

DEEL 1: praktijkvoorbeelden



Recreatiegebied Bussloo waar volgens LeisurELands natuur en recreatieve hand in hand gaan



OVER DE ARTIKELREKES 'PARTICIPATIELANDSCHAPPEN'

'Het moet anders,' schreef staatssecretaris Sharon Dijkzma vorig jaar in de Rijkswaarnvisie Natuurlijk Verder. 'Natuur moet niet beschermd worden tegen, maar versterkt worden met de samenleving.' Natuurorganisaties en overheden zoeken naar nieuwe vormen van maatschappelijke betrokkenheid. Ondertussen lijken burgers en bedrijven het heft ook zelf in handen te nemen. Maar gaat het roer écht om – en zo ja, welke kant gaan we op? En willen we dat eigenlijk wel? In 2015 – het jaar van de groene vrijwilliger – verkent Landwerk de nieuwe landschappen van de participatiemaatschappij.

De serie 'Participatielandschappen' wordt financieel mede mogelijk gemaakt door InnovatieNetwerk. De redactie is verantwoordelijk voor de inhoud van de artikelen.

AFLEVERING 7

Leisurelands: natuur en landschap als werkkapitaal

Tot eind vorige eeuw was Recreatiegemeenschap Veluwe een overheidsorgaan dat met overheidsgeld zorgde voor openbare recreatievoorzieningen op de Veluwe. In 1999 werd de RGV verzelfstandigd, met de gemeentes als aandeelhouder. Nu is de RGV – dat inmiddels Leisurelands heet – een groeiend bedrijf dat zonder subsidies kan draaien, terwijl bijna een kwart van het areaal is aangewezen als natuur. "Voor ons vormen natuur en landschap uiteindelijk ons werkkapitaal," zegt Leisurelands-directeur Erik Droogh. "Zonder aantrekkelijk landschap geen bezoekers, en zonder bezoekers geen inkomsten." Tot in China is er belangstelling voor het Leisurelands-businessmodel. Wat is het geheim, en wat kunnen natuurorganisaties in Nederland van de aanpak leren?

Door **Hans Bleumink**

'Kijk," zegt Leisurelands-directeur Erik Droogh. "Recreatiegebied Bussloo, in de gemeente Voorst, is nou een typisch voorbeeld van hoe de recreatiegebieden in Nederland zijn ontstaan. In de jaren zestig van de vorige eeuw stegen de inkomens, werd de vrije zaterdag gemeengoed en kon ook Jan Modaal een auto kopen. De Veluwe ontwikkelde zich toen tot de nationale vakantiebestemming bij uitstek. Aanvankelijk waren er veel te weinig recreatiemogelijkheden voor het grote publiek. De Rijksoverheid vond dan ook dat het haar taak was om recreatieterreinen te ontwikkelen die voor iedereen toegankelijk waren."

TRIMBAAN

Recreatiegebied Bussloo ontstond, net als veel andere recreatieplassen, bij de aanleg van een autosnelweg, in dit geval de A1. Voor de aanleg van wegen was veel bouwzand nodig, dat in zandwinplassen werd gewonnen. Bussloo was zo'n zandwinning. Nadat de zandwinning in 1977 werd gesloten, werd de plas ontwikkeld tot een 300 hectare groot recreatiegebied, met stranden, ligweiden, kiosken, parkeerplaatsen en natuur. Rond de Veluwe ontstond zo een kring van recreatieplassen, die ook was bedoeld om de massatoerist aan de randen van de Veluwe te houden, zodat de Veluwe zelf kon worden ontzien. Nieuw opgerichte regionale recreatieschappen – zoals Recreatiegemeenschap Veluwe – ontwikkelden en beheerden deze

plassen. Een recreatieschap was een zogenaamde 'gemeenschappelijke regeling', een juridische samenwerkingsvorm tussen overheden. Voor de gemeenten was dat een bijzonder aantrekkelijke constructie, legt Droogh uit. Driekwart van de grondaankoop kwam voor rekening van het rijk, vijftien procent voor de provincie en tien procent voor rekening van de gemeenten. De exploitatie werd voor de helft bekostigd door de provincie, en voor de andere helft door de gemeenten in de regio, naar rato van het aantal inwoners. Voor de gemeente Voorst, waar recreatiegebied Bussloo gelegen is, was dat volgens Droogh feitelijk een koopje, omdat alle andere gemeenten op de Veluwe flink meebetaalden aan de exploitatie. Droogh: "Vanaf eind jaren tachtig vond het rijk dat recreatie niet meer tot haar kern-



