelen van het programma Nieuwe Natuur zien met name op het proces en niet op inhoud van de natuurontwikkeling als zodanig (welk type natuur zou gerealiseerd moeten worden). Deze constatering hangt samen met het hoge tempo waarin het programma tot stand is gekomen. De aanleiding van het programma is immers tweeledig: enerzijds het tijdig kunnen en moeten besteden van de rijksgelden voor natuurontwikkeling, anderzijds de kans om het natuurbeleid te vermaatschappelijken. De wens te vermaatschappelijken ging gepaard met een pragmatische benadering van het op te zetten programma. De provincie koos voor een uitnodigende en faciliterende rol zonder te bepalen wat deze rol zou gaan inhouden. Ook de wijze van aanpak, de inzet van het instrumentarium en de in te zetten middelen waren vooraf niet altijd even helder. De feitelijke invulling van het beleid kreeg werkendeweg, gestalte.

[44] PBL en WUR, 2018.

Uit de interviews komt naar voren dat de provincie vooraf de verwachting had dat na openstelling van het programma nieuwe ideeën binnen zouden komen, afkomstig van verschillende (en onverwachte) initiatiefnemers. De verwachtingen over het aantal ideeën dat ontvangen zou worden liepen uiteen. Wel werd een hoge mate van ondernemerschap in de plannen verwacht. Partijen werden geacht zelf coalities te vormen en zodoende het programma te vullen.

Het plan van aanpak Nieuwe Natuur bevatte twee momenten waarop de provincie actief wil gaan beoordelen en beslissen over de van onderaf ingediende projecten: zeef I en zeef II. Idealiter zou het programma alle politieke standpunten c.q. kijkrichtingen samenbrengen. Door afwegingen te maken op proces- en programmaniveau werd verwacht dat ook het politieke debat tot een gezamenlijke conclusie zou komen. Daarbij was de aanwezigheid van een goed afwegingskader noodzakelijk. Dit kader kreeg gestalte in de meetlat en het proces van de zeven. Hiermee zou niet alleen de politieke besluitvorming worden gefaciliteerd, maar zou ook sprake zijn van kwaliteitsbeheersing. Dit moest leiden tot afbakening en inperking van de risico's van een open planproces voor de provincie.

De initiatiefnemers zouden de plannen vervolgens zelf gaan realiseren, onder regie en gefaciliteerd door de provincie. Daarna zou het programma afgerond zijn. Deze verwachting is eveneens zichtbaar in het Statenbesluit van december 2014 (zeef II): het streven is de realisatieovereenkomsten uiterlijk in de tweede helft van 2015 te sluiten. De provincie verwachtte dat vervolgens realisatie zonder verdere tussenkomst van de provincie gestalte zou krijgen.

Op basis van de documentstudie, de reconstructie van de totstandkoming van het programma en de uitgangspunten van de provincie bij aanvang van het programma worden de volgende verwachtingen over het proces geformuleerd:

Verwachting 1
Natuurontwikkeling leent zich voor vermaatschappelijking en een bottom-up proces.

Verwachting 2
Maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers in Flevoland hebben creatieve ideeën voor natuurontwikkeling en willen die ook realiseren (ondernemerschap). De ideeën zijn vernieuwend en afkomstig van veel verschillende (en onverwachte) initiatiefnemers.

Verwachting 3
Een faciliterende en uitnodigende rol van de provincie is voldoende om de maatschappelijke initiatieven voor natuur ook daadwerkelijk tot wasdom te brengen.

Verwachting 4
Initiatiefnemers zijn in staat gezamenlijk coalities te vormen en samen te werken, hun ideeën zelf uit te werken tot een sluitende business case, te realiseren, te beheren en zodoende het programma Nieuwe Natuur gezamenlijk te vullen.

4.2 Verwachtingen over het resultaat

Het programma Nieuwe Natuur beoogt natuurontwikkeling in Flevoland vorm te geven in samenwerking met ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en gemeenten. Met dit programma heeft Flevoland expliciet gekozen voor een *'breed'* natuurbeleid met

meer mogelijkheden voor functiecombinaties met natuur en een nadruk op het realiseren van natuur met recreatieve, economische, en ecologische waarden. Het intrekken van het oorspronkelijke plan voor de robuuste verbindingszone Oostvaarderswold, dat gericht was op het bevorderen van vitale natuur, was de aanleiding voor het programma. De provincie wil met het programma Nieuwe Natuur het maatschappelijk draagvlak, de belevings- en gebruikswaarde van natuur en de inpasbaarheid van de natuur vergroten. Mede hierdoor werd het programma opengesteld voor heel Flevoland en was stedelijke nabijheid een belangrijk criterium bij de selectie van initiatieven.[45]

Vraag is of deze verbreding van het natuurbeleid daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Hiertoe worden de volgende twee verwachtingen getoetst:

Verwachting 5
Het programma Nieuwe Natuur draagt bij aan meer beleefbare, functionele en inpasbare natuur in Flevoland.

Verwachting 6
Het programma levert een positieve bijdrage aan de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en aan de economie in Flevoland.

Kijkrichtingen natuur en maatschappelijke betrokkenheid en economie

Bij *vitale natuur* staat het behoud van biodiversiteit centraal. Het gaat daarbij om de intrinsieke waarde van natuur: natuur om de natuur. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar natuur die buiten de landsgrenzen schaars is, zoals formeel beschermd door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR).

Bij *beleefbare natuur* biedt de natuur bovenal een mooie en fijne leefomgeving. Mensen kunnen zich ontspannen in natuurgebieden in en om de stad, maar ook elders, bijvoorbeeld aan de kust. Inrichting en beheer van natuur zijn gericht op recreatief gebruik en beleving. De natuur is toegankelijk, goed bereikbaar en biedt de mogelijkheid voor allerlei vormen van recreatie.

Bij *functionele natuur* levert de natuur de mens diensten en producten. Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen staat voorop. Het gaat hierbij om productieve en regulerende ecosysteemdiensten met concrete economische en maatschappelijke waarde. Denk aan de levering van vis, hout en voedsel (productief) en de aanvoer van zand door de zee en het zuiveren van water (regulerend).

Bij *inpasbare natuur* wordt de relatie tussen natuur en economie versterkt. In en rond natuurgebieden verdienen ondernemers een inkomen en benutten natuur in hun bedrijfsvoering. Groen en water vormen een aantrekkelijke omgeving voor economische activiteiten en wonen.[46]

Bij *maatschappelijke betrokkenheid* gaat het zowel om betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers bij de realisatie van de projecten als over hun (beoogde) betrokkenheid bij de leefomgeving na realisatie van de projecten. Naast de diversiteit aan betrokken partijen is ook de mate van betrokkenheid van belang. Zo scoort inspraak lager dan daadwerkelijk meebeslissen en meedoen.

[45] Provincie Flevoland, 2017.
[46] http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/kijkrichtingen-voor-natuur.

Bij *regionale economie* gaat het om de bijdrage aan de economie in het algemeen via de maatschappelijke baten die worden gerealiseerd, en meer specifiek over het verdienmodel van de initiatiefnemer waarmee het toekomstig beheer kan worden betaald. Belangrijk element daarvan is de vraag of daarmee de kosten van toekomstig beheer zijn gedekt.

II.

PROCES

5

Van initiatief tot besluit

5.1 Beschrijving

Na de vaststelling van het plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland door Provinciale Staten op 16 oktober 2013 werd het programma opengesteld. Tot en met 10 januari 2014 kon eenieder projectideeën indienen bij de provincie. Dit heeft geleid tot 79 ingediende ideeën. Deze ideeën zijn ingediend door 49 verschillende initiatiefnemers. Daarmee werden qua aantal de (uiteenlopende) verwachtingen van de provincie ruimschoots overtroffen. Op 20 februari 2014 is een ideeënmarkt georganiseerd, waar de 49 indieners niet alleen in de gelegenheid werden gesteld om hun 79 projectideeën toe te lichten, maar ook met elkaar in contact te treden en waar nodig coalities te sluiten. Dit heeft er concreet toe geleid dat één projectidee is ingetrokken, omdat de indiener tot de conclusie kwam dat hij zijn ambities prima als onderdeel van het projectidee van de Agrarische Natuurvereniging Akkerwaard kan realiseren. De verwachting van Gedeputeerde Staten was dat in de periode daarna meer combinaties zouden gaan ontstaan.[47]

Communicatie openstelling programma Nieuwe Natuur

Bij de start van het programma Nieuwe Natuur heeft de provincie een persbericht gestuurd over de openstelling van het programma. De website van de provincie werd als hoofdcommunicatiemiddel gebruikt. Daarnaast heeft de provincie via zogenoemde *'olievlekcommunicatie'* verschillende partijen benaderd om ook ruchtbaarheid te geven aan het programma. De terreinbeherende organisaties en de gemeente Lelystad zijn onder andere gevraagd om te communiceren over het programma. Bijvoorbeeld door via webbanners bezoekers te verwijzen naar de website van de provincie, door flyers uit te delen op strategische locaties als de bibliotheken en door het gebruik van sociale media. Voor het programma Nieuwe Natuur heeft de provincie een website – www.flevoland.nl/nieuwenatuur – en een eigen Twitteraccount opgezet. Hierop werd onder andere het filmpje geplaatst waarin gedeputeerde Appelman opriep tot het indienen van ideeën.[48]

In de communicatie over de openstelling van het programma werd van iedereen met *'een hart voor natuur'* gevraagd om ideeën en initiatieven in te dienen voor nieuwe natuur in Flevoland. De provincie denkt hierbij in het bijzonder aan Flevolandse gemeenten, organisaties die zich bezighouden met natuur, (organisaties van) agrariërs en inwoners van Flevoland. Geïnteresseerden konden in het kader van het programma hun *'initiatieven, wensen en dromen melden bij de provincie'*. Daarbij werden de indieners erop gewezen om de samenwerking te zoeken met Staatsbosbeheer, Het Flevo-

[47] Statenvoorstel d.d. 16 april 2014.

[48] Deze oproep is terug te zien via https://www.youtube.com/watch?v=oOfMeymCwJc

landschap en de provincie als grondeigenaren. Op de website stond vermeld dat *"ideeën zonder draagvlak bij de grondeigenaren (…) niet door de eerste* zeef' komen Voor het indienen van een idee moest onder andere beschreven worden *'wat u zou willen realiseren, welke argumenten u heeft (…), is er draagvlak voor uw idee bij de betreffende grondeigenaar, heeft u al zicht op de mogelijke kosten voor het uitvoeren van uw idee en hoe u deze zou kunnen financieren'.* In de communicatie werd tevens ingegaan op de wijze waarop de provincie de initiatieven zou gaan selecteren en beoordelen, namelijk aan de hand van een gefaseerde aanpak. Daarbij werd aangegeven dat in de eerste fase op hoofdlijnen wordt gekeken of de ingediende ideeën voldoende potentie hebben (bijvoorbeeld ten aanzien van de aspecten haalbaarheid en betaalbaarheid, bijdrage aan de robuustheid van natuur, beleefbaarheid van de natuur en draagvlak voor het plan) en dat in de tweede fase de initiatiefnemers, bij een positieve beoordeling, in de gelegenheid worden gesteld om hun projectideeën verder uit te werken tot volwaardige projectinitiatieven. Over het vervolg na de tweede fase (lees: zeef) wordt niets vermeld. Uit de bij de openstelling van het programma door de provincie verstrekte informatie wordt niet duidelijk of de projecten door de provincie gerealiseerd gaan worden of dat initiatiefnemers dit zelf moeten gaan doen.

Zeef I

Van de overgebleven 78 projectideeën zijn in eerste instantie concept-beoordelingsrapporten opgesteld. Er is gesproken met het waterschap Zuiderzeeland en de zes Flevolandse gemeenten, om een beeld te krijgen of er ideeën waren waaraan deze overheden geen (planologische) medewerking zouden gaan verlenen. De ideeën en hun beoordeling zijn ook voorgelegd aan een aantal externe deskundigen, LTO Noord, toerismeorganisatie RECRON, Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap. Deze deskundigen zijn veelal niet ingegaan op de afzonderlijke projectideeën, maar hebben op hoofdlijnen gereageerd. De projectideeën zijn ingedeeld in één van de vijf onderstaande categorieën '*naar mate van passendheid binnen het programma Nieuwe Natuur*'.[49] Bij amendement hebben Provinciale Staten één project ingedeeld in categorie D in plaats van categorie E.

Categorie	Vervolg	Aantal
A. Het projectidee past binnen het programma Nieuwe Natuur.	Ideeën binnen deze categorie verdienen het verder te worden uitgewerkt.	27
B. Het projectidee betreft een vorm van agrarisch natuurbeheer.	Uit een verdere uitwerking moet duidelijk worden of (geheel of gedeeltelijk) sprake is van een bestemming als natuur (met agrarisch medegebruik) of dat de agrarische hoofdbestemming behouden blijft. De provincie moet bij zeef II een besluit nemen in welke mate financiering vanuit het programma Nieuwe Natuur mogelijk is.	17
C. Het projectidee heeft geen betrekking op nieuwe natuur, maar is niettemin waardevolle 'bijvangst'.	In het vervolg kan worden bezien of het idee langs een andere weg dan het programma Nieuwe Natuur gerealiseerd kan worden.	14
D. Het projectidee betreft een locatie-ongebonden concept.	Indieners kunnen onderzoeken of het concept als onderdeel van een idee vallend onder categorie A of B gerealiseerd kan worden.	15
E. Het projectidee past niet binnen het programma Nieuwe Natuur en/of in provinciaal of gemeentelijk beleid	Deze projecten gaan niet door naar de 'finale'.	5

[49] Statenvoorstel d.d. 16 april 2014.

De ideeën die binnen categorie A en B vallen kunnen als zelfstandig idee worden uitgewerkt tot projectvoorstel. Een projectidee in categorie C betreft geen nieuwe natuur, maar bijvoorbeeld de aanleg van een fietspad of een kwaliteitsimpuls aan reeds bestaande natuur. Dit wordt gezien als een waardevolle *'bijvangst'* van het programma Nieuwe Natuur, waarvan kan worden bezien of deze ideeën langs andere weg (bijvoorbeeld POP3) dan het programma Nieuwe Natuur toch gerealiseerd kunnen worden. De projectideeën in deze categorie gaan dus net als categorie A en B door naar de volgende ronde, maar dan als een bijzondere verzameling buiten het programma Nieuwe Natuur. De ideeën in categorie D zijn geen locatiegebonden projecten, maar locatie-ongebonden concepten (bijvoorbeeld een speelbos). Indieners kunnen onderzoeken of het concept als onderdeel van een onder categorie A of B genoemd projectidee gerealiseerd kan worden. Ze zoeken een partner waar hun concept gerealiseerd kan worden.[50] Er resteerden 73 ideeën die nader uitgewerkt konden gaan worden.

Verdere uitwerking tot een volwaardig projectvoorstel, met name wat betreft het ontwerp, financiën en creëren van draagvlak bij grondeigenaren en -gebruikers, dient plaats te vinden voor 31 augustus 2014. Als tussenstap wordt – blijkens een aangenomen amendement hierover – door Provinciale Staten een verdere verdikking van de projecten beoogd, waarvan de resultaten op 18 juni 2014 aan de statencommissie worden voorgelegd. Bij Provinciale Staten bestaan zorgen over hoe de inspanningen en verwachtingen van betrokkenen op een goede manier begeleid moeten worden.

Actieve clustering van projecten, groot en klein, waarbij grote organisaties en projecten uitgedaagd worden om samen te werken met kleinere, wordt door Provinciale Staten noodzakelijk geacht, omdat de totale hectares die beschikbaar zijn voor het programma begrensd zijn, zeker gelet op het hoge aantal projectideeën, waardoor slechts een klein deel van de projecten gehonoreerd kunnen worden.[51]

Bij de tweede zeef moest de uiteindelijke afweging gemaakt worden hoeveel hectares gerealiseerd zouden worden en hoeveel geld beschikbaar gesteld werd voor inrichting en beheer en kwaliteitsimpulsen in de nieuwe natuur, binnen de juridische kaders die hiervoor gelden, zoals de natuurcompensatieverplichtingen die de provincie is aangegaan. Tijdens deze fase had de provincie *'een rol als verbinder van initiatieven en partijen'*. Daarnaast kan de provincie ondersteuning in de vorm van expertise aanbieden, onder meer door deskundigheid van de Dienst Landelijk gebied (hierna: DLG) ter beschikking te stellen.[52]

Zeef II

In juni 2014 is een tussenstand gepresenteerd aan de Statencommissie Ruimte & Leefomgeving. Hierbij werd inzage gegeven in de activiteiten ten dienste van de beoogde clustering en verdere uitwerking van de initiatieven. In de eerste plaats is aan elke initatiefnemer begeleiding vanuit de DLG aangeboden. In totaal is gedurende deze fase vanuit de DLG circa 2.000 uur capaciteit ingezet (ontwerpers, projectleiders, rentmeesters en vakinhoudelijke disciplines). Daarnaast heeft de provincie *'in de rol van initiator, facilitator, bevrager en waar nodig mediator'* met veel initiatiefnemers gesprekken gevoerd over het uitwerken van het projectidee tot een projectvoorstel, partijen gestimuleerd om gezamenlijke ateliersessies te organiseren en deze sessies gefaciliteerd. Bovendien zijn diverse bezoeken afgelegd, waardoor op locatie een beeld gevormd kon worden van de wensen en vragen van de initiatiefnemers. Volgens de tussenstand heeft dit geleid tot het

[50] Statenvoorstel d.d. 16 april 2014.
[51] Amendement VVD, PvdA, CU en CDA, aangenomen d.d. 16 april 2014.
[52] Statenvoorstel d.d. 16 april 2014.

ontstaan van diverse allianties tussen initiatiefnemers en de clustering van projectideeën. Initiatiefnemers die meerdere ideeën hebben ingediend, hebben bovendien prioriteiten gesteld. Ook heeft een aantal initiatiefnemers laten weten niet zelfstandig hun projectidee te kunnen en willen uitwerken. Aangekondigd wordt dat in de periode tot de sluitingsdatum vervolgsessies georganiseerd worden, dat initiatiefnemers gebruik mogen blijven maken van specialistische capaciteit ten behoeve van het ontwikkelen van een businesscase, samenwerkingsverbanden en het in beeld brengen van planologische en procedurele haalbaarheid. De provincie streeft ernaar dat de projectvoorstellen zoveel mogelijk onderling vergelijkbaar zijn, zodat toetsing aan de meetlat kan plaatsvinden.[53]

Toewijzing projectvoorstellen

In totaal zijn 33 projectvoorstellen ingediend, afkomstig van 29 partijen. De plannen hebben betrekking op 22 verschillende gebieden.

De projectvoorstellen zijn door een interne beoordelingsgroep inhoudelijk beoordeeld aan de hand van de meetlat en gerangschikt (thematische toetsing).

Belevingswaarde

1. In welke mate levert het project beleefbare, functionele en inpasbare natuur op? (drie van de vier kijkrichtingen van het Planbureau voor de Leefomgeving)
2. In welke mate heeft het project waarde voor dagrecreatie of verblijfsrecreatie of biedt het kansen voor economische ontwikkelingen?
3. Hoe groot is de afstand van het project tot stedelijk gebied of grote toeristische voorzieningen? (>10km draagt minder bij dan <2km)

Ecologische waarde

4. In welke mate draagt het project bij aan de versterking van de EHS, het bereiken van internationale natuurdoelstellingen, het bevorderen van de biodiversiteit en/of het robuuster maken van de Flevolandse natuur? (de vierde kijkrichting van het Planbureau voor de Leefomgeving: vitale natuur)
5. In welke mate draagt het project bij aan de realisatie van het Flevolandse natuurbeleid, dat de komende maanden herijkt wordt? (De stand van zaken van deze herijking zal tijdens het programma steeds door de provincie gecommuniceerd worden.)
6. In welke mate en op welke wijze worden met het project bestaande natuurcompensatieverplichtingen ingevuld?

Multiplier

7. In welke mate is sprake van een multiplier op de vanuit het programma in te zetten hectares? Dit kan gaan om extra hectares natuur, extra financiële ruimte voor inrichting, etc.
8. In welke mate draagt het project naast natuurwaarden ook bij aan de integrale ontwikkeling van andere beleidsterreinen zoals landbouw, recreatie, water, cultuur?

Zekerheid

9. In welke mate is er sprake van maatschappelijke betrokkenheid bij en maatschappelijk draagvlak voor het project?
10. Hoe zeker is het dat het project binnen vijf jaar uitgevoerd kan worden?
11. In welke mate is het plan faseerbaar of aanpasbaar indien een onderdeel niet uitvoerbaar blijkt te zijn?
12. In welke mate is sprake van juridisch of financiële risico's of onzekerheden en hoe wordt hiermee omgegaan?

Eerst zijn alle 33 projectvoorstellen afzonderlijk beoordeeld, vervolgens zijn de 22 gebieden voor elk van de twaalf criteria in onderling verband gebracht. Dit heeft geresulteerd in een rangorde per criterium. Het project dat gemiddeld genomen het best scoort, wordt het

[53] Mededeling inclusief bijlage d.d. 6 juni 2014.

hoogst gerangschikt. *'De beschikbare middelen, de scores op de meetlat, de vraag aan de provincie en de bestuurlijke kaders en doelstellingen van het programma hebben geleid tot een voorstel voor toewijzing. De rangorde is in beginsel leidend, maar de bestuurlijke kaders en doelstellingen van het programma hebben geleid tot enkele afwijkingen'*, zo valt te lezen in het Statenvoorstel. Deze kaders en doelstelingen hebben een kleuring gegeven aan de twaalf criteria van de meetlat, waardoor geen sprake is van twaalf even zwaarwegende criteria. Zo krijgt het criterium dat betrekking heeft op de afstand van het project tot stedelijk gebied of grote toeristische voorzieningen meer gewicht, aangezien Provinciale Staten bij motie hebben verzocht de nadruk te leggen op natuurontwikkeling nabij grotere stedelijke concentraties (Almere en Lelystad). Bovendien gold als harde randvoorwaarde dat met de te honoreren projectvoorstellen voor nieuwe natuur in ieder geval voldaan wordt aan de natuurcompensatieverplichting, die Flevoland op zich heeft genomen (randvoorwaardelijke toetsing).[54]

Commissie Verdaas

Ter ondersteuning van het proces van ambtelijke beoordeling van de voorstellen is advies gevraagd van een commissie van onafhankelijk deskundigen onder voorzitterschap van Co Verdaas. De commissie is gevraagd te reflecteren op het ambtelijk toewijzingsvoorstel en een advies te geven voor het vervolg. De commissie is positief over de bijzondere aanpak die de provincie gehanteerd heeft en waardeert het gekozen bottom-up proces, wat gezien wordt als omslag in denken. Deze omslag heeft geleid tot energie bij de initiatiefnemers en tot verrassende uitkomsten. Het toewijzingsvoorstel komt volgens de commissie tot '*een rijk palet aan natuurprojecten die tezamen de potentie hebben een robuuste structuur te vormen.*' Daarnaast creëert de aanpak grote mogelijkheden voor het combineren van natuurontwikkeling met recreatie, stedelijke ontwikkeling, behoud van cultureel erfgoed en voedselproductie. Wel benadrukt de commissie de noodzaak van programmatische sturing en de dynamiek gaande te houden, zeker in het licht van de diversiteit van de voorstellen en het feit dat sommige initiatieven losstaand zijn. De verschillende projectvoorstellen zouden als gezamenlijk programma tot uitvoering gebracht moeten worden.[55]

Bovendien wijst de commissie op de verschillende verantwoordelijkheden van betrokkenen. Zo is de provincie enerzijds eigenaar van een aantal gronden, maar ook verantwoordelijk voor de kwalitatieve beoordeling van de projecten. De terreinbeherende organisaties zijn gecommitteerd aan proces en brengen gronden in, waardoor ze 'natuurlijke' zeggenschap hebben over het vervolg. De commissie waardeert de wijze waarop zij zich opstellen. Ze doet de suggestie om een governance(structuur), bijvoorbeeld een coöperatie of coöperatieve samenwerkingsvorm, op te zetten, waarin de provincie, Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap ontzorgd worden en in hun rol van initiatiefnemer kunnen blijven. Met deze structuur, waarin elke initiatiefnemer een positie krijgt, zou invulling gegeven moeten worden aan de doorontwikkeling en realisatie van Nieuwe Natuur.[56] Dit advies heeft zijn neerslag gekregen in eerdergenoemde Statenmotie met de opdracht een platform Nieuwe Natuur op te richten.

Bij het opstellen van de meetlat is ervoor gekozen niet vooraf een rangorde in of een weging van de criteria aan te brengen, omdat dit past in de keuze voor een bottom-up proces en het bieden van ruimte voor nieuwe ideeën die niet sec aan het vastgesteld provinciaal omgevingsbeleid zijn te toetsen. Volgens het beoordelingsrapport heeft dit een positief effect gehad, bijvoorbeeld doordat er ideeën zijn ingediend waarbij de beleefbaarheid of functionaliteit van natuur dominant waren en waar de robuustheid van de natuur van ondergeschikte betekenis was. Tevens heeft de provincie op basis van de projectvoorstellen een inschatting van de kosten (verwerving, inrichting en beheer gedurende maximaal tien jaar) gemaakt. Op deze wijze is bepaald welke projecten voor realisatie in aanmerking

[54] Besluitvorming Nieuwe Natuur Zeef II - Inhoudelijke beoordeling en toewijzingsvoorstel 33 projectvoorstellen Nieuwe Natuur, p. 11-13.
[55] Advies Nieuwe Natuur – Commissie Verdaas d.d. 17 oktober 2014.
[56] Advies Nieuwe Natuur – Commissie Verdaas d.d. 17 oktober 2014.

komen. Bepaalde projecten zijn (gedeeltelijk) gehonoreerd, eventueel als onderdeel van een ander project, een aantal is op de reservebank geplaatst en een aantal is in het geheel niet gehonoreerd. De projecten op de reservebank kunnen gebruikt worden indien gehonoreerde projectvoorstellen toch niet, of niet in volle omvang realiseerbaar zijn. Bijvoorbeeld omdat de grond niet verworven kan worden of omdat onderdelen van de voorstellen niet vergunbaar blijken.[57]

Provinciale Staten bekrachtigen met 32 stemmen voor en vijf stemmen tegen op 14 december 2014 de indeling zoals voorgesteld door Gedeputeerde Staten.[58] In algemene zin wordt in het beoordelingsrapport geconstateerd dat zowel terreinbeherende organisaties, gemeenten als particulieren en ondernemers in het programma Nieuwe Natuur kansen hebben gezien een kwaliteitsimpuls te geven aan Flevoland. Ook particulieren en ondernemers bleken, met ondersteuning vanuit de DLG en inzet van deskundigheid vanuit de provincie, '*heel veel tijd en energie te steken in de uitwerking van hun idee*.'[59]

Wel wordt de kanttekening geplaatst dat '*combinatiemogelijkheden nog niet ten volle zijn benut en dat cofinancieringsmogelijkheden wel worden aangestipt, maar in het tijdsbestek voor de uitwerking van de projectvoorstellen nog niet zijn uitgewerkt*'. Hierbij speelt mee dat de ingediende projectvoorstellen zowel concrete projectvoorstellen en inrichtingsinitiatieven als globale gebiedsvisies bevatten. Deze concrete voorstellen zouden gecombineerd moeten worden met de gebiedsontwikkelingsvoorstellen, mede omdat de initiatiefnemers niet zelf de eigenaar en beheerder (willen) zijn. De combinatie-en/of samenwerkingsmogelijkheden hebben naast het tijdaspect en de wil tot samenwerking, ook financiële beheersmatige en soms emotionele consequenties: *'partijen hebben primair gefocust op de eigen ideeën en de eigen kansen*'. In het beoordelingsrapport wordt geconstateerd dat het een opgave is om in de besluitvorming de voedingsbodem voor de gewenste samenwerking te leggen.

De ingediende projectvoorstellen blijken zowel concrete projectvoorstellen en inrichtings-initiatieven als globalere gebiedsvisies te bevatten. Met name de concrete voorstellen zijn een bijzondere opbrengst van het bottom up-proces en behelzen ook ideeën die via een traditionelere aanpak wellicht niet ontstaan zouden zijn. Een belangrijk deel van deze voorstellen moeten daarom volgens de provincie gecombineerd worden met de gebiedsontwikkelingsvoorstellen, mede omdat de indieners aangeven dat zij zelf niet de eigenaar en beheerder willen zijn. Daarnaast dragen de concrete voorstellen bij aan de verrijking van de gebiedsontwikkelingen. *'Het zijn mooie kralen aan de ketting'*. De integrale benadering is weliswaar als voorwaarde gesteld, maar aan de initiatiefnemers zijn tot geen opdrachten gegeven op welke wijze en in welke fase de integratie bereikt moet zijn en welke prikkels of instrumenten hiervoor beschikbaar zijn. Dat combinatiemogelijkheden wel zijn aangestipt, maar in deze fase nog niet volledig tot wasdom zijn gekomen, heeft naast het tijdaspect en de wil tot samenwerking ook te maken met financiële, beheersmatige en soms emotionele consequenties die aan samenwerking kleven. De partijen hebben zich in deze fase nog primair gefocust op de eigen ideeën en de eigen kansen. Het is een opgave om in de besluitvorming de voedingsbodem voor de gewenste samenwerking te leggen. Om te voorkomen dat concrete voorstellen ondersneeuwen in gebiedsprocessen, zijn ze bij de toetsing afzonderlijk beoordeeld (en dus niet alleen als onderdeel van een

[57] Besluitvorming Nieuwe Natuur Zeef II - Inhoudelijke beoordeling en toewijzingsvoorstel 33 projectvoorstellen Nieuwe Natuur, p. 10-13.
[58] Statenbesluit d.d. 17 december 2014.
[59] Besluitvorming Nieuwe Natuur Zeef II, Inhoudelijke beoordeling en toewijzingsvoorstel 33 projectvoorstellen Nieuwe Natuur, p. 10.

gebiedsontwikkeling) en wordt ook per voorstel een besluit voorgesteld waarin de concrete voorstellen een duidelijke positie krijgen.[60]

In het toewijzingsbesluit van 14 december 2014 zijn meerdere projecten geclusterd. Verschillende particuliere initiatiefnemers, die allemaal afzonderlijke projecten hadden ingediend bij de provincie, werden in het toewijzingsbesluit geclusterd samengebracht bij twee grotere projecten: Eemvallei-Zuid van Staatsbosbeheer en Noorderwold-Eemvallei van Het Flevo-landschap. De kleinere projecten dienden als *'kralen aan een ketting'* geïntegreerd te worden binnen de plangebieden van de twee grote projecten die gezamenlijk de *'ketting'* vormen. De volgende 22 projecten zijn (deels) gehonoreerd:[61]

Urkerveld	*Speelwildernis (kraal)*
Nieuwe Natuur bij Schokland	*Luierpark (kraal)*
Ruimte en Lucht voor Natuur	*Kroonbos (kraal)*
Oostkant Dronten	*Kop op het Horsterwold*
Landgoed Vossemeer[62]	*Geitenboerderij met restaurant*
Landgoed Wildrijck	*Noorderwold-Eemvallei (ketting)*
Natuur op G38	*Vierkante meter natuur (kraal)*
Swifterpark	*Pioniernatuur (kraal)*
Oostvaardersplassengebied[63]	*Natuurboerderij Vliervelden (kraal)*
Eemvallei-Zuid (ketting)[64]	*Harderbos en Harderbroek verbonden*
Voedselbossen (kraal)	*Gouden randen langs de Pampushout*

Vervolg

Provinciale Staten geven op 14 december 2014 Gedeputeerde Staten tevens de opdracht om het provinciaal beleid en relevante verordeningen aan te passen en om het toewijzingsvoorstel nader uit te werken en afspraken met de projectindieners vast te leggen in realisatieovereenkomsten. Gedeputeerde Staten worden op dat moment gemandateerd om financiële verplichtingen aan te gaan inzake de gehonoreerde projectvoorstellen tot het maximum van het beschikbaar gestelde budget van € 3 miljoen.[65] In de beoordelingsrapportage wordt ingegaan op de keuze voor dit privaatrechtelijke instrument in plaats van subsidieverlening:

'De reden om te kiezen voor de privaatrechtelijke weg is gelegen in het feit dat er een pallet van afspraken gemaakt dient te worden, waar meerdere partijen zich aan dienen te committeren. Projectvoorstellen worden in veel gevallen gedragen door meerdere initiatiefnemers. Daarnaast moet een grondruil tot stand komen om de gronden van Het Flevo-landschap, Staatsbosbeheer en Flevoland naar de nieuwe locaties te verschuiven (door ruiling of koop/verkoop). Ook dient de gemeente planologische medewerking te verlenen voor zover het projectvoorstel niet past binnen de huidige gemeentelijke kaders. Pas als al deze ingrediënten op zijn plek zijn gebracht kan het projectvoorstel succesvol tot uitvoering worden gebracht. Voor deze borgingen is het publiekrechtelijke spoor minder geschikt.

[60] Besluitvorming Nieuwe Natuur Zeef II, Inhoudelijke beoordeling en toewijzingsvoorstel 33 projectvoorstellen Nieuwe Natuur, p. 10-11.
[61] Dit overzicht is tot stand gekomen op basis van een vanuit de provincie verstrekt overzicht d.d. 13 september 2018.
[62] De ideeën landgoed Vossemeer en landgoed Wildrijck zijn door Provinciale staten toegekend noch afgewezen. De beoordeling van deze projecten is overgelaten aan de gemeente Dronten. Uiteindelijk zijn de beide projecten niet haalbaar gebleken.
[63] Het project Oostvaardersplasengebied bestaat uit Hollandse Hout, trekweggebied en Ibisweg. Het project is grotendeels gehonoreerd (niet alles van Ibisweg is gehonoreerd). Het separaat ingediende project Oostvaardersplassen is door Provinciale Staten gehonoreerd (als onderdeel van het project Oostvaardersplassengebied) maar in de voortzetting van het programma Nieuwe Natuur niet meegenomen omdat de inrichtingswerkzaamheden in de winter 2014/2015 al door Staatsbosbeheer zijn uitgevoerd in het kader van beheer Oostvaardersplassen.
[64] Het project Schollevaarweg is door Provinciale Staten gehonoreerd (als *'kraal'* aan de Eemvallei-Zuid) maar in de voortzetting van het programma niet meegenomen omdat de initiatiefnemers en Staatsbosbeheer al vroeg in 2015 concludeerden dat een gewenste kavelruil niet mogelijk was.
[65] Vanaf 2016 is jaarlijks een nieuw budget aangevraagd bij en verstrekt door Provinciale Staten.

Daarnaast kan via de privaatrechtelijke weg de uitvoering van activiteiten beter worden afgedwongen. Het streven is erop gericht om de overeenkomsten uiterlijk in de tweede helft van 2015 te sluiten, waarmee in feite een extra toets plaatsvindt op de haalbaarheid van de projectvoorstellen. Per projectvoorstel legt Flevoland contractueel de verplichtingen vast met partijen waarbij dit dient te voldoen aan alle (Europese) wet- en regelgeving waartoe ook de aanbestedingsregels, regels omtrent staatssteun en het uitgangspunt vanuit gelijkberechtiging. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een aantal projectvoorstellen op zichzelf staat en solitair kan worden uitgewerkt. Ook zijn projectvoorstellen los van elkaar ingediend die wél samenhang vertonen en integraal gerealiseerd kunnen worden. De integrale (gebieds-)ontwikkeling is als voorwaarde gesteld en zal daarom in het kader van de uitwerking ook weer gelden als voorwaarde.' [66]

Bij motie wordt Gedeputeerde Staten daarnaast opgeroepen om de regierol op de programmasturing van Nieuwe Natuur in het vervolgproces voort te zetten en vanuit deze rol invulling te geven aan de uitwerkingskaders en toe te zien dat deze zijn geborgd, voordat wordt overgegaan tot het sluiten van overeenkomsten. Het gaat hierbij om de volgende uitwerkingskaders: financiële haalbaarheid (inclusief risicoanalyse), planologische haalbaarheid, een zorgvuldig communicatieproject en een concrete uitvoeringsplanning. Tevens dient een platform Nieuwe Natuur ingericht te worden om de dynamiek in het programma in te faciliteren, daarbij in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, de reservelijst daarbij te betrekken en eventueel te verruimen.[67]

5.2 Ervaringen van betrokkenen

Uit de casestudies is veel informatie naar voren gekomen over de beleving van het programma door de initiatiefnemers. In deze paragraaf worden deze ervaringen nader toegelicht.

Particuliere initiatiefnemers

De particuliere initiatiefnemers hebben waardering voor de door de provincie geboden kans om hun ideeën over (nieuwe) natuur werkelijkheid te laten worden. Een groot deel van de particuliere initiatiefnemers was ten tijde van de openstelling van het programma Nieuwe Natuur in de veronderstelling dat ze een leuk idee konden indienen en dat het idee, wanneer het positief zou worden beoordeeld, verder zou worden opgepakt door (bijvoorbeeld) de provincie. Verschillende initiatiefnemers geven aan dat de provincie bij de aanvang van het programma niet duidelijk heeft aangegeven dat ook van hen werd verwacht dat ze de verdere ontwikkeling, inrichting en het beheer van het project op zich zouden moeten nemen.[68]

De ervaringen van de initiatiefnemers wisselen als het gaat om de ideeënmarkt. Meerdere initiatiefnemers vonden het een leuke ervaring om hun ideeën te presenteren en kennis te maken met de andere projectindieners bij het programma. Enkele initiatiefnemers menen aan de andere kant dat het 'wedstrijdelement' rondom de fase van projectindiening de kans op coalitievorming heeft verminderd. Elke initiatiefnemer wil immers dat zijn/haar project wordt gehonoreerd en als beste wordt beoordeeld, waardoor de behoefte aan samenwerking minder aanwezig kan zijn.

[66] Besluitvorming Nieuwe Natuur Zeef II, Inhoudelijke beoordeling en toewijzingsvoorstel 33 projectvoorstellen Nieuwe Natuur, p. 28-29.
[67] Motie d.d. 17 december 2014.
[68] Zie ook paragraaf 6.2.

Meerdere (particuliere) initiatiefnemers hebben ondersteuning gekregen van extern deskundigen bij de uitwerking van hun projectidee, bijvoorbeeld als het gaat om de meer technische details. Deze ondersteuning werd onder meer geboden door medewerkers van de DLG en een ingenieursbureau. Deze ondersteuning wordt gewaardeerd door betrokkenen.

Afstemming tussen mede-overheden

Ondanks het feit dat door de provincie met de Flevolandse gemeenten is gesproken over de projectideeën tijdens zeef I, zijn enkele gemeenten van mening dat zij op het gebied van de ruimtelijke ordening eerder betrokken hadden moeten worden bij het programma. De gemeenten zijn nu pas, ten aanzien van het ruimtelijke spoor, betrokken bij de initiatieven na de eerste besluitvorming over de ingediende ideeën. De provincie heeft de gemeenten niet om input gevraagd in de beginfase van het programma (tussen zeef I en voordat de definitieve projecten waren geselecteerd in zeef II). Het waterschap heeft een vergelijkbaar standpunt en was liever eerder betrokken geweest bij het uitwerken van de plannen. Ook is niet gesproken over de mogelijke consequenties van dit programma voor de gemeenten. Het is volgens de gemeenten onvoldoende om alleen een collega van het beleidsveld natuur te betrekken bij een programma als Nieuwe Natuur. Een gemeente moet een eigen ruimtelijke afweging maken. Door het programma Nieuwe Natuur heeft men ervaren enigszins voor een voldongen feit gesteld te zijn; wanneer de provincie tegen een initiatiefnemer zegt een project te willen ondersteunen en hiervoor financiële middelen ter beschikking te stellen, creëert dit bepaalde verwachtingen bij de initiatiefnemer. Hierdoor ervaren de gemeenten minder ruimte een brede ruimtelijke afweging te kunnen maken, terwijl zij wel een belangrijke belangenafweging moeten maken. Het RO-spoor is wat de gemeenten en het waterschap betreft niet integraal genoeg en te veel bottom-up aan de voorkant van het traject aan de orde gekomen.

Zeef I

De 78 concept-beoordelingsrapporten zijn voorgelegd aan een aantal externe deskundigen, LTO Noord, toerismeorganisatie RECRON, Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap. Deze deskundigen zijn veelal niet ingegaan op de afzonderlijke projectideeën, maar hebben op hoofdlijnen gereageerd.[69] Hieronder een bloemlezing uit de reacties:

LTO Noord

'Allereerst mijn complimenten voor het proces. De open uitnodiging heeft vele reacties opgeroepen. Er wordt op een positieve manier meegedacht over de toekomst van natuur in Flevoland en daarmee over de inrichting van het landelijk gebied. Burgers, ondernemers en organisaties worden actief en gaan ook met elkaar in gesprek.'

RECRON

'Bij het realiseren van plannen zou het goed zijn om te kijken naar het aanhaken van (toeristisch-recreatieve) ondernemers. Door de gekozen opzet bestaat het Willy Alfredogevaar ('roept u maar'). Iedereen kan wat roepen, maar verbindingen naar andere partijen worden er niet (in alle gevallen) gelegd. Voor ons is het creëren van partnerschappen wel essentieel.'

Coöperatie NederLandBovenWater

'Dit alles [lees: het plan van aanpak Nieuwe Natuur] heeft geresulteerd in een uitnodiging aan een ieder (= principe van insluiten) met als kader een maatlat met vier criteria en twaalf deelaspecten. De Provincie Flevoland verdient complimenten voor deze oprechte uitnodiging: het belangrijk maken van ondernemerschap, kennis en kunde van mensen met hart voor de provincie en het organiseren van mentaal eigenaarschap.' […] 'Het is prima om de inhoud van onderop te laten komen, maar om werkelijk mentaal eigenaarschap te mobiliseren is het nodig dat de uitnodigende partij helder is over het

[69] Statenvoorstel d.d. 16 april 2014.

soort feest en daar ook scherp op stuurt.'

Het Flevo-landschap
'Verder heeft jullie beoordeling en al eerder de bundel ons ook geïnspireerd om de projecten die niet door ons of door onze partners zijn ingediend met een frisse blik te bekijken. We zien kansen. Er is een aantal projecten waar wij graag een nadere verkenning tot samenwerking willen doen.'

Staatsbosbeheer
'Het is goed om te zien dat natuur in Flevoland leeft en er zoveel project ideeën zijn ingediend. Veel ideeën zouden onze voorstellen kunnen versterken en in de uitwerking meegenomen kunnen worden. Het kan dan gaan over een samenwerking, het meenemen van gedachtengoed of concreet over grond die beschikbaar kan komen voor realisatie.'

