

De totstandkoming van een recreatiezoneringsplan

Een analyse van de totstandkoming van een recreatiezoneringsplan op de Veluwe



Nationale
Parken
Bureau

Samenvatting

Recreatiezonering is een steeds vaker toegepaste vorm van bezoekersmanagement om door het herverdelen van bezoekers in natuurgebieden de recreatieve druk op kwetsbare natuur te doen afnemen en voldoende recreatieve mogelijkheden te behouden. Het Nationale Parkenbureau beschrijft recreatiezonering als methode voor bezoekersmanagement ter versterking van nationale parken en natuurgebieden. Dit rapport onderzoekt hoe op de Veluwe het recreatiezoneringsplan tot stand is gekomen en wat hiervan valt te leren voor andere gebieden. Recreatiezonering is contextueel verschillend toegepast in andere (Europese) natuurgebieden. Belangrijke lessen van eerdere toepassing zijn dat een zoneringsplan door de tijd ingehaald kan worden, met name bij gebrekkige handhaving en naleving, en daarnaast dat zoneringsplanning altijd samen met andere beleidsmaatregelen toegepast moet worden. Recreatiezonering is niet hét middel, maar een middel waar veel andere maatregelen op kunnen aanhaken.

Door middel van interviews met betrokken stakeholders op de Veluwe is er een beeld geschetst van hoe het proces van de totstandkoming van dit recreatiezoneringsplan heeft plaatsgevonden en wat voor lessen hieruit getrokken kunnen worden. Over recreatiezonering als integraal gebiedsproces op deze schaal, met veel betrokken stakeholders, is nog relatief weinig bekend en lessen hieruit kunnen ook voor andere gebieden van toegevoegde waarde zijn.

Betrokken stakeholders kijken erg verschillend naar het proces en het resultaat van de totstandkoming van de recreatiezonering. Ze dragen allen de natuur een warm hart toe, maar er is onenigheid over in hoeverre de toegankelijkheid door recreatiezonering aangepast moet worden. Ook de, volgens velen, te eenzijdige focus op de te beschermen doelsoorten, levert weerstand op.

De belangrijkste lessen uit het proces zijn:

- Focus op zowel de natuur als recreatieve en culturele aspecten in de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan. De gezamenlijke focus versterkt de verschillende aspecten en vermindert weerstand.
- Stel heldere kaders op waarbinnen de natuurkwaliteit vooruit moet gaan met voldoende ruimte voor recreatieve alternatieven in de minder kwetsbare zones.
- Laat in het eindresultaat duidelijk de relatie zien met de verschillende (fysieke) input voor het zoneringsplan door bijvoorbeeld gebruik te maken van bouwstenen en thematische deelkaarten.
- Communiceer duidelijk hoe de zoneringskaart er in praktijk uit gaat zien met concrete voorbeelden.
- Betrek bewoners en andere niet-terreinbeheerders in een vroeg stadium en maak vooral duidelijk waarom wie welk participatieniveau heeft in het proces.
- Wees consistent in de communicatie van de verschillende stappen in het proces. Maak logische combinaties en creëer een heldere structuur van de volgorde.
- De invloed van andere gebiedsprocessen, zoals stikstofbeleid en de aanleg van een luchthaven, heeft een grote invloed op de totstandkoming van de recreatiezonering en moet goed meegewogen worden.

Recreatiezonering is een waardevolle vorm van het herverdelen van bezoekers over een natuurgebied, maar vraagt een gedegen, constructieve aanpak waarbij alle betrokkenen in een gebied serieus genomen moeten worden. Er moet voldoende flexibiliteit zijn in de methodiek, maar eveneens een heldere kadering van de te bereiken natuur- en recreatieve doelen. Een helder plan opgesteld samen met terrein behorende organisaties, de recreatieve sector en bewoners draagt bij aan de verbetering van de natuur, recreatie en leefbaarheid in de drukbezochte Nederlandse natuurgebieden.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Achtergrond.....	5
Hoofdstuk 1: Recreatiezonering elders	7
1.1 Het begrip ‘recreatiezonering’	7
1.2 New Forest recreatiemanagement	8
1.3 Zonering Duitsland	9
1.4 Toegankelijkheidsregeling nationaal park de Hoge Kempen	10
1.5 Recreatiezoneringsplan de Peelvenen	12
Proces	14
Resultaat.....	15
Lessen van de Peelvenen.....	15
1.6 Lessen zonering elders	16
Hoofdstuk 2: Recreatiezonering op de Veluwe.....	17
2.1 Context van de Veluwe.....	17
2.2 Bezoekersstromen.....	18
2.3 De opzet van het recreatiezoneringsplan	19
2.4 Tijdslijn recreatiezonering.....	23
Hoofdstuk 3: Stakeholdersanalyse	24
Hoofdstuk 4: Het proces van de totstandkoming van recreatiezonering op de Veluwe	27
4.1 De opgave(n)	27
4.2 Visie op natuur	27
4.3 Het pilotproject	29
4.4 Aandacht balans natuur-recreatie	30
4.5 Participatie	30
4.6 Handhaving en beheer	32
4.7 Focus op doelsoorten in het proces	32
4.8 Ander processen die het proces van de totstandkoming beïnvloeden	33
Stikstofbeleid.....	33
Ontwikkeling van aantrekkelijker randen	33
Politieke belangen	33
Spectrum verschuiven	33
Andere ruimtelijke overheidsprocessen	33
Overige elementen.....	34
4.9 Samenvatting proces totstandkoming recreatiezonering.....	34
Hoofdstuk 5: Het resultaat	36
5.1 Ruimtelijke onderdelen	36
5.2 Samenwerking en overleg	37

5.3	Recreatiezoneringsplan in de samenleving	38
5.4	Schaal en perceptie	39
5.5	Recreatieve sector	41
5.6	De relatie tot defensiegebieden.....	41
5.7	Samenvatting resultaat totstandkoming recreatiezoneringsplan	42
Hoofdstuk 6: Wat kunnen we leren van de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan voor de Veluwe?		44
6.1	Positieve aspecten van de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan	44
6.2	Uitdagingen bij de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan.....	44
6.3	Succes- en faalfactoren	45
	Succesfactoren	45
	Faalfactoren.....	46
Hoofdstuk 7: Handvatten voor een recreatiezoneringsplan in de eigen regio		47
7.1	Verbinding met onderdelen leidraad nationale parken.....	47
7.1.1	Natuur en landschap	47
7.1.2	Merkidentiteit en merkactivatie	49
7.1.3	Duurzaam toerisme en recreatie.....	49
7.1.4	Communicatie en marketing	49
7.1.5	Educatie	51
7.1.6	Onderzoek en monitoring	51
7.1.7	Regionale verbondenheid	52
7.1.8	Governance	52
7.2	Het proces opstarten.....	53
7.3	Timing van de procesonderdelen.....	54
7.4	Kaders vaststellen.....	54
7.5	Het recreatiezoneringsplan communiceren.....	55
7.6	Betrek de lokale bevolking	57
7.7	Draagvlak creëren.....	58
7.8	Consolidatie van het recreatiezoneringsplan.....	58
Hoofdstuk 8: Conclusies		59
Bronnen		60
	Geïnterviewden	60
	Literatuur	60
Appendices		62
	Appendix 1: Conceptrecreatiezoneringskaart.....	62
	Appendix 2: Interview protocol.....	62

Achtergrond

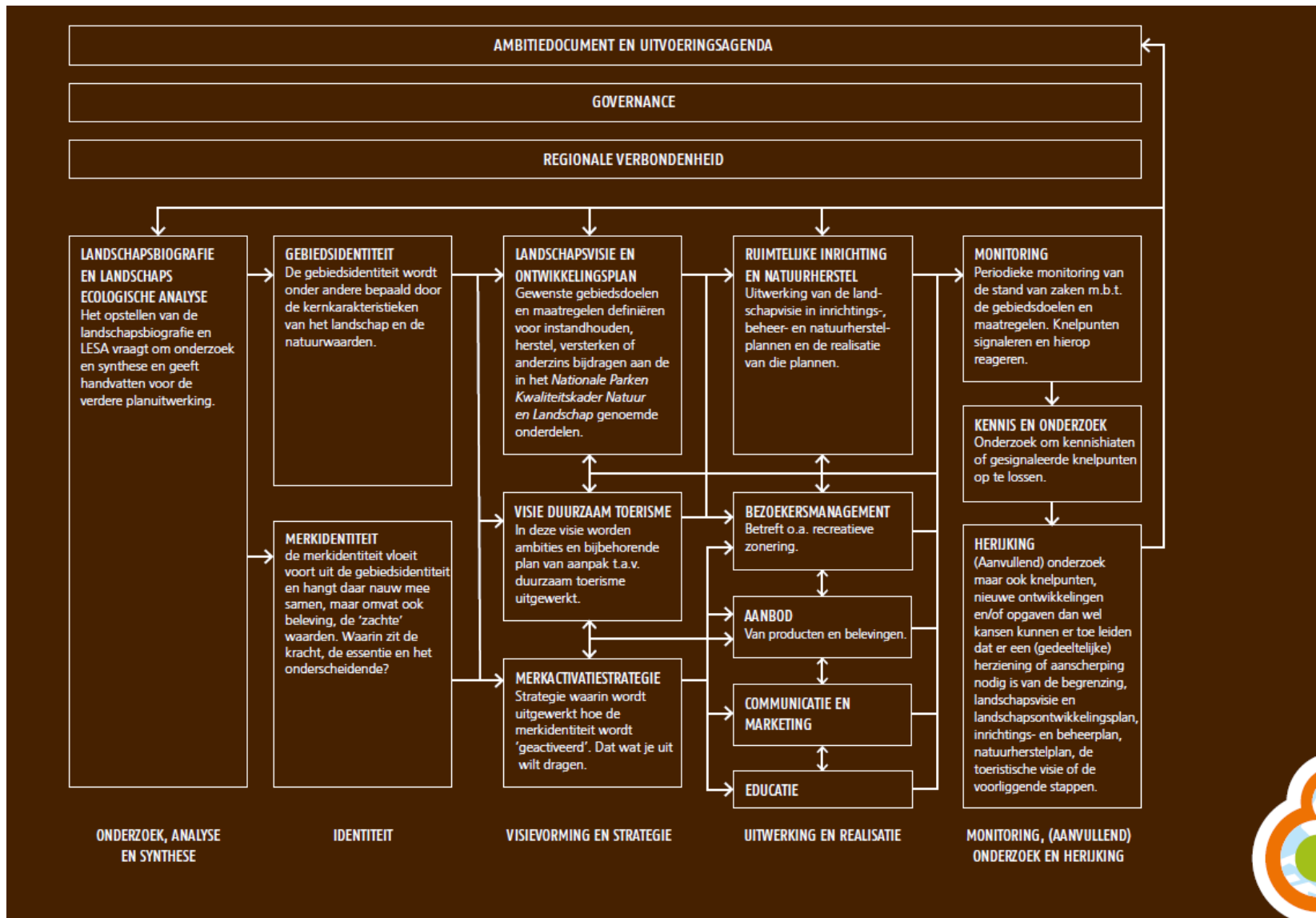
Als natuurgebied met een grote betekenis voor recreatie en toerisme is er een constante uitdaging evenwicht te bewaren tussen natuur en recreatie. Een te hoge recreatieve druk kan onder andere door verstoring een negatief effect hebben op ecosystemen en de bijbehorende planten- en diersoorten. Een middel om deze druk beter te spreiden en waar nodig te verminderen is een integraal recreatiezoneringsplan. In de leidraad Nationale Parken wordt de methode, zoals die gebruikt wordt op de Veluwe, geïntroduceerd. Afgelopen jaren zijn in deze regio betrokken partijen hiermee aan de slag gegaan en heeft er veel overleg plaatsgevonden om een integraal zoneringsplan voor het gebied vast te stellen. Dit proces van de totstandkoming van een recreatiezoneringsplan bevindt zich momenteel in de uitwerkingsfase van de maatregelen. Het conceptplan is reeds gepubliceerd en meerdere stakeholders roeren zich sindsdien steeds nadrukkelijker. Ook de media-aandacht is beduidend toegenomen en het laatste woord over het plan is zeker nog niet gesproken. Het doel van de hoofdverantwoordelijke partij, de provincie Gelderland, is eind 2021 het conceptplan om te zetten in een definitief plan. Het doel van dit rapport is een overzicht te geven van de situatie op de Veluwe om daar lessen uit te trekken voor de totstandkoming van een recreatiezoneringsplan in andere gebieden.

Deze rapportage is tot stand gekomen na een serie interviews met verschillende betrokken stakeholders in het gebied. Er wordt eerst een beschrijving van het gebruik van recreatiezoning elders gegeven, vervolgens wordt de context van de Veluwe geïntroduceerd en wordt een stakeholderanalyse beschreven met daaruit volgend de benaderde partijen op de Veluwe. Twee hoofdstukken geven de resultaten weer, gebaseerd op de interviews, waarbij het proces en het resultaat van het recreatiezoneringsplan besproken worden. Deze twee hoofdstukken zijn een inventarisatie waar vervolgens lessen uit worden getrokken gebaseerd op een analyse van het gebruik van recreatiezoning. Er worden handvatten aangereikt voor het opzetten van een vergelijkbaar plan in andere gebieden. Hierbij zal gerefereerd worden aan en aansluiting worden gevonden op de uitgezette lijnen in de leidraad Nationale Parken.

De kernvraag door dit rapport heen is 'Op welke manier kan het proces van het opzetten van een recreatiezoneringsplan bijdragen aan een versterkte balans tussen natuur en recreatie in natuurgebieden?'

Deelvragen die hierbij beantwoord worden zijn:

1. Wat zijn de eigenschappen van het recreatiezoneringsproces op de Veluwe?
2. Wat zijn verschillen en overeenkomsten tussen de perspectieven en doelen van de betrokken stakeholders en hun bijdrage aan het recreatiezoneringsproces?
3. Wat kunnen we leren van het recreatiezoneringsproces op de Veluwe?
4. Waar moet je op letten bij het creëren van een recreatiezoneringsplan?



Figuur 1: Samenhangend overzicht Leidraad Nationale Parken (2021). Recreatiezonering is gepositioneerd onder bezoekersmanagement

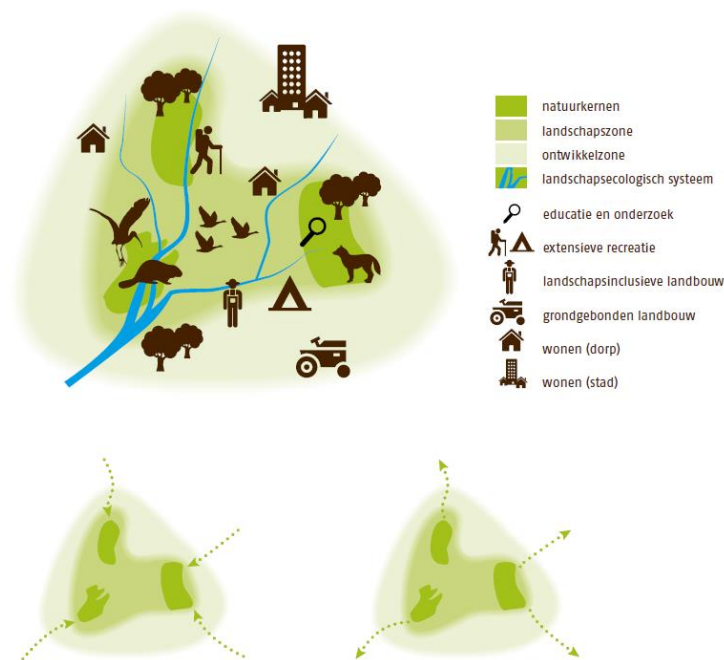
Hoofdstuk 1: Recreatiezonering elders

Het gebruik van recreatiezonering als tool voor bezoekersmanagement is niet alleen in Nederland van toepassing, maar wordt ook in andere landen gebruikt. Dit hoofdstuk gaat in op hoe recreatiezonering elders wordt toegepast en wat voor lessen we daar uit kunnen trekken voor de Nederlandse praktijk.

1.1 Het begrip 'recreatiezonering'

In andere gebieden wordt ook een vorm van recreatiezonering toegepast, maar er zijn duidelijke verschillen. Recreatiezonering heeft overal een andere benaming. Zo wordt het begrip 'recreatiezonering', met daarin de grote nadruk op 'recreatie', niet vaak vertaald naar andere talen. In België spreekt men over 'toegankelijkheidsregeling', in Duitsland over het meer algemene 'zonierung/Zoneneinteilung', en in (Engelse) academische literatuur over 'protected area zoning'. De nadruk op het type zonering verschilt per land en per nationaal park/natuurgebied. Daarnaast lijkt in het algemeen uit het achtergrondonderzoek gesteld te kunnen worden dat de focus elders minder op recreatie ligt dan in de Nederlandse praktijk, bijvoorbeeld doordat één of enkele natuuragentschappen met natuurbescherming als kerntaak (bijv. de National Park Service in de VS) zeer dominant zijn in een gebied.

In de Leidraad Nationale Parken wordt naast recreatiezonering ook het meer algemene landschapszoneringsmodel beschreven. Dit is in het buitenland ook veel terug te zien, namelijk in de indeling in een natuurkern en een bufferzone. Dit heeft duidelijk een andere nadruk dan recreatiezonering zoals die gebruikt wordt op de Veluwe, en gaat minder ver in detail. Recreatiezonering wordt in het algemeen in een later stadium toegepast als concrete uitwerking van bezoekersmanagement.



Figuur 2: Het nationale parken zoneringsmodel (Leidraad Nationale Parken, 2021)

1.2 New Forest recreatiemanagement

Nationaal park New Forest in Zuid-Engeland maakt geen gebruik van een recreatiezoneringsplan. Er wordt gesproken over 'recreation management' en er wordt veel gebruik gemaakt van het sturen van bezoekers door de veel aanwezige infrastructuur. Het gebied is om verschillende redenen vergelijkbaar met de Veluwe. Zo heeft het ook een goede bereikbaarheid en nabijgelegen grote steden. Er zijn veel parkeerplaatsen en er lopen een snelweg en ook meerdere spoorwegen doorheen. Ook hier vindt discussie plaats tussen conflicterende groepen, bijvoorbeeld mountainbikers en natuurbeschermers. Een verschil is wel dat de New Forest National Park Authority een zeer groot deel van het gebied beheert (niet bezit), Forestry England bezit de helft van het gebied. Daarnaast is het gebied minder versnipperd en over minder verschillende eigenaren verdeeld dan de Veluwe of sommige Nederlandse nationale parken. De National Park Authority zoekt nadrukkelijk naar consensus tussen de verschillende stakeholders. De toenemende recreatieve druk wordt deels opgevangen met het, op duurzame wijze uitbreiden van toegangslocaties zonder de totale parkeergelegenheid te verhogen. Maar er wordt ook gekeken naar het verminderen van de druk op de natuur waar meer natuurbescherming nodig is. De meest gevoelige gebieden moeten meer door bezoekers vermeden worden. Verder wordt er veel ruimte geboden voor terreinbeheerders om zelf flexibel parkeergelegenheid in te passen. Seizoensafsluiting van toegangslocaties wordt alleen uitgevoerd als er ook alternatieven zijn voor de bezoekers.



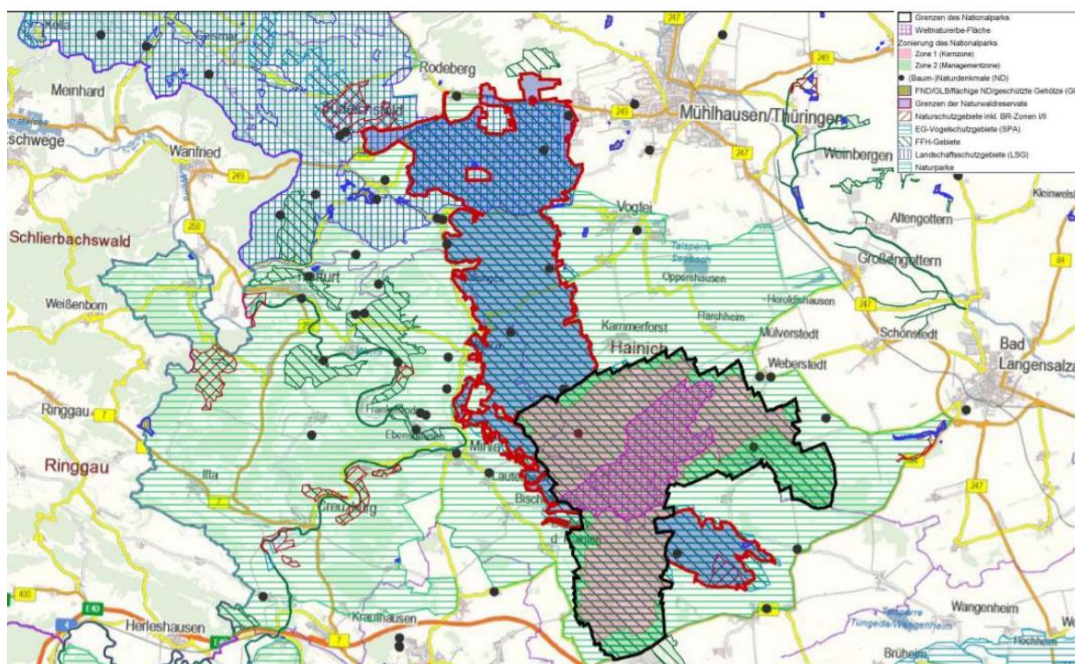
Figuur 3: New Forest National Park (<https://www.themapcentre.com/>)

Edwards en Smith (2011) hebben onderzoek gedaan naar New Forest NP. Participatief beheer is in dit gebied toegepast en hier zijn verschillende lessen uitgetrokken. Het vertrouwen tussen stakeholders is van groot belang en modellen waarop zoning gebaseerd wordt alleen, zijn onvoldoende om stakeholders bij elkaar te brengen. De onderzoekers wijzen op het belang de focus op de lange termijn en op de rijkdom aan kwaliteiten en kennis van alle stakeholders te leggen. Ook is het belangrijk dat de leidende partij (in dit geval de Forestry Commission) niet twee verschillende petten draagt. Zij kan

de neiging hebben andere partijen te domineren en een bepaalde richting op te duwen, maar tegelijk op haar eigen terrein een andere agenda uit te voeren. Dit verstoort het vertrouwen. Stakeholders wordt geadviseerd als gelijke partners deel te nemen in het proces om iedereen voldoende inbreng te kunnen laten hebben, ondanks dat één partij veel sterker staat dan de anderen.

1.3 Zonering Duitsland

Bijna alle Duitse nationale parken passen zonering toe. Dit gaat om meestal 2, soms 3 verschillende zones; een Ruhezone, Zwischenzone en Erholungszone. Elke zone heeft verschillende verboden activiteiten gekoppeld, die binnen de zones gehandhaafd worden door de nationale parkautoriteiten (Forschungsstelle Nationalparkrecht). Wat deze activiteiten precies zijn, wisselt per nationaal park. Nationale parken kunnen ook van onderop opgezet worden, bijvoorbeeld door initiatieven van burgers en CSOs (Civil Society Organisations, ‘het maatschappelijke middenveld’). Belangrijk is te zien dat de derde zone (Erholungszone) duidelijk als buffer moet dienen om het nationale park tegen invloeden van buiten te beschermen. Figuur 4 toont nationaal park Hainich, bestaande uit voornamelijk oerbos (beuken), met daarbij duidelijk een kerngebied en een bufferzone. Dit kerngebied is IUCN categorie I. Een deel van het gebied is ook werelderfgoed.

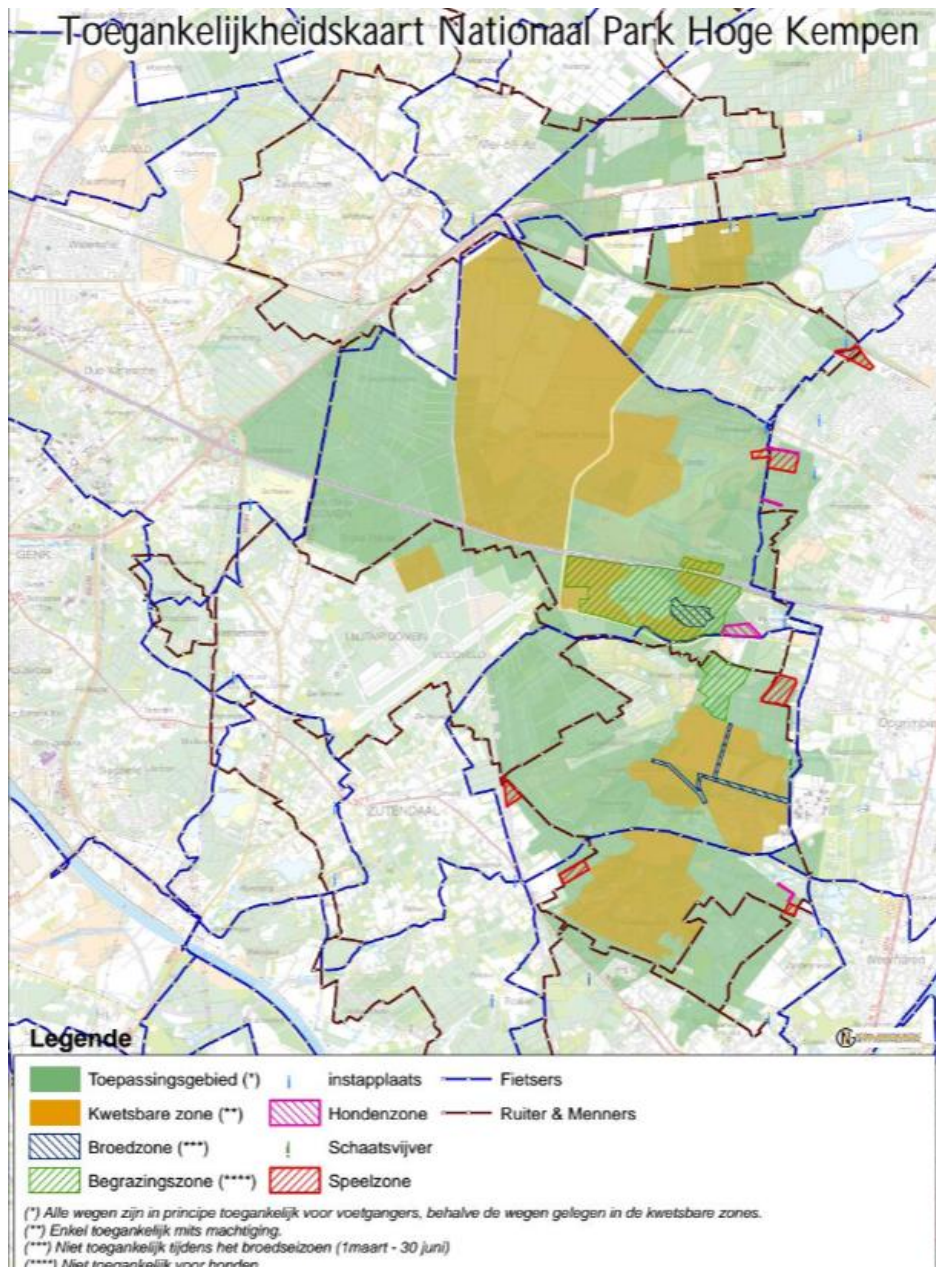


Figuur 4: Zonering Nationaal park Hainich Duitsland (Nationalpark Hainich)

NP Hainich gebruikt verschillende methoden om de bezoekers naar bepaalde gebieden te verleiden en andere gebieden rustig te houden. Daarbij wordt veel samengewerkt met andere partners, bijvoorbeeld gericht op educatie. Bezoekers worden verleid om naar één centraal punt te gaan met een boomtoppenpad en een bezoekerscentrum. Deze plek ligt in een uithoek van het nationale park. Door deze concentratie blijft het rustig in de rest van het gebied. Verder stimuleert het nationale park om in net buiten het nationale park gelegen plaatsen ruimtes te benutten voor andere voorzieningen, bijvoorbeeld een wildcat centre, een klimbos of een belevenispad. Zo wordt de rust in het centrale gedeelte gewaarborgd, maar heeft de recreant ook genoeg te beleven.