Leisurelands directie – Erik Drough

taken behoorde, en nog eens tien jaar later vond ook de provincie Gelderland dat recreatie op eigen benen moest staan. Dat had tot gevolg dat Recreatiegemeenschap Veluwe in 1999 werd verzelfstandigd, met de gemeentes als aandeelhouder. We kregen de grond en een afkoopsum van de aangeane verplichtingen mee, maar vanaf toen moesten we het zelf doen.”

BUSINESSMODEL

Drough: “Toen we begonnen kwam ongeveer een kwart van ons budget uit de inkomsten die we met onze recreatiegebieden genereerden, zoals parkeergelden, verhuur en evenementen. Driekwart was subsidie. Nu, ruim 15 jaar later, komt bijna negentig procent uit die inkomsten. De rest betalen we met de beleggingsresultaten uit de afkoopsum.”

Leisurelands is in de afgelopen jaren flink gegroeid. In 1999 begon het verzelfstandigde recreatieschap met de tien Veluwe recreatieplassen. In 2002 kwamen daar de recreatieterreinen van het Rijk van Nijmegen bij, en in 2013 vond een fusie plaats met het recreatieschap Achterhoek en Liemers. Inmiddels beheert Leisurelands meer dan twintig recreatieterreinen in Oost-Nederland en is het bedrijf in gesprek met verschillende recreatieparken elders

in Nederland. Ook internationaal is er veel belangstelling voor het businessmodel van Leisurelands, onder meer uit China. Komend jaar wordt een Poolse variant van Leisurelands opgericht. Wat is het geheim van Leisurelands?

Drough: “Dat zit hem in verschillende dingen. In de eerste plaats is het belangrijk om te beseffen dat we meer dan twintig gebieden behoren. Dat heeft niet alleen schaalvoordelen, maar maakt ook dat we op een slimme manier kunnen verifiëren en differentiëren. Niet elk gebied is winstgevend, maar in totaal zijn wij in staat om het totaal aanbod te blijven bieden. In al onze gebieden leveren we een bepaalde basiskwaliteit: overal is de kwaliteit van het zwembad goed, is er een strand, zijn er sanitaire voorzieningen en kun je er parkeren. We heffen geen entree. Nog steeds zijn onze gebieden voor iedereen gratis toegankelijk. Maar als je met de auto komt, betaal je om te parkeren.”

In de tweede plaats, legt Drough uit, kijkt Leisurelands steeds naar de kwaliteiten van een gebied, en hoe die het beste benut kunnen worden. Drough: “Voor elk gebied beginnen we dan ook met een gebiedsvisie, die we samen met de gemeente, omwonenden en ondernemers opstellen. Welke kwaliteiten en mogelijkheden heeft het gebied, hoe kunnen we die benutten,

“Voor ons vormen natuur en landschap het werkkapitaal. Zonder een aantrekkelijk landschap zouden wij veel minder bezoekers trekken. Zelfs in intensief gebruikte recreatiegebieden, zoals Bussloo, zie je geregeld reeën lopen”



Recreatiegebied Bussloo is ontstaan voor de aanleg van de A1 (links) en op de foto

bieden liggen, met leegloop, vergrijzing en verschrating van het voorzieningsniveau. De recreatieparken bieden werk aan meer dan tweeduizend mensen, nog afgezien van de toeleveranciers. Zo'n recreatieplaats maakt een gemeente bovendien aantrekkelijk als woonlocatie en als vestigingslocatie voor bedrijven.”