Uit de reacties van deze externe partijen spreekt waardering voor de door de provincie gekozen opzet en voor de initiatieven die bottom-up tot stand zijn gekomen. Uit de toelichting op een ingediend en aangenomen amendement van april 2014 blijkt dat Provinciale Staten eveneens zeer te spreken zijn over de uitvoering van het programma tot dat moment: '*het proces met de gekozen vernieuwende bottom-up blijkt zeer succesvol*', met name vanwege het grote aantal ingediende projectideeën.

Zeef II

De indeling met *'kralen aan een ketting'* is tot stand gekomen in zeef II. Vrijwel alle initiatiefnemers en betrokkenen hebben zich hierdoor overvallen gevoeld. Met de *'ketting'* (Het Flevo-landschap en Staatsbosbeheer) noch met de *'kralen'* is hierover afstemmingsoverleg gevoerd voorafgaand aan de besluitvorming door Provinciale Staten. Een aantal initiatiefnemers voelen zich hierdoor niet gekend in hun eigen plannen en het proces en is van mening dat de provincie op dit vlak teveel de regie heeft gevoerd. De provincie heeft immers geen afstemming gezocht bij de initiatiefnemers.

Een voorbeeld hiervan is de indeling van het project Vliervelden als *'kraal'* bij Noorderwold-Eemvallei. Uit het ingediende projectplan wordt duidelijk dat het idee is gebaseerd op een locatie aan de oostkant van Almere. Daarom is over de planontwikkeling en locatie gesproken met zowel de terreinbeherende organisatie van Noorderwold-Eemvallei als met de terreinbeherende organisatie van Eemvallei-Zuid. In het projectplan staat vervolgens beargumenteerd waarom Vliervelden planvorming in de Eemvallei-Zuid prefereert.[70] Vervolgens hebben Provinciale Staten besloten Vliervelden te koppelen aan Noorderwold-Eemvallei, vanwege *'vermeende synergievoordelen'*. Uiteindelijk is deze *'kraal'* alsnog verhangen naar de *'ketting'* van de Eemvallei-Zuid, omdat het niet bleek te lukken een plek voor de *'kraal'* te vinden binnen Noorderwold-Eemvallei. Bovendien kwam de samenwerking met de terreinbeherende organisatie niet van de grond. Deze verplaatsing is door Gedeputeerde Staten opgenomen in de realisatieovereenkomst van de Eemvallei-Zuid.

De terreinbeherende organisaties en de *'kralen'* zijn van mening dat niet nagedacht was over de manier waarop de *'kralen'* aan de *'ketting'* geregen moesten worden. Volgens de initiatiefnemers is door de provincie onvoldoende gekeken naar de vraag of de verschillende partners ook bij elkaar passen en of tussen de partners ook voldoende vertrouwen bestaat voor een verdere samenwerking.

Zowel de terreinbeherende organisaties als de kleinere initiatiefnemers hadden hoge ambities en verwachtingen over hun projecten. Ondertussen was het aantal beschikbare hectares grond beperkt en liepen de visies op (nieuwe) natuur uiteen.

[70] Natuurboerderij Vliervelden, Projectplan Programma Nieuwe Natuur Flevoland d.d. 31 augustus 2014, p. 14.

Verwachtingsmanagement is hierbij een veel gehoorde term geweest. Op voorhand duidelijkheid over verantwoordelijkheden, al dan niet verplichte, samenwerkingen en randvoorwaarden.

Een groot aantal initiatiefnemers van de *'kralen'* had de verwachting dat ze de in het Statenbesluit toegekende gronden in eigen bezit en/of beheer zouden krijgen. Er was volgens hen niet door de provincie gecommuniceerd dat het project als '*kraal'* onderdeel zou gaan uitmaken van een *'ketting'*. Partijen zijn van mening dat hierdoor verkeerde verwachtingen gecreëerd zijn door de provincie; aan de kleinere initiatiefnemers was immers beloofd dat hun projecten wel ergens in de provincie konden landen. Vervolgens liet de provincie het over aan de terreinbeherende organisaties om een geschikte plek te vinden voor de *'kralen'*. Hierdoor ontstond het gevoel dat het *'probleem'* van de provincie als het ware richting andere partijen werd geschoven.

Aan (met name) de werkwijze in zeef II, waarbij sprake was van top-down clustering van initiatieven, hebben veel partijen het gevoel overgehouden dat de provincie het moeilijk vond de inhoud los te laten en daadwerkelijk een bottom-up benadering voor te staan.

5.3 Resumé

Op 16 oktober 2013 werd het programma Nieuwe Natuur opengesteld. Initiatiefnemers konden tot begin 2014 een projectidee indienen. Na een ideeënmarkt, werden de ingediende projectideeën beoordeeld door een aantal extern deskundigen. Deze fase wordt aangeduid als *'zeef I'*. Een deel van de ideeën werden in deze beoordelingsronde als niet passend geacht binnen het programma. De resterende projectideeën moesten vervolgens verder worden uitgewerkt tot een volwaardig projectvoorstel. De provincie vond het hierbij belangrijk dat de initiatiefnemers zouden overgaan tot coalitievorming resulterend in de clustering van projectideeën. De nader uitgewerkte projectideeën zijn opnieuw ingediend en aan de hand van een meetlat met twaalf criteria beoordeeld. De fase van verdere planuitwerking en de beoordeling langs de meetlat wordt aangeduid als *'zeef II'*. Op 14 december 2014 zijn in een besluit van Provinciale Staten de definitieve projecten toegewezen die binnen het programma kunnen worden ontwikkeld. In dit toewijzingsbesluit zijn een aantal afzonderlijke projecten door Provinciale Staten geclusterd samengebracht onder twee grotere projecten.

Aanvankelijk verkeerden veel (particuliere) initiatiefnemers in de veronderstelling dat het programma voornamelijk een soort *'ideeënbus'* betrof. Hierbij werd niet verwacht dat ze zelf ook verantwoordelijk zouden zijn voor de verdere uitvoering van het project. Ook werden de initiatiefnemers overvallen door de indeling met *'kralen aan een ketting'*. Hierover is naar hun idee onvoldoende duidelijk gecommuniceerd. De ondersteuning die initiatiefnemers kregen bij de planuitwerking wordt veelal gewaardeerd.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat het programma Nieuwe Natuur uitgaat van een bottom-up strategie, waarbij de provincie een terughoudende rol zou gaan aannemen. De provincie had het idee dat de initiatiefnemers in staat zouden zijn om gedurende zeef I en zeef II gezamenlijk coalities te vormen door samen te werken. De coalitievorming bleek tegen te vallen. De uitvoering van de plannen kwam in het gedrang en de provincie werd meer resultaat- in plaats van procesgericht. De provincie heeft sterk gestuurd op de clustering van initiatieven en in zeef II besloten over te gaan tot de gedwongen clustering van projecten. Dit is top-down en eenzijdig vanuit de provincie gebeurd. In deze fase van het programma was

dus geen sprake van een bottom-up proces. De top-down clustering van de projectplannen werd door de provincie als noodzakelijk beoordeeld om tot uitvoering over te kunnen gaan en resultaten te kunnen gaan behalen.

6

Van besluit tot uitwerking en uitvoering

6.1 Beschrijving

Na het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten van 17 december 2014, waarbij 22 projecten (deels) zijn gehonoreerd, was het uitgangspunt dat de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk waren voor de verdere uitwerking en realisatie van hun projecten. Hierbij is ervoor gekozen de afspraken tussen initiatiefnemers en de provincie vast te leggen in overeenkomsten via de privaatrechtelijke weg, in plaats van de publiekrechtelijke weg van subsidieverstrekking. Provinciale Staten hebben met het toewijzingsbesluit op 17 december 2014 opdracht gegeven aan Gedeputeerde Staten tot het sluiten van deze privaatrechtelijke overeenkomsten. De verplichtingen die contractueel worden vastgelegd moeten voldoen aan alle (Europese) wet- en regelgeving, ook aan de aanbestedingsregels, regels omtrent staatssteun en het uitgangspunt vanuit gelijkberechtiging.[71]

In 2015 werd door de provincie besloten per partij een intentieovereenkomst te gaan sluiten waarin wordt opgenomen wie doet wat, wat de verwachtingen zijn, welk (extra) voorbereidingsbudget beschikbaar is, etc.

Op deze manier werden afspraken gemaakt over de interpretatie van wat besloten was door Provinciale Staten. Dit besluit liet immers veel interpretatieruimte over, bijvoorbeeld omdat projecten zonder nadere toelichting *'deels'* of in een *'kleine variant'* gehonoreerd zijn. Provinciale Staten wilden hiermee zoveel mogelijk ruimte geven aan initiatiefnemers maar de vaagheid van het besluit heeft ook vertragend gewerkt. Mede door de grote interpretatieruimten liepen de gesprekken tussen de terreinbeherende organisaties en de *'kralen'* moeizaam. In deze fase van het programma ontstonden grote spanningen tussen betrokken partijen en dreigden de onderhandelingen in een aantal gevallen vast te lopen.

De provincie heeft vanaf dat moment gewerkt volgens een vast stramien. De eerste stap voor een project is het sluiten van een intentieovereenkomst tussen de initiatiefnemer en de provincie. In deze overeenkomst dienen de procesafspraken te worden vastgelegd over de uitwerking van het projectvoorstel en de daarbij horende rol- en taakverdeling. Ook werd vastgelegd welke kosten voor voorbereidende werkzaamheden in aanmerking komen voor

[71] De provincie heeft zich bij deze keuze laten adviseren door een consultancykantoor (advies d.d. 10 december 2014) .

vergoeding.[72] Gedeputeerde Staten dienen in te stemmen met de intentieovereenkomst, waarna de overeenkomst wordt ondertekend door de Commissaris van de Koning en de initiatiefnemer. Hierna hebben de initiatiefnemers hun plannen nader moeten uitwerken. Tevens was een voorwaarde vanuit de provincie dat elke initiatiefnemer een sluitende businesscase moest opstellen voor het project. Nadat de planuitwerking definitief is gemaakt en de businesscase is getoetst en haalbaar is gebleken, werd tussen de provincie en de initiatiefnemer een realisatieovereenkomst gesloten. In deze overeenkomst worden de definitieve afspraken over de uitvoering, financiën, risico's, het op te leveren resultaat en het toekomstige beheer van het project vastgelegd. Deze overeenkomst wordt ondertekend door Gedeputeerde Staten. Na het ondertekenen van een realisatieovereenkomst worden de gereserveerde middelen in principe definitief toegekend en kan de uitvoering van het project van start gaan. Dit kan wel onder voorbehoud zijn van het succesvol doorlopen van de verplichte publiekrechtelijke procedures (zie ook het eind van deze paragraaf).

Vanaf april 2015 is een reeks bijeenkomsten georganiseerd door een consultancybureau. Het bureau kreeg van de provincie de opdracht om een *'verkenningstraject'* in te zetten naar de mogelijkheden voor een realisatiestrategie voor de projectclusters Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei. Centraal stond hierbij het her- en erkennen van het gezamenlijk belang van de verscheidene projectindieners, om te komen tot samenhang en samenwerking binnen de projectclusters. In dit kader zijn meerdere bijeenkomsten georganiseerd en zijn met alle stakeholders gesprekken gevoerd.

De projecten Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei, inclusief de kralen, onderscheiden zich van de andere projecten binnen het programma Nieuwe Natuur, vanwege een aantal factoren die de twee projecten extra complex maken: het verkrijgen van de benodigde grondposities, de inpassing van de projecten binnen de systematiek van Oosterwold, het voldoen aan compensatieverplichtingen en de samenwerking tussen de particuliere initiatiefnemers en de terreinbeheerders Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap. De grondposities binnen de beoogde projectgebieden lagen in handen van verschillende partijen, zoals de provincie, Staatsbosbeheer, Het Flevo-landschap, het Rijksvastgoedbedrijf en gemeenten. Ten behoeve van het verkrijgen van de benodigde grondposities hebben de terreinbeheerders gedurende het proces met deze verschillende stakeholders gesprekken gevoerd. Hieruit zijn afspraken over grondtransacties voortgekomen die ook van invloed waren op de verdere ontwikkeling van de kralen.

Aangezien het de terreinbeheerders bij zowel Eemvallei-Zuid als Noorderwold-Eemvallei niet lukte om alle beoogde hectares op korte termijn te verwerven is ervoor gekozen om de projecten gefaseerd te realiseren. Bij Eemvallei-Zuid blijkt het bijvoorbeeld moeilijk te zijn om bepaalde kavels te bemachtigen, omdat deze grond wordt gepacht door agrariërs die niet vrijwillig hun grond willen afstaan. De consequentie hiervan is dat het aantal beschikbare hectares grond beperkt is, terwijl alle betrokken initiatiefnemers wel graag hun (oorspronkelijke) plan willen uitvoeren. Voor de particuliere initiatiefnemers en de twee terreinbeheerders is het een zoektocht (geweest) om voor iedereen een plek te vinden binnen het plangebied die voldoet aan ieders wensen. Daarbij dient ook grond te worden gereserveerd in het kader van natuurcompensatie. Deze compensatieverplichtingen komen voort uit de realisatie van de Hanzelijn, de verbreding van de A6 in Flevoland en enkele Almeerse bedrijventerreinen. In verband met de ontmanteling van Oostvaarderswold is een gedeelte van de compensatieplicht belegd bij Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap. De verplichtingen verschillen in opgaven, omvang en realisatietermijn. De opgaven zien op moeras,

[72] Provincie Flevoland, Voortgangsrapportage op programma- en projectniveau, april 2017, p. 6.

bos, EHS en mitigatie van kiekendief foerageergebied. Behalve Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei, zullen ook in de projecten Oostvaardersplassen en Kop van het Horsterwold compensatieverplichtingen worden vervuld.

Bij de planuitwerking van Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei hebben de initiatiefnemers rekening moeten houden met de gebiedsontwikkeling Oosterwold. In dit kader is veel contact (geweest) tussen de uitvoeringsorganisatie Oosterwold, de provincie en de terreinbeherende organisaties. Er moest onder andere afstemming worden gezocht over de randvoorwaarden waarbinnen Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei ontwikkeld konden worden. Een discussiepunt was bijvoorbeeld de eventuele afdracht van een exploitatiebijdrage, die gekoppeld is aan de roodrechten van de verworven kavels binnen Oosterwold.

Oosterwold is een gebied van 4.300 hectare aan de oostkant van Almere en de westkant van Zeewolde. In dit gebied is ruimte voor de ontwikkeling van 15.000 nieuwe woningen, terwijl het gebied tegelijkertijd zijn groene en agrarische karakter behoudt. Aan de ontwikkeling van Oosterwold ligt geen gedetailleerd uitbreidingsplan ten grondslag, maar enkel een 'raamwerk' en een set van spelregels die particuliere initiatieven mogelijk moet maken. De gemeenten Almere en Zeewolde hebben gezamenlijk een structuurvisie opgesteld. Daarnaast is in 2016 een flexibel bestemmingsplan, in het kader van de Crisis- en herstelwet, vastgesteld die een aantal 'spelregels' bevat voor de ontwikkeling van het gebied. De bedoeling is dat Oosterwold een 'organische ontwikkeling' doormaakt, waarbij initiatiefnemers worden uitgenodigd om het gebied zelf in te richten met groen, landbouw en wegen. De uitvoeringsorganisatie Oosterwold bestaat uit een samenwerkingsverband van de gemeenten Almere en Zeewolde, de provincie, het Rijksvastgoedbedrijf en het waterschap. In het Bestuurlijk Overleg Oosterwold vindt een regulier overleg plaats tussen gedeputeerde namens de provincie, de wethouder namens de gemeente Almere en de gebiedsregisseur namens de uitvoeringsorganisatie.

Een ingenieursbureau heeft bij verschillende projecten ondersteuning geleverd. Deze ondersteuning zag voornamelijk op het uitwerken van het projectplan en het opstellen van een (sluitende) businesscase. Tevens was het bureau bij enkele projecten ter begeleiding aanwezig bij de gesprekken tussen de terreinbeherende organisatie en de initiatiefnemer. De provincie heeft bij de meeste projecten geld beschikbaar gesteld voor de voorbereidingskosten, waarmee onder andere de inhuur van externe deskundigen kon worden bekostigd. Ook het programmateam van de provincie heeft in deze fase veel ondersteuning geboden aan initiatiefnemers. Bijvoorbeeld door mee te denken en te schrijven aan planuitwerkingen en businesscases, door de rol van *'oliemannetje'* te vervullen richting Oosterwold, gemeenten en waterschap en door als *'mediator'* op te treden tussen partijen als gesprekken stroef verliepen.

Het jaar 2016 stond bij de meeste projecten in het teken van het sluiten van een intentieovereenkomst. Het heeft vervolgens meestal meer voeten in de aarde gehad om een realisatieovereenkomst te sluiten. Bij de kleinere initiatieven is het sluiten van een realisatieovereenkomst voldoende om vervolgens te starten met de uitvoering van het project. Bij de grotere projecten, zoals Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei, biedt de realisatieovereenkomst vooral de kaders voor de realisatie van het project. In verband met de gefaseerde realisatie moet bij deze twee projecten voor elke fase eerst een fasedocument door de initiatiefnemers worden ingediend bij de provincie. Dit fasedocument geeft een nadere invulling van de planuitwerking met concrete uitvoeringsbudgetten, een uitvoeringsplanning, de definitieve Nieuwe Natuur-prestaties en de afspraken over risico's. In het zogenoemde fasebesluit geven Gedeputeerde Staten goedkeuring aan het fasedocument en stemmen daarbij in met de inzet van middelen door Gedeputeerde Staten voor realisatieverplichtingen.

Voor de meeste projecten binnen het programma Nieuwe Natuur moet het bestemmingsplan nog worden gewijzigd of zijn nog vergunningen/ontheffingen benodigd. In deze fase van het project raken gemeenten dus nadrukkelijk betrokken bij het proces. Een aantal projecten heeft ook consequenties voor de waterhuishouding, waardoor bijvoorbeeld een watervergunning of een peilbesluit nodig is. In deze gevallen komt ook het waterschap in beeld.

6.2 Stand van zaken

Van de 22 in zeef II gehonoreerde projecten worden in ieder geval vijf projecten om verschillende redenen niet gerealiseerd. Bij de andere projecten is inmiddels een realisatieovereenkomst gesloten. Dit heeft over het algemeen aanmerkelijk langer geduurd dan de provincie had voorzien. Bij veel projecten bleek het een opgave te zijn om een realisatieovereenkomst te sluiten. Dit geldt met name voor Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei. Drie projecten zijn op het moment van schrijven gerealiseerd binnen het programma Nieuwe Natuur: het Luierpark en Natuur op G38 (particuliere initiatiefnemers) en Harderbos en Harderbroek verbonden (Natuurmonumenten). Dit zijn relatief eenvoudige en kleinschalige projecten, wat deels verklaart waarom deze projecten als eerst gerealiseerd zijn binnen het programma. Een ander project, het Kroonbos, is door de initiatiefnemer ingetrokken, maar door Staatsbosbeheer overgenomen en alsnog gedeeltelijk gerealiseerd.

De stand van zaken per 13 september 2018 is weergeven in onderstaande tabel.[73]

Urkerveld	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Nieuwe Natuur bij Schokland	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Ruimte en Lucht voor Natuur	Ingediende projectvoorstel ingetrokken
Oostkant Dronten	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Landgoed Vossemeer	Door gemeente Dronten als niet realiseerbaar binnen Oostkant Dronten beoordeeld
Landgoed Wildrijck	Door gemeente Dronten als niet realiseerbaar binnen Oostkant Dronten beoordeeld
Natuur op G38	Realisatieovereenkomst, uitgevoerd
Swifterpark	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Oostvaardersplassengebied	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Eemvallei-Zuid	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Voedselbossen	Als kraal opgenomen in realisatieovereenkomst Eemvallei-Zuid, in uitvoering
Speelwildernis	Als kraal opgenomen in realisatieovereenkomst Eemvallei-Zuid, in uitvoering
Luierpark[74]	Realisatieovereenkomst, uitgevoerd
Kroonbos[75]	Ingediende projectvoorstel ingetrokken, inrichting door Staatsbosbeheer gerealiseerd in Kop van Horsterwold

[73] Dit overzicht is tot stand gekomen op basis van een vanuit de provincie verstrekt overzicht d.d. 13 september 2018.
[74] Het Luierpark, oorspronkelijk *'kraal'* van de Eemvallei-Zuid, is gerealiseerd op een andere locatie (buiten de Eemvallei-Zuid). De realisatie op de beoogde plaats zou leiden tot een aanmerkelijke vertraging in de realisatie. Daarom is, samen met het programmateam, gezocht naar een alternatieve locatie.
[75] Het Kroonbos, oorspronkelijk *'kraal'* van de Eemvallei-Zuid is gerealiseerd binnen de Kop van Horsterwold. Vanwege de omvangrijke planvorming binnen de Eemvallei-Zuid kon de aanleg van het bos hierdoor voortvarend opgepakt worden.

Kop van het Horsterwold	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Geitenboerderij met restaurant	Ingediende projectvoorstel ingetrokken
Noorderwold-Eemvallei	Realisatieovereenkomst, in uitvoering
Vierkante meter natuur	Als kraal opgenomen in realisatieovereenkomst Noorderwold-Eemvallei, pilot in uitvoering
Pioniernatuur	Als kraal opgenomen in realisatieovereenkomst Noorderwold-Eemvallei, in uitvoering
Natuurboerderij Vliervelden[76]	Als kraal opgenomen in realisatieovereenkomst Eemvallei-Zuid, in uitvoering
Harderbos en Harderbroek verbonden	Realisatieovereenkomst, uitgevoerd
Gouden randen langs Pampushout	Realisatieovereenkomst, in uitvoering

6.3 Ervaringen van betrokkenen

Verkenningstraject initiatiefnemers

De door een consultancybureau georganiseerde bijeenkomsten zijn door de particuliere initiatiefnemers over het algemeen als weinig zinvol, maar vooral als tijdrovend ervaren. Dit gevoel werd versterkt omdat de bijeenkomsten plaatsvonden in een fase waarin de gesprekken tussen partijen erg moeizaam verliepen en sprake was van conflictsituaties. Naar het idee van de initiatiefnemers werd relatief veel gepraat, terwijl te weinig vooruitgang in het proces werd ervaren: *'het was een hele serie vergaderingen waarbij alleen maar werd gepraat, maar zonder resultaat'*, aldus een geïnterviewde. Om deze reden ontstond nog meer frustratie over het proces. Met name de particuliere initiatiefnemers hebben ervaren hierdoor een boven hun eigen verwachting grote tijdsinspanning te moeten leveren. Daarnaast wordt door enkele initiatiefnemers aangegeven dat de provincie eerder een budget beschikbaar had moeten stellen ten behoeve van de te maken kosten aan advies en ondersteuning en de tijd die is gestoken in de voorbereiding.

Verwachtingen

Veel (particuliere) initiatiefnemers hadden voorafgaand aan hun deelname aan het programma verwacht dat de provincie een actievere en meer ondersteunende rol zou aannemen tijdens het proces. Deze verwachting strookte niet met de daadwerkelijke gang van zaken. Initiatiefnemers zijn daarmee veelal van mening dat de provincie vooraf duidelijk(er) had moeten maken dat ook proces, realisatie en beheer (voor een groot deel) in handen zou zijn van de initiatiefnemer. Door de meeste particuliere initiatiefnemers wordt aangegeven dat zij het gevoel hadden er alleen voor te staat, waarbij weinig ondersteuning vanuit de provincie werd ervaren. Naast een gebrek aan kennis over het opstellen van een sluitende businesscase, (voorbereidings-)budgetten en de te doorlopen (planologische) procedures hadden de *'kralen'* te maken met de grote, soms logge terreinbeherende organisaties die niet in alle gevallen even bereidwillig bleken mee te werken aan de realisatie en het ter beschikking stellen van de minimaal benodigde hectares. Een van de geïnterviewden zegt hierover: '*als de provincie een level playing field wil garanderen, dan is een meer sturende rol nodig. Hier wilde de provincie zich echter niet aan branden.'*

Een aantal initiatiefnemers achter de kleinschalige initiatieven hebben het hierdoor niet kunnen volhouden is de algemene opvatting. Er was veel doorzettingsvermogen nodig om

[76] Vliervelden was oorspronkelijk door Provinciale Staten gekoppeld aan de Noorderwold-Eemvallei maar gaandeweg de uitwerking bleek dat de combinatie met Eemvallei-Zuid een betere was. Daarom is dit project als *'kraal'* meegenomen in de realisatieovereenkomst van Eemvallei-Zuid.

een project binnen het programma Nieuwe Natuur tot stand te brengen. Daarnaast zijn de aanwezigheid van een eigen netwerk op het gebied van natuurontwikkeling en kennis over de werkwijze van met name de terreinbeherende organisaties als voorwaardelijk aan een succesvolle deelname benoemd.

De provinciale koppeling van de *'kralen'* aan de *'ketting'* was mede ingegeven vanuit het idee dat particuliere initiatiefnemers baat zouden hebben bij begeleiding, kennis en kunde vanuit de professionele terreinbeherende organisaties. In de praktijk geven de drie terreinbeherende organisaties aan dat particulieren meer begeleiding en ondersteuning nodig hebben in een dergelijk proces. De particuliere initiatiefnemers geven zelf aan moeite gehad te hebben met hun eigen positionering ten opzichte van de terreinbeherende organisaties. Ook de communicatie verliep moeizaam. In dit kader is door de terreinbeherende organisaties meegegeven dat de provincie zich kan afvragen of het aan particuliere initiatiefnemers overgelaten moet worden om zelfstandig hun initiatief op poten te zetten, zeker gezien de complexiteit van het proces. Er is sprake van een groot verschil in kennis en ervaring tussen de betrokken partijen. Van een particuliere initiatiefnemer, die geen enkele ervaring heeft met een dergelijk proces, tot de grote professionele organisaties, zoals de terreinbeheerders. Deze verschillen tussen de partijen betekenen dat meer geregeld moet worden, wat een remmende werking heeft op het proces. Dit had volgens de meeste gesprekspartners vanuit de provincie in ieder geval beter gecoördineerd en gefaciliteerd kunnen worden. Men heeft ervaren dat de voorwaarden aan de voorkant onvoldoende scherp gesteld waren. Hiermee wordt met name gedoeld op het verwerven van de benodigde grondposities en randvoorwaarden die werden gesteld door mede-overheden (bijvoorbeeld als het gaat om de gebiedsontwikkeling Oosterwold). Nu ontstonden er in de loop van het proces regelmatig discussies over deze *'randvoorwaarden'*. Ook naar de financieel-administratieve afwikkeling van de projecten had beter gekeken moeten worden. Communicatie en de te managen verwachtingen zijn daarbij van wezenlijk belang. Ten aanzien van de clustering wordt vanuit deze organisaties ook ervaren dat zij particulieren door die samenwerking juist beter bestand maakten tegen externe tegenkrachten als gemeenten en de omgeving.

Vanuit de provincie is gedurende het proces aandacht geweest voor de problemen waar de initiatiefnemers mee te maken kregen. Door de stevige, inhoudelijke discussies die tussen partijen onderling waren ontstaan, kwam men niet meer toe aan de planontwikkeling en -uitvoering. Door de provincie werd tussen partijen bemiddeld om te komen tot oplossingen, zoals het zoeken en verplaatsen van een project naar een andere locatie. Voorbeelden hiervan zij het Luierpark en het Kroonbos; daar is door de provincie eigenstandig en actief ingezet op het vinden van een nieuwe locatie buiten de Eemvallei-Zuid. De provincie wenste immers ook projecten gerealiseerd te zien binnen het programma en partijen kwamen onderling niet nader tot elkaar. Daar waar het uitgangspunt was om enkel te faciliteren is vervolgens dus meer en meer sturend opgetreden om tot uitvoering te kunnen komen. Dit blijkt ook uit het besluit in 2015 om met alle partijen intentieovereenkomsten af te sluiten waarin de toekenningsbesluiten van Provinciale Staten geduid werden. Hiermee werd in de ogen van de provincie een belangrijke stap gezet om weer duidelijkheid te creëren voor alle betrokkenen. Door de provincie is dit ervaren als weliswaar strijdig aan de uitgangspunten van het programma, maar noodzakelijk om met het uitvoeringsproces verder te komen. Door de initiatiefnemers zijn de hiermee verkregen duidelijkheid en de inspanningen van het programmateam om realisatie van hun projecten mogelijk te maken als erg positief ervaren. Een ander voorbeeld van een provinciale interventie is het na honorering in zeef II alsnog beschikbaar stellen van voorbereidingsbudget. Partijen moesten al kosten maken voordat zij de provinciale bijdrage voor hun projecten zouden gaan ontvangen. Initiatiefnemers gaven aan minder te zijn gaan werken ten behoeve van de uitvoering van hun plan,

daarbij wilden ze zichzelf inhuren als expert. In dit soort gevallen is door de provincie alsnog een voorbereidingsbudget toegekend.

De uitwerking van alle overeenkomsten en stukken kostte de initiatiefnemers relatief veel tijd. Een groot aantal initiatiefnemers wijt dat ook aan het feit dat contactpersonen binnen de provincie regelmatig rouleerden. Door de overdracht van dossiers binnen de provinciale organisatie leidde dat tot vertraging. Soms was sprake van een gebrekkige overdracht. Daarnaast hebben nieuwe personen andere ideeën of leggen andere accenten. Gemeentelijke initiatiefnemers hebben de sturing van de provincie in het programma met name via formele documenten als intentie- en realisatieovereenkomsten gevoeld. Deze werkwijze is door hen ervaren als een erg formele benadering.

Randvoorwaarden

Volgens vrijwel alle particuliere initiatiefnemers werden zij gedurende het proces geconfronteerd met voor hen onbekende extra randvoorwaarden. Als voorbeelden worden hierbij genoemd het risico dat het planologisch proces niet tot toestemming zou gaan leiden, de spelregels rondom vergunningverlening door het waterschap, de perikelen rondom de *'roodrechten'* van Oosterwold, de verplichte indeling en dus samenwerking bij een *'ketting'* en de daaruit voortvloeiende onderhandelingen met de grondeigenaren. Daarnaast is men van mening dat onvoldoende aandacht is gegeven aan het verdien- en exploitatiemodel van de initiatieven. Voor een aantal particuliere initiatiefnemers is het een opgave (geweest) om de businesscase sluitend te krijgen.

Zo bleek pas laat in het proces dat voor de toegang tot de Speelwildernis geen entree mocht worden geheven. Het project was namelijk geprojecteerd op openbaar toegankelijk gebied. Dit had consequenties voor het verdienmodel van het project. In het geval van het Kroonbos leidde een richtlijn van Staatsbosbeheer tot de verplichte aanleg van parkeerplaatsen. De initiatiefnemer was echter de mening toegedaan dat het Kroonbos niet zoveel bezoekers zou gaan trekken. Deze kosten moesten wel terugverdiend worden om te komen tot een sluitende business-case. Ook de mate en wijze van beheer is een discussiepunt geweest tussen Kroonbos en terreinbeherende organisatie. De terreinbeheerder gaat uit van extensief beheer van de natuur. De initiatiefnemer wilde een hogere en intensievere mate van beheer voor het aan te leggen bos. Dit bracht extra kosten met zich mee waarvoor dekking gevonden moest worden. Op het moment dat de initiatiefnemer besloot met het project te stoppen, had de terreinbeheerder het idee van een bos in de vorm van een kroon omarmd. Het bos is vervolgens aangelegd en in beheer bij de terreinbeheerder. Dat de terreinbeherende organisatie nu wel de kosten van beheer wil dragen, en niet ten tijde van de businesscase, heeft te maken met de lagere beheerkosten door extensief beheer.

Een aantal initiatiefnemers werd geconfronteerd met de uitkomsten van het overleg dat de provincie voerde met de grondeigenaren/terreinbeherende organisaties, zonder dat zij die uitkomsten konden beïnvloeden. In dit overleg, waarin onder andere de grondtransacties aan de orde kwamen, werden afspraken gemaakt die van invloed waren op de projectontwikkelingen. Daardoor moest de uitwerking van de plannen en de op te stellen businesscase soms ineens gewijzigd worden. Dat zorgde voor ergernis, frustraties en vertraging. Een initiatiefnemer merkt op dat: '*veel vertraging is ontstaan door afwezige of onduidelijke afspraken – met name tussen de provincie, gemeente Almere, het Rijksvastgoedbedrijf en de terreinbeherende organisatie – over de grondposities, de prijs en beschikbaarheid van landschapskavels voor nieuwe natuur, de gebiedsgrenzen van de Eemvallei, het eigendom van de grond en de rechten/plichten van initiatiefnemers met betrekking tot de zogenoemde roodrechten'.* Tegelijkertijd geven de terreinbeherende organisaties aan onvoldoende gekend te zijn in de besluitvorming rondom de aan de *'kralen'* te verdelen hectares.

Andere overheden

Alle drie de terreinbeherende organisaties hebben grotendeels een goede samenwerking met de verschillende overheden ervaren. Hierbij wordt aangetekend dat partijen met elkaar, elkaars rol en elkaars werkwijze goed bekend zijn. Vanuit de gemeenten ontstaat het beeld dat vanaf de honorering in zeef II goed is samengewerkt met de gemeenten (in tegenstelling tot de fase van beleidsontwikkeling en zeef I). In een aantal gevallen is dit minder goed verlopen.

Ten aanzien van één van de onderzochte initiatieven geeft de gemeente aan een positieve grondhouding gehad te hebben over het voorgelegde initiatief. Het contact met de programmamedewerker van de provincie verliep goed. Tijdens de planologische procedure was het echter opmerkelijk dat er een vooroverlegreactie/zienswijze kwam van de provincie zelf. Deze werd ingediend vanuit de afdeling die verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ordening. Omdat het project gehonoreerd is door Provinciale Staten heeft dit de gemeente en de intiatiefnemer erg bevreemd. Hierover is contact opgenomen met de provincie. Het zou immers vreemd overkomen dat de provincie zelf kritisch reageert in een procedure ter uitvoering van een binnen het programma Nieuwe Natuur gehonoreerd project. Na overleg en afstemming met en binnen de provincie is dit goed opgelost en is geen inspraakreactie ingediend vanuit de de provincie.

De afstemming met de gebiedsorganisatie Oosterwold verliep volgens de betrokken partijen (terreinbeherende organisaties, provincie en initiatiefnemers) niet vlekkeloos. Het bleek lastig te zijn om met elkaar tot afspraken te komen. De projecten Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei, die (deels) op landschapskavels in Oosterwold worden gerealiseerd, pasten namelijk niet zomaar binnen de spelregels voor Oosterwold. In de structuurvisie en de spelregels is een gemengde ontwikkeling van landbouw, landschap en bebouwing het uitgangspunt. Dit uitgangspunt zou eigenlijk betekenen dat ook de terreinbeherende organisaties rode ontwikkelingen zouden moeten realiseren. De gebiedsorganisatie Oosterwold wilde aanvankelijk niet van dit uitgangspunt afwijken, terwijl de provincie en de terreinbeherende organisaties binnen het programma Nieuwe Natuur enkel natuur wilde ontwikkelen. Dit leverde een spanning op. Er moest overeenstemming worden bereikt over de eventuele bijdrage aan de exploitatiekosten en de overdracht van roodrechten.

Voor de kleine initiatiefnemers geldt dat zij de voorwaarden en verantwoordelijkheden van andere overheden vooraf duidelijk hadden willen hebben. Ook het gebrek aan een goede coördinatie tussen de verschillende overheden vormt een aandachtspunt.

Rol terreinbeherende organisaties

De particuliere initiatiefnemers hebben – ondanks de moeilijkheden die ze zelf soms ervaren hebben – waardering voor de inzet van de terreinbeherende organisaties. Deze organisaties hebben de kans die het programma Nieuwe Natuur bood gepakt om als organisatie een stap te zetten richting een andere werkwijze en het betrekken van de maatschappij bij natuurontwikkeling. Zij boden, gedurende het proces meer en meer ruimte, en faciliteerden en ondersteunden het proces waar mogelijk. Er is, naast frustratie, ook begrip voor het gegeven dat het voor deze organisaties wennen was om met particulieren te werken. De terreinbeherende organisaties Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap geven zelf aan dat het een zoektocht is geweest hoe om te gaan met dit programma. Voor Natuurmonumenten gold dit in mindere mate; zij zijn meer gewend te werken met de maatschappij en waren geen *'ketting met kralen'* binnen het programma. De grondhouding van de grote organisaties is niet vanaf het begin enkel positief geweest maar dat is gedurende het proces veranderd. Vanuit het provinciale programmateam is veel tijd en energie gestoken in de contacten met de terreinbeherende organisaties teneinde ze te bewegen mee te werken aan de projecten en open te staan voor de nieuwe werkwijze. In meerdere dossiers heeft de provincie als *'mediator'* tussen *'ketting'* en *'kraal'* moeten optreden. Het gehele proces, van voorstel naar planuitwerking tot realisatieovereenkomst, heeft veel tijd, inzet en energie

van de organisaties gevraagd – met name omdat het een compleet nieuwe denk- en werkwijze betrof. Staatsbosbeheer wijst daarnaast op de situatie dat per 1 maart 2015 de DLG opgeheven werd en (een deel van) die taken overgingen naar de provincie. Met name het succesvol integreren van de *'kralen'* was een lastige aangelegenheid. Het programma Nieuwe Natuur is daardoor als niet efficiënt ervaren. Tegelijkertijd is volgens de terreinbeherende organisaties wel sprake van mooie resultaten die zonder het programma niet tot stand zouden zijn gekomen.

De planvorming van de *'kraal'* Luierpark stuitte aanvankelijk op weerstand vanuit Staatsbosbeheer. Aanleiding hiervoor was dat initiatiefnemer een uitheemse boomsoort wilde aanplanten. Dit paste niet in de visie op natuur van de terreinbeheerder. Daarnaast werd al snel duidelijk dat, vanwege het complexe proces rondom de ontwikkeling van Eemvallei-Zuid, de initiatiefnemers van het Luierpark en Kroonbos lang zouden moeten wachten voordat voor hen een geschikte locatie binnen de Eemvallei beschikbaar zou komen. De provincie wilde geen onteigeningsproces starten om gronden te verwerven ten behoeve van de Eemvallei-Zuid, omdat het programma Nieuwe Natuur gebaseerd was op vrijwillige medewerking. Hierdoor kwam dertig hectare minder grond beschikbaar voor de Eemvallei-Zuid en was geen grond meer beschikbaar voor de twee *'kralen'*. Er is toen, mede op aandringen van de provincie, gezocht naar een geschikte plek voor het Luierpark, die ook tegemoet zou komen aan de wensen van de initiatiefnemer. Uiteindelijk is een stuk grond aan de noordkant van Almere gevonden, waar het initiatief een plek heeft gekregen.

Politiek speelveld

In een aantal projecten is in de uitvoerings- en realisatiefase sprake geweest van politieke inmenging, met name vanuit Provinciale Staten. Dit is veelal een gevolg geweest van maatschappelijke weerstand. De weerstand van enkele bezwaarden bleek relatief veel invloed te hebben op het politieke discours. Enkele malen is in de openbare vergadering van de Provinciale Staten negatief gesproken over individuele gevallen en initiatiefnemers. Gedeputeerde Staten hebben vanuit de eigen bestuursverantwoordelijkheid gepoogd, door veel informatie te delen en bijeenkomsten te organiseren, deze inmenging te stroomlijnen. Echter, de maatschappelijke weerstand op een project kleurde soms de mening van de Statenleden, waardoor de initiatiefnemer zijn/haar door dezelfde Staten gehonoreerde project moest gaan verdedigen. Zo moest een van de initiatiefnemers meerdere keren aantonen dat er voldoende draagvlak bestond voor het project. Bij een ander project is vanuit een Statenfractie op eigen initiatief onderzoek verricht naar de risico's rondom dierziekten. Initiatiefnemers hebben hiervan hinder en nadeel ondervonden. Zij voelden zich onvoldoende beschermd in hun rol als initiatiefnemer. Tegelijkertijd hebben een aantal andere initiatiefnemers positieve ervaringen ondervonden van de politieke inmenging, omdat zij als voorbeeld voor het succes van het programma gebruikt werden en hun plannen mochten komen toelichten.

Waardering voor het programma

Hoewel veel particuliere initiatiefnemers het proces als moeizaam hebben ervaren, hebben zij wel waardering voor de keuze van de provincie om te kiezen voor natuurontwikkeling van onderop. De terreinbeherende organisaties en de overheden delen deze waardering. Dit wordt geduid met termen als *'lef', 'fantastisch', 'loffelijk', 'voorbeeld voor andere provincies', 'passend bij de geest van de Omgevingswet'.* Het is als prijzenswaardig ervaren dat de provincie voor een volledig andere aanpak van natuurontwikkeling heeft gekozen. Dit dus ondanks de procesmatige en praktische tekortkomingen die tijdens het programma zijn ervaren. Het programma creëerde kansen voor projecten die er anders niet geweest waren en maakte dat partijen van elkaar konden leren. Het wordt gewaardeerd dat de provincie met behulp van het programma Nieuwe Natuur heeft geprobeerd om gelijke kansen voor verschillende initiatiefnemers te creëren. Natuurontwikkeling in Flevoland was behoorlijk be-

smet geraakt door het verloop van Oostvaarderswold. Het programma heeft de drive in de natuurontwikkeling teruggebracht, zo is de algemene opvatting.

6.4 Resumé

Vanaf 2015 was het uitgangspunt dat initiatiefnemers zelf verantwoordelijk waren voor de verdere uitwerking en realisatie van hun projecten. De provincie heeft er hierbij voor gekozen om de afspraken tussen initiatiefnemers en de provincie vast te leggen in intentie- en realisatieovereenkomsten. Bij veel projecten was het een opgave om te komen tot een realisatieovereenkomst. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst heeft over het algemeen langer geduurd dan de provincie had voorzien. Bij de projecten Eemvallei-Zuid en Noorderwold-Eemvallei is dit te verklaren vanwege verschillende complicerende factoren zoals het verwerven van de benodigde grondposities, de systematiek van Oosterwold en de samenwerking tussen particuliere initiatiefnemers.