1.4 Toegankelijkheidsregeling nationaal park de Hoge Kempen

De Hoge Kempen, een nationaal park gelegen in het oosten van Vlaanderen, tegen de Nederlandse grens aan, is in meerdere opzichten een waardevol gebied om naar te kijken. De plaatselijke beheerder heeft informatie aangeleverd over het gebied, de recreatiezoneringsregeling en de uitwerking hiervan in de praktijk. Het gebied is relatief goed vergelijkbaar met de Veluwe: veel bossen, heide, zandgronden en veel bebouwing in de nabije omgeving. Verder is hier ook een overkoepelende netwerksamenwerking actief die betrokken is bij het opstellen van onder andere het Masterplan 20-40 voor het gebied en zijn vele andere partners betrokken in een Nationale Park Coalitie, bestaande uit een stuurgroep en een master groep. Betrokken partijen zijn onder andere verschillende gemeenten, agentschappen van de Vlaamse overheid en lokale niet-gouvernementele partners. Er is voor dit gebied gezamenlijk een vorm van recreatiezoneringsregeling opgesteld, de toegankelijkheidsregeling. Deze is in 2014 bekrachtigd en de ervaringen hiermee zijn gedeeld positief. Het gebied is verdeeld in twee hoofdzones met verschillende subzones, zie figuur 5, waarvan de kwetsbare zone niet toegankelijk is voor bezoekers. Momenteel, gekoppeld aan het Masterplan 20-40, wordt de toegankelijkheidsregeling herzien voor het nationaal park dat twee keer zo groot wordt. Hierbij worden meer partijen betrokken en zal meer overleg plaatsvinden.



Figuur 5: Toegankelijkheidskaart NP de Hoge Kempen (NP de Hoge Kempen)

De centrale kwetsbare zone, die al decennialang afgesloten is, wordt nauwelijks betreden door mensen, maar de overige nieuw ingestelde kwetsbare zones zijn lastig te vrijwaren van bezoekers. Enkele toegangspoorten aan de rand van het gebied, sommige er zelfs net buiten, werken goed om de kern van het gebied rustig te houden. Handhaving in het gehele gebied, vooral als het gaat over het niet overal parkeren en andere overtredingen, is een probleem. Veel toeristen van buiten zijn nog wel goed te sturen, maar met name de lokale bevolking blijft kiezen voor gebruikelijke routes en neemt de kans op een boete in kwetsbare zones voor lief. De vraag is hier of de lokale bevolking zich bewust is in hoeverre zij de natuur negatief beïnvloedt door de betreding van kwetsbare natuurgebieden. Ook is bij een groot deel van de bezoekers niet duidelijk wat precies de afgesloten gebieden zijn en waarom. Dit komt deels omdat een bezoeker niet voor een bezoek de toegankelijkheidsregeling gaat checken, maar ook deels omdat het probleem van recreatieve druk niet onderkend wordt. Daarnaast speelt nog het probleem dat lokale jongeren in de natuur de rust, ook na zonsondergang, verstoren. Met name goede communicatie naar de lokale bevolking is een uitdaging waar de beheerders tegenaanlopen.

Zeker omdat handhaving met een beperkt aantal boswachters in een groot gebied (circa 1000 ha natuur per boswachter in een 36-urige werkweek) niet te doen is. Naast het beheer regelen, recreanten en besturen te woord staan en andere taken, heeft de boswachter onvoldoende tijd om de handhaving in het eigen gebied goed te kunnen doen.

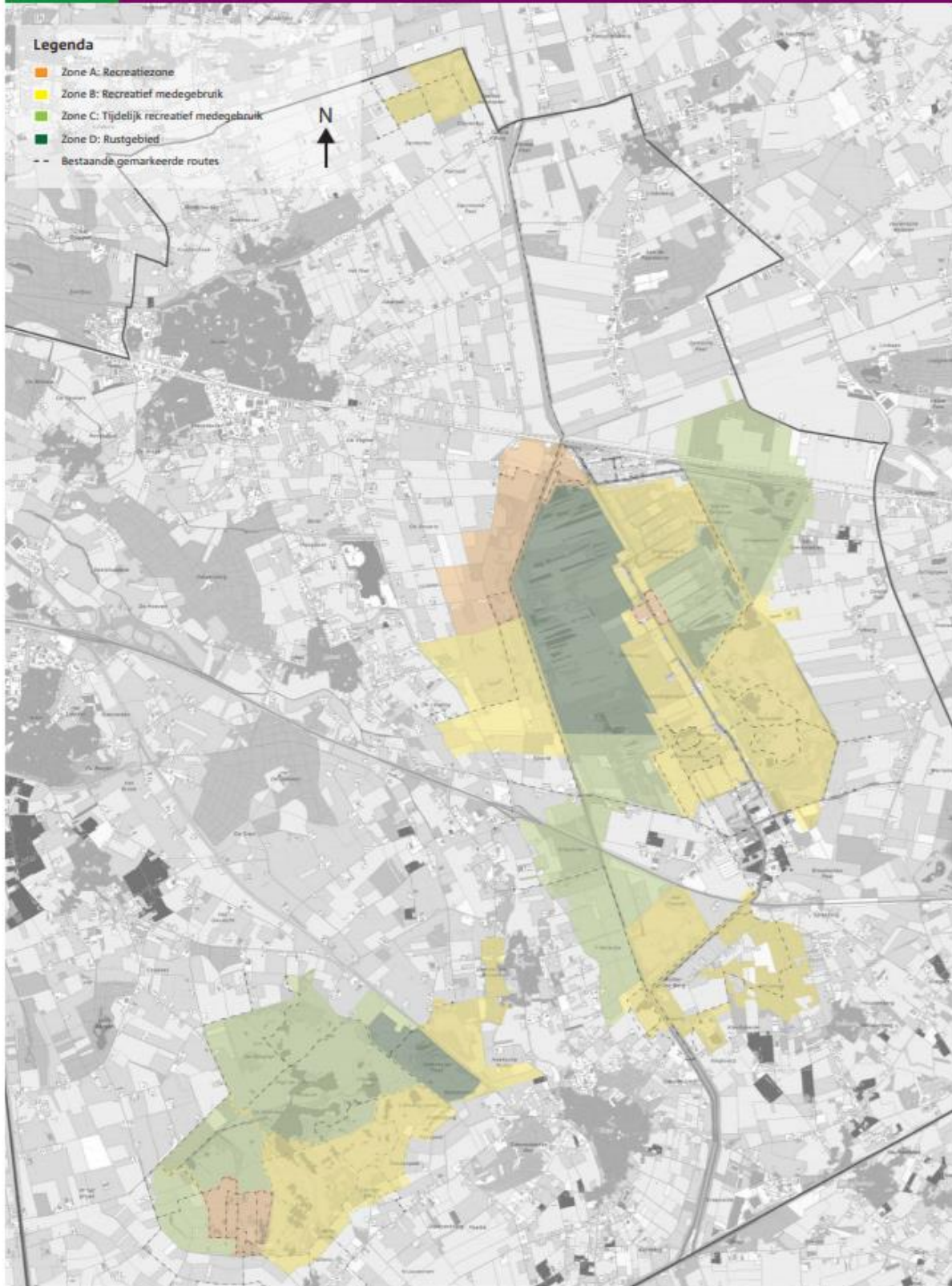
Wat verder het draagvlak onderuithaalt is dat voor economische doeleinden, bijvoorbeeld zandontginning of andere grote projecten, zoals de opname van films, delen van kwetsbare zones in het centrale park buiten het broedseizoen toch opengesteld kunnen worden. Deze vermarkting van het natuurgebied levert weliswaar inkomsten op, maar maakt ook dat afgesloten gebieden toch niet helemaal 'afgesloten' zijn, waardoor voor gewone bezoekers er ook meer mogelijk kan lijken. De realiteit van de toegankelijkheidsregeling is dat deze in praktijk, zeven jaar na de bekrachtiging, niet zo effectief is als beoogd. Als bezoekers niet goed weten waarom een gebied minder of niet toegankelijk is, en er onvoldoende alternatieve bestemmingen worden geboden, dan neemt de effectiviteit van de toegankelijkheidsregeling af. Het nationale park hoopt dan ook zelf te kunnen leren van de Nederlandse praktijk.

1.5 Recreatiezonering de Peelvenen

De zoneringsmethodiek van de Veluwe is gebaseerd op de recreatiezonering van de Peelvenen. Het gebied is eigendom van Staatsbosbeheer en bestaat uit Nationaal Park de Groote Peel en enkele andere hoogveennatuurgebieden, grotendeels Natura 2000-gebied. Samen met de provincie Noord-Brabant heeft Staatsbosbeheer hier een zoneringsplan opgezet. In 2017 is het conceptplan gepresenteerd. Er zijn vier zones waarmee de recreatieve druk gereguleerd wordt. Figuur 6 toont de legenda bij de bijbehorende kaart, zie figuur 7. Figuur 8 toont een deel van de toolbox voor wat de zones in praktijk behelzen. Deze methodiek is gebaseerd op eerder gebruik op Terschelling, met name gericht op evenementen. Voor de Peelvenen is de basis gelegd op het verminderen van recreatieve druk voor de Natura 2000-doelsoorten. Broedvogels zoals de dodaars, het porseleinhoen en de nachtzwaluw, maar ook andere vogels zoals de kolgans en de kraanvogel en soorten als de gladde slang en levendbarende hagedis. Om het volledige recreatiezoneringplan te zien, zie [Recreatiezoneringplan Peelvenen](#).



Figuur 6: Legenda recreatiezonering de Peelvenen



Figuur 7: Recreatiezoneringsplan Peelvenen

criterium	Zone A: Recreatiezone	Zone B: Recreatief medegebruik	Zone C: Tijdelijk recreatief medegebruik	Zone D: Rustgebied
Motiefgroepen* recreatie	Gezelligheid, Eropuit, Geïnteresseerden	Eropuit, Geïnteresseerden, Opgaan in natuur	Geïnteresseerden, Opgaan in natuur	Opgaan in natuur
Buiten wegen en paden	Nee, enkel onder begeleiding Bij evenementen op puntlocaties in overleg	Nee, enkel onder begeleiding Bij activiteiten/excursies op puntlocaties in overleg	Nee, enkel met ontheffing van Staatsbosbeheer	Nee, enkel met ontheffing van Staatsbosbeheer
Faciliteiten	Goed bereikbaar met auto en fiets Gemarkeerde wandelroutes Verhard familiepad Ondersteunende voorzieningen voor wandelroutes zoals bankjes, informatie en uitkijkvoorziening	Goed bereikbaar met auto of fiets Gemarkeerde wandelroutes Veelal onverharde paden Beperkte ondersteunende voorzieningen voor wandelroutes zoals bankjes, uitkijkplek/ belevingsplek	Ruige paden Laarzenpaden Gemarkeerde wandelroutes Beperkt aantal bankjes, verder geen ondersteunende voorzieningen	Geen
Wandelaafstanden	Korte afstanden tot 7 km	Korte tot middellange afstanden 5-15 km	Middellange tot lange afstanden 10-20 km	n.v.t.
Maaswijdte routenetwerk	Klein	Middel	Groot	Geen uitgezette routes

Figuur 8: Deel van de toolbox recreatiezonering Peelvenen

Bij twee betrokkenen in het proces, een medewerker van de provincie Noord-Brabant en van Staatsbosbeheer in het gebied, is geïnventariseerd hoe het proces verlopen is, wat er speelde in de regio en wat voor lessen zij getrokken hebben uit het gebruik van recreatiezonering om natuur en recreatie te meer in balans te brengen. Hieronder wordt kort verder ingegaan op zowel het proces als het resultaat.

Proces

Gedurende het proces is het belangrijk constant duidelijk te maken wie waarom in welke mate participeert. Niet elke organisatie/bewoner bevond zich op hetzelfde niveau op de participatieladder, zie ook figuur 9. Dit is logisch, maar verschillen moeten duidelijk gecommuniceerd worden. Het conceptzoneringsplan bevatte een bepaalde mate van flexibiliteit naar aanleiding van input van de verschillende organisaties die participeren. De conceptkaart was dan ook duidelijk een conceptkaart die wel richtinggevend is, maar niet vastgelegd. Momenteel is deze ook nog niet vastgelegd, maar wel in gebruik als afwegingskader voor het gebied.

Tijdens het proces van de totstandkoming werd het DNA van het gebied sterk meegenomen. In de regio zijn veel organisaties, soms specifiek gericht op een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld de houtkap tegengaan, soms meer algemeen. Deze zijn actief benaderd door Staatsbosbeheer, juist omdat een groot deel van de bezoekers, circa 80%, uit de nabije omgeving komt en er een groot ‘achtertuingevoel’ heerst. Het gebied wordt door bewoners sterk als ‘hun achtertuin’ ervaren en er is dan ook veel betrokkenheid. Daarnaast is tijdens het proces rekening gehouden met allerlei andere processen die voorheen speelden, waardoor mogelijk het proces niet altijd even makkelijk zou lopen. Vanuit de recreatieve sector werd er ook veel gezocht naar kansen. Zij hadden een actieve stand in het proces.

Nu het proces afgerond is, zal er, als dat nodig is, een evaluatie plaatsvinden na 5 à 6 jaar. De verantwoordelijkheid voor Natura 2000 ligt bij de provincie(s) en zij zijn dan ook de partijen die moeten toetsen in hoeverre de doelsoorten er op vooruitgegaan zijn. Er is wel een gedeelde verantwoordelijkheid genomen in proces door andere partijen, maar er is weinig formeel vastgelegd. Dit was ook niet het doel, al zou het later nog door de provincie officieel vastgelegd kunnen worden.



Figuur 9: Participatieladders met gebruikte niveaus (Hilst communicatie, 2013)

Resultaat

Ook wat betreft het resultaat is er sprake van flexibiliteit. Er is ruimte voor maatwerk. Zo toont figuur 8 dat de maaswijdte (de oppervlakte van percelen (in ha) tussen paden in) van het routenetwerk niet exact is vastgelegd, dit is alleen een richtlijn. Maatregelen werden vrij snel concreet doordat bij de zoneringskaart meerdere maatregelen genoemd zijn, zie ook [Recreatiezoneringsplan Peelvenen](#). Dit draagt bij aan het verhelderen voor andere partijen wat er staat te gebeuren en biedt ruimte om samen compromissen te sluiten. Eveneens is er geen exacte toegankelijkheid vastgelegd, want bijvoorbeeld in zone D kunnen zich nog enkele paden bevinden, al zijn hier geen routes en worden paden soms niet meer onderhouden. Daarnaast is in het resultaat de lokale context ook sterk meegenomen, bijvoorbeeld doordat in veel delen van het gebied ruitpaden überhaupt niet mogelijk zijn vanwege de drassigheid. Ook voor andere gebruikers zijn daardoor delen slecht toegankelijk.

De presentatie van het uiteindelijke recreatiezoneringsplan met verschillende bouwstenen maakt de onderbouwing heel helder. Deze bouwstenen, zie [Recreatiezoneringsplan Peelvenen](#), tonen verschillende kaartlagen, bijvoorbeeld 'huidige recreatieve voorzieningen' en 'toekomstige leefgebieden N2000 soorten'. Deze zijn eerst los van elkaar getoond, maar zijn ook deels samengevoegd. Er zijn geen referentiebeelden van het eindresultaat bijgeleverd, maar wel worden de zones en verschillende maatregelen duidelijk beschreven. Bij enigszins vergelijkbare zoning van de Biesbosch bijvoorbeeld zijn wel veel referentiebeelden toegevoegd. Daarnaast verklaart het resultaat helder dat natuurkwaliteit het uitgangspunt is en de rest volgt. Dit kan in andere gebieden soms anders zijn, waarbij recreatiezoning meer een middel is om recreatie in goede banen te leiden door de bestaande natuur, zonder daarbij de natuurkwaliteit te willen versterken.

Lessen van de Peelvenen

De gesprekken hebben de volgende lessen opgeleverd om zorgvuldig tot een recreatiezoneringsplan te komen:

- Wees benaderbaar. Wees zowel zichtbaar in het gebied, als (mobiel) bereikbaar. Voor mensen in het gebied is het soms erg persoonlijk en een goede band helpt enorm.
- Wees helder in de communicatie. Dit geldt zowel voor wat je doet als waarom en wanneer je het doet. Transparantie is van groot belang en draagt bij aan begrip voor elkaar wat het draagvlak ten goede komt.
- Neem andere processen (uit het verleden) in het gebied mee en weeg deze goed af. Je kan hier zowel van leren als weer in dezelfde valkuilen trappen. Er speelt vaak meer dan in eerste instantie bekend is en dit kun je later tegenkomen.
- Neem publieke partijen mee en laat ze hun positieve houding uitspreken. Mensen die tegen iets zijn laten wel van zich horen, maar mensen die voor zijn blijven vaak op de achtergrond.

Publieke personen, bijvoorbeeld een wethouder of een lokale ondernemer, kunnen bijdragen aan meer begrip en draagvlak.

- Bied ruimte voor voldoende flexibiliteit en maatwerk. Sommige aanpassingen moeten later teruggedraaid kunnen worden, andere wellicht juist versterkt. Daarnaast biedt de lokale context soms geen ruimte voor zeer strakke kaders, bijvoorbeeld een maaswijdte van minstens X ha.

1.6 Lessen zonerings elders

Van andere gebieden kunnen we veel leren over het gebruik van een vorm van recreatiezonerings. Enkele punten staan hieronder samengevat.

- Een zoneringsplan kan door de tijd ingehaald worden. Nationaal park de Hoge Kempen heeft bijvoorbeeld een toegankelijkheidsregeling die onvoldoende krachtig meer is. Een vooraf vastgestelde periodieke evaluatie van de recreatiezonerings binnen afzienbare tijd (bijv. 5 à 6 jaar) versterkt de legitimiteit van het plan. Indien aanpassingen snel gedaan kunnen worden, is het plan minder krachtig, indien er pas na bijvoorbeeld 10 jaar aanpassingen gedaan kunnen worden, kan het recreatiezoneringsplan al achterhaald zijn.
- Zorg voor voldoende handhavingscapaciteit. Handhaving die matig uitgevoerd wordt omdat het lastig te doen is in een groot gebied met onvoldoende middelen, vermindert de kracht van de toegankelijkheidsregeling.
- De natuurwaarden moeten centraal staan in het plan waaromheen voldoende recreatieve ruimte gevonden moet worden. Bij het nationaal park Hainich blijkt het gebruik maken van zonerings om de meest bijzondere bossen te ontzien van recreatieve druk goed te werken, mede door de ruime voorzieningen die net buiten het nationale park liggen.
- Bij de aanpak van recreatieve druk moet er een helder evenwicht zijn tussen de verschillende stakeholders in het gebied. Dit betekent niet dat iedereen een even grote stem heeft in het proces, maar wel dat dominantie van enkele partijen vermeden moet worden. Zo blijkt uit de praktijk in nationaal park New Forest dat het gevaar loert dat de Forestry Commission te dominant is.
- Recreatiezonering is niet de enige manier om recreatieve druk te verminderen. Verschillende elders toegepaste maatregelen, bijvoorbeeld het verplaatsen van parkeerterreinen, zijn ook los van een recreatiezoneringsplan uit te voeren. Wel dragen dan ook heldere kaders voor het hele gebied bij aan een goed doordachte, integrale aanpak.
- Recreatieve druk verminderen door recreatiezonering heeft ook profijt van processen in een randzone die meer aantrekkelijk gemaakt wordt. Dit kan, zoals bij nationaal park Hainich gebeurt, eventueel gekoppeld worden aan de identiteit van het natuurgebied/nationaal park. De grens van het natuurgebied is niet de grens van een bezoeker.
- Bezoekers lijken zich weinig bewust van de integrale recreatiezonering van gebieden. Zij zijn gefocust op maatregelen, bijvoorbeeld of een pad wel of niet toegankelijk is. Zo blijkt dat weinig bezoekers van nationaal park de Hoge Kempen zich bewust zijn van de toegankelijkheidsregeling. Heldere communicatie over het grotere, integrale plan is een grote uitdaging. De verbinding tussen kleine, afzonderlijke maatregelen en de grote aanpak is lastig te leggen en hier wil nationaal park de Hoge Kempen ook nog veel van leren. De uitdaging is om dit meer samen met de bewoners aan te pakken.

Hoofdstuk 2: Recreatiezonering op de Veluwe

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de totstandkoming van de recreatiezonering op de Veluwe. Eerst wordt de context geschetst en vervolgens wordt de methodiek van de recreatiezonering geïntroduceerd.

2.1 Context van de Veluwe

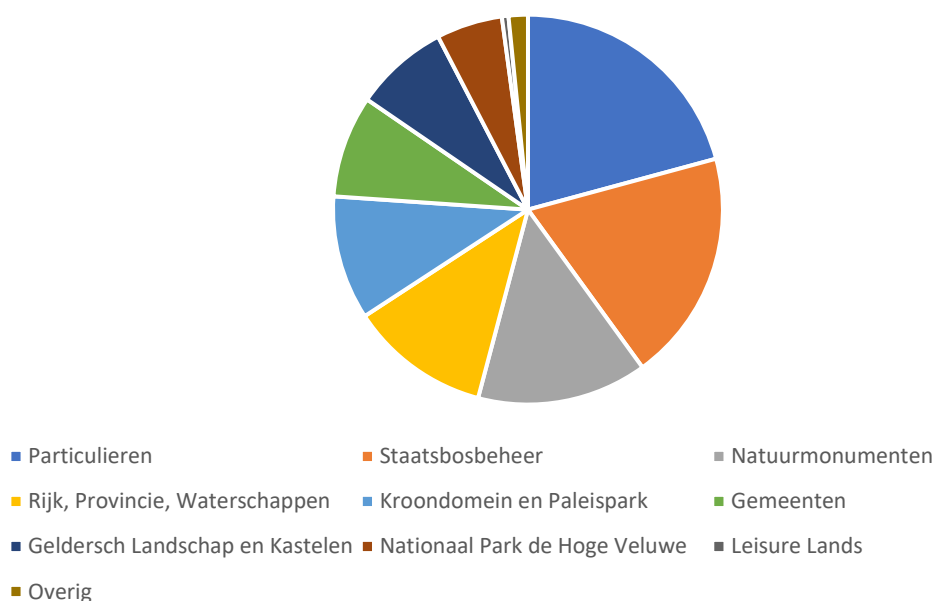
De regio Veluwe bestaat uit 21 gemeenten, van Arnhem tot aan Zwolle. Het recreatiezoneringsplan wordt gemaakt voor het Natura 2000-gebied binnen deze gemeenten met een totale oppervlakte van 88.436 ha. Bewust worden de gebieden hierbuiten niet meegenomen.

Het totale natuurgebied van de Veluwe (inclusief Natura 2000) wordt beheerd door de volgende grondeigenaren (Provincie Gelderland, 2019):

Tabel 1: Overzicht grondeigenaren Veluwe

Organisatie	Bezit in ha	% van totaal
Particulieren	20.335	21%
Staatsbosbeheer	18.787	19%
Natuurmonumenten	13.804	14%
Rijk, Provincie, Waterschappen	11.418	12%
Kroondomein en Paleispark	10.063	10%
Gemeenten	8.279	8%
Geldersch Landschap en Kastelen	7.644	8%
Nationaal Park de Hoge Veluwe	5.359	5%
Leisure Lands	533	2%
Overig	1.566	1%
Totaal	97.778	100%

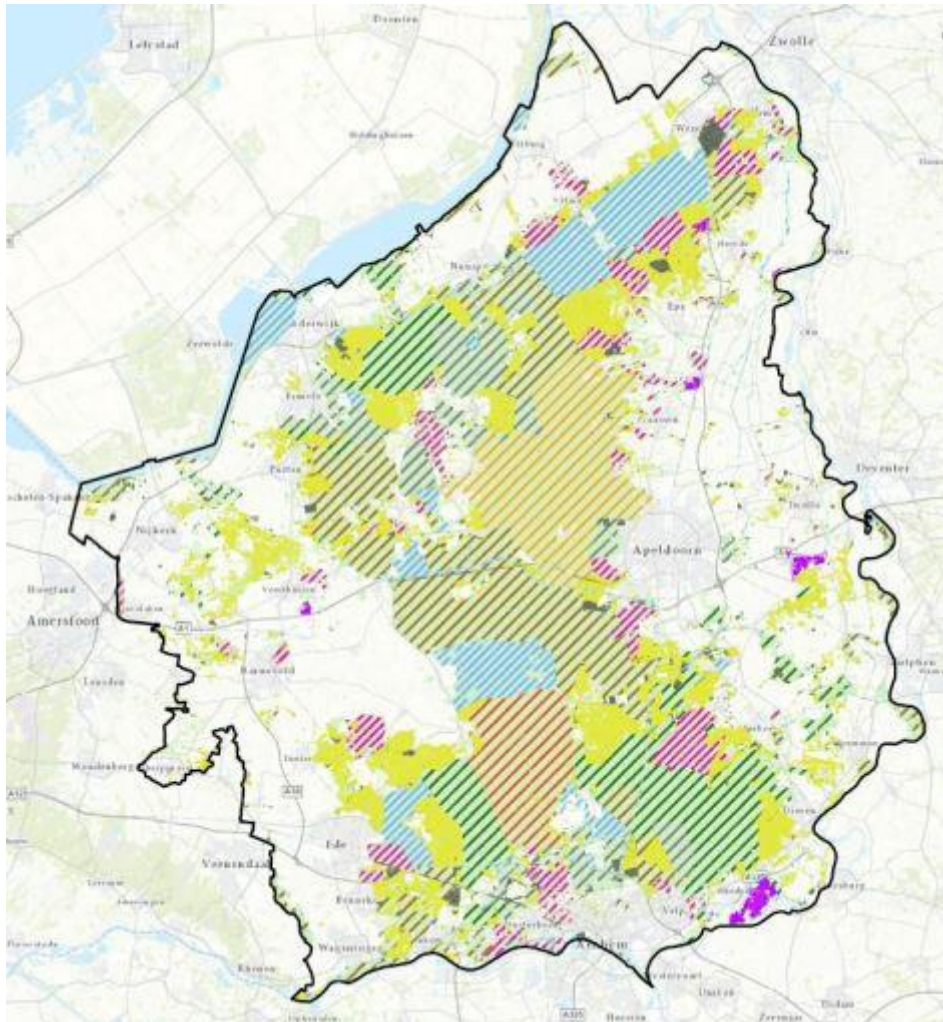
Grondbezit Veluwe



Figuur 10: Grondbezit TBO's Veluwe

Zoals zichtbaar is in figuur 11 zijn er niet alleen veel verschillende eigenaren, maar hebben de grondeigenaren zelf ook zeer versnipperde eigendommen. Slechts enkele eigenaren, zoals Nationaal

Park de Hoge Veluwe, hebben een volledig aaneengesloten gebied in beheer. De particuliere eigenaren zijn verenigd in het Gelders Particulier Grondbezit. De losse gebieden zijn vaak ook meerdere duizenden ha groot en worden zelfstandig beheerd. Doordat eigenaren zulke grote arealen beheren is veel zelfstandig te organiseren. Mede hierdoor heerst er in bepaalde mate een soort ‘eilandjescultuur’ waarbij veel partijen sterk zelfstandig opereren.