LANDSCHAP EN NATUUR

Bij het opstellen van de ontwikkelingsvisies voor de recreatieterreinen spelen natuur en landschap volgens Drough een belangrijke rol. Drough: “In het kleinschalige Achterhoekse coulisselandschap zijn andere ontwikkelingen mogelijk dan in bijvoorbeeld Bussloo of Berendonck, zeg maar het Vondelpark van Nijmegen en Wijchen. Voor ons vormen natuur en landschap het werkkapitaal. Zonder een aantrekkelijk landschap zouden wij veel minder bezoekers trekken. Dan heb je geen traffic, en uiteindelijk ook geen inkomsten. Van de 1800 hectare die we behoren, is bijna een kwart aangewezen als natuur, in het kader van Ruimte voor de Rivier of als Ecologische Hoofdstructuur. Zelfs in intensief gebruikte recreatiegebieden, zoals Bussloo, zie je geregeld reeën lopen. In andere gebieden hebben we zelfs hele bijzondere natuurwaarden.”

De aanwezigheid van natuur past bovendien goed bij de bedrijfsopzet. Drough: “Al onze recreatiegebieden zijn gezoneerd, met een druk strandgedeelte en een deel waar je rustig kunt wandelen. De natuur leent zich daar uitstekend voor.”

Natuurlijk is de aanwezigheid van natuur niet altijd even gemakkelijk, stelt Drough. “Als je een recreatiegebied wilt ontwikkelen, heb je soms te maken met knellende regels. Maar ook daar kan je ontwikkelingsgericht mee omgaan. In verschillende gebieden hebben we daarom Green Deals gesloten, waarbij zowel de natuur als de recreatieve aantrekkelijkheid voordeel hebben (zie pag. 30).”

MIDDLE OF NOWHERE

Zeker in de natuurwereld wordt nog vaak gedacht dat natuur en landschap nou eenmaal geld kosten. De ervaringen van Leisurelands laten zien dat natuur en landschap ook geld kunnen opleveren. Kunnen natuurbeheerders leren van die ervaringen? Drough: “Ik denk het wel. Onze opbrengst ligt rond de 1600 euro per hectare per jaar. Terreinbeheerders verdienen zo'n 300 euro per hectare per jaar. Uiteraard is het niet realistisch om te denken dat terreinbeheerders ook zoveel geld kunnen verdienen met hun natuurgebieden.

Maar zou het niet mogelijk zijn om naar 400 euro per hectare per jaar te groeien? Ik denk het wel. Maar dan moet je wel goed kijken naar de mogelijkheden die je gebieden je bieden. Wij gebruiken onze houtsnippers om onze voorzieningen te verwarmen. Dat levert naast houtverkoop een extra waarde op. En waarom zou een terreinbeheerder een dichtgevroren ven in de winter niet verpachten aan een koek- en-zopie-exploitant? Nu mag zo iemand daar gratis staan, terwijl 'ie wel gebruik maakt van het aantrekkelijke landschap.” Ook met parkeren zouden terreinbeheerders volgens Drough inkomsten kunnen genereren. Drough: “Staatsbosbeheer heeft jaarlijks 50 miljoen bezoekers. Die zouden allemaal een paar euro parkeergeld kunnen betalen. In Nederland vinden we dat vreemd, maar in Engeland is dat heel normaal. Daar staat in the middle of nowhere gewoon een parkeerautomaat. Sterker nog: ik denk dat dat in psychologisch opzicht zelfs positief werkt. Wat gratis is, heeft blijkaar geen waarde. Het heffen van parkeergeld zou er wel eens toe kunnen leiden dat we veel zorgvuldiger omgaan met onze natuurgebieden.”





GREEN DEALS

In 2011 introduceerde het Rijk een beleids-instrument om groene groei een impuls te geven: Green Deals. Aanleiding was dat het Rijk constateerde dat er in de samenleving tal van duurzame plannen zijn, die ook zullen renderen, maar die om bepaalde redenen niet van de grond komen. Het Rijk wil helpen om de knelpunten op te lossen en daarmee dergelijke initiatieven een zetje geven. De Green Deals moeten succesvolle voorbeelden opleveren die inspirerend zijn voor anderen waarbij de inspiratie kan leiden tot navolging.

Door **Rob Berkers** en **Marien Borgstein** (STIRR)

Eris in 2011, op initiatief van STIRR in samenwerking met de ministeries van EZ en I&M en RECRON, ook een Green Deal Natuur & Gastvrijheid tot stand gekomen. Doel van deze Green Deal is om te laten zien dat toeristisch-recreatieve business (groei) heel goed samen kan gaan met een toename van natuur en biodiversiteit (groen). Binnen deze overkoepelende Green Deal zijn zeven afzonderlijke Green Deals afgesloten met gastvrijheidsondernemers als leidende partij. Een van deze Green Deals was 'Recreatiegebieden en natuur Veluwe' met Leisurerecreatie als drijvende kracht.