De initiatiefnemers hebben waardering voor het feit dat de provincie hen met het programma Nieuwe Natuur de kans heeft geboden om van onderop ideeën voor natuurontwikkeling te realiseren. Wel hebben veel particuliere initiatiefnemers het proces als moeizaam ervaren. Het was een opgave een dergelijk proces zelfstandig te moeten doorlopen. Ze hadden met name in de beginfase, vlak na het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten, meer behoefte aan ondersteuning. Ook voor de terreinbeherende organisaties was het (aanvankelijk) een zoektocht om een gezamenlijk proces met particuliere initiatiefnemers te doorlopen. Na het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten was sprake van een meer *'zuivere'* bottom-up rol van de provincie, waarbij erg terughoudend werd opgetreden. In de loop van de tijd heeft de provincie een steeds actievere rol op zich genomen. Dit komt tot uitdrukking in het bieden van meer ondersteuning aan met name particuliere initiatiefnemers. De rol van de provincie is daarmee enigszins verschoven. De provincie realiseerde zich gedurende het proces dat een actievere rol nodig was om initiatiefnemers verder op weg te helpen richting de realisatie.

III.

RESULTAAT

7

Resultaten

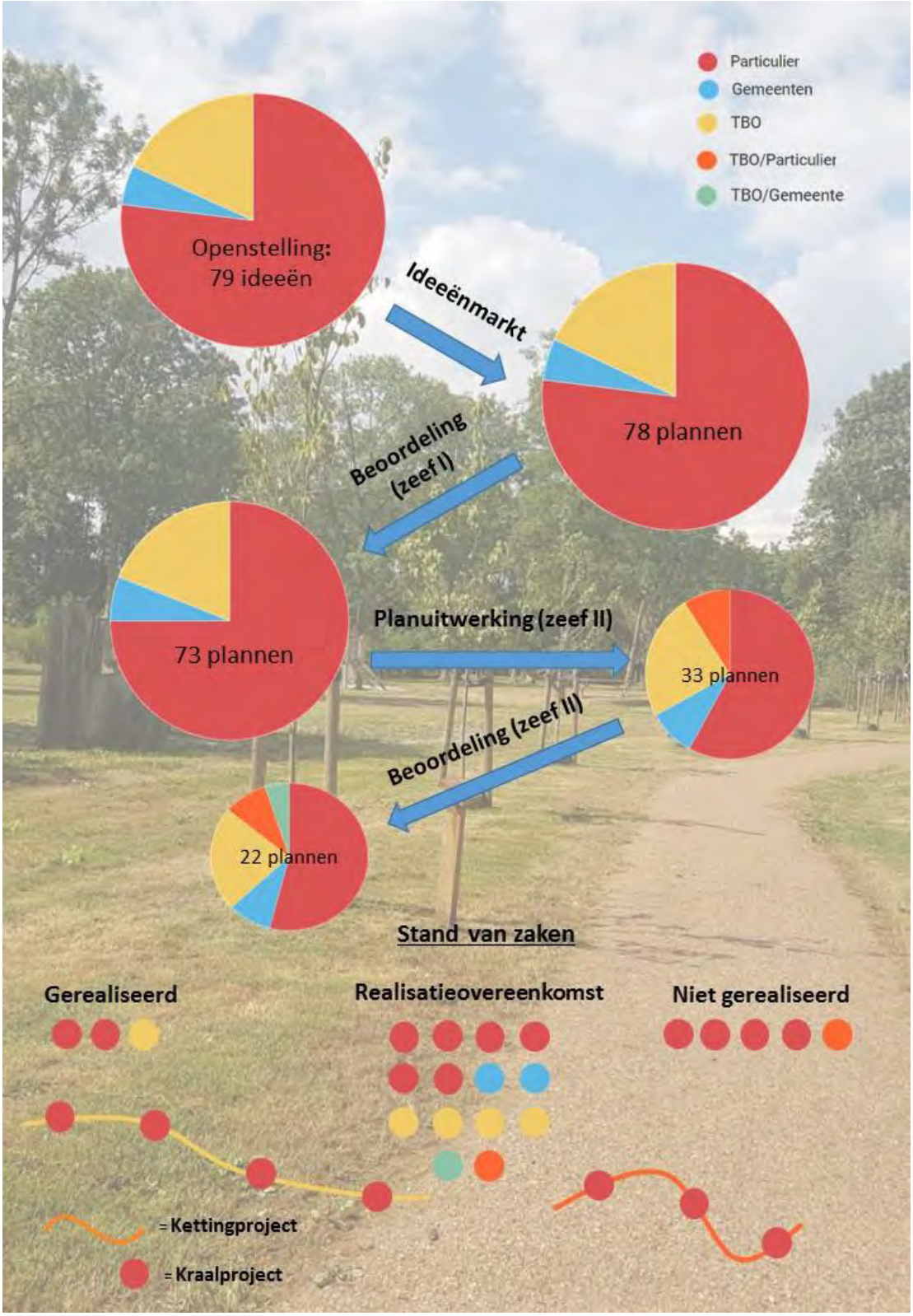
7.1 Projecten en initiatiefnemers

Op de oorspronkelijke uitvraag van de provincie dienden 49 initiatiefnemers, waaronder maatschappelijke organisaties, terreinbeherende organisaties, gemeenten en particulieren, in totaal 79 ideeën in. Via een proces van clustering en selectie bleven uiteindelijk 22 projecten over. Nadere uitwerking en clustering zorgden ervoor dat er met zeventien projecten[77] realisatieovereenkomsten konden worden gesloten, waaronder enkele samengestelde projecten (*'ketting met kralen'*).

Het proces van selectie en clustering heeft invloed gehad op het type initiatiefnemer: gaandeweg is de diversiteit aan initiatiefnemers afgenomen. Zo is het aandeel initiatiefnemers afkomstig van de terreinbeherende organisaties toegenomen ten opzichte van het aandeel particuliere initiatiefnemers.

In figuur 7.1 is inzichtelijk gemaakt hoe de oorspronkelijke 79 ingediende ideeën het gehele proces van idee tot uitvoering (deels) hebben doorlopen. In totaal waren 61 ideeën ingediend door particuliere initiatiefnemers. Dat is 77% van het totale aantal ingediende ideeën. Daarnaast werden vier ideeën ingediend door gemeenten (5%) en veertien ideeën (18%) door terreinbeherende organisaties.

[77] Hiervan zijn twaalf in de multi criteria-analyse betrokken, zie tabel 7.1, tabel 7.2 en bijlage 4.



Figuur 7.1 Proces van idee tot uitvoering en herkomst projecten.

Bij de aanvang van het programma was het aandeel particuliere ideeën erg groot. Gedurende het proces is het aandeel particuliere ideeën beduidend minder geworden en is het aandeel ideeën van terreinbeherende organisaties en gemeenten relatief toegenomen. Na zeef II resteerden nog veertien projecten waarbij particuliere initiatiefnemers betrokken waren.

Dit is ongeveer de helft van het aantal gehonoreerde projecten, maar slechts 17% ten opzichte van de 79 oorspronkelijke ingediende ideeën. Het betreft daarbij hoofdzakelijk de *'kralen'* die vanuit de provincie ondergebracht waren bij een project van de grote terreinbeherende organisaties. Slechts drie van de oorspronkelijke projecten was hierbij nog van een particuliere initiatiefnemer die geen coalitie aangegaan was of geclusterd was vanuit de provincie. Het gaat hier om de projecten Natuur op G38, Swifterpark en de geitenboerderij met restaurant. Laatstgenoemd project is na zeef II tijdens de uitvoeringsfase ingetrokken. De besluitvorming en gedwongen clustering in zeef II hebben daarmee grote invloed gehad op het aantal deelnemende particuliere initiatiefnemers.

Een aantal door particuliere initiatiefnemers ingediende ideeën waren onvoldoende uitgewerkt en voldeden daarmee niet aan de eisen van het programma. Deze ideeën zijn daarmee niet verder gekomen dat de indieningsfase. Daarnaast zijn gedurende het gehele proces particuliere initiatiefnemers ook zelf gestopt met hun projecten. Met name in het proces van zeef II is (vanwege clustering en intrekking) het aantal particuliere ideeën verminderd; van 55 ideeën na zeef I naar negentien ingediende ideeën in zeef II. Maar ook na honorering deed dit zich enkele malen voor. Voorbeeld hiervan is het Kroonbos. Reden hiervoor is in een aantal gevallen dat niet alle indieners ook in staat waren hun projecten daadwerkelijk uit te voeren.

De terreinbeherende organisaties hebben gedurende het proces een steeds groter aandeel van het totaal voor hun rekening genomen. In zeef II hebben zij hun oorspronkelijke veertien projecten op eigen initiatief teruggebracht tot acht al dan niet gecombineerde projecten. Deze projecten zijn allemaal gehonoreerd door Provinciale Staten.[78] In totaal zijn de terreinbeherende organisaties na besluitvorming in zeef II betrokken bij vijftien van de resterende 22 projecten.

De resterende projecten uit het programma Nieuwe Natuur verschillen sterk in oorsprong, initiatiefnemers, doelen, omvang en maatregelen. Ondanks deze verscheidenheid is een drietal typen te onderscheiden. Een eerste groep initiatieven betreft meer traditionele natuurontwikkelingsprojecten die zich primair richten op versterking van biodiversiteit in bestaande natuurgebieden of door omvorming van voormalige landbouwgrond naar natuur. Deze initiatieven zijn meestal afkomstig van terreinbeherende organisaties en komen voort uit de grondposities die deze organisaties al hadden bij aanvang van het programma. Een tweede groep betreft projecten gericht op innovatieve combinaties van natuur en andere functies, zoals voedsel, recreatie en wonen. Deze zijn meestal afkomstig van samenwerkende initiatiefnemers met diverse achtergronden: terreinbeherende organisaties, maatschappelijke organisaties en particulieren. Een derde groep projecten richt zich op natuurinclusieve landbouw of landbouwinclusieve natuur. Initiatiefnemers zijn agrariërs die hun bedrijfsvoering vergaand aanpassen aan natuurdoelen.

7.2 Natuur

De diversiteit aan projecten vertaalt zich in uiteenlopende (potentiële) bijdragen aan vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur. Uit de multicriteria-analyse blijkt dat er over de hele linie genomen relatief veel projecten met een realisatieovereenkomst zijn die een grote bijdrage leveren aan de beleefbaarheid van natuur via

[78] Dit is inclusief het project Oostvaardersplassen dat uiteindelijk buiten het programma Nieuwe Natuur uitgevoerd is en daarom niet meegenomen is in huidige stand van zaken.

openstelling, de aanleg van recreatieve routes en specifieke voorzieningen voor bezoekers (zie tabel 7.1 en bijlage 4). Hierbij wordt ook ingezet op innovatieve concepten zoals door de initiatieven speelwildernis, voedselbos en vierkante meter natuur. In deze projecten krijgen burgers zelf de kans natuur te realiseren of interactie met natuur aan te gaan.

Nr	Project	Oppervlakte	Vitale Natuur	Beleefbare natuur	Functionele Natuur	Inpasbare natuur
1	Urkerveld	29 ha	5	4	1	1
3	Nieuwe Natuur bij Schokland	211 ha	3	4	2	3
8	Oostkant Dronten	50 ha	4	4	3	2
9	Natuur op G38	40 ha	4	2	2	2
10	Swifterpark	24 ha	3	4	4	4
12, 12a	Oostvaardersplassengebied	153 ha	5	3	2	2
15, 15a, 15b, 19	De Eemvallei-Zuid, Voedselbossen, Speelwildernis, Natuurboerderij Vliervelden	51 ha (van 106)	3	5	4	5
15D	Luierpark	< 1 ha	1	2	2	4
16	De Kop op het Horsterwold	110 ha	4	5	3	3
17, 17a, 18	Noorderwold-Eemvallei, een vierkante meter natuur, Pioniernatuur Flevoland	206 ha	4	5	4	5
21	Harderbos en Harderbroek verbonden	15 ha	5	1	2	1
22	Gouden randen langs de Pampushout	19 ha	3	4	2	2

Tabel 7.1: Waardering bijdrage projecten aan vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur, waarbij 5 (donkergroen) staat voor een hoge bijdrage en 1 (rood) voor een lage bijdrage.[79]

Ook is er een groot aantal projecten dat substantieel bijdraagt aan vitale natuur. Om de biodiversiteit te vergroten worden natuurgebieden uitgebreid, verbindingen aangelegd, diverse inrichtingsmaatregelen getroffen en het beheer aangepast. Het betreft een verhoging van de biodiversiteit met onder andere bossen, kruidenrijk grasland, moeras en struweel. Enkele soorten die hiervan (gaan) profiteren zijn bijvoorbeeld de Grauwe Kiekendief, Rietorchis, Weidebeekjuffer en Bever. Bijdragen aan vitale natuur blijven niet beperkt tot initiatieven die afkomstig zijn van terreinbeherende organisaties. Ook initiatieven gericht op innovatieve combinaties van natuur en andere functies als door agrariërs geïnitieerde projecten dragen bij aan vitale natuur.

Er zijn duidelijk minder projecten die volop bijdragen aan functionele of inpasbare natuur. De projecten die zich richten op innovatieve functiecombinaties zoals Eemvallei Zuid (inclusief de kralen), Noorderwold-Eemvallei (inclusief de kralen) en Swifterpark scoren wel hoog op functionele en/of inpasbare natuur. In deze projecten is veel aandacht voor het duurzaam gebruik van natuur en de verbinding met de economie, door bijvoorbeeld oogst en/of

[79] Zie voor een uitgebreide versie van deze tabel met uitleg van de verschillende scores bijlage 4 en voor een uitleg van de gebruikte indicatoren bijlage 3 van deze rapportage.

verkoop van (streek)producten, zoals hout, vruchten of noten, activiteitenmodellen, faciliteiten voor bezoekers en educatie. Hiermee wordt de natuur benut in de bedrijfsvoering van de ondernemers. Ook is er veel aandacht voor wonen in het groen al had een geïntegreerde rood en groen ontwikkeling op de landschapskavels van Almere Oosterwold nog meer kunnen betekenen voor inpasbare natuur, bijvoorbeeld via natuurvriendelijke bebouwing. Ook het Luierpark draagt bij aan inpasbare natuur en economisch nut, want voor elke pasgeborene in Flevoland kan tegen betaling een boom worden geplant. Deze worden letterlijk ingepast in de omgeving: het bestaande Oosterrandpark aan de rand van Almere. Mooi voorbeeld van inpasbare natuur zijn ook de kerkuilen die zich inmiddels hebben gevestigd in een nieuwe stal op het erf van Vliervelden, een van de kralen van Eemvallei Zuid.

Opvallend is verder dat een bijdrage aan vitale natuur vaak samen gaat met beleefbare natuur zoals bij de projecten Urkerveld, Oostkant Dronten, Kop op het Horsterwold en Noorderwold Eemvallei. Investeringen in versterking van biodiversiteit worden dan gecombineerd met bijvoorbeeld het vergroten van de toegankelijkheid van het gebied, de aanleg van recreatieve voorzieningen en educatie.

Biodiversiteit en beleving gaan samen in het Urkerveld

Met het project Urkerveld willen initiatiefnemers Het Flevo-landschap en de gemeente Urk een overgangszone van natuur creëren van het Urkerbos naar de IJsselmeerdijk en het open agrarische landschap. De gronden voor het project zijn door ruiling met het Rijksvastgoedbedrijf verworven door Het Flevo-landschap, en waren tot voor kort in agrarisch gebruik. De landschappelijke lijnen tussen 'bos' en 'veld' zijn nu nog hard. Deze worden verzacht door: (i) de bosrand uit te dunnen; (ii) het oorspronkelijke beheerpad (van de agrariër) als scheiding te laten vervallen; en (iii) struweel aanplant tegen bosrand als zachte overgangszone. Hierdoor ontstaat meer landschappelijke afwisseling. Om dit overgangslandschap te beleven wordt een fietspad door het gebied aangelegd. Behalve aan een betere diversiteit van flora en fauna draagt dit project bij aan mogelijkheden voor beleving en recreatie voor de groeiende bevolking van Urk. Het fietspad maakt het straks mogelijk om vanuit Urk een ommetje te maken.

Brede visie op natuur in Noorderwold-Eemvallei

Het Flevo-landschap en Stichting ERF hebben in het in het noordelijke deel van het plangebied Oosterwold het initiatief genomen om een gevarieerd landschap te ontwikkelen met diverse functies zoals wonen, (biologische) landbouw, recreëren en natuur. Belangrijke elementen daarbij zijn: de ontwikkeling van 206 hectare nieuwe natuur, onderverdeeld in bos, kleimoeras, natte en kruidenrijke graslanden, houtwallen en struweel, en vogelakkers, natuurbeleving, duurzame voedselproductie dicht bij de stad Almere en kennisontwikkeling (met name over voedselproductie). Het beoogde resultaat is een gevarieerd en dynamisch landschap, waarin recreatieve routes zijn opgenomen en economische verbindingen tussen stad en land tot stand worden gebracht. Een groene hoofdader – of 'ketting' – in een omgeving, waar mensen graag wonen, werken en verblijven. Aan deze ketting worden kralen geregen, de kleinere projectinitiatieven Vierkante meter natuur en Pioniernatuur. Vierkante meter natuur wil mensen, organisaties of bedrijven de kans te bieden een stuk natuur te pachten waardoor ze in contact komen met natuur. Pioniernatuur is een initiatief van de agrarische natuurvereniging Akkerwaard en beoogt herintroductie van de pioniernatuur en pioniergewassen die kort na de ontginning van Flevoland opkwamen. Hierdoor moet een aantrekkelijk leefgebied ontstaat voor de Grauwe Kiekendief en andere akkervogels. Complicerende factoren voor het tot uitvoering brengen van de integrale plannen voor Noorderwold-Eemvallei waren de natuurcompensatie die snel gerealiseerd moest worden in het project, de spelregels van gebiedsontwikkeling Oosterwold en het Rijksinpassingsplan voor een aan te leggen windmolenpark in het gebied. Hierdoor wordt Noorderwold-Eemvallei nu gefaseerd uitgevoerd. De grond voor de eerste fase is inmiddels verworven. De initiatieven Vierkante meter natuur en Pioniernatuur zijn echter (nog) niet geland in het projectgebied.

Wel heeft Vierkante meter natuur als pilot elders twee locaties gekregen. Als de resultaten positief zijn krijgt het initiatief alsnog een plek in het projectgebied Noorderwold-Eemvallei. Ook pacht Pioniernatuur vanaf 2018 een tweetal kavels van Het Flevo-landschap. Deze kavels zullen de komende drie jaar als Pioniernatuur worden ingevuld.

Uitzondering is Harderbos en Harderbroek verbonden. Dit is een traditioneel natuurontwikkelingsproject dat zich vrijwel uitsluitend richt op versterking van biodiversiteit en beperkt bijdraagt aan beleving; het gebied wordt niet toegankelijk.

Harderbos en Harderbroek verbonden richt zich op versterking biodiversiteit

Natuurmonumenten heeft het initiatief genomen om op vijftien hectare eigen grond een verbindingszone te realiseren tussen het Harderbos en Harderbroek, zodat onder meer soorten als das, ree, otter en waterspitsmuis zich makkelijker kunnen verplaatsen en de functie van de bestaande faunapassage onder de N302 wordt versterkt. Na inrichting bestaat het gebied uit een bossingel en kruiden- en faunarijk grasland, moerasbos en paaibaai. Daarnaast is de wateroever natuurvriendelijk gemaakt. Behalve de financiering uit het programma, heeft ook het waterschap bijgedragen en is via verkoop van de afgegraven grond (zand en klei) aanvullende financiering gevonden. Het project draagt vooral bij aan vitale natuur. De natuurwaarden van het gebied zitten met name in de natte zones en de overgangen met hoger gelegen delen. Hiervan maken veel vogels gebruik. Hoewel de uitgangssituatie voor kruidenrijk grasland gunstig is, overheersen op de droge delen nu nog grassen en distels met een lage ecologische en belevingswaarde. Om verstoring te voorkomen zijn er bewust geen recreatieve voorzieningen aangebracht en is het gebied niet toegankelijk. Ook is geen aandacht besteed aan de zichtbaarheid van het gebied voor bezoekers van de nabijgelegen golfbaan. Economisch worden er tenslotte geen opbrengsten verwacht. Na de inrichting wordt het beheer van het gebied betaald vanuit SNL-subsidies.

Ook functionele en inpasbare natuur gaan in de praktijk vaak samen. Zo is de initiatiefnemer van Swifterpark voor zijn inkomsten (deels) afhankelijk van het duurzaam gebruik van producerende ecosysteemdiensten en onderneemt hij letterlijk in en met de natuur. Ook in Noorderwold Eemvallei en Eemvallei Zuid is veel aandacht voor het economisch nut en duurzaam gebruik van natuur via combinaties van natuur met wonen en ondernemen. Verklaring voor dit samengaan is dat bij zowel functionele als inpasbare natuur de mens centraal staat en natuur dus ten dienste staat van de mens.

Synergie tussen beleefbare en functionele natuur komt ook voor. Een voorbeeld is Eemvallei Zuid waar speellocaties de historie van het gebied weerspiegelen en het voedselbos zorgt voor aanplant van eetbare planten uit dezelfde periode. En in het Swifterpark kunnen bezoekers niet alleen streekproducten van het eigen bedrijf kopen maar ook *'beleven'* hoe die geproduceerd worden. Ook Noorderwold Eemvallei beoogt een combinatie van duurzame voedselproductie dichtbij de stad en beleving.

7.3 Maatschappelijke betrokkenheid en economie

De projecten uit het programma Nieuwe Natuur verschillen niet alleen wat betreft hun bijdrage aan verschillende typen natuur maar ook wat betreft hun bijdrage aan maatschappelijk betrokkenheid en economie (zie tabel 7.2 en bijlage 4).

Nr	Project	Maatschappelijke betrokkenheid	Economische ontwikkeling
1	Urkerveld	2	2
3	Nieuwe Natuur bij Schokland	2	2
8	Oostkant Dronten	2	3
9	Natuur op G38	3	3
10	Swifterpark	4	4
12, 12a	Oostvaardersplassengebied	2	2
15, 15a, 15b, 19	De Eemvallei-Zuid, Voedselbossen, Speelwildernis, Natuurboerderij Vliervelden	5	4
15D	Luierpark	3	2
16	De Kop op het Horsterwold	3	3
17, 17a, 18	Noorderwold-Eemvallei, een vierkante meter natuur, Pioniernatuur Flevoland	4	3
21	Harderbos en Harderbroek verbonden	1	2
22	Gouden randen langs de Pampushout	2	2

Tabel 7.2: Waardering bijdrage projecten aan maatschappelijke betrokkenheid en economie, waarbij 5 (donkergroen) staat voor een hoge bijdrage en 1 (rood) voor een lage bijdrage. [80]

De meeste initiatiefnemers hebben oog voor hun maatschappelijke omgeving. Met name de projecten met kralen richten zich sterk op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, zowel in de plan- en realisatiefase als na realisatie. Zo geeft Staatsbosbeheer als grondeigenaar in Eemvallei-Zuid veel ruimte aan de andere particuliere initiatiefnemers, Speelwildernis, Voedselbos en Stadsboerderij de Vliervelden, die op hun beurt burgerbetrokkenheid stimuleren via voedsel-natuur combinaties en speelnatuur. Dit gaat in het geval van Eemvallei Zuid ook gepaard met positieve verwachtingen over economische baten. De initiatiefnemer van een vierkante meter natuur (een kraal van het project Noorderwold-Eemvallei) wil mensen, organisaties of bedrijven de kans te bieden een stuk natuur te pachten, naar eigen inzicht in te richten en te beheren. Hierdoor ontstaat meer verbondenheid met en eigenaarschap van natuur.

Maatschappelijke betrokkenheid en economie gaan hand in hand in Eemvallei Zuid

Het project Eemvallei-Zuid, inclusief de kralen Voedselbos, natuurboerderij Vliervelden en Speelwildernis is een integraal natuurproject in het woon-werkgebied Almere Oosterwold. Met het project wordt de loop van het voormalige riviertje de Eem zichtbaar gemaakt in het landschap. Het project Eemvallei-Zuid wordt hiertoe ontwikkeld als groene structuur op landschapskavels van Almere Oosterwold, waarop naast bebouwing ook publiek groen moet worden ingericht. Onderdeel van het project is realisatie van dertig hectare boscompensatie, dat wordt ingericht als voedselbos. Het project levert een grote bijdrage aan de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. De samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de verschillende particuliere initiatiefnemers is daarvan zelf een voorbeeld.

[80] Zie voor een uitgebreide versie van deze tabel met uitleg van de verschillende scores bijlage 4 en voor een uitleg van de gebruikte indicatoren bijlage 3 van deze rapportage.

Staatsbosbeheer kwam door deze 'gedwongen' samenwerking in aanraking met andere natuurbeelden dan ze gewend zijn. Dit leverde soms spanningen op maar was ook verrijkend. Ook zijn de toekomstige bewoners van Almere Oosterwold betrokken via diverse informatieavonden. Ook na realisatie is er een groot effect op de maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving te verwachten. Het gaat om een groot gebied van 106 hectare nabij de stad dat *'bijna als een park'* moet gaan functioneren voor de inwoners van Almere Oosterwold en ook voor de wijdere omgeving oogst- en speelmogelijkheden zal bieden. Vliervelden ontvangt nu al wekelijks meerdere excursies van geïnteresseerden. Extra betrokkenheid verwachten ze van de mensen die in de appartementen op het erf komen wonen. Het project draagt bij aan de economie via de individuele baten van recreanten, via het genot dat zij beleven om buiten te kunnen zijn, te kunnen spelen in de natuur en te kunnen oogsten uit de natuur. Dergelijke baten leveren hen nut en welvaart op. In hoeverre het project ook verdere economische ontwikkeling gaat opleveren is nog onzeker maar er liggen wel kansen. Zo zet Voedselbos in op verkoop van de oogst, bijvoorbeeld aan horecabedrijven. Speelwildernis wil een dag-recreatieve faciliteit nabij Almere worden, met een educatieve component en activiteitenmodel; afhankelijk van hoe dit vorm krijgt zou dit extra werkgelegenheid in het gebied kunnen opleveren.

De projecten gericht op natuurinclusieve landbouw dragen vooral bij aan maatschappelijke betrokkenheid ná realisatie. Zo mikt het Swifterpark op betrokkenheid bij de leefomgeving via vrijwilligers, educatie, openstelling, voorzieningen zoals een ontvangst- en lesruimte, een boerderijwinkel en verkoop van streekproducten. De initiatiefnemer van natuur op de G38 wil een voorbeeldbedrijf zijn voor boeren die ook een duurzame en meer natuurvriendelijke landbouw nastreven en hiertoe ruimte bieden aan excursies en bedrijfsbezoeken. Ook het verdienmodel krijgt in deze projecten veel aandacht. De initiatiefnemer van Swifterpark wil Blaarkoppen als grazers inzetten voor een natuurlijker beheer. De Blaarkoppen zullen geslacht worden en het vlees zal worden verkocht in een nieuw te ontwikkelen boerderijwinkel en een restaurant op Schokland. De initiatiefnemer van G38 wil de melk van zijn Blaarkoppen op termijn verwerken tot kaas. Hiermee proberen de initiatiefnemers ook dit oud Groningse ras in stand te houden.

G38 vervult voorbeeldfunctie voor natuurinclusieve landbouw

Het initiatief voor het project Natuur op G38 komt van een biologische melkveehouder die natuur realiseert op zijn eigen bedrijf in een omgeving waar hoogproductieve landbouw domineert. De inmiddels getroffen inrichtingsmaatregelen betreffen het verhogen van de waterpeilen, de aanleg van een hoogwatersloot op eigen grond, het aanbrengen van microreliëf en de aanleg van een houtwal. Voor de inrichtingsmaatregelen en de functieverandering naar natuur heeft de initiatiefnemer een bijdrage ontvangen uit het programma Nieuwe Natuur. Maar de initiatiefnemer blijft bezig met aanpassingen gericht op een duurzame bedrijfsvoering. Zo heeft hij zijn stal omgebouwd tot potstal, met de bedoeling ruwe stalmest op het land te kunnen brengen. Ook experimenteert hij met de teelt van voederbieten om meer zelfvoorzienend te zijn in de energiebehoefte van het vee, de teelt en het vers op stal voeren van luzerne en het opstrooien van het late maaisel in de potstal. Hij wil met zijn bedrijf zo een voorbeeldproject realiseren voor boeren die ook een meer duurzame en natuurvriendelijke bedrijfsvoering nastreven, zoals zijn collega's van de agrarische natuurvereniging. Boeren uit de omgeving (zelfs enkelen die eerder bezwaar maakten) komen inmiddels kijken en geven in positieve zin aan dat het er meer 'zoals vroeger' uitziet. Dit kan een stimulerend effect hebben op het zelf uitproberen van bepaalde maatregelen. Studenten van de CAH in Dronten en Almere doen projecten op het bedrijf. Dit stimuleert bewustwording bij de *'boeren van de toekomst'*.

De meer traditionele natuurontwikkelingsprojecten scoren minder goed op actieve maatschappelijke betrokkenheid en economie. Betrokkenheid bij realisatie is in deze projecten meestal beperkt tot de initiatiefnemers zelf, soms aangevuld met inspraakmogelijkheden voor omwonenden en overleg met maatschappelijke organisaties. Soms heeft de beperkte betrokkenheid te maken met het beperkte aantal potentiële stakeholders. Bijvoorbeeld bij de projecten die zich verder van de stad bevinden. Soms ook is er wel belangstelling vanuit de omgeving, bijvoorbeeld om het gebied te benutten voor recreatieve activiteiten, maar

staat dit volgens de initiatiefnemer op gespannen voet met de primaire natuurdoelsteling. Ook na realisatie stimuleren dit typeprojecten meestal geen actieve betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving, bijvoorbeeld door hen te betrekken bij het beheer, te laten oogsten of door hen mede-eigenaar te maken van natuurontwikkeling. Betrokkenheid wordt meestal vertaald in het aanbrengen voorzieningen voor beleving en educatie voor de burger als recreant. Er is in deze projecten meestal ook weinig aandacht voor de bijdrage die natuur kan leveren aan de regionale economie. Soms gaat de nieuwe natuur zelfs ten koste van de economie, als landbouwgrond wordt omgezet naar natuur en er geen economische waarde voor in de plaats komt. Een duidelijk verdienmodel ontbreekt of is weinig uitgewerkt. De noodzaak hiertoe ontbreekt soms ook omdat het gaat om Natuurnetwerk compensatie en het beheer kan worden gefinancierd met SNL-subsidie.

7.4 Resumé

Bij de openstelling van het programma Nieuwe Natuur zijn 79 diverse projectideeën ingediend. Het aandeel particuliere initiatieven was hiervan was met 77% relatief groot. Uiteindelijk zijn 22 projecten gehonoreerd en zeventien realisatieovereenkomsten afgesloten. Het aandeel particuliere initiatieven is om uiteenlopende redenen verminderd in de loop van het proces. De diversiteit aan projecten mondt uit in uiteenlopende bijdragen aan vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur. Over het algemeen dragen relatief veel projecten positief bij aan de beleefbaarheid van natuur. Ook zijn er veel projecten die substantieel bijdragen aan vitale natuur. Beleefbare en vitale natuur gaan in veel projecten goed samen, net als functionele en inpasbare natuur en beleefbare en functionele natuur. De maatschappelijke betrokkenheid is wisselend bij de projecten. Vooral in de projecten met de kralen zijn vernieuwende samenwerkingsrelaties ontwikkeld, terwijl bij andere projecten de bijdrage aan maatschappelijke betrokkenheid beperkt blijft tot het bieden van mogelijkheden voor beleving, recreatie en soms educatie. Verder is nog niet met zekerheid vast te stellen wat de bijdrage van het programma zal zijn aan de regionale economie, omdat veel projecten zich nog in de beginfase van de uitvoering bevinden.

IV.

SLOT

8

Analyse

In dit hoofdstuk worden de vooraf geformuleerde verwachtingen uit hoofdstuk 4 in verbinding gebracht met de bevindingen over het beleid, proces en resultaat.

Verwachting 1
Natuurontwikkeling leent zich voor vermaatschappelijking en een bottom-up proces.

Het uitgangspunt van het programma Nieuwe Natuur is een bottom-up strategie, waarbij initiatiefnemers zoals ondernemers, bewoners, terreinbeherende organisaties en ook gemeenten, worden uitgenodigd om zelf plannen te realiseren voor de ontwikkeling van nieuwe natuur. Het programma gaat uit van een sturingsfilosofie waarin private partijen een publieke taak uitoefenen en sturing via burgerinitiatieven centraal staat.

Het besluit van Provinciale Staten om de ingediende projectvoorstellen top-down te clusteren staat haaks op de bottom-up filosofie van het programma Nieuwe Natuur. Het is duidelijk dat, nu het niet mogelijk was alle ingediende voorstellen te honoreren, keuzes gemaakt moesten worden. De keuze om de beslissingen top-down en zonder afstemming met indieners en terreinbeherende organisaties (lees: de grondbezitters) door Provinciale Staten te maken is tegelijkertijd wel de optie die het meest veraf staat van de *'van onderop'* gedachte. Deze eenzijdige besluitvorming heeft de samenwerking tussen de terreinbeherende organisaties en de *'kralen'* in het verdere proces weinig goed gedaan. In een groot aantal gevallen is de samenwerking aanvankelijk stroef verlopen.

Hoewel gebleken is dat een volledig terughoudende rol van de provincie niet voldoende was om alle projecten succesvol tot stand te laten komen, en er meer regie en sturing vanuit de provincie nodig was, kan worden geconstateerd dat vanuit de maatschappij (bottom-up) veel particuliere initiatieven zijn ontstaan. Deze initiatieven hebben geleid tot een verbreding van natuurontwikkeling, wat zich onder andere uit in een diversiteit aan initiatiefnemers en gevarieerde projectideeën (zie ook verwachting 2). Het programma als geheel draagt bij aan meer beleefbare, vitale, functionele en inpasbare natuur. Hieruit blijkt dat natuurontwikkeling zich leent voor vermaatschappelijking en een bottom-up proces.

Verwachting 2
Maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers in Flevoland hebben creatieve ideeën voor natuurontwikkeling en willen die ook realiseren (ondernemerschap). De ideeën zijn vernieuwend en afkomstig van veel verschillende (en onverwachte) initiatiefnemers.

Bij de aanvang van het programma Nieuwe Natuur zijn 79 projectideeën ingediend. Het aandeel particuliere ideeën was met 77% van het totale aantal ingediende ideeën erg groot. Deze particuliere ideeën waren onder andere afkomstig van *'gewone'* burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ook zaten hier een aantal onverwachte initiatiefnemers tussen. Ten tijde van de openstelling van het programma was dus sprake van een grote diversiteit aan initiatiefnemers, waarbij de projectideeën inhoudelijk gezien ook variatie toonden.

In de loop van het proces is het aandeel particuliere ideeën aanzienlijk verminderd. Met name tijdens het beoordelings-, selectie- en clusteringsproces in zeef I en zeef II. Na zeef II resteerden nog veertien projecten waarbij particuliere projecten betrokken waren. Dit is ongeveer de helft van het aantal gehonoreerde projecten, maar slechts 17% ten opzichte van de 79 oorspronkelijke ingediende ideeën. Bovendien gaat het hierbij voornamelijk om *'kralen'* die vanuit de provincie ondergebracht zijn bij een project van een terreinbeherende organisatie. Tegelijkertijd is het aandeel ideeën van terreinbeherende organisaties en gemeenten relatief toegenomen.

De besluitvorming en gedwongen clustering in zeef II hebben grote invloed gehad op het aantal deelnemende particuliere initiatiefnemers. Daarnaast zijn particuliere initiatiefnemers ook zelf gestopt met hun projecten. Er zijn hierdoor ideeën verloren gegaan die misschien wel door anderen uitgevoerd hadden kunnen worden, dan wel invloed hadden kunnen hebben op de provinciale beleidsontwikkeling. Doordat de verwachtingen over deelname aan het programma uiteenliepen is bijvoorbeeld de mogelijkheid van coalitievorming niet optimaal benut. Op deze uiteenlopende verwachtingen wordt later in deze analyse teruggekomen. Doordat de diversiteit van indieners gedurende het proces is afgenomen zijn kansen mis gelopen voor het versterken van maatschappelijke betrokkenheid. Opvallend is dat de particulieren die zijn overgebleven vrijwel allemaal particulieren zijn met een achtergrond en netwerk in de natuurontwikkeling. De plannen van particulieren die niet beschikten over deze kennis en netwerken zijn, na honorering in zeef II, niet gerealiseerd.

Verwachting 3
Een faciliterende en uitnodigende rol van de provincie is voldoende om de maatschappelijke initiatieven voor natuur ook daadwerkelijk tot wasdom te brengen.

Binnen het programma Nieuwe Natuur heeft de provincie gekozen voor een *'faciliterende'* rol. De mate van faciliteren zou voor alle deelnemers gelijk moeten zijn, ongeacht of het ging om een particulier, maatschappelijke organisatie, terreinbeherende organisatie of overheid. De praktijk is weerbarstiger dan de theorie gebleken. Daar waar de grote organisaties en de overheden het proces konden overzien en begrepen langs welke route realisatie mogelijk zou worden, was dit voor particulieren een stuk lastiger. Voorbeelden zijn het doorlopen van een planologische procedure of het verkrijgen van een watervergunning. De particulieren die een plan hebben ingediend voor het programma zijn vrijwel allemaal parti-

culieren met een achtergrond en netwerk in de natuurontwikkeling. Opvallend is dat de plannen van particulieren die niet beschikten over deze kennis en netwerken, na honorering in zeef II, niet zijn gerealiseerd. In diverse interviews is aangegeven dat deze ervaring en met name het netwerk noodzakelijk waren om het hoofd boven water te houden gedurende het proces. Vooral het koppelen van de *'kralen'* en de *'ketting'* is hierbij als een complexe stap in het proces ervaren.

Gedurende het proces heeft de provincie verschillende rollen aangenomen. Ook de provincie constateerde de uiteenlopende verwachtingen en de moeilijkheden waar de (particuliere) indieners mee te maken kregen. Dit heeft ertoe geleid dat de provincie meer en meer ging begeleiden en ondersteunen in plaats van *'faciliteren'* en *'achteroverleunen'*. Dat de provinciale overheid natuurontwikkeling niet geheel van zich af kan organiseren door bottom-up te gaan werken werd gedurende het proces steeds duidelijker. De overheid heeft haar beschermende rol richting haar burgers te vervullen. Met name de particuliere initiatieven hadden dit nodig. De in eerste instantie afzijdige rol van de provincie heeft in een aantal gevallen tot – onnodige – teleurstelling en frustraties geleid bij initiatiefnemers. Het diverse malen wisselen van de ambtelijke staf van het programma is als hinderlijk en contraproductief ervaren. Vanaf het moment dat hieraan een einde kwam en de provincie inzag dat de werkwijze tot dan toe niet het gewenste effect had, is hierin door de initiatiefnemers veel verbetering ervaren. Door deze veranderende houding zijn met name de kleinere projecten van een aantal particuliere indieners toch nog snel tot realisatie gekomen. Vanuit de provincie is onderkend dat het van belang is te werken met ambtenaren die de ruimte hebben te manoeuvreren, beschikken over geld om uit te geven; ondernemende mensen die de touwtjes ook wel wat in handen nemen, doorzetters en creatieve mensen die out-of-the-box kunnen denken.

De verwachtingen van de provincie en de initiatiefnemers over deelname aan het programma Nieuwe Natuur liepen in sommige gevallen sterk uiteen. De deelnemende terreinbeherende organisaties en de gemeentelijke overheden hadden vrij duidelijk in beeld dat deelname stond voor idee-ontwikkeling tot en met realisatie. Een groot aantal particuliere initiatiefnemers daarentegen heeft het programma Nieuwe Natuur in eerste instantie ervaren als een *'ideeënbus'*. Het opgestelde plan van aanpak programma Nieuwe Natuur is gebruikt als communicatiemiddel richting alle betrokkenen, waaronder ook inwoners van Flevoland. Hierdoor ontstond de situatie waarin de provincie de aanname deed dat betrokkenen op de hoogte waren van de inhoud en dus de uitgangspunten, terwijl dat feitelijk niet altijd aan de orde was. Mede door deze wijze van communiceren is het beeld ontstaan dat het indienen van een idee voldoende was en de provincie, na beoordeling en goedkeuring, de uitvoering van het idee ter hand zou gaan nemen. Hierdoor ontstonden veel onduidelijkheden over wie welke rol had, wie verantwoordelijk was waarvoor en wie welke kosten moest gaan dragen. Aan de voorkant van het proces had hierover meer duidelijkheid moeten zijn. Dit geldt ook voor het moeten doorlopen van ruimtelijke procedures, in sommige gevallen het bestemmingsplan Oosterwold (en in het bijzonder de roodrechten daarin), de rol van het waterschap, de (on-)mogelijkheden qua staatssteun, het moeten samenwerken met de terreinbeheerder, het opstellen van een sluitende businesscase etc.

Ook over de duur van het proces liepen de verwachtingen uiteen. Provinciale Staten streefden ernaar de realisatieovereenkomsten uiterlijk in de tweede helft van 2015 te sluiten. Initiatiefnemers, met uitzondering van de terreinbeherende organisaties, hadden veelal het idee dat binnen die termijn hun projecten gerealiseerd zouden zijn. In de praktijk is gebleken dat beide verwachtingen onjuist waren: de laatste realisatieovereenkomsten zijn pas in de zomer van 2018 gesloten.

Ter voorbereiding op het (plan van aanpak) programma Nieuwe Natuur zijn gesprekken gevoerd met de Flevolandse gemeenten. Waterschap Zuiderzeeland is niet betrokken geweest bij de voorbereiding of totstandkoming van het programma. Met enkele gemeenten hebben nadere gesprekken plaatsgevonden. Zo had de gemeente Almere aangegeven op korte termijn kansen te zien om natuurcompensatie verplichtingen te realiseren.[81]

Voor de beoordeling van de ingediende projectvoorstellen tijdens zeef I is vanuit de provincie gesproken met het waterschap Zuiderzeeland en de zes Flevolandse gemeenten, om een beeld te krijgen of er ideeën waren waaraan deze overheden geen (planologische) medewerking zouden gaan verlenen. De voorgelegde plannen waren op dat moment nog grotendeels abstract en hadden een verdere uitwerking nodig.

Na de verdere concretisering van de plannen is bij de beoordeling in de tweede zeef wel aandacht geweest voor de ruimtelijke aspecten en de gemeentelijke bestemmingsplannen. Dit is zichtbaar in de inhoudelijke beoordelingsrapporten projectvoorstellen Nieuwe Natuur die zijn opgesteld.[82] Het is onduidelijk of deze gegevens gebaseerd zijn op de resultaten van het overleg in zeef I of dat de meer geconcretiseerde plannen opnieuw aan de verschillende gemeenten zijn voorgelegd. Het waterschap heeft aangegeven de plannen eenmaal gezien en beoordeeld te hebben; ten tijde van zeef I.