Figuur 11: Grondeigenaren Veluwe (Provincie Gelderland, 2019)

2.2 Bezoekersstromen

70% van de bezoekers op de Veluwe is afkomstig uit de nabije omgeving. Hieronder vallen grote plaatsen als Apeldoorn, Ede en Arnhem en vele kleinere plaatsen. De overige 30% van de bezoekers zijn toeristen uit binnen- en buitenland. Binnen het gebied bevinden zich twee nationale parken (Veluwezoom en de Hoge Veluwe) en daar lijkt het voorlopig bij te blijven. Wel vindt er over het hele gebied veel samenwerking plaats door de netwerkorganisatie Veluwe op 1, zie ook hoofdstuk 3. De focus ligt daarbij onder andere op het versterken van de eigen merkidentiteit en een regionale aanpak van verschillende onderwerpen. Voor de toekomst wordt een toename van het aantal bezoekers verwacht. Dit heeft verschillende oorzaken. Het aantal inwoners in de regio neemt toe, het aantal toeristen uit het buitenland neemt naar verwachting toe, maar ook het aantal binnenlandse bezoekers zal naar verwachting toenemen.

2.3 De opzet van het recreatiezoneringsplan

Voor de Veluwe is recreatiezoning als volgt omschreven door de provincie Gelderland:

Wat is recreatiezoning?

Recreatiezoning gaat over de geleiding van de diverse vormen van dagrecreatie op de Veluwe. Dus niet over verblijfsrecreatie in vakantieparken, (natuur) campings, hotels etc. Voor vakantieparken loopt het spoor van Vitale Vakantieparken binnen de Veluweagenda.

Het in goede banen leiden van de recreatie op de Veluwe creëert een beter evenwicht in het recreatief gebruik van en het behoud van de (kwetsbare) natuur. Recreatiezonering houdt in dat op de Veluwe zones worden onderscheiden voor verschillende vormen en intensiteiten van dagrecreatie: van (wild)rustgebied tot open voor recreatief gebruik.

De routenetwerken zijn of worden hierop afgestemd: in delen van de Veluwe waar een intensief recreatiegebruik mogelijk is kunnen investeringen gedaan worden in betere paden en dagrecreatieve voorzieningen. In delen waar meer rust gewenst is wordt de dichtheid van fiets-, wandel-, en ruitersporen juist teruggebracht. Door de rust die wordt gecreëerd in het natuurgebied kan de kwaliteit van de natuurbeleving juist toenemen. Hiermee behoudt de Veluwe haar aantrekkelijkheid voor haar bezoekers.

Figuur 12: Omschrijving recreatiezoning (Provincie Gelderland, 2020)

Het plan zal vallen onder de werking van de Wet natuurbescherming (Provincie Gelderland, 2020). De focus ligt op dagrecreatie; vakantieparken en dergelijke worden niet direct meegenomen, al heeft de recreatiezoning wel een impact op de dagrecreatie van verblijfs-gasten. Juridisch heeft de recreatiezoning een formeel bindende werking, maar veel verantwoordelijkheid ligt bij de terreineigenaren zelf die voor hun gebieden de zoneringsbepalen. Door het beheerplan Natura 2000, waar het recreatiezoneringsplan onderdeel van is, kan een gedoogverplichting ingezet worden, maar de provincie acht dat onwaarschijnlijk (Provincie Gelderland, 2020).

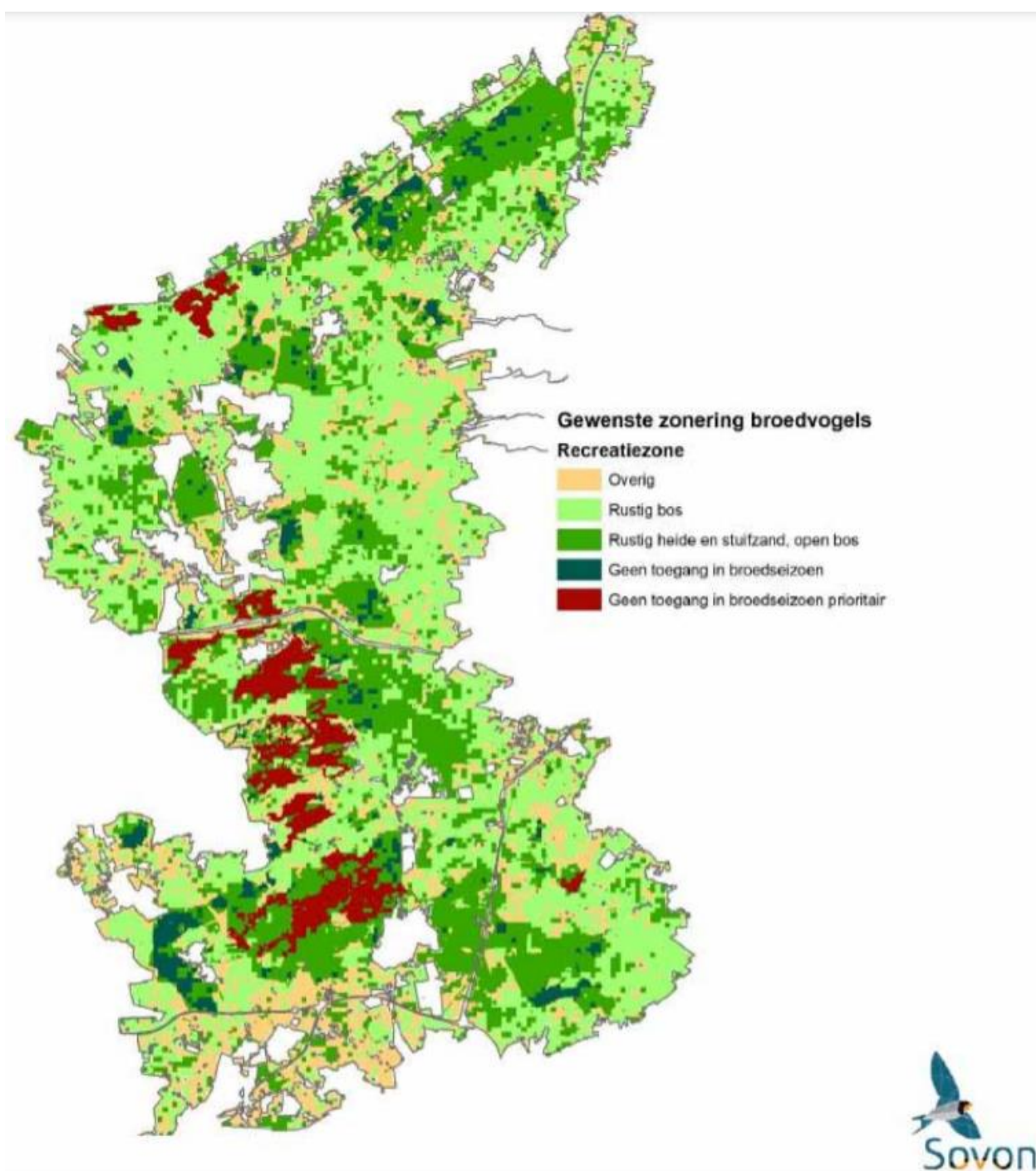
Recreatiezoning is niet de eerste vorm van zonerings die toegepast wordt op de Veluwe. Het sluit aan op bestaande zonerings, bijvoorbeeld gericht op roodwoud of bosonderhoud, maar wordt breder getrokken. De methode is niet op een enkele soort of habitat gericht. De zoneringsplannen die de terreinbeheerders opstellen zijn als eerste gebaseerd op de zoneringskaart van SOVON. Provincie Gelderland heeft SOVON onderzoek laten doen naar zeven Natura 2000-doelsoorten die in stand gehouden of versterkt moeten worden. Deze soorten zijn de zogenaamde 'kanaries in de kolenmijn' en een algemene indicatie van de natuurkwaliteit. In het [SOVON-rapport](#) wordt een optimale zonerings voorgesteld gericht op de wespindief, nachtzwaluw, draaihals, zwarte specht, boomleeuwerik, tapuit en duinpieper (SOVON, 2020). Figuur 15 toont de voorgestelde zonerings.



Figuur 13: De boomleeuwerik (Veluwezoominbeeld, 2020)



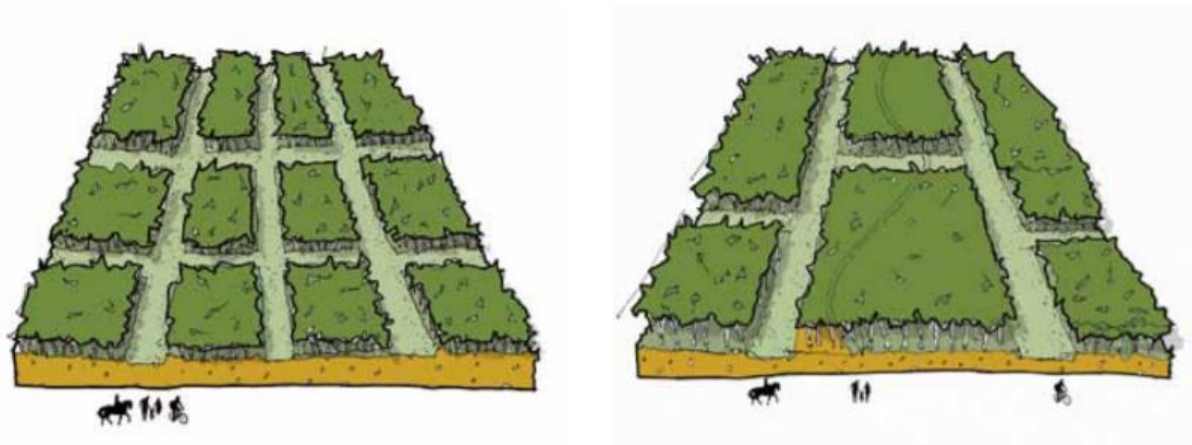
Figuur 14: De draaihals (Stichting het nationale park de Hoge Veluwe, 2020)



Figuur 15: De SOVON-zonering

De indeling in zones van het SOVON-rapport is grotendeels gebaseerd op de maaswijdte in een deelgebied. De maaswijdte is de oppervlakte in ha tussen paden, feitelijk de grootte van een blokje van paden. Hiermee wordt de dichtheid van het padensysteem aangegeven en met een grotere maaswijdte kan de druk op de natuur verminderd worden. Ook andere aspecten zijn richtinggevend, bijvoorbeeld 'geen paden langs > 50% van de bosranden' in de middelste zone (rustige heide en stuifzand, open bos, zie figuur 15). Echter spelen er veel andere aspecten ook een rol en wordt de SOVON-zonering niet 1-op-1 overgenomen. Net als de bouwstenen die gebruikt zijn voor de zonering van de Peelvenen, worden op de Veluwe andere lagen gebruikt als input voor de recreatiezonering,

bijvoorbeeld het huidige landgebruik, aanwezige recreatieve voorzieningen of de recreatieve drukte. Hierin worden afwegingen gemaakt en hierover vindt veel overleg plaats, zowel intern voor de Terrein Beherende Organisaties (TBO's) als met externe partijen.



Figuur 16: Twee verschillende maaswijdten; links geeft meer recreatieve druk op fauna dan rechts door een kleinere afstand tussen de paden (Peter de Ruyter, 2020)

Voor de indeling van het recreatiezoneringsplan is een methodiek ontwikkeld, gebaseerd op de methodiek van de Peelvenen (zie sectie 1.5). Deze is op een aantal punten aangepast. Zo wordt de maaswijdte van elke zone strakker gedefinieerd dan voor de Peelvenen en hebben de zones op andere aspecten ook andere, meer richtinggevende eigenschappen, bijvoorbeeld een zone C waar mountainbikers alleen op tracks worden toegestaan. Het volledige overzicht van de zones en de bijbehorende toolbox is te vinden in figuur 17 op de volgende pagina. Individuele terreinbeheerders hebben zelf overzichten van praktische maatregelen die ze kunnen nemen, bijvoorbeeld het verleggen van een pad, het versmallen van een pad of het aanleggen van een nieuwe verbinding. Zij werken deze zelf uit gebaseerd op de integrale zoneringskaart.

TOOLBOX RECREATIEZONERING VELUWE

CRITERIUM	ZONE A: RECREATIEZONE	ZONE B: RECREATIEF MEDEGEBRUIK	ZONE C: RUSTIG GEBIED MET RECREATIEF MEDEGEBRUIK	ZONE C* ALS C MAAR DAN VOOR HEIDE EN STUIFZANDEN	ZONE D: AFGESLOTEN GEBIED T.B.V. FAUNA OF KWETSBARE VEGETATIES	ZONE D* ALS D MAAR DAN VOOR HEIDE EN STUIFZANDEN	CULTUUR- HISTORISCH LANDGOED
Karakteristiek	Poorten van de Veluwe met veel ruimte voor recreatieve activiteiten	Overgangsgebied naar de rustige Veluwe	Natuur met rustige vormen van recreatief medegebruik	Natuur met rustige vormen van recreatief medegebruik	gebied alleen toegankelijk onder begeleiding	Afgesloten gebied tijdens de broedtijd	Accent op beleving cultuurhistorie
Soorten	Gezelligheid, eropuit, beweging	Zwarte specht	Zwarte specht, Wespandief, Draaihals, Boomarter	Roodborsttapuit, Boomleeuwerik, Nachtzwaluw, Zandhagedis	Zwarte specht, Wespandief, Orchideën, Beenbreuk	Duinpieper, Tapuit, Boomleeuwerik, Nachtzwaluw	Zwarte specht, IJsvogel
Motiefgroep recreatie		Beweging, sport, natuurbeleving	Natuurbeleving, interesse, beweging	Natuurbeleving, interesse, beweging	Natuurbeleving	Natuurbeleving	Interesse
Typen recreatie	Wandelen, fietsen, paardrijden, ATB, hardlopen	Wandelen, fietsen, paardrijden, ATB, hardlopen	Wandelen, fietsen, paardrijden	Wandelen, fietsen, paardrijden	Wandelexcursie met de boswachter	Wandelexcursie met de boswachter	Wandelen, fietsen, paardrijden
Buiten wegen en paden	Alleen met toestemming van beheerder	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Faciliteiten	Parkeerplaats, speelbos, kabouterpaden Hondenloop, ATB paden	ATB-routes, wandel-, fiets- en ruiterroutes	Wandel-, fiets- en ruiterroutes. ATB-routes alleen als...?	Wandel-, fiets- en ruiterroutes. ATB-routes alleen als...?	Geen	Geen	Parkeerplaats, wandel-, fiets- en ruiterroutes
Wandelafstanden	Tot 5 km	5-10 km	5-25 km	5-25 km	Nvt	Nvt	5-10 km
Maaswijdte paden	Klein	> 5 ha	> 25 ha	> 25 ha	Nvt	Nvt	Nvt
Activiteiten/ evenementen	Ruimte voor ongemotoriseerde sportactiviteiten, en kleinschalige evenementen	Ruimte voor ongemotoriseerde sportactiviteiten	Natuurgerichte activiteiten buiten het broedseizoen	Natuurgerichte activiteiten buiten het broedseizoen	Excursie onder begeleiding	Excursie onder begeleiding Natuurgerichte activiteiten buiten het broedseizoen	Ruimte voor kleinschalige evenementen
Openstelling	Altijd	Tussen zonsopgang en zonsondergang	Tussen zonsopgang en zonsondergang	Tussen zonsopgang en zonsondergang	Niet	Buiten het broedseizoen (1/3 tot 1/9)	Tussen zonsopgang en zonsondergang
Honden	In losloopgebieden honden vrij	Honden aangelijnd	Honden aangelijnd	Honden aangelijnd	Geen toegang voor honden	Honden aangelijnd	Honden aangelijnd
Motorvoertuigen	Bij uitzondering voor ondersteuning evenementen (spullen brengen)	Alleen voor beheer en toezicht	Alleen voor beheer en toezicht	Alleen voor beheer en toezicht	Alleen voor beheer en toezicht	Alleen voor beheer en toezicht	Alleen voor beheer en toezicht
Wet- en regelgeving	Natura 2000 (Wnb.) gementelijke verordeningen	Natura 2000/ Wet natuurbescherming	Natura 2000/ Wet natuurbescherming	Natura 2000/ Wet natuurbescherming	Natura 2000/ Wet natuurbescherming	Natura 2000/ Wet natuurbescherming	Natura 2000/ Wet natuurbescherming
Vergunningen	Vergunning Wnb. evenementen-vergunning	Vergunning Wnb	Vergunning Wnb	Vergunning Wnb	Vergunning Wnb	Vergunning Wnb	Vergunning Wnb
Aanspreekpunt	Boswachter/ beheerder, gemeente- en provincieloket	Boswachter/ beheerder, provincieloket	Boswachter/ beheerder, provincieloket	Boswachter/ beheerder, provincieloket	Boswachter/ beheerder, provincieloket	Boswachter/ beheerder, provincieloket	Boswachter/ beheerder, provincieloket

Figuur 17: Tabel indeling zones (uit Leidraad Nationale Parken, 2021)

2.4 Tijdlijn recreatiezoning

Het recreatiezoneringsplan is onderdeel van het Natura 2000-beheerplan van de provincie Gelderland. Hieronder staat een kort overzicht van de stappen die gezet zijn en nog gezet worden tot het beoogde moment waarop alle maatregelen uitgevoerd zijn.



Het pilotproject Noordwest-Veluwe, een van de vier subregio's, is bedoeld om ervaring op te doen met de methodiek en om van te leren in praktijk. Hierbij zijn de verschillende stappen bij een aantal participatieve bijeenkomsten doorlopen. Het gebied is bezocht, de (noodzaak voor) recreatiezoning is uitgelegd, er zijn zones onderling bepaald en maatregelen zijn bediscussieerd. Eind 2020 is een [Werkboekje Noordwest-Veluwe](#) gepubliceerd waarin de resultaten hiervan gedeeld worden. De voorbereidingsfase, waarbij TBO's de zoneringskaart opstellen voor hun terreinen, is dan al van start gegaan. De conceptkaart is eind 2020 gepubliceerd, waarop iedereen de kaart kan zien en kan reageren. Hierin zijn de regiozoneringskaarten samengevoegd. Vervolgens gaan de TBO's aan de slag met maatregelen uitwerken, terwijl er gelijktijdig gebiedsgesprekken plaatsvinden. Bij deze gebiedsgesprekken worden veel meer partijen betrokken. Deze worden grotendeels door gemeenten zelf gehouden, op enkele na die de provincie organiseert. In deze fase wordt de conceptzoneringskaart regelmatig aangepast, bijvoorbeeld vanwege de inbreng van bepaalde partijen. Zo is recentelijk naar aanleiding van vragen in de Provinciale Staten de zoning bij wildviaducten aangepast. Beoogd is eind 2021 een besluit te nemen door gedeputeerde staten voor het volledige recreatiezoneringsplan, kaart en uitgewerkte maatregelen samen. Daarna is er nog ruimte voor verdere besluitvorming en inspraak. Doel is voor 2024 de maatregelen uit te voeren.

Hoofdstuk 3: Stakeholdersanalyse

De betrokken stakeholders op de Veluwe zijn als eerste in kaart gebracht door een interne stakeholderanalyse. Vervolgens is besloten wie er in eerste instantie benaderd zouden worden. Elke deelregio heeft een unieke verzameling stakeholders, maar er is zeker overlap en dat maakt de lessen die uit dit onderzoek getrokken worden van waarde voor de gehele regio. Een aantal partijen zijn Veluwebreed actief, maar er is beoogd juist ook lokale partijen in beeld te brengen. Hierna volgt een bespreking van de belangrijkste stakeholders en hun positie in het recreatiezoneringsproces.

veluweop1

Op de Veluwe is Veluwe op 1, een sterke, niet-hiërarchische netwerksamenwerking tussen breed uiteenlopende partijen, actief sinds 2018 (zie ook [Veluwe op 1](#)). De samenwerking wordt door veel partijen als vruchtbaar beoordeeld, ondanks de verschillende achtergronden. Er komt veel energie vrij bij allerlei verschillende onderwerpen die regionaal aangepakt worden, nadat, met name in de beginfase, een aantal trekkers hier veel energie in gestopt hebben. De VeluweAgenda 2030 verwoordt de ambities voor het gebied, waarbij ook voldoende financiële middelen zijn vrijgemaakt. Juist de combinatie van recreatie en de breed gedragen natuurwaarden maken Veluwe op 1 tot een succesvol platform. Een van de achterliggende redenen waarom juist de private en publieke sector elkaar zo goed vonden is dat ze beiden last hadden van verloederende vakantiehuisparken in de regio. De vele verschillende stakeholders vormen een representatieve afspiegeling van de actieve overheden en bedrijven op de Veluwe met een belang in natuur en recreatie.

De belangrijkste stakeholders die uit het de stakeholderanalyse naar voren kwamen, die een (sterke) relatie hebben met recreatiezoning, zijn benaderd voor een interview. Een deel van de geïnterviewden is actief betrokken bij Veluwe op 1. Daarnaast zijn er interviews gehouden met stakeholders die niet via dit platform vertegenwoordigd zijn, maar wel een belang hebben in het proces.



De provincie Gelderland is verantwoordelijk voor het behalen van de Natura 2000-doelen en speelt een belangrijke rol binnen Veluwe op 1. Het is een speler met veel invloed en macht in het gebied, maar beheert geen eigen grond en komt ook niet op voor één bepaalde belangengroep. Recreatiezoneering zelf wordt in het coalitieakkoord genoemd als doel voor de periode 2018-2022. De provincie Gelderland is druk bezig deze uit te voeren en heeft daarbij veel met andere stakeholders van doen.

Naast de provincie als procesverantwoordelijke stakeholder, is de programmamanager, eveneens strategisch verkenners, van Veluwe op 1 geïnterviewd. Met name in de eerste fase van de totstandkoming van de recreatiezoning heeft de programmamanager actief het proces opgezet. De programmamanager speelt een verbindende rol tussen verschillende partijen, grotendeels betrokken bij Veluwe op 1. Verder is de medeorganisator van het pilotproject benaderd en geïnterviewd. In opdracht van Veluwe op 1 heeft een landschapsarchitect, Peter de Ruyter, het pilotproces op de Noordwest-Veluwe begeleid en als resultaat een werkboekje gepubliceerd welke online te vinden is ([Werkboekje Noordwest-Veluwe](#)). Dit werkboekje beschrijft zowel het proces van het gezamenlijk plannen uitdenken voor het deelgebied, als wel visuele resultaten van hoe drie locaties er uit kunnen

gaan zien. De drie procesverantwoordelijke stakeholders (Provincie Gelderland, Veluwe op 1 en de landschapsarchitect) hebben een breed overzicht van wie er betrokken zijn in het gebied, wat er speelt en wie er verder goed te benaderen zijn om inzichten te verwerven in het proces.

De volgende stakeholders zijn in eerste instantie benaderd om een zo compleet mogelijk beeld in gelimiteerde tijd te verkrijgen.

- Vertegenwoordiger HISWA-RECRON
 - o Vertegenwoordigt de recreatieve ondernemerssector en is zelf campinghouder op de Veluwe. Actief in de VeluweBoard.
- Staatsbosbeheer
 - o Grootste grondeigenaar op de Veluwe met meerdere doelen. Een recreatieadviseur en een provinciaal adviseur zijn hiervoor benaderd. Daarnaast is de boswachter die van begin af aan betrokken is met recreatiezonering op de Veluwe geïnterviewd.
- Natuurmonumenten
 - o Grote grondeigenaar op de Veluwe. Het grootste deel van nationaal park Veluwezoom is van Natuurmonumenten.
- Politicus CDA Gelderland
 - o Politiek actief om de stem van de lokale bevolking te vertegenwoordigen. Actief deelnemer in het debat en beïnvloedt het proces met name door meer aandacht te vragen voor bewonersparticipatie.
- Voorzitter IMBA, International Mountainbike Association
 - o Vertegenwoordiger van MTB-verenigingen en betrokken op de Veluwe
- Regiomanager public affairs ANWB, Algemene Nederlandsche Wielrijders Bond
 - o Belangenorganisatie voor verkeer en toerisme. Betrokken in de Klankbordgroep Veluwe op 1.

Door aan stakeholders door te vragen wie zij adviseren om nog meer mee in gesprek te gaan (snowballing) zijn de volgende partijen benaderd en geïnterviewd:

- Buurtvereniging Hulshorst
 - o Bewonersvereniging, nemen sterk positie in tegen plannen voor het afsluiten van het nabijgelegen Hulshorsterzand.
- Stichting Paardenvrienden Veluwe
 - o Belangenvereniging die ook specifieke infrastructuur onderhoudt op de Midden-Veluwe
- Adviseur natuur en landschap gemeente Ede
 - o Beheert veel grond en is actief betrokken bij recreatiezonering
- Wethouder gemeente Nunspeet
 - o Beheert veel eigen bossen en de gemeente heeft meerdere bespreeklocaties waar de spanningen behoorlijk opgelopen zijn
- VisitVeluwe
 - o Destinatiemanagementorganisatie, actief voor gemeenten en bedrijven
- Rijksvastgoedbedrijf
 - o Beheerder defensieterreinen, een van de grootste grondeigenaren

Veel stakeholders droegen nog meer partijen aan, maar wegens een afnemende toestroom aan nieuwe inzichten zijn er niet meer interviews afgenomen.