Naast Leisurerecreatie waren de provincie Gelderland, het Ministerie van EZ, STIRR en RECRON dealpartners. De Green Deal had als doel dat Leisurerecreatie in twee gebieden nieuwe restaurant- en cafévoorzieningen zou kunnen realiseren in een gebied een hotel. In samenhang hiermee is het bedrijf bereid te investeren in milieu, natuur en landschap. Bij deze 'groene investeringen' gaat het onder andere om de realisatie van een biomassa-centrale, de aanleg van 5.000 meter taanbeplanting en de omzetting van 15 ha monofunctioneel recreatiebos in multifunctioneel bos. Wat heel bijzonder was van deze Green Deal is dat binnen de looptijd van de Green Deal door Leisurerecreatie al geïnvesteerd is in diverse 'groene' maatregelen, voordat de zekerheid er was dat de ruimte voor nieuwe recreatieve voorzieningen er zou komen. De Green Deal gaf Leisurerecreatie voldoende vertrouwen dat de gewenste ontwikkelingsruimte er zou komen zodat men dit aandurfde.

Inmiddels zijn zes van de zeven Green Deals Natuur & Gastvrijheid afgelopen. De resultaten zijn vrijwel steeds heel positief. Ondernemers zijn vrijwel steeds heel positief. Ondernemers slagen er in om in samenspraak met de betrokken onderneemsters de benodigde ontwikkelruimte te realiseren en tegelijkertijd de omgevingskwaliteit te verhogen. Overheden en andere betrokken partijen lukte het om een deel van hun groene en/of economische ambities te realiseren door inzet van ondernemers. Bovendien is de snelheid in het proces toegenomen.

Het succes van de Green Deal-aanpak komt vooral omdat partijen op een andere manier met elkaar samenwerken dan men gewend is; veel meer vanuit de gezamenlijkheid, zowel in de doelstelling (er worden immers economische én groene doelen gehaald) als in aanpak. Deze manier van werken is dan ook interessant om veel vaker toe te passen. Ook zijn er enkele inhoudelijke resultaten geboekt die opgeschaald kunnen worden. Zo kan het succes van Leisurerecreatie met de biomassa-centrale in andere recreatiegebieden navolging krijgen. En ook het concept LiterWaardenRecreatie, dat in het kader van de Green Deal Recreatie in de Uiterwaarden ontwikkeld is en dat leidt tot een impuls voor natuur en landschap, een hogere wateropvangcapaciteit én extra recreatiemogelijkheden, kan op meerdere plekken worden toegepast.

Kortom, een Green Deal kan een waardevol instrument zijn om tot groei en groen te komen in de gastvrijheidssector. Het is dan ook interessant om vaker gebruik te maken van dit instrument om althans te kiezen voor een soortgelijke manier van werken.

DEEL 2: verdieping

Groene burgerinitiatieven vragen om cultuuromslag bij overheden

Bestuurskundige Irini Salverda over gemeenschapszin en participatieve democratie

Groene burgerinitiatieven, waarin buurtbewoners gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen buurtmoestuin, natuurgebied of landschap, bestaan al heel lang, stelt de Wageningse onderzoekster Irini Salverda, maar beleidsmatig zijn ze hooguit pas een jaar of vier echt in beeld. Nu participatie bovenaan de politieke agenda staat, en burgers en bedrijven ook van het Rijk meer bij het natuurbeleid betrokken moeten worden, lopen provincies en gemeenten aan tegen de vraag hoe ze dergelijke initiatieven ruimte kunnen geven en kunnen ondersteunen. Salverda helpt ze daarbij in een leernetwerk.