De provincie heeft niet gekozen voor regie op het planologische spoor; iedere initiatiefnemer was verantwoordelijk voor het doorlopen van de voor zijn of haar project benodigde procedures. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat een provinciaal inpassingsplan is overwogen. Dit had wellicht kunnen voorkomen dat eenieder, ongeacht eigen kennis en kunde, separaat een bestemmingsplanprocedure moest doorlopen. Met name voor de particuliere initiatiefnemers is dit een zwaar en lastig traject gebleken waarbij zij de ondersteuning van de provincie zeer op prijs hadden gesteld. In de veranderende rol van de provincie is ook zichtbaar dat de provincie in een aantal gevallen deze ondersteuning ook is gaan bieden.

Binnen het programma kon de situatie ontstaan dat de provincie een project steunde en daarvoor ook middelen ter beschikking stelde, terwijl in de feitelijke situatie het project niet of moeilijk gerealiseerd kon gaan worden vanwege wet- en regelgeving vanuit andere overheden als gemeente, waterschap en de gemeenschappelijke regeling Oosterwold. Door, met name de particuliere initiatiefnemers, is dat ervaren als een onvoorziene tegenslag. Immers, de goedkeuring van de overheid was in hun beleving al aanwezig.

In de communicatie naar (particuliere) initiatiefnemers is weinig aandacht geweest voor het feit dat in veel gevallen ook een planologische procedure (bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure) doorlopen moet worden voordat een project daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Dat een project wordt gehonoreerd door de provincie (lees: de overheid) in het kader van het programma Nieuwe Natuur laat onverlet dat ook nog toestemming nodig is van een gemeente of waterschap (lees: de overheid).

De keuze voor een privaatrechtelijk instrumentarium, zoals het gebruik van overeenkomsten in plaats van een subsidieverordening, is door de provincie bewust gemaakt. Ook juridi-

[81] Plan van aanpak voor het programma Nieuwe Natuur in Flevoland, p. 6.
[82] Besluitvorming Nieuwe Natuur Zeef II, Inhoudelijke beoordeling en toewijzingsvoorstel 33 projectvoorstellen Nieuwe Natuur, bijlage II.

sche afwegingen hebben hierbij een rol gespeeld. In het kader van dit onderzoek is de juridische houdbaarheid van de gemaakte keuze niet onderzocht. Wel is geconstateerd dat de keuze voor het privaatrecht spanning geeft met de wijze waarop de Nederlandse overheid is ingericht (het staatsrecht) en zou moeten functioneren (het bestuursrecht). De overheid dient zich primair te bedienen van publiekrechtelijke instrumenten (doorkruisingsleer). De keuze voor het privaatrecht maakt in ieder geval dat in mindere mate sprake zou kunnen zijn van rechtsbescherming voor betrokkenen. Zo is het niet mogelijk beroep in te stellen tegen een gesloten intentie- of realisatieovereenkomst.[83]

Uiteindelijk kan worden geconstateerd dat een faciliterende en uitnodigende rol van de provincie niet voldoende was om maatschappelijke initiatieven daadwerkelijk tot wasdom te brengen. Gaandeweg het proces is de provincie op bepaalde punten meer gaan sturen en ondersteunen, bijvoorbeeld bij het clusteren van projecten en het bieden van meer begeleiding. Het top-down clusteren van projecten heeft aanvankelijk voor een stroeve samenwerking gezorgd tussen particulieren en de terreinbeherende organisaties. Aan de andere kant wordt het bieden van meer ondersteuning en begeleiding door de provincie door alle betrokkenen gewaardeerd.

Verwachting 4
Initiatiefnemers zijn in staat gezamenlijk coalities te vormen en samen te werken, hun ideeen zelf uit te werken tot een sluitende business case, te realiseren, te beheren en zodoende het programma Nieuwe Natuur gezamenlijk te vullen.

De rollen van Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap zijn in het programma geduid als een bijzondere vanwege de grondposities in Flevoland. Dit maakte dat deze organisaties door Gedeputeerde Staten betrokken zijn bij de totstandkoming van het programma, het opstellen van de meetlat en het beoordelen van de ontvangen initiatieven. Ook in de uitvoering speelden de terreinbeherende organisatie een grote rol (die ze vanouds ook al hadden). Als (beoogd) grondeigenaren hadden zij veel invloed op de wijze van uitvoering en de locatiekeuze van de aan hun projecten toegevoegde *'kralen'*. De publieke rol van de provincie is door deze werkwijze deels verschoven richting de terreinbeheerders; het *'loslaten'* van de provincie maakte dat deze organisaties meer konden sturen en bepalen op het vlak van natuurontwikkeling. Deze externe werking van het programma Nieuwe Natuur maakte dat de terreinbeherende organisaties zich, om mee te (blijven) doen aan het programma, op een andere manier moesten gaan verhouden tot hun omgeving. Voor de terreinbeherende organisaties was het een geheel nieuwe ervaring om samen te moeten werken met particuliere partijen. Hierbij ontstond soms spanning met de eigen belangen. Bovendien is deze denken werkwijze nieuw en had (en heeft) het tijd nodig de organisaties (inclusief medewerkers) zich hierop te laten aanpassen.

Initiatiefnemers hebben in een groot aantal gevallen veel moeite gehad hun businesscase sluitend te krijgen. Niet in alle gevallen is dit daadwerkelijk gelukt. Deze constatering geldt met name voor particulieren en maatschappelijke organisaties. In de praktijk liepen deze partijen aan tegen de randvoorwaarden van terreinbeheerders en overheden, zoals het niet mogen heffen van entreegelden. Hierdoor werd het voor sommige initiatieven onmogelijk tot een sluitende businesscase te komen terwijl het project als zodanig wel bijgedragen zou

[83] Hierbij wordt opgemerkt dat de inhoud van de private overeenkomsten bepaald werd door de besluitvorming binnen Provinciale Staten.

hebben aan de realisatie van nieuwe natuur. Een aantal initiatiefnemers heeft zich ook overvallen gevoeld door deze *'opdracht'* aangezien zij dachten enkel een idee aan te dragen en eventueel mee te denken over de praktische uitvoering daarvan.

Verwachting 5
Naast vitale natuur draagt het programma bij aan meer beleefbare, functionele en inpasbare natuur in Flevoland.

Uit de MCA van de projecten en de casestudy komt een duidelijke verbreding van het natuurbeleid in Flevoland naar voren. Het programma draagt in potentie sterk bij aan meer beleefbare natuur. Dit gaat in de meeste gevallen samen met een flinke bijdrage aan meer vitale natuur (synergie). Ook kunnen op basis van de plannen bijdragen worden verwacht aan functionele natuur en inpasbare natuur maar er zijn wel minder projecten die hierop hoog scoren dan op vitale en beleefbare natuur. Producerende en regulerende diensten van natuur worden in de meeste projecten nog onvoldoende herkend en benut om een bijdrage te kunnen leveren aan functionele natuur. Natuur is in veel projecten leidend en daardoor niet dienend aan economische ontwikkeling. Dit beperkt de bijdrage aan inpasbare natuur.

De verbreding uit zich ook in de diversiteit aan initiatiefnemers en het feit dat niet alleen de traditionele natuurorganisaties initiatieven nemen voor natuur maar dat er onder de oorspronkelijke initiatiefnemers ook veel onverwachte partijen zitten, zoals agrariërs, maatschappelijke organisaties, stichtingen en zogenaamde *'eenpitters'*, individuele burgers met een leuk idee. Bij verwachting 2 is al aan bod gekomen dat de verhouding tussen natuurorganisaties en andere partijen door het selectie- en uitwerkingsproces wel is verschoven ten gunste van de eerste groep. Om uiteenlopende redenen hebben relatief veel van de 'onverwachte' initiatiefnemers de eindstreep niet gehaald.

Verwachting 6
Het programma levert een positieve bijdrage aan de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en de regionale economie in Flevoland.

Kijkend naar de projecten die wel een realisatieovereenkomst hebben kunnen afsluiten, dan blijkt de verdere maatschappelijke betrokkenheid (dus naast de initiatiefnemers zelf) sterk uiteen te lopen. De meeste projecten hebben aandacht voor de maatschappelijke omgeving, alhoewel door de ligging voor sommigen het aantal relevante stakeholders beperkt is. De projecten gericht op innovatieve functiecombinaties (en dan met name de particuliere initiatiefnemers onder deze projecten) betrekken burgers zowel in de planfase als na realisatie actief. De andere projecten scoren minder goed op actieve maatschappelijke betrokkenheid, vooral in de planfase. Na realisatie wordt de betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving wel gestimuleerd, vooral via allerlei mogelijkheden voor recreatief gebruik en educatie, die uiteenlopen van meer passieve vormen tot actieve vormen van betrokkenheid. Vergaande vormen van betrokkenheid via participatie in beheer en gedeeld eigenaarschap zijn schaars.

Ook de bijdrage aan de regionale economie komt (nog) minder goed uit de verf. Mogelijke ecosysteemdiensten worden vaak niet benoemd en het is onduidelijk of de economie zal winnen door het project. Daarbij moet worden aangetekend dat het nog erg vroeg is om

hierover definitieve uitspraken te doen. Veel projecten staan nog aan het begin van de uitvoering; hoe het beoogde verdienmodel gaat uitpakken en wat de verdere economische effecten zijn zal nog moeten blijken. Wel valt op dat een aantal meer traditionele natuurontwikkelingsprojecten geen inkomsten uit natuur beogen omdat de initiatiefnemers dat niet vinden stroken met de primaire natuurdoelstelling en/of voor de bekostiging van het beheer een beroep kunnen doen op reguliere beheersubsidie. Hier is sprake van spanning tussen de beoogde vitale natuur en economische ontwikkeling.

9

Conclusie

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de beleids-, proces- en resultaatsanalyse samengevat in korte conclusies. Hierbij is een onderverdeling gemaakt tussen het beleid, het proces en het resultaat van het programma Nieuwe Natuur.

9.1 Tussenconclusies

Beleid

- De provincie heeft met het programma Nieuwe Natuur veel lef getoond door te kiezen voor een innovatieve aanpak. Dit programma sluit goed aan bij de vermaatschappelijking van natuur en de verschuivende verhoudingen tussen overheid en maatschappij en is ook vergeleken met het natuurbeleid van andere provincies, vernieuwend te noemen.
- Het beleid voor *'natuur van onderop'* is vooral een algemene filosofie die beperkt inhoudelijk is uitgewerkt. De vooraf geformuleerde doelen van het programma betreffen bijvoorbeeld voornamelijk het proces (zoals draagvlak) en niet zozeer de inhoud van natuurontwikkeling zelf (bijvoorbeeld als het gaat om de typen natuur die de provincie gerealiseerd wil zien). Ook de beleidsstrategie, zoals de inzet van passende instrumenten en middelen was vooraf beperkt uitgewerkt. Daarnaast is niet geconcretiseerd wat de provincie verstaat onder haar faciliterende rol. Het beleid is in de loop van het proces op ambtelijk niveau uitgewerkt.
- Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap hadden een *'dubbele pet'* binnen het programma. Enerzijds waren deze terreinbeherende organisaties *'gewone'* initiatiefnemers die plannen hebben ingediend. Anderzijds waren ze betrokken bij de totstandkoming van het programma en mochten ze hierover meedenken (bijvoorbeeld ten aanzien van de vormgeving van het beoordelingskader in zeef II). Tevens namen Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap een bijzondere positie in vanwege de aanzienlijke grondposities waarover zij beschikten.
- Tussen de publieke rol van de provincie en de inzet van het privaatrechtelijk instrumentarium zit spanning. Hoewel de provincie naar eigen zeggen de juridische haalbaarheid voor de inzet van het privaatrechtelijk instrumentarium uitgebreid heeft getoetst, brengt de keuze voor het privaatrecht spanning met zich mee voor wat betreft de wijze waarop de Nederlandse overheid is ingericht (het staatsrecht) en zou moeten functioneren (het bestuursrecht). De overheid is verplicht in eerste instan-

tie gebruik te maken van publiekrechtelijke instrumenten (doorkruisingsleer). Gevolg van de keuze voor het privaatrecht is onder andere de verminderde rechtsbescherming voor alle, met name de afgevallen, initiatiefnemers.

Proces

- Het programma Nieuwe Natuur betreft een nieuwe werkwijze voor de provincie, wat verklaart dat het proces niet vlekkeloos is verlopen.
- Tussen de verwachtingen van de provincie en van de initiatiefnemers was een mismatch. Veel particuliere initiatiefnemers verkeerden bij de aanvang van het programma in de veronderstelling dat zij een idee mochten indienen dat vervolgens door de provincie of een terreinbeheerder verder zou worden opgepakt. De provincie heeft ten tijde van de openstelling van het programma niet goed gecommuniceerd dat van initiatiefnemers ook werd verwacht dat ze de verdere ontwikkeling, inrichting en het beheer van het project op zich zouden moeten nemen. Ook over het verdere verloop van het proces liepen de verwachtingen uiteen.
- In het proces is onvoldoende rekening gehouden met verschillen in expertise en organisatiegraad van initiatiefnemers. Er werd in de ondersteuning geen onderscheid gemaakt tussen particulieren, terreinbeherende organisaties en overheden. Dit terwijl de verschillen tussen initiatiefnemers aanzienlijk zijn, bijvoorbeeld qua kennis, ervaring en middelen. Voor particulieren was het een opgave om zelfstandig het proces te doorlopen. Ook hadden bepaalde initiatiefnemers moeite om hun businesscase sluitend te krijgen. Soms werden zij in de loop van het proces geconfronteerd met eisen die het bemoeilijkten om de kosten voor het beheer te kunnen dekken. Er was behoefte aan meer ondersteuning van de provincie, bijvoorbeeld voor wat betreft het (gezamenlijk) uitwerken van een projectplan en het doorlopen van planologische procedures.
- Geconstateerd kan worden dat, in tegenstelling tot de verwachting van de provincie, (particuliere) initiatiefnemers niet in staat zijn geweest volledig zelfstandig het proces te doorlopen van projectindiening tot en met de realisatiefase. Een dergelijk proces is te ingewikkeld gebleken voor met name particulieren. Er is spanning tussen de wens van provincie én initiatiefnemers om volledig bottom-up te willen werken en de ervaringen en behoeften in de praktijk. De aanvankelijk terughoudende rol van de provincie bleek niet voldoende om de vooruitgang van de projecten te borgen.
- De rol van de provincie is gedurende het programma veranderd van faciliterend naar meer sturend en bepalend. Aanvankelijk nam de provincie vooral een terughoudende rol aan. In de loop van het proces heeft de provincie projecten actiever begeleid (vooral van particuliere initiatiefnemers). Veel initiatiefnemers kregen te maken met wisselende contactpersonen bij de provincie, wat als belemmerend voor de voortgang van het project werd ervaren.
- Naast de provincie hadden Staatsbosbeheer en Het Flevo-landschap als belangrijke grondeigenaren een rol in (de vormgeving van) het selectieproces en de bijbehorende criteria. Daarnaast dienden ze, als initiatiefnemers, zelf projecten in. Tegelijkertijd hadden ze een belangrijke rol in de beoordeling van de ingediende voorstellen. Dit is een ongewenste vermenging van rollen. Vanuit het oogpunt van vermaatschappelijking was het passender geweest om een breed samengestelde, onafhankelijke commissie een advies uit te laten brengen over de selectie binnen daarvoor door de provincie opgestelde randvoorwaarden.
- In het selectieproces ontstond concurrentie tussen initiatieven en organisaties. Dit belemmerde het ontstaan van samenwerkingsrelaties tussen initiatieven. De clustering van de initiatieven door provincie is uiteindelijk top-down (en niet bottom-up)

gebeurd. Deze eenzijdige besluitvorming heeft de samenwerking tussen de terreinbeherende organisaties en de *'kralen'* in het verdere proces weinig goed gedaan. Toch is hieruit een aantal innovatieve projecten voortgekomen.

- Provinciale Staten zijn nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het programma Nieuwe Natuur. Het uiteindelijke programma, het plan van aanpak, is door Provinciale Staten vastgesteld. Ook de formele selectiebesluiten (de *'zeven')* zijn genomen door Provinciale Staten. Hieruit sprak veel betrokkenheid. Anderzijds is het voor het tot wasdom komen van initiatieven ook nodig dat initiatiefnemers de ruimte krijgen hun ideeën in de luwte te ontwikkelen. Met name in de projectuitwerkingsfase heeft de politieke bemoeienis voor enkele initiatiefnemers tot ongewenste situatie geleid.
- De provincie heeft mede-overheden in beperkte mate (vooraf) betrokken bij het programma Nieuwe Natuur. Door mede-overheden is aangegeven dat behoefte was aan meer afstemming aan de voorkant van het proces, ook als het gaat om het ruimtelijke spoor. Ook initiatiefnemers zien de beperkte betrokkenheid als een gemis. De beperkte betrokkenheid van de mede-overheden heeft in een aantal gevallen geleid tot vertraging in de besluitvorming rondom planologie en andere vergunningen.

Resultaat

- De nieuwe aanpak zorgde voor nieuw elan en een positieve stemming ten aanzien van natuur in Flevoland na het vastlopen van de realisatie van de robuuste verbindingszone het Oostvaarderswold.
- De provinciale aanpak heeft bijgedragen aan verbreding van het natuurbeleid in Flevoland:
    - Het programma als geheel draagt bij aan beleefbare, vitale, functionele en inpasbare natuur. Het programma levert waarschijnlijk meer beleefbare, functionele en inpasbare natuur en minder vitale natuur dan het *'traditionele'* natuurbeleid.
    - Beleefbare en vitale natuur gaan in veel projecten goed samen, evenals functionele en inpasbare natuur en beleefbare en functionele natuur.
    - De verbreding uit zich ook in een diversiteit aan initiatiefnemers, naast de traditionele partners van de provincie, zitten hier ook *'onverwachte'* actoren bij.
    - In de loop van het proces zijn relatief veel ideeën van kleinere, particuliere initiatiefnemers afgevallen om uiteenlopende redenen. Dit reservoir aan ideeën is nog onvoldoende benut voor verdere beleidsvernieuwing.
- De resterende diversiteit aan initiatiefnemers en daarmee de maatschappelijke betrokkenheid had groter kunnen zijn als de provincie meer op diversiteit had gestuurd, bijvoorbeeld door particuliere initiatieven meer te koesteren en te begeleiden.
- De verdere maatschappelijke betrokkenheid bij de totstandkoming van de projecten en na realisatie is wisselend. Sommige initiatiefnemers ontwikkelen vernieuwende samenwerkingsrelaties en vormen van interactie tussen maatschappij en leefomgeving. Bij andere projecten blijft de bijdrage aan maatschappelijke betrokkenheid beperkt tot het bieden van mogelijkheden voor beleving, recreatie en soms educatie. Meer sturing op verdergaande maatschappelijke betrokkenheid (bijvoorbeeld via meedoen en meebeslissen) had de bijdrage van de projecten aan vermaatschappelijking van het provinciale natuurbeleid verder kunnen vergroten.
  De bijdrage van het programma aan de regionale economie is nog onzeker. Veel projecten staan nog in de beginfase van de uitvoering. Hoe het beoogde verdien-

model gaat uitpakken en wat de verdere economische effecten zijn zal nog moeten blijken. Meer in het algemeen is het de vraag of de verwachtingen op dit punt niet te hooggespannen waren. Ook uit ervaringen elders blijkt dat de mogelijkheden om met natuur geld te verdienen niet overschat moeten worden.[84]

9.2 Eindconclusie

De provincie heeft met het programma Nieuwe Natuur veel lef getoond en gekozen voor een innovatieve aanpak die heeft bijgedragen aan verbreding van het natuurbeleid in Flevoland

Het programma Nieuwe Natuur sluit goed aan bij het vermaatschappelijken van natuur en de algemene tendensen waarin nieuwe verhoudingen tussen overheid en maatschappij ontstaan en waarbij draagvlak een belangrijke rol speelt. De provincie heeft zichzelf een nieuwe, voor haar onbekende rol aangemeten binnen het programma Nieuwe Natuur. Het bottom-up werken en het betrekken van de maatschappij bij planvorming is voor haar een nieuwe werkwijze. Gesteld kan worden dat de provincie aan het pionieren is geweest. Dit verklaart ook dat het proces niet altijd even goed verlopen is. Maar ondanks het soms minder efficiënte en moeizame proces zijn de binnen het programma gerealiseerde projecten van toegevoegde waarde gebleken. De projecten binnen het programma dragen in potentie bij aan meer beleefbare natuur, wat in de meeste gevallen samen gaat met een bijdrage aan meer vitale natuur. Ook worden op basis van de plannen bijdragen verwacht aan functionele en inpasbare natuur. Niet alleen de provincie, maar ook de initiatiefnemers zijn hier terecht trots op. Het programma heeft (particuliere) initiatiefnemers de kans geboden om hun project te realiseren; zonder het programma was dit zeker niet gelukt. Het programma heeft daarmee bijgedragen aan een verbreding van natuurontwikkeling. Ook de terreinbeherende organisaties hebben veel geleerd van het werken met particulieren en staan open voor deze nieuwe werkwijze. In korte tijd is relatief veel bereikt. Al snel na de start van het programma werd na het afblazen van de plannen voor Oostvaarderswold weer positief gesproken over natuurontwikkeling in Flevoland. Veel betrokkenen hebben grote waardering voor de uitgangspunten van het programma, de daarmee aan hen geboden kansen én voor de (gerealiseerde en nog te realiseren) resultaten. Door de ervaren moeilijkheden is voor het proces aanmerkelijk minder waardering. Verwachtingen tussen de provincie en initiatiefnemers over het verloop van het proces bleken niet overeen te komen. Met name (particuliere) initiatiefnemers hadden behoefte aan meer ondersteuning vanuit de provincie en meer duidelijkheid over de randvoorwaarden. Desondanks hebben vrijwel alle initiatiefnemers aangegeven dat het programma en ook hun deelname daaraan voor herhaling vatbaar is.

[84] Stratum, van en Van Liefland. 2013.

10

Hoe verder?

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen aanbevelingen gepresenteerd met betrekking tot de '*lessons learned*', het toekomstig natuurbeleid en de betekenis van het programma voor beleidsontwikkeling in het algemeen.[85]

10.1 Lessons learned

Bewuste keuze rol en instrumentarium

Het onderzoek laat zien dat het programma Nieuwe Natuur van start ging met zeer algemeen geformuleerde uitgangspunten over de bottom-up rol van de provincie. Dat leidde tot onduidelijkheid bij de initiatiefnemers en andere betrokkenen. We adviseren de provincie bij vergelijkbare processen daarom tevoren goed gemotiveerde en duidelijk uitgewerkte keuzes te maken over de invulling van de eigen rol. Termen als *'regisserend'*, *'faciliterend'* en *'ondersteunend'* zijn daarvoor te ruim. Hierbij moet aandacht zijn voor de mate waarin een bottom-up aanpak gewenst is (volledig bottom-up of bottom-up met op onderdelen top-down) en of deze aanpak begrensd wordt door kaders zoals wet- en regelgeving en (al dan niet zelf gestelde) deadlines. Voorafgaand aan een nieuw programma kan ook de vraag gesteld (en wellicht beantwoord) worden of tussentijdse aanpassingen van de gewenste rol acceptabel is en zo ja, onder welke voorwaarden. Ook een keuze voor het gebruik van het privaatrechtelijk instrumentarium moet expliciet worden gemaakt, waarbij de voor- en nadelen van het gebruik van het privaatrechtelijk instrumentarium in plaats van de *'eigen'* publiekrechtelijke instrumenten moeten worden afgewogen. De provincie kan haar eigen rol en strategie scherper formuleren, met aandacht voor de mogelijke spanning tussen provinciale doelen en randvoorwaarden en wensen van initiatiefnemers.

Ondersteuning particulieren

De evaluatie laat zien dat de ambitie van het programma op het punt van maatschappelijke initiatieven groot was. Er zijn grote verschillen tussen de partijen wat betreft hun netwerk, vaardigheden en kennis. Bij vergelijkbare bottom-up processen, waarbij nadrukkelijk iedereen mag meedoen (particulieren, professionele organisaties en mede-overheden), dient de provincie voldoende aandacht te hebben voor het feit dat deze verschillen bestaan tussen partijen. De provincie moet oog hebben voor de (mogelijke) ongelijkheid tussen partijen.

[85] De bevindingen van de workshop die op 4 september 2018 is georganiseerd hebben mede input geleverd voor de aanbevelingen.

Daarbij hebben sommige partijen meer begeleiding nodig. Particulieren hebben ondersteuning nodig bij het doorlopen van een dergelijk proces, bijvoorbeeld door deskundige begeleiding bij het uitwerken van een projectplan en businesscase, gesprekken met professionele partijen (waaronder ook de terreinbeherende organisaties), het doorlopen van planologische procedures en bij de daadwerkelijke realisatie. Naast begeleiding van de provincie kan samenwerking met professionele organisaties, mits in een gelijkwaardige machtsverhouding, hierbij behulpzaam zijn.

Communicatie en verwachtingsmanagement

Partijen zijn in het programma Nieuwe Natuur onvoldoende vooraf geïnformeerd over de rol die ze zouden moeten spelen in het programma en welke verantwoordelijkheden daarbij horen. Bij een vergelijkbaar proces moet duidelijker worden gecommuniceerd over de verwachtingen die de provincie heeft over de rol en verantwoordelijkheden van deelnemende partijen en vice versa. Bijvoorbeeld als het gaat over de verwachting van initiatiefnemers dat toestemming van de provincie betekent dat daarmee hun project op alle vlakken *'groen licht'* heeft. Dit terwijl mede-overheden op basis van hun bevoegdheden vaak ook nog een eigen afweging moeten maken (bijvoorbeeld ten aanzien van een bestemmingsplanwijziging) en daarbij kunnen besluiten om geen medewerking te verlenen.

Afstemming met mede-overheden

In het verlengde van het voorgaande zou de provincie aan de voorkant van een vergelijkbaar proces zoveel mogelijk afstemming moeten zoeken met mede-overheden, indien deze mede-overheden in een bepaalde fase ook betrokken raken (bijvoorbeeld wanneer een bestemmingsplan moet worden gewijzigd of een watervergunning/peilbesluit moet worden aangevraagd). Betrek deze overheden niet alleen in de totstandkoming van een programma maar ook bij de fase waarin ideeën worden uitgewerkt tot concrete voorstellen. Het voeren van gesprekken met of (voorlopige) toetsing van de (concept-)planvorming door de betrokkenen overheden kan bijvoorbeeld als voorwaarde voor deelname aan het programma opgenomen worden. Op deze manier kunnen in de beginfase van het proces al zoveel mogelijk knelpunten gezamenlijk worden geïnventariseerd en mogelijk opgelost. Dit kan eventuele (afstemmings- en coördinatie) problemen in een later stadium van het proces voorkomen.

Duidelijke randvoorwaarden

Over de randvoorwaarden voor het deelnemen aan het programma en het vervolgens kunnen en mogen realiseren van een project is veel onduidelijkheid geweest bij de deelnemers. Deze voorwaarden betreffen bijvoorbeeld het verkrijgen van de benodigde grondposities, duidelijkheid over het aspect staatsteun, (natuur)compensatieverplichtingen, kostenexploitatie en de scheidslijn tussen landbouw en natuur. Schep daarom aan de voorkant van het proces zoveel mogelijk duidelijkheid over de randvoorwaarden die van toepassing zijn op het programma (en de projecten) en maak hier (indien mogelijk) heldere afspraken over.

Balans tussen distantie en betrokkenheid

De politieke aandacht voor natuur in Flevoland is mede door het programma Nieuwe Natuur fors toegenomen. Bij enkele projecten is in de uitvoerings- en realisatiefase sprake geweest van politieke inmenging vanuit Provinciale Staten, vooral als gevolg van (beperkte) maatschappelijke weerstand. Daarbij is het voorgekomen dat initiatiefnemers met naam en toenaam tijdens een vergadering van Provinciale Staten in negatief daglicht zijn gezet. Provinciale Staten dienen te sturen op hoofdlijnen. Hierbij is het van belang om duidelijk beslismomenten in te bouwen. In de tussentijd zou echter afstand moeten worden gehouden om projectideeën tot wasdom te laten komen en initiatiefnemers te beschermen.

10.2 Toekomstig natuurbeleid

Voor verbreding voortzetten natuurontwikkeling van onderop

In de conclusie is geconstateerd dat het programma Nieuwe Natuur als geheel bijdraagt aan beleefbare, vitale, functionele en inpasbare natuur. Beleefbare en vitale natuur gaan in veel projecten goed samen, evenals functionele en inpasbare natuur en beleefbare en functionele natuur. Het programma heeft geresulteerd in meer diversiteit aan initiatiefnemers, naast de traditionele partners van de provincie. Als de provincie blijft inzetten op een verbreed natuurbeleid verdient het aanbeveling om natuurontwikkeling van onderop voort te zetten en inspiratie te putten uit vernieuwende praktijken elders op het vlak van verdergaande maatschappelijke betrokkenheid en vernieuwende combinaties van kijkrichtingen.

Benut afgevallen projectideeën

Sinds de openstelling van het programma Nieuwe Natuur zijn meer dan 50 projectideeën afgevallen. Met deze afgevallen projectideeën wordt binnen het programma verder niets meer gedaan. Een deel van deze ideeën had echter ook (veel) potentie. De projectideeën kunnen daarmee nog van grote waarde zijn voor beleidsvernieuwing. Onderzoek daarom op welke manier de afgevallen projectideeën (met potentie) benut kunnen worden voor verdere beleidsvernieuwing.

Stroomlijnen planologische procedures

Gebleken is dat met name particuliere initiatiefnemers veel moeite hebben gehad met het doorlopen van de benodigde planologische procedures zoals bestemmingsplanwijzigingen. Onderzoek daarom de mogelijkheid van het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan voor een gebied waarin natuurontwikkeling is voorzien. Dit zou afzonderlijke bestemmingsplanprocedures voor elk project kunnen voorkomen.

Integrale/gemengde natuurontwikkeling

Tijdens de openstelling van het programma is een brede oproep gedaan om ideeën in te dienen voor het realiseren van nieuwe natuur. Enkele ingediende voorstellen bevatten ook elementen die niet pasten binnen de kaders van natuurontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan de wens horecamogelijkheden te realiseren maar ook aan de combinatie natuur en (te veel) landbouw. Als de keuze gemaakt wordt te werken met een dergelijke open vraagstelling vraagt dat een open visie ten aanzien van de inhoudelijke doelen en effecten zoals een bredere invulling van natuurwaarden of het toestaan van nevenactiviteiten. Een open houding is verder niet voldoende voor integraliteit. Door de sterke positie van de terreinbeherende organisaties en de kijkrichting vitale natuur, moet de provincie een duidelijke procesregie voeren om verbreding/vernieuwing van natuurontwikkeling voor elkaar te krijgen. Juist bij de projecten met kralen, waar duidelijk door de provincie is gestuurd op de samenwerking tussen partijen die elkaar niet vanzelf opzoeken, zijn interessante nieuwe verbindingen ontstaan. Tegelijkertijd wordt de uitvoering van het programma daardoor veel complexer. Deze aanpak vraagt immers de betrokkenheid van nog meer interne en externe partijen en beleidsprogramma's. Bovendien wordt het steeds lastiger geen onjuiste verwachtingen te wekken bij de betrokken partijen, in het bijzonder de initiatiefnemers, en deze verwachtingen ook waar te maken. Baken daarom een open programma goed af qua omvang en aanpak en streef naar een overzichtelijk speelveld.

Combineren groene en rode ontwikkelingen

Het programma Nieuwe Natuur, waarbij de provincie veel geld en grond ter beschikking had om in vernieuwende initiatieven van natuurontwikkeling te steken, vormt een unieke situatie. Een dergelijk programma, waarbij veel budget en grond beschikbaar is, zal in de nabije

toekomst waarschijnlijk niet snel meer plaatsvinden. In dit licht zou het voor de provincie interessant kunnen zijn om te verkennen in hoeverre rode ontwikkelingen met groene ontwikkelingen kunnen worden gecombineerd. De rode ontwikkelingen kunnen op deze manier groene ontwikkelingen financieren.

10.3 Beleidsontwikkeling in het algemeen

De bottom-up strategie van het programma Nieuwe Natuur leent zich naar verwachting ook voor toepassing op andere beleidsterreinen. Voor een grote maatschappelijke betrokkenheid moet gezocht worden naar beleidsvelden die onderdeel zijn van het dagelijkse leven van de inwoners van Flevoland en dus invloed hebben op hun eigen leefomgeving. Hierbij kan gedacht worden aan recreatie en toerisme. De provincie Flevoland geeft aan te willen investeren in de vrijetijdseconomie. Zodat Flevoland nog aantrekkelijker kan worden voor bewoners, bedrijven en bezoekers. De provincie wil hiervoor het aanbod van hotels vergroten en goede en veilige fietspaden, wandelroutes en vaarroutes realiseren. Een aantrekkelijk en veilig vaarwater, attractieve stranden en bossen en toegankelijke natuurgebieden horen daar ook bij. Een aantrekkelijk aanbod van cultuur en sport versterkt de belevingswaarde van Flevoland voor toeristen en recreanten. Dit beleidsterrein richt zich dus ook deels op de eigen inwoners en hun leefomgeving. Onderzoek daarom de mogelijkheid de filosofie achter het programma Nieuwe Natuur toe te passen op dit beleidsveld.

BIJLAGEN

Bijlage 1 - Onderzoeksverantwoording

Document- en literatuurstudie

Om een helder beeld te krijgen van de totstandkoming, de ontwikkelingen, de belangrijkste kenmerken en de resultaten van het programma Nieuwe Natuur zijn verschillende documenten bestudeerd. Hierbij is onder andere gekeken naar de formele beleidsdocumenten, ambtelijke notities, briefwisselingen, contracten (zoals intentie- en realisatieovereenkomsten) met externe partijen, projectplannen en overige beschikbaar gestelde documenten. Tevens is literatuur bestudeerd om te onderzoeken hoe het programma Nieuwe Natuur en de gevolgde sturingsfilosofie zich verhoudt tot vergelijkbare strategieën van andere provincies.

Oriënterende gesprekken

Bij de aanvang van het onderzoek zijn een aantal verkennende gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen het programma Nieuwe Natuur. Het ging hierbij om de verantwoordelijke gedeputeerde, de programmamanager, het provinciehoofd van Staatsbosbeheer en de (toenmalige) directeur van Het Flevo-landschap.

Multicriteria-analyse

Om tot een waardering te komen van de (potentiële) resultaten van de projecten in het programma Nieuwe Natuur is gebruik gemaakt van een multicriteria-analyse (hierna: MCA), aangevuld met veldbezoeken en interviews in de vijf cases (zie verder in deze bijlage). Het betreft hier een *tussentijdse*, evaluatieve inzet van de MCA; bedoeld om inzicht te krijgen in verschillende (potentiële) bijdragen die de projecten leveren aan publieke doelen. De MCA is niet ingezet om projecten met elkaar te vergelijken of voorkeuren uit te spreken.

Meer gebruikelijk is om een MCA *vooraf* in te zetten voor het selecteren of vergelijken van alternatieven, bijvoorbeeld in een milieueffectrapportage. Hierbij wordt ook het belang van verschillende criteria ten opzichte van elkaar bepaald (weging). In veel gevallen worden de resultaten van de MCA gebruikt om de discussie te voeren over het al dan niet uitvoeren van de onderzochte beleidsmaatregel. Alternatieven worden dan naar voorkeur gerangschikt. Een vergelijkbare inzet van de MCA is ook toegepast in het programma Nieuwe Natuur ten behoeve van de selectie van en de toewijzing van provinciale middelen aan de ingediende projectvoorstellen via de zogenaamde meetlat.

De in dit onderzoek toegepaste MCA heeft meerwaarde ten opzichte van de eerdere provinciale analyse van de afzonderlijke projectvoorstellen, omdat ten tijde van dit onderzoek het samenvoegingsproces van de verschillende projecten is afgerond, de projecten zich verder hebben ontwikkeld en er planuitwerkingen beschikbaar zijn. Bovendien is de MCA nu uitgevoerd door externe experts van Wageningen University & Research op de deelgebieden van de evaluatie (ecologie, maatschappij en economie).

Bij een MCA wordt uitgegaan van verschillende, expliciete beoordelingscriteria die sterk uiteen kunnen lopen. In dit onderzoek zijn deze beoordelingscriteria door de experts afgeleid van de vier kijkrichtingen voor natuur van het Planbureau voor de Leefomgeving en de verbrede ambities van het natuurbeleid op het vlak van economische ontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid (zie de beschrijving van de criteria in deze bijlage). De experts hebben eerst voorlopige indicatoren opgesteld en deze met elkaar besproken, wat op onderdelen tot bijstelling heeft geleid.

Bronnen voor de MCA waren de realisatieovereenkomsten en planuitwerkingen van de projecten en andere beschikbare openbare documentatie, zoals websites. Hierbij zijn twaalf projecten met een realisatieovereenkomst meegenomen. Hierbij zitten drie samengestelde projecten (Eemvallei-Zuid met de kralen Voedselbossen, Speelwildernis en Natuurboerderij Vliervelden, Noorderwold-Eemvallei met de kralen Vierkante meter natuur en Pioniernatuur en Oostvaardersplassengebied, met Oostvaardersplassen). Voor de MCA is naast de genoemde bronnen geen aanvullende informatie benut. De extra informatie uit de veldbezoeken of interviews is dus niet benut voor bijstelling van de waardering in de MCA. Hiervoor is gekozen om ongelijkheid tussen de projecten die wel en niet bezocht zijn te voorkomen.

De experts hebben per indicator de beschikbare informatie geanalyseerd en scores bepaald op een schaal van 1 tot 5. Zie voor een uitleg van de verschillende indicatoren en scores bijlage 3. Hierbij is vooral gekeken naar de genoemde ambities en doelen in de projectuitwerking, het proces van totstandkoming van de projectuitwerking en de voorgestelde middelen en maatregelen. Hierin is ook de door de experts ingeschatte haalbaarheid van de doelen betrokken. Ook bij deze waardering is een tweetraps aanpak gevolgd. De experts hebben voor de onderdelen eerst zelf een score bepaald op de criteria en indicatoren binnen hun expertisegebied (ecologie, economie, maatschappij). Vervolgens hebben zij elkaar kritisch bevraagd op de scores en de toepassing van de criteria en indicatoren (peer review). Dit heeft tot enkele bijstellingen geleid die zijn doorgevoerd in de uiteindelijke waardering.

Beschrijving criteria

De projecten zijn beoordeeld op hun potenties voor de criteria natuur, economie en economische ontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid. Bij natuur is onderscheid gemaakt tussen verschillende typen natuur: *'vitale natuur'*, *'beleefbare natuur'*, *'functionele natuur'* en *'inpasbare natuur'*:

- Bij vitale natuur gaat het primair om de bijdrage van de projecten aan het behoud van biodiversiteit. Het gaat daarbij om de intrinsieke waarde van natuur: natuur om de natuur. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar natuur die buiten de landsgrenzen schaars is, zoals formeel beschermd door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR).
- Bij beleefbare natuur biedt de natuur bovenal een mooie en fijne leefomgeving. Mensen kunnen zich ontspannen in natuurgebieden in en om de stad, maar ook elders, bijvoorbeeld aan de kust. Inrichting en beheer van natuur zijn gericht op recreatief gebruik en beleving. De natuur is toegankelijk, goed bereikbaar en biedt de mogelijkheid voor allerlei vormen van recreatie.

- Bij functionele natuur levert de natuur de mens diensten en producten. Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen staat voorop. Het gaat hierbij om productieve en regulerende ecosysteemdiensten met concrete economische en maatschappelijke waarde. Denk aan de levering van vis, hout en voedsel (productief) en de aanvoer van zand door de zee en het zuiveren van water (regulerend).
- Bij inpasbare natuur wordt de relatie tussen natuur en economie versterkt. In en rond natuurgebieden verdienen ondernemers een inkomen en benutten natuur in hun bedrijfsvoering. Het groen en het water vormen een aantrekkelijke omgeving voor economische activiteiten en wonen.[86]

Bij economie en economische ontwikkeling gaat het om de bijdrage van de projecten uit het programma aan de economie in het algemeen via de maatschappelijke baten die worden gerealiseerd, en meer specifiek over het verdienmodel van de initiatiefnemer waarmee het toekomstig beheer kan worden betaald. Belangrijk element daarvan is de vraag of daarmee de kosten van toekomstig beheer zijn gedekt.

Bij maatschappelijke betrokkenheid gaat het zowel om betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers bij de realisatie van de projecten uit het programma als over hun (beoogde) betrokkenheid bij de leefomgeving na realisatie van de projecten. Naast de diversiteit aan betrokken partijen is ook het type en de mate van betrokkenheid van belang.

Casestudy's

Om een diepgaand inzicht te krijgen in de totstandkoming van de projecten in het programma Nieuwe Natuur, de ervaringen van betrokkenen en de (potentiele) resultaten is een vijftal cases geselecteerd voor gedegen vervolgonderzoek. De selectie van de vijf cases heeft plaatsgevonden op basis van de volgende criteria: geografische spreiding, type project, type initiatiefnemer, omvang van het project, mate van succes van het project en het stadium van het project. Op basis van deze selectiecriteria is gekozen voor de volgende vijf projecten:

- Urkerveld
- Natuur op G38
- Eemvallei-Zuid inclusief 'kralen' Vliervelden, Kroonbos, Voedselbos, Speelwildernis en Luierpark
- Noorderwold-Eemvallei inclusief 'kralen' Vierkante meter natuur en Pioniernatuur
- Harderbos en Harderbroek verbonden

Een dieper inzicht in het procesverloop van de projecten is, naast het bestuderen van relevante documenten, verkregen via het afnemen van semigestructureerde interviews. Hierbij is met zoveel mogelijk betrokken partijen gesproken, zoals initiatiefnemers, terreinbeheerders, medeoverheden (gemeenten en het waterschap) en andere stakeholders. Daarnaast zijn afzonderlijke interviews gehouden met initiatiefnemers en zijn veldbezoeken verricht om zicht te krijgen op de (potentiële) resultaten van de projecten. Om voldoende breedte te verkrijgen in de gesprekken zijn bij de veldbezoeken steeds twee experts betrokken met een verschillende achtergrond (ecologie, economie of maatschappij). De verslagen van de interviews en veldbezoeken zijn teruggelegd bij de gesprekspartners ter verificatie.

De resultaten van de casestudy's zijn niet betrokken in de waarderingen van de MCA en de tabel in bijlage 4, omdat de casestudy's na de MCA plaatsvonden en ter verdieping van de

[86] *http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/kijkrichtingen-voor-natuur*

inzichten van de MCA dienden. De casestudy's hebben tot illustratie en soms tot nuanceringen geleid van het middels de MCA verkregen beeld. Deze illustraties en nuanceringen zijn opgenomen in de beschrijving van de resultaten in hoofdstuk 7. De casebeschrijvingen zijn integraal opgenomen in bijlage 6 tot en met 10.