De benaderde partijen kunnen in vier clusters verdeeld worden, al is er onderling ook overlap. Er zijn terrein beherende organisaties (TBO's), recreatieve organisaties, bewonersvertegenwoordigers en procesverantwoordelijke organisaties(/organisatoren) benaderd. Een gemeente is echter, naast de (indirecte) uitvoeringsorganisatie van de wensen van bewoners in een bepaald gebied, veelal ook een terreinbeheerder. En ook een procesverantwoordelijke organisatie(/organisatoren) heeft, naast het proces, ook andere belangen in het gebied. In zulke gevallen is deze verdeling gebaseerd op welke rol een organisatie met name inneemt in het proces.

Tabel 2: Indeling van geïnterviewde stakeholders in clusters

Organisatiecluster	Organisaties
<i>TBO's</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Staatsbosbeheer - Natuurmonumenten - Rijkvastgoedbedrijf
<i>Recreatief</i>	<ul style="list-style-type: none"> - VisitVeluwe - Stichting Paardenvrienden Veluwe - International Mountainbike Association - Algemene Nederlandsche Wielrijders Bond
<i>Bewonersvertegenwoordigers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Buurtvereniging Hulshorst - CDA Gelderland - Gemeente Nunspeet - Gemeente Ede
<i>Procesverantwoordelijk</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Provincie Gelderland - Veluwe op 1 - Landschapsarchitect (pilotproject)

Hoofdstuk 4: Het proces van de totstandkoming van recreatiezoneringsplan op de Veluwe

Dit hoofdstuk beschrijft de procesfase van de totstandkoming. De visies van geïnterviewde stakeholders op het proces worden gedeeld. Deze fase is nog gaande, eind 2021 is beoogd het zoneringsplan af te hebben, maar stakeholders bieden al vele waardevolle perspectieven op het proces. Verschillende punten die veel aangekaart zijn worden besproken in deelonderwerpen. Aan het einde van dit hoofdstuk (sectie 4.8) wordt een korte samenvatting gegeven.

4.1 De opgave(n)

Elke stakeholder is gevraagd naar de opgave(n) die er ligt/liggen in het gebied. De officiële opgave is tweeledig, gericht op natuurwaarden en recreatieve kwaliteit, maar in praktijk verwoorden stakeholders de opgaven wisselend. In het algemeen staan alle stakeholders open voor samenwerking aan verschillende opgaven en beseffen dat ze er samen sterk uit kunnen komen. 14 van de 17 stakeholders benoemen expliciet het behalen van de Natura 2000-doelen als belangrijke opgave in het gebied, veelal direct refererend naar het SOVON-rapport. Dit is ook de officiële opgave die bij de eindverantwoordelijke voor het proces, de provincie, ligt. 15 van de 17 stakeholders benoemen het versterken van de recreatieve kwaliteiten en benadrukken dat deze zeker ook van belang zijn. 1 stakeholder benoemt zeer nadrukkelijk het toegankelijk houden/maken van het gebied, maar verschillende andere stakeholders benoemen dit ook, al dan niet minder expliciet.

Naast deze opgaven benoemen veel stakeholders ook het stikstofprobleem als opgave in het gebied, maar recreatiezoneringsplan is niet gericht op het verminderen daarvan. Het kan alleen niet volledig los van elkaar gezien worden, omdat de achteruitgang van de natuur op de Veluwe voor 70% door stikstofdepositie wordt veroorzaakt en voor 30% door de recreatieve druk. Daarnaast is er soms wel wat irritatie onder stakeholders hierover. Zo is het voor sommigen lastig te begrijpen dat een gebied voor duizenden recreanten minder toegankelijk wordt, terwijl het uitkopen van een nabijgelegen boerenbedrijf wellicht een vergelijkbaar positief effect op de natuur zou kunnen hebben. Uiteindelijk benoemen de meeste geïnterviewden (13 van 17) dat de recreatieve druk echt te hoog is en dat daar iets aan gedaan moet worden met maatregelen zoals beschreven bij de methodiek, zie sectie 2.3.

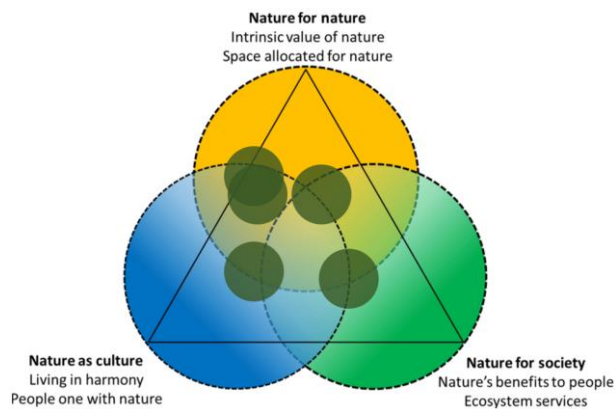
Tabel 3: de opgaven op de Veluwe volgens stakeholders

Kernopgave Veluwe recreatiezoneringsplan	Genoemd door:	Meest benadrukt door:
<i>Natura 2000 doelsoorten</i>	14/17	TBO's en procesverantwoordelijke stakeholders
<i>Recreatieve kwaliteit</i>	15/17	Recreatieve organisaties
<i>Toegankelijkheid</i>	1/17 + meerderen indirect	Recreatieve organisaties en vertegenwoordigers van de lokale bevolking

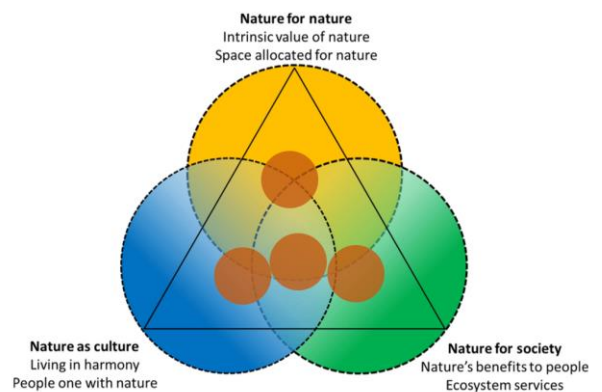
4.2 Visie op natuur

Wat betreft perceptie is aan alle stakeholders voorgelegd hoe zij de natuur benaderen. Hierbij is gebruik gemaakt van het Nature Futures Framework, zie de afbeeldingen hieronder, waarbij stakeholders hun positie mochten aangeven. De uitersten van het framework tonen verschillende perspectieven op natuur. Nature for nature legt de nadruk op de intrinsieke waarde, de waarde van

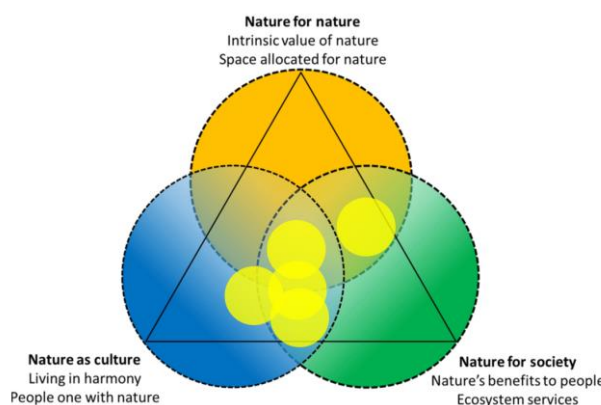
de natuur ongeacht het gebruik van de mens. Nature as culture gaat meer over beleving, de sociale waarde. De nature for society-visie wordt meer beïnvloed door een economische blik, waarbij de waarde van de natuur uitgerekend kan worden in alle voordelen die het de maatschappij brengt. Dit kan uiteenlopen van gezondheidsvoordelen of houtproductie tot het vastleggen van CO2. Door de vraagstelling is gepoogd een overzicht te krijgen van hoe verschillend stakeholders de natuur benaderen. Dit zou het proces kunnen versterken, omdat het partijen meer samenbrengt als ze weten hoe de visie van de ander op natuur is. Er kan dan meer op dezelfde golflengte gesproken worden. Het resultaat is hieronder weergegeven. Er zijn duidelijke verschillen merkbaar tussen de verschillende stakeholdersgroepen. Op één stakeholder na, heeft iedereen aangegeven alle drie de visies te waarderen en nemen de meeste geïnterviewden dan ook een positie niet ver van het middelpunt in. Geen enkele stakeholder positioneerde zichzelf in een uiterste van één perspectief en kleine verschillen kunnen hierdoor al van behoorlijke betekenis zijn. Opvallend is dat sommige stakeholders die als het over de inhoud gaat vrijwel recht tegenover elkaar staan, soms wel haast dezelfde positie innemen in het Nature Futures Framework. Hoe je de natuur benadert beïnvloedt hoe je er met elkaar mee over in gesprek gaat en meer inzichten hierin van elkaar zou het open gesprek wellicht kunnen stimuleren.



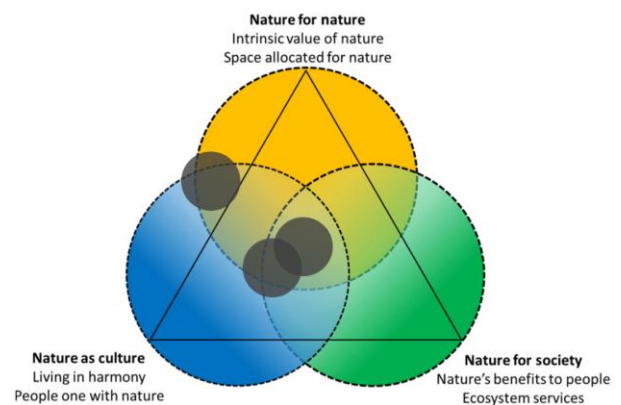
Figuur 18: Terrein beherende organisaties



Figuur 20: Bewonersvertegenwoordigers



Figuur 19: Recreatieve organisaties



Figuur 21: Procesverantwoordelijke organisaties

4.3 Het pilotproject

De stakeholders refereren regelmatig naar het pilotproject ([Werkboekje Noordwest-Veluwe](#)). Verschillende geïnterviewde stakeholders waren hier ook actief bij betrokken, maar ook degenen die er niet bij betrokken waren weten bijna allemaal wel iets hierover te vertellen. Over het geheel genomen zijn de stakeholders gemengd positief over dit project. Het doel van het project was ervaring op te doen met de methodiek en daarbij als ondersteuning te dienen voor het totale recreatiezoneringsproces. Een van de lessen uit het project is dat het heel belangrijk is helder te maken waarom zoneringsnodig is. Een deel van de geïnterviewde stakeholders heeft aan het project deelgenomen en spreekt uit dat het waarom van recreatiezoneringsnodig is helder is geworden. Echter niet elke stakeholder spreekt zich positief uit over het project. Zo heeft een enkele stakeholder het idee gehad dat de pilot erg van bovenaf opgelegd is om de agenda van de TBO's er doorheen te drukken in plaats van dat er echt naar de deelnemers geluisterd wordt. Daarnaast delen verschillende stakeholders dat ze bij de pilot de natuurwaarden zeer sterk aandacht hebben gegeven. Er is veel nadruk gelegd op het realiseren van de SOVON-zoneringsplannen, waarbij de zeven doelsoorten leidend zijn, terwijl alle stakeholders ook beseffen dat dit plan het niet één op één gaat worden. De betrokken stakeholders verschillen van mening over of er niet te sterk gefocust is op de doelsoorten in de pilot.



Figuur 22: Het gebied in tijdens het pilotproject

Een van de aanbevelingen in het werkboekje Noordwest-Veluwe is het betrekken en informeren van lokale inwoners in de afrondende fase, wanneer concrete maatregelen in beeld zijn. Verschillende stakeholders komen hier echter wel op terug. Enerzijds is het lastig in een vroeg stadium al met veel verschillende partijen (waaronder lokale inwoners) in gesprek te gaan zonder concrete plannen te hebben. Ook sommige TBO's hebben aangegeven dat het proces in het begin weinig concreet was en er vooral veel gepraat werd. Anderzijds is er het gevaar dat burgers het idee hebben niet serieus genomen te worden als ze te laat betrokken worden. Juiste timing is hierbij van groot belang.

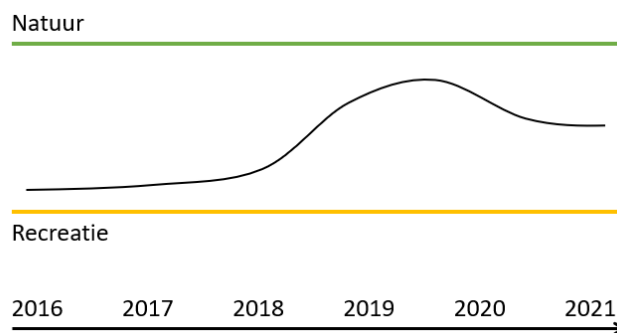
Daarnaast worden het persoonlijke contact en het gezamenlijk het gebied ingaan als goede maatregelen gezien om draagvlak te creëren. Tijdens de werkateliers van de pilot is hier veel ruimte voor genomen. Het is echter niet haalbaar om dit met iedereen in het hele gebied te doen. Wel wordt

er door betrokken partijen aanbevolen mogelijkheden te bieden voor geïnteresseerden en alternatieven te bedenken.

4.4 Aandacht balans natuur-recreatie

Gedurende het proces hebben stakeholders de focus op natuur en recreatie verschillend beoordeeld. Met het doel een balans te vinden tussen beiden, is er een evenwicht te bereiken. Uiteraard verschilt het welke stakeholder je vraagt of de balans meer in de natuur- of meer in de recreatierichting is komen te liggen, maar algemeen valt er wel een trend te ontwaren. Zo spreken stakeholders over de beginfase, voordat de provincie de verantwoordelijkheid overnam (voor 2018), dat de aandacht met name lag op recreatie. Veluwe op 1 wilde hier graag een kwalitatieve impuls aan geven. Vervolgens is de aandacht meer richting de natuur verschoven, met name doordat door middel van recreatiezonering er ruimte werd gevonden om aan de Natura 2000-doelen te voldoen. Tegelijk creëert recreatiezonering ruimte voor compensatie van bijvoorbeeld de uitbreiding van recreatieve voorzieningen in een Natura 2000-gebied. zegt een stakeholder hier dan ook over.

‘Focus niet op wat niet kan, maar voer de discussie over wat je kan realiseren aan aantrekkelijke producten op de juiste plek’ – stakeholder over recreatieve alternatieven



Figuur 23: Een over de tijd verschuivende focus op natuur en recreatie (eigen interpretatie)

In het afgelopen jaar is volgens verschillende stakeholders de focus meer naar recreatie verschoven. Meerdere partijen zijn zich bewuster gaan bemoeien met het proces. Soms zeer bewust en op eigen initiatief, soms op uitnodiging van de provincie of een gemeente die lokale avonden organiseert. Het is goed te benoemen dat alle stakeholders verwoorden zowel recreatie als natuur hoog in het vaandel te hebben staan en ook intern vaak beide kanten bediscussiëren. Het polariseren van de discussie (natuur vs. recreatie) wordt door sommige stakeholders als risicovol gezien. Er lijkt dan een lichte verschuiving te zijn in de aandacht voor recreatie naar natuur en weer terug richting recreatie, maar uiteindelijk gaat het om een balans en is er sprake van een continu gesprek met elkaar.

‘Het zoemde eerst rond en toen bedacht ik dat we hier iets mee moesten doen’ – recreatieve stakeholder over deelnemen aan het proces

4.5 Participatie

Verschillende stakeholders noemen de participatie gedurende het proces als aandachtspunt. Er lijkt een belangrijk verschil te zijn tussen waar sommige stakeholders denken zich te horen bevinden en in welke mate de participatie werkelijk plaatsheeft gedurende het proces.

In het coalitieakkoord van de provincie Gelderland 2019-2023 staat vermeld: *“Een goede balans tussen natuur en recreatie is belangrijk. Met recreatieondernemers en natuurorganisaties formuleren we hierop een gezamenlijke aanpak”*. Het hier niet noemen van een aantal betrokkenen komt nu veel terug in het proces, namelijk, dat in de gezamenlijke aanpak te weinig de bewoners en andere recreatieve organisaties, niet de recreatieondernemers, worden meegenomen. Veel stakeholders maken zich er nu hard voor de participatie te verbeteren, maar het kost veel moeite deze inhaalslag te maken. Met name binnen de recreatieve organisaties bevinden stakeholders zich op verschillende niveaus qua participatie. Koepelorganisatie lijken meer ruimte te hebben gekregen om te participeren dan lokale organisaties.

Vanuit de bewonersgroepen lijkt de meeste onvrede te zijn over het participatieniveau in het proces. Consultatie is een te laag niveau van participatie volgens bewoners en zij willen ook graag meebeslissen.

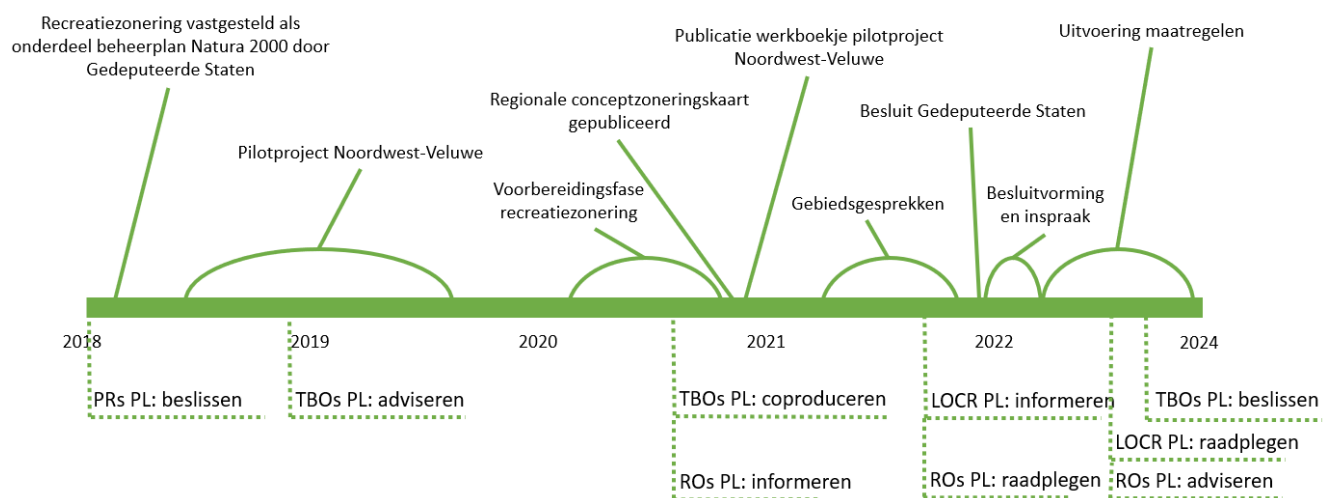
‘We spreken over participatie, maar hier was alleen sprake van consultatie’
– bewonersvertegenwoordiger

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat er veel regionale verschillen zijn. Niet elke lokale vereniging is zich sterk gaan roeren en mengen in het proces en sommige lokale vertegenwoordigers zijn bewust minder actief omdat ze meer vertrouwen hebben in het proces. Toch roept de wijze van participatie van bewoners vragen op, ook bij sommige TBO's. Het lijkt erop dat door de manier waarop het nu gegaan is, er tijdens de gebiedsgesprekken een stapje teruggezet wordt en meer ruimte genomen wordt voor participatie.

‘Als je niets doet, dan heb je het niet in de hand. Je kan beter actief dan reactief optreden’ – terrein beherende organisatie

Participatie betekent niet dat alle partijen evenveel kunnen meepraten. Dat begrijpen de stakeholders ook, maar via de klankbordgroep van Veluwe op 1 zijn er wel veel signalen opgevangen dat een behoorlijk aantal partijen meer heeft willen (en wil) meepraten dan nu gebeurd is. Verder was het soms ook niet helder voor verschillende stakeholders waarom sommige stakeholders wel en andere niet mee konden praten.

De mate van participatie, het participatieniveau, is voor stakeholders veranderd in de loop van de tijd en zal ook in de toekomst veranderen. Zo zullen TBO's uiteindelijk in hun gebieden de hoogste mate van participatie bereiken als het besluit in de provincie definitief is goedgekeurd en het recreatiezoneringsplan uitgevoerd wordt.



Figuur 24: Participatie (PL: participatieniveau) van groepen stakeholders over tijd (gebaseerd op procesplanning provincie en interviews)

In bovenstaande figuur zijn de PRs de proces-verantwoordelijke stakeholders, met name de provincie. ROs staat voor de recreatieve organisaties. LOCR staat voor de representanten van de lokale bevolking, waaronder gemeenten, maar ook lokale verenigingen, bijvoorbeeld een dorpsvereniging. In de loop van de tijd is het participatieniveau toegenomen voor alle partijen, maar er zijn duidelijke verschillen.

4.6 Handhaving en beheer

De Veluwe is een groot gebied met veel verschillende eigenaren die elk verantwoordelijkheid dragen voor de handhaving in hun eigen gebieden. Dit is in praktijk vaak lastig uit te voeren met de beperkte aanwezige middelen. Ook afgelopen periode, de coronatijd, laat zien dat recreatieve drukte lastig is te handhaven. Het gros van de bezoekers houdt zich aan de regels, maar een deel begeeft zich op verboden terrein en verlaat wegen en paden. Dat er een gebrek aan handhavingscapaciteit is, beseffen andere partijen dan de TBO's ook. Daartegenover speelt de eigen handelingsruimte van TBO's in hun eigen gebieden ook een belangrijke rol. Uiteindelijk kan een TBO op zijn eigen terrein zelf bepalen of een pad toegankelijk blijft of

'Gaat er dan bij elke zandverstuiving een boswachter in een hutje zitten?'
– anonieme stakeholder

niet. Dat beseffen andere stakeholders eveneens. Er is dus een precair evenwicht tussen eigen uitvoering en de praktijk. Uit de praktijk in Nationaal Park de Hoge Kempen in België blijkt de realiteit anders te zijn dan op papier. Daar nemen veel bewoners de kans op een boete voor lief. Het precaire evenwicht speelt

'Terreineigenaren behandelen het als hun gebied en dat schuurt'
– bewonersvertegenwoordiging

'Bezoekers zijn bij ons te gast' en 'Bewoners moeten nog wel meer betrokken worden' – terrein beherende organisatie

absoluut een rol in het proces. Enerzijds kan een TBO in theorie 'dreigen'

bepaalde paden af te sluiten, anderzijds kunnen andere partijen de handhaving proberen te omzeilen. Het verschil in perceptie tussen van wie gebieden juridisch zijn en hoe dat door velen ervaren wordt is lastig te overbruggen en dat komt bij de totstandkoming van de recreatiezoning sterk tot uiting.

Begrip voor elkaar hebben en goede gesprekken voeren tijdens het proces zijn absoluut noodzakelijk om niet in een negatieve spiraal te belanden waarbij handhaving ontwijken kan leiden tot het nemen van meer strenge maatregelen. Indien er strengere handhaving nodig is, is het eigenlijk al te laat. In verschillende andere gebieden in Nederland zijn er voorbeelden van hoe bewoners sterk bij een gebied betrokken worden en TBO's en bewoners elkaar versterken in hun doelen. Daarnaast blijkt uit eerdere maatregelen dat voor veruit het merendeel van de bezoekers geldt dat zij netjes op de paden blijven en zich aanpassen, ook als een gebied minder toegankelijk wordt.

4.7 Focus op doelsoorten in het proces

Naar de doelsoorten (Natura 2000) wordt veelvuldig gerefereerd en ze spelen een belangrijke rol in het proces. De soorten zijn een objectief meetbaar kader voor de natuurkwaliteit en daarnaast is de provincie wettelijk verplicht de beheerplannen af te stemmen op deze soorten. Deze soorten worden echter door verschillende stakeholders verschillend beoordeeld. Er wordt weinig onderscheid gemaakt tussen de soorten. Bijvoorbeeld de Boomleeuwerik (circa 1700 broedparen (SOVON, 2020)) is een stuk meer algemeen voorkomend dan de Duinpieper, die als uitgestorven wordt beschouwd in Nederland en voorheen ook weinig algemeen was. Meerdere stakeholders spreken dan ook uit dat we realistisch moeten zijn en misschien wel moeten toegeven dat de Duinpieper niet terug gaat komen. Andere processen, zoals klimaatverandering, spelen ook een rol waardoor bepaalde soorten het minder goed doen, al wordt dit in het SOVON-rapport bijvoorbeeld niet gezegd over de Duinpieper. Daartegenover

maken stakeholders ook duidelijk dat de soorten voor meer staan dan alleen een soort op zichzelf. ‘Het is de kanarie in de kolenmijn’, een indicatie voor de algemene natuurkwaliteit. Dit lijkt niet altijd duidelijk voor iedere stakeholder in het proces en tijdens de interviews ging het dan ook vaak over een enkele soort (met name de Duinpieper) in plaats over de gehele natuurkwaliteit. Voor het terug willen brengen van een soort die al meerdere decennia praktisch nergens broedt, is weinig begrip, maar over het versterken van de algehele natuurkwaliteit waren alle stakeholders uitgesproken positief. De manier waarop de doelsoorten onder de aandacht worden gebracht, lijkt dan ook van groot belang om meer of minder draagvlak te creëren.

4.8 Ander processen die het proces van de totstandkoming beïnvloeden

Verschillende andere processen in het gebied beïnvloeden het proces van de totstandkoming van de recreatiezonering. Dit kan zowel positief als negatief zijn voor het proces. Een aantal werden duidelijk vermeld tijdens de interviews en worden hieronder benoemd. Sommigen zijn zeer sterk verbonden aan de regio, anderen meer algemeen van aard.

Stikstofbeleid

Verschillende stakeholders noemden de relatie tussen de achteruitgang van de natuur en de stikstofneerslag. De impact van stikstof op de achteruitgang van natuurwaarden is veel groter dan de recreatieve druk. Dit haalt het draagvlak onderuit, omdat het effect van het uitkopen van enkele boerenbedrijven wellicht een vergelijkbaar positief effect heeft op de natuur als het afsluiten van een bepaald gebied.

Ontwikkeling van aantrekkelijker randen

Een positief invloed heeft het aantrekkelijker maken van de randen van de Veluwe. Dit zijn de IJsselvallei, Oude Zuiderzeekust en Gelderse Vallei. Op deze manier wordt er ook gewerkt aan goede alternatieven, buiten de Natura 2000-zone. Er is zo meer aandacht voor verleiding naar andere gebieden. Officieel los van recreatiezonering in het Natura 2000-gebied, maar het kan zowel een recreatieve kwaliteitsimpuls geven aan de Veluwe als geheel, als het rustiger maken van de natuurgebieden. Verschillende stakeholders waren dan ook te spreken over deze ontwikkelingen.

Politieke belangen

De uitslagen van, met name, lokale verkiezingen, maar ook de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen (2022) spelen een rol in het framen van recreatiezonering op de Veluwe. Partijpolitiek is hier van belang en een regionaal proces kan een goede manier zijn om jezelf in beeld te brengen. Het proces van de totstandkoming van de recreatiezonering beïnvloedt de politiek, maar andere politieke belangen beïnvloeden eveneens het proces.