Door **Hans Bleumink**

De Wageningse bestuurskundige Irini Salverda, die bij onderzoeksinstituut Alterra onderzoek doet naar groene burgerinitiatieven en de rol van overheden, was samen met een paar collega's misschien wel een van de eerste die de nieuwe trend van burgerinitiatieven op het spoor kwam en er door gefascineerd raakte. Die fascinatie begon in 2006, toen Salverda hoorde over initiatieven die zichzelf namen gaven als de 'Noabers van Zuidert' en 'Boermarkte Essen en Aa's'. Salverda: "Samen met een collega liep ik een tijdje mee met dat soort buurtorganisaties. Waarom noemden ze zich

zo en zochten ze hun inspiratie in die oude organisatievormen? Hoe werkten ze? Wat waren hun drijfveren...? We kwamen erachter dat het inderdaad om een nieuw soort initiatieven ging, die zich onderscheidden van - laten we zeggen - het traditionele groene vrijwilligerswerk. In dat traditionele vrijwilligerswerk - bij terreinbeheerders en landschapsbeheer - neemt de terreineigenaar het voortouw. De vrijwilligers voeren de klussen uit. Bij deze nieuwe initiatieven zagen we iets anders. Daar komt het initiatief van bewoners zelf. De groepen opereren autonoom en stellen zelf hun doel. Zij willen iets met een gebied, zetten daarvoor hun netwerk in, zoeken samen-

werking met overheden en terreinbeheerders, en ontwikkelen als het ware nieuwe lokale netwerken en een nieuwe verbinding met hun omgeving. Ze kopiëren de oude samenwerkingsvormen niet, maar zijn op zoek naar eigentijdse vormen van die oude gemeenschapszin."

AMBTENARENAPPARAAT

Volgens Salverda bestaan dergelijke burgerinitiatieven al meer dan vijftien jaar. Maar beleidsmatig staat het thema pas een jaar of vier echt op de agenda. Salverda: "Voor het eerst was er aandacht voor groene burgerinitiatieven toen het toenmalige





Onderzoeker Irimi Salverda (foto: Alterra)

ministerie van LNV in 2010 werkte aan de Agenda Landschap. Met de nieuwe Rijksnatuurvisie, die een jaar of twee geleden verscheen, zijn burgerinitiatieven in het middelpunt van de belangstelling komen te staan. Onze onderzoeksfocus is sindsdien meer verschoven naar de overheden, die meer ruimte willen bieden aan dergelijke initiatieven en ze willen ondersteunen. Maar hoe doe je dat? Daar helpen we ze bij in het leernetwerk."

Succesvolle initiatieven zijn volgens Salverda vaak kleinschalig, lokaal georiënteerd en informeel. Salverda: "Mensen kennen elkaar en vertrouwen elkaar vanwege de korte lijntjes. Samenwerking vindt plaats op basis van wederkerigheid. De kracht van de initiatieven zit hem erin dat ze lokale netwerken weten aan te boren. Ze zijn niet per se tegen overheidsbeleid of bepaalde ontwikkelingen, maar hebben eigen ideeën over de inrichting en het beheer van hun landschap. Succesvolle initiatieven weten het lokale netwerk slim te mobiliseren. En ze nodigen overheden en terreinbeheerders uit om mee te doen, want ze weten dat ze die nodig hebben bij het realiseren van hun initiatief."

Deze werkwijze steekt volgens Salverda

“Vaak zie je dat burgerinitiatieven heel goed draagvlak weten te organiseren en dat het niet om een elitaire kleine groep gaat”

schril af tegen de manier waarop overheden tot voor kort met planvorming voor natuur en landschap omgingen. Salverda: "Vaak was dat veel te afstankelijk – en dat is ook begrijpelijk. De afgelopen vijftig jaar is de overheid verantwoordelijk geworden voor de openbare ruimte en de leefomgeving. De overheid was de expert die alle verantwoordelijkheid naar zich toe heeft getrokken. Het hele ambtenarenapparaat is daarop ingericht. Nieuwe initiatieven worden vanuit dat perspectief vaak met wantrouwen bekeken. Als mensen zoets willen, denken ambtenaren dan, zullen ze

daar wel een bepaald belang bij hebben, dat op gespannen voet moet staan met het algemeen belang, of met kwetsbare natuurwaarden."

PARTICIPATIEVE DEMOCRATIE

Vaak, stelt Salverda, worden groene burgerinitiatieven nog vanuit de oude beleidscontext beoordeeld. Salverda: "Aanvankelijk dacht een provincie uit ons leernetwerk bijvoorbeeld dat ze met groene burgerinitiatieven flink wat meters kon maken bij de uitvoering van haar eigen natuur- en biodiversiteitsbeleid. Inmiddels ziet die provincie in dat burgerinitiatieven vaak kleinschaliger en lokaler zijn, veel bredere doelstellingen hebben – ook op het gebied van leefbaarheid bijvoorbeeld – en dus niet in plaats van het eigen natuurbeleid kunnen komen, maar daar wel aan kunnen bijdragen."