Focusgroepen

Op 27 augustus 2018 zijn twee focusgroepen georganiseerd. De deelnemers in groep 1 waren ambtenaren van de provincie. In de tweede groep is gesproken met betrokkenen en initiatiefnemers van Nieuwe Natuur-projecten die buiten de casestudy's vielen. Tijdens de focusgroepen hebben de onderzoekers van Pro Facto hun voorlopige bevindingen gepresenteerd. Doel van de bijeenkomsten was het toetsen en aanvullen van de voorlopige bevindingen op basis van de verwachtingen en de ervaringen van de deelnemers. De uitkomsten van de focusgroepen zijn verwerkt in de eindrapportage.

Workshop

De workshop is een activiteit van Pro Facto en Wageningen University & Research gezamenlijk. De workshop heeft plaatsgevonden op 4 september 2018. Aanwezig waren ambtenaren van de provincie, initiatiefnemers, Het Flevo-landschap en Natuurmonumenten. Doel van de workshop was het gezamenlijk vertalen van de onderzoeksbevindingen naar conclusies en beleidsaanbevelingen. De bevindingen van de workshop zijn verwerkt in de eindrapportage.

Bijlage 2 - Geraadpleegde bronnen

- R. Bekker (2013) Natuur in Flevoland. Eindrapport Open Planproces.
- Commissie Verdaas (2014) Advies Programma Nieuwe Natuur.
- D.J. van der Hoek e.a., *Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitsdoelen. Achtergrondrapport bij lerende evaluatie Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2017.
- Groen Ontwikkelfonds Brabant (2017) Jaarverslag 2017.
- Kuindersma, W., Fontein R.J., van Duinhoven, G. Gerritsen, A.L., Kamphorst, D.A. en W. Nieuwenhuizen (2017) De praktijk van vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid. Achtergrondrapport bij evaluatie Natuurpact, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL en WUR (2017) Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, De Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL en WUR (2018) Naar een kennisagenda voor vermaatschappelijking van natuur.
- PBL (2012) Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap.
- Provincie Flevoland (2013) Plan van aanpak voor het programma. Nieuwe natuur in Flevoland.
- Provincie Flevoland (2017) Voortgangsrapportage op programma- en projectniveau, april 2017.
- Provincie Flevoland (2018) Evaluatie nieuwe aanpak Programma Nieuwe Natuur. Plan van aanpak.
- Salverda, I.E., Kamphorst, D.A., Pleijte, M., Buijs, A.E. en J.L.M. Donders (2016) Omgaan met groene burgerinitiatieven. Hoe doe je dat als provincie? Wageningen, Alterra.
- Stratum, R. van en S. van Liefland. (2013) Verdienmodellen Groen in economisch perspectief, Utrecht, InnovatieNetwerk.

Bijlage 3 - Indicatoren MCA

Vitale natuur

- Doelen
  - Zijn concrete natuurdoelen benoemd? (1 = niet benoemd, 5= benoemd en goed uitgewerkt)
  - Zijn de doelen voldoende ambitieus (bv. VHR) en ecologisch passend bij locatie? (1= niet ambitieus en passend, 5= ambitieus en passend)
  - Sluiten de doelen aan bij grotere eenheden? (bv. verbindingszones) (1= sluit niet aan, 5= sluit goed aan)
  - Sluiten de doelen aan bij provinciaal natuurbeleidsplan? (1= sluit niet aan, 5= sluit goed aan)
- Middelen
  - Is nagedacht over beheer en past beheer (proces- of patroonbeheer) bij de doelen? (1 = beheer is niet helder, 5= beheer is helder en past bij de doelen)
  - Worden gradiënten benut of gecreëerd? (1 = gradiënten worden niet benut/gecreëerd), 5 = gradiënten worden volledig benut/gecreëerd)
  - Wordt de milieu- en waterkwaliteit verbeterd? (1= milieu- en waterkwaliteit wordt niet verbeterd, 5= milieu- en waterkwaliteit wordt flink verbeterd)
  - Worden bufferstroken aangelegd (bijv. voor verminderen invloed landbouw)? (1= er worden geen bufferstroken aangelegd, 5 = er worden voldoende bufferstroken aangelegd tbv. de te realiseren natuur
  - Worden ecologische knelpunten benoemd en opgelost (verdroging, N-depositie, ruimtelijke condities)? (1= ecologische knelpunten worden niet benoemd/opgelost, 5= ecologische knelpunten worden wel benoemd en opgelost)
  - Is ecologische kennis benut voor de plannen?
- Haalbaarheid
  - Zijn de natuurdoelen realistisch en haalbaar? (Grootte gebied, invloed omgeving e.d.): (1= natuurdoelen zijn niet realistisch en haalbaar, 5=natuurdoelen zijn realistisch en haalbaar)

Beleefbare natuur

- Meer groen woonomgeving: initiatief realiseert meer groen in de woonomgeving (PBL indicator):

1. niet nabij stad, klein
2. niet nabij stad, groot,
3. nabij stad, klein,
4. nabij stad, middelgroot,
5. nabij stad, groot

- Betere belevingskwaliteit woonomgeving: toegankelijkheid en voorzieningen

1. niet toegankelijk
2. toegankelijk zonder voorziening
3. toegankelijk met beperkte voorzieningen (met name paden en routes)
4. toegankelijk met veel voorzieningen
5. toegankelijk, veel voorzieningen en speciale doelgroepen

- Betere belevingskwaliteit woonomgeving: aantrekkelijke landschappen en/of soorten

1. geen aandacht
2. aandacht voor charismatische soort (bijv. vogels, zoogdieren)
3. beperkt aantrekkelijker maken landschap (o.a. variatie, water, begroeiing)
4. grote focus op aantrekkelijker maken landschap (o.a. variatie, water, begroeiing)
5. grote focus en charismatische soorten

Functionele natuur

- Producerende en/of regulerende ecosysteemdiensten 'varen wel' bij de nieuwe natuur:
  1. Nee, geen link met deze ESD-en
  2. Vermoedelijk beperkte winst voor ESD-en te verwachten
  3. ...
  4. Ja, zeker winst, maar alleen voor producerende óf regulerende ecosysteemdiensten
  5. Ja, nieuwe natuur levert op meerdere ESD-fronten profijt op (stapeling)
- Duurzaam gebruik van natuur: Zet het initiatief in op een duurzaam gebruik van natuur?
  1. Nee, geen sprake van
  2. ...
  3. Beperkt / enigszins sprake van
  4. ...
  5. Volledige inzet op duurzaam gebruik van natuur

Inpasbare natuur

- Nieuwe natuur levert ruimte op voor wonen, recreëren en ondernemen:
  1. Nee, geen sprake van
  2. ...
  3. Ja, maar slechts beperkt
  4. ...
  5. Ja, volop ruimte voor wonen, recreëren en / of ondernemen in het groen
- Nieuwe natuur is dienend / volgend aan mens en economie: natuur is gericht op het leveren van economisch nut
  1. Nee, geen sprake van
  2. ...
  3. Slechts beperkt sprake van (bijv. tijdelijke natuur)

4. ...
5. Ja, volop sprake van multifunctionele natuur en / of 'nature-based solutions'

Maatschappelijke betrokkenheid

Betrokkenheid bij realisatie project:

- Initiatiefnemer: type/ achtergrond initiatiefnemer
  1. één 'traditionele' initiatiefnemer (bijvoorbeeld TBO)
  2. één individuele agrariër, of (samenwerking tussen) twee of meer traditionele/ institutionele initiatiefnemers (bijv. gemeente en TBO)
  3. één maatschappelijke initiatiefnemer, bijv. een particulier, stichting of agrarische natuurvereniging
  4. samenwerking maatschappelijke initiatiefnemer met andere partijen, bijv. een TBO
  5. groep initiatiefnemers, incl. burgers en/of bedrijven en/of instellingen/private partijen, die intensief samenwerken
- Diversiteit betrokkenheid: zijn behalve de initiatiefnemers andere actoren betrokken bij de realisatie van het project en welke partijen zijn dit?
  1. geen anderen
  2. beperkt: hooguit institutionele actoren of professionele actoren
  3. betrokkenheid burgers, bedrijven of instellingen
  4. grote betrokkenheid en expliciete pogingen meer burgers te bereiken
  5. grote betrokkenheid en diversiteit, incl. extra aandacht voor speciale doelgroepen zoals innovatieve bedrijven
- Communicatie en inspraak met de overige omgeving van het project: was er informatievoorziening en inspraak:
  1. geen of beperkte geen informatie
  2. matige communicatie naar omgeving. Bv folders of informatiepanelen
  3. uitgebreide communicatie naar omgeving, bv informatieavonden, geen inspraak
  4. participatie via inspraakavonden
  5. co-constructie: samen ontwikkelen
- Innovatief governance model: is er sprake van innovatieve samenwerkingsvormen?
  - 1 geen of beperkte samenwerking bij realisatie door initiatiefnemers
  - 2 realisatie met beperkte samenwerking tussen meerdere partijen
  - 3 realisatie met coalitie van gebiedspartijen
  - 4 realisatie door diverse projectgroep, incl. particulieren
  - 5 volledig integrale realisatie door diverse projectgroep, incl. particulieren

Betrokkenheid bij de leefomgeving na realisatie van het project:

- Betrokkenheid bij beheer
  1. geen anderen
  2. beperkt
  3. betrokkenheid burgers
  4. grote betrokkenheid en expliciete pogingen meer burgers te bereiken
  5. grote betrokkenheid en diversiteit, incl. extra aandacht voor speciale groepen bv. jongeren
- Eigenaarschap natuur: deelt initiatief het eigenaarschap van de gerealiseerde natuur met anderen?
  1. geen bijzonder eigenaarschap
  2. gebruik
  3. meebeslissen over wat er gebeurt
  4. adoptie

5. eigendom nieuwe actoren

- Bevorderen persoonlijke band met natuur: bevordert het initiatief een persoonlijke band met natuur?
  1. nee
  2. ruimte om band te ontwikkelen
  3. duidelijke strategie om band te bevorderen
  4. sterke doch niet langdurige band
  5. sterke en langdurige band
- Educatie: zet het initiatief in op educatie, dus leren over natuur?
  1. nee
  2. initiatief biedt mogelijkheid/ruimte om te leren (bijv. vogelkijkhut)
  3. educatie activiteiten (bijv. lezingen)
  4. educatie activiteiten en samenwerking met onderwijsinstellingen
  5. educatie activiteiten en speciale doelgroepen
- Interactie natuur burgers met natuur: bevordert het project interactie met natuur?
  1. nee
  2. nodigt passief uit tot interactie (bijv. speelplek plaatsen in de natuur)
  3. ...
  4. actieve interactie via bijv. speelnatuur
  5. actieve interactie en benutting via bijv. voedsel

Economie en economische ontwikkeling

- Ecosysteemdiensten / baten van natuur voor de mens:
  1. Niet benoemd
  2. Impliciet benoemd, tussen de regels door, algemene bewoordingen
  3. Nut voor de mens expliciet benoemd, maar geen nadere specificering / uitwerking
  4. Focus op één specifieke ecosysteemdienst
  5. Uitgesplitst naar verschillende ecosysteemdiensten
- Trade-offs / synergie-effecten:
  1. Nieuwe natuur gaat duidelijk ten koste van ‘economie’ (trade-off):
  2. Nieuwe natuur gaat vermoedelijk ten koste van economie
  3. Geen economische winst of verlies
  4. Economie zal vermoedelijk winnen bij nieuwe natuur
  5. Duidelijke synergie-effecten: sprake van win-win
- Verdienmodel: met nieuwe natuur is geld te verdienen:
  1. Niet genoemd, en ook niet realistisch om dat te verwachten
  2. Wel een beoogd doel, maar grote twijfels bij haalbaarheid ervan
  3. Er is ‘iets’ van opbrengst te verwachten, maar niet meer dan dat
  4. Het voorstel zet in op verdienen aan groen, maar niet realistisch dat dit kostendekkend is
  5. Businessplan is gericht op verdienen aan groen en dit blijkt (op den duur) ook een rendabel verdienmodel te zijn

Bijlage 4 - Bevindingen MCA

Nr	Project	Ha	Vitale Natuur	Toelichting Vitale Natuur	Beleefbare natuur	Toelichting Beleefbare Natuur	Functionele Natuur	Toelichting Functionele Natuur	Inpasbare Natuur	Toelichting Inpasbare Natuur
1	Urkerveld	29 ha	5	Nadruk ligt op verbeteren biodiversiteit. Aandacht voor verschraling, overgangszones, diversiteit aan habitats en toekomstig beheer. Reële doelsoorten worden genoemd in relatie tot bodem, hydrologie en uitgangssituatie.	4	Aan te leggen natuurgebied is toegankelijk en beleefbaar. Aantrekkelijkheid van de omgeving krijgt veel aandacht (diversiteit in typen landschap en inrichting). Het initiatief draagt bij aan vergroting van groen in de woonomgeving bij Urk en aan verschillende recreatieve voorzieningen. Er ontstaat geen grote diversiteit in voorzieningen.	1	Producerende en/of regulerende ecosysteemdiensten (en het duurzaam benutten ervan) staan hier niet centraal. Wel enige opbrengsten van afgevoerd maaisel van het kruidenrijkgrasland en de vogelakker (w.o. luzerne) .	1	Plan is gericht op onder meer het versterken van de bestaande natuur van het nabije Urkerbos, dat een hoge recreatieve waarde en een multifunctioneel karakter heeft. Via fietspad kan het Urkerveld 'beleefd' worden. Maar de nieuwe natuur is niet dienend of volgend aan de economische ontwikkelingen in het gebied.
3	Nieuwe Natuur bij Schokland	211 ha	3	Natuurdoelen zijn weidevogelgrasland, kruidenrijk grasland en biologische akker. Maar haalbaarheid van met name weidevogelgrasland is twijfelachtig. De natuurdoelen en het beheer worden niet concreet uitgewerkt. Over knelpunten wordt niet gesproken. Om het plan financieel haalbaar te maken is het oppervlak te vernatten gebied verkleind, terwijl voldoende leefgebied juist voor weidevogels essentieel is.	4	Het is een werelderfgoedgebied. De belevingskwaliteit van het landschap is belangrijk, er is aandacht voor het zichtbaar maken van landschappelijke kenmerken en er worden verschillende recreatieve voorzieningen ontwikkeld. De diversiteit van de recreatieve voorzieningen is beperkt.	2	Het gebied wordt ingericht als natuur met agrarisch en recreatief medegebruik. Landbouw als bestemming verdwijnt. Er ontstaan dus deels trade-offs tussen natuur en landbouw, deels synergie-effecten. Twijfelachtig of agrarisch of recreatief medegebruik zal leiden tot een rendabel verdienmodel voor het gebied.	3	Door vernatting van de bodem kunnen de archeologische waarden worden beschermd en lift de natuur als het ware mee. Tegelijkertijd wordt er ruimte voorzien voor agrarisch of recreatief gebruik van de nieuwe natuur, maar onderbouwing hiervan is onduidelijk.
8	Oostkant Dronten	50 ha	4	In een groter gebied worden allerlei stepping stones en verbindingen gecreëerd van diverse natuurtypen. Bestaand bos wordt omgevormd naar natuurlijker bos. Men benut kansrijke situaties (kwel) en denkt ook aan toekomstige monitoring. Voor diverse gewenste soorten (bijv. akkerkruiden) zal eenmalige introductie noodzakelijk zijn maar dat lijkt niet voorzien. Ook zal op de agrarische grond die wordt omgevormd naar bijv. kruidenrijk grasland een overgangsbeheer noodzakelijk zijn. Dat blijft echter onbesproken.	4	Uitbreiding bestaande beleefbare natuur met diverse stukken. Hiermee is recreatieve, landschappelijke en visuele samenhang gewaarborgd. Beperkte voorzieningen en geen speciale doelgroepen of activiteiten.	3	Er valt beperkte winst te verwachten voor bepaalde ecosysteemdiensten, maar tegelijkertijd worden landbouwgronden (leverancier van de productiedienst 'voedsel') omgezet in natuur. De ene ecosysteemdienst maakt dus plaats voor de ander. Er is wel oog voor duurzaam gebruik van de nieuwe natuur.	2	Plan richt zich op beheer en omvorming van landbouwgrond naar natuur. Er ontstaat ook een verbreed bedrijf met recreatie en natuurbeleving in de omgeving. Natuur is echter leidend en economische ontwikkeling volgt.

9	Natuur op G38	40 ha	4	Landbouwgrond krijgt bestemming natuur en gaat via agrarisch natuurbeheer beheerd worden. Veel ecologische kennis aanwezig bij initiatiefnemer. Ambitie is uitgewerkt in concrete natuurdoelen, maar haalbaarheid is mogelijk een probleem. Omvang van 40 ha is klein voor een weidevogeldoelstelling. De omgeving moet dan ook meewerken, bijvoorbeeld om openheid te garanderen.	2	Het gebied ligt niet nabij de stad. Wel wordt de belevingskwaliteit van het gebied vergroot. Het aantal voorzieningen is zeer beperkt en het is onduidelijk of het wandelpad veel benut zal gaan worden, ook al sluit het aan bij een bestaand pad. Inbedding in bredere recreatieve structuren en recreatieve landschappen lijkt beperkt.	2	Plan niet primair gericht op duurzaam gebruik van natuur. Soortenbescherming is hier doel op zich. Watervasthoudend vermogen is wellicht een onbedoeld positief bij-effect. Minder aandacht voor een concrete economische waarde van natuur.	2	Natuur is leidend, bedrijfseconomische ontwikkelingen volgen. Aanleg van een wandelpad om de recreatie te bevorderen maar daar wordt geen geld aan verdiend. Primaire landbouw wordt multifunctionele landbouw.
10	Swifterpark	24 ha	3	Landbouwgrond (voormalig gronddepot) krijgt de bestemming natuur en gaat via begrazing beheerd worden. Een ecologische analyse ontbreekt. Er wordt gesproken over weidevogels, akkervogels, kruidenrijke graslanden, maar er wordt vanuit gegaan dat het allemaal vanzelf ontstaat. Haalbaarheid van meereisende natuur is mogelijk een probleem, 24 ha is ook niet erg groot	4	Er is aandacht voor belevingskwaliteit via het realiseren van een uitzicht. Begrazing met Blaarkoppen, bloemrijke randen langs paden en veel, uiteenlopende voorzieningen (deels op het erf) voor bezoekers (o.a. speeltoestellen, boerderijwinkel en educatie) dragen verder bij aan de belevingskwaliteit.	4	Oog voor economische ontwikkeling én voor de link met functionele en inpasbare natuur. Het rendement voor de agrarische ondernemer komt onder andere uit de verkoop van vlees van de Blaarkoppen. Duurzaam gebruik van natuur speelt impliciet een belangrijke rol, initiatiefnemers zijn er voor hun inkomsten (deels) van afhankelijk.	4	Gericht op natuurontwikkeling in combinatie met recreatieve openstelling (wandelpaden) en educatie. Het is echter onduidelijk of hier voldoende vraag naar is. Nadruk ligt op ondernemen in en met natuur, waarbij geld vooral wordt verdiend via educatieve vorzieningen en het produceren van voedsel.
12, 12a	Oostvaardersplassengebied	153 ha	5	Het plan is gericht op realisatie kiekendief foerageergebied. Toekomstige natuurtypen worden in detail beschreven evenals het beheer en de toekomstige monitoring. Relaties met de Oostvaardersplassen worden versterkt.	3	De diverse gebieden bevinden zich deels dicht bij de stad, deels niet. De belevingskwaliteit van de deelgebieden en die van het Oostvaardersplassengebied als geheel wordt vergroot. De meeste deelgebieden zijn echter niet of beperkt toegankelijk, wel worden diverse vogelkijkpunten gerealiseerd voor onder meer de Kiekendief. Verder geen recreatieve voorzieningen.	2	Producerende en/of regulerende ecosysteemdiensten spelen nauwelijks een rol. Er wordt weliswaar graan (en gras, witte klaver en luzerneklaver) gezaaid, maar die zijn niet voor menselijke consumptie. Duurzaam gebruik van natuur bestaat hier uit het ontwikkelen van een langdurige belevingswaarde en het oogsten van hout op den duur.	2	Natuur levert economisch nut in de zin van beleving. Openstelling is echter tamelijk beperkt: van drie van de vier nieuwe kavels zijn alleen de 'randen' toegankelijk. Het project levert slechts beperkte ruimte op voor nieuwe recreatiemogelijkheden.
15b, 19	De Eemvallei-Zuid, Voedselbossen, Speelwildernis, Natuurboerderij Vliervelden	51 ha (van 106)	3	Er is geen sprake van spontane processen, natuur wordt zeer maakbaar geacht, zelfs kruiden worden ingeplant. Er is geen aandacht voor verbeteren van ecologische knelpunten. Doelsoorten worden niet genoemd. Voedselbossen bestaan gedeeltelijk uit exoten, dit strookt niet met kijkrichting vitale natuur. Niet alle verwachtingen zijn reëel. Zo komen Grauwe klauwieren op dit moment niet voor in Flevoland.	5	Grote oppervlakte nieuw groen nabij Almere ingericht voor beleving, met verschillende soorten beleving en veel voorzieningen. Diversiteit van doelgroepen, inclusief jongeren.	4	Voedselbossen leveren fruit, noten en hout. Gericht op duurzaam gebruik van natuur: veel aandacht voor producerende diensten en minder voor regulerende diensten. Een regulerende dienst die wel expliciet wordt genoemd is beschutting door aan te leggen lanen.	5	Nadruk op functiecombinaties, van de ontwikkeling van natuur en de productie van lekker en gezond voedsel tot educatie en recreatie. Veel aandacht voor het economisch nut van natuur. Volop aandacht ook voor het recreatieve aspect van de nieuwe natuur, maar ook voor de combinaties wonen en natuur, en ondernemen (horeca, zorg, recreatie) en natuur.

15D	Luierpark	< 1 ha	1	Aanplant luierbomen (Davidia involucrata). Dit is een uitheemse boomsoort, geen natuurdoel. De bijdrage aan biodiversiteit is klein.	2	De 71 bomen langs het pad bevinden zich in een bestaand park, waardoor de extra bijdrage aan belevingskwaliteit vrij beperkt is. Afgezien van wandelpad zijn er geen recreatieve voorzieningen.	2	Project levert geen producerende diensten op, tenzij het hout van de bomen in de toekomst ergens voor gebruikt gaat worden. Plan is gericht op recreatie en educatie (culturele diensten), niet op producerende of regulerende.	4	Natuur heeft economisch nut, want voor elke pasgeborene in Flevoland kan tegen betalling een boom worden geplant. Deze worden letterlijk ingepast in de omgeving: het bestaande Oosterrandpark aan de rand van Almere. Het betreft multifunctionele natuur, met ruimte voor het recreatieve en educatieve aspect.
16	De Kop op het Horsterwold	110 ha	4	Landbouwgrond wordt omgezet in 80 ha loofbos en 30 ha overige natuur. Er wordt gesproken over populierenbos, elders over gemengd bos. Dit is allemaal boscompensatie, mogelijk zelfs 100 ha (in dat geval daalt score tot 3 omdat dit ten koste gaat van andere natuurdoelen). Ecologisch is het plan niet erg uitgewerkt, natuurdoelen zijn zeer algemeen beschreven. De haalbaarheid lijkt geen probleem, gronden zijn al verworven en uitvoering is geborgd bij SBB.	5	Aanleg van een groot recreatief en beleefbaar natuurgebied nabij de stad met aandacht voor aantrekkelijkheid landschap met afwisselend karakter. Er zijn verschillende voorzieningen voor fietsers, wandelaars en varen. Vanwege pluk/raapbos is er ook mogelijkheid voor interactie met natuur .	3	Duurzaam gebruik van bomen en hun vruchten is onderdeel van het plan. Geen expliciete aandacht voor regulerende diensten, maar door het gebied te beplanten met bomen worden er wel CO2 en fijnstof opgevangen. De vraag is echter wie hier - in een nauwelijks bebouwde omgeving - baat bij hebben.	3	Bijvangst van de nieuwe natuur zijn de vruchten die geplukt kunnen worden. Meer aandacht is er voor de recreatieve beleving van natuur. Natuur is dus niet dienend aan de mens, maar er is wel oog voor hoe de natuur kan bijdragen aan de behoeften van de mens. Het economisch nut is dus niet helemaal uit beeld.
17a, 18	Noorderwold-Eemvallei, een vierkante meter natuur, Pioniernatuur Flevoland	206 ha	4	Landbouwgrond wordt omgezet naar vooral moeras, bos en biologische landbouw. Natuurdoelen zijn niet exact omschreven. Er is wel aan waterhuishouding en monitoring gedacht en initiatiefnemers geven aan wat je in kleimoeras, akkers e.a. kunt verwachten. Er is sprake van 69 ha moerascompensatie en 36 ha boscompensatie (ivbm verbreding A6). Er is weinig aandacht voor knelpunten, bijv. of de soorten er wel kunnen komen.	5	Afwisselend gebied met verschillende typen natuur en landbouw. Recreatieve routes zijn voorzien maar nog niet zo uitgewerkt; daarnaast een uitzichtheuvel en een deel van het bos wordt vrijgehouden voor recreatieve en participatieve activiteiten. Groot gebied nabij stad; vanwege de kralen ook mogelijkheid voor adoptie en actieve betrokkenheid. Het eindbeeld is nog onduidelijk, en de bijdrage aan beleefbare natuur hangt af van de exacte invulling en het ontwerp.	4	De nieuwe natuur van het project is ondersteunend aan de biologische landbouwproductie. Natuur en landbouw worden gecombineerd. De te ontwikkelen natuur zelf is niet gericht op producerende diensten (zoals voedsel, vis of hout). Veel aandacht voor recreatieve en participatieve activiteiten, met onder meer zogeheten boskamers: open plekken die naar behoefte kunnen worden ingevuld. Dit is een vorm van duurzaam gebruik van natuur.	5	Het plan is gericht op het integreren van nieuwe natuur, biologische (stads)landbouw en het verbinden van stad en land. Er wordt nadrukkelijk gezocht naar een balans tussen ecologie, biodiversiteit en een passende productieopbrengst vanuit de landbouw. Soorten en functies moeten gaan mengen en de samenwerking moet groeien, waardoor effecten op de langere termijn zichtbaar worden. Volop ruimte voor wonen, recreëren en ondernemen in het groen.
21	Harderbos en Harderbroek verbonden	15 ha	5	Aanleg ecologische verbindingzone van 15 ha tussen een bos en een moerasgebied met verschillende natuurtypen. Grond is al in eigendom van TBO. Haalbaarheid is geen probleem. Er zijn ook geen juridische belemmeringen.	1	Het projectgebied wordt niet openbaar toegankelijk.	2	De inrichting draagt bij aan de wateropgave van het omliggende gebied, namelijk berging van eigen water bij extreme neerslag. Dat is een regulerende dienst die expliciet wordt benoemd. Geen producerende diensten en ook geen duurzaam gebruik van natuur.	1	Natuur levert geen nieuwe ruimte op voor wonen, ondernemen of recreëren. De nieuwe natuur is evenmin volgend of dienend aan mens en economie.

22	Gouden randen langs de Pampushout	19 ha	3	Smalle stroken natuur tussen stad en aanwezig bosgebied worden als verbindingzone ingericht. De haalbaarheid is onzeker. Er is daarom sprake van een basisinrichting (vaak ruigteveld waarvan de natuurwaarde beperkt is) en geen optimale inrichting. Indien de optimale inrichting daadwerkelijk gerealiseerd wordt, wordt de score een 4.	4	Smalle stroken natuur tussen stad en aanwezig bosgebied zijn bedoeld als uitloopgebied/overgangsgebied. Er is aandacht voor aantrekkelijkheid en belevingskwaliteit, o.a via de aanwezigheid van natuurlijk water, natuurlijke oevers en rietland. Er is sprake van versterking van het recreatief netwerk voor wandelen, fietsen en kanoen.	2	Vooral aandacht voor regulerende diensten van riet en moeras, maar uitwerking verdient aandacht. Producerende diensten spelen geen rol. Duurzaam gebruik van natuur beperkt zich tot de beleving ervan.	2	De nieuwe natuur moet niet alleen bestaande natuurgebieden met elkaar verbinden, maar ook bijdragen aan de recreatieve waarde en daarmee de kansen voor rendabele horeca vergroten. Dit wordt echter niet goed uitgewerkt of onderbouwd waardoor er twijfels zijn over de haalbaarheid.

Nr	Project	Maatschappelijke betrokkenheid	Toelichting betrokkenheid	Economische ontwikkeling	Toelichting economische ontwikkeling
1	Urkerveld	2	Initiatiefnemers zijn een gemeente en een TBO. Weinig betrokkenheid andere partijen bij de realisatie, wel inspraak. Beheer zal na realisatie worden uitgevoerd door een TBO. Project stimuleert geen actieve interactie en betrokkenheid van de maatschappij bij de leefomgeving. Er is wel sprake van recreatief gebruik.	2	Er is geen economische winst of verlies door het plan (oorspronkelijke landbouw was al verwaarloosd). Het plan is gericht op het versterken van bestaande natuur. Urkerveld ligt aan de rand van Urk en er is aandacht voor recreatieve voorzieningen (fietspad).
3	Nieuwe Natuur bij Schokland	2	Initiatiefnemers zijn een gemeente en een TBO. Er is weinig betrokkenheid van burgers bij realisatie. Wel zitten er maatschappelijke organisaties in de projectgroep (o.a. LTO) en is er sprake van een gebiedsproces. Na realisatie vindt het beheer plaats door een TBO. Project stimuleert geen actieve interactie met en betrokkenheid van de maatschappij bij de leefomgeving. Er is wel sprake van recreatief gebruik.	2	Door ontwikkeling van natte natuur wordt het knelpunt tussen archeologie en landbouw in het gebied weggenomen en worden kansen benut voor natuur en recreatie. Invulling van deze laatste kansen is nog onduidelijk en vraagt aandacht.

8	Oostkant Dronten	2	Betrokkenheid is beperkt tot deelnemende agrariers, SBB en gemeente. Geen informatie over communicatie breder dan met betrokken boeren. In initiatieffase wel belangstelling gepeild onder 80 boeren. Bevorderen band met natuur alleen via recreatie (en dat valt onder beleefbare natuur).	3	Dankzij de realisatie van de nieuwe natuur krijgt de recreatieve ontwikkeling in het gebied een impuls. Tegelijkertijd worden landbouwgronden omgezet in natuur (trade-offs). Met de nieuwe natuur, in de vorm van verblijfsrecreatie en agrarisch natuurbeheer, is geld te verdienen, maar onduidelijk is of er daadwerkelijk vraag is naar verblijfsrecreatie in Dronten.
9	Natuur op G38	3	Individuele agrarier is initiatiefnemer en uitvoerder. Geen verdere betrokkenheid burgers of andere actoren bij realisatie en beheer. Ook communicatie en inspraak is beperkt, hoewel dat ook te maken heeft met geringe aantal belanghebbenden. Beperkte aandacht voor stimuleren van interactie met natuur door recreatie. Wel potentiele voorbeeldfunctie op het gebied van natuurvriendelijk boeren, bijv. door bieden excursiemogelijkheden.	3	De agrarier wil een innovatief verdienmodel ontwikkelen om het beheer na 10 jaar te financieren en te garanderen dat de natuur overeenkomstig natuurbeheertypen in stand gehouden wordt. Dit verdienmodel zal zijn: met de melk van grazers die het natuurgebied beheren, kaas maken en verkopen. Onduidelijk is of er voldoende vraag naar kaas is.
10	Swifterpark	4	Initiatiefnemer is een agrarier. Bij realisatieproces niet veel maatschappelijke betrokkenheid, wel inspraak. Beheer wordt uitgevoerd door de agrarier. Veel betrokkenheid bij de leefomgeving na realisatie via vrijwilligers, educatie, openstelling, voorzieningen zoals ontvangst/lesruimte, met boerderijwinkel en verkoop streekproducten.	4	Door de inzet van Blaarkoppen als grazers, zal het beheer op een natuurlijke wijze uitgevoerd worden. De Blaarkoppen zullen worden geslacht en het vlees zal worden verkocht in de nieuw te ontwikkelen boerderijwinkel en een restaurant op Schokland. Duidelijke visie op het bedrijfseconomische verdienmodel, meerdere ecosysteemdiensten benoemd.

12, 12a	Oostvaarders-plassengebied	2	Initiatiefnemer is een TBO. Weinig betrokkenheid van anderen bij de realisatie, wel inspraak via bestaande klankbordgroep. Beheer zal na realisatie worden uitgevoerd door TBO. Project stimuleert geen actieve interactie en betrokkenheid van de maatschappij bij de leefomgeving. Beperkte educatiemogelijkheden via vogelkijkhutten langs de randen.	2	Versterking van de recreatieve mogelijkheden is één van de uitgangspunten van dit project. Er wordt uitgegaan van SNL-vergoedingen als verdienmodel voor de eerste 10 jaar. Voor de periode daarna zijn verschillende financieringsmogelijkheden mogelijk, waarbij alleen iets wordt gezegd over mogelijke houtopbrengsten na 30 jaar.
5b, 19	De Eemvallei-Zuid, Voedselbossen Speelwildernis, Natuur- boerderij Vliervelden	5	Een innovatieve combinatie van verschillende maatschappelijke actoren en betrokkenheid. SBB als eigenaar geeft veel ruimte aan de "kralen", waarbinnen weer veel aandacht is voor burgerbetrokkenheid via voedsel en speelnatuur. Alleen in het beheer lijken burgers geen rol te spelen.	4	Het project draait onder meer om het plukken van allerlei vruchten van de natuurontwikkeling in het gebied. Daarnaast wordt ingezet op de speel- en recreatiemogelijkheden van de te ontwikkelen natuur. Ook aandacht voor culturele diensten, zoals educatie, recreatie en beleving. Dergelijke baten leveren de baathouders ('recreanten', 'vruchtenplukkers', etc.) wel nut en welvaart op. De nieuwe natuur komt (vooral) op landschapskavel, er wordt geen puur economische functie ingewisseld voor natuur. Kortom, geen trade-off, wel beperkte synergie-effecten.

15D	Luierpark	3	De initiatiefneemster is een individuele burger, die samenwerking met SBB heeft gezocht. Om deelnemers te werven is brede communicatie ingezet. Inspraak is niet mogelijk geweest. Aanplant gebeurt door ingehuurd bedrijf. Crowdfunding via boomadoptie waarvan opbrengsten gebruikt worden voor beheerkosten. Onduidelijk is of bij beheer ook lokale burgers worden ingezet, maar het lijkt van niet (indien ja: score naar 4). Betrokkenheid wordt vooral bevorderd door adoptie van individuele bomen voor pasgeboren kinderen.	2	Nut van natuur staat hier centraal, belangrijke link met maatschappelijke waarde. Initiatiefnemer richt zich expliciet op recreatie en educatie. Er zal geen trade-off met bestaande economische activiteiten plaatsvinden (die zijn er nl. niet). Van duidelijke synergie-effecten is evenmin sprake. Een verdienmodel is dit project nauwelijks te noemen, temeer omdat er na een kleine twintig jaar negatieve inkomsten worden verwacht.
16	De Kop op het Horsterwold	3	Initiatiefnemer is TBO. Weinig maatschappelijke betrokkenheid bij de realisatie, wel overleg met relevante toeristische partijen (zoals RECRON en de Fietsersbond) en aangrenzende agrarier. Na realisatie van het project vindt beheer plaats door TBO. Via een fruitbos waar geoogst kan worden wordt actieve interactie met de leefomgeving gerealiseerd en er is sprake van recreatief gebruik.	3	Oog voor verschillende ecosysteemdiensten, niet voor één specifieke. Het project gaat ten koste van marginale landbouwgrond, wat op het eerste gezicht tot een trade-off leidt maar de multifunctionele natuur biedt nieuwe economische impulsen.

17a, 18	Noorderwold-Eemvallei, een vierkante meter natuur, Pioniernatuur Flevoland	4	Initiatiefnemers zijn een TBO en Stichting ERF. Er was veel maatschappelijke betrokkenheid bij ontwerp- en realisatieproces (onder meer Stichting Flevolandschap, Stichting ERF en twee particulieren). Er wordt nog samenwerking verwacht met private 'rode' partijen op de percelen Horsterwold. De maatschappelijke betrokkenheid bij leefomgeving na realisatie is ook groot: er is ruimte voor experiment met combinaties tussen biologische landbouw, natuur, proeftuinen e.d., waar ook verschillende actoren bij betrokken zullen zijn. Wel is dit nog vrij open en zou vooral bedrijfsmatig kunnen zijn.	3	Het project is erop gericht om natuur, landbouw en de stad bij elkaar te brengen. Het betreft natuur die goed past in de agrarische omgeving en de biologische landbouwproductie ondersteunt. Volop aandacht voor verschillende ecosysteemdiensten. Landbouwgrond wordt weliswaar opgeofferd, maar deels betreft het percelen waarvoor door inklemming tussen natuurstroken toch al beperkingen gelden. Er is sprake van 'roodontwikkeling' die meegenomen wordt in de businesscase, en het geld daarvan wordt geïnvesteerd in de natuur. Via de biologische landbouw en/of educatieve programma's wordt geld verdiend en inkomsten gegenereerd.
21	Harderbos en Harderbroek verbonden	1	Initiatiefnemer is een TBO. Er is geen verdere maatschappelijke betrokkenheid bij realisatie. Beheer gebeurt ook door TBO. Communciatie vond alleen plaats richting belanghebbenden (omdat de natuur niet toegankelijk wordt is het niet nodig om dit breder te doen). Er is geen maatschappelijke betrokkenheid bij leefomgeving na realisatie. Het natuurgebied wordt niet toegankelijk.	2	Er is nauwelijks aandacht voor ecosysteemdiensten. Het project is louter gericht op ecologische verbinding , met waterbufferende werking als bijvangst. De ambitie is om deze ecologische verbinding in goede afstemming met de direct aangrenzend golfbaan te ontwikkelen. Maar feitelijk levert het gebied geen baten voor de mens op (op een mogelijke € 1.500 aan vrijkomend hout en wat eenmalige grondopbrengsten na), ontstaat er geen economische winst of verlies (gebied is al in handen van Natuurmonumenten) en wordt er met de nieuwe natuur geen geld verdiend.

Bijlage 5 - Lijst met gesprekspartners

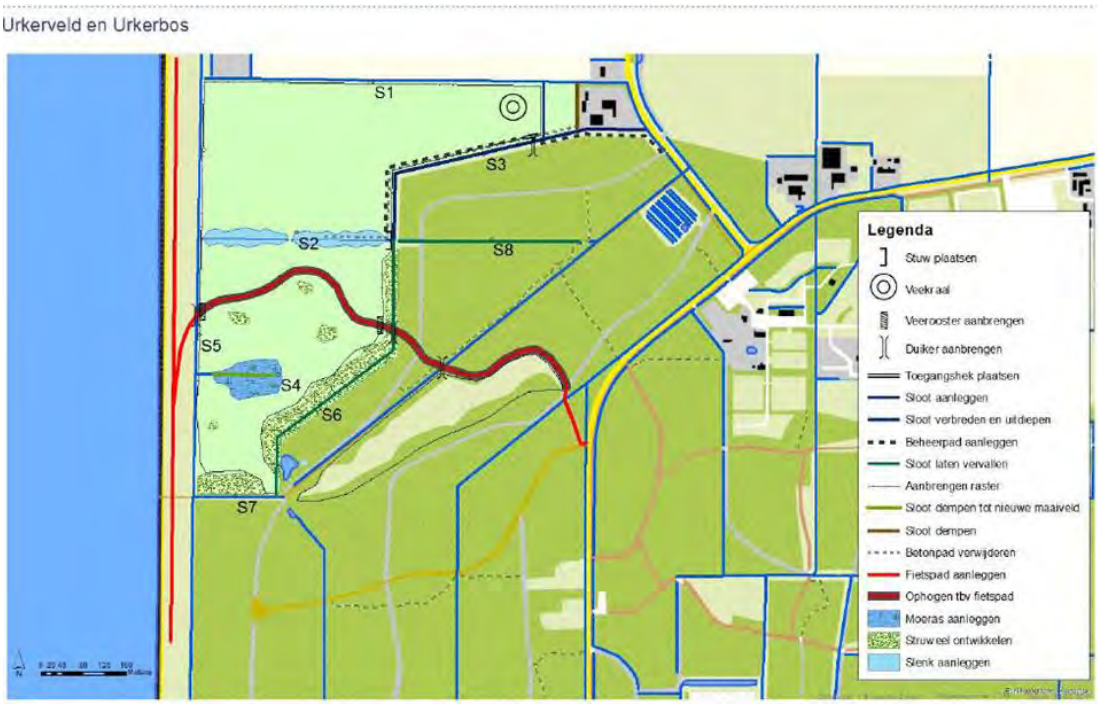
Jan Akkerman	gebiedsmanager Flevoland, Natuurmonumenten
Jan-Nico Appelman	gedeputeerde Economische Zaken, provincie Flevoland
Nicole Bakkum	projectleider, Stichting Het Flevo-landschap
Ben Barkema	initiatiefnemer Natuur op G38
Elmer Benjamin	beleidsmedewerker, waterschap Zuiderzeeland
Tineke van den Berg	initiatiefnemer Natuurboerderij Vliervelden
Marc Buiter	secretaris, Stichting Voedselbosbouw Nederland
Jaco Burgers	directeur, Stichting ERF
Evelyn Derksen	bestuurslid, Stichting Voedselbosbouw Nederland
Geert Dijkstra	lid commissie t.a.v. Natuur op G38
Martine Dubois	initiatiefnemer Vierkante meter natuur
Karin de Feijter	programmamanager, Natuurmonumenten
Willem Gasman	projectmanager, Rijksvastgoedbedrijf
Sonja Havermans	projectleider Speelwildernis
Martin Jansen	directeur (thans oud), Stichting Het Flevo-landschap
Hester Kersten	programmamanager Groenblauw, gemeente Almere
Dirk Knopper	projectleider, Stichting Het Flevo-landschap
Janet Leeffers	programmasecretaris, gebiedsteam Oosterwold
Bert Lensink	penningmeester stichting Voedselbosbouw Nederland
Marcella Marinelli	side manager Werelderfgoed Schokland, gemeente Noord-oostpolder
Arie van der Mee	initiatiefnemer Het Kroonbos
Han Meijerink	senior juridisch beleidsmedewerker, gemeente Lelystad
Janine van den Bos	afdeling Ruimte en Economie, provincie Flevoland
Ellentrees Müller	projectleider, gemeente Noordoostpolder
Anita van der Pol	senior projectleider, provincie Flevoland
Tineke Ras	initiatiefnemer Het Luierpark
Tom Saat	initiatiefnemer Natuurboerderij Vliervelden
Henk Savelkoul	projectleider, Staatsbosbeheer
Arjen van der Schee	projectleider, provincie Flevoland
Maarten Schoone	bestuurslid, natuur- en milieucoöperatie Rivierduingebied
Nick de Snoo	provinciehoofd, Staatsbosbeheer
Jan van Soest	projectleider, Staatsbosbeheer
Edzard van de Water	programmamanager, provincie Flevoland
Jan Peter Westers	algemeen bestuurslid, ANV Akkerwaard

Gerard van der Woude	beleidsmedewerker, gemeente Urk
Rita Wouters	communicatieadviseur, provincie Flevoland

Bijlage 6 - Urkerveld

Kenmerken project

Het Urkerveld is gelegen op grondgebied van de gemeente Noordoostpolder. Door de ligging bij de kern van Urk heeft het Urkerveld eveneens een belangrijke functie voor de gemeente Urk – juist ook omdat het gebied aansluit op het aan Urk grenzende Urkerbos (een gevarieerd bos van 209 hectare groot). De totale oppervlakte van het plangebied Urkerveld bedraagt 28,7 hectare. Gemeente Urk en Het Flevo-landschap zijn gezamenlijk initiatiefnemers voor het project. De gemeente is erbij betrokken omdat deze voor de aanleg van een fietspad maximaal € 130.000 zal bijdragen en zal zorgdragen voor beheer en onderhoud ervan. Dit fietspad wordt, om het Urkerveld optimaal te kunnen beleven, aangelegd dóór het gebied en sluit vervolgens aan op het bestaande fietspad over de dijk langs het IJsselmeer richting Lemmer (zie rode lijn in Figuur 1).