Spectrum verschuiven

Stakeholders weten dat ze een bepaalde hoek in het spectrum innemen en lijken soms onderdelen bewust extremer te maken om het ‘gemiddelde’ hun kant op te trekken. Dit kan in beide richtingen plaatsvinden (natuur of recreatie). Sommige stakeholders vinden het proces niet werkelijk zo slecht gaan als ze naar buiten doen voorkomen, maar nemen een explicieter standpunt in omdat er mogelijk stakeholders aan de andere zijde van het spectrum dat ook doen.

Andere ruimtelijke overheidsprocessen

Sommige stakeholders benoemen in de gesprekken verschillende (inter)regionale processen die een niet te verwaarlozen invloed hebben op hoe zij zelf in dit proces lijken te staan. Deze vallen buiten de reikwijdte van recreatiezonering. Denk hierbij aan het plaatsen van windmolens of de uitbreiding van

Lelystad airport en toenemende overlast van vliegtuigen. Dit zijn processen waar veel weerstand tegen is en waarbij het vertrouwen in de overheid beschadigd is en dat staat het proces van de recreatiezonering in de weg, bijvoorbeeld doordat gebrek aan vertrouwen verhindert dat de provincie wat betreft recreatiezonering sterk vertrouwd wordt.



Figuur 25: Andere ruimtelijke processen beïnvloeden ook het proces van de totstandkoming van de recreatiezonering (Eenvandaag, 2019 en Goorsnieuws, 2016)

Overige elementen

Enkele andere elementen werden nog genoemd. Zo lijkt er in het proces relatief weinig aandacht naar cultuur-historische waarden te gaan. Deze zijn vaak lokaal ingebed, bijvoorbeeld een historische route. Of fietspaden die door scholieren gebruikt worden om de Veluwe dwars over te steken om naar school te gaan. Op regionaal niveau worden dit soort elementen weinig besproken, maar in het proces is het de bedoeling dat ze op lokaal niveau wel opgepakt worden. Het kan namelijk wel erg gevoelig liggen en in een vroeg stadium het proces beïnvloeden als ze niet in het oog gehouden worden.

4.9 Samenvatting proces totstandkoming recreatiezonering

De belangrijkste punten uit secties 4.1-4.8 worden hieronder beschreven.

- Er is een helder beeld van de opgaven voor het gebied, het SOVON-rapport en de bescherming van de Natura 2000-doelsoorten wordt veel genoemd. Daarnaast wordt het versterken/in stand houden van de recreatieve waarde ook vaak genoemd. Verder ligt er ook een opgave in het bereikbaar houden van het gebied.
- Stakeholders op de Veluwe hebben uiteenlopende perspectieven op de natuur, gebaseerd op het Nature Futures Framework. Het is van belang goed elkaars overtuigingen en perspectieven te begrijpen tijdens het proces.
- Het pilotproject heeft verschillende lessen over het proces naar voren gebracht. De timing van het betrekken van bewoners is zeer van belang. Het bezoeken van het gebied om het waarom van recreatiezonering duidelijk te maken met de problemen die er spelen, heeft voor velen een toegevoegde waarde. Heldere kaders waarmee de randvoorwaarden geschapen worden voor maatregelen om de recreatieve druk te verminderen, moeten duidelijk naar voren gebracht worden.
- Tijdens het proces is de focus enigszins verschoven van recreatie richting natuur, maar afgelopen jaar weer enigszins terug richting recreatie. Uiteindelijk blijft het een balans en zullen stakeholders hun invloed hierop blijven uitoefenen richting meer natuur/recreatie.
- Er is onder een deel van de stakeholders ontevredenheid over het niveau van participatie in het proces. Er wordt hard gewerkt om hier samen uit te komen. Met name van belang is het

helder te hebben waarom wie wanneer en op welk niveau participeert in het proces. Ook lijkt het dat koepelorganisaties meer ruimte hebben gekregen in het proces dan lokale verenigingen, wat lokale weerstand tot gevolg heeft.

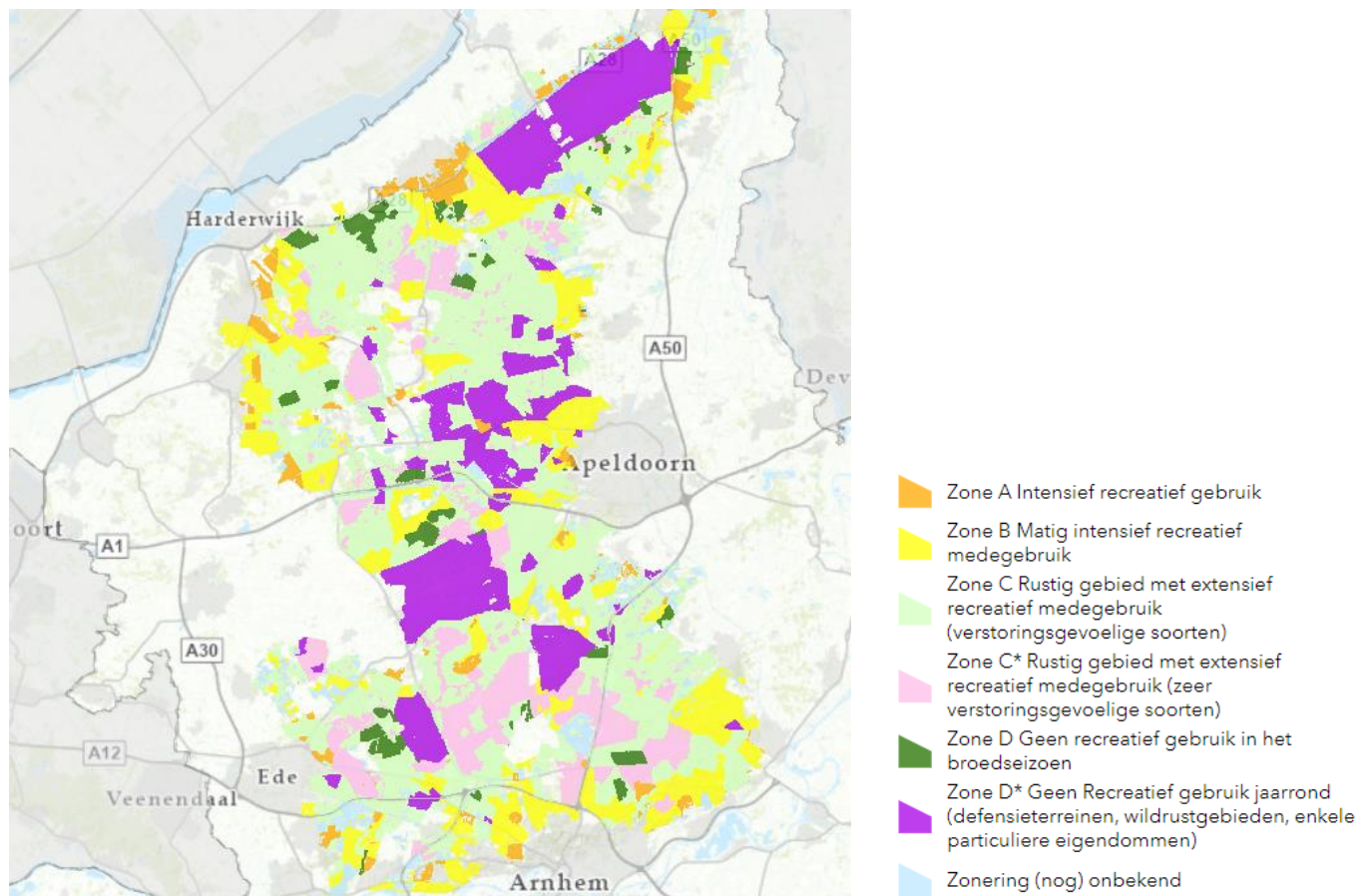
- Er is een precair evenwicht tussen de handhaving van recreatiezoneringsmaatregelen en de recreatieve druk in de praktijk. Stakeholders weten waar ruimte zit en dat TBO's niet de capaciteit hebben volledig te handhaven. Van groot belang is een gezamenlijke oplossing voor gebieden te vinden om een negatieve relatie met strengere handhaving te voorkomen. Wat sterk meespeelt is dat er verschillende perspectieven zijn op of bezoekers te gast zijn in een gebied of mede-eigenaar zijn van het gebied.
- De focus op Natura 2000-doelsoorten wordt niet door iedereen even sterk gewaardeerd. Gebrek aan kennis hierover bij verschillende stakeholders ondermijnt het proces, terwijl alle stakeholders wel positief staan tegenover het versterken van de natuurkwaliteit.

Hoofdstuk 5: Het resultaat

In dit hoofdstuk worden verschillende resultaten als gevolg van het recreatiezoneringsproces besproken. Naast het direct beoogde resultaat, de zoneringskaart, zijn er ook andere resultaten, bijvoorbeeld verandering in overlegvormen. Ook worden specifiek twee sectoren besproken. Het hele proces is nog in ontwikkeling, de maatregelen worden nog uitgewerkt, maar toch zijn er resultaten te delen.

5.1 Ruimtelijke onderdelen

Het beoogde resultaat is momenteel de concept recreatiezoneringskaart ([Concept recreatiezonerings Veluwe](#)). Een uitzondering hierop vormt de pilot Noordwest-Veluwe, waar al een verder uitgewerkt plan gemaakt is. Maar ook de resultaten van de pilot worden als richtinggevend beschouwd, niet als definitief.



Figuur 26: Het meest tastbare resultaat tot nu toe: de conceptzoneringskaart

Wat opvalt is dat er in twee richtingen gesproken lijkt te worden over de tastbare resultaten, met enkele stakeholders die een positie daartussenin innemen: een zeer concrete interpretatie en een zeer ruime interpretatie. Sommige stakeholders lijken weinig flexibiliteit meer te zien in de uit te werken maatregelen en leggen nadrukkelijk de focus op de concrete maatregelen als het afsluiten van bepaalde gebieden. In de beeldvorming zijn voor sommigen dan allerlei maatregelen al besloten en lijkt het plan in kannen en kruiken te zijn. Het conceptuele van het zoneringsplan is volgens hen weinig conceptueel meer.

'Ze hebben er later alleen het woord "concept" voorgeplaatst' – stakeholder over de conceptzoneringskaart

Andere stakeholders, waaronder de TBO's die de maatregelen momenteel uitwerken, zien nog veel ruimte en flexibiliteit en benadrukken dat bijvoorbeeld een zone C niet overall exact een maaswijdte van minimaal 25 ha (volgens de methodiek) dient te hebben. Ook wat betreft het omleggen van paden en het bieden van alternatieven hebben zij nog weinig concrete plannen, alleen richtlijnen. Deze twee interpretaties naast elkaar die betrekking hebben op dezelfde conceptzoneringskaart zorgen voor een spanning.

'Als je dan de kaart ziet denk je "jeetje, het grootste deel gaat op slot", maar het gaat dan bijvoorbeeld om de hei, de paden eroverheen blijven gewoon open. Er verandert in wezen niet zo veel, je mag gewoon niet over de hei' – recreatieve stakeholder over zijn perspectief

5.2 Samenwerking en overleg

Een integrale aanpak voor het hele gebied met tastbare, helder gedefinieerde maatregelen, lijkt er aan bij te dragen dat stakeholders onderling meer met elkaar in gesprek zijn. Dit is deels toe te schrijven aan de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan, deels ook aan andere actieve organisaties zoals Veluwe op 1, welke een sterk verbindende rol heeft in het gebied. De integrale aanpak van recreatiezoning maakt dat bijvoorbeeld TBO's veel vaker met aangrenzende TBO's in overleg moeten en hier is men over het algemeen goed over te spreken. Ook andere onderwerpen die verband houden met recreatiezoning, bijvoorbeeld de locatie van hondenlosloopgebieden, lijken nu meer onderling te worden besproken.

Een belangrijk onderdeel dat verschillende stakeholders noemen is een eerlijke behandeling met evenredige invloed. Dit punt wordt vooral aangedragen vanuit de niet-TBO's die soms het idee hebben dat de TBO's het liefst zo veel mogelijk zelf lijken te willen

'We hebben al heel veel bereikt doordat er nu veel meer overleg plaatsvindt tussen aangrenzende terreinbeheerders en er verder gekeken wordt dan alleen de eigen verantwoordelijkheid' – stakeholder over verandering in contact en overleg

regelen. Over het algemeen spreken zowel de TBO's als de andere stakeholders positief over het overleg wat er ook op normale basis plaatsvindt, maar de vrees zit hem er eerder in dat bijvoorbeeld de ene gebruikersgroep meer invloed zou hebben op de aanpassing van hun routes dan de andere. Er wordt dan dus ook goed naar elkaar gekeken en onderling overleg gevoerd. Zo kunnen mountainbikers en paardenspannen elkaar verstoren in een gebied, maar heeft de TBO daarbij een belangrijke rol aan beiden voldoende ruimte te bieden. Bij het concreet uitwerken van padensystemen, waarbij het recent opgerichte Routebureau een belangrijke functie vervult, zullen de verschillende gebruikers elkaar vooral nog tegenkomen. Tot nu lijkt er meer overleg plaats te vinden door de creatie van de recreatiezoneringskaart. Tegelijk willen TBO's niet oneindig lang met partijen in overleg blijven, er moet ook wat gebeuren. Wat vooral wordt gewaardeerd is dat aan beide kanten er wel degelijk onderhandelingsruimte is. Indien een van de partijen nergens lijkt te willen inbinden, loopt het overleg vast en wordt vertrouwen beschadigd.

'Het moet geen Poolse landdag worden' – terrein beheerende organisatie over de hoeveelheid overleg

Daarnaast neemt de provincie een belangrijke rol in in het overleg. Sommige stakeholders delen wel dat ze het idee hebben dat de provincie, mede door verdere decentralisatie en gelimiteerd budget, bewust wat onderdelen lijkt te

'Met alle respect, er is niets zo onbetrouwbaar als de overheid, dan zit die er, dan zit die er' – tegenover: 'De projectleider van de provincie doet zijn uiterste best als projectleider en daar heb ik vertrouwen in' en 'Respect voor de provincie dat ze dit zijn gaan doen'

laten gaan. Verder benoemen stakeholders het belang van samenwerking over een langere tijd. Recreatiezonering is een proces van jaren en dan moet er ook vertrouwen zijn dat dit jaren doorgaat. Als hoofdverantwoordelijke heeft de provincie Gelderland hier ruim de middelen voor uitgetrokken en zijn de meeste stakeholders te spreken over de inzet en het enthousiasme van de provinciale overheid om gezamenlijk een plan op te stellen.

Het resultaat lijkt dat verschillende stakeholders elkaar meer gevonden hebben en concreter met elkaar overleggen dan voorheen, ook omdat er een heldere methodiek en plan is om over te praten. Wel is het vertrouwen in elkaar wisselend, niet elke stakeholder heeft vertrouwen in het overleg. Met name stakeholders met een lager niveau van participatie in het proces hebben verminderd vertrouwen. Over het algemeen trekken de partijen wel in vertrouwen met elkaar op en vindt er ook behoorlijk veel informeel overleg plaats tussen stakeholders.

5.3 Recreatiezonering in de samenleving

Het recreatiezoneringsproces is gaan leven in de samenleving. Er is veel media-aandacht voor gekomen, haast wekelijks verschijnt er wel ergens een bericht. Dit is veelal lokaal, maar soms ook nationaal, bijvoorbeeld dit artikel van [Pointer](#) (KRO-NCRV). Steeds meer bestuurders van gemeenten hebben zich in het openbaar uitgesproken. Verschillende gemeenten spreken erover, eveneens lokale verenigingen, maar het verschilt wel per regio op welke manier. Op de Noord-Veluwe is er meer (negatieve) aandacht dan op de Zuid-Veluwe. Ook denken sommige stakeholders dat het in andere regio's nog meer zal gaan komen als bewoners meer doorkrijgen wat er gaat gebeuren. Tegelijk zijn er veel partijen die zich op de achtergrond enthousiast uitspreken over het project, wat minder goed te merken is in de media. Zij zijn blij dat bijvoorbeeld de drukte in de omgeving mede door recreatiezonering aangepakt wordt. Met name in de regio rond nationaal park Veluwezoom lijdt de leefbaarheid van de dorpen sterk onder de toegenomen recreatieve druk. Bijvoorbeeld de gemeente Rheden sluit soms al wegen af om meer rust te creëren. In combinatie met zulke maatregelen kan recreatiezonering de leefbaarheid versterken. Wel wordt dit aspect minder benadrukt en lijkt de focus vooral te liggen op de afname van natuurkwaliteit door recreatieve druk, mede omdat bewoners ook de recreatieve druk veroorzaken.

Daarnaast lijkt een resultaat te zijn dat het onder meer partijen in de samenleving duidelijk is geworden dat er gehandeld moet worden om de natuurkwaliteit te waarborgen. 'Het gaat slecht met de natuur op de Veluwe'

'Het heet dan wel recreatiezonering, maar het is eigenlijk natuurzonering'
– stakeholder over de methode

hoor je veelvuldig en dat is een algemeen geaccepteerd, wetenschappelijk onderbouwd uitgangspunt. De verdere uitwerking wordt wel beduidend verschillend uitgelegd in de samenleving. Vooral gemeenten ervaren de onrust en nemen dan een bijzondere positie in als vertegenwoordiger tussen burger en provincie, maar zijn eveneens terreinbeheerder. Dit komt in de gemeente Nunspeet bijvoorbeeld heel concreet tot uiting doordat er in de coalitie is vastgelegd dat geen paden of wegen worden afgesloten. Andere stakeholders spreken over de concrete maatregelen, zoals het afsluiten van bepaalde paden, dat je soms wel genoegen moet nemen met minder. Niet alles kan meer overal en dat accepteren Veluwenaren elders ook, bijvoorbeeld bij een bezoek aan de duinen waar veel terrein ontoegankelijk is.

5.4 Schaal en perceptie

Om aan te sluiten op het gevoel wat leeft in de samenleving is het goed onderscheid te maken wat betreft de schaal waarop recreatiezonering benaderd wordt. Stakeholders spreken op een verschillend schaalniveau met elkaar, van regionaal tot zelfs landelijk opererend, zoals de ANWB, tot lokale verenigingen. Gedurende de interviews maakte vrijwel elke stakeholder zijn standpunt snel concreet met voorbeelden en ideeën voor maatregelen. Het perspectief op een concrete maatregel is wel sterk uiteenlopend. Een regionale toename van zone D(*) van 17 naar 20% is voor de ene partij vrij weinig, maar kan lokaal een afname betekenen van 100% naar 0% toegankelijkheid van een gebied, bijvoorbeeld de doorkruising van een heideveld die verlegd wordt. Met name stakeholders die alleen lokaal actief zijn kaarten dit aan. Regionaal opererende stakeholders zeggen dan dat je bijvoorbeeld de drukte in perspectief moet zien met daarnaast een focus op toenemende drukte in de toekomst. Echter is voor sommigen, met name op de Noord-Veluwe is de perceptie dat er veel minder drukte(toename). Volgens meer regionaal opererende stakeholders is het slechts een kwestie van tijd voor het op de Noord-Veluwe ook erg druk is en kun je daar met recreatiezonering goed op anticiperen.

*‘De Veluwe is van ons’ – tegenover:
‘Ja, de Veluwe is van ons, maar dan
ook van ons allemaal’*



▲ Het Beekhuizerzand in Harderwijk staat op de nominatie om gedurende het broedseizoen (maart tot en met juli) te worden afgesloten voor het publiek. © Bram van de Biezen

Natuurgebieden op slot voor wandelaars? Veluwe gemeenten komen in verzet

Figuur 27: Verschillen over de bestuurslagen heen (De Stentor, 2021)

Ook een andere schaal, de Europese, wordt door sommige partijen meer meegenomen dan door andere. Zo is de provincie genoodzaakt de Natura 2000-doelsoorten te beschermen vanwege Europees beleid. Op Europees schaalniveau is een soort als de Duinpieper niet bedreigd, maar kan de Veluwe voor deze soort wel weer een belangrijke habitat worden. Deze schaalsprong is vaak lastig te maken en een ecologische onderbouwing is vaak moeilijk te vertalen.

‘Alles moest kunnen in de bossen’ – gaat volgens een TBO richting ‘De grens wordt nu gevoeld’

De NIMBY-houding (Not In My Backyard) komt regelmatig terug. De meeste stakeholders

‘Beter bij het lage fruit beginnen’ – een TBO over de keuze voor maatregelen

spreken wel vanuit een begrip dat er aanpassingen nodig zijn, maar sommigen spreken zeer duidelijk voorkeur uit dat maatregelen niet in de eigen omgeving zullen komen en beschouwen de Veluwe als hun achtertuin. Er is wel onderscheid tussen de mogelijke maatregelen, zo wordt de ene maatregel als een stuk lastiger gezien dan de ander; het verleggen van een pad is veel meer geaccepteerd, wordt soms ook voorgesteld door gebruikersgroepen, dan het volledig weghalen van een verbinding. Wel lijkt er een algehele perspectiefverschuiving deels ingezet te zijn, maar nog verder nodig te zijn. Het uitgangspunt is dat er heel veel mogelijk was in de natuur en daar lijkt nu meer en meer een einde aan te komen.

Verschillende stakeholders lieten zich in de interviews anoniem uit over de werkelijke perceptie die ze hebben van de resultaat en die publiekelijk niet altijd gedeeld wordt. Deze uitspraak van

‘Ik denk dat het stiekem wel meevalt’ – anonieme stakeholder

een stakeholder is exemplarisch voor veruit de meeste stakeholders. Toch blijven er absoluut gevoelige punten waarbij de perceptie op een gebied zeer uiteenloopt, bijvoorbeeld het Hulshorsterzand, zie figuur 28. Hier kan nu heel veel en dat zal volgens de huidige plannen veranderen in een zone D*.



Figuur 28: Het Hulshorsterzand, een van de meest genoemde gebieden in de media (eigen foto)

5.5 Recreatieve sector

Gerelateerd aan het resultaat is het goed de recreatieve sector te benoemen. Deze sector lijkt in eerste instantie behoorlijke hinder te gaan ondervinden van de zoneringsmaatregelen, bijvoorbeeld als een terrein naast een camping een deel van het jaar niet toegankelijk wordt. Toch blijkt uit de interviews dat juist deze groep een constructieve houding heeft tegenover de plannen. Dit komt deels doordat de stakeholders het in perspectief plaatsen. Het totale gebied wat niet toegankelijk is neemt toe van 17% naar 20% van het totale oppervlak. Daarnaast zijn recreatieve ondernemers er vrij uitgesproken over dat zij juist profiteren van hoge natuurkwaliteit in hun omgeving en dat ze daarom op de lange termijn profiteren van de zoneringsplannen waardoor de kwaliteit vooruitgaat. Toch blijft de recreatieve sector zeker op z'n hoede voor vergaande plannen en is er geen 100% vertrouwen in de provincie. Het is iets waar de sector wel goed bovenop blijft zitten. De beoogde recreatieve kwaliteitsimpuls voor het gebied, denk aan nieuwe uitkijktorens of andere faciliteiten, wordt minder benoemd. Wellicht omdat deze impuls nog niet erg tastbaar is in de huidige plannen en los wordt uitgewerkt. Recreatieve faciliteiten moeten, gekoppeld aan de zoning, erop vooruit gaan door goede alternatieven te creëren. Momenteel is met name VisitVeluwe al sterk bezig met het nadrukkelijk sturen van bezoekers door rustigere, minder kwetsbare gebieden in de markt te zetten na goed overleg met de TBO's.

5.6 De relatie tot defensie terreinen

Bijna 12% van de Veluwe is in gebruik door defensie.

Defensie, waarvan de terreinen beheerd worden door het Rijksvastgoedbedrijf, werd door verschillende stakeholders apart benadrukt en speelt een duidelijke rol in het zoneringsplan. Een groot deel van de zone D(*) is in gebruik bij defensie. Er mag namelijk al decennialang, begrijpelijkerwijs, geen recreatie plaatsvinden op defensie terreinen. Dit geldt overigens niet voor alle terreinen, bijvoorbeeld de Ginkelse Heide bij Ede, is een zone C*. Toch stuit het bij sommige stakeholders tegen de borst dat veel defensie terreinen zone D(*) zijn. Er vindt dan wel geen

verstoring plaats door recreatie, maar militaire oefeningen verstoren ook kwetsbare (vogel)soorten. En dan zijn deze terreinen, volgens sommigen 'het mooiste gedeelte van de Veluwe', ook niet toegankelijk voor recreanten. Binnen defensie zelf benadrukken ze dat ze zeker ook met de natuurkwaliteiten bezig zijn. Uit onderzoeken blijkt dat zich op de terreinen bepaalde bijzondere soorten bevinden die er niet zouden voorkomen als defensie er niet gevestigd was. Historisch gezien zouden veel defensie terreinen anders grotendeels naaldbos geworden zijn in plaats van de meer diverse halfopen gebieden. Maar bovenal speelt het nationale belang, de veiligheid, een te grote rol om daadwerkelijk sterk te werken aan meer rust op de defensie terreinen. Toch wordt er gezocht naar meer manieren om ook hier soorten beter te beschermen. Het resultaat lijkt met name ook beïnvloed te worden door de weinig zichtbare rol die defensie lijkt te spelen in het versterken van de natuurkwaliteit.



Figuur 29: Defensie genoemd in de media (Omroep Gelderland, 2021)



Figuur 30: De grens van een defensieterrein

5.7 Samenvatting resultaat totstandkoming recreatiezoning

De belangrijkste punten uit secties 5.1-5.6 worden hieronder beschreven.

- Het meest tastbare resultaat van het proces, de conceptrecreatiezoneringskaart, wordt voornamelijk twee richtingen op geïnterpreteerd: in de zeer enge zin, namelijk dat al zeer veel besloten is over wat er in de regio gaat gebeuren en met vrij concrete aanpassingen in het gebied, en in de ruime zin, namelijk dat er nog vrij weinig concreet is en het maatwerk nog erg verschillend ingevuld kan worden. Qua maatregelen is er nog niets vastgelegd, maar daar wordt wel aan gewerkt.
- Het lijkt erop dat verschillende stakeholders elkaar meer gevonden hebben dan voorheen en concreter met elkaar in overleg zijn over het balanceren van natuur en recreatie. Daar draagt de heldere methodiek en het plan aan bij, omdat dit een concrete manier is om met elkaar in gesprek te gaan. Wel is het vertrouwen van de verschillende partijen in elkaar wisselend, maar over het algemeen positief. De langjarige samenwerking is gebouwd op vertrouwen en hier wordt blijvend geïnvesteerd.
- In de samenleving leeft recreatiezoning flink met daarbij wel regionale verschillen. Dit gebeurt zowel in positieve als in negatieve zin, al krijgt de negatieve kant meer media-aandacht. Daarnaast is de perceptie op het resultaat nogal wisselend, de een noemt het 'natuurzoning' en meent dat alles op slot gaat, waarbij een ander dat wel vindt meevallen. In ieder geval veroorzaakt het opstellen van een recreatiezoneringsplan een brede discussie de samenleving ook meer bewust lijkt te maken van recreatieve druk en de noodzaak de rust te beschermen.
- Er wordt op veel verschillende schaalniveaus naar recreatiezoning gekeken. Het overbruggen van deze verschillende zienswijzen is een grote uitdaging. Het beeld op wat er gaat veranderen de komende jaren loopt sterk uiteen, mede omdat een verandering lokaal grote impact kan hebben, wat regionaal goed in perspectief te plaatsen is. Toch lijkt het volgens de meeste stakeholders wel mee te vallen hoeveel minder toegankelijk gebieden op de Veluwe worden.
- De recreatieve sector lijkt grotendeels positief te staan en benadrukt de voordelen die betere natuurkwaliteit heeft voor de eigen sector. De sector blijft er alert op dat ze niet benadeeld wordt en er is verder niet veel duidelijk over wat de recreatieve impuls concreet inhoudt. Dit wordt nog verder uitgewerkt en de communicatie hiervan, maar ook van het conceptzoneringsplan moet nog een stuk helderder worden volgens veel recreatieve stakeholders.

- Veel defensierreinen zijn in het conceptuele plan ingedeeld als D*, maar in praktijk vindt hier wel verstoring plaats, al is deze verstoring lastig te vergelijken met recreatieve verstoring. Er is weinig duidelijkheid over de mate waarin dit een negatief effect heeft op de natuur. Verder spelen nog andere redenen een rol in de relatie tussen de natuurkwaliteit en defensie, bijvoorbeeld dat zonder defensie de natuurkwaliteiten in bepaalde gebieden minder waren geweest. De complexe positie van deze grote TBO beïnvloedt het resultaat zowel ten positieve als ten negatieve.

Hoofdstuk 6: Wat kunnen we leren van de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan voor de Veluwe?

Eind 2021 is beoogd de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan af te gaan ronden. Over de relatie met de uitwerking van de maatregelen valt daardoor nog weinig te zeggen, maar uit de totstandkoming van de conceptzoneringskaart en de relatie met het proces zijn al conclusies te trekken.

6.1 Positieve aspecten van de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan

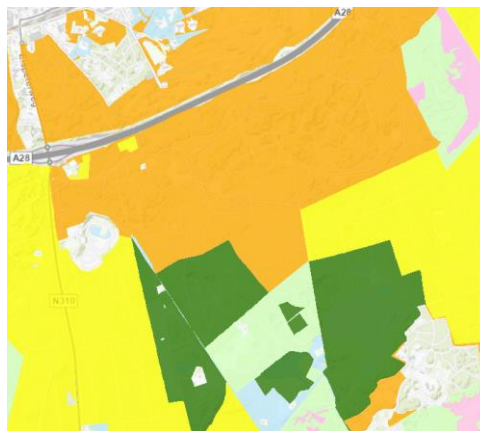
- Bij de uitwerking van de zones en daarbij een toename van de maaswijdte in veel gebieden ontstaan er meer zones met verminderde recreatieve druk. Al tijdens de totstandkoming houden verschillende stakeholders hier rekening mee in hun gebiedsplannen.
- Een integraal plan als recreatiezoning verbindt veel partijen over een groot gebied. Er vindt meer overleg plaats, zowel informeel als formeel met betrekking tot zoning. Ook andere onderwerpen, zoals hondenloopzones, zijn goed te integreren in het recreatiezoneringsplan en worden meer onderling besproken.
- Er is meer duidelijkheid voor zowel TBO's als gebruikers van gebieden waarom wat waar mag. Het integrale plan geeft TBO's meer legitimiteit in de dagelijkse praktijk en ook voor bijvoorbeeld ondernemers is er meer duidelijkheid over waar wel of geen ontwikkelingsmogelijkheden zijn.
- De toenemende aandacht voor kwalitatief toerisme over massatoerisme op de Veluwe past goed bij en wordt extra versterkt door recreatiezoning. Er wordt meer nadrukkelijk toeristisch aanbod ontwikkeld voor specifieke, minder kwetsbare locaties in samenwerking met de TBO's, gebaseerd op de recreatiezoning. Daarnaast zien een aantal recreatieve organisaties mogelijkheden bepaalde minder bekende gebieden meer op de kaart te zetten.
- De aandacht voor het verband tussen recreatieve druk en doelsoorten heeft meer aandacht gekregen. Meer mensen lijken zich bewust te zijn van de achteruitgaande natuurwaarden, mede doordat dit proces zo veel aandacht krijgt.

6.2 Uitdagingen bij de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan

- Een voor het gevoel soms onlogische uitwerking van de zoneringskaart brengt uitdagingen mee. Er zijn verschillende perspectieven op de toegankelijkheid van gebieden. De focus ligt op de zoneringskaart van SOVON, maar tegelijk is er ook de algemene visie op het focussen van recreatie aan de randen van de gehele Veluwe en het bewaren van meer rust dieper de natuurgebieden in, verder van de grotere plaatsen in het midden van de Veluwe (kern-buffer). Waar dit conflicteert, bijvoorbeeld bij het Hulshorsterzand aan de rand van de Veluwe, dichtbij bebouwing, ontstaat met name weerstand onder de lokale bevolking. Ook scherpe overgangen zijn in de praktijk soms lastig uit te leggen, maar wel veelal aanwezig in de conceptzoning. Het ideaal van geleidelijke overgangen kan gebaseerd op de SOVON-kaart niet waargemaakt worden, mede doordat er veel recreatieve voorzieningen historisch gegroeid zijn op plaatsen waar juist de doelsoorten onder druk staan.
- Het resultaat, de conceptzoneringskaart, is nog weinig concreet en spreekt voor veel betrokken matig tot de verbeelding. Zonder de aanvullende maatregelen is het nog erg vaag. Het is een uitdaging de timing tussen de kaart en de maatregelen te verbeteren. Nu is de kaart deels een eigen leven gaan leiden doordat veel partijen er hun eigen interpretatie in kunnen zien, namelijk in hoeverre er veel veranderingen gaan plaatsvinden. Dit kan verschillen van het idee dat er vrijwel geen paden overblijven tot het idee dat er vrij weinig verandert. Het is nog

de vraag hoe precies bijvoorbeeld de maaswijdte aangehouden gaat worden en of in een zone C geen enkele mountainbiker zich meer zal mogen bevinden. Verdere verbeelding en ontwerp zullen dit meer duidelijk maken en kunnen bijdragen aan een meer concrete interpretatie van de zones. Het pilotproject is hier al een goede start voor, maar meer concrete uitwerkingen van enkele voorbeeldgebieden zijn nodig.

- Er ligt een uitdaging van het in goede banen leiden van alle associaties die mensen hebben bij recreatiezonering. Juist doordat de Natura 2000-doelsoorten zo centraal staan, kan de term tegenstrijdig aanvoelen en ontstaat bij een deel van de betrokkenen een negatieve houding. Een alternatief, een minder veelzeggende term als 'gebiedszonering' kan dan helpen, maar het is vooral een uitdaging uit te leggen dat de recreatiezonering zowel op het versterken van de natuur als op de recreatie, maar evenzo ook op leefbaarheid gericht is.
- Proces-verantwoordelijke organisaties hebben hun eigen perspectief op de natuur en moeten stappen zetten andere perspectieven ook goed te begrijpen, zie uit sectie 4.2. Dat is te begrijpen, bijvoorbeeld omdat de provincie de wettelijke plicht heeft de Natura 2000-doelsoorten te beschermen en te prioriteren. Ook andere stakeholders moeten elkaars perspectieven begrijpen om elkaar te vinden. Er ligt een uitdaging elkaar te blijven zoeken in het proces en de uitwerking, ook als de perspectieven erg uiteenlopen.
- De timing van de verschillende onderdelen is een grote uitdaging. Het uitwerken van maatregelen van TBO's gaat momenteel gelijk op met de inspraak van bewoners bij regiobijeenkomsten. Dit is contra-intuïtief, want de stap van het uitwerken van maatregelen voor een specifieke zone gelijktijdig met de inspraak van bewoners en andere partijen om de bepaling van deze zones mogelijk nog aan te passen, laat vragen oprijzen hoe conceptueel de conceptzoneringskaart precies is.



Figuur 31: Een voorbeeld van scherpe overgangen. Rechtsonder is een camping naast een zone D-gebied*

6.3 Succes- en faalfactoren

De evaluatie van het recreatiezoneringsplan zal achteraf plaats moeten vinden. Toch zijn er al aspecten te destilleren die ten positieve of ten negatieve bijdragen aan het proces van de totstandkoming van de recreatiezonering.

Succesfactoren

- Een aantal personen hebben zich als trekker toegewijd aan recreatiezonering. Dit zijn mensen die een breed netwerk in de regio hebben en zich sterk voor recreatiezonering hebben ingezet om partijen met elkaar te verbinden.

- Er is voldoende financiële ruimte vrijgemaakt op de Veluwe, gedragen door een brede organisatie, Veluwe op 1, en de Provincie om maatregelen te kunnen uitvoeren. Het van tevoren regelen van voldoende financiële middelen voor zowel een gedegen proces als de uitvoering van de maatregelen is een belangrijke succesfactor.
- De recreatieve sector, met name recreatieve ondernemers, is zich bewust van het belang van het versterken van de natuurkwaliteit. Er is aandacht voor goede alternatieven en recreatiezonering draagt bij aan meer ruimte voor recreatieve mogelijkheden daar waar de natuur minder kwetsbaar is. Ook de zoektocht naar recreatieve mogelijkheden in aangrenzende gebieden als de Hanzesteden en de IJsselvallei dragen bij aan een betere spreiding van bezoekers. De hoofdreden voor de recreatiezonering is de bescherming van doelsoorten, maar er is ook ruimte voor nieuwe recreatieve ontwikkeling.
- Er is een duidelijke wetenschappelijke onderbouwing van de doelsoorten waar de zonering op gebaseerd kan worden, namelijk het SOVON-rapport. Gedegen onderzoek naar het effect van verschillende vormen van recreatieve druk is kostbaar, maar van grote waarde voor een goede onderbouwing.

Faalfactoren

- Een ontoereikend beeld van de uitwerking van maatregelen. Hierdoor gaan beelden een eigen leven leiden. Het werkboekje van het pilotproject maakt de zoneringskaart meer concreet voor een deel van het gebied. Voor de hele conceptzoneringskaart is er een gebrekkig beeld van hoe de omgeving er in praktijk uit gaat zien.
- Het weinig benaderen van lokale verenigingen. Deze verenigingen kunnen op allerlei vlakken actief zijn (de buurt, mountainbike, natuurbescherming, cultuur) en spelen een cruciale rol in het creëren van draagvlak. Koepelverenigingen zijn niet altijd in staat deze lokale verenigingen volledig te vertegenwoordigen en voor recreatiezonering, met lokaal soms een grote verandering in toegankelijkheid, is maatwerk noodzakelijk. Zodra het over een bepaald deelgebied gaat, is het van belang dat de lokale verenigingen ook betrokken worden.
- Er is onduidelijkheid over wie waarom wanneer participeert in het proces. Verschillende stakeholders zijn later in het proces betrokken dan ze hadden verwacht en dit heeft het proces beschadigd. De weerstand die hier deels door ontstaan is, kan later nog terugkomen.
- Te veel aandacht aan de specifieke doelsoorten kan het proces in de weg staan. De Natura 2000-doelsoorten spreken voor ecologen en TBO's voor zich, maar voor veel mensen zegt het weinig ('Waarom vogels, het gaat toch goed met de wolf?'). De verbinding met de algemene natuurkwaliteit en het effect van verstoring (op allerlei fauna) benadrukken kan beter werken.

Hoofdstuk 7: Handvatten voor een recreatiezoneringsplan in de eigen regio

In verschillende regio's in Nederland is de toegenomen recreatieve druk ook een belangrijke factor in de achteruitgang van natuurkwaliteit. Recreatiezonering is een middel om deze druk aan te pakken, maar zeker niet het enige middel. Veel andere processen zijn goed aan het opzetten van een recreatiezoneringsplan te koppelen. Dit hoofdstuk biedt verschillende handvatten om hier voortvarend mee aan de slag te gaan en helpt alert te zijn op verschillende knelpunten waar je tegenaan kan lopen.

7.1 Verbinding met onderdelen leidraad nationale parken

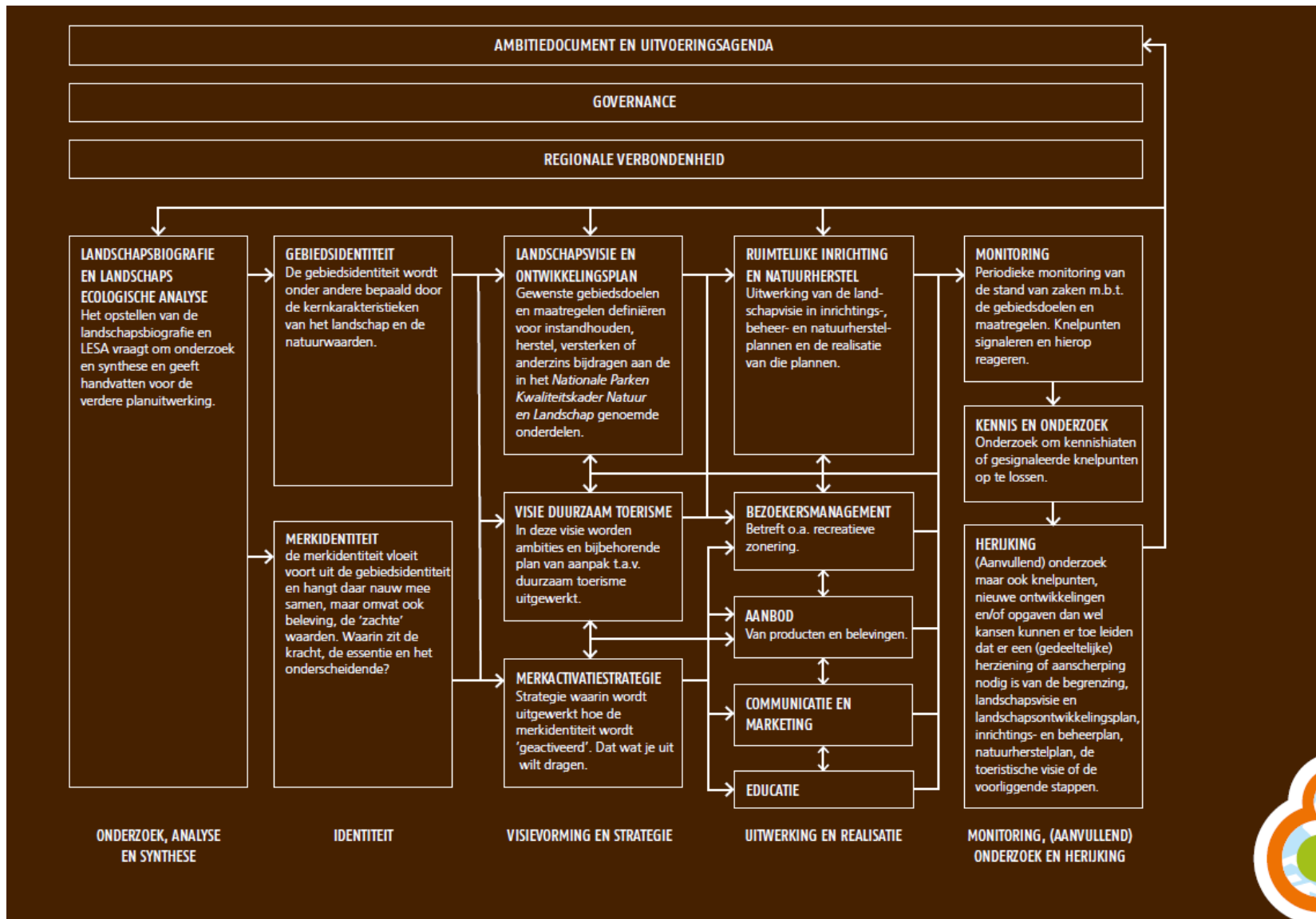
Een goed recreatiezoneringsplan opzetten reikt verder dan het onderdeel bezoekersmanagement van de leidraad nationale parken. De verbinding met de andere onderdelen uit de leidraad moet goed gezocht worden en de kennis van andere onderdelen versterkt het opzetten van een succesvol recreatiezoneringsplan. Als onderdeel van het stroomschema wordt recreatiezonering versterkt door de relatie met de andere aspecten om tot robuustere nationale parken te komen. Hieronder is een kort overzicht weergegeven van de verschillende hoofdstukken uit de leidraad nationale parken en belangrijke aspecten die uit verschillende onderdelen meegenomen kunnen worden.

7.1.1 Natuur en landschap

Natuur en landschap vormt de basis voor de zonering. Belangrijk is helder te hebben waarom waar welke zone gekozen is. Dit is sterk gebaseerd op natuurwaarden, maar is niet altijd even zichtbaar in het recreatiezoneringsplan. Ook bij scherpe contrasten, bijvoorbeeld al aanwezige horeca aan de rand van een ecologisch waardevol stuifzandgebied met bijzonder soorten, is het van groot belang de keuzes helder te beargumenteren. Het recreatiezoneringsplan moet je daarvoor goed koppelen aan de landschapsecologische analyse. Verder speelt de **gebiedsidentiteit** absoluut een belangrijke rol, blijkt ook uit de regionale verschillen op de Veluwe. Het noordelijk deel heeft een meer zelfstandige en gesloten cultuur dan het zuidelijk deel en het proces verloopt hier dan ook met meer weerstand. Juist **culturele** aspecten moet je ook goed meenemen bij het creëren van de zones.

De recreatiezonering komt beter tot zijn recht als het goed gekoppeld is aan de ruimtelijke zones van nationale parken met een natuurkern en een landschapszone eromheen (zie ook hoofdstuk 2.5.1 uit de leidraad). Dit is ook van belang als de recreatiezonering alleen maar toegepast wordt op de natuurkern. Voor bezoekers, zich vaak niet bewust van de verschillende zones, houdt de grens niet op bij een bordje. Het is belangrijk goed helder te hebben wat de meest waardevolle natuur is voor de zones D en C, gebaseerd op de landschapsecologische analyse. Daarbij moeten de **overgangen** tussen de zones niet te scherp worden, om de logische schaal van zone A tot en met D goed toe te passen.

Het natuur en landschap kunnen sterk richtinggevend zijn, maar bij recreatiezonering is er juist ruimte te kijken naar hoe het landschap er over 10-20 jaar uitziet. Neem die ruimte ook en bekijk het gebied **prospectief**, maak visies en deel ideeën, in plaats van sterk projectief, waarbij de huidige situatie alleen verder versterkt wordt. Er is ruimte voor veel nieuwe inbreng en door de integraliteit van de methodiek kan veel hier goed op aansluiten.



Figuur 32: Samenhangend overzicht Leidraad Nationale Parken (2021).

7.1.2 Merkidentiteit en merkactivatie

Met betrekking tot het merk van het natuurgebied is het waardevol de samenwerking te zoeken met toeristische organisaties en hen sterk te betrekken in het maken van de plannen. Zij kunnen indirect sterk sturen in lijn met het zoneringsplan, zoals bijvoorbeeld VisitVeluwe doet door middel van het in de markt brengen van minder kwetsbare gebieden. Juist de focus leggen op **kwalitatief** in plaats van massatoerisme is voor het versterken van het merk en voor recreatieve organisaties interessant. Het is daarbij wel van belang de balans te houden tussen het **merk** van het gebied, dat wel te **herkennen** moet blijven, en de beoogde zoneringsplan. Als voor bezoekers van bijvoorbeeld de Veluwe de toegankelijkheid van open gebieden (heide, stuifzand) sterk afneemt, maar ze alleen naar (naald)bossen geleid worden, dan gaat er te veel merkwaarde verloren. Bedenk welke onderdelen van het merk van het gebied erg belangrijk zijn en blijvend beleefd moeten kunnen worden en pas deze dan richtinggevend toe in het vaststellen van het recreatiezoneringsplan.

7.1.3 Duurzaam toerisme en recreatie

Het aspect van duurzaam toerisme en recreatie is een stuk breder te trekken met de recreatiezoneringsplan. Hier is goed op door te bouwen, bijvoorbeeld door sterker te werken met **toegangspoorten** en transferia. Deze zijn gekoppeld aan zone A, maar te veel bezoekers in zone A kan ook doorslaan. De bepaling van het aantal gebieden met zone A moet in balans zijn met de beoogde recreatieve druk.

Mobiliteit is een ander belangrijk aspect voor duurzaam toerisme aangezien de reis naar het natuurgebied zelf een zeer grote impact heeft op de ecologische voetafdruk van de bezoeker. Het kan van veel toegevoegde waarde zijn de zones deels te baseren op de mogelijkheden voor vormen van duurzamere mobiliteit. Een station of goed bereikbare bushalte zou dan aan de rand van zone A kunnen liggen.

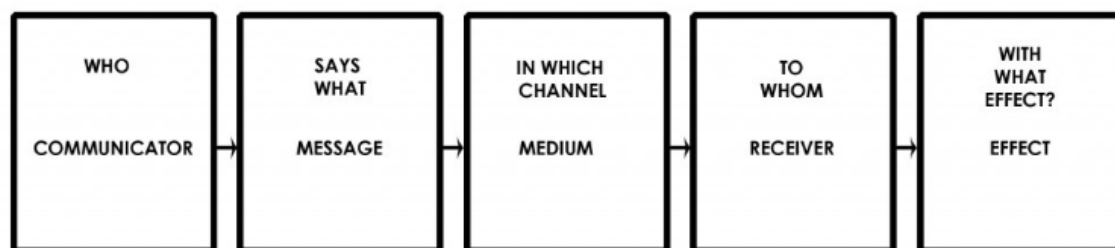
In de leidraad Nationale Parken, hoofdstuk 4.8 'Duurzaam toerisme en recreatie, bestemmingsontwikkeling', komt het belang van het stellen van de juiste vragen voor recreatiezoneringsplan sterk naar voren. De toolbox biedt de ruimte om richting te geven aan de antwoorden. De zones hebben een concreet onderscheid onderling, maar bijvoorbeeld de maaswijdte hoeft niet overal in een zone exact >25 ha (zone C) te zijn. Je kunt ook richten op een gemiddelde maaswijdte van >25 ha. Ga er voor de zones zo precies mogelijk in te richten aan de hand van de toolbox. Kies bij de zoneringsplan wel voor zones waarmee er daadwerkelijk aanpassingen plaats gaan vinden waar de natuur en beleving mee vooruit gaan. Vermijd dat je heel erg kijkt naar de huidige situatie, dat je de zoneringsplan laat bepalen door alleen te kijken onder welke zone gebieden met de huidige maaswijdte en andere eigenschappen zouden vallen, en het daarbij te houden.

7.1.4 Communicatie en marketing

Het belang van goede communicatie is zeer vaak benoemd in de interviews en kan niet vaak genoeg benadrukt worden. Van grote waarde is de **nadruk te leggen op wat wel kan**, de mogelijkheden die recreatiezoneringsplan biedt, met name voor de recreatieve sector. Ook de toegenomen kans om wild te spotten vanaf bijvoorbeeld een uitkijkpunt aan de rand van een zone D als in het gebied zelf zich geen of minder bezoekers vinden, is goed te benadrukken voor de belevingswaarde. De natuurbeleving kan er juist op vooruitgaan. Daarnaast moet naar stakeholders heel helder gecommuniceerd worden waar ze wel en geen invloed op hebben en in welke mate. Over bijvoorbeeld de uitvoering van maatregelen gaan uiteindelijk de TBO's. Als bepaalde partijen zich niet uitspreken, spreken ze zich eigenlijk ook uit, bijvoorbeeld gemeenten die pas later openbaar reageren op gemaakte plannen. Bij het maken van een

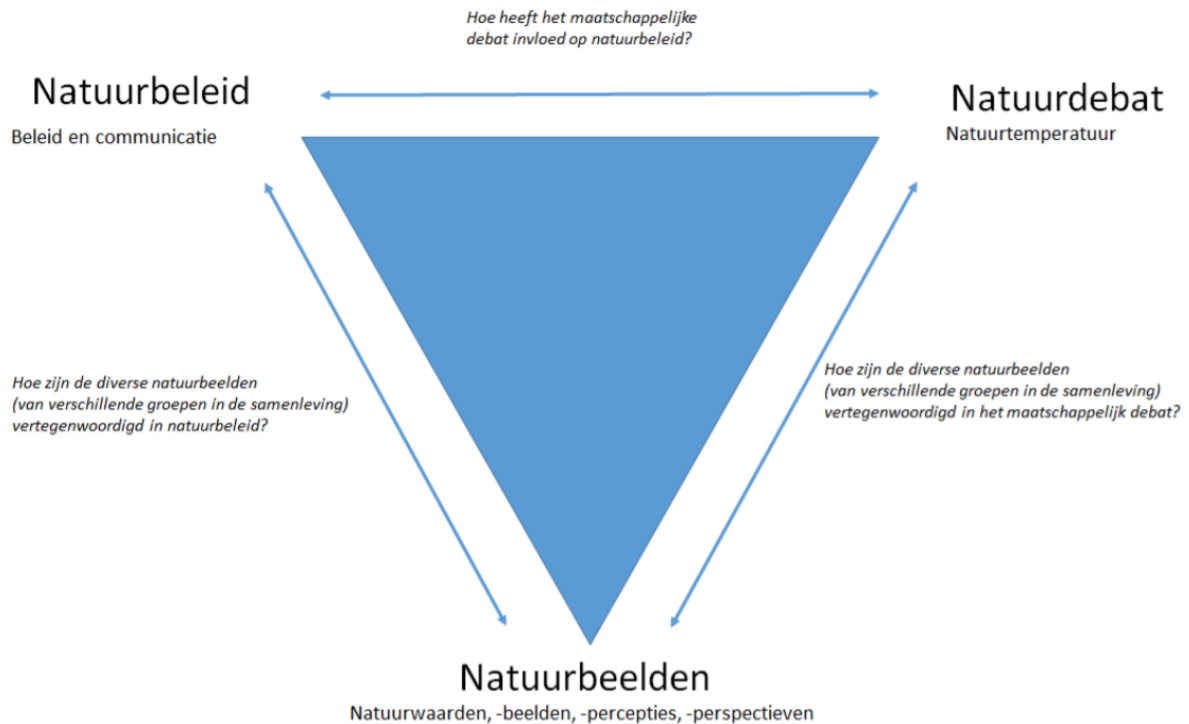
recreatiezoneringsplan wil je dat voor zijn en is het van toegevoegde waarde vroeg in het proces stakeholders te vinden die zich voor het plan in het **openbaar uitspreken**, juist omdat dit de breed gedragen basis versterkt.

Een goede manier om de communicatie van recreatiezoning te ordenen is door het toepassen van de theorie van Lasswell, zie ook figuur 33. Hierbij worden de verschillende stappen langsgedaan en kunnen één voor één behandeld worden om tot een sterke communicatiestrategie te komen. **Wie** de boodschap brengt bij recreatiezoning is van groot belang. Een breed scala aan partijen die de betrokkenheid met recreatiezoning zenden, bereikt een breder publiek en versterkt het beleid. **Wat** de boodschap is, moet vooral positief geformuleerd worden, maar geef ook aan dat niet alles meer overal kan. Toch is recreatiezoning ook een methode waardoor juist meer mogelijk is en biedt recreatiezoning ruimte voor allerlei ontwikkelingen in zones A en B. Via **welke kanalen** is mede gekoppeld aan via welke personen. Een bericht in de lokale nieuwsvoorziening is onvoldoende. De provincie Gelderland heeft een [magazine](#) gemaakt waar iedereen bij kan en waarin veel betrokkenen ook op zichtbaar zijn. **Aan wie** is voor recreatiezoning een zeer breed publiek, eigenlijk iedereen die in of bij het gebied betrokken is. Wel is het belangrijk mensen op tijd te bereiken, maar dat hangt vooral van de kanalen af. Door steekproeven te doen en gebruik te maken van de expertise van gemeenten die dichterbij de lokale bevolking zitten kan goed aangevoeld worden of de boodschap aankomt. Welk **effect** er behaald wordt kan erg uiteenlopen. Probeer dit helder te formuleren en een aantal kernpunten te hebben. Omdat er zoveel aan recreatiezoning gekoppeld kan worden, is er het gevaar dat iedereen er een eigen boodschap in ziet. Een zin als 'De Veluwe is van ons allemaal' of 'Natuur, beleving en recreatie' kunnen kernzinnen zijn. Maar ook 'Niet alles kan meer overal', wat dan wel weer negatief geformuleerd is. Probeer vooral te laten zien welke ruimte er door recreatiezoning gecreëerd wordt voor mens en dier en focus op de positieve effecten.



Figuur 33: Het communicatiemodel van Lasswell (Megens, 2019)

Bedenk bij de communicatie goed dat er veel verschillende perspectieven op het gebied zijn. Sectie 4.2 heeft dat aangetoond voor de stakeholders op de Veluwe. Dit beïnvloedt sterk hoe er over recreatiezoning gesproken wordt. Gevoeligheden bij stakeholders kunnen liggen in het gebrek aan communicatie, maar liggen eerder in het missen van de nadruk op het onderdeel binnen recreatiezoning wat zij belangrijk vinden. Juist omdat recreatiezoning natuurkwaliteit, recreatie en tegelijk ook leefbaarheid wil versterken, moeten in de communicatie alle drie die aspecten goed naar voren komen. Daarbij helpt het goed te luisteren naar de ontvangers om te weten of de boodschap wel aankomt. Onderstaande afbeelding kan helpen overzicht te creëren tussen de verschillende aspecten. Het natuurdebat speelt zich grotendeels online af en daarbij is het goed overzicht te hebben wat de 'natuurtemperatuur' is, een media-analyse van wat er speelt in de samenleving. Bedenk bij de communicatie wat de kernboodschap is en wat je wilt beïnvloeden. Zorg ervoor dat je een open houding hebt voor (negatieve) feedback en neem deze serieus.



Figuur 34: Relatie natuurbeleid, natuurbeelden en natuurdebat (Bremas, Matijssen & Stevens, 2018)

Wat betreft de marketing is een sterke verbeelding van de recreatiezonering in de regio erg waardevol. Recreatiezonering is een proces waar de kracht van het gebied erg mee tot zijn recht kan komen. Breng het zo ook in de markt, benadruk dat het een uitgelezen kans is om echt wat te doen om de recreatie te versterken zonder dat de natuur eronder lijdt. Gebruik met name de eerder genoemde bouwstenen en laat mensen ook zelf bouwstenen aandragen, aspecten die zij erg waardevol vinden. Benadruk dat het een **iteratief proces** is waarbij over de jaren heen er herziening plaatsvindt en er ruimte blijft voor discussie. Recreatiezonering is een voortdurend gesprek. De Leidraad Nationale Parken kan helpen verdere verdieping te creëren in de marketing- en communicatiestrategie.

7.1.5 Educatie

Verbeterde educatie kan een belangrijke bijdrage zijn tot het verminderen van de recreatieve druk. Dit is wel een lange termijn-doel, maar moet zeker niet vergeten worden. Voor de meeste bezoekers, maar niet voor alle, is het logisch de wegen en paden niet te verlaten. Mensen zijn zich veelal onbewust van de recreatieve druk op de natuur die ze creëren. Het is de optelsom van allemaal losse bezoekers die an sich weinig impact hebben. **Gebiedsexcursies** zijn een manier om mensen zich van de impact van recreatieve druk bewust te maken, maar het is niet mogelijk om dit voor iedereen te organiseren. Het is wel mogelijk terugkerende gebiedsexcursies gericht op **bewustwording** te organiseren voor kleine groepen. Ook de verbinding met het onderwijs zou goed kunnen bijdragen aan een besef dat niet zo maar overal alles kan in de natuur.

7.1.6 Onderzoek en monitoring

Een **nulmeting** van de doelsoorten, of een andere indicatie van de natuurwaarden, is erg van belang. Over de effectiviteit van de recreatiezonering gaat gediscussieerd worden en kennis van de uitgangssituatie is dan noodzakelijk. De uitgangssituatie moet helder zijn, anders is niet aan te tonen

wat de impact is van het verminderen is van recreatieve druk in bepaalde gebieden. Daarnaast is het belangrijk onderscheid te maken tussen de verschillende gebruikers en hun effecten op de doelsoorten in beeld brengen. Er is hier veel discussie over, enkele kengetallen van verschillen tussen bijvoorbeeld de impact van mountainbikers en wandelaars helpen de monitoring te ondersteunen. Ook is het van groot belang van tevoren een **termijn van herziening te bepalen**. Deze termijn moet niet te kort zijn, want dan is het plan veel te flexibel en zegt het weinig, maar ook niet te ver vooruit in de toekomst liggen, want dan haalt de realiteit het recreatiezoneringsplan in. Advies is na circa **5 of 6 jaar** standaard het recreatiezoneringsplan te evalueren en te herzien.

De natuur is niet het enige wat gemonitord moet worden, recreatiezoning draait om meer. Kies hierbij indicatoren die begrijpelijk zijn. Maak de indicatoren RAGER (Relevant, Acceptabel, Geloofwaardig, Eenvoudig te monitoren, Robuust). Monitor bijvoorbeeld de natuurbeleving van bezoekers op een aantal specifieke locaties met vragenlijsten. Maak gebruik van een druktemonitor en kijk naar veranderingen met de beleving over de tijd. Nummer 1 irritatie van bezoekers in natuurgebieden zijn andere bezoekers en daar kan bezoekersspreiding door recreatiezoning verandering in brengen. Andere voorbeelden van indicatoren waar mogelijk verandering door recreatiezoning in terug te zien is, zijn horecabezoek, parkeergegevens of het aantal gespotte diersoorten. Zorg ervoor dat het een combinatie is van de thema's **natuurkwaliteit, recreatie** en **leefbaarheid** en dat daarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in beeld gebracht worden.

7.1.7 Regionale verbondenheid

De regionale verbondenheid heeft baat bij het actief betrekken van lokale verenigingen. Hierbij wordt geadviseerd zelf taken uit handen te durven geven en anderen te laten **participeren**, bijvoorbeeld met betrekking tot het monitoren van de druktebeleving. Lokale organisaties kunnen dit ook inventariseren en inzichtelijk maken. Als een organisatie aangeeft dat het bij hen niet druk of juist erg druk is, laat dan die organisatie het dan zelf meten en doorgeven. Ook draagt dit bij aan het stimuleren dat organisaties die wat meer op zichzelf gericht zijn, bijvoorbeeld defensie, toch lokaal betrokken zijn en zo wordt regionale verbondenheid meer gestimuleerd. Het kader van Echt Terschelling, sectie 7.5, geeft een voorbeeld van hoe dit aangepakt kan worden.

7.1.8 Governance

De governance voor recreatiezoning kan onderdeel zijn van de bestaande governance-structuren voor het nationaal park/natuurgebied. Het is belangrijk helder te hebben dat de **verantwoordelijkheid gedeeld** wordt, iedere TBO is verantwoordelijk voor het eigen gebied, maar ook recreatieve ondernemers dragen door middel van het adviseren van routes een verantwoordelijkheid voor het rustiger maken van bepaalde zones. Niet alleen een provincie of een andere eindverantwoordelijke partij draagt deze verantwoordelijkheid. Het is waardevol dit samen uit te spreken en vast te leggen in een, al eerder benoemd, convenant met daarbij de nadruk op zowel de totstandkoming als de uitvoering en naleving op lange termijn.

Probeer gedurende het hele proces aansluiting te vinden bij bestaande visies en beleid. De kracht van recreatiezoning op de Veluwe is dat het door de provincie een belangrijk onderdeel is gemaakt van het algehele natuurbeleid. Hierdoor wordt de koppeling sterk gemaakt met andere processen die de natuur vooruit moeten helpen. Tegelijk is het belangrijk de koppeling ook met recreatiebeleid sterk te maken, bijvoorbeeld het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe.

De kwaliteit van de governance kan erop vooruit gaan door te focussen op de good governance principes. Verschillende principes zijn al benadrukt, zoals participatie, eigenaarschap en verantwoording. Transparantie is een ander principe die helder moet zijn bij recreatiezonering. Als er onduidelijkheid is over waarom er bepaalde beslissingen genomen worden en waarop besluiten gebaseerd zijn, heeft de governance een verminderde kracht. Laat duidelijk zien hoe de governance in elkaar zit en hoe beslissingen genomen worden.

7.2 Het proces opstarten

Het begint bij het vinden van een goede combinatie van trekkers die begrijpen hoe recreatiezonering werkt en zich hier voor langere tijd aan willen binden. Bij voorkeur wordt het proces getrokken door partijen met **verschillende achtergronden** om een breed gedragen proces te krijgen. Wel is het goed een overheid, bijvoorbeeld de provincie of een gemeente, de eindverantwoordelijkheid te laten nemen om de recreatiezonering in officieel beleid te in te bedden. Maak bij de totstandkoming gebruik van **bestaande samenwerkingsverbanden**. Er is verschil tussen organisaties, maar wees bereid de ene partij een extra zetje te geven, terwijl een andere partij iets op de rem getrapt moet worden. Voer duidelijk de regie. Doordat recreatiezonering zo alomvattend is, is het belangrijk alle partijen mee te krijgen, een 'vergeten' partij gaat anders wellicht weerstand bieden. Ook stakeholders die net buiten het begrensde gebied actief zijn, hebben soms toch veel invloed en moeten niet vergeten worden. Voor veel bezoekers is de grens tussen het natuurgebied en de omgeving niet zo hard en daarom moet bij het opstarten de randzone ook meegenomen worden. Het is wel belangrijk een **heldere grens** te stellen van het te zonerende gebied, zoals op de Veluwe gedaan is door de Natura 2000-grens te nemen. Zorg ervoor dat de grens natuurlijk en logisch is. Het gebied net buiten de grens kan door recreatiezonering ook veranderende recreatieve druk verwachten. Indien de partijen dit ook graag meer willen regisseren en het logisch bij de rest van het recreatiezoneringsgebied past, kan dit gebied bij het recreatiezoneringsgebied toegevoegd worden. De grens hoeft niet bepaald te worden op basis van een natuurindicatie (zoals Natura 2000) alleen.

Onderzoek welke **processen** al **eerder** in deze omgeving speelden. Ook processen van 20 jaar geleden hebben bij sommige bewoners nog hun weerslag. Kijk waar je daar nog op kan aansluiten. Andere vormen van zonering zijn al veel vaker toegepast en probeer te leren van specifieke valkuilen in de regionale context.

Onderzoek van tevoren belangrijke contextuele aspecten. Heb een helder beeld van de verschillende typen bezoekers. Bewoners gaan op een andere manier het gebied in en laten zich veel minder geleiden dan bezoekers van buiten de regio. Bezoekers van verder weg hebben behoefte aan andere voorzieningen en hiermee kun je veel sturen. Denk bijvoorbeeld aan toiletten, wandelroutes, een infocentrum. Ook specifieke bezoekersgroepen kun je erg gericht sturen. Zo zijn mountainbikers bijvoorbeeld specifiek te verleiden naar een parkeerplaats met een voorziening om de fiets schoon te maken. Heb helder voor ogen hoe de huidige situatie is en waar vraag naar is in het gebied qua bezoekersbehoeften.

Andere contextuele kenmerken en gevoeligheden in de regio moeten ook goed in beeld gebracht worden. Denk hierbij aan historisch waardevolle gebieden, de druk op de leefbaarheid door toerisme of aandacht voor specifieke rode lijst-soorten. Inventariseer verschillende van deze onderwerpen om later tot goede **bouwstenen** te komen voor een recreatiezoneringsplan.

Maak een helder overzicht van **alle betrokken partijen**. Dit zijn er wellicht meer dan die normaal actief zijn in omgevingsbeleid, omdat recreatiezonering behoorlijk alomvattend is. Met name veel lokale

verenigingen kunnen zich op een moment in het proces gaan roeren. Houd daarbij ook rekening met belangrijke stakeholders in het gebied die relatief minder betrokken zijn in gebiedsprocessen. Op de Veluwe speelt defensie een vrij passieve rol, maar heeft wel invloed op het proces en hoe er naar het resultaat gekeken wordt, bijvoorbeeld omdat er wel veel naar de defensie terreinen verwezen wordt. Ook in andere regio's kunnen grote, functionele terreineigenaren in een natuurgebied, bijvoorbeeld een waterbedrijf, gebied beheren welke weinig recreatieve druk kent, maar ook niet volledig rust biedt voor de fauna. Treed met zulke partners in goed overleg om te kijken wat er hier meer gedaan kan worden om rust te creëren voor diersoorten en hoe dit goed naar buiten gebracht kan worden. Het proces verloopt het best als iedereen van elkaar weet dat ze stappen zetten om de natuur meer rust te geven en er ruimte is om bezoekers te herverdelen.

7.3 Timing van de procesonderdelen

De verschillende onderdelen van de totstandkoming tot het afronden van de uitvoering van de maatregelen moeten logisch op elkaar aanhaken. Laat van tevoren helder zijn wie wanneer participeert in het proces en waar invloed op uit te oefenen is. Zorg ervoor dat de volgorde van de verschillende procesonderdelen logisch aansluit; al een conceptzoneringskaart uitwerken terwijl er nog over de zones gediscussieerd wordt, vermindert bijvoorbeeld het gevoel van participatie tijdens de discussies. Bepaal als trekkers van het proces met de **participatieladder** wie wanneer participeert en omschrijf goed wat de participatie inhoudt. Bepaal of het opstellen van het participatieplan ook al samen met participerende partijen gedaan wordt voor zo veel mogelijk draagvlak. Er zijn doelen die behaald moeten worden, de kaders die vastgesteld worden, maar daarbinnen is het goed voldoende speelruimte en mogelijkheden te bieden die in een participatief proces verder ingevuld worden.

De **volgordelijkheid** van recreatiezoning tussen andere gebiedsprocessen, zie ook figuur 32: het stroomdiagram nationale parken, speelt een belangrijke rol. Een recreatiezoning gebaseerd op een landschapsvisie, gebaseerd op de gebieds- en merkidentiteit en landschapsbiografie, heeft een sterke onderbouwing. Deze onderbouwing moet actief zichtbaar gemaakt worden en goed te vinden zijn later in het proces. Recreatiezonering is meer dan op een moment de recreatieve druk herverdelen, het is onderdeel van een groter plan voor een natuurgebied waarbij natuur en recreatie stappen vooruit zetten. Deze onderbouwing is een versterking, maar geen noodzaak. Indien recreatiezonering op een andere manier opgebouwd wordt, dan blijft het wel van belang eerst een heldere gebiedsschets te hebben die de indeling in zones kan ondersteunen.

7.4 Kaders vaststellen

Samen met de trekkers is het van belang heldere kaders vast te stellen van wat er bereikt gaat worden met de recreatiezoning. De **Natura 2000-doelsoorten** kunnen hiervoor leidend zijn, maar de grens van het gebied hoeft niet overeenkomstig te zijn met de Natura 2000-gebieden. Laat de doelen vooral begrijpelijk zijn. Voor sommige mensen betekenen de Natura 2000-vogelsoorten zeer weinig. Het gezegde 'kanarie in de kolenmijn' en de algemene achteruitgang van de natuur, bijvoorbeeld het zichtbaar veranderen van landschappen door woekerende flora of vergrassing, zegt veel meer. Ook kaders voor recreatie kunnen vastgelegd worden, bijvoorbeeld over het aanbieden van alternatieven. Niet voor elke vermindering in toegankelijkheid hoeft een vergelijkbaar alternatief te komen, maar alternatieven zijn geen restcategorie. **Kwantificeren** van specifieke richtlijnen voor de natuur helpt, bijvoorbeeld '75% van de bosrand moet geen paden hebben'. Probeer deze direct te koppelen aan de zones zodat er een helder beeld ontstaat van wat de zones in het gebied betekenen. Neem in deze vaststelling van kaders al mee dat er geen 100% optimale uitkomst voor de natuur uit gaat komen en

laat helder zijn wat de minimale verwachtingen zijn. Probeer te vermijden dat het een proces wordt waar eerst zeer sterk ingezet wordt op natuurwaarden en waar uiteindelijk andere partijen daar steeds meer en meer vanaf kunnen 'knabbelen'. Laat dus duidelijk zien waar wel en niet over onderhandeld kan worden, want niet alles kan eenmaal meer overal. Ook niet-TBO's dragen de natuur een warm hart toe en kunnen zelf met voorstellen komen waar de natuur extra bescherming verdient door daar de recreatieve druk te verminderen. Neem hierbij de **cultuurhistorische** aspecten en de input van de lokale bevolking mee bij het vaststellen van kaders. Deze aspecten moeten niet het ondergeschoven kindje worden en de lokale bevolking heeft eveneens kennis van waardevolle natuurlijke en culturele onderdelen in het gebied.

Stel een overzicht op van de verschillende maatregelen die er te nemen zijn en de effecten die ze op de nabije omgeving hebben en proberen deze te linken aan de kaders. De basis voor de zones is de maaswijdte en bij het vastleggen van de maatregelen moet het effect hierop dan ook duidelijk gemaakt worden. Voorbeelden zijn:

- Het verleggen van paden (voor de verschillende gebruikersgroepen)
- Het veranderen van de functie van paden
- Het verwijderen van paden
- Het toevoegen van paden
- Het toevoegen van uitzichtpunten
- Het verplaatsen van parkeerterreinen
- Het saneren van parkeerterreinen
- Het aanpassen van snelheden op de wegen
- Het aanleggen van specifieke voorzieningen (bijv. een schoonmaakplaats voor mtb'ers)

7.5 Het recreatiezoneringsplan communiceren

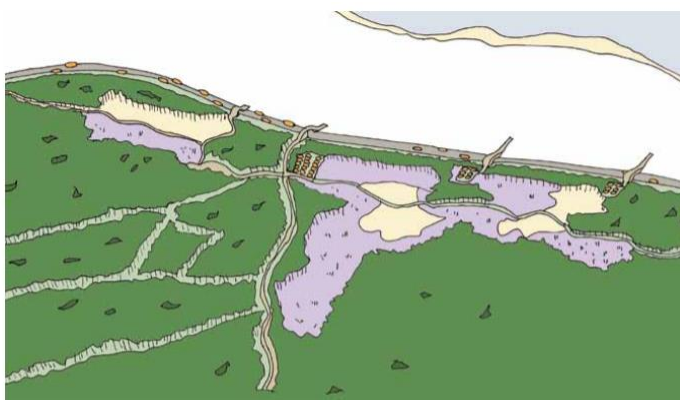
Laat duidelijk de **tussenstappen** zien hoe je tot de zonerings bent gekomen. Dit kan deels door woorden, door presentatie, maar ook door het tonen van verschillende **bouwstenen** van het eindplan, zoals bij de recreatiezonerings van de Peelvenen is gedaan (zie pagina 4-8 in link). Dan zien mensen de koppeling tussen verschillende lagen veel beter en zijn de gemaakte keuzes beter te begrijpen. Als verantwoordelijke organisatie richt je het plan niet optimaal in voor alleen natuur of recreatie. Dit moet dan ook goed zichtbaar zijn in de communicatie. Het betekent dat andere partijen duidelijk ook zien waar er speling is, waar je soms cultuur of recreatieve voorzieningen prioriteit geeft over natuur en het versterkt de totale acceptatie van het plan als betrokkenen helder zien waar er aan hun belangen is gedacht.

Leg de focus bij de communicatie van de natuurwaarden specifiek op de **natuurkwaliteit** als **geheel**. Daarvanuit kun je benoemen hoe bepaalde soorten specifiek verstoord worden door recreatie, maar veel aandacht gericht op een enkele soort, zoals de doelsoorten, en dan met name de Duinpieper op de Veluwe die jaren terug voor het laatst waargenomen is, kan afleiden van het besef van de totale voor- of achteruitgang van de natuurkwaliteit in een gebied. De focus op een enkele soort kan juist ook ten positieve gebruikt worden in de marketing en communicatie, maar kies hiervoor dan een soort die tot de verbeelding spreekt in het gebied. De soort moet wel regelmatig in het gebied te zien zijn, maar ook profiteren van de recreatiezonerings. Andere soorten kunnen in het kielzog van deze soort ook profiteren van de recreatiezonerings. Deze soort kun je bijvoorbeeld naar voren laten komen in activiteiten als de 'xxx-run', de 'dag van de xxx' of in een 'xxx-safari-route' via verschillende nieuwe uitkijkpunten.

De kaders die opgesteld zijn lijken enigszins een inperking van wat er mogelijk is. Laat juist zien wat daarbinnen allemaal wel mogelijk is, dat er bijvoorbeeld veel verschillende opties zijn om een gebied rustiger te krijgen en wel meer te beleven. Benoem de **positieve kanten**, bijvoorbeeld dat het mooi is dat de kans bijzondere (vogel)soorten te zien toeneemt. Al is het in sommige gebieden meer van een afstand, vanuit een uitkijktoren dieren kunnen spotten is mooier dan helemaal geen dieren spotten omdat ze door de recreatieve druk verscholen zitten.

Onderzoek daarnaast welke **andere (ruimtelijke) processen** een belangrijke rol spelen in het gebied. De **invloed** van andere processen moet niet onderschat worden. De communicatie van het recreatiezoneringsplan moet hier goed op inspelen. Negatieve ervaringen met andere processen kunnen het draagvlak voor, en daaraan gerelateerd, de impact van recreatiezoning al op een 1-0 achterstand zetten. Weerstand tegen een ander proces kan zich ook laten gelden in weerstand tegen recreatiezoning. Met name stikstofbeleid heeft invloed doordat dit ook een vrij direct effect heeft op de natuurkwaliteit. Maak duidelijk dat het niet een óf-óf-situatie is, maar een **én-én-situatie** om de natuurkwaliteit te verbeteren. Recreatiezoneering is niet hét middel, maar een middel. Maar dan wel een zeer noodzakelijk middel.

In de communicatie moet de stap van hoe een zone er concreet uitziet helder gemaakt worden. De verbeelding van de verschillende zones gaat verder dan enkele referentiebeelden plaatsen. Juist doordat recreatieve alternatieven en de beleving van een gebied niet erg helder worden op alleen een zoneringskaart, is het extra waardevol de zones goed te verbeelden. Dit hoeft niet voor de hele regio, maar enkele voorbeelduitwerkingen van een paar locaties waarbij **elke zone en belangrijke overgangen zichtbaar** worden, zijn noodzakelijk om echt duidelijk te maken wat de zoning praktisch in gaat houden. Een landschapsarchitect kan door een landschapsontwerp deze verbeeldingsstap goed maken, zie figuur 35 voor een toekomstige zone D en omliggende zones uit het pilotproject. De aanpassingen van de verplaatsingen van parkeerterreinen het verminderen van het aantal paden zorgt voor meer rust waardoor vanuit een uitkijktoren meer wild gespot kan worden. Tegelijk is in dit voorbeeld aan de zuidzijde van het open gebied juist een afwisselend pad aangelegd waar met regelmatige doorkijkjes het gebied nog steeds sterk beleefd kan worden.



Huidige situatie Hulshorster- en Beekhuizerzand met relatief veel kleine parkeerplaatsen bij overgangen A28 en enkele doorgaande fiets- en wandelroutes in kwetsbare randen stuifzanden.



Mogelijk toekomstige situatie Hulshorster- en Beekhuizerzand met doorgaande recreatieve routes losgekoppeld van de stuifzanden en via inprikkers met uitkijktorens belevingspunten gecreëerd. Parkeren volledig geconcentreerd in P1 en P2 (Nunspeet en Harderwijk) en P3 aan overzijde A28 Hierderweg met recreatieve verbinding richting Randmeren.

Figuur 35: Twee uitwerkingslocaties Noordwest Veluwe (Peter de Ruyter, 2020)

7.6 Betrek de lokale bevolking

Betrek bewoners in een vroeg stadium. Bewoners zien het gebied als hun **achtertuin**, zeker doordat het beheer vaak deels door publiek geld betaald wordt. Zij hechten waarde aan het gebied. Juist de uitwerking van recreatiezonering bestaat uit zeer concrete maatregelen waar mensen iets van vinden. Ze willen er graag ook iets moois mee en de schoonheid behouden en versterken. Gebruik dit dan ten positieve en benadruk hoe recreatiezonering daaraan kan bijdragen. Door zelf de participatie te organiseren, bijvoorbeeld met enquêtes die voor iedereen bereikbaar zijn, houd je de **regie** over het proces en kun je tegelijk de boodschap goed blijven communiceren waarom de zonering nodig is. Tegelijk wijst de lokale bevolking ook op aspecten die je als proces-verantwoordelijke partij soms niet doorhebt. Deze aspecten dienen serieus genomen te worden en kunnen van groot belang zijn om een breed gedragen zoneringsplan op te stellen. Laat hierbij dan de bewoners actief een rol vervullen, bijvoorbeeld door hen zelf kaarten te laten maken met verschillende zoneringsplannen gericht op verschillende gebruikers. Dan begrijpen bewoners ook beter hoe afwegingen gemaakt moeten worden. Een manier is door de opdracht te geven eerst kaarten te optimaliseren op deelonderwerpen, bijvoorbeeld de vogelsoorten, de beleving van bezoekers van buiten de regio of de paardensporter. Vervolgens kun je deze kaarten vragen samen te voegen. Hiermee creëer je meer wederzijds begrip.

Intermezzo: Echt Terschelling. Participatie van bewoners en andere betrokkenen



[Echt Terschelling](#) is een goed voorbeeld van grote lokale betrokkenheid bij de terreinbeheerders, in dit geval Staatsbosbeheer. Bewoners worden uitgedaagd mee te beslissen en zo invloed uit te oefenen op het beheer van het gebied. De beheerder is goed benaderbaar en staat open voor de bewonersinput. Enquêtes over concrete maatregelen, met daarin een uitleg van problemen die er spelen op natuurland, nodigen bewoners uit extra input te leveren en wat ermee gedaan wordt, wordt helder terug gecommuniceerd. De kaders worden vanuit de TBO gesteld, maar daarbinnen is veel beslisruimte voor betrokkenen. Tegelijk groeit hierdoor een stukje eigenaarschap van bewoners bij het natuurgebied. Heel concreet, binnen de kaders van het uitbreiden van een begrazingsgebied worden alternatieven voorgelegd in een [enquête](#). Hier kan uit enkele opties gekozen worden waarbij eerst een heldere uitleg voor maatregelen gegeven wordt. Uit de resultaten blijkt dat de meerderheid voor een van de alternatieven is om het begrazingsgebied

Een gebied is juridisch eigendom van een TBO, maar in praktijk wordt dit lang niet altijd ervaren door de lokale bevolking, mede omdat veel TBO's ook afhankelijk zijn van bijdragen via belasting of leden. Het verschil in **perceptie** van wie een gebied is, is lastig te overbruggen. Advies is in gesprek te gaan over het gebied met betrekking tot wat iedereen er mee wil en er samen uit te komen. Probeer niet de focus te leggen op wie er juridisch in zijn recht staat, maar zoek de positieve kant van het gevoelde eigenaarschap en benadruk hoe je samen het gebied vooruit wil helpen. Je zult het niet altijd eens worden, maar er is vaak veel goede wil om zorgvuldig met het gebied om te gaan en de waardering voor het gebied is vaak op hetzelfde gebaseerd, namelijk de mooie natuur. Hoe iedereen dan dit **collectieve eigendom** verder wil behouden valt beter over te praten als je als partijen weet waar je het over eens bent.

7.7 Draagvlak creëren

Om draagvlak te creëren is het van grote waarde met stakeholders gebieden in te gaan zodat de conflicten tussen recreatieve druk en natuur duidelijk worden. Gezamenlijke werkbezoeken brengen stakeholders nader tot elkaar, maar ook meer tot de natuur. Vanwege de schaal is dit niet haalbaar voor iedere geïnteresseerde te organiseren. Wellicht kan een digitale, interactieve tool bijdragen aan de **bewustwording** van het conflict recreatieve druk-natuur. Hierin zouden dan voorbeeldsituaties geschetst kunnen worden waarbij ruimte is voor gebruikers om keuzes te maken tussen verschillende uitwerkingen.

Nodig alle stakeholders in een **vroeg stadium** al uit voor een **informerende bijeenkomst**. Deze stap in de participatie zal uiteindelijk iedereen in het gebied nemen en het draagvlak in het proces wordt beschadigd als stakeholders merken dat er onderling veel verschil is tussen wanneer wie geïnformeerd wordt.

Benoem voor de recreatieve sector de mogelijkheden die er zijn om meer **recreatieve alternatieven** te bieden en ga daar samen over in gesprek in een vroeg stadium. De verbetering van recreatieve faciliteiten buiten of aan de rand van de meest waardevolle natuurgebieden kan het proces ten goede komen als hier op tijd een helder beeld van gevormd wordt.

7.8 Consolidatie van het recreatiezoneringsplan

Stel als procesverantwoordelijke organisatie een **convenant** op waarbij partijen zich publiekelijk uitspreken zich in te zetten voor de **totstandkoming** van de recreatiezoning, als ook voor het **beheer** en **uitvoering** van de plannen. Laat hierin vooral het doel van de recreatiezoning helder naar voren komen en maak zo het proces tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Hierdoor wordt met betrekking tot de verantwoordelijkheid minder naar elkaar doorverwezen, maar is de verantwoordelijkheid gedeeld.

Stel daarnaast een apart monitoringsplan op, relateer dit ook aan onderdeel 7.1.6, onderzoek en monitoring. Bepaal met elkaar hoe de beoogde doelen geëvalueerd worden. Het is belangrijk dat het zoneringsplan in de **praktijk zichtbaar** is geworden door de aanpassingen die gedaan zijn bij het uitvoeren van de maatregelen en dat het plan geen papieren tijger wordt.

Hoofdstuk 8: Conclusies

De recreatiezoneringsplan op de Veluwe is een proces in ontwikkeling. Na het publiceren van de conceptzoneringskaart is er meer aandacht voor gekomen en zijn meer stakeholders betrokken geraakt, zowel bij regionale bijeenkomsten als door het uitwerken van maatregelen. Een integraal proces op zo'n grote schaal creëert veel uitdagingen, maar biedt ook mogelijkheden om het gebied echt te versterken op het vlak van zowel natuurkwaliteit als recreatie. Meer en meer stakeholders zijn gaan deelnemen aan het proces om hun belangen een betere inbreng te geven. De discussies gaan voor een groot deel over participatie en perceptie van wie de natuur is. Concrete onderbouwing voor beslissingen is grotendeels gebaseerd op de SOVON-kaart, maar beslissingen over de niet-natuurlijke aspecten worden minder stevig onderbouwd genomen. Rust creëren voor de doelsoorten is het leidende aspect. Er wordt echter wel volop nagedacht over recreatieve mogelijkheden en het versterken van de belevingswaarde, maar dit komt minder goed naar voren. Met name hierin kan het proces versterkt worden om voor het resultaat een breed gedragen plan te krijgen waarbij zowel de natuur als de recreatie erop vooruitgaat.

De kernvraag 'Op welke manier kan het proces van het opzetten van een recreatiezoneringsplan bijdragen aan een versterkte balans tussen natuur en recreatie in beschermde natuurgebieden?' is deels te beantwoorden. Bepaalde positieve aspecten van het proces duiden erop dat er veel beweging in gang is gezet om de balans tussen natuur en recreatie te versterken waardoor beide erop vooruitgaan. Echter zijn er ook een aantal kanttekeningen geplaatst en hebben enkele stakeholders zich kritisch uitgelaten over wat er werkelijk zal gaan veranderen. Binnen dit proces moet die balans er dan ook al zijn doordat zowel natuur als recreatie voldoende aandacht krijgen.

De belangrijkste lessen van de recreatiezoneringsplan op de Veluwe die ook toegevoegde waarde kunnen hebben voor andere regio's die met een vergelijkbaar proces bezig zijn, zijn:

- Focus op zowel de natuur als recreatieve en culturele aspecten in de totstandkoming van het recreatiezoneringsplan. De gezamenlijke focus versterkt de verschillende aspecten en vermindert weerstand.
- Stel heldere kaders op waarbinnen de natuurkwaliteit vooruit moet gaan met voldoende ruimte voor recreatieve alternatieven in de minder kwetsbare zones.
- Laat in het eindresultaat duidelijk de relatie zien met de verschillende (fysieke) input voor het zoneringsplan door bijvoorbeeld gebruik te maken van bouwstenen en thematische deelkaarten.
- Communiceer duidelijk hoe de zoneringskaart er in praktijk uit gaat zien met concrete voorbeelden.
- Betrek bewoners en andere niet-terreinbeheerders in een vroeg stadium en maak vooral duidelijk waarom wie welk participatieniveau heeft in het proces.
- Wees consistent in de communicatie van de verschillende stappen in het proces. Maak logische combinaties en creëer een heldere structuur van de volgorde.
- De invloed van andere gebiedsprocessen, zoals stikstofbeleid en de aanleg van een luchthaven, heeft een grote invloed op de totstandkoming van de recreatiezoneringsplan en moet goed meegewogen worden.

Bronnen

Geïnterviewden

- Provincie Gelderland: Hans van Altena
- Veluwe op 1: Evert Leusink
- Landschapsarchitect Peter de Ruyter
- HISWA-RECRON: René Zweers
- Staatsbosbeheer Gelderland: Gert Wit, Lennard Jasper en Erik Klein Lebbink
- Natuurmonumenten: Jeroen de Koe
- CDA Gelderland: Daisy Vliegthart-Goedhart
- International Mountainbike Association: Marc Torsius
- Algemene Nederlandsche Wielrijders Bond: Peter Leonhart
- Buurtvereniging Hulshorst: Wijnand Kooijmans en Ruud van der Horst
- Stichting Paardenvrienden Veluwe: Jaap van den Ende
- Gemeente Ede: Wim Kuster
- Gemeente Nunspeet: Marije Storteboom
- VisitVeluwe: Reinou de Haan
- Rijksvastgoedbedrijf: Steven van der Meulen
- Nationaal Park de Hoge Kempen: Corina Cools
- Nationaal Park Hollandse Duinen: Abe Veenstra
- Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug: Jeroen van Heemsbergen
- Nationale Parken Bureau: Marloes Berndsen en Angelique Vermeulen
- Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen: Bastiaan Overeem
- Provincie Noord-Brabant: Jeroen van Leijsen
- Staatsbosbeheer Noord-Brabant: Joanie van Esch

Literatuur

Breman, B. C., Mattijssen, T. J. M., & Stevens, T. M. (2018). *Natuur 2.0: Het natuurdebat op social media* (No. 131). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Corten, I., Laban, P., & van Veldhuizen, L. (1997). *Ervaringen met lokale participatie: een verkennend onderzoek op het werkveld bos en bosbeheer*. Informatie- en KennisCentrum Natuurbeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Edwards, V. M., & Smith, S. (2011). Lessons from the Application of Decision-support Tools in Participatory Management of the New Forest National Park, UK. *Environmental Policy and Governance*, 21(6), 417-432.

Eenvandaag, Uitbreiding Lelystad Airport, url: <https://eenvandaag.avrotros.nl/collectie/uitbreiding-lelystad-airport/>

Forschungsstelle Nationalparkrecht, url: <https://npr.hs-schmalkalden.de/CategoryNationalparkrecht>

Provincie Gelderland (2019), url: <https://www.veluweop1.nl/wp-content/uploads/2019/02/Veluwe-Huishoudboekje-Deel-3-Samenvatting-Synthese-Definitieve-rapportage-01-05-2020.pdf>

Provincie Gelderland, Beheerplan Natura 2000 Veluwe (057), url: https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/03Natuur-en-milieu/Binnenwerk_Beheerplan%20N2000%20Veluwe_vmaart2018.pdf

Provincie Gelderland, Plan van Aanpak Recreatiezonering Veluwe (2020), url: https://www.gelderland.nl/bestanden/Gelderland/Natuur/DOC_A4_Nota_Neutrale_PvA.pdf

Goorsnieuws, Grotesk protest tegen windmolens, url: <https://www.goorsnieuws.nl/?p=61654>

Megens, Ruben. Communicatiemodel van Lasswell, url: <https://blog3.han.nl/communicatietoolbox/communicatiemodel-van-lasswell/>

Nationalpark Hainich, Exkursionsführer Wissenschaft im Hainich. Stand und Chancen einer nachhaltigen und langfristigen Forschung in bewirtschafteten und unbewirtschafteten Wäldern, url: http://www.hainichtagung2016.de/downloads/HT2016_Exkursionsfuehrer_final.pdf

NP de Hoge Kempen, toegankelijkheidsregeling, url: <https://issuu.com/nationaalparkhoge Kempen/docs/toegankelijkheidskaartdef>

Hilst communicatie, *Burgerparticipatie van marktkraam naar ontwerpatelier*, url: <https://www.slideshare.net/wffvanhalen/burgerparticipatie-22435182>

Omroep Gelderland, *'Recreanten uit Veluwse gebieden weren? Dan het laagvliegen ook!'*, url: <https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/7117996/Recreanten-uit-Veluwse-gebieden-weren-Dan-het-laagvliegen-ook>

Recreation management strategy 2010-2030, New Forest National Park, url: <https://issuu.com/newforestnpa/docs/rmsfinal>

SOVON, Natuurbeheer- en zonerings - maatregelen voor zeven aangewezen vogelsoorten in Natura 2000-gebied Veluwe (2020), url: https://www.sovon.nl/sites/default/files/doc/rap_2020-32_soortenherstelprogramma-veluwe_achtergrond.pdf

De Stentor (2021), url: <https://www.destentor.nl/veluwe/natuurgebieden-op-slot-voor-wandelaars-veluwse-gemeenten-komen-in-verzet~a6a79ae7/>

Stichting het nationale park de Hoge Veluwe (2020), url: <https://www.hogeveluwe.nl/nl/nieuws/2020-08-01-nieuws-van-boswachter-henk-ruseler-augustus>

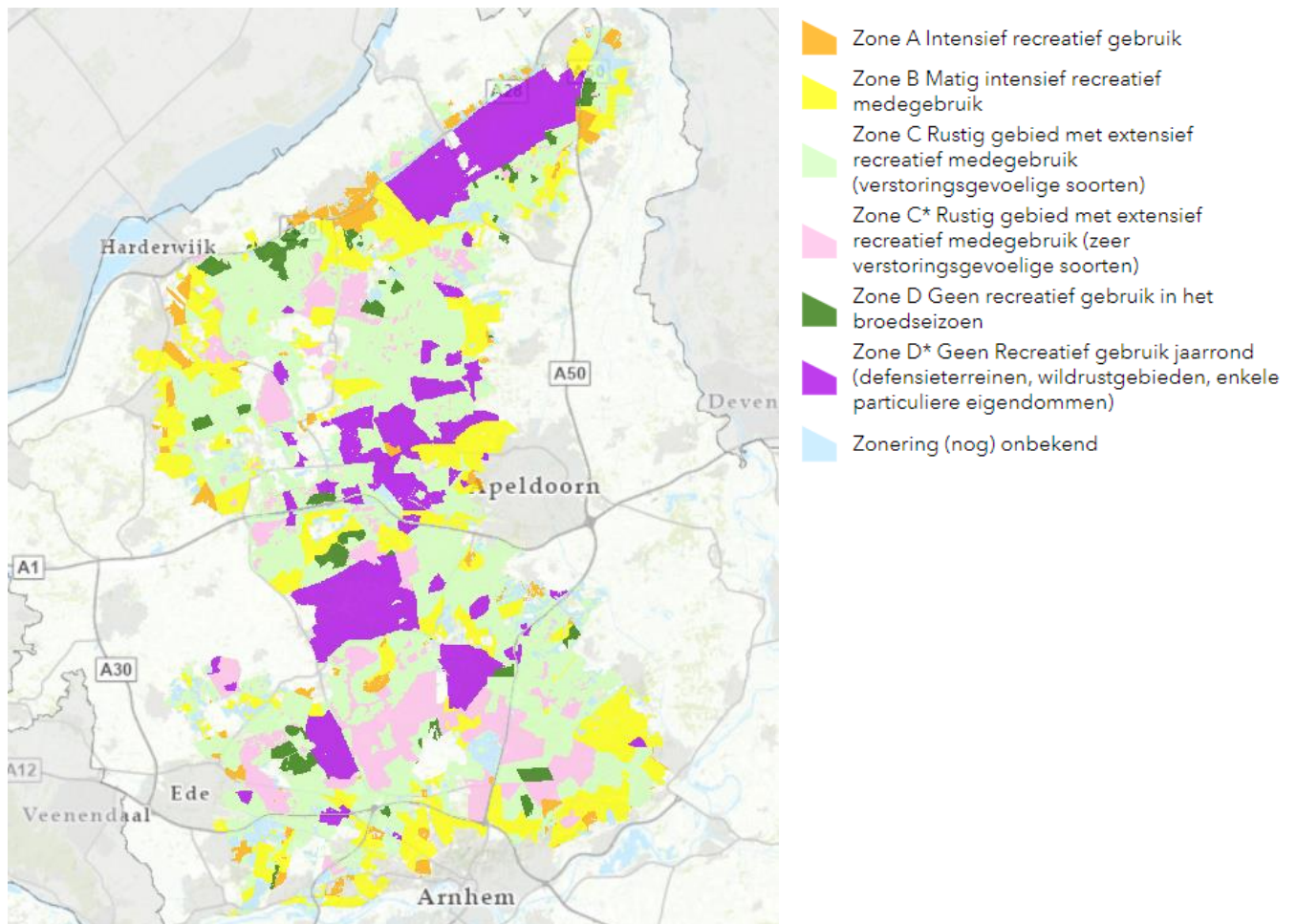
Veluwezoominbeeld (2020), url: <https://velwezoozinbeeld.nl/natuurinfo/vogels/boomleeuwerik/>

Appendices

Appendix 1: Conceptrecreatiezoneringskaart

De eerste versie van dit plan is September 2020 gepubliceerd. De laatste update is van 9 juli 2021:

<https://gelderland.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=e4feada4a1404c9392444ef0a12f7e8b>



Appendix 2: Interview protocol

Introductie (ca. 3 minuten)

Onderdeel	Uitleg	Context
Introductie	Korte uitleg van het onderzoek	Bedankt voor uw deelname Bijdrage leveren aan mijn afstudeeronderzoek van de VU, Environment and Resource Management. Bijdrage aan het versterken van het recreatiezoneringsproces van natuurgebieden in Nederland Benieuwd naar uw eigen ervaringen, persoonlijke inbreng vanuit uw achtergrond. U wordt benaderd als stakeholder, niet individueel en zo zal ik u ook niet citeren Lessen trekken, uw eigen lessen gehaald uit het proces worden gewaardeerd Focus op het proces van de totstandkoming. Feitelijke informatie over de zonering hoor ik graag in de context van

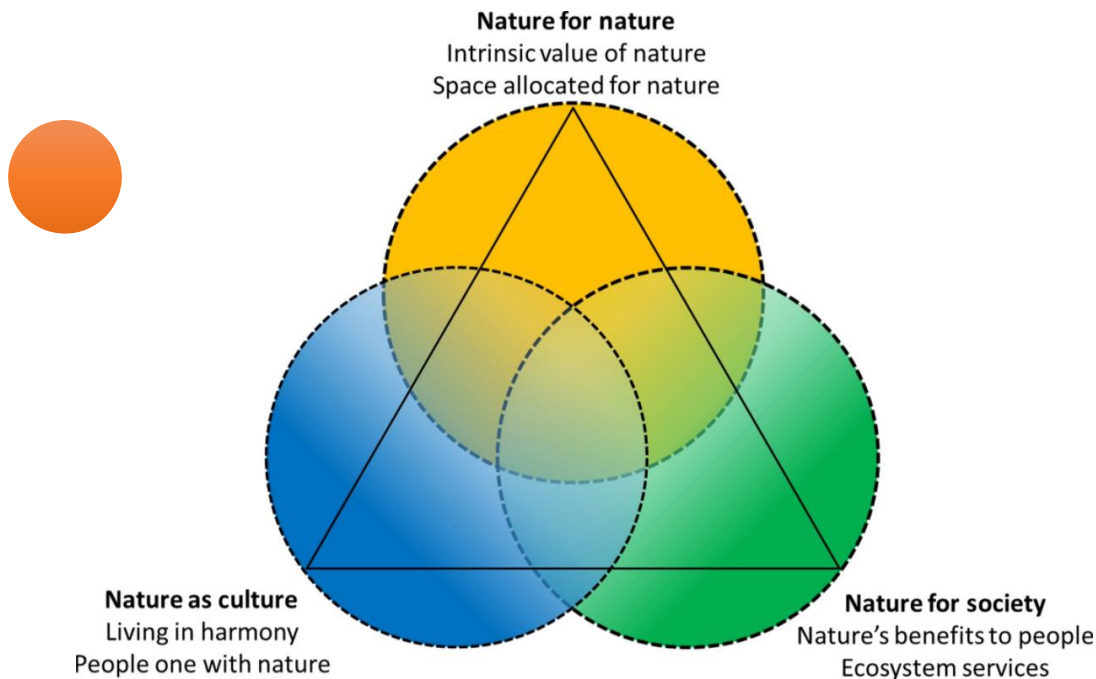
		uw achtergrond. Qua achtergrondinformatie kunt u er vanuit gaan dat ik me al goed ingelezen heb en verschillende betrokkenen gesproken
	Achtergrond data verzamelen	Verschillende stakeholders worden geïnterviewd Semi-gestructureerd, geen vaste vragen, wel gerichte omlijning, ruimte voor doorvragen
Verduidelijking	Wederzijdse instemming, opnames	Opnames worden gemaakt, controle achteraf, na transcriberen, is mogelijk. De resultaten zullen niet geanonimiseerd worden, maar kunt als u dat wilt, ze nog nalezen. De rapportage is voor het NPB.

Vragen (ca. 40 minuten)

Thema (theorie)	Vraag	Follow-up vragen	Context
Ijsbreker	Hoe bent u betrokken geraakt bij recreatiezoning?	Wat trekt u aan aan werken in dit gebied?	Benieuwd naar uw achtergrond, de weg die u heeft bewandeld hiernaartoe
Relevantie	Wat is de opgave op de Veluwe waardoor recreatiezoning nodig is?	Wat zijn de grootste uitdagingen?	Probleembeschrijving, uitvinden wat als probleem gezien wordt
Benadering	Heeft u heldere doelen voor ogen met het zoneringsplan?	Wat wilt u graag bereiken?	Achterliggende doelen vinden
Effectiviteit	Hoe effectief verwacht u dat de bijdrage van recreatiezoning zal zijn op de door u omschreven noodzaak voor recreatiezoning?	Hoe veel vertrouwen heeft u erin dat dit gaat helpen?	Houding t.o.v. oplossingen vinden, vertrouwen in proces
Eigenschappen recreatiezoning	Welke onderdelen zijn erg van belang om mee te wegen voor een zoneringsplan?	Waar gaat uw focus naar uit tijdens het proces?	Prioriteiten onderscheiden, visie op input
Netwerken	Hoe benadert u het overleg met andere stakeholders? Heeft u bepaalde doelen die u sowieso wilt bereiken?	Hoe vindt u de kwaliteit van het overleg tussen stakeholders?	Samenwerking en onderhandelingsruimte
Compromissen en synergiën	Als u de huidige conceptkaart ziet, waarin heeft u compromissen moeten sluiten?	En waarin ziet u synergiën tussen u en andere stakeholders? In hoeverre zijn uw doelen al bereikt in het plan?	Krachten en zwakten van samenwerkingsproces vinden
Ruimtelijke component	Kunt u locaties op de conceptkaart aangeven waar volgens u het nog lastig wordt om een definitieve zoning voor op te stellen?	En welke locaties zijn juist voorbeelden waar er sterk gezamenlijk uit wordt gekomen?	Weergave vinden van hotspots en coldspots

Perspectief	Waar zou u zichzelf positioneren in het nature futures framework?*	En waar ligt volgens u de gezamenlijke focus?	Eerst kort uitleggen nature futures framework
-------------	--	---	---

*



Figuur 1: Het Nature Futures Framework

Afronding (5 minuten)

Onderdeel	Uitleg	Context
Afronden	Is er nog een belangrijk punt die u wilt inbrengen waar we het nog niet over gehad hebben?	Eigen inbreng stimuleren
Snowballing	Is er een andere stakeholder, met wellicht een heel ander achtergrond, die ik volgens u zeker zou moeten spreken? Kunt u mij met diegene verbinden?	Koppeling maken
Vervolg	Kan ik u mogelijk nog later bereiken voor een specifieke vraag, mocht er nog iets opkomen?	Veranderende inzichten in verloop onderzoek
Afsluiting	Hoe vond u het interview? Wilt u nog iets kwijt? Hartelijk dank voor uw bijdrage en de tijd die u genomen heeft. U kunt het nog aangeven als u de eindrapportage wilt ontvangen.	

Specifieke vragen:

- *(Specifieke vragen soms toegevoegd)*

Draagvlak uit plan Noordwest Veluwe (<https://peterderuyterlandschap.nl/wp-content/uploads/2020/12/Werkboekje-recreatiezoning-PdR-december-2020-webversie-spread.pdf>):

Aanbevelingen voor een proces met draagvlak:

1. Leg uit en laat ervaren waarom recreatiezoning nodig is:
 - a. Communiceer helder en scherp het 'waarom' van de recreatiezoning; het gaat niet goed met de natuur op onze Veluwe. Partijen moeten voor het vervolg nadenken over een gezamenlijke communicatie- en participatiestrategie.
 - b. Ga naar buiten! Een (korte) excursie op een atelieldag maakt in een klap de problematiek helder en inzichtelijk en zorgt voor een ander gesprek om de tafel.
2. Laat de landschappelijke rijkdom van de Veluwe zien in kaartlagen en beelden als start gebiedsproces:
 - a. Recreatiezone is niet alleen direct gekoppeld aan de natuurwaarde, maar ook aan de recreatieve belevingswaarde.
 - b. Door de landschappelijke én cultuurhistorische rijkdom te laten zien in een kaartanalyse, verrijkt met beelden, kan het verhaal van de Veluwe op een inspirerende manier breder worden verteld als start van het gebiedsproces. 'Wat wonen, werken en recreëren we toch in een uniek gebied'.
3. Recreatiezone doe je samen:
 - a. Pas bij bespreklocaties zowel nu als in de toekomst de beschreven methode van de werkateliers toe als middel om in een ongedwongen sfeer op een open en constructieve wijze naar elkaar te luisteren en samen tot oplossingen te komen.
 - b. Betrek op lokaal niveau representanten van alle relevante doelgroepen.
 - c. Laat betrokken gemeente(n) en TBO("s) in beeld brengen wie bij proces betrokken moeten worden.
 - d. Ga het gesprek aan met stakeholders waarvan specifieke maatregelen worden verwacht, zoals bijvoorbeeld Defensie.
4. Kies voor 'de wortel' en niet voor 'de stok', gericht op nieuwe kwaliteiten voor natuur én recreatie:
 - a. Kies voor de strategie om waar de natuurwaarden dat toestaan de recreatieve belevingswaarde te versterken, gekoppeld aan hoogwaardige routes, ontvangstlocaties en iconische uitkijkpunten op de juiste plek, waardoor elders de natuur kan worden ontlast en daarmee versterkt.
 - b. Heb oog voor verschillende schaalniveaus. De Veluwe als geheel, de regio en de uitwerkingslocaties zijn onderdeel van één zoneringsmethodiek met een continu wisselende balans tussen natuur en recreatie afhankelijk van de plek in het grotere geheel. De afstemming op de verschillende schaalniveaus - grensoverstijgend werken - dient goed geborgd te worden in het vervolgproces.
 - c. Voer niet alleen het gesprek over wat niet kan, maar zoek de oplossing vooral ook door te bespreken wat wél kan, waarbij de natuur leidend is.
5. Sta open voor maatwerk per uitwerkingslocatie:
 - a. Ten allen tijde zal maatwerk nodig zijn in de uitwerking van de recreatiezone (inrichtingsmaatregelen), in nauw overleg met alle direct betrokkenen.
 - b. Een goede monitoring van de opbrengst van de recreatiezone zal onderdeel moeten zijn van dat maatwerk.
6. Betrokkenheid inwoners cruciaal:
 - a. Inwoners maken veel gebruik van de Veluwse natuur. Ook aan hen moet worden uitgelegd waarom maatregelen nodig zijn. Organiseer in de afrondende fase, waarin al concrete maatregelen in beeld zijn, gebiedsexcursies voor de inwoners om hen te informeren wat de plannen zijn en waarom.