Burgerinitiatieven vragen volgens Salverda om een heroverweging van de rol van overheden. Salverda: "Kernvraag is hoe overheden dit soort initiatieven kunnen faciliteren. Dat betekent niet dat de oude overheidsrollen overboord gezet moeten

worden – met regelgeving en procedures – maar wel dat er nieuwe rollen bij zijn gekomen en dat overheden moeten leren wanneer ze welke rol kunnen spelen."

Een belangrijk aspect in de zoektocht naar nieuwe overheidsrollen, stelt Salverda, is de verhouding tussen de zogenaamde 'participatieve democratie' van burgerinitiatieven en de gangbare representatieve democratie, waarbij de overheid via beleid en wetgeving zorg draagt voor het algemeen belang.

In de representatieve democratie – met verkiezingen, een raad en een bestuur – heeft de overheid als het ware verschillende belangen tegen elkaar afgewogen, terwijl het er in de participatieve democratie soms op lijkt dat sommige groepen hun wensen – bijvoorbeeld door goede connecties – wel weten te realiseren, terwijl andere initiatieven geen steun krijgen.

Salverda: "Dat lijkt inderdaad een lastig dilemma. Maar we moeten niet vergeten dat overheden altijd keuzes maken, ook als ze geen burgerinitiatieven ondersteunen. Bij de inrichting van een subsidierегeling kunnen sommige organisaties wel in aanmerking en andere niet. Ook bij het ondersteunen van burgerinitiatieven kun je keuzes

maken. Het betekent wel dat je steeds het gesprek moet aangaan, de situatie moet beoordelen en helder moet aangeven waarom je bepaalde keuzes maakt... Vaak zie je trouwens dat burgerinitiatieven heel goed draagvlak weten te organiseren en dat het niet om een elitaire kleine groep gaat. En op plekken waar natuur en landschap niet wordt opgepakt door zelforganisatie, kan de overheid dat natuurlijk altijd nog stimuleren of zelf realiseren."

LEERNETWERK

In de praktijk, zegt Salverda, zijn provincies en gemeenten allemaal op zoek naar manieren om met groene burgerinitiatieven om te gaan. Het is een beleidspraktijk die nog helemaal ontgonnen moet worden. Veel provincies hebben dan ook pilots of experimenten opgezet, om al doende te leren. Salverda: "De bereidheid om van elkaar te leren is ook groot. Daarom hebben wij samen met het ministerie van Economische Zaken een leernetwerk opgezet, waarin gemeenten en provincies hun ervaringen kunnen uitwisselen. Wat werkt wel, en wat werkt niet?"

Salverda: "Wat groene burgerinitiatieven vaak lastig maakt voor ambtenaren is dat die initiatieven bijna altijd een integraal karakter hebben. Die gaan niet alleen over bepaalde natuurwaarden, maar ook over betrokkenheid, leefbaarheid, toegankelijkheid, cultuurhistorie of lokale economie. Ambtenaren werken vaak vanuit één beleidsdossier. Hoe zorg je er dan voor dat zo'n integraal burgerinitiatief ook integraal wordt benaderd door het ambtelijk apparaat?"

Salverda: "In het leernetwerk zien we nu dat sommige gemeentes succesvol zijn in het faciliteren van burgerinitiatieven. Vaak komt dat doordat een ambtenaar of wethouder zich met hart en ziel inzet voor die aanpak en zijn collega's weet mee te nemen. Maar vervolgens moet je het als gemeente natuurlijk ook in de cultuur en werkwijze verankeren. Zo is er een gemeente die een ambtenaar heeft vrijgesteld om burgerinitiatieven te bodsen. In een andere gemeente heeft de burgemeester zich opgeworpen als ambassadeur van dat soort initiatieven. Zo geef je het goede voorbeeld."



In Alkmaar legde wethouder Anjo van de Ven samen met kinderen een buurtpark aan. Het park is ontworpen en bedacht door buurtbewoners.