Figuur 1. Urkerveld, voorlopig ontwerp (Het Flevo-landschap en gemeente Urk, 2018).

Met het project Urkerveld wordt een overgangszone van natuur gecreëerd van Urkerbos naar de dijk en het open agrarische landschap. De landschappelijke lijnen tussen 'bos' en 'veld' zijn nu nog hard, deze worden verzacht door: (i) de bosrand uit te dunnen; (ii) het oorspronkelijke beheerpad (van de agrariër) als scheiding te laten vervallen; en (iii) struweel aanplant tegen bosrand als zachte overgangszone. Hierdoor ontstaat een goede overgang en afronding van het bos, een betere diversiteit en mogelijkheden voor flora en fauna en het beleven van deze natuur. Met het project is een bedrag van €2.935.750,- gemoeid, voor grond, inrichting en beheer van het Urkerveld. Daarnaast draagt de gemeente zelf maximaal € 130.000 in de kosten voor het aanleggeven van het fietspad.

Achtergrond

Het Urkerbos vormt een afscheiding tussen het op het IJsselmeer gerichte Urk en het agrarische landschap van de Noordoostpolder. Aangeplant als dorpsbos is het Urkerbos het enige grote boscomplex in de westelijke helft van de Noordoostpolder en zorgt daarmee voor afwisseling in dit grotendeels agrarisch gebied. Punt is evenwel dat de contrasten tussen de randen van het bos en het landbouwgebied groot zijn; de overgang tussen de twee landschappen is hard (Figuur 2). Om hier verandering in te brengen wordt het Urkerveld als *'verzachtende'* schakel gezien tussen bos, dijk en open agrarisch gebied. Daartoe wordt het gebied zo ingericht dat er een geleidelijke overgang ontstaat van bos naar struweel naar kruidenrijk grasland naar open agrarisch gebied. Op die manier ontstaat er afwisseling en diversiteit. Om dit overgangslandschap te beleven wordt een recreatieve verbinding in het gebied aangelegd in de vorm van een fietspad.

Figuur 2. Harde scheiding tussen het Urkerbos (links) en agrarisch gebied (rechts). In het midden van het oorspronkelijke beheerpad van de agrariër.

Ook wordt er meer water in het gebied gecreëerd, door de aanleg van een slenk en een poel. Het gebied is namelijk van nature erg nat door een combinatie van kwel en stagnatie van regenwater op de ondiepe keileem. Het agrarisch gebruik in het verleden was erop gericht om de waterhuishouding onder controle te krijgen, maar nu wordt geprobeerd de *'natuurlijke natheid'* weer terug te krijgen.

Op basis van de landschappelijke, geologische en bodemkundige situatie en de verspreiding van de bekende archeologische vondsten is de trefkans op archeologische resten in het gebied hoog. Bovendien is het aanwezige bodemarchief behoudenswaardig en vrijwel zeker intact. Dit is van invloed op eventuele bodemroerende activiteiten. Urkerveld maakt verder onderdeel uit van een grenscorrectie tussen de gemeente Urk en gemeente Noordoostpolder, waarbij ook het Urkerveld onderdeel wordt van de gemeente Urk.

Procesverloop

In de structuurvisies van de provincie en de gemeente Urk was het Urkerveld al aangewezen als te ontwikkelen natuurgebied. Het programma Nieuwe Natuur bood de gemeente een mooie gelegenheid om het Urkerveld te ontwikkelen. De gemeente heeft belang bij dit project, omdat de gemeente naar verwachting rond het jaar 2035 zal bestaan uit ruim 25.000 inwoners.[87] Voor al deze inwoners moet er ruimte zijn voor wonen, werken én recreëren.

Het oorspronkelijke plan van de gemeente Urk en Het Flevo-landschap heette *'Van Noorderzand naar Urkerveld'* en omvatte een groter plangebied met een grotere opgave, waaronder bosbouwcompensatie. Vanaf de openstelling van het programma Nieuwe Natuur is Het Flevo-landschap ook betrokken bij de planontwikkeling. Het Flevo-landschap beschikte al over een basisschets. Deze schets is gezamenlijk (financieel) uitgewerkt. DLG heeft geholpen bij de uitwerking van het projectplan. De gemeente heeft uiteindelijk het plan alleen ingediend, omdat Flevo-landschap het erg druk had in deze periode. De indiening van het voorstel is verder in goed overleg met de gemeente Noordoostpolder en Het Flevo-landschap gegaan. In het uiteindelijke projectplan is het Noorderzand-deel komen te vervallen. De provincie was in het kader van het programma Nieuwe Natuur niet bereid om een bijdrage te leveren aan deze compensatie-opgave, maar wilde wel de ontwikkeling van nieuwe natuur mee financieren.

Het gehonoreerde projectplan was gebaseerd op de overdracht van een perceel van het Rijksvastgoedbedrijf naar Het Flevo-landschap. In december 2016 is tussen de gemeente, Flevo-landschap en de provincie een intentieovereenkomst ondertekend, waarbij onder andere is afgesproken dat Het Flevo-landschap, in overleg met de gemeente, de leiding neemt in de planuitwerking. De gronden van het Urkerveld waren oorspronkelijk in handen van het Rijksvastgoedbedrijf, die het gebied vervolgens verpachtte aan een agrariër. Vanuit landbouwkundig oogpunt kon deze boer niet zoveel met de grond. De bodemkenmerken zorgden voor een slechte uitgangssituatie voor de landbouw. Door de landbouwkundige verwaarlozing vond er al spontaan natuurontwikkeling in het Urkerveld plaats. Een andere aanwending van de grond lag hiermee dus in het verschiet.

De onderhandelingen met de pachter om zijn overeenkomst te beëindigen hebben lang geduurd. Het Rijksvastgoedbedrijf deed de onderhandelingen zonder inmenging van de gemeente. Uiteindelijk is de pachtovereenkomst met tussenkomst van de rechter beëindigd. Volgens het Rijksvastgoedbedrijf was de pachtovereenkomst los van het programma Nieu-

[87] De gemeente Urk groeit met bijna driehonderd inwoners per jaar.

we Natuur ook beëindigd, omdat de pachter zich niet aan de voorwaarden van de overeenkomst hield. Door het Rijksvastgoedbedrijf werd bij de gemeente aangegeven om gedurende onderhandelingen met de pachter voorzichtig te zijn met uitingen *'naar buiten toe'* over het project Urkerveld. In deze fase heeft de gemeente hierop niet met de omgeving gecommuniceerd.

In de zomer van 2017 is de grond in handen gekomen van Het Flevo-landschap. Het Urkerveld is door het Rijksvastgoedbedrijf, via de provincie, geruild met andere gronden van Het Flevo-landschap. Dit is als volgt gegaan: Het Flevo-landschap beschikte over een aantal grondposities behorende tot het programmavermogen van het programma Nieuwe Natuur. Deze grondposities worden ingezet om gronden in Nieuwe Natuurprojecten te verkrijgen en investeringen voor inrichting en beheer mogelijk te maken. Uit dit programmavermogen zijn ook percelen geruild voor het Urkerveld.[88] Dat wil zeggen, Het Flevo-landschap heeft percelen afgestaan aan het Rijksvastgoedbedrijf in ruil voor gronden die dit bedrijf in het Urkerveld bezat.

Het Flevo-landschap is de gebiedsbeherende partij en gaat het beheer en onderhoud van het Urkerveld verzorgen. Sinds Het Flevo-landschap het gebied in handen heeft, wordt geprobeerd om het gebied via maaien en afvoeren weer nutriënt-armer te maken. Dit heeft tot doel de grond uit te mijnen met minder fosfaat in de grond en het bodemleven te verbeteren. Aan de oostzijde van het gebied bevindt zich het voormalige agrarische bedrijfsperceel met boerderij en opstallen, dat nu nog eigendom is van het Rijksvastgoedbedrijf. Dit perceel valt buiten het plangebied Urkerveld en zal naar verwachting een andere bestemming krijgen. Zo heeft een zorginstelling interesse getoond voor de gebouwen die te koop staan (en waarin momenteel 'antikraak' wordt gewoond).

Vanaf 2017 is intensiever gecommuniceerd met omwonenden van het plangebied. De omwonenden willen graag duidelijkheid over de planvorming, omdat het project hun belangen ook raakt. Hoewel bepaalde zorgen, bijvoorbeeld als het gaat om vernatting, belang van natuurwaarden en belang van schapen (keurmerk), niet helemaal zijn weggenomen is er volgens de gemeente wel goed gecommuniceerd hierover. In februari 2018 is de realisatieovereenkomst tussen de provincie, de gemeente Urk en Het Flevo-landschap ondertekend. De verwachting is dat eind 2018 gestart kan worden met de aanleg van het Urkerveld en dat het gebied in 2019 ingericht is. Voordat gestart kan worden met de aanleg moet eerst het bestemmingsplan gewijzigd worden, de vergunningen worden aangevraagd en het bestek opgesteld worden. De bestemmingsplanprocedure bij de gemeente Noordoostpolder moet nog opgestart worden. Op het moment van schrijven loopt de uitvraag naar de stedenbouwkundige bureaus nog en is er nog geen opdracht verleend. De gemeente sluit niet uit dat er zienswijzen zullen worden ingediend. Het bestemmingsplan is in herziening, maar kan vanwege problematiek met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) niet worden vastgesteld.[89]

Ervaringen

Volgens de gemeente was men waarschijnlijk zonder het programma Nieuwe Natuur tot op heden niet tot planvorming gekomen. Het programma was voor de gemeente een stimulans om het project Urkerveld te gaan ontwikkelen. Het was in de ogen van de gemeente bij de

[88] De verkrijgingswaarde (marktwaarde) van de gronden Urkerveld bedroeg € 2.439.500, maar deze komt dus niet ten laste van de provincie omdat het ruilgronden betrof. Het resterende bedrag (€ 2.935.750 minus € 2.439.500 = € 496.250) betreffen inrichting en in mindere mate beheer.
[89] Stichting Flevo-landschap en gemeente Urk, 2018.

aanvang van het programma en de start van de planontwikkeling in 2014 nog niet precies duidelijk wat van initiatiefnemers werd verwacht. De beoordelingscriteria waren niet helder, wat voor onzekerheid zorgde over het al dan niet doorgaan van het project. Wel was het voor de gemeente helder dat de inrichting en het beheer voor rekening van de indiener kwam.

De gemeente heeft de benadering van de provincie bij het programma Nieuwe Natuur als formeel ervaren. De sturing van de provincie verliep voornamelijk via formele documenten, zoals de intentie- en realisatieovereenkomst. De uitwerking van deze overeenkomsten was tijdrovend. Daarnaast kreeg de gemeente te maken met veel wisselende contactpersonen bij de provincie. Dit heeft ook extra tijd gekost in verband met overdracht van het dossier. Soms verliep deze overdracht gebrekkig.

Voor Het Flevo-landschap verliep de samenwerking met de gemeente Urk soepeler dan met de initiatiefnemers van de kralen bij Noorderwold-Eemvallei. Dit heeft te maken met de professionaliteit van de gemeente als samenwerkingspartner. Een gemeente is meer gewend om te denken in stappen, procedures en beleidsplannen.

Bijdrage Natuur en Maatschappelijke Betrokkenheid en Economische Ontwikkeling

Omdat het gebied nog grotendeels moet worden ingericht, is over de daadwerkelijke effecten op de natuur nog weinig te zeggen. Wel zijn er verwachte effecten op natuur. Kansrijke natuur voor het Urkerveld is de ontwikkeling van kruiden- en faunarijk grasland en het creeren van meer water in het gebied. Door de toevoeging van meststoffen is de bodem zeer verrijkt. Om dit gebied om te zetten naar kruiden- en faunarijk grasland, dient het gebied daarom eerst te worden ingezaaid met een mengsel van klaver en gras (waarvan het maaisel wordt afgevoerd).

Het meest noordelijk deel van de kavel zal een aantal jaar ingericht en gebruikt worden als ‘vogelakker’, die gekenmerkt wordt door stroken luzerne afgewisseld met braak- en wintervoedselstroken waarbij het gebruik over de stroken rouleert. Een dergelijke vogelakker draagt enerzijds bij aan verbetering van de bodemstructuur en grond, maar is ook een verrijking en voedselbron in het gebied. Bovendien werkt een dergelijke akker versterkend voor vogels als de veldleeuwerik en gorzen, vlinders en bijen.

Het fietspad in het gebied moet het mogelijk maken om straks vanuit Urk een ommetje te maken, en een rondje te fietsen of te wandelen. Op die manier draagt het gebied bij aan een stukje beleving, maar ook aan ontspanning en gezondheid. De individuele welvaart wordt erdoor verhoogd.

Het project kan rekenen op draagvlak bij de gemeenten Urk en Noordoostpolder en bij het waterschap Zuiderzeeland. Rond het plangebied wonen slechts enkele burgers, in de nabijheid zijn enkele agrarische erven. Met hen is aanvankelijk terughoudend omgegaan op verzoek van het Rijksvastgoedbedrijf. Inmiddels is met diverse direct omwonenden contact geweest en is de verwachting dat er geen weerstand zal zijn tegen het project, dat in een min of meer dode hoek ligt.

Aan economische ontwikkeling zal het gebied niet bijdragen. In het verleden was hier door de landbouwkundige verwaarlozing al evenmin sprake van. Het plan is gericht op een balans (op lange termijn) tussen beheerkosten en baten. Er wordt van uitgegaan dat Het Flevo-

landschap geen SNL bijdrage zal ontvangen voor het Urkerveld. De beheerkosten dienen derhalve op de lange termijn gedekt te worden door de beheer-opbrengsten zoals verkoop van het maaisel van het fauna- en kruidenrijk grasland en de vogelakker. Deze opbrengsten zijn geraamd op €6.300,- per jaar. Dit lijkt realistisch.

Op het grasland zal verder begrazing plaatsvinden met grote grazers waarbij gedacht wordt aan zelfredzame rassen als Blaarkoppen of Herefords. Hierdoor ontstaat een diversiteit en afwisseling van ruigere en kruidenrijke vegetaties gedomineerd door ruigtekruiden en meer open plekken. Dit gebeurt via het verpachten van graasrechten aan 'eigen' agrariërs die hun vee laten lopen op de gronden van Het Flevo-landschap. Het levert pachtinkomsten voor Het Flevo-landschap op, terwijl eventuele inkomsten uit het vlees voor de pachtende agrarier zijn.

Naast recreatieve ecosysteemdiensten levert het gebied mogelijk waterregulerende diensten op. Er vinden aanpassingen in de waterhuishouding plaats, waardoor er meer water in het gebied wordt gecreëerd. Specifieker: door het aanleggen van een slenk en een poel wordt er water vastgehouden (zie Figuur 3), wat in de toekomst mogelijk gunstig is voor de inwoners van het nabije Urk, wanneer door klimaatverandering de winters natter worden. Een andere mogelijke ecosysteemdienst is bestuiving, doordat het kruidenrijk grasland wilde bestuivers, zoals bijen en zweefvliegen, aantrekt die een bijdrage kunnen leveren aan de

productie van insect-bestoven landbouwgewassen.

Figuur 3. Aanleg van een nieuwe sloot achter de huiskavel. Links de IJsselmeerdijk naar Lemmer.

Kansen voor meer/betere resultaten en effect

Het Flevo-landschap richt zich met het project primair op het versterken van bestaande natuur door het creëren van een natuurlijke overgangszone tussen bos, dijk en agrarisch landschap, oftewel het 'klassieke' natuurbeheer. Voor het *'mensinclusieve deel'*, te weten het fietspad waardoor het gebied ook daadwerkelijk beleefd kan worden, staat de gemeente Urk aan de lat. Dat het Urkerveld door de maatschappij wordt gezien als meer dan natuurontwikkeling alleen, kwam duidelijk naar voren in de verschillende reacties die Het Flevolandschap na verwerving van het Urkerveld ontving van maatschappelijke organisaties. Een mountainbike-club, paardrij-gezelschap, vis-vereniging – allemaal wilden ze voor hun activiteiten gebruik maken van het gebied. Het Flevo-landschap is hier erg terughoudend in geweest, vanwege het primaire doel dat ze met het gebied voor ogen hebben, namelijk natuur realiseren. Tegelijkertijd maakt deze maatschappelijke belangstelling duidelijk dat er nog het één en ander valt te winnen op het gebied van maatschappelijke betrokkenheid.

Het Flevo-landschap stelt zich niet als projectontwikkelaar op. Ze wil van het Urkerveld geen economische drager maken. Wel levert het een bijdrage aan de individuele welvaart, doordat mensen het gebied kunnen ervaren en beleven en er (in beperkte mate) in kunnen recreëren door er een wandeling of fietstocht te maken. De link tussen natuur en economische ontwikkeling is dan ook vooral gericht op welzijnseffecten. Mochten de opbrengsten uit het gebied onvoldoende blijken om de beheerkosten te dekken, dan kan Het Flevolandschap wellicht nadenken over het ontwikkelen van een recreatief arrangement met de nabij gelegen camping *'Urkerbos'*. Een deel van de opbrengsten uit dit arrangement kan dan terugvloeien naar het gebied.

Bijlage 7 - Natuur op G38

Kenmerken project

Het project is door de initiatiefnemer geïnitieerd op veertig hectare grond die hij zelf in bezit heeft. De initiatiefnemer heeft een biologisch bedrijf. Doel van het project is het ontwikkelen van natuur op een landbouwbedrijf en op die manier een meer duurzame manier van landbouw te bedrijven in vergelijking met de dit moment veelal gangbare hoogproductieve landbouw. De te ontwikkelen natuur betreft a) Kruiden- en faunarijk grasland, b) Kruiden- en faunarijke akker en c) Vochtig weidevogelgrasland. Hiermee beoogt de initiatiefnemer niet alleen een toename van de biodiversiteit in het projectgebied zelf, maar ook in de omgeving. Hij wil een voorbeeldproject realiseren voor boeren die ook een meer duurzame en natuurvriendelijke bedrijfsvoering nastreven. De inrichtingsmaatregelen betreffen het verhogen van de waterpeilen, het aanleggen van een hoogwatersloot op eigen grond, het aanbrengen van microreliëf en het aanleggen van een houtwal. Tevens wordt de huidige stal omgebouwd tot potstal, met de bedoeling ruwe stalmest op het land te kunnen brengen. De aanpassingen aan de stal vallen buiten de begroting van het programma Nieuwe Natuur. De kosten voor inrichting van het gebied bedragen € 492.000. Met de compensatie van de waardevermindering van de omzetting van agrarische grond naar natuur en het afkopen van tien jaar beheer is de totale bijdrage van de provincie € 3.720.025.

Figuur 1. Plattegrond projectgebied.

Procesverloop

De initiatiefnemer was vroeger districtshoofd bij Natuurmonumenten in Zeeland. Hij is al vijftien jaar bezig zijn ideeën over het combineren van landbouw en natuur te realiseren. Zo is hij één van de oprichters van de natuur- en milieucoöperatie in de regio. De oproep van de provincie in 2013 om voorstellen in te dienen in het kader van het programma Nieuwe Natuur kwam als een uitgelezen kans om zijn ideeën tot uitvoering te brengen. Rond 2006 heeft de provincie volgens de initiatiefnemer al eens aangeboden om geld beschikbaar te stellen voor zijn natuur- en inrichtingsideeën. Destijds was de initiatiefnemer echter pachter en geen grondeigenaar, hij wilde dat zijn project economisch duurzaam zou zijn. Hierdoor is hij uiteindelijk niet ingegaan op het voorstel van de provincie.

Voor de indiening van het definitieve plan heeft de initiatiefnemer zijn omgeving betrokken bij zijn projectidee. In Flevoland zijn de meeste boeren gericht op grootschalige en volledig op productie gerichte landbouw. In een dergelijke omgeving is het lastig om een tegengesteld geluid te laten horen. Uit zijn gesprekken met boeren in de buurt kwam naar voren dat een aantal van hen bezwaren hadden tegen het plan van de initiatiefnemer. Zij dachten dat het project bijvoorbeeld consequenties zou hebben op het vlak van waterbeheer. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen heeft hij zijn oorspronkelijke, ambitieuze plan op verschillende punten aangepast. Hij heeft vochtig weidevogelgrasland op kavel G37 (dat een hogere waterstand vereist) ingewisseld voor kruidenrijke akker. De plas-dras op die kavel is uit het ontwerp gehaald en een geplande sloot op kavel G38 is niet helemaal tot het eind doorgetrokken. Het aangepaste plan is uiteindelijk ingediend bij de provincie.

In december 2014 beslisten Provinciale Staten positief over het project. Op dat moment had de initiatiefnemer de verwachting dat het project snel zou kunnen worden gerealiseerd. Twee omwonende boeren bleven echter tegen het project. Hun zorgen betroffen niet de inhoud van het project. Volgens de initiatiefnemer vormde de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2015 een kantelpunt. De weerstand van de twee boeren kreeg de aandacht van een deel van de Statenleden en was van invloed op het politieke discours. Draagvlak werd een politiek issue en is volgens de initiatiefnemer een eigen leven gaan leiden. Hij is bijvoorbeeld verschillende malen met naam en toenaam tijdens een Statenvergadering in een negatief daglicht geplaatst.

De initiatiefnemer moest op verzoek van Provinciale Staten meerdere keren aantonen dat er voldoende draagvlak bestond voor zijn project. De voortdurende discussie over draagvlak in de Provinciale Staten heeft volgens de initiatiefnemer negatief gewerkt. Het veroorzaakte onrust in het gebied terwijl de meerderheid van de omwonende agrariërs volgens de initiatiefnemer geen bezwaren hebben tegen het project. In 2015 is een onafhankelijke commissie ingesteld door de provincie die moest beoordelen in hoeverre omwonenden schade ondervinden van het project. De commissie, die nog steeds actief is, heeft gesprekken gevoerd met verschillende omwonenden samen met de initiatiefnemer. Hieruit kwam naar voren dat de meeste omwonenden zeggen tevreden te zijn met het project.

In 2015 is een intentieovereenkomst ondertekend en de realisatieovereenkomst is in 2016 gesloten tussen de provincie en de initiatiefnemer. In datzelfde jaar zijn vervolgens ook inrichtingsmaatregelen uitgevoerd. In het kader van de realisatie van het project moest het vigerende bestemmingsplan worden gewijzigd. Daarnaast moest een peilbesluit en een watervergunning van het waterschap worden verkregen. De initiatiefnemer heeft een extern deskundige ingehuurd voor het doorlopen van de planologische procedures. Twee agrariërs

hebben juridische procedures gevoerd tegen het verstrekken van de watervergunning en peilbesluit.

De bestemmingsplanprocedure, waarbij een agrarische bestemming wordt omgezet naar een natuurbestemming, loopt al anderhalf jaar. Een omwonende heeft hierbij een zienswijze ingediend. De verwachting is dat het gewijzigde bestemmingsplan in september 2018 zal worden vastgesteld door de gemeenteraad. Voor wat betreft de bestemmingplanwijziging wilde de initiatiefnemer geen planschadeovereenkomst tekenen, wat volgens de gemeente Lelystad wel gebruikelijk is, omdat hij hierdoor te veel risico zou lopen. De patstelling hieromtrent leidde ook tot vertraging. Tijdens de bestemmingsplanprocedure kwam de provincie (vanuit ruimtelijke ordening) zelf ook met een vooroverlegreactie/zienswijze. Dit was volgens de gemeente opmerkelijk, omdat de provincie dan een zienswijze zou gaan indienen tegen een project in het kader van 'hun eigen' programma Nieuwe Natuur. De zienswijze is uiteindelijk ingetrokken. De procedure voor het verkrijgen van een watervergunning en een peilbesluit heeft meer dan twee jaar geduurd. Een belangrijke reden voor de relatief lange duur van deze procedure was dat de definitieve afhandeling van bezwaar en de verlening van een ambtshalve aangepaste watervergunning lang op zich liet wachten.

Ervaringen

Het proces tot realisatie van het project heeft de initiatiefnemer als zeer moeizaam ervaren. Hij verkeerde vaak in onzekerheid over het wel of niet doorgaan van het project, waardoor hij ook in toenemende mate in onzekerheid bleef over het voortbestaan van zijn bedrijf. De initiatiefnemer heeft veel moeite en energie gestoken in overleg met aanliggende bewoners. Door hardnekkige acties van enkele omwonenden, soms ingegeven door voortdurende discussie in de Provinciale Staten, leek volgens de initiatiefnemer een beeld te ontstaan dat er weinig draagvlak was. De initiatiefnemer wilde niet de zwijgende meerderheid in de discussie betrekken, maar heeft dat toch enkele malen moeten doen. Zo moest hij zelf inventariseren welke omwonende voor of tegen het project was. De initiatiefnemer meent dat dit niet van hem gevraagd had mogen worden, omdat omwonenden hierdoor gedwongen werden om 'kleur te bekennen' terwijl er ook zakelijke belangen mee gemoeid kunnen zijn. De jarenlange onzekerheid, en het voeden van ressentimenten van enkele omwonenden door bepaalde individuele Statenleden, ook na het genomen besluit, is hem zwaar gevallen. Hij vindt dat de provincie hem hierin beter had moeten beschermen.

De rol van de provincie is gedurende het proces veranderd. In de beginfase was er weinig ondersteuning, maar vooral vanaf de laatste maanden voor de realisatie van het project kreeg hij meer ondersteuning. Voor de provincie was het traject een leerproces. Zij zagen steeds meer in dat (met name) particulieren ondersteuning behoeven bij een dergelijk proces. De initiatiefnemer heeft de procedures bij het waterschap en de gemeente als langdurig ervaren, waarbij hij een coördinerende rol heeft gemist, bijvoorbeeld van de provincie.

Tussen de gemeente en de provincie heeft geen afstemming over het RO-spoor plaatsgevonden tijdens de beginfase van het programma Nieuwe Natuur. De gemeente betreurt dit, omdat het programma wel consequenties heeft voor de gemeente op het vlak van ruimtelijke ordening. De gemeente had graag willen zien dat er aan de voorkant van het traject ook al integraal aandacht was geweest voor het RO-spoor, bijvoorbeeld door met alle betrokken partijen afstemming te zoeken. Wanneer sprake is van het wijzigen van een bestemming wil de gemeente een eigen afweging kunnen maken, waarbij alle belangen in het (buiten)gebied meegenomen kunnen worden.

Stand van zaken

Het project is twee jaar geleden ingericht. Volgens planning zijn de inrichtingsmaatregelen en werkzaamheden uitgevoerd van januari 2016 tot april 2017. Het project ligt op schema. Het gebied wordt beheerd door middel van een extensieve manier van boeren zonder kunstmest en bestrijdingsmiddelen. Het maaien bestaat uit een meer intensieve vorm van mozaïekbeheer, het laten overstaan van hoekjes en stroken, bloemrijke akkerranden tot circa 0,4 ha en de laatste snedes laten staan tot half juli. De initiatiefnemer houdt ook steeds scherper rekening met broedvogels: in augustus 2018 zijn de laatste stukken grasland nog niet gemaaid vanwege een broedende rietgors die aan zijn tweede legsel begonnen is. Voor meer flexibiliteit in het maaien in relatie tot broedvogels heeft de initiatiefnemer een opraapwagen gekocht en hij voert nu tevens vers op stal. Ook de luzerne wil hij vers op stal gaan voeren, een noviteit. In de akkerstroken is nu ook voederbiet opgenomen om meer zelfvoorzienend te worden in energiebehoefte van het vee. Het huidig veebestand bestaat uit zeventig stuks melkvee, waarvan vijftig blaarkoppen, en veertig jongvee waarvan ongeveer dertig blaarkoppen. Blaarkoppen zijn beter aangepast aan deze manier van boeren. De stal is omgebouwd tot een moderne 'ouderwetse' potstal. Met de combinatie mest en hooi wordt het organische stofgehalte van de bodem verbeterd. De koeien staan 's nachts binnen voor meer potstalmest. Ook nieuw is dat het late maaisel voor opstrooien van de potstal gebruikt wordt (in plaats van voor hooi). Om de onkruiddruk in akkers te verminderen experimenteert de initiatiefnemer met drie jaar achter elkaar luzerneteelt. De resultaten zijn hoopvol. De initiatiefnemer heeft nog veel ideeën voor inrichting en verdere verbetering van de natuurkwaliteit in het gebied. Hij zou graag het water zuiveren van meststoffen (bijvoorbeeld met een helofytenfilter) voordat het zijn gebied binnenkomt en is daarover in overleg geweest met onder andere het waterschap. Hij is echter vermoeid geraakt door het stroeve proces en het doorlopen van alle procedures van de afgelopen jaren. Voor wat betreft grote inrichtingsmaatregelen die ook extra bijdragen van de provincie vergen laat de initiatiefnemer het daarom over aan zijn opvolger. Inmiddels hebben de meeste omliggende boeren zich positief over het project uitgelaten en er worden regelmatig excursies naar het bedrijf georganiseerd. Slechts één aanliggend bedrijf blijft nog bezwaar maken, tot nu toe zonder succes.

Figuur 2. Blaarkoppen

Figuur 3. Links het projectgebied G38 met kruidenrijk grasland, rechts productiegrasland

Bijdrage aan Natuur en Maatschappelijke Betrokkenheid en Economische Ontwikkeling

Het project is een mooi voorbeeld van hoe een agrariër natuur kan realiseren. Het project levert niet alleen waardevolle natuur op in het terrein zelf, maar kan ook als natuurkern een positief effect hebben op de agrarische natuurbeheer projecten op bedrijven in het omringende gebied. Van negatieve effecten op de bedrijfsvoering van omringende agrarische bedrijven is geen sprake. Diverse agrarische natuurverenigingen hebben de afgelopen tijd gestudeerd op het concept van natuurkernen in het agrarisch gebied. Op dit terrein kan in de praktijk ervaren worden wat er mogelijk is en wat men tegen kan komen. Het project realiseert kruidenrijk grasland, kruidenrijke akkers en slootranden, vochtige kreken, houtwallen en ruigtezones. Verbetering van de waterkwaliteit in het gebied is een onderwerp waar veel aandacht voor is. Met name voor vogels is het gebied de laatste jaren erg aantrekkelijk geworden.

Figuur 4. Links kruidenrijk grasland, rechts luzerne.

Het gebied vormt een *'stepping stone'* tussen bossen in de omgeving (genaamd Rivierduingebied) en het Swifterbos. Het project heeft als hoofddoel natuur in combinatie met landbouw. Dit levert een vorm van agrarische biodiversiteit op die zeker in het omliggende agrarisch intensief gebruikte gebied een waardevol kerngebied vormt van 40 ha. Waar een standaard weiland bestaat uit hoogproductief Engels raaigras, staan hier de graslanden vol kruiden, zoals paardenbloemen, pinksterbloemen, boterbloemen, veldzuring en dergelijke. Dit zijn geen botanische zeldzaamheden, maar vormen wel een goed milieu voor allerlei insecten en vogels die aanzienlijk zijn toegenomen, zoals kwartelkoning, graspieper, gele kwikstaart en velduil. In de slootranden staan soorten als veldrus en moerasrolklaver.

Het project draagt bij aan betrokkenheid, doordat het boeren laat zien wat er mogelijk is met natuurvriendelijke teelt. Het draagt ook bij aan betrokkenheid door de excursies die hij krijgt via de ANV. Als kern in de ANV heeft het gebied een voorbeeldfunctie. Boeren uit de omgeving (zelfs enkelen die eerder protest aantekenden) komen kijken en geven in positieve zin aan dat het er meer 'zoals vroeger' uitziet. Dit kan een stimulerend effect hebben op het zelf uitproberen van bepaalde maatregelen. Studenten van de CAH in Dronten en Almere doen projecten op het bedrijf. Dit stimuleert bewustwording bij de *'boeren van de toekomst'*.

Het gebied is landschappelijk aantrekkelijk ten opzichte van de meer eenvormige landschappen van de omliggende percelen. Daarmee draagt de initiatiefnemer bij aan beleefbare natuur. Ook met de houtwallen, doorkijkjes en de vele vogels. Ondanks pogingen voor recreatieve ontsluitingen zal het gebruik ervan vrij beperkt zijn, omdat het perceel niet aan belangrijke recreatieve routes ligt en niet in de buurt van steden. De archeologische wandelroute die er reeds ligt wordt nog weinig gebruikt maar de aantrekkelijkheid van de route neemt wel toe door het ommetje over zijn land. De initiatiefnemer ziet steeds meer hardlopers en fietsers langskomen en op een bankje gaan zitten.

Economisch is het project voor de komende tien jaar gegarandeerd. Voor daarna geeft de initiatiefnemer aan met de melk van blaarkoppen, kaas te willen maken en die te verkopen. Het project zal daarnaast naar verwachting weinig bijdragen aan extra economische ontwikkeling in de omgeving. Er zijn volgens de initiatiefnemer wel nieuwe samenwerkingsrelaties met drie bedrijven in de omgeving ontstaan die omschakelen naar biologische landbouw.

Figuur 5. Aangeplante houtwal met nieuw 'traditioneel' boerenhek.

Kansen voor meer/betere resultaten en effect

Alle aanwezige biodiversiteit is spontaan ontstaan. Maar een aantal soorten zal het gebied niet vanzelf kunnen bereiken, bijvoorbeeld planten die in de directe omtrek afwezig zijn. Ratelaar is een nu nog afwezige mooie soort die als halfparasiet op grassen de mogelijkheden voor andere kruiden verder kan vergroten. Nu de abiotische omstandigheden van het gebied verbeterd zijn (de waterstanden zijn hoger, er is een nieuwe hoogwatersloot en er is meer microreliëf), kan het een idee zijn om de biodiversiteit verder te verhogen door het maaisel van een soortenrijke berm uit de omgeving op een paar plekjes in te brengen. Van daaruit kunnen soorten zich weer verder verspreiden in het gebied.

Op termijn kan ook meer publiciteit aan het geheel gegeven worden, waarmee er nog meer bezoekers en excursies kunnen komen. Maar de initiatiefnemer wacht daarmee totdat ook de procedure van de laatste bezwaarmakende boer is afgerond. Ook in de toekomst zijn meer bezoekers welkom. Onderdeel van het plan is namelijk dat na 10 jaar opbrengsten gegenereerd gaan worden uit de verkoop van biologische zuivel.

Inhoudelijk heeft de provincie niet veel gestuurd. De ambities qua natuur lagen volgens de initiatiefnemer bij de provincie lager dan bij hemzelf. De provincie legde de nadruk op recreatie, beleving en qua natuur op de Kiekendief. Maar op deze locatie was de Kiekendief al aanwezig. Achteraf is dat wellicht goed geweest, het project is nu ook al behoorlijk ambitieus. Het is volgens de initiatiefnemer ook goed dat de provincie nadruk op recreatie legde. Het gebied is nu tevens een landgoed, dus het moet opengesteld zijn. De initiatiefnemer heeft een beetje meebewogen. Waar hij eerst dacht dat het afbreuk aan zijn plannen deed, bleek het toch wel te passen.

Bijlage 8 - Eemvallei-Zuid

Kenmerken project

Het project Eemvallei-Zuid is een integraal project waarin een groep van initiatiefnemers natuur aanlegt in Almere Oosterwold, waarmee de loop van het voormalige riviertje de Eem zichtbaar wordt gemaakt in het landschap.[90] Het project ligt grotendeels in Almere Oosterwold, een woon- en werkgebied dat wordt ontwikkeld door (toekomstige) bewoners en ondernemers die daar een kavel kopen en inrichten. Het project Eemvallei-Zuid wordt ontwikkeld als groene structuur op landschapskavels van Almere Oosterwold, waarop naast bebouwing een groot deel als publiek groen moet worden ingericht. De initiatiefnemers zijn Staatsbosbeheer, stichting Speelwildernis, stichting Voedselbosbouw Nederland en de Stadsboerderij Almere. Staatsbosbeheer diende het oorspronkelijke voorstel Eemvallei in; de andere initiatiefnemers hebben ook een plek gekregen in het gebied, en gezamenlijk is een ontwerp gemaakt voor het uiteindelijke project.

Het beoogde resultaat is een 'innovatief, iconisch natuurgebied, dat gebaseerd is op de voormalige rivierloop de Eem, met een unieke combinatie van een voedselbos, speel- en recreatiemogelijkheden, ruigtevelden, kruidenrijke graslanden en veel vitale natuur met een hoge biodiversiteit'.[91] Het gebied wordt ingericht als een publiek toegankelijk natuurgebied met verschillende soorten natuur: speelnatuur (geschikt voor spelende kinderen t/m acht jaar), avontuurnatuur (bestand tegen struinende bezoekers), educatienatuur (met een hoge biodiversiteit), productienatuur (rationeel ingericht) en Vliervelden-natuur (met robuuste beplanting en voederhagen voor grazend vee).[92] Onderdeel van het project is realisatie van 30 hectare boscompensatie, dat wordt ingericht als voedselbos, passend binnen het natuurbeheertype Vochtig bos met productie.

Vanuit het programma Nieuwe Natuur heeft de provincie 15.785 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de realisatie en het beheer van minimaal honderd hectare nieuwe natuur, verdeeld naar een grond-, inrichtings- en beheerbudget voor een aantal hectare per initiatief. Staatsbosbeheer is de budgethouder en grondeigenaar. De particuliere initiatiefnemers slui-

[90] Ook het project Noorderwold Eemvallei draagt bij aan herstel van de contouren van de Eemvallei, dit wordt uitgevoerd door Flevo-landschap en Stichting ERF.

[91] Provincie Flevoland (2017). Realisatieovereenkomst Eemvallei-Zuid programma Nieuwe natuur. Mededeling. Ter kennisname aan PS en burgerleden. Registratienummer 2080941.

[92] Staatsbosbeheer, stichting Voedselbosbouw Nederland, stichting Speelwildernis en maatschap De Stadsboerderij Almere, 2017. Ontwikkelplan Eemvallei Zuid programma Nieuwe natuur. 8 juni 2017

ten een gebruiksovereenkomst (voedselbos en speelwildernis) c.q. een pachtovereenkomst (Vliervelden) met Staatsbosbeheer.

Figuur 1. De kavel waar Speelwildernis en Voedselbossen een plek gaan krijgen.

Procesverloop

De initiatiefnemers hebben in 2014 afzonderlijke voorstellen ingediend voor het programma Nieuwe Natuur. In opdracht van de provincie heeft Staatsbosbeheer de samenwerking gezocht met verschillende particulieren: oorspronkelijk waren dat de projecten Voedselbos, de Speelwildernis, het Luierpark en het Kroonbos.[93] Deze '*kralen'* moesten onderdeel gaan uitmaken van de 'ketting' in de Eemvallei. De projecten het Luierbos en het Kroonbos hebben in de loop van de tijd een andere plek kregen. Het project Vliervelden, die door de provincie bij project Noorderwold-Eemvallei was ingedeeld, vond alsnog een plek bij Eemvallei-Zuid. De initiatiefnemers van Voedselbossen, de Speelwildernis en Vliervelden zijn met Staatsbosbeheer gezamenlijk een ontwerpproces ingegaan.

Eerst wordt kort ingegaan op de oorspronkelijke doelen en de *'aanloopfase'* van de projecten Eemvallei, Voedselbossen, de Speelwildernis en Vliervelden. Vervolgens wordt het vervolg van het proces, waarbij de betrokken partijen gezamenlijk zijn opgetrokken, beschreven. Tot slot wordt apart ingegaan op het procesverloop van respectievelijk het Luierpark en het Kroonbos, omdat deze twee projecten een afzonderlijk proces hebben doorlopen.

[93] Provincie Flevoland 2014a.

Initiatieffase

Eemvallei

Staatsbosbeheer diende het project de Eemvallei in. Het doel is een start te maken met de landschappelijke structuur in Almere Oosterwold, waarmee de voormalige rivierloop van de Eem weer zichtbaar en beleefbaar wordt in het landschap. De structuur kenmerkt zich door een langgerekt tracé met waterpartijen en op de oevers de aanplant van bos, met een geleidelijke overgang van water, via riet, ruigte of kruiden naar de bosrand. Onderdeel van dit project was dertig hectare boscompensatie in het kader van ontwikkelingen bij Almere en de aanleg van de Hanzelijn. De provincie kende budget toe aan Staatsbosbeheer voor verwerving, inrichting en beheer van zestig hectare.

Voedselbossen

Het project Voedselbossen heeft als doel de realisatie van een bos dat eetbare producten kan leveren zoals fruit, kruiden, groenten en noten. Natuur en Milieufederatie Flevoland, Embergy Consulting, De Waard Eetbaar Landschap en Food Forestry Netherlands hebben gezamenlijk hun voorstel bij de provincie ingediend voor de co-creatie van twee grootschalige voedselbossen nabij de stedelijke omgeving, van ieder zestig hectare.[94] De initiatiefnemers kregen budget voor verwerving, inrichting en beheer van twintig hectare toebedeeld van de provincie.

