



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Lessen uit gebiedsprocessen

Een onderzoek naar ervaringen met gebiedsprocessen
Natura 2000 in Gelderland en Overijssel



Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit ir. J.G. Schepers en drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van Pixabay met bewerking door de Rekenkamer Oost-Nederland.

Lessen uit gebiedsprocessen

Een onderzoek naar ervaringen met gebiedsprocessen
Natura 2000 in Gelderland en Overijssel

Deventer, november 2023

Voorwoord

Het onderzoek naar gebiedsprocessen is geen traditioneel rekenkamer onderzoek met conclusies over het functioneren van de provincies. We geven vooral lessen mee die van nut kunnen zijn voor toekomstige gebiedsprocessen. De reden om dit zo te doen is dat er in de nabije toekomst nog een aantal grote en complexe opgaven in het verschiet liggen waar gebiedsprocessen de aanpak voor lijken te worden. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is hier het meest concrete voorbeeld van. En leren van het verleden is bij uitstek iets waarbij rekenkameronderzoek kan helpen.

In het onderzoek hebben we gekozen voor gebiedsprocessen voor Natura 2000-gebieden die al een eind gevorderd zijn en waarbij in ieder geval de planfase is afgerond. Voor vier gebieden (twee in Gelderland en twee in Overijssel) hebben we met leden van de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroepen gesproken. Zij hebben GS geadviseerd. Alhoewel het voor sommigen al enige tijd geleden is en het geheugen opgefrist moest worden, heeft nagenoeg iedereen tijd voor een interview gemaakt. Dus allereerst een woord van dank aan alle geïnterviewden. Dankzij hen hebben we de lessen kunnen formuleren.

Met een focus op de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroepen zijn degenen die te maken krijgen met de uitkomst van een gebiedsproces niet direct in dit onderzoek betrokken. Desalniettemin hebben we - op basis van de gesprekken met leden van de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroepen - ook een aantal lessen geformuleerd over het betrekken van inwoners en belanghebbenden bij gebiedsprocessen. Zo is één van die lessen om het gebiedsproces ook te evalueren met degenen die te maken kregen met de uitkomsten van een gebiedsproces.

De lessen in dit rapport gaan zowel over zaken die gezien worden als succesvol als over zaken die men de volgende keer anders zou doen. De veelheid aan lessen is daarmee geen kwalificatie van gebiedsprocessen maar laat vooral zien wat er allemaal komt kijken bij een gebiedsproces. Gebiedsprocessen zijn op zichzelf namelijk al complex en vragen veel van alle betrokkenen. Daarmee roepen we GS en PS dan ook op om vooraf af te wegen of een aanpak via gebiedsprocessen de beste werkwijze is. Veel lessen gaan over de concrete uitvoering en juist daar staan PS verder vanaf en hebben PS weinig invloed op. De rol van PS zit vooral op het bewaken van de kwaliteit van het proces. Om

hier goed invulling aan te kunnen geven is het belangrijk om het gebied in te gaan. Zo horen PS iedereen, ook degene die minder van zich laten horen.

Sommige lessen voelen mogelijk als open deur. Toch is het belangrijk om ze te benoemen. Voor gebiedsprocessen blijven bijvoorbeeld een duidelijk en gedeeld doel en bestuurders die hun rug recht houden als het spannend wordt van groot belang. In het onderzoek zijn we ook twee dilemma's tegengekomen waar we geen les uit konden destilleren maar die wel van belang zijn. Beide hebben te maken met tijd. Een zorgvuldige uitvoering van gebiedsprocessen kost nu eenmaal tijd. Tegelijkertijd moeten ze ook niet oneindig lang duren want dat gaat ten koste van duidelijkheid en focus. Gebiedsprocessen zijn in ieder geval geen snelle oplossing voor grote opgaven. De lange doorlooptijd maakt ook dat nieuwe realiteiten een rol spelen. Zo heeft de rechterlijke uitspraak uit 2019 over de programmatische aanpak stikstof (PAS) zeker invloed gehad op de gebiedsprocessen.

Tot slot realiseren we ons ook dat elk gebiedsproces zijn eigen dynamiek kent en weer nieuwe inzichten op zal leveren. Om die redenen zijn we dan ook voornemens om een bijeenkomst te organiseren waarin wij onze lessen presenteren maar tegelijkertijd de kennisuitwisseling stimuleren voor iedereen die verder gaat met gebiedsprocessen.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Achtergrond	8
1.3 Focus	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Lessen	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Wat is nodig voor een goed gebiedsproces?	14
2.3 Wat is nodig om inwoners goed te betrekken in een gebiedsproces? ...	19
2.4 Wat is de rol van volksvertegenwoordigers bij gebiedsprocessen?	22
3 Aanbevelingen	25
3.1 Aanbevelingen aan PS.....	25
Bijlage 1: Bronnenlijst	27
Bijlage 2: Korte beschrijving van de gebiedsprocessen	28
Bijlage 3: Lessen uit studies naar gebiedsprocessen	37

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding

Provincies zetten gebiedsprocessen steeds vaker in om complexe opgaven zoals natuurontwikkeling samen met partners op te pakken. Het idee daarachter is om samen met betrokken partijen die verschillende en soms tegengestelde belangen hebben, tot een gezamenlijke aanpak te komen voor een gebied. Ook in de nabije toekomst zullen gebiedsprocessen worden ingezet bijvoorbeeld in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarin gebiedsgericht gewerkt wordt aan natuur, water en klimaat. Provincies hebben inmiddels een provinciale uitwerking hiervan gemaakt, te weten het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (Overijssel) en het Vitaal Landelijk Gebied Gelderland.

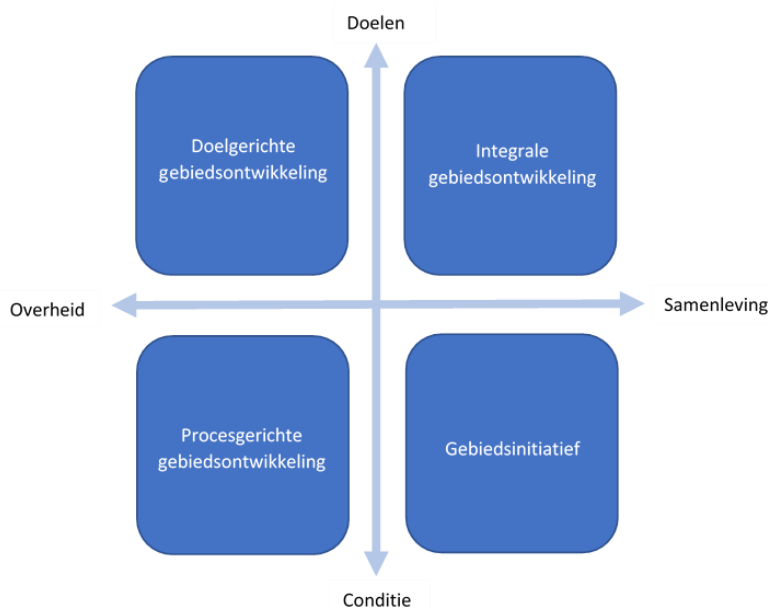
De vraag die centraal staat in dit onderzoek is ‘welke lessen kunnen geleerd worden van al uitgevoerde gebiedsprocessen?’ Om deze vraag te beantwoorden zijn in dit onderzoek vier gebiedsprocessen onderzocht, twee per provincie. Deze zijn geselecteerd op basis van complexiteit, geografische spreiding over de provincie, de verschillende rollen die de provincie kan innemen (trekker of deelnemer) en de afronding van de planfase. De geselecteerde cases zijn Stelkampsveld en de Bruuk in Gelderland en Noordmanen en Bergvennen & Brecklenkampse Veld in Overijssel. In bijlage 2 vindt u een korte omschrijving van de gebiedsprocessen.

1.2 Achtergrond

Typen gebiedsprocessen

Er zijn verschillende typen gebiedsprocessen te onderscheiden. In het rapport 'duurzame landbouw in gebiedsprocessen' van Wageningen University en Research (WUR) is een indeling in gebiedsprocessen opgenomen (zie figuur 1). Na de figuur worden de typen toegelicht.

Figuur 1: Typen gebiedsprocessen



Bron: Rapport 'Duurzame landbouw in gebiedsprocessen' WUR

- Bij de doelgerichte gebiedsontwikkeling staan de overheidsdoelen centraal en wordt vooral vanuit realisatie van deze doelen naar de samenleving gekeken.
- Bij integrale gebiedsontwikkeling ligt, net als bij doelgerichte gebiedsontwikkeling, de focus op de realisatie van concrete doelen. Bij integrale gebiedsontwikkeling ligt de nadruk echter op de gemeenschappelijke doelen van de betrokken actoren. Overheidsdoelen zijn hier onderdeel van en vaak de aanleiding, maar vormen niet per definitie het uitgangspunt.
- Een gebiedsinitiatief komt primair uit de samenleving zelf en komt dus niet voort uit overheidsdoelen. De overheid hoeft hier in principe niets mee, maar als het initiatief aansluit bij overheidsdoelen, kan het aanleiding zijn om het initiatief te ondersteunen. Wanneer het initiatief ingaat tegen overheidsdoelen kan een overheid besluiten om het gebiedsinitiatief actief te stoppen.
- Bij procesgerichte gebiedsontwikkeling staat het overheidsperspectief weliswaar centraal, maar ligt de nadruk niet zozeer op realisatie van overheidsdoelen als wel op de randvoorwaarden. De overheid kan initiatiefnemer zijn van dit beleid en daarbij niet zozeer sturen op het resultaat als wel op de manier waarop dit resultaat tot stand komt.

De gebiedsprocessen die in dit onderzoek centraal staan, zijn te kenmerken als doelgerichte gebiedsontwikkeling. Bij de gebiedsprocessen die het in het kader van het Nationaal Programma Landelijke Gebied (NPLG) zullen worden opgestart, staat het realiseren van de 'onontkoombare' opgaven vanuit klimaat, natuur, stikstof en waterkwaliteit centraal. Bij de uitwerking hebben provincies een grote rol. Zij gaan samen met gebiedspartners en betrokken stakeholders kijken hoe deze doelen samen met de klimaat-, water- en natuurdoelen het beste behaald kunnen worden. De aard van de gebiedsprocessen NPLG hinken daarmee nog een beetje op twee gedachten. Door de nadruk te leggen op de realisatie van de onontkoombare doelen in 2030 wordt de indruk gewekt dat het gaat om doelgerichte gebiedsontwikkeling waarin de overheidsdoelen centraal staan. Met de nadruk op een aanpak waarin de gebiedsgerichte aanpak nog uitgewerkt moet worden door provincies in samenspraak met gebiedspartijen wordt de indruk gewekt dat het gaat om integrale gebiedsprocessen en dat zelfs gebiedsinitiatieven (nog) mogelijk zijn.

De context van de gebiedsprocessen Natura 2000 is (alleen al door de combinatie van meerdere doelen in het NPLG) niet één-op-één vergelijkbaar met de gebiedsprocessen die in het kader van het programma landelijk gebied plaats zullen gaan vinden. Desalniettemin zullen de gebiedsprocessen NPLG ook kenmerken hebben van het type 'doelgerichte gebiedsprocessen' en zijn de lessen ook voor toekomstige gebiedsprocessen relevant.

Gebiedsprocessen Natura 2000

Natura 2000-gebieden zijn beschermde natuurgebieden in Europa, waar op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn kwetsbare dier- en plantensoorten en hun omgeving worden beschermd. Het uiteindelijke doel van Natura 2000 is om de biodiversiteit in Europa te waarborgen. Met lidstaten werd de afspraak gemaakt dat zij alle maatregelen zouden nemen die nodig zijn om een gunstige staat van instandhouding te realiseren. De Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Met het in 2013 gesloten Natuurpact werden provincies verantwoordelijk voor het natuurbeleid in Nederland.

In de aanwijzingsbesluiten¹ waarmee gebieden definitief de status van Natura 2000-gebied kregen, staat welke doelen Nederland nastreeft voor een bepaald gebied. Concreet gaat het hier bijvoorbeeld om welke planten en dieren bescherming verdienen. Vervolgens heeft de provincie in overleg met betrokken partijen een beheerplan opgesteld, waarin onder meer staat welke maatregelen nodig zijn om de doelen te behalen. GS stelden de beheerplannen vast, die vervolgens het uitgangspunt zijn geweest voor de gebiedsprocessen. PS stelden de inhoudelijke en financiële kaders voor het natuurbeleid vast, waar de Natura 2000-gebieden onderdeel van uitmaken.

In een gebiedsproces Natura 2000 zoeken betrokken partijen, waaronder gemeente, waterschap, natuurorganisaties, Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) en de provincie naar de manieren waarop de maatregelen die moeten leiden tot het bereiken van de natuurdoelen het beste kunnen worden toegepast. Naast maatregelen in het gebied zijn

¹ Door de staatssecretaris van Economische Zaken.

in sommige gevallen ook maatregelen buiten het Natura 2000-gebied nodig om de natuur te beschermen. Daarbij wordt in kaart gebracht wat de effecten van de maatregelen zijn op de gronden buiten het Natura 2000-gebied. Zo kan een maatregel als het verhogen van het waterpeil gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van een agrariër, maar kan het ook leiden tot schade aan woningen en/of stallen. Onderdeel van het gebiedsproces is dat daar een oplossing voor wordt gezocht. Hierbij kan gedacht worden aan mitigerende maatregelen om schade te voorkomen, ruilen van kavels, aankopen van boerderijen en bijbehorende gronden of - in het uiterste geval - onteigening. De te nemen maatregelen worden nader uitgewerkt in een inrichtingsplan en worden zo nodig vertaald in een ruimtelijk plan, te weten een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan. Gebiedsprocessen nemen meerdere jaren in beslag, acht tot tien jaar is geen uitzondering.

Op het moment dat (in 2013) feitelijk gestart werd met de gebiedsprocessen Natura 2000 was de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) het kader waarbinnen gehandeld werd. Kort samengevat hield de PAS in dat er economische ontwikkelruimte kon worden uitgegeven op voorwaarde dat er natuurherstelmaatregelen en generieke emissiereductie maatregelen werden uitgevoerd. De Raad van State heeft in mei 2019 geoordeeld dat de PAS strijdig is met de Europese natuurwetgeving. Dat betekende dat de PAS niet meer gebruikt mocht worden om vergunningen te verstrekken voor activiteiten die impact hebben op de natuurgebieden. Dit heeft gezorgd voor een wijziging van de setting voor gebiedsprocessen.

Meer informatie over de aanpak van gebiedsprocessen door de provincies is te vinden in de nota van bevindingen voor Gelderland en Overijssel. Deze vindt u op onze [website](#).

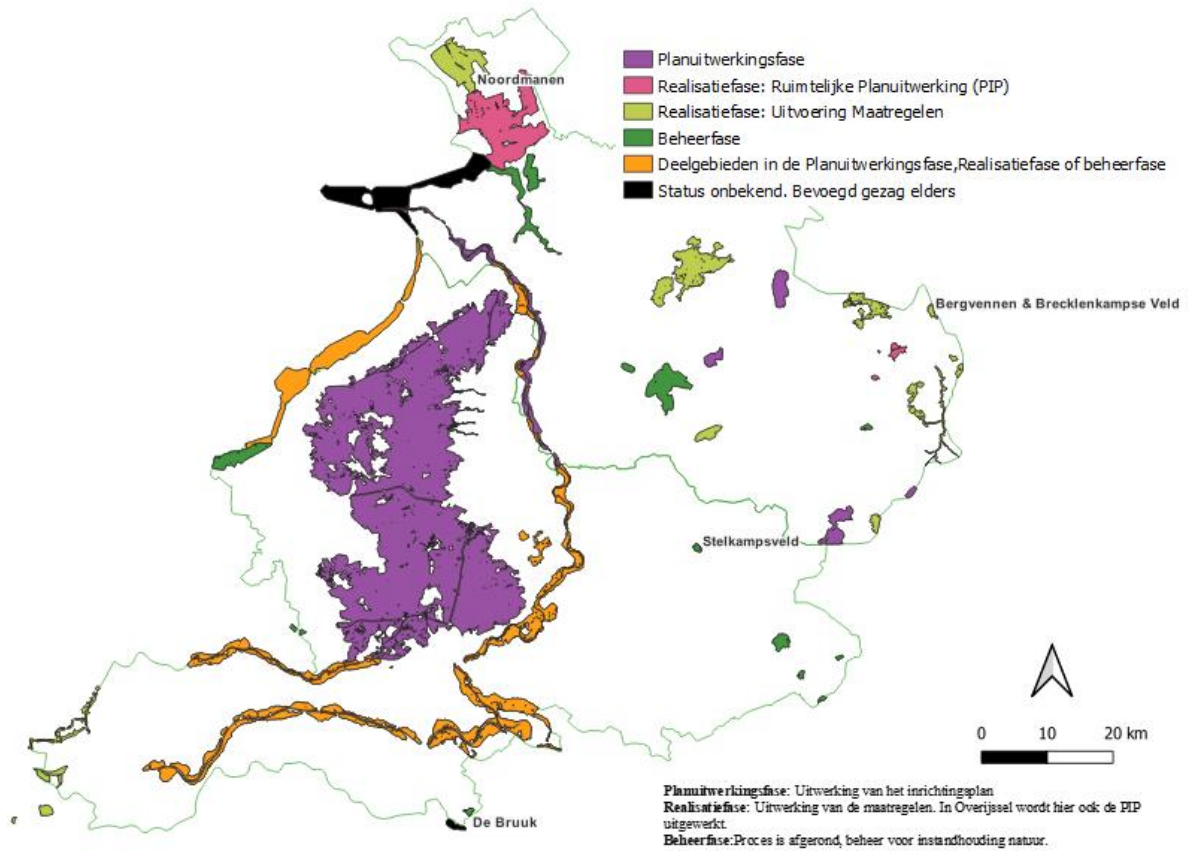
Gebiedsprocessen Natura 2000 in Gelderland en Overijssel

Gelderland kent 15 Natura 2000-gebieden, met 23 (deel)gebiedsprocessen. Overijssel heeft 24 Natura 2000-gebieden en 27 (deel)gebiedsprocessen.

Voor elk gebiedsproces is een ambtelijke adviesgroep actief, bestaande uit de vertegenwoordigers van de partners in het gebiedsproces. Ook wordt er veelal een bestuurlijke adviesgroep ingesteld, in Overijssel is dit bij alle gebiedsprocessen het geval, in Gelderland wordt per gebiedsprocessen bekeken of een bestuurlijke adviesgroep nodig is. Dit hangt af van de complexiteit van het gebiedsproces. In de twee casussen die wij hebben onderzocht voor Gelderland was er een bestuurlijke adviesgroep.

In figuur 2 is de stand van zaken van de gebiedsprocessen Natura 2000 opgenomen. Hier is te zien in welke fase de verschillende gebiedsprocessen zich op het moment van dit rapport bevinden.

Figuur 2: Status gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden



Bron: Informatie provincie Gelderland en Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

1.3 Focus

In dit onderzoek staan de gebiedsprocessen in het kader van Natura 2000 centraal. De nadruk in het onderzoek ligt dan ook niet op de resultaten/uitkomsten van het gebiedsproces, maar op het proces zelf. De focus ligt op de ervaringen met gebiedsprocessen van deelnemers aan de (ambtelijke en bestuurlijke) adviesgroepen die GS adviseren. Dat betekent dat individuele burgers en agrariërs die te maken krijgen met maatregelen niet in dit onderzoek zijn betrokken, tenzij zij onderdeel uitmaken van een adviesgroep.

De focus op de lessen uit ervaringen met gebiedsprocessen betekent ook dat deze bestuurlijke nota afwijkt van andere bestuurlijke nota's, waarin op basis van de nota van bevindingen gekomen wordt tot conclusies en aanbevelingen.

Naast interviews hebben we voor dit onderzoek evaluaties van en studies over gebiedsprocessen bestudeerd. In deze studies komen lessen aan de orde die onze bevindingen en lessen ondersteunen. Een overzicht is opgenomen in bijlage 3.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zijn de lessen weergegeven die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen. We hebben daarvoor de bevindingen uit de vier cases gecombineerd en dit leidt tot één bestuurlijke nota voor beide provincies. De lessen betreffen een combinatie van zowel zaken die goed zijn bevallen als punten die beter hadden gekund.

Omdat wij een provinciale rekenkamer zijn, richten we ons in de lessen op de provincie. Dit neemt niet weg dat de lessen ook voor andere betrokken partners relevant zijn.

Om de besluitvorming door PS te faciliteren hebben we de lessen in hoofdstuk 3 samengevat in enkele aanbevelingen.

In de bijlagen vindt u naast de bronnenlijst een korte omschrijving van de vier cases en een overzicht van lessen uit andere onderzoeken naar gebiedsprocessen en gebiedsgerichte aanpak.

2 Lessen

In dit hoofdstuk gaan we in op de lessen die uit het onderzoek naar voren komen. Hierbij maken we onderscheid in wat nodig is voor een goed gebiedsproces, wat nodig is om inwoners goed te betrekken in een gebiedsproces en wat de rol van PS is bij gebiedsprocessen.

2.1 Inleiding

Gebiedsprocessen worden ingezet om opgaven in een gebied te realiseren. Omdat ieder gebied anders is qua inhoudelijke opgaven en ook qua belanghebbenden, is er geen blauwdruk te geven voor een gebiedsproces. Een gebiedsproces is dan ook per definitie maatwerk. Gebiedsprocessen zijn door de verschillende belangen die er spelen ingewikkeld en complex, op inhoud, maar ook als proces. Gebiedsprocessen beginnen vaak niet met een 'schone lei', veelal zijn er al eerder (landinrichtings)processen geweest. Dat geeft enerzijds de mogelijkheid om daarop voort te bouwen, maar anderzijds kan er ook 'oud zeer' naar boven komen. Iets dat we ook in de casussen terugzagen. Een gebied is daarnaast nooit af. Toekomstige opgaven kunnen zich aandienen na afronding van het gebiedsproces.

Een gebiedsproces betekent onderhandelen en compromissen sluiten op het niveau van de verschillende belangen die bijdragen aan ons aller algemene belang. Maar wat goed is voor velen, pakt ongelukkig uit voor enkelen. Onderdeel van het gebiedsproces is dan ook om voor diegenen die benadeeld worden een goede oplossing te zoeken. Die oplossingen brengen voor degenen die het betreft onzekerheid met zich mee. Werkt het waterdicht maken van de kelder wel goed genoeg? Wordt mijn land niet alsnog te nat? Maar ook verandering, wanneer de oplossing wordt gevonden in anders of elders boeren.

Ons beeld uit de interviews is dat partijen zich naar eer en geweten hebben ingezet om de gebiedsprocessen goed te laten verlopen. En tegelijkertijd dat dat niet door iedereen zo is ervaren. Feit is dat bij alle (vier) cases uit dit onderzoek sprake is geweest van dreigende situaties en bedreigingen. Daar waren boswachters, aannemers,

projectleiders, omgevingsmanagers en bestuurders de dupe van en met hen ook de anderen die zich voor het gebiedsproces hebben ingezet. Voor enkelen was dit zelfs reden om te stoppen. Bedreigingen en dreigende situaties zijn **niet** goed te praten. Het laat wel zien dat de impact van een gebiedsproces op inwoners niet onderschat moet worden; het zijn uitingen die duiden op onvrede, frustratie en wanhoop.

Deze situatie en emoties onderstrepen het belang van dit onderzoek.

2.2 Wat is nodig voor een goed gebiedsproces?

Duidelijk en gedeeld doel

Duidelijkheid over de doelen is van groot belang voor een gebiedsproces; wat staat vast en waarover kan nog onderhandeld worden? Hieraan gekoppeld is ook duidelijkheid over het type gebiedsproces relevant; staat het overheidsdoel centraal of kunnen er ook andere doelen ingebracht worden in het gebiedsproces? Daarnaast is het van belang om duidelijk te zijn over hoe hard of onontkoombaar doelen zijn; bij de doelen voor de Natura 2000-gebieden was er geen ruimte om de doelen af te zwakken. Wel kon er qua intensiteit van de maatregelen nog gevarieerd worden tussen de minimale variant of de maximale variant voor de natuur.

Een gebiedsproces staat of valt met een gezamenlijk/gedeeld doel. Dit gezamenlijke doel is uitgangspunt voor het gebiedsproces en het proces wordt gefrustreerd wanneer het doel opnieuw ter discussie wordt gesteld. Dit vraagt commitment en ruggengraat van alle aan de overlegtafel deelnemende partners. Bij de gebiedsprocessen in het kader van de Natura 2000-gebieden was het doel op zich duidelijk, maar kon er qua intensiteit van de maatregelen nog gevarieerd worden tussen de minimale variant of de maximale variant voor de natuur. Het beeld dat naar voren komt uit dit onderzoek is dat door de discussies op detailniveau het gezamenlijke doel uit beeld kon raken. Het is dan wenselijk om dit doel opnieuw onder de aandacht te brengen, om te voorkomen dat dit ondersneeuwt en om te voorkomen dat - met een omweg - alsnog de discussie over het gezamenlijke doel wordt gevoerd.

- Ga aan de slag vanuit een duidelijk, gezamenlijk/gedeeld doel.
- Bewaak dit gezamenlijke doel en breng dit zo nodig opnieuw onder de aandacht.

Governance

In gebiedsprocessen is veelal gewerkt met een ambtelijke en een bestuurlijke adviesgroep. De ambtelijke adviesgroep adviseert de bestuurlijke adviesgroep en de bestuurlijke adviesgroep adviseert GS. De bestuurlijke adviesgroep zorgt voor de bestuurlijke afhechting, maar kan ook tussentijds - als dat aan de orde is - knopen doorhakken. De werkwijze met een ambtelijke en een bestuurlijke adviesgroep is goed bevallen en daarmee ook voor toekomstige gebiedsprocessen een aanrader.

Gebiedsprocessen hebben een lange doorlooptijd doordat er veel onderzocht en in kaart gebracht moet worden. Onderzoek roept vaak nieuwe vragen op, gevolgd door een vervolgonderzoek. Terecht als zaken nog niet voldoende duidelijk zijn, maar het roept ook de vraag op wanneer er voldoende is onderzocht; wanneer is er voldoende duidelijk om de volgende stap te gaan zetten? Weegt de extra duidelijkheid op tegen de tijd die er mee gemoeid is en het geld dat het kost? Hoeveel meer zekerheid levert een extra onderzoek op, juist omdat het veelal om modelstudies gaat? Wanneer meer tijd nemen niet genoeg meerwaarde oplevert is het van belang dat bestuurders - met het einddoel voor ogen - weten door te pakken, om gebiedsprocessen niet onnodig lang te laten duren. Een ander punt waar doorpakken aan de orde is, betreft de vraag hoeveel extra tijd er nog geïnvesteerd wordt in mensen die weerstand blijven bieden, terwijl een grote groep (inmiddels) wel mee wil werken. Ook dan is de afweging aan de orde of meer tijd nemen wel voldoende meerwaarde oplevert. Gebiedsprocessen zijn gebaat bij zichtbare bestuurders die gezag uitstralen, de stip op de horizon voor ogen houden en knopen doorhakken. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat dit doorpakken een aandachtspunt is. Dat is begrijpelijk omdat het lastig balanceren is als bestuurder als de omgeving zeer kritisch is. Maar beslissingen bieden helderheid, waar alle partijen weer mee verder kunnen.

- **Blijf de constructie met een ambtelijke en een bestuurlijke adviesgroep inzetten voor het gebiedsproces.**
- **Stuur als bestuurlijke adviesgroep/bestuurlijk trekker actief op de volgende stap/de voortgang.**

Wie zitten er aan tafel?

Bij een gebiedsproces wordt gebruik gemaakt van een overlegstructuur waar geïnstitutionaliseerde belangen (zoals gemeente, waterschap, LTO, terreinbeherende organisaties en provincie) onderhandelen en het algemene belang dienen. Bij enkele gebiedsprocessen hebben ook vertegenwoordigers van belanghebbenden (omwonenden en grondgebruikers/-eigenaren) een plek in de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroep gekregen. Ons beeld is dat het van groot belang is dat belanghebbenden betrokken worden in toekomstige gebiedsprocessen maar dat deze beter op een andere plek/manier behartigd kunnen worden. Om meerdere redenen kunnen zij beter geen plaats nemen aan de formele bestuurlijke en ambtelijke adviesgroepen:

- Als belanghebbende kom je in een lastige positie ten opzichte van je achterban als er (in meerderheid) keuzes worden gemaakt waar jij niet achterstaat;
- Het vraagt veel tijd en deskundigheid, betrokkenen lopen het risico overvraagd te worden;
- Het is niet de plek om eigen belangen te behartigen en je hebt de schijn tegen wanneer je je beroept op het behartigen van algemene belangen.

Overheden kunnen (vertegenwoordigers van) belanghebbenden om meerdere redenen ook beter geen plaats geven aan de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroepen:

- Uit oogpunt van bescherming, voorkomen dat mensen overvraagd worden en dat ze ‘vermalen’ worden tussen overlegtafel en achterban;
- Als vertegenwoordigers uit het overleg stappen omdat zij zich niet kunnen vinden in een democratisch besluit, dan is een impuls voor weerstand het vervolg;
- Het algemeen belang van inwoners wordt daarnaast al gediend via gemeente, waterschap, LTO, terreinbeherende organisaties etc.

Dit betekent zeer zeker niet dat belanghebbenden en overige inwoners geen plek moeten hebben in een gebiedsproces. We zien daar alleen andere mogelijkheden voor dan een formele positie in de adviesgroepen. In paragraaf 2.3 geven we enkele lessen mee voor het betrekken van belanghebbenden en overige inwoners.

- **Beperk de formele overlegstructuur tot de geïnstitutionaliseerde belangen en betrek belanghebbenden en overige inwoners op andere wijze in het gebiedsproces.**

Gemeenten

Gemeenten maken bij de gebiedsprocessen onderdeel uit van de formele overlegstructuur. Ons beeld is dat een deel van de gemeenten zich in eerste instantie op de achtergrond heeft gehouden vanuit het idee dat Natura 2000 de verantwoordelijkheid is van de provincie en de expertise vooral moest komen van waterschap, natuurorganisaties en terreinbeherende organisaties.

Gemeenten zijn echter het eerste aanspreekpunt voor inwoners, waaronder degenen die te maken krijgen met de effecten van maatregelen die voortkomen uit het gebiedsproces. Gemeenten kunnen zich expliciet opwerpen als aanspreekpunt voor inwoners, maar zouden ook actief het gebied in moeten gaan om te horen wat er speelt. Dat heeft als voordeel dat niet alleen diegenen gehoord worden die zich uit zichzelf al laten horen, maar ook degenen die dat niet doen. Het biedt de vertegenwoordigers van gemeenten in de overlegstructuren de mogelijkheid om hun beeld te geven over de wijze waarop de gesprekken met belanghebbenden verlopen, naast de informatie die de trekker van het proces daarover deelt. Gemeenten kunnen daarnaast een ondersteunende rol vervullen op het moment dat er in een gebiedsproces problemen van inwoners naar boven komen die niet direct te linken zijn aan het gebiedsproces, maar waarvoor ten behoeve van het gebiedsproces wel een oplossing moet worden gevonden.

- **Bevorder dat gemeenten in gebiedsprocessen actief hun rol als eerste aanspreekpunt invullen en ook degenen horen die zich niet laten horen.**

Onderlinge verhoudingen en continuïteit

Een goede onderlinge relatie gebaseerd op vertrouwen is bevorderlijk voor het proces. Daarvoor helpt het als de partners in de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroep elkaar al kennen. Dat pleit voor continue inzet op ambtelijke en bestuurlijke netwerken, ook om

nieuwe (vertegenwoordigers van) partners te betrekken. Bij opgaven in gebieden aan de grenzen van provincies is ook de samenwerking met partners van andere provincies of - in het geval van Gelderland en Overijssel - met Duitsland gewenst, zoals bijvoorbeeld bij Bergvennen & Brecklenkampse Veld het geval is geweest. Investeren in goede verhoudingen en een constructieve sfeer is nodig, ook om elkaar vast te houden in spannende tijden. Naast elkaar al kennen is een gebiedsproces gebaat bij continuïteit in de bezetting. Dat is - gezien de lange duur van gebiedsprocessen - een uitdaging. Medewerkers vinden een andere baan of gaan met pensioen en bestuurders vertrekken na verkiezingen. Nadeel van wisseling in de samenstelling is dat er opnieuw begonnen moet worden met het winnen van vertrouwen en het opbouwen van credits. Bovendien kunnen wisselingen in personeel ook leiden tot (accent)verschillen in visies.

Een onafhankelijk voorzitter die bereid is om het gebiedsproces ongeacht de duur ervan tot een goed einde te brengen kan (een stukje) continuïteit bieden. Nu is het gebruikelijk dat de trekker van het gebiedsproces de voorzitter levert. Bij een precieze invulling van de rol van voorzitter betekent dit dat de organisatie die de trekker van het gebiedsproces is, geen gelegenheid heeft om in het bestuurlijke overleg zijn belangen te behartigen. Dit is als ongemakkelijk en onhandig ervaren. Met een onafhankelijk voorzitter wordt dit voorkomen en wordt tevens bijgedragen aan continuïteit in de bezetting een gebiedsproces. Een onafhankelijk voorzitter heeft kennis van zaken, is bekend met het gebied, heeft draagvlak in de omgeving en kan onafhankelijk opereren. Goede ondersteuning van de voorzitter en achtervang daarbij is tevens van belang.

- **Bevorder goede onderlinge verhoudingen en continuïteit door:**
 - **Ook buiten gebiedsprocessen in te zetten op ambtelijke en bestuurlijke netwerken.**
 - **Een onafhankelijk voorzitter in te zetten voor continuïteit in het proces.**

Capaciteit en vaardigheden

Gebiedsprocessen zijn intensieve processen voor alle betrokken partijen. Als in de toekomst er (nog) meer gebiedsprocessen van start gaan is het zaak om ook de inzet van partners te bewaken en prioriteiten te stellen daar waar er niet voldoende capaciteit beschikbaar is. Van degenen die de contacten hebben met de inwoners van een gebied/ het gebied ingaan vraagt een gebiedsproces veel. Een goede invulling van de rol als projectleider of omgevingsmanager vereist specifieke vaardigheden; goed kunnen luisteren en om kunnen gaan met emoties, waaronder de emoties die voortkomen uit een eerdere ruilverkaveling of wijziging van de inrichting van het gebied. Verder is het van belang om een vertrouwensband op te bouwen (waarbij eerder genoemde continuïteit ook van belang is), mee te denken met inwoners, in alle gevallen rustig te blijven en afspraken (binnen een redelijke termijn) na te komen.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een hoog afbreukrisico; er zijn meerdere ambtenaren die als gevolg van de enorme druk de eindstreep niet haalden dan wel serieus hebben overwogen om er mee te stoppen. Naar verwachting volgen er de komende jaren meer gebiedsprocessen. Voor de kwaliteit en continuïteit van de

gebiedsprocessen is het van belang oog te houden voor hun welbevinden, ook in het belang van de mensen in het gebied.

- **Zorg voor voldoende personeel met de juiste kwalificaties voor gebiedsprocessen en wees hier zuinig op.**

Dilemma tijd

Gebiedsprocessen kosten tijd, er zijn acht tot tien jaar mee gemoeid. Deze lange looptijd draagt - zie het vorige punt - niet bij aan de continuïteit. Daarnaast betekent deze looptijd ook dat nieuw beleid leidt tot wijzigingen in beleid, die z'n weerslag hebben op gebiedsprocessen. Zoals bijvoorbeeld het geval is geweest bij de PAS (zie paragraaf 1.2). Tegelijkertijd is er tijd nodig om het proces zorgvuldig te doorlopen. Procedures kosten tijd, maar mensen hebben ook tijd nodig om te wennen aan het idee dat zij anders of elders moeten gaan boeren. De gesprekken daarover zijn niet gebaat bij een strakke deadline. Tegelijkertijd is het ook niet wenselijk om de voortgang van een gebiedsproces te laten afhangen van het moment waarop afspraken zijn gemaakt met de laatste persoon die schade ondervindt. Dit levert voor een gebiedsproces het dilemma op; zo snel mogelijk, maar wel met voldoende tijd voor een zorgvuldig proces.

Dilemma tijd: Er ligt druk op gebiedsprocessen om snel met oplossingen te komen voor maatschappelijke problemen. Echter, er is ook tijd nodig voor een zorgvuldig proces en voor het gebied om te wennen aan de veranderingen.

18

Instrumenten: de wortel en de stok

Om een gebiedsproces tot een goed einde te kunnen brengen, is medewerking van belanghebbenden nodig. Bij voorkeur gaat het om vrijwillige medewerking, bijvoorbeeld in de vorm van kavelruil of vrijwillige verkoop. Zoals eerder genoemd, hebben dergelijke ingrijpende stappen tijd nodig. Het beeld uit het onderzoek is dat het daarnaast nodig is om ook het niet vrijwillige spoor voor te bereiden, te weten onteigening. Het kunnen beschikken over deze mogelijkheid zorgt ervoor dat er druk op het proces blijft. De mogelijkheid om ook tot onteigening over te kunnen gaan heeft daarnaast als voordeel dat een volledige schadeloosstelling kan worden geboden, zonder dat dit als staatsteun wordt gezien. Provinciale Staten van Gelderland en Overijssel hebben er voor gezorgd dat - onder voorwaarden - ook vóór de onteigeningsfase al tot volledige schadeloosstelling kan worden overgegaan.

Een ander belangrijk instrument in gebiedsprocessen is (ruil)grond. Het verwerven van gronden vraagt om alertheid en durf om kansen te pakken. Hierbij is het van belang dat interne procedures anticiperen op snel kunnen handelen. In Overijssel is sinds 2022 een anticiperend grondfonds, onder meer voor dit doel.

Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat gebiedsprocessen sneller kunnen verlopen, wanneer de overheid de omgeving iets te bieden heeft, ook buiten de opgave waar het gebiedsproces op is gericht. Dergelijke mogelijkheden leveren 'wisselgeld' op

in een gebiedsproces. Door de omgeving iets te kunnen bieden, worden compromissen mogelijk. Dit kan er voor zorgen dat er minder weerstand of tegenwerking bij de plannen ontstaat. De (financiële) ruimte om dit te kunnen doen werd als beperkt ervaren.

- Benut qua instrumentarium zowel de wortel als de stok.

2.3 Wat is nodig om inwoners goed te betrekken in een gebiedsproces?

Zoals eerder aangegeven, ligt de focus in dit onderzoek op de ervaringen van degenen die in de ambtelijke en bestuurlijke adviesgroepen zaten. Dat betekent dat betrokken bewoners en agrariërs die schade ondervonden van de maatregelen niet in dit onderzoek zijn betrokken. Op basis van gesprekken met partners in de gebiedsprocessen hebben we wel een indruk gekregen van wat goed is gegaan en wat beter zou kunnen.

Dilemma tijdig betrekken

Op het moment dat gestart wordt met een gebiedsproces moet er nog veel uitgezocht worden en is er veel niet duidelijk. Zo is nog niet duidelijk wat precies de impact zal zijn op de omgeving van de maatregelen die getroffen moeten worden voor de natuur. Maar ook of er maatregelen nodig zijn in de omgeving van het Natura 2000-gebied. Dit levert een dilemma op: betrek je de omgeving vroegtijdig, dan kun je nog geen duidelijkheid geven maar kan er al wel onrust en onzekerheid ontstaan. Wanneer de omgeving betrokken wordt op het moment dat er wel duidelijkheid te geven is over de gevolgen van de maatregelen, dan is er *over* en niet *met* de omgeving gesproken. Bij enkele cases komt het beeld naar voren dat de omgeving - achteraf gezien - eerder betrokken had moeten worden. Dat dit destijds niet gebeurde heeft te maken met de tijdgeest; natuur was lange tijd het domein van de terreinbeherende organisaties die voor de uitvoering van hun werkzaamheden konden volstaan met een informatieavond over de wijze waarop zij het gingen aanpakken.

Dilemma tijdig betrekken: Het juiste moment bepalen om belanghebbenden te betrekken bij een gebiedsproces.

Betrekken omgeving

Het is de taak van de overheid om inwoners te informeren en aan te geven wat de plannen zijn. Bij een gebiedsproces is het van belang om het krachtenveld in kaart te brengen. Het gaat niet alleen om de belanghebbenden die direct de effecten merken van de maatregelen, maar ook om de inwoners die hun omgeving zien veranderen. Het is raadzaam om ook de samenwerking te zoeken met mensen en partijen die een belang vertegenwoordigen, maar niet direct betrokken zijn in het gebiedsproces.

In het gesprek met de omgeving is het van belang om duidelijkheid te verschaffen. Daarbij gaat het net als in paragraaf 2.2 om duidelijkheid over het doel en duidelijkheid over wat onderhandelbaar is en wat niet. Uit onze interviews zien wij het beeld dat de provincie hier wel op inzet maar dat dit bij inwoners niet altijd zo binnenkomt. Het beeld dat uit dit onderzoek komt is dat de omgeving niet in alle gevallen ontvankelijk was voor de informatie. Er is een laconieke houding ontstaan door eerdere ervaringen met overheidsplannen die niet door gingen; 'het waait wel weer over'. Hierdoor is een duidelijke boodschap nodig waaruit blijkt dat het natuurdoel leidend is en dat de maatregelen hoe dan ook worden doorgevoerd. Dit past echter niet bij het beeld van gezamenlijk een gebiedsproces in gaan en roept weerstand op. Daarnaast is er sprake van 'taalverschillen' tussen inwoners en overheden. Een concreet voorbeeld ter illustratie; de provincie geeft aan met een agrariër te hebben gesproken, maar de agrariër ontkent dat aangezien hij telefonisch contact niet ziet als een gesprek. Ambtelijke taal kan bij burgers anders overkomen waardoor misverstanden over het proces ontstaan. Het is belangrijk om als overheid duidelijk te communiceren en daarbij ook te controleren of de boodschap goed overkomt.

- **Wees duidelijk en ga na of je boodschap bij belanghebbenden is overgekomen.**

Professionele communicatie

Communicatie is een zeer belangrijk aspect binnen gebiedsprocessen. Communicatie is per definitie maatwerk en vraagt om een professionele inzet. Goede communicatie zal niet altijd leiden tot tevredenheid en draagvlak bij iedereen. Maar het ontbreken van (goede) communicatie leidt zeker tot weerstand en wantrouwen.

Voor inwoners van het gebied zijn informatieavonden en nieuwsbrieven veel gebruikte vormen van communicatie. Het is van belang om met regelmaat te informeren, ook als er nog niet veel nieuws te melden is. Dit om te voorkomen dat de focus verdwijnt en bewoners denken dat de plannen alsnog niet doorgaan. Deze bevinding/les is ook in het rekenkameronderzoek naar [burgerparticipatie](#) (2017) naar voren gekomen. Voor informatieavonden zijn visualisaties een goed hulpmiddel gebleken om bewoners een beeld te geven van de uiteindelijke situatie. Daarnaast is goede ervaring opgedaan met het inzetten van overzichtelijke gesprekstafels in plaats van plenaire bijeenkomsten. Voor alle communicatievormen geldt dat een duidelijke boodschap van belang is, waarbij niet om de pijnlijke boodschap heen wordt gedraaid. Leg uit waarom de maatregelen nodig zijn en breng het eerlijke verhaal. Daarnaast is een open uitnodigende houding wenselijk; wij willen in dit gebied deze doelen realiseren, wij denken hier aan, wat betekent dat voor jullie? Ook is het van belang om je kwetsbaar op te stellen en aan te durven geven waar je nog niet zeker van bent.

In een gebiedsproces is niet iedereen tevreden te stellen. Het is zaak om, naast degenen die constructief meewerken aan het vinden van een oplossing, ook aandacht te blijven besteden aan degenen die zich er niet in kunnen vinden. Veelal hebben mensen tijd nodig om te wennen aan ideeën en plannen.

De bestudeerde cases tonen aan dat partners waardering hebben voor de inzet van omgevingsmanagers bij de 'keukentafelgesprekken'. Hun niet aflatende inzet is volgens hen van grote waarde geweest voor het gebiedsproces. Een omgevingsmanager die (vele) individuele gesprekken voert met bewoners is een belangrijke schakel in de zoektocht naar een oplossing in situaties waar de maatregelen tot schade leiden.

- **Zet in op professionele communicatie binnen een gebiedsproces.**
- **Blijf gebruik maken van omgevingsmanagers om zichtbaar en toegankelijk te zijn voor bewoners die schade ondervinden.**

Kennis van betrokkenen

De meeste betrokkenen buiten de formele overlegstructuur zoals inwoners en ondernemers, zijn minder goed op de hoogte van de procedures van een overheid en beschikken niet over de inhoudelijke kennis om gepresenteerde informatie goed te kunnen beoordelen. Naast toelichting door de betrokken overheden, konden belanghebbenden bij enkele gebiedsprocessen op kosten van de provincie expertise inhuren om hen bij te staan. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij gebiedsproces de Bruuk, waar belanghebbenden zich konden laten bijstaan door een onafhankelijke hydroloog. Op die manier konden zij - los van de overheid - zelf de resultaten van onderzoeken beoordelen en werd bijvoorbeeld duidelijk waarom maatregelen wel of juist niet nodig waren. Naast een gelijkwaardiger kennisniveau geeft dit aan dat overheden het van belang vinden dat belanghebbenden goed geïnformeerd worden en draagt het bij aan het beeld van een betrouwbare overheid.

Een andere bron van kennis zit in het gebied. Belanghebbenden weten als geen ander welke plekken in een gebied de natte plekken zijn. Deze praktijkinformatie kan nog meer benut worden, als aanvulling op de onderzoeken die gedaan worden bij het uitwerken van de maatregelen. 'Joined factfinding' biedt de mogelijkheid om de onderzoeksresultaten te 'ijken', maar geeft daarnaast aan dat belanghebbenden gezien worden als serieuze gesprekspartner.

- **Biedt de mogelijkheid voor belanghebbenden om – op kosten van de provincie - externe expertise in te schakelen.**
- **Maak (nog meer) gebruik van de in het gebied aanwezige kennis.**

Evaluatie

Gelderse en Overijsselse Gebiedsprocessen Natura 2000 zijn tot nu toe niet structureel geëvalueerd. Wel is er bij beide provincies intern en met partners incidenteel teruggeblikt op de werkwijze bij gebiedsprocessen. Dit onderzoek kan daarnaast als een evaluatie worden beschouwd. Een evaluatie gericht op de vraag hoe het handelen van de overheid is ervaren onder belanghebbenden kan een waardevolle aanvulling zijn op dit onderzoek.

- **Evalueer de gebiedsprocessen ook met belanghebbenden.**

2.4 Wat is de rol van volksvertegenwoordigers bij gebiedsprocessen?

Volksvertegenwoordigers hebben bij gebiedsprocessen - net als bij alle andere thema's - een kaderstellende en controlerende rol. De uitvoering is aan GS en partners. De door PS gestelde kaders hebben betrekking op de beschikbare middelen en de aanpak; zo stemden zij onder meer in met het - zo nodig - inzetten van het dwingend instrumentarium. De te realiseren doelen (normaal gesproken ook onderdeel van de kaderstelling door PS) stonden als gevolg van de Europese verplichting die van toepassing is op Natura 2000-gebieden al grotendeels vast. Een rol die PS nu nog wel en met invoering van de Omgevingswet niet meer hebben, is het vaststellen van het Provinciaal Inpassingsplan (PIP). Een PIP is aan de orde op het moment dat er sprake is van een wijziging van de functie van een gebied als gevolg van de te treffen maatregelen om de natuur te ondersteunen. Wanneer de gemeente de bestemmingsplanwijziging niet voor haar rekening kan of wil nemen, wordt een PIP opgesteld. In Overijssel is bij vrijwel alle 27 (deel)gebiedsprocessen een PIP aan de orde, in Gelderland zijn zes PIP's vastgesteld op een totaal van 23 (deel)gebiedsprocessen. Met de invoering van de Omgevingswet stellen GS een projectbesluit vast, dat in de plaats komt van het PIP.

22

Lessen uit gebiedsprocessen

Naast de kaderstellende en controlerende rol hebben PS een volksvertegenwoordigende rol. Die rol komt het meest prominent naar voren op het moment dat er een besluit over een PIP moet worden genomen. Dat is het moment dat degenen die zich niet kunnen vinden in het voorgenomen besluit zich laten horen en het ongemak bij PS zichtbaar wordt. Dit speelde rond de Natura 2000-gebieden de afgelopen periode meer in Overijssel dan in Gelderland. Kort samengevat komt het ongemak voort uit de vraag of je als PS nog iets kunt en mag doen bij een gebiedsproces, aangezien dit tot stand gekomen is binnen de samenwerking met partners waartoe eerder besloten is. De Staten van Overijssel namen - net voor de Statenverkiezingen in 2023 - een [motie](#) aan. Hierin riepen zij de (nieuwe) Staten op om met partners² en GS in gesprek te gaan om de rol van de Staten, die van GS en die van de partners te verduidelijken, zo mogelijk te versterken en daar nadere afspraken over te maken. Daarnaast riepen zij (de nieuwe) PS op om de uitkomsten van dit gesprek te gebruiken om de Rekenkamer Oost-Nederland input te geven voor ons onderzoek naar gebiedsprocessen. Op het moment dat de motie werd aangenomen, was dit onderzoek echter al gestart. De nieuwe Staten hebben daar in de eerste maanden na hun aantreden ook nog geen vervolg aan kunnen geven.

Netwerksturing

In 2016 publiceerden wij - voor de provincie Gelderland - een [rapport](#) over netwerksturing. In 2019 boden wij PS Gelderland en PS Overijssel onder de noemer

² Partners die verenigd zijn in 'Samen Werkt Beter'.

‘adaptieve bestuursstijl’ een [reflectie](#) op de manier waarop PS hun rol hebben ingevuld bij een thema waarbij de provincie samen met partners aan de slag gaat. We gaven handvatten mee voor de rol die PS in die situatie hebben. We constateerden dat PS op grotere afstand staan en dat dit inhoudt dat PS ruimte en vertrouwen moeten geven aan GS en maatschappelijke partners. Dat geldt ook voor de gebiedsprocessen; GS en partners zijn aan zet. PS zouden volgens de rekenkamer allereerst een expliciete keuze moeten maken of de opgave waar zij voor staan gezamenlijk met partners moet worden opgepakt in een gebiedsproces of ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Na de bewuste keuze voor een gebiedsproces, met aandacht voor het soort gebiedsproces en het meegeven van kaders daarvoor zijn PS aan zet voor het sturen op de kwaliteit en de borging van het gezamenlijke proces. Daarvoor is het nodig dat GS PS lopende het proces informeren over de stand van zaken en PS zelf ook tijdens het proces vinger aan de pols houdt, bijvoorbeeld door het gebied - al dan niet georganiseerd - te bezoeken en daarbij ook oor te hebben voor degenen die niet of minder hard roepen. Het is goed om daarbij ook gebruik te maken van de mogelijkheid om ambtelijke informatie in te winnen, om tot een zo volledig mogelijk beeld te komen. Wanneer PS dat doen, kunnen zij - mocht de indruk ontstaan dat het niet goed gaat - dit signaal tijdig afgeven. Bovendien kunnen PS de geluiden die hen ter ore komen als het op besluitvorming aankomt ‘wegen’. PS hebben dan immers een beeld hoe het proces is verlopen.

- **PS: maak een bewuste keuze om een opgave al dan niet gezamenlijk met partners in de vorm van een gebiedsproces op te pakken.**
- **PS: zet in op de bewaking van de kwaliteit van het proces en geef ruimte aan GS en partners in het gebiedsproces.**
- **PS: Ga het gebied in, zo krijgt u een vollediger beeld en hoort u ook degenen die zich niet laten horen.**

Doorlooptijd en rolvastheid

Gebiedsprocessen hebben een lange doorlooptijd. Dat vraagt - ook van volksvertegenwoordigers - geduld; resultaten zijn over het algemeen nog niet te verwachten in de bestuursperiode dat een gebiedsproces gestart wordt. Daarnaast vraagt het om respect voor eerder democratisch genomen besluiten. De huidige Staten hebben te maken met de uitwerking of nadere invulling van besluiten van PS uit het verleden. Daar waar (een deel van) de huidige PS-leden een andere visie erop nahouden dan (de meerderheid van) PS destijds ontstaat een dilemma. Vanuit het oogpunt van betrouwbare overheid is het niet passend/wenselijk terug te komen op deze eerdere besluiten. Tegelijkertijd willen (nieuwe) partijen recht doen aan de kiezersuitslag en juist een andere koers varen. Specifiek voor gebiedsprocessen Natura 2000 geldt dat deze een Europese verplichting kennen die geen ruimte biedt voor andere dan de vastgestelde doelen. Om geen verwarring dan wel ijdele hoop voor de buitenwacht te laten ontstaan, is het dan ook nodig om als politicus duidelijkheid te geven over waar wel en waar geen invloed op uitgeoefend kan worden.

- Maak alvorens het instrument gebiedsprocessen in te zetten duidelijk aan PS dat hier minstens acht tot tien jaar mee gemoed is.
- PS: Wees gedurende een gebiedsproces duidelijk over waar wel en waar geen invloed meer op uitgeoefend kan worden en wees daarin rolvast.

3 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk verzamelen we de lessen in enkele aan PS gerichte aanbevelingen.

3.1 Aanbevelingen aan PS

1. Verzoek GS om bij toekomstige gebiedsprocessen de lessen uit het onderzoek naar gebiedsprocessen Natura 2000 te betrekken, te weten:
 - a. Ga aan de slag vanuit een duidelijk, gezamenlijk/gedeeld doel.
 - b. Bewaak dit gezamenlijke doel en breng dit zo nodig opnieuw onder de aandacht.
 - c. Blijf de constructie met een ambtelijke en een bestuurlijke adviesgroep inzetten voor het gebiedsproces.
 - d. Stuur als bestuurlijke adviesgroep/bestuurlijk trekker actief op de volgende stap/de voortgang.
 - e. Beperk de formele overlegstructuur tot de geïnstitutionaliseerde belangen en betrek belanghebbenden en overige inwoners op andere wijze in het gebiedsproces.
 - f. Bevorder dat gemeenten in gebiedsprocessen actief hun rol als eerste aanspreekpunt invullen en ook degenen horen die zich niet laten horen.
 - g. Bevorder goede onderlinge verhoudingen en continuïteit door:
 - i. Ook buiten gebiedsprocessen in te zetten op ambtelijke en bestuurlijke netwerken.
 - ii. Een onafhankelijk voorzitter in te zetten voor continuïteit in het proces.
 - h. Zorg voor voldoende personeel met de juiste kwalificaties voor gebiedsprocessen en wees hier zuinig op.
 - i. Benut qua instrumentarium zowel de wortel als de stok.
 - j. Wees duidelijk en ga na of je boodschap bij belanghebbenden is overgekomen.
 - k. Zet in op professionele communicatie binnen een gebiedsproces.
 - l. Blijf gebruik maken van omgevingsmanagers om zichtbaar en toegankelijk te zijn voor bewoners die schade ondervinden.

- m. Biedt de mogelijkheid voor belanghebbenden om - op kosten van de provincie - externe expertise in te schakelen.
 - n. Maak (nog meer) gebruik van de in het gebied aanwezige kennis.
 - o. Evalueer de gebiedsprocessen ook met belanghebbenden.
 - p. Maak alvorens het instrument gebiedsprocessen in te zetten duidelijk aan PS dat hier minstens acht tot tien jaar mee gemoeid is.
2. Maak een bewuste keuze om een opgave al dan niet gezamenlijk met partners in de vorm van een gebiedsproces op te pakken;
3. Pak uw rol bij een gebiedsproces:
- a. Zet in op de bewaking van de kwaliteit van het proces en geef ruimte aan GS en partners in het gebiedsproces.
 - b. Ga het gebied in, zo krijgt u een vollediger beeld en hoort u ook degenen die zich niet laten horen.
 - c. Wees gedurende een gebiedsproces duidelijk over waar wel en waar geen invloed meer op uitgeoefend kan worden en wees daarin rolvast.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Interviews

- Interviews met deelnemers aan de ambtelijke adviesgroep behorende bij de gebiedsprocessen Bergvennen & Brecklenkampse Veld, de Bruuk, Noordmanen en Stelkampsveld.
- Interviews met (drie van de vier) voorzitters van de bestuurlijke adviesgroep.

Documenten

- Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel (Kuindersma et al. 2021).
- Duurzame landbouw in gebiedsprocessen (Kuindersma et al. 2022).
- Reconstructie zandgronden (Janssen en Dagevos, 2022).
- Leren van een reconstructie (Royalhaskoning 2010).
- Lessen uit 10 jaar natuurpact (PBL & WUR, 2023).

Bijlage 2: Korte beschrijving van de gebiedsprocessen

1. De Bruuk

De Bruuk is een moerasgebied in het bekken van Groesbeek, dat wordt gevoed door kwelwater en is ongeveer 100 hectare groot. In 1940 werd de Bruuk tot natuurgebied verklaard, nadat pogingen om het gebied geschikt te maken voor landbouw niet slaagden doordat het gebied te nat bleef.

28

Lessen uit gebiedsprocessen

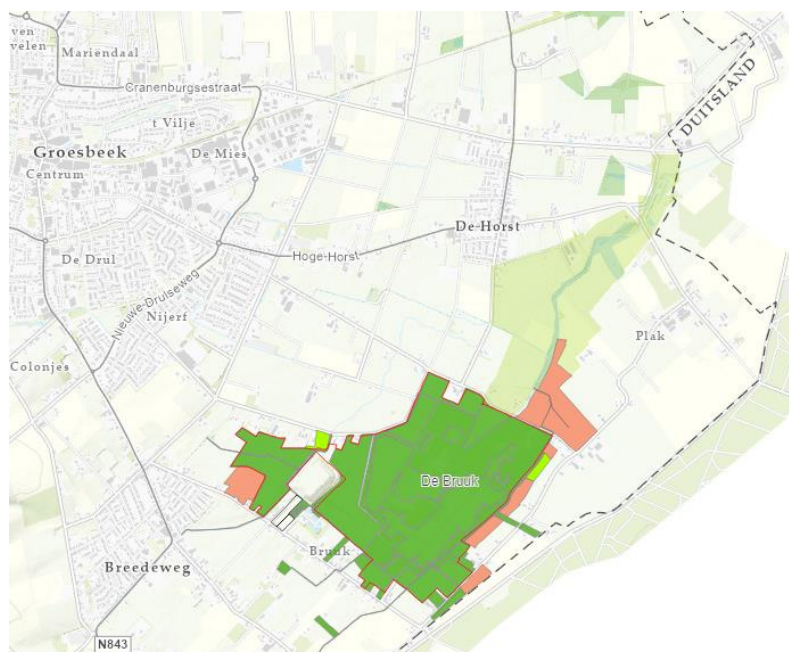
Figuur 3: Landschap de Bruuk en Spaanse ruiter



Bron: <https://www.boswachtersblog.nl/rivierengebied2020/08/19/natuurherstel-de-bruuk/>

In de jaren 90 zijn gronden rond de Bruuk herverkaveld in het kader van de landinrichting en is de Bruuk wat uitgebreid. Staatsbosbeheer is eigenaar van de Bruuk.

Figuur 4: de Bruuk



Bron: <https://gelderland.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=507c4d2cf9054977b1e4d4d40f7ef5cc&extent=192753,417666,196309,420651,28992>

Partners

In 2013 werd de Bruuk als Natura 2000-gebied aangewezen. In het beheerplan zijn habitattypen vastgesteld die in stand gehouden en/of uitgebreid moeten worden. Staatsbosbeheer zag als expert wat er nodig was in het gebied om verdroging tegen te gaan en te voorkomen dat kalkrijk grondwater wegstroomde; te weten het dichten of dempen van watergangen en hogere grondwaterstanden. De provincie was de trekker van het proces en zorgde voor het obstakel-vrij opleveren van de gronden, waarna de maatregelen konden worden uitgevoerd door Waterschap Rivierenland en Staatsbosbeheer. In het gebiedsproces was naast de provincie, Waterschap Rivierenland en Staatsbosbeheer ook de gemeente betrokken.

Proces

De plannen die in 2015/2016 werden gepresenteerd leidden tot grote onrust in het gebied en het stopzetten van het gebiedsproces. Bij de doorstart van het gebiedsproces werd afgesproken dat eerst de effecten van maatregelen in beeld zouden worden gebracht, daarna mitigerende maatregelen zouden worden getroffen en dat pas daarna de natuurherstelmaatregelen zouden worden uitgevoerd. Daarop volgde een intensief traject met bewoners. Bewoners kregen de mogelijkheid om op kosten van de provincie een eigen hydroloog in te schakelen, om zo zelf over voldoende expertise te beschikken om de hydrologische berekeningen en de plannen die daaruit voortkwamen te volgen. Daarnaast kreeg elke bewoner die dat wenste een peilbuis op zijn/haar terrein waarmee de beweging van het grondwater gevolgd kon worden. Afspraken tussen provincie en bewoner(s) over de uit te voeren mitigerende maatregelen zijn op papier gezet en vervolgens uitgevoerd.

Om de waterhuishouding van de Bruuk te herstellen wordt een hogere grondwaterstand gecreëerd en ingezet op het verminderen van schommelingen van de grondwaterstand. Daarvoor worden bestaande watergangen in en rondom de Bruuk gedempt, verontdiept en/of beleemd. Omdat de aanpassing van de Ashorstersloot technisch niet uitvoerbaar was, is het plan om een nieuwe watergang op grotere afstand van de Bruuk te realiseren. Omdat deze nieuwe watergang niet past binnen het geldende bestemmingsplan is een provinciaal inpassingsplan nodig. Er is één zienswijze ingediend, deze heeft niet geleid tot een wijziging van het inpassingsplan. In januari 2019 stelden PS het provinciaal inpassingsplan vast. Er is geen beroep aangetekend, waarna het inpassingsplan onherroepelijk werd.

Doordat de provincie de mogelijkheid had om een boerderij en een woning met bijbehorende gronden te kopen, kwam er ruilgrond beschikbaar en kon de Ashorstersloot worden verlegd. De uitvoering van de maatregelen is in 2020 gestart en medio 2021 afgerond.

2. Stelkampsveld

Al voordat Stelkampsveld werd aangewezen als Natura 2000-gebied³ was het onderdeel van een gebiedsproces, te weten pilot gebied reconstructie Neede-Borculo.

Figuur 5: Landschap Stelkampsveld en Boomkikker

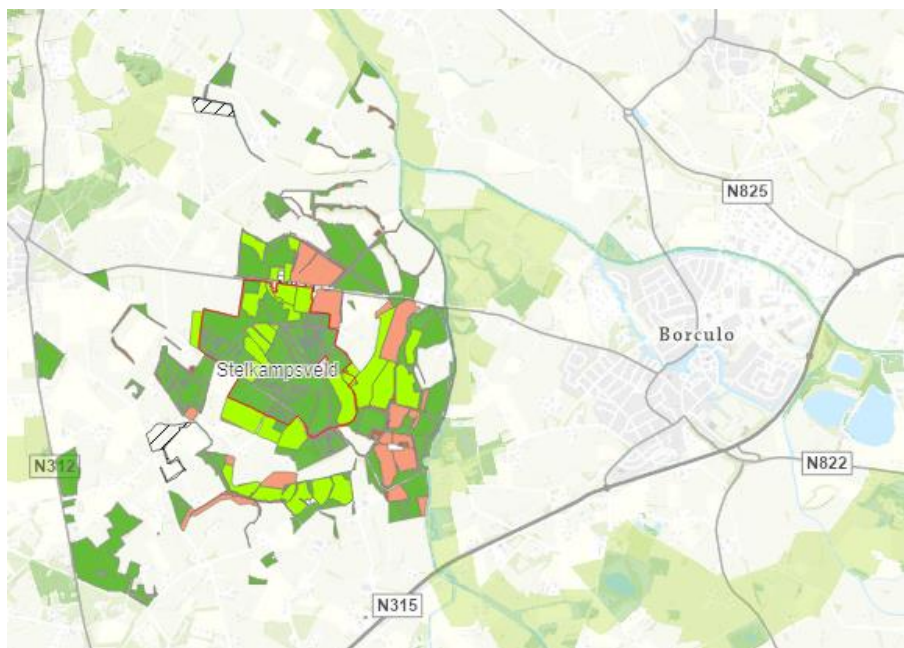


Bron: Eigen foto's - J. Schepers

Het Natura 2000-gebied Stelkampsveld is 102 hectare groot en omvat een kleinschalig dekzand- en beekdallandschap. Het gebied herbergt een 15 ha groot terrein blauwgraslanden. In het beheerplan zijn habitattypen vastgesteld die in stand gehouden en/of uitgebreid moeten worden.

³ In 2003 vond de voorlopige en in 2015 de definitieve aanwijzing plaats.

Figuur 6: Stelkampsveld



Bron: <https://gelderland.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=507c4d2cf9054977b1e4d4d40f7ef5cc&extent=226794,456013,231441,462271,28992>

Partners

Vanwege de complexiteit is in 2010 gekozen om voor Stelkampsveld een eigenstandig gebiedsproces te starten met een bestuurlijke begeleidingscommissie, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. In de bestuurlijke commissie zaten vertegenwoordigers vanuit het waterschap, LTO, de gemeenten Lochem en Borculo, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Burgerinitiatief 4BS (Boeren, Burgers, Buitenlui Beekvliet Stelkampsveld), een secretaris en de onafhankelijk voorzitter. De bestuurlijke begeleidingscommissie werd ondersteund door een ambtelijke projectgroep met leden uit dezelfde organisaties. Waterschap Rijn en IJssel leverde een projectleider voor de uitvoering en een gebiedsregisseur voor het leggen en onderhouden van de contacten met bewoners en gebruikers.

Proces

Het opstellen van het beheerplan was een complex proces waarmee gestart werd na de start van het gebiedsproces in 2010 en dat uiteindelijk in 2016 is vastgesteld. Burgerinitiatief 4BS is in de tussentijd uit het gebiedsproces gestapt omdat zij zich niet konden vinden in het scenario voor het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) dat de bestuurlijke begeleidingscommissie aan GS adviseerde. Bij dit scenario zouden vanwege vernatting maximaal vijf boerderijen verplaatst moeten worden. Vanaf 2016 werd gewerkt aan een inrichtingsplan. Dit plan is in 2019 opgeleverd. In september 2018 stelden PS het provinciaal inpassingsplan vast. Het inpassingsplan richtte zich op PAS-maatregelen waarbij het hydrologisch herstel, het omvormen van landbouwgronden naar Broekbos en schraalland en heide is voorzien. Met het inpassingsplan wordt gezorgd voor een passende bestemming bij de (nieuwe) functie

van de gronden. Het voorontwerp inpassingsplan heeft ter inzage gelegen en er zijn zeven zienswijzen ingediend. Deze hebben niet geleid tot aanpassing van het inpassingsplan. Er is geen beroep aangetekend, waarna het inpassingsplan onherroepelijk werd.

Er zijn vier agrarische bedrijven verplaatst. De gebiedsregisseur van het waterschap heeft - na veelvuldig met alle betrokken omwonenden in gesprek te zijn geweest - uiteindelijk met 85 omwonenden een overeenkomst gesloten. In de periode maart 2021 - mei 2022 zijn de maatregelen uitgevoerd.

3. Bergvennen en Brecklenkampse Veld

In Noordoost-Twente, in de gemeente Dinkelland tegen de Duitse grens, ligt het Natura 2000-gebied Bergvennen en Brecklenkampse Veld. Dit gebied bestaat uit zeven vennen, bos, heide en graslanden. Het is een zwakglooiend gebied waar bomen groeien zoals de eik, dennenbomen en de jeneverbesstruweel en planten zoals orchideeën en de waterlobelia. Het gebied beslaat een oppervlakte van ongeveer 137 ha, ongeveer 200 voetbalvelden bij elkaar. Hiertussen ligt ook een stuk landbouwgrond dat ook onder het Natura 2000-gebied valt.

Figuur 7: Landschap en ven, Bergvennen & Brecklenkampse Veld