Speelwildernis

Het project Speelwildernis heeft als doel een buitenspeelplaats te realiseren waar zowel een zone is voor vrij en avontuurlijk spelen in de natuur als een zone waar kinderen deelnemen aan georganiseerde dan wel begeleide activiteiten. Een deel van de buitenspeelplaats wordt met en door de kinderen ingericht.[95] Het project is ingediend door Theatergroep Groen Gras. In het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten van eind 2014 werd twintig hectare grond toegewezen aan de Speelwildernis, inclusief een budget voor de voorbereiding, inrichting en het beheer.

Natuurboerderij Vliervelden

De Stadsboerderij Almere wil Natuurboerderij Vliervelden ontwikkelen, een combinatie van natuur en biologische landbouw/ eetbaar landschap, waarbij voedselproductie bijdraagt aan biodiversiteit, en extensief agrarisch medegebruik van de natuur plaatsvindt door begrazing door runderen. Daarnaast worden op een eigen kavel andere functies gerealiseerd, zoals realisatie van een stal, wonen bij de boer, educatie en recreatie en verwerking en verkoop van agrarische producten.[96] De initiatiefnemer had oorspronkelijk een aanvraag gedaan voor 400 hectare in Eemvallei-Zuid. Dit gebied werd geprefereerd, omdat de initiatiefnemer in dit gebied al grond had gekocht. Desondanks werd het project in het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten, vanwege vermeende synergievoordelen, ingedeeld bij Noorderwold-Eemvallei. Dit betekende dat de initiatiefnemer eerst met Het Flevo-landschap om de tafel moest. Na vele gesprekken, die stroef verliepen, bleken de twee partijen niet tot een oplossing te kunnen komen. Dit had onder andere te maken met de voorgeschiedenis tussen Het Flevo-landschap en de initiatiefnemer. Hierop is afgesproken dat een inpassing in Noorderwold-Eemvallei niet verder onderzocht zal worden.

Vervolgens heeft de initiatiefnemer bij de provincie aangegeven te willen aansluiten bij het project Eemvallei en is samenwerking met Staatsbosbeheer gezocht. Het heeft zes hectare

[94] Om het samenwerkingsconsortium van de projectindieners nader juridisch vorm te geven is op 13 juni 2016 de stichting Voedselbosbouw Nederland opgericht.
[95] Staatsbosbeheer et al, 2017
[96] Staatsbosbeheer et al, 2017

toegekend gekregen op voorwaarde dat het initiatief een plek vond bij Eemvallei-Zuid. Deze hectares zijn zonder budget ingepast in Eemvallei-Zuid. Het was ingewikkeld om Vliervelden in het plan voor Eemvallei-Zuid in te passen, aangezien ten tijde van het toewijzingsbesluit eind 2014 nog niet duidelijk was dat Vliervelden ook onderdeel zou gaan uitmaken van Eemvallei-Zuid. Vliervelden had hierbinnen geen hectares toegewezen gekregen en is afhankelijk van de ruimte binnen Eemvallei-Zuid. Er zijn gesprekken gevoerd tussen Staatsbosbeheer en de gebiedsregisseur van Oosterwold om binnen de Eemvallei additioneel zes hectare te reserveren waarmee het project Vliervelden mogelijk gerealiseerd kon worden. Uiteindelijk is voorgesteld om Vliervelden in het ontwerp voor de tweede fase van Eemvallei-Zuid op te nemen. De provincie heeft ten behoeve van de verdere uitwerking van het projectvoorstel en deze te betrekken in het proces rond de nadere planuitwerking van Eemvallei-Zuid € 20.000 beschikbaar gesteld.

Vervolg gezamenlijk proces

In de loop van 2015, na het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten, zijn onder begeleiding van een consultancybureau verschillende bijeenkomsten georganiseerd voor de initiatiefnemers in de Eemvallei (de *'ketting'* en de *'kralen'*). Daarbij is onder meer besproken welke projectcombinaties synergie kunnen opleveren en welke plekken geschikt kunnen zijn om de *'kralen'* aan de *'ketting'* te rijgen. Ook is een routekaart naar de intentie- en realisatieovereenkomsten opgesteld die eind 2015 tijdens een teken- en rekensessie verder is uitgewerkt.

Na ondertekening van de intentieovereenkomsten in 2016 tussen de provincie en de projectindieners voor elk afzonderlijk project, zijn de initiatiefnemers gezamenlijk begonnen aan een nadere planuitwerking. Het uitgangspunt is dat Staatsbosbeheer de gronden verwerft en eigenaar wordt van de ondergrond. In dit kader moesten met gebiedsteam Oosterwold afspraken worden gemaakt. Het project wordt gerealiseerd op landschapskavels van Oosterwold, waarbij de spelregels zijn dat maximaal 6% van de kavels worden ingericht als bouwkavel. Staatsbosbeheer zag echter geen mogelijkheden voor rode ontwikkelingen, voornamelijk omdat het ontwikkelen van rood geen kerncompetentie is van Staatsbosbeheer. Daarom is de keuze gemaakt om het groen en het rood apart te realiseren en de landschapskavels niet integraal te ontwikkelen met eventuele partijen met bouwplannen. De bijbehorende rood opgave wordt nu via de gebiedsopgave Oosterwold op de markt gezet, waarbij de inkomsten wel ten goede komen aan het project. Voor de inhoud betekent dit dat het project echt een groenproject is geworden, en niet een *'rood met groen'* project.

In de periode mei 2016 tot juni 2017 is door de partijen gewerkt aan het ontwikkelplan Eemvallei-Zuid, dat de basis is voor de realisatie.[97] Dit was een complex proces, omdat het aantal beschikbare hectares beperkt was. Een deel van de gronden bleek vanwege de eigendoms- en pachtsituatie niet op korte termijn verkregen te kunnen worden. Om deze reden is er voor gekozen om Eemvallei-Zuid in fasen te ontwikkelen. Voor de eerste fase, die betrekking heeft op 50,5 hectare grond, is een ontwikkelplan uitgewerkt.

Tijdens het gezamenlijke ontwerpproces heeft het project zich verder ontwikkeld. Staatsbosbeheer is niet meer zelf de realisator van een substantieel deel van de opgave. Het oorspronkelijk onderdeel van Staatsbosbeheer zou met name bestaan uit de realisatie van de boscompensatie (dertig hectare). Het Voedselbos vult nu die boscompensatie in en gaat veertig hectare realiseren en beheren in het gebied. Staatsbosbeheer is nog wel verant-

[97] Staatsbosbeheer, stichting Voedselbosbouw Nederland, stichting Speelwildernis en maatschap De Stadsboerderij Almere, 2017. Ontwikkelplan Eemvallei Zuid programma Nieuwe natuur. 8 juni 2017

woordelijk voor de aanleg, het onderhoud en beheer van de casco: de wegen, paden en waterwegen in het gebied, dat komt neer op een à twee hectare.

Bij de ontwikkeling van het project leidden de spelregels van de gebiedsorganisatie Oosterwold en die van het programma Nieuwe Natuur, tot inhoudelijke aanpassingen van de plannen van de initiatiefnemers. De Speelwildernis wilde bijvoorbeeld als verdienmodel entree heffen, maar de spelregels van Oosterwold staan dat niet toe. Nu heeft Speelwildernis meer ingezet op een activiteitenmodel, dat is uitgewerkt met een Kids University, een pand waar activiteiten gedaan kunnen worden. Dit pand kan echter niet worden gefinancierd met geld uit het programma Nieuwe natuur. De provincie financiert namelijk alleen de aanleg van natuur zelf, geen commerciële activiteiten van de initiatiefnemers. Hierdoor moest de Speelwildernis op zoek naar nieuwe financiers.

De realisatieovereenkomst is in juni 2017 gesloten tussen de provincie en Staatsbosbeheer. Het plan dat nu ontwikkeld is, is een integraal plan. Dat betekent dat de initiatiefnemers onderling, en ook met de provincie, af hebben gestemd en soms concessies hebben gedaan aan hun oorspronkelijke ideeën. Speelwildernis had als oorspronkelijke idee om kinderen natuur te laten aanplanten. De deelnemers van het Voedselbos twijfelden of aanplant door kinderen zich wel goed zou verhouden met de aanplant van het Voedselbos. Mede daarom is het idee om met kinderen natuur te maken vervangen door educatieve activiteiten in de natuur. De invulling van de boscompensatie door het Voedselbos leidde verder tot inhoudelijke discussie over de wenselijkheid van uitheemse soorten binnen het project, maar ook tussen het project en de provincie. Ook tussen Voedselbos en Vliervelden was er inhoudelijke discussie, beide gaan voor natuur waaruit geoogst kan worden; voor Voedselbos is dat echter niet verenigbaar met het houden van koeien, wat voor Vliervelden juist een essentieel onderdeel is van hun kringloop-model (koeien leveren mest voor andere delen van hun bedrijfsvoering). De verschillende belangen en invalshoeken van de deelnemende partners hebben het project parten gespeeld, maar het heeft volgens de geïnterviewden aan de andere kant geleid tot een uniek concept met bijzondere natuurcombinaties.

De grondposities in het project hebben een invloed gehad op de fasering van de uitvoering. Het project is ingedeeld in kavels die gefaseerd zouden worden gerealiseerd. In fase 1 worden de kavels Noord, Zuid, Centraal en Zuid-West ontwikkeld. Fase 2 is de ontwikkeling van kavel Zuid-Zuid voorzien; fase 3 voorzag de realisatie van kavel Noordoost; en fase 4 was beoogd voor een uitbreiding van het project, die Staatsbosbeheer in het oorspronkelijke plan had opgenomen.[98] Realisatie van fase 3 is echter onzeker doordat de grond daar in handen is van projectontwikkelaars; bij fase 4 is inmiddels duidelijk dat de gronden niet op vrijwillige basis kunnen worden verworven. Dit heeft als resultaat gehad dat de meeste middelen in fase 1 zijn geconcentreerd, en dat twintig hectare is afgevallen en dat voor de gewenste uitbreiding door Staatsbosbeheer een andere plek gevonden moet worden.

Luierpark

Het doel van het project het Luierpark is om aan kersverse ouders de mogelijkheid te bieden om een geschenk te geven in de vorm van een boom met certificaat voor een pasgeboren kindje. Deze boom kan vervolgens worden voorzien van een naambordje met geboortedatum (en eventueel overlijdensdatum) van het betreffende kindje, zodat het zij eigen herinneringsboom heeft. Het project was locatie-ongebonden ten tijde van de projectindiening.

[98] Staatsbosbeheer et al, 2017

Het Luierpark werd in het besluit van Provinciale Staten van eind 2014 gekoppeld aan Eemvallei-Zuid. Vóór dit besluit is gekeken of het project kon landen in een groter project van een terreinbeheerder. Met Het Flevo-landschap en Staatsbosbeheer heeft de initiatiefnemer in dit kader de mogelijkheden verkend. Het Flevo-landschap vond het project te 'commercieel' en had weinig interesse in het project. Staatsbosbeheer stond wel open voor samenwerking.

Na de honorering van het project heeft de initiatiefnemer de gesprekken met Staatsbosbeheer voortgezet. Zij heeft deze gesprekken als moeizaam ervaren, waarbij sprake was van wisselende contactpersonen bij Staatsbosbeheer. Een discussiepunt bleek het type boom (een Chinese boomsoort) te zijn die de initiatiefnemer in het Luierpark wilde hebben. Staatsbosbeheer had bezwaren tegen dit type boom, omdat het een zogenaamde exoot betrof. In 2016 is het contact met Staatsbosbeheer geïntensiveerd. Gezien de complexiteit van de ontwikkeling van Eemvallei-Zuid bleek het niet mogelijk te zijn om op korte termijn een geschikte locatie te vinden. Uiteindelijk heeft Staatsbosbeheer, mede dankzij de inzet van de provincie, een geschikte locatie kunnen vinden, die ook aan de wensen van de initiatiefnemer voldeed. Het gaat om een stuk grond in eigendom van Staatsbosbeheer dat buiten het plangebied van Eemvallei-Zuid valt, aan de noordkant van Almere. De grond wordt door de initiatiefnemer gepacht. De initiatiefnemer meent dat Staatsbosbeheer goed heeft meegewerkt en meegedacht in het vinden van een geschikte locatie.

Uiteindelijk is in januari 2017 de realisatieovereenkomst tussen de provincie en de initiatiefnemer gesloten. Het Luierpark is op 29 maart 2017 opgeleverd en geopend, waarmee het het eerste project binnen het programma Nieuwe Natuur is dat gerealiseerd is. De initiatiefnemer is erg enthousiast over haar project en het Luierpark heeft inmiddels al veel mediaaandacht gekregen.

Door de provincie is een bedrag van € 50.000 ter beschikking gesteld voor de voorbereidingskosten van het project. Met dit geld heeft de initiatiefnemer bijvoorbeeld een ingenieursbureau ingeschakeld. Dit bureau heeft geholpen met de uitwerking van de businesscase en het beheerplan. Daarnaast was het bureau ook betrokken bij de gesprekken met Staatsbosbeheer.

De initiatiefnemer vindt dat de provincie haar goed heeft ondersteund gedurende het proces. Wel meent ze dat de provincie aan het begin van het proces duidelijker naar de initiatiefnemers had mogen communiceren wat verwacht werd van de initiatiefnemer. De omvang en de duur van het proces tot realisatie heeft de initiatiefnemer onderschat. Van haar werd als initiatiefnemer een grotere rol bij de realisatie en het beheer van het project gevraagd dan verwacht. Er was veel doorzettingsvermogen nodig. Het feit dat de initiatiefnemer beschikt over een groot netwerk heeft haar geholpen bij de totstandkoming van het project. Het is handig om het 'wereldje' te kennen.

Kroonbos

De initiatiefnemer van het project het Kroonbos voorzag met zijn project de realisatie van een 'Kroonbos', waarbij de bomen zouden worden aangeschaft voor gedecoreerden. Het doel van het project is om op deze manier de waardering en de positieve boodschap van gedecoreerden over te blijven brengen aan de maatschappij. Het bos moest worden ingericht in de vorm van een kroon, waardoor het bos vanuit de lucht herkenbaar zal zijn. Het project was locatie-ongebonden ten tijde van de projectindiening.

Het idee voor het Kroonbos leefde al een langere tijd bij de initiatiefnemer. Het zoeken naar draagvlak vormde een belangrijke factor om het project te kunnen realiseren. Om deze reden heeft de initiatiefnemer contact gezocht met de Kanselarij der Nederlandse Orden (hierna: de Kanselarij), de organisatie achter de Orde van Oranje-Nassau. Aanvankelijk had de initiatiefnemer de naam Orde van Oranje Nassaubos in gedachten voor zijn project. De Kanselarij was niet erg enthousiast over het project, maar gaf tegelijkertijd aan geen bezwaren te hebben tegen het project indien de naam Oranje-Nassau niet meer zou worden gebruikt voor het project. De initiatiefnemer heeft daarop gekozen voor de naam het Kroonbos en tevens gekozen om het verhaal bij zijn project te verbreden, door niet enkel de focus te leggen op gedecoreerden van de Orde van Oranje-Nassau. De initiatiefnemer heeft het aangepast plan ingediend bij de provincie. Provinciale Staten hebben in hun besluit van eind 2014 het Kroonbos gehonoreerd als één van de kralen aan de ketting van Eemvallei-Zuid.

De initiatiefnemer had vlak na het honoreren van zijn project het gevoel dat hij aan zijn lot werd overgelaten door de provincie. Hij had niet verwacht dat hij ook een eigen financieringsplan moest opstellen en zelf voor het beheer van het project verantwoordelijk zou zijn. In deze periode werden veel bijeenkomsten georganiseerd, waarbij ook andere particuliere initiatiefnemers aanwezig waren. De initiatiefnemer zag weinig nut en noodzaak in deze bijeenkomsten, voor zijn gevoel werd er te veel gepraat en kwam te weinig tot stand.

Van de provincie heeft de initiatiefnemer een bedrag van €50.000 gekregen voor de vergoeding van de proceskosten. Een gedeelte van dit geld is ingezet voor het oprichten van een stichting, het verkennen van de markt en de inhuur van expertise.

Het is voor Staatsbosbeheer een zoektocht geweest om een locatie te vinden voor het Kroonbos. Een locatie aan de kop van de Eemvallei leek een tijd geschikt te zijn. Dit bleek niet door te kunnen gaan, omdat er te weinig grond beschikbaar was in de Eemvallei-Zuid om het project in te passen. Uiteindelijk is in 2016 een geschikte locatie gevonden in de Kop op het Horsterwold. In mei 2016 hebben Provinciale Staten besloten dat het Kroonbos, in afwijking van het toewijzingsbesluit, mag worden gerealiseerd in de Kop op het Horsterwold. De initiatiefnemer was tevreden met deze locatie, omdat de plek voor hem een grote symbolische waarde vertegenwoordigde. Hij zou de grond gaan pachten van Staatsbosbeheer.

In juni 2016 is een intentieovereenkomst met de provincie gesloten en de verwachting was aanvankelijk dat in december 2016 de realisatieovereenkomst zou kunnen worden ondertekend. Het project liep echter vast, mede omdat een aanschafprijs van € 750 per boom nodig bleek te zijn om de, relatief hoge, beheerkosten te kunnen dragen. Het bestuur van de Stichting Het Kroonbos heeft vervolgens besloten om te stoppen met het project. Het werd namelijk steeds waarschijnlijker dat de Stichting volledig financieel verantwoordelijk zijn voor het project. Er was geen startkapitaal voorhanden, terwijl wel alle bomen in het Kroonbos tegelijkertijd zouden moeten worden aangeplant. Staatsbosbeheer heeft vervolgens het project overgenomen en zelf de bomen aangeplant. De beheerkosten liggen voor Staatsbosbeheer lager, omdat sprake is van extensief beheer. Het initiatief is uiteindelijk dus wel gerealiseerd, maar zonder betrokkenheid van de initiatiefnemer.

Ervaringen

Voor Staatsbosbeheer kwam het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten in 2014 als verassing. Daarin werd het project Eemvallei-Zuid gehonoreerd, maar moesten binnen dit project ook meerdere kralen worden opgenomen. De provincie heeft voor dit besluit niet afge-

stemd met Staatsbosbeheer over het opnemen van de kralen. Hoewel Staatsbosbeheer naar eigen zeggen door dit besluit werd overvallen, hebben ze vervolgens een positieve grondhouding aangenomen en zich ingezet om ook de kralen een plek te geven. Ook voor de initiatiefnemers van de kralen kwam het als verassing dat ze werd ingedeeld bij een project van Staatsbosbeheer.

De meeste initiatiefnemers zijn niet positief over de bijeenkomsten die door een consultancybureau werden georganiseerd in 2015. De bedoeling hiervan was om initiatiefnemers nader tot elkaar te brengen, maar er was in hun ogen vooral frustratie over de trage vooruitgang van het proces. Er werd voornamelijk gepraat, maar zonder resultaat.

Volgens de meeste gesprekspartners verliepen de gesprekken tussen de verschillende betrokkenen (particuliere initiatiefnemers, Staatsbosbeheer, de provincie, gebiedsorganisatie Oosterwold) in het kader van de eerste fase van Eemvallei-Zuid, met name in de beginfase, moeizaam. Zowel Staatsbosbeheer als de initiatiefnemers van Voedselbossen, Speelwildernis en Vliervelden willen voor hun project voldoende grond krijgen, terwijl er maar een beperkt aantal hectares grond beschikbaar is. Dit maakt het proces ingewikkeld. Een extra complicerende factor vormt de gebiedsontwikkeling Oosterwold, van waaruit verschillende voorwaarden worden gesteld die van invloed zijn op de ontwikkeling van Eemvallei-Zuid. Het was op voorhand niet helder op welke manier met de spelregels omtrent roodrechten en groenpercentages moest worden omgegaan. De vraag was bijvoorbeeld hoe de roodrechten moesten worden verwerkt in de businesscase. Langzamerhand naderden partijen elkaar en is het uiteindelijk gelukt om tot overeenstemming te komen. Bij alle betrokkenen was er de wil om er samen uit te komen.

Het proces heeft volgens de initiatiefnemers rond verschillende *'tafels'* gestalte gekregen. Enerzijds liepen er gesprekken tussen de provincie, Staatsbosbeheer en de gemeente Almere over de 'grote randvoorwaarden' voor de ontwikkeling van Eemvallei-Zuid. Anderzijds voerden de initiatiefnemers samen met de provincie en Staatsbosbeheer gesprekken over de totstandkoming van de verschillende projecten binnen Eemvallei-Zuid. Hierdoor werden de initiatiefnemers regelmatig geconfronteerd met nieuwe inzichten/ontwikkelingen/voorwaarden die vanuit de *'grote tafel'* kwamen. De initiatiefnemers waren als kraal geen directe gesprekspartner van het gebiedsteam Oosterwold, deze gesprekken verliepen via Staatsbosbeheer. Een initiatiefnemer heeft het als frustrerend ervaren dat de communicatie per se via Staatsbosbeheer moest lopen, terwijl de voorwaarden vanuit Oosterwold hen ook *'treffen'*.

Wel tonen de meeste initiatiefnemers waardering voor de manier waarop Staatsbosbeheer zich heeft opgesteld gedurende het proces. Staatsbosbeheer had een open houding ten aanzien van de kralen, dacht met hen mee tijdens het proces en behandelde hen als gelijkwaardige partner. De particuliere initiatiefnemers begrijpen dat de situatie ook nieuw was voor Staatsbosbeheer, die niet gewend was om samen te werken met particulieren.

De initiatiefnemers menen dat de provincie met name in de beginfase te weinig begeleiding heeft geboden. Hier was wel behoefte aan. Het was voor de initiatiefnemers een zwaar en moeizaam proces, dat veel tijd en energie heeft gekost. De provincie had duidelijker mogen communiceren over wat verwacht werd van een initiatiefnemer. De initiatiefnemers hadden nu het gevoel dat hun lot werd overgelaten aan de terreinbeheerders. De kralen moesten immers een plek vinden binnen een groter project. Volgens een initiatiefnemer heeft de provincie in deze zin haar regisseursrol niet waargemaakt voor wat betreft de verdeling van gronden. De provincie zou zorg moeten dragen voor een eerlijk speelveld, aangezien met

het programma Nieuwe Natuur de boodschap werd verkondigd dat binnen het programma ruimte is voor initiatieven voor iedereen. De initiatiefnemer vindt dat het proces hieromtrent niet goed georganiseerd is. Als de provincie een level playing field had willen garanderen, dan was een meer sturende rol nodig geweest.

Ook vinden de initiatiefnemers dat de provincie aan de voorkant duidelijker had moeten zijn over de voorwaarden die worden gesteld aan het project. Zo bleek pas later in het proces dat voor de Speelwildernis geen entree mocht worden geheven. Een initiatief denkt dat er tijd had kunnen worden bespaard wanneer al aan de voorkant in het kader van het programma Nieuwe Natuur duidelijke afspraken waren gemaakt tussen de provincie, de betrokken gemeenten en de terreinbeheerders. Er zou veel vertraging zijn ontstaan door afwezige of onduidelijke afspraken – met name tussen provincie, gemeente Almere, RVB en SBB – over de grondposities, de prijs en beschikbaarheid van de landschapskavels voor nieuwe natuur, de gebiedsgrenzen van de Eemvallei, het eigendom van de grond en de rechten/plichten van initiatiefnemers ten aanzien van de roodrechten.

Veel initiatiefnemers geven aan dat, hoewel ze het proces als moeizaam hebben ervaren, het niet was gelukt om hun project te realiseren buiten het programma Nieuwe Natuur om. Het programma heeft voor (particuliere) initiatiefnemers de mogelijkheid gecreëerd een idee voor natuurontwikkeling daadwerkelijk te kunnen realiseren. Initiatiefnemers waarderen de kans die de provincie hen in deze zin heeft geboden.

Stand van zaken

Het zwaartepunt heeft tot nu toe gelegen op het gezamenlijke ontwerpproces. Ook de relatie met de omgeving heeft aandacht gekregen. De initiatiefnemers hebben informatieavonden georganiseerd, waarvoor Staatsbosbeheer de ruimte leverde en de uitnodigingen verstuurde, om draagvlak te realiseren met de omgeving. Er was belangstelling vanuit buurtbewoners en daarnaast van toekomstige initiatiefnemers van percelen in Oosterwold, die invloed wilden uitoefenen vanuit hun eigen plannen.

Op het moment heeft Speelwildernis zeven hectare in beheer, wat beduidend minder is dan de 20 hectare die de initiatiefnemers aanvankelijk voor ogen hadden. Er is een gebruiksovereenkomst voor 10 jaar ondertekend. De initiatiefnemers vinden deze termijn te kort, wat voor hen voor onzekerheid zorgt. Wel zijn ze blij dat de kern van het idee achter het project overeind is gebleven. Voor Vliervelden is uiteindelijk 6 hectare grond beschikbaar gesteld. De initiatiefnemers hadden aan de noordkant van Eemvallei-Zuid al een landbouwkavel in bezit. Voor het gedeelte van de Eemvallei wat daar tegenaan ligt heeft Staatsbosbeheer een pachtcontract gesloten met de initiatiefnemers. Door de opgave van 30 hectare aan Boswet-compensatie, die in ieder geval diende te worden ingepast in de eerste fase van Eemvallei-Zuid, te combineren met het project Voedselbossen is het gelukt om dit project eveneens in de eerste fase in te passen. In plaats van populieren zullen nu bijvoorbeeld noten- en krentenbomen worden geplant. Het Voedselbos vult nu die boscompensatie in en gaat veertig hectare (inclusief kruidenrijke graslanden en ruigtezones om het voedselbos heen) realiseren en beheren in het gebied.

De realisatie in het veld is deels van start, in de vorm van de zes hectare van het project Vliervelden. Het project Vliervelden heeft tot nu toe haar zes hectare ingericht: er zijn hagen geplant, er is ingezaaid, koeien zijn aangeschaft, en die lopen inmiddels in het gebied (zie figuur 2). Dit is voor Vliervelden het begin van een organische ontwikkeling; de initiatiefnemers kijken naar kansen in de volgende fasen om extra aanplant te realiseren. Vliervelden

heeft daarnaast een stal in aanbouw en bouwt daar appartementen; dit proces is gaande. Er hebben zich kerkuilen gevestigd op het terrein, en er zijn al wekelijks meerdere excursies naar Vliervelden, met bijvoorbeeld ontwerpers, deskundigen, toekomstige bewoners van Oosterwold, overheden en waterschappen.

Figuur 2. De koeien van het project Vliervelden grazen in het gebied.

Voor de andere onderdelen van het project zal de realisatie in het veld van start gaan vanaf september 2018. Verwachte maatregelen zijn onder andere de aanleg van wegen en paden, de aanleg van de beplanting, de realisatie van speelaanleidingen en waterberging.[99] In het najaar van 2018 zou het bouwrijp maken van start gaan. Dit loopt vertraging op doordat de gemeente Almere nader archeologisch onderzoek eist.

De initiatiefnemer van Vliervelden heeft de eerste luzerne ingezaaid voor het voedselbos. De initiatiefnemer van Speelwildernis is tot dusver vooral bezig geweest met de uitwerking van het plan, de financiële haalbaarheid en de ontwikkeling van een verdienmodel. Zij hebben ten tijde van het onderzoeknet de toezegging van een investeerder en gaan nu verder met de ontwikkeling van marketing en hebben het doel om in 2019 open te gaan. De initiatiefnemer van Voedselbos verwacht dat drie jaar na het inzaaien en planten de eerste oogst van het bos kan worden gehaald en dat na vijf jaar serieuze inkomsten te verwachten zijn.

Een van de uitdagingen die de initiatiefnemer van Vliervelden signaleert is het realiseren van vitale natuur via de projecten. "*De kracht ligt in het combineren van doelen. Ik zeg biodiversiteit, maar met voedselproductie als middel. En, hoe ver kan je er dan mee komen? Dat is mijn uitdaging*".

[99] Staatsbosbeheer et al, 2017.

Een belangrijke uitdaging lijkt in de exploitatie van de projecten te liggen van waaruit het beheer moet worden gefinancierd. De provincie financiert voor tien jaar het beheer. Daarna moet de exploitatie van de deelprojecten zelf de beheerkosten gaan dekken. De verwachte opbrengst van het Voedselbos, dat dertig hectare zal beslaan, stoelt onder andere op de oogst en verkoop van noten, hout en fruit. De initiatiefnemer wil opbrengsten verkopen aan restaurants en andere horeca en wi excursies en trainingen organiseren. Daarnaast leunt het project Voedselbos sterk op vrijwilligers. Een escape die is ingebouwd wanneer de exploitatie niet genoeg opbrengt, is dat Staatsbosbeheer de beplanting ten dele zal aanpassen en het bos uiteindelijk als regulier bos gaat beheren. Ook Speelwildernis en Vliervelden hebben een verdienmodel dat op meerdere mogelijkheden is gebaseerd; bij beide is dit nog in ontwikkeling en ook deels onzeker hoe het gaat uitpakken. Speelwildernis zet in op educatie en activiteiten. Vliervelden verdient met de ontwikkelingen rondom de stal, zoals de verkoop van appartementen. Vliervelden wil verder graag de koeien gaan melken en melk produceren en verwerken op het bedrijf, als bijvoorbeeld natuurmelk, of *'Eemvallei yoghurt'*.

Bijdrage aan Natuur en Maatschappelijke Betrokkenheid en Economische Ontwikkeling

Omdat het gebied nog grotendeels moet worden ingericht, is over de daadwerkelijke effecten op de natuur nog weinig te zeggen. Wel zijn er verwachte effecten op natuur. Het project levert vooral een grote bijdrage aan de kijkrichtingen Functionele en Beleefbare natuur. Het grootste deel van het project wordt ingericht en beheerd als functionele natuur, en levert eetbare producten op. De veertig hectare Voedselbos wordt ingericht als Vochtig bos met productie. Het bos wordt geplant met loofbos, met soorten als populier, es, berk, iep, wilg en es, met verschillende vegetatielagen en weelderige ondergroei.[100] Deze soorten worden, als grid, met een lagere dichtheid aangelegd dan in een regulier bos, voor het stimuleren van de bosvorming en om de eetbare soorten een goede inbedding te geven. Voedselbossen leveren fruit, noten, groenten en hout en medicinale kruiden. Naast het voedselbos, zijn de natuurbeheertypen die het project zal realiseren: Kruiden en faunarijk grasland, ruigteveld, struweelhaag en laan. Ook de natuur van Vliervelden levert eetbare natuuronderdelen, zoals de hagen die dienst doen als veekering, waar fruit en vruchten in kunnen zitten. Daarnaast zullen de lanen worden beplant met noten- en fruitbomen. De ontwikkeling van het bos zal wel tijd vergen.

Het project levert tegelijkertijd substantieel Beleefbare natuur op, een grote oppervlakte nieuw groen nabij Almere, ingericht voor verschillende soorten beleving en met recreatieve voorzieningen zoals wandel- en fietspaden. De begroeiing, onder andere door de hagen, draagt bij aan de landschappelijke aantrekkelijkheid van het gebied. De Speelwildernis gaat het historische gebiedsverhaal van de Eemvallei zichtbaar maken, door speelgebieden in te richten aan de hand van archeologische sporen: de steentijd, de Romeinse tijd, de Middeleeuwen, de Gouden eeuw en de poldertijd. De natuur die Speelwildernis gaat inrichten is afwisselend, omdat met deze opzet verschillende sferen worden gecreëerd. In deze natuur kunnen kinderen spelen, struinen en worden activiteiten georganiseerd. Een mooie illustratie van het samengaan van beleefbare en functionele natuur is dat rondom de speellocaties voedselsoorten komen die in historische periodes zijn geïntroduceerd (bijvoorbeeld de Mispel voor de periode van de Middeleeuwen).

Op het vlak van vitale natuur zoals dat in het oorspronkelijke voorstel van Eemvallei-Zuid van Staatsbosbeheer naar voren kwam, is een concessie gedaan, met name omdat het

[100] Staatsbosbeheer et al, 2017.

Voedselbos de boscompensatie gaat invullen. Voedselbossen bestaan gedeeltelijk uit exoten, vanuit de kijkrichting vitale natuur is dat niet gewenst. Niet alle verwachtingen van het Voedselbos zijn vanuit ecologisch oogpunt reëel, bijvoorbeeld de in een van de plannen genoemde verwachte soort de Grauwe klauwier, die niet in Flevoland voorkomt. Vanuit ecologische oogpunt is onzeker wat de kansen zijn van het Voedselbos op de rijke jonge zeeklei in Flevoland. Ook de mate waarin Speelwildernis en Vliervelden vitale natuur zullen opleveren is nog onzeker.

De effecten op inpasbare natuur zijn nog onbekend. Vanwege de gescheiden ontwikkeling van het rood en het groen, is integratie tussen groen en rood op de kavels niet verzekerd. Er kan mogelijk extra inpasbare natuur in het gebied ontstaan, afhankelijk van de manier waarop de kavels en de bebouwing worden ingericht. Een eerste voorbeeld daarvan is op de bouwkavel van Vliervelden, waar kerkuilen zich hebben gevestigd in de nestkast in de nieuwe hooischuur op het erf (zie onderstaande figuur).

Figuur 3. Kerkuilenkast in de stal van Vliervelden, waar zich de eerste kerkuilen hebben gevestigd.

Dit project heeft op maatschappelijke betrokkenheid een groot effect. De samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de verschillende particuliere initiatiefnemers is daarvan zelf een voorbeeld. Voor Staatsbosbeheer was het een ervaring met een ander soort natuurproject dan ze gewend zijn, met name doordat ze in aanraking kwamen met maatschappelijke natuurbeelden waarbij biodiversiteit niet het belangrijkste doel is. Ook is er tijdens het project door informatiebijeenkomsten maatschappelijke betrokkenheid geweest van onder andere de toekomstige bewoners van Almere Oosterwold.

Ook op maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving na de realisatie is van dit project een groot effect te verwachten. Het project beoogt maatschappelijke betrokkenheid bij natuur via de recreatieve mogelijkheden in de nabijheid van de stad, en de oogst- en speelgelegenheden. Het gaat om een groot gebied van 106 hectare nabij de stad. Er wonen men-

sen in de Eemvallei. Het gebied gaat *'bijna als een park'* functioneren. De maatschappelijke betrokkenheid wordt verwacht van verschillende doelgroepen, zoals de bewoners van Almere Oosterwold, bezoekers uit Almere en bezoekers van verder weg. Een speciale doelgroep is jeugd met hun ouders die de Speelwildernis bezoeken. De reële bijdrage, bijvoorbeeld uitgedrukt in hoeveelheden bezoekers en bezoeken, kan nog niet worden vastgesteld. Het gebied moet grotendeels nog worden ingericht, de Speelwildernis wil bijvoorbeeld in 2019 open gaan. Vliervelden heeft nu al wekelijks meerdere excursies van geïnteresseerden naar het gebied. De initiatiefnemers van Vliervelden verwachten ook nog een extra effect via de bedrijvigheid rond de stal op het erf. Daar komen mensen wonen in de appartementen, die net in de verkoop zijn gegaan. Van deze bewoners wordt ook weer verwacht dat ze een band met de natuur hebben en hier eventueel iets mee gaan doen. Er is bijvoorbeeld een bedrijf bij met de naam Nature access, dat met mensen de natuur in wil trekken (zie figuur 4).

Figuur 4. Reclamebord van het bedrijf Nature Access dat zich gaat vestigen in het gebied.

Ook het voedselbos wil bewoners en bezoekers van het gebied betrekken bij de aanleg en het beheer van het voedselbos. Ten tijde van de aanplant willen ze bijeenkomsten organiseren en duurzame relaties aangaan met de bewoners, vanuit de directe en iets verdere omgeving, door arrangementen rond het voedselbos, bijv. een voedselpas/ abonnementen, of korting op trainingen en educatie.

In hoeverre het project economische ontwikkeling gaat opleveren is nog onzeker. Speelwildernis wil een dag-recreatieve faciliteit nabij Almere worden, met een educatieve component en activiteitenmodel; afhankelijk van hoe dit vorm krijgt zou het eventueel werkgelegenheid in het gebied kunnen opleveren, bijvoorbeeld voor medewerkers in de Kids University en/of activiteitenbegeleiders. Ook eventuele toekomstige bewoners bij het erf van Vliervelden zouden werk en inkomsten kunnen hebben in relatie tot de natuur. Dit is alle-

maal nog wel erg in de toekomst kijken. De grootste winst van het project zit waarschijnlijk in individuele baten, dat wil zeggen het genot van recreanten om buiten te kunnen zijn, te kunnen spelen in de natuur en oogsten uit de natuur. Dergelijke baten leveren de baathouders (*'recreanten'*, *'vruchtenplukkers'*, etc.) nut en welvaart op.

Kansen voor meer/betere resultaten en effect

In het project zijn verschillende natuurbeelden op elkaar afgestemd en worden verschillende soorten natuur geïntegreerd in het gebied. De initiatiefnemers zijn in staat geweest het project tot een bijzonder geheel te maken. De integratie heeft wel geleid tot aanpassing van verschillende inhoudelijke accenten van de afzonderlijke ingediende plannen. Daarmee is de inhoud niet slechter geworden, maar op onderdelen wel anders. Wanneer de realisatie van ieder oorspronkelijk plan voorop staat, is het een aanbeveling om eerst te verkennen of de initiatieven bij elkaar zullen passen voordat ze gekoppeld worden in een integraal proces.

Dat het project plaatsvond binnen de spelregels van de gebiedsontwikkeling Almere Oosterwold, onder andere het geen entree kunnen heffen, heeft tot aanpassing van de plannen van de initiatiefnemers geleid. Dit leidde tot inspanningen bij de initiatiefnemers, zoals Speelwildernis, om een ander verdienmodel te ontwikkelen dan ze van plan waren, en leidt bij het Voedselbos tot een mogelijk minder optimale ontwikkeling van het bos, aangezien de initiatiefnemers verwachten dat tijdelijk afsluiten nodig is voor de prille aanplant. Dit was waarschijnlijk niet te voorzien. Ook de provincie wist het niet hoe complex het zou zijn om het project in Oosterwold te realiseren.

Op termijn kan in samenwerking tussen de verschillende projecten in de Eemvallei, Noorderwold-Eemvallei en Eemvallei-Zuid ingezet worden op marketing van het gebied als geheel, waarmee mogelijk meer of andere bezoekers en recreanten aangetrokken kunnen worden. Het zichtbaar maken van de historische rivierloop de Eem heeft de potentie om als verhaal naar buiten te worden gebracht, waar in het project Eemvallei- Zuid nu nog niet zoveel mee wordt gedaan.

De toekomstige rode ontwikkelingen die nog gaan komen in Almere Oosterwold zullen de groene structuur Eemvallei eerder als een gegeven gaan beschouwen dan omgekeerd. Dat is een gevolg van de keuze om de realisatie van het groene project los te koppelen van de verdere rode ontwikkelingen in het gebied. Er had meer bereikt kunnen worden op het gebied van inpasbare natuur wanneer besloten was rood en groen wel samen te ontwikkelen (dan kon men invloed uitoefenen op de natuurvriendelijkheid van de bebouwing).

Een mogelijk verbeterpunt is ook gelegen in de positie van de kralen in het proces. Zowel Vliervelden als Speelwildernis waren graag zelf eigenaar geworden van de grond waarop hun project wordt gerealiseerd. In dit project zijn de budgetten gebundeld en heeft de provincie in een vroege fase met Staatsbosbeheer afgesproken dat Staatsbosbeheer de eigenaar van het gebied wordt. Wat daarbij meespeelde was dat de gebiedsorganisatie Oosterwold maar met één partij, Staatsbosbeheer, zaken wilden doen. Geïnterviewden accepteren deze keuze, maar hadden hier liever over willen meepraten. Voor Speelwildernis betekende het feit dat ze geen directe inkomsten uit de grond hebben, dat ze op zoek moesten naar een ander verdienmodel. Ook was niet bekend dat commerciële activiteiten geen onderdeel kunnen zijn van het project. In de toekomst is heldere communicatie over de precieze spelregels bij de aanvang van het programma een aanbeveling.

Bijlage 9 - Noorderwold-Eemvallei

Kenmerken project

Het plangebied voor Noorderwold-Eemvallei kenmerkt zich als groot, open agrarisch gebied met grote kavels en lange zichtlijnen. Ook staan er verschillende windturbines opgesteld.[101] Het huidige gebied toont ruime vergezichten, maar is nog weinig toegankelijk en niet uitnodigend voor de stedeling. Het gebied is grotendeels grondgebied behorend bij de gemeente Zeewolde. Alleen de meest noordelijke strook (boven de A6) is grondgebied van gemeente Almere. Daar grenst het plangebied aan de bebouwing van Almere. Van noord naar zuid loopt door het plangebied de planologische Eemvallei en kent mede hierdoor grote archeologische waarde.

Figuur 1. Noorderwold-Eemvallei, voorlopig ontwerp fase 1 (Het Flevo-landschap, 2018)

[101] Het Rijksinpassingsplan Windpark Zeewolde zal het beeld, waarbij windmolens als lijnen in het landschap staan, versterken. De beoogde windmolens komen in lijnopstelling onder andere langs de A27 en de Wulptocht en hebben een tiphoogte variërend van 150-220 m. Dit plan voor 91 hoge windmolens in lijnopstelling zal uiteindelijk 220 kleinere windmolens vervangen.

Initiatiefnemers van het project zijn Het Flevo-landschap en Stichting ERF (die ervaring heeft met het grootschalig exploiteren van biologische landbouw en de ambitie heeft een voorloper te willen zijn op het gebied van vernieuwingen in de biologische landbouw). De opgave waar ze voor staan is de realisatie van 206 hectare nieuwe natuur, onderverdeeld in bos, kleimoeras, natte en kruidenrijke graslanden, houtwallen en struweel, en vogelakkers. De initiatiefnemers beogen met het project een gebiedsontwikkeling te realiseren waarin integratie tussen landbouw en natuur centraal staat. Belangrijke elementen daarbij zijn: natuurbeleving, duurzame voedselproductie dicht bij de stad en waardevolle kennisontwikkeling (met name over voedselproductie). Het beoogde resultaat is een gevarieerd en dynamisch landschap, waarin recreatieve routes zijn opgenomen en economische verbindingen tussen stad en land tot stand worden gebracht. Een groene hoofdader – of 'ketting' – in een omgeving, waar mensen graag wonen, werken en verblijven.

Achtergrond

De achtergrond van het project Noorderwold-Eemvallei is vergelijkbaar met die van Eemvallei-Zuid. Verschillende initiatiefnemers hebben in 2014 afzonderlijke voorstellen ingediend bij het programma Nieuwe Natuur. Een belangrijke motivatie voor Het Flevo-landschap om mee te doen was om, samen met Staatsbosbeheer (Eemvallei-Zuid), een projectidee in te dienen dat als tegenwicht kon dienen tegen de versnippering waartoe de verschillende voorstellen zouden leiden. Op uitnodiging van de provincie hebben Het Flevo-landschap en Stichting ERF hun oorspronkelijke projectidee nader uitgewerkt tot projectvoorstel, met daarin opgenomen twee andere projectideeën – namelijk Vierkante meter natuur en Pioniernatuur. In de planuitwerking wordt het als volgt verwoord: *'Noorderwold-Eemvallei is in de Toewijzing van het programma Nieuwe Natuur aangeduid als voorstel voor gebiedsontwikkeling en benoemd als ketting. De ketting Noorderwold-Eemvallei dient vanuit de Toewijzing ruimte te bieden aan de kralen Vierkante meter natuur en Pioniernatuur'*.[102] Hieronder worden de kenmerken van de twee kralen beknopt beschreven:[103]

Vierkante meter natuur

De bedoeling van het project Vierkante meter natuur (ook wel: 'mijn stukje natuur') is om mensen, organisaties of bedrijven de kans te bieden een stuk natuur te pachten. De belangrijkste drijfveer van de initiatiefnemer hierbij is om mensen in contact te brengen met de natuur. Het stuk natuur moet voor een bepaalde tijd in gebruik worden gegeven door de grondeigenaar aan een of meerdere deelnemers en mag daadwerkelijk worden gebruikt en beheerd naar eigen natuurinzicht.

Pioniernatuur

Het project is een initiatief van agrarische natuurvereniging Akkerwaard (bestaande uit ongeveer 50 leden) en beoogt de scheiding op te heffen tussen landbouw en natuur door de herintroductie van de pioniernatuur en pioniergewassen die kort na de ontginning van Flevoland opkwamen. De 'potentiële rijkdom' van het open cultuurlandschap in Flevoland moet hiermee de kans krijgen om tot ontwikkeling te komen, waardoor een aantrekkelijk leefgebied ontstaat voor de Grauwe Kiekendief en andere akkervogels.

[102] Stichting Flevo-landschap, 2018, p. 12.

[103] Het project Natuurboerderij Vliervelden was in 2014 in het toewijzingsbesluit van Provinciale Staten aanvankelijk ook als kraal ingedeeld bij Noorderwold-Eemvallei. In 2016 is dit project echter in Eemvallei-Zuid opgenomen, zie ook bijlage 7.

Procesverloop

In deze paragraaf zal afzonderlijk worden ingegaan op het procesverloop van Noorderwold-Eemvallei en de twee kralen.

Noorderwold-Eemvallei
Het project Noorderwold-Eemvallei is gehonoreerd door de provincie, waarbij aan dit project twee kralen zijn gekoppeld. Voor Het Flevo-landschap is het project Noorderwold-Eemvallei een zoektocht (geweest). Daar waar in het verleden juist de meeste aandacht uitging naar het scheiden van functies, richt dit project zich juist op verweving en vervlechting, oftewel een integrale gebiedsontwikkeling langs drie sporen: natuur als eerste spoor (als 'ondergrond'), biologische landbouw als tweede spoor en verbinding stad & land als derde spoor. Om deze reden laat Het Flevo-landschap zich graag voeden, informeren en inspireren door landgoedeigenaren, want als er ergens (van oudsher) landbouw, landschap en natuur hand in hand gaan dan is het wel op landgoederen. Naast de nieuwe ruimtelijke aanpak, onderscheidt dit project zich ook in tijd. Het is nadrukkelijk gericht op de komende 30 jaar, en ook een dergelijke tijdspanne is uniek voor Het Flevo-landschap.

De zoektocht van Het Flevo-landschap komt mede voort uit het feit dat er verschillende complicerende factoren meespelen bij de ontwikkeling. Zo is er sprake van een compensatieplicht die de provincie snel gerealiseerd wil zien. Deze compensatie komt voort uit de opgave die is vastgelegd op 28 september 2010 in de overeenkomst natuurcompensatie Rijksweg A6 tussen Rijkswaterstaat en de provincie. De compensatie is vastgelegd als 36 hectare bos (Boswet compensatie) en 68,5 hectare moeras (EHS/NNN compensatie). Daarnaast moe(s)t bij het project rekening worden gehouden met de gebiedsontwikkeling Oosterwold. Voor deze gebiedsontwikkeling is door de gemeente Almere en Zeewolde gezamenlijk een structuurvisie opgesteld en zijn ook bepaalde spelregels, onder andere met betrekking tot roodrechten, vastgelegd. Hiermee dienen de initiatiefnemers van Noorderwold-Eemvallei rekening te houden en in dit kader is er contact geweest met het gebiedsteam Oosterwold. Verder is er in het gebied een rijksinpassingsplan van toepassing, in verband met een windmolenpark. Het rijksinpassingsplan is van invloed op de grondmobiliteit, waardoor het verkrijgen van gronden moeilijker is. Tevens kenmerkt het gebied zich als bodemdalingsgebied waar een sterke kweldruk aanwezig, met gevolgen voor de archeologie.

Gezien de complexiteit van de ontwikkeling zal Noorderwold-Eemvallei gefaseerd gerealiseerd worden, waarbij de benodigde hectares verworven moeten worden alvorens de planvorming voor een fase concreet invulling te kunnen geven en de natuur te kunnen realiseren. De intentieovereenkomst voor Noorderwold-Eemvallei is in 2016 ondertekend. In 2016 zijn in het kader van het verkrijgen van de grondposities en het maken van verdere afspraken met verschillende partijen gesprekken gevoerd. Bij deze gesprekken waren onder andere Het Flevo-landschap, Staatsbosbeheer, de gemeenten Almere en Zeewolde, het Rijksvastgoedbedrijf en de provincie betrokken. De gronden voor fase 1 (zie figuur 1) zijn in juni 2017 verworven en in eigendom bij Het Flevo-landschap. In juli 2018 is de realisatieovereenkomst ondertekend voor Noorderwold-Eemvallei. Deze overeenkomst bevat de kaders voor de gefaseerde realisatie van het project.

Het sluiten van de realisatieovereenkomst was een proces tussen Het Flevo-landschap en de provincie. De kralen zijn 'getrapt' via Het Flevo-landschap betrokken. De realisatieovereenkomst is niet medeondertekend door Stichting ERF, omdat het voor Stichting ERF nog niet duidelijk is hoeveel landbouwgrond gerealiseerd kan worden en wanneer dit zal gebeuren. Wel is er een samenwerkingsovereenkomst tussen Het Flevo-landschap en Stichting ERF ge-

sloten, waarin is afgesproken op welke manier de twee partijen met elkaar omgaan. Namens Stichting ERF voert Het Flevo-landschap het contact met de provincie. In de samenwerkingsovereenkomst is ook opgenomen dat de experimenteerruimte gezamenlijk zal worden uitgevoerd en dat daarmee gezamenlijk het risico wordt gedragen.

Het projectgebied beslaat in de eerste fase in totaal 185 hectare. Hier moet de komende tijd 136 hectare nieuwe natuur gerealiseerd worden, waarvan 104,5 hectare compensatienatuur. Vanuit de doelstelling om kennis en ervaring op te doen met integratie van natuur en landbouw is in de eerste fase experimenteerruimte opgenomen. Deze experimenteerruimte heeft, met een bestemming natuur, natuurwaarden als uitganspunt. Daarbinnen wordt gezocht naar integratiemogelijkheden met landbouw. De experimenteerruimte wordt gerealiseerd in samenwerking met partners en is gericht op onderzoek en praktijkexperimenten voor nieuwe vormen, combinaties van functies en/of nieuwe technieken om natuur en landbouw te combineren. Uitgangspunt daarbij is dat het de basis vormt voor een opzet dat op een bedrijfsmatige schaal opgezet kan worden en past binnen de Flevolandse schaal. In fase 1 is tien hectare ingetekend voor experimenteerruimte. De benodigde planologische procedures voor de eerste fase moeten nog worden doorlopen.

Na fase 1 resteert nog een opgave voor realisatie van circa 70 hectare nieuwe natuur. Deze opgave zal in fase 2 gerealiseerd worden, en dient vóór 2026 te worden afgerond. Het projectgebied voor fase 2 is nog een zoekgebied. Dit zoekgebied valt binnen het totale plangebied van Noorderwold en omvat zeventig hectare. Afhankelijk van de mogelijkheden die zich voordoen voor verwerving van gronden en het kunnen innemen van deze grondposities, zal deze oppervlakte aan nieuwe natuur gerealiseerd kunnen worden. Vanuit de integrale doelstelling van het project wordt daarbij gestreefd naar een samenhangende ontwikkeling van natuur met landbouw en bij voorkeur gesitueerd in aansluiting op het plangebied in fase 1 en/of rondom de loop van de oude Eemvallei. Om de natuurkwaliteit voldoende te kunnen borgen en beheerbaar te maken en te houden dient deze nieuwe natuur te bestaan uit voldoende robuuste eenheden. Een robuuste eenheid heeft in dat geval een omvang van minimaal twintig hectare, heeft bij voorkeur een verbinding met natuur uit fase 1 (of andere natuur) en kan versterkt worden door integratie en vervlechting met landbouw

Het is op het moment van schrijven nog niet bekend waar de tweede fase zal gaan landen. Grondverwerving hiervoor dient nog plaats te vinden. Zodra de grond in handen is en bekend is op welke locatie fase 2 gerealiseerd kan worden, welke kenmerken en welke mogelijkheden er zijn voor natuurontwikkeling, dan kan het ontwerp en de concrete uitwerking voor de tweede fase opgesteld worden. Na de tweede fase kan er mogelijk nog een derde fase volgen. De ambitie vanuit het project is namelijk gericht op integrale gebiedsontwikkeling waarbij behalve natuur ook een vervlechting met biologische landbouw ontstaat, de relatie met en toegankelijkheid voor de stad versterkt wordt en rondom de Eemvallei samenhang is met, door derden op te pakken, rode ontwikkelingen in het gebied. Juist deze ontwikkeling van vervlechting met andere functies zal in fase 3 (en eventueel fase 4) verder vorm kunnen krijgen als de opgave van nieuwe natuur is gerealiseerd en verbindingen gelegd kunnen worden. Deze vervolgfasen zijn gebaseerd op een multiplier-effect: (i) bij verkoop van een roodlocatie uit fase 1 kunnen eventuele meeropbrengsten worden ingezet om in vervolgfasen extra hectares of een kwaliteitsimpuls voor nieuwe natuur te realiseren; (ii) door vervlechting van natuur en landbouw in het project ontstaat een meerwaarde voor de natuur in de vorm van meer landschappelijke kwaliteit, verbetering van biodiversiteit en bijdragen aan kennisopbouw over integratie van natuur en landbouw.

Vierkante meter natuur

De initiatiefnemer had aanvankelijk twee projectideeën ingediend bij de provincie. Eén van deze ideeën is afgevallen, omdat de provincie dit idee eerder als een aanbeveling beschouwde. Het andere idee heeft de initiatiefnemer verder uitgewerkt, resulterend in het project Vierkante meter natuur. Gedurende de aanloopfase (voor de honorering) kon de initiatiefnemer met haar vragen terecht bij een ingenieursbureau. In deze fase werden er verschillende bijeenkomsten georganiseerd voor de particuliere initiatieven, waarbij werd gestimuleerd om met andere initiatiefnemers contact te leggen en eventueel samenwerking te zoeken. De initiatiefnemer heeft in deze fase ook Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Het Flevo-landschap benaderd om de mogelijkheid te verkennen om haar project te laten landen op grond van een van deze organisaties. Het Flevo-landschap bleek open te staan om hieraan mee te werken.

In het besluit van Provinciale Staten van 2014 is het project gehonoreerd als onderdeel van het project Noorderwold-Eemvallei en/of Gouden Randen van de Pampushout. Gezien de lange voorbereidingstijd van de projecten Noorderwold-Eemvallei en Gouden Randen van de Pampushout bleek het lastig te zijn om op korte termijn een geschikte definitieve locatie te vinden voor Vierkante meter natuur. Daarom heeft Het Flevo-landschap eerst elders grond beschikbaar gesteld voor twee pilot-locaties.

Er is nog geen realisatieovereenkomst ondertekend, enkel een intentieovereenkomst. De formele start van de pilot was in januari 2017 en kent een proeftijd van twee jaar. De pilot loopt momenteel op twee locaties: in Pampushout, Almere (drie hectare) en in Larserbos, Lelystad (acht hectare). Met de pilot kan het concept van Vierkante meter natuur al uitgerold worden, waarmee ervaringen worden opgedaan. Gekeken kan worden in hoeverre het concept haalbaar is, of er voldoende geïnteresseerden zijn die een stukje natuur willen invullen en bereid zijn daarvoor te betalen, of het concept beheerbaar is en of het financieel haalbaar is. Voor de eerste opstart is door de provincie € 50.000 ter beschikking gesteld. In begin 2019 moet de pilot geëvalueerd worden. Indien de evaluatie positief is kan de kraal op een plek in fase 1 van Noorderwold-Eemvallei landen. Deze locatie is in afstemming met de initiatiefnemer centraal gelegen in het projectgebied van Noorderwold-Eemvallei, ingebed tussen nieuwe natuur met bos en water, in de nabijheid van de stad en naast een fietsverbinding naar Almere.[104] Een belangrijke randvoorwaarde is daarbij dat de locatie bereikbaar is voor toekomstige gebruikers van Vierkante meter natuur. De bestaande fietsverbinding en een aan te leggen beheerpad kunnen hiervoor zorgen. De locatie heeft een omvang van een hectare. De wens van de initiatiefnemer is om het project verder te kunnen uitrollen op andere locaties binnen en buiten Noorderwold-Eemvallei.

De initiatiefnemer is met haar project in de zomer van 2016 gestart. Mensen kunnen in haar twee pilotgebieden stukjes natuurgrond 'huren'. De standaardomvang van een dergelijk te huren stukje natuurgebied is 2.000m^2, en de kosten bedragen € 300 per jaar voor minimaal twee jaar (+ € 150 borg). De gebruikers mogen zelf weten wat ze met dat stukje natuurgrond doen, zolang het maar binnen bepaalde grenzen is.[105] Zo mogen ze bouwen met gebiedseigen materiaal, kikkerpoelen graven (en de bodem ervan bedekken met vijverfolie), vruchten van bomen en struiken plukken, of helemaal niets doen. Inmiddels hebben ongeveer vijftien deelnemers hun *'eigen stukje natuur'*, verspreid over de twee pilotgebieden (de initiatiefnemer heeft 25 deelnemers nodig om break-even te draaien). Enkele deelnemers

[104] De initiatiefnemer heeft de twee pilot-locaties 'om niet' van Flevo-landschap in bruikleen gekregen. Dit geldt niet voor haar toekomstige locatie in Noorderwold-Eemvallei, daarvoor moet ze jaarlijks pacht afdragen aan Het Flevo-landschap.
[105] Zie de website van de initiatiefnemer voor de 'spelregels': https://www.mijnstukjenatuur.nl/spelregels/.

hebben inmiddels opgezegd. De meeste interesse komt van mensen uit de buurt van Almere en Lelystad. Het dieperliggende doel van *'Mijn stukje natuur'* is om mensen te laten beleven hoe natuur is; de natuur als het ware bij de mens tussen de oren en in het hart te brengen.

Bij de evaluatie van de pilots is enthousiasme van de deelnemers het belangrijkste criterium, niet zo zeer hoeveel biodiversiteit er met het project is gerealiseerd. Er is echter geen instrument vastgelegd om het succes van de pilot te bepalen, hierover zijn volgens de initiatiefnemer geen duidelijke afspraken gemaakt. In de businesscase is wel vastgelegd dat de pilot succesvol is indien na vijf jaar nog vijf deelnemers actief zijn. De businesscase bevat echter geen meetlat. Tevens is onduidelijk wie de evaluatie gaat leiden en beoordelen.

Pioniernatuur

Het oorspronkelijke voorstel voor Pioniernatuur ging uit van het realiseren van een mozaïek van natuur en landbouw en zou een gebied tot 350 hectare bestrijken. Kerngebieden zouden dan verspreid zijn over een groter gebied dan alleen Noorderwold-Eemvallei, met daartussen akkerrandzones als verbinding. Dit met als doel landbouw te bedrijven met pioniergewassen en hiermee een goede habitat te creëren voor een aantal bedreigde soorten, zoals de Grauwe Kiekendief. Het voorstel hebben de initiatiefnemers samen met Werkgroep Grauwe Kiekendief en het Louis Bolk Instituut uitgewerkt.

In het besluit van Provinciale Staten van 2014 werd het project als kraal toegevoegd aan het project Noorderwold-Eemvallei. Hierbij kreeg Pioniernatuur echter geen grond en eigen budget toegewezen. Aangezien de beschikbare ruimte in Noorderwold-Eemvallei beperkt is, kunnen de oorspronkelijke ambities van Pioniernatuur niet gerealiseerd worden. Hierdoor is het plan inmiddels bijgesteld naar Pioniernatuur 2.0. Het plan gaat nu uit van kernkavels met een omvang van dertig hectare. Deze kavels kunnen ook gevormd worden door een schakeling van bijvoorbeeld drie kavels van tien hectare dichtbij elkaar. Ook kan het bestaan uit een combinatie van kavels binnen het projectgebied Noorderwold-Eemvallei en daarbuiten.

Het ontwerp van fase 1 van Noorderwold-Eemvallei heeft geen ruimte kunnen bieden aan Pioniernatuur. Dit heeft te maken met het feit dat in fase 1 eerst de compensatieopgave is ingevuld met moeras en bos, waardoor het grootste deel van het projectgebied al is *'ingekleurd'*. Wel hadden de initiatiefnemers al de beschikking over een zogenaamde vogelakker, een kavel in het bezit van Het Flevo-landschap. Vanaf 2018 heeft Pioniernatuur een tweetal projectkavels in pacht van Het Flevo-landschap. Deze kavels zullen de komende drie jaar als Pioniernatuur worden ingevuld.

Ervaringen

Noorderwold-Eemvallei

Volgens Het Flevo-landschap is vóór het besluit van Provinciale Staten niet goed nagedacht op welke manier de twee kralen in het project konden worden opgenomen. Alle initiatiefnemers hadden ambitieuze plannen, terwijl het aantal beschikbare hectares grond beperkt was. Het Flevo-landschap is zich bewust van het verschil in *'dynamiek'* en *'urgentie om tot iets te komen'* tussen een particulier aan de ene kant en een organisatie als Het Flevo-landschap of een ambtelijke organisatie als de provincie aan de andere kant. Er is sprake van een groot verschil in kennis en ervaring tussen de betrokken partijen. De consequentie van deze verschillen is dat meer moet worden geregeld. Dit kan volgens Het Flevo-landschap een remmende werking hebben op het proces. Aan de voorkant van het proces hadden de voorwaarden scherper moeten worden afgebakend, omdat nu een aantal belangrijke zaken

pas later in het proces boven tafel kwamen. Het Flevo-landschap heeft gedurende het proces haar ambities moeten bijstellen en op verschillende fronten concessies moeten doen. Het koppelen van de kralen aan de ketting kwam uit de koker van Provinciale Staten. Hoewel daarbij niet alles even goed is doordacht of voldoende is nagedacht over de verwachting en de precieze uitwerking van de koppeling tussen *'kraal'* en *'ketting*', werd volgens Het Flevo-landschap vanuit het provinciehuis ambtelijk wél goed meegedacht. Volgens Stichting ERF zijn er door de provincie verkeerde verwachtingen gecreëerd, omdat het besluit van Provinciale Staten de suggestie wekte voor de kralen dat hun project kon landen binnen een groter project, terwijl de provincie het vervolgens *'overliet'* aan de grote terreinbeheerders om daadwerkelijk een plek te vinden voor de kralen. Dit bleek in de praktijk moeilijker dan gedacht.

Vierkante meter natuur

De initiatiefnemer van Vierkante meter natuur vindt dat de verwachtingen van haar en die van de provincie niet overeenkwamen. De initiatiefnemer had aanvankelijk verwacht dat het programma Nieuwe Natuur meer ging om een ideelancering, waarbij de initiatiefnemer niet meteen verantwoordelijk zou zijn voor de planontwikkeling, grondeigendom, inrichting en beheer van het project. Dit bleek niet het geval te zijn. De initiatiefnemer meent dat de provincie aan de voorkant van het proces duidelijker had moeten communiceren over wat verwacht werd van initiatiefnemers.

De initiatiefnemer vindt dat het lang heeft geduurd voordat met Het Flevo-landschap tot een bruikleenovereenkomst kon worden gekomen over de pilot-locaties. Het contact met de organisatie verliep stroef en er was sprake van wisselende contactpersonen bij Het Flevo-landschap. De initiatiefnemer heeft op eigen kosten een advocaat moeten inschakelen. De provincie had haar in deze fase meer mogen ondersteunen.

De initiatiefnemer ervaart onzekerheid over de toekomst van haar project, omdat geen duidelijke meetlat ten behoeve van de evaluatie van de pilots is vastgesteld. Ze voelt zich afhankelijk van de goodwill van Het Flevo-landschap, van wie ze de pilotlocaties 'om niet' in bruikleen heeft. Als eenpitter, met weliswaar een verleden bij Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, vindt ze het lastig om Het Flevo-landschap, maar ook de ambtenaren van de provincie te enthousiasmeren voor haar nieuwerwetse plannen en ideeën. Hierdoor heeft ze het gevoel dat er telkens op de rem wordt getrapt. Het heeft haar de afgelopen jaren dan ook veel tijd, energie en ook frustratie gekost (zoals de lange tijd die nodig bleek voordat de bruikleenoverkomst voor de twee pilotgebieden kon worden ondertekend).

De initiatiefnemer heeft wisselende ervaringen gehad met verschillende medewerkers bij de provincie. Ze had negatieve ervaringen met twee oud-medewerkers van de DLG, die naar haar idee het project frustreerden en te weinig ondersteuning boden. Aan de andere kant is ze positief over haar contactpersoon die haar goed op weg hielp. Een capabele en enthousiaste begeleider is erg belangrijk. Volgens haar is verwachtingsmanagement een aandachtspunt voor de provincie. Daarnaast had de provincie meer aandacht moeten hebben voor de grote verschillen tussen de terreinbeheerders en de particuliere initiatiefnemers.

Pioniernatuur

Volgens de initiatiefnemers van Pioniernatuur verloopt de samenwerking met Het Flevo-landschap goed. Hoewel de initiatiefnemers het betreuren dat er nog geen definitieve locatie beschikbaar is voor het project, proberen ze er wel het beste van te maken. De initiatiefnemers vertrouwen er nog steeds op dat Pioniernatuur een definitieve plek zal krijgen. Ze zijn tevreden over de resultaten die inmiddels zijn bereikt. Het gehele traject heeft wel erg

veel tijd gekost. Het heeft veel voeten in de aarde gehad om te komen waar ze nu staan. De initiatiefnemers hebben geregeld contact met de projectmanagers van de provincie, die volgens de initiatiefnemers sturing hebben gegeven aan het proces en mede hebben bijgedragen aan het verkrijgen van een tijdelijke plek voor Pioniernatuur. De provincie ziet toe op de verplichting van Het Flevo-landschap om Pioniernatuur een definitieve plek te geven in de Eemvallei. In deze zin hebben de initiatiefnemers het gevoel dat de provincie zich sterk maakt voor de belangen van de initiatiefnemers. Voor wat betreft de communicatie met de provincie hadden de initiatiefnemers liever gezien dat het contact steeds via dezelfde persoon was verlopen, nu hadden ze te maken met verschillende personen.

Bijdrage aan Natuur en Maatschappelijke Betrokkenheid en Economische Ontwikkeling

Omdat het gebied nog grotendeels moet worden ingericht, is over de daadwerkelijke effecten op de natuur nog weinig te zeggen. Wel zijn er verwachte effecten op natuur. Streefbeeld voor het gebied is een halfopen landschap, met daarin zichtlijnen die het mogelijk maken de diversiteit in het gebied waar te nemen. Wat betreft de nieuwe natuur wordt in het bijzonder gemikt op moeras, bos, experimenteerruimte en graslanden. De nieuwe natuur zal veel betekenis hebben voor vogels (broedend en/of foeragerend). Het gaat daarbij om moerasvogels, struweelvogels, graslandvogels, akkervogels en vogels van het cultuurlandschap. Daarnaast zal het gebied leefruimte bieden voor een grote diversiteit aan insecten. Naast libellen en vlinders zullen dit ook allerlei insecten zijn die fungeren als bestuivers en plaagbestrijders.[106]

Hoewel de gronden volledig in bezit zijn van Het Flevo-landschap en zij dus bepaalt wat er gebeurt, is de stichting nadrukkelijk op zoek naar draagvlak. Zo hebben ze schuurbijeenkomsten met boeren gehouden, en ontwerp-ateliers georganiseerd waarbij andere partijen en betrokkenen konden aanschuiven. Maar juist een dergelijk gebiedsproces, waarbij iedereen wordt betrokken, kost veel tijd volgens Het Flevo-landschap.

De natuur zal, conform de spelregels, toegankelijk en beleefbaar zijn en doorkruist kunnen worden via fiets-, wandel- en struinpaden. Maar niet alles kan op elke plek toegankelijk zijn, bijvoorbeeld vanwege specifieke natuurdoelstellingen of veiligheid. Zo zal het moeras niet overal toegankelijk zijn voor recreanten. Het doel van Het Flevo-landschap is om met het project eerst en vooral biodiversiteit te creëren, met zo weinig mogelijk beheer (vanwege de kosten). Om ruimte te bieden aan recreatieve en participatieve activiteiten worden in een deel van het bos boskamers vrijgehouden: open plekken, die naar behoefte kunnen worden ingevuld. Vierkante meter natuur is de eerste partij die op deze wijze een locatie vindt. Bij dit project speelt juist de beleving van natuur en maatschappelijke betrokkenheid een belangrijke rol, niet zo zeer de donkergroene natuurwaarden. Eén deelneemster heeft haar *'eigen stukje natuur'* bijvoorbeeld zo ingericht dat haar autistische zoon er zich prettig en op zijn gemak voelt (Figuur 2).

In de eerste fase is een beperkt aandeel landbouw opgenomen. Een deel van deze landbouw betreft voortzetting van reguliere landbouw door een bestaande reguliere pachter. Toegankelijkheid van deze landbouwgronden voor bijvoorbeeld recreanten is aan de boeren zelf. Wat betreft de economische ontwikkeling: de kraal Vierkante meter natuur zal geen economische drager van het gebied worden. Vooralsnog is het pilotproject niet kostendekkend, de initiatiefnemer doet het eerst en vooral vanuit intrinsieke motivatie. Ze is voor

[106] Voor een specificatie van biodiversiteitswaarden, zie Stichting Flevo-landschap (2018).

haar inkomsten niet geheel afhankelijk van haar project, ze verricht namelijk ook nog werkzaamheden voor verschillende media, maar ze hoopt in de toekomst wel haar brood te kunnen verdienen met het project. De initiatiefnemer heeft nu de grond in haar pilotgebieden 'om niet' in bruikleen gekregen, maar voor fase 1 van het project is het de bedoeling dat ze pacht gaat betalen. Wat dat betreft is haar financiële toekomst ongewis.

Voor Het Flevo-landschap is het project wel kostendekkend. Het verwerven van de gronden in fase 1 is al afgerond (met subsidies verkregen). Dit was verreweg de grootste kostenpost (80% van de totale kosten). De inrichting bedraagt nog eens 10% en de resterende kosten betreffen het langjarig beheer – tot in de eeuwigheid. Naast subsidies voor grondverwerving, ontvangt Het Flevo-landschap SNL-subsidies. Dat wil zeggen, voor het moeras (68,5 hectare) en het bos (36 ha) komt structureel SNL-beheervergoeding beschikbaar, omdat het gaat om compensatienatuur in kader van Natuurnetwerk Nederland (verbreding A6). Omdat het voor een blijvend kostendekkend beheer van de overige hectares waar géén SNL-beheervergoeding voor geldt nodig is om inkomsten uit verpachting te verkrijgen, is gekozen voor graslanden met een zekere agrarische productiewaarde. Daarnaast wordt een zeer kleine oppervlakte ruigteveld (0,2 hectare) ingericht als kwalitatieve compensatie voor het windpark Zeewolde. Opstal van windmolens levert namelijk ook inkomsten op.

Verder zijn er nog de roodontwikkelingen. Bekend is dat in het plangebied roodrechten aanwezig zijn. Alle kosten en opbrengsten die samenhangen met de roodontwikkeling, inclusief de exploitatiebijdrage, worden meegenomen in de businesscase. Wanneer er ten aanzien van de gronden voor rood een positief saldo resteert, zal dit toekomen aan nieuwe natuur in het project (het hierboven genoemde multiplier-effect). Door Het Flevo-landschap wordt echter benadrukt dat zij geen projectontwikkelaar zijn. Het openen van een landgoedwinkel werd nog wel als mogelijkheid genoemd, juist ook in combinatie met de grote toegankelijkheid van het gebied en de biologisch-agrarische producten die het gebied oplevert.

Figuur 2. Een 'eigen stukje natuur' van een van de deelnemers van Vierkante meter natuur.

Kansen voor meer/betere resultaten en effect

De afstemming tussen *'ketting'* en *'kraal'* (vooral bij Vierkante meter natuur) is niet altijd even soepel gegaan. Verschil in *'dynamiek'* tussen organisaties (met aan de ene kant een particulier en aan de andere kant grote organisaties als Het Flevo-landschap en de provincie), maar wellicht ook in denken over natuur (staat de intrinsieke waarde van natuur voorop of de beleefbaarheid ervan?) liggen hieraan ten grondslag. Dit heeft geleid tot verschillende belangen, inzichten en ideeën – met juridische dreigementen als gevolg. De uitdaging voor het gebied ligt in het creëren van een perspectief waarin de actoren vertrouwen hebben en dat tot samenwerking uitnodigt om kansen die het programma Nieuwe Natuur biedt daadwerkelijk te benutten. Het vergroten van de koek door onderlinge samenwerking (in plaats van het verdelen ervan) biedt kansen. Zo richt Het Flevo-landschap zich eerst en vooral op de natuur in het gebied – die moet behouden en *'ontwikkeld'* worden – terwijl de initiatiefnemer van Vierkante meter natuur zich vooral richt op het weer beleefbaar maken van natuur, ongeacht hoe *'donkergroen'* deze is.

Voor de initiatiefnemer van Vierkante meter natuur geldt bovendien dat verdere aandacht voor haar kraal wellicht vruchten af zal werpen. Nu is het concept *'Mijn stukje natuur'* nog niet erg bekend bij het brede publiek. Verder heeft ze behoefte aan een constructieve ondersteuning vanuit de provincie. Naar eigen zeggen heeft ze die de afgelopen jaren erg gemist.

Voor realisatie van de ketting geld vooral dat het gebiedsproces allesbepalend is. Deze wordt weliswaar als cruciaal ervaren, maar tegelijkertijd als vertragend beschouwd. Maar als blijkt dat de mensen in het gebied er (nog) niet klaar voor zijn, als het proces achterloopt bij de inhoud, dan gebeurt er niets. Integrale gebiedsontwikkeling heeft namelijk pas kans van slagen in een ondersteunend klimaat. Als blijkt dat betrokkenen (biologische boeren, recreanten, et cetera), om wat voor reden dan ook, niet aan de slag willen met het concept zoals Het Flevo-landschap en Stichting ERF dat voor ogen hebben (namelijk de verweving en vervlechting van landbouw, landschap en natuur), en draagvlak ontbreekt dan wordt het een moeizaam verhaal, zo leren ervaringen uit het verleden. Dit betekent veelal vroegtijdig en continue met elkaar om de tafel gaan en met elkaar verkennen hoe de toekomst eruit zal zien in de nieuwe plannen. Het creëren van een gezamenlijke *sense of urgency* is hierbij essentieel.

Bijlage 10 - Harderbos en Harderbroek verbonden

Kenmerken project

Het project is geïnitieerd door Natuurmonumenten, op vijftien hectare grond die ze zelf al in bezit hadden. Het project behelst een verbindingszone van vijftien hectare tussen de natuurgebieden Harderbos en Harderbroek, primair gericht op een verbindingszone voor fauna, zoals das, ree, otter en waterspitsmuis. Doordat de grond al in bezit is van en wordt beheerd door Natuurmonumenten, betreft het project Harderbos en Harderbroek verbonden in het kader van het programma Nieuwe Natuur vooral de bijdrage aan de inrichting van vijftien hectare nieuwe natuur en het ondersteunen van het proces om dit te realiseren. Het gebied bestaat na de inrichting uit een bossingel en kruiden- en faunarijk grasland, moerasbos en paaibaai. In het projectplan staat ook besdragende beplanting gepland, maar deze is niet aangetroffen door de onderzoekers. De belangrijkste doelen richten zich op een verbindingszone voor fauna, als aanvulling op de reeds bestaande faunapassage voor kleine soorten. Hiertoe is onder andere bestaande beplanting in het gebied deels verwijderd en er zijn paaibaaien, moerasbos en waterrietzones aangelegd. Daarnaast is de wateroever natuurvriendelijk gemaakt.

Procesverloop

Natuurmonumenten is de enige initiatiefnemer van het project. Het primaire doel van Natuurmonumenten was het creëren van een verbindingszone voor fauna. Voor Natuurmonumenten was het project relatief simpel, mede omdat ze de benodigde gronden al in bezit hadden. Vanuit het programma Nieuwe Natuur ontving Natuurmonumenten een bijdrage van € 100.00 voor de inrichtingskosten van het project. Op 8 maart 2016 is een realisatieovereenkomst gesloten tussen Natuurmonumenten en de provincie.

In de loop van het proces is de uitvoering van het project ambitieuzer geworden, door de aanvullende introductie van meer waterpartijen en natuurvriendelijke oevers. Deze aanvullende maatregelen zijn mede mogelijk geworden door een bijdrage van het waterschap van € 70.000 en de opbrengsten van de verkoop van afgegraven grond (zand en klei). Ook door de gekozen aanbestedingsvorm, een meervoudig onderhandse aanbesteding, is het gelukt om aanvullende inrichtingswerkzaamheden te realiseren. Bij de aanbesteding werd namelijk

een vast bedrag gevraagd voor een optimalisering van de inrichting, waarbij het definitieve ontwerp door de inschrijvers werd geleverd.

Het proces is vrij moeiteloos verlopen. De naastgelegen boer bij het project heeft medewerking verleend aan onder andere de grondafvoer en met de aanpalende golfbaan zijn ook goede afspraken gemaakt. Omdat de golfbaan mogelijk wil krimpen, bestaat de mogelijkheid dat in de toekomst de verbindingszone wordt verbreed op de huidige grond van de golfbaan. Dit vormt echter geen onderdeel van het onderhavige project. Het beheer gaat met koeien door een pachtende boer. In de pachtovereenkomst zijn afspraken gemaakt over o.a. begrazingsdruk.

Natuurmonumenten heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot een 10-jarige bijdrage van de provincie voor beheer (hoger dan standaard SNL-bijdrage), maar heeft gekozen voor de standaard(lagere) SNL-bijdrage voor het beheer. Dit is op de lange termijn gunstiger, omdat Natuurmonumenten anders na tien jaar het beheer zelf moet betalen. Natuurmonumenten draagt verder bij in mensuren en door de opbrengst van verkoop van hout en grond ter beschikking te stellen aan het project.

In december 2016 is het project opgeleverd en in maart 2017 is de financiële rapportage aangeleverd. Toen na oplevering bleek dat de boer die medewerking had verleend aan de grondafvoer schade had ondervonden (verzakking van een kavelpad), is vanuit het resterende projectbudget een passende oplossing geboden.

Ervaringen

Volgens Natuurmonumenten is de realisatie van het project mede mogelijk gemaakt dankzij het programma Nieuwe Natuur. Het programma bood een financieringsmogelijkheid voor het project. Tegelijkertijd wordt door Natuurmonumenten aangegeven dat het project wellicht ook op een later moment had kunnen worden gerealiseerd indien een andere financieringsstroom was gevonden, zoals een bepaalde subsidie. Op bepaalde momenten is er contact geweest met ambtenaren van de provincie. Ook is de afstemming met het waterschap in overleg met de provincie gegaan. De samenwerking met de provincie verliep goed, mede omdat de betrokkenen elkaar al goed kenden. Natuurmonumenten heeft het traject binnen het programma Nieuwe Natuur als positief ervaren. De ideeënmarkt in de beginfase en het kennismaken en contact met de andere initiatiefnemers wordt gewaardeerd. Hoewel het proces voor Natuurmonumenten soepel is verlopen, kunnen ze zich voorstellen dat het voor particulieren een hele opgave is (geweest) om hun initiatieven tot stand te laten komen. Bijvoorbeeld als het gaat om zelfstandig een planologische procedure te doorlopen.

Stand van zaken

Het project is in 2016 ingericht. Volgens planning zijn de werkzaamheden uitgevoerd van januari tot december 2016. Het gebied wordt nu beheerd door middel van seizoensbegrazing. Een boer laat er een aantal koeien grazen. De subsidie vanuit het programma Nieuwe Natuur heeft mogelijk gemaakt dat de lat qua natuur hoger is komen te liggen. Er zijn waterpartijen en natuurvriendelijke oevers aangelegd. Het project heeft extra financiën ontvangen door de verkoop van zand en klei en door een bijdrage van € 70.000 vanuit het waterschap waarmee een ‘duurzame oever’ (met een verloop van 1:2,5 met beschoeiing) met relatief beperkte natuurwaarde is veranderd in een natuurvriendelijke oever (een verloop van 1:3 zonder beschoeiing). Uiteindelijk is hierdoor niet al het geld dat beschikbaar was voor de inrichting gebruikt (namelijk € 100.000). De provincie werkte mee om met een deel van het

overgebleven geld de aangelegen boer een schadevergoeding te betalen. Tijdens de inrichting vond de afvoer van grond via zijn land plaats en daarbij was enige schade opgetreden. In het gebied is een populierenbosje gekapt en solitaire eiken zijn blijven staan.

Bijdrage aan Natuur en Maatschappelijke Betrokkenheid en Economische Ontwikkeling

Het project heeft als hoofddoel vitale natuur. Het moerasgebied Harderbroek is nu met het Harderbos verbonden. Natuurmonumenten geeft aan dat sinds het gebied is ingericht, de faunapassage onder de vierbaans autoweg (de N302) beduidend intensiever wordt gebruikt, onder andere otters en reeën komen langs. De inrichting van het gebied als verbindingszone maakt het aantrekkelijker om de faunapassage te gebruiken. De natuurwaarden van het gebied zitten met name in de natte zones en de overgangen met hoger gelegen delen. Hier maken onder andere veel vogels gebruik van (tijdens een bezoek op 17 juli 2018 zijn lepelaars waargenomen). Op de droge delen overheersen grassen en distels. Het gebied was voor de omvorming geen zwaar bemeste landbouwgrond, maar was extensief in gebruik als 'kwekerij' voor struiken en bomen ten behoeve van de golfbaan. Dit geeft het gebied een kansrijke uitgangssituatie voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld kruidenrijk grasland. Momenteel is de natuurwaarde van de droge delen nog laag. De begrazing is extensief en het is mogelijk dat de distelhaarden klachten gaan oproepen bij boeren in de omgeving. Volgens Natuurmonumenten is dat op dit moment overigens niet het geval.

Het project levert geen bijdrage aan maatschappelijke betrokkenheid. De maatschappelijke betrokkenheid bij het gebied was en is volgens de respondenten laag. Het gebied ligt vrij ver van bebouwing en bewoners van de omliggende dorpen hebben vaak andere bos- en recreatiegebieden waar ze recreëren. Het gehele project is zonder maatschappelijke betrokkenheid (met uitzondering van de golfbaan) tot stand gekomen. Om verstoring te voorkomen zijn er ook bewust geen recreatieve voorzieningen aangebracht. Ook is geen aandacht besteed aan de zichtbaarheid van het gebied voor bezoekers van de golfbaan. Volgens de respondenten zijn deze niet geïnteresseerd om het gebied en zijn fauna te beleven. Of dit correct is kan in de onderzoekscontext niet worden nagegaan. Mogelijkheden lijken te bestaan om de beleving van het gebied (en daarmee mogelijk de betrokkenheid bij natuur) door golfrecreanten te vergroten. Omdat het gebied voorafgaand aan inrichting functioneerde als (afgesloten) kwekerij voor de golfbaan en als secundaire golfbaan (dus vooral grasland), wordt de bijdrage aan beleefbare natuur als beperkt of afwezig beoordeeld. Omdat de huidige begroeiing vooral uit akkerdistels bestaat (vanuit belevingsaspecten laag gewaardeerde flora), en de vogels niet of nauwelijks te zien zijn, zou de bijdrage aan beleefbare natuur zelfs licht negatief kunnen zijn.

Economisch zijn er geen doelen gesteld en worden ook geen opbrengsten verwacht. Na de inrichting wordt het beheer van het gebied betaald vanuit SNL-subsidies. In tegenstelling tot de subsidie voor beheer vanuit het programma Nieuwe Natuur zal deze ook na tien jaar een bijdrage blijven leveren. Binnen het project is gebruik gemaakt van aanwezige economisch-financiële kansen door de verkoop van hout en grond, en een interessante aanbestedingsformule.

Kansen voor meer/betere resultaten en effect

De biodiversiteit op de droge delen zou verder omhoog kunnen, onder andere door een intensievere begrazing. Om de overmaat aan distels te bestrijden zouden deze twee keer per jaar gemaaid (inclusief afvoeren maaisel) moeten worden (maaitijdstip voor de zaadzetting). Om de kruidenrijkdom van het grasland te verhogen zou het maaisel van een soortenrijke

berm uit de omgeving ingebracht kunnen worden. Dit zou ook de belevingskwaliteit van het gebied ten goede komen. Aan de beleving van het gebied door bezoekers van het golfterrein is nu geen aandacht besteed. Alhoewel onduidelijk is in hoeverre de golfers hierin geïnteresseerd zouden zijn, zou een zichtmogelijkheid voor met name de vogels (bijvoorbeeld de lepelaar) een aanvullende optie kunnen zijn. Dergelijke interesse zou gekweekt kunnen worden door bijvoorbeeld in de brasserie van de kantine de aandacht op de lepelaars te vestigen. Voor zover bekend is vanuit het programma geen stimulans gekomen om ook aan de beleving vanaf de golfbaan aandacht te besteden. Het gebrek van maatschappelijke verdere betrokkenheid aanvullend op de golfbaan is gezien de ligging begrijpelijk.

pro facto

www.pro-facto.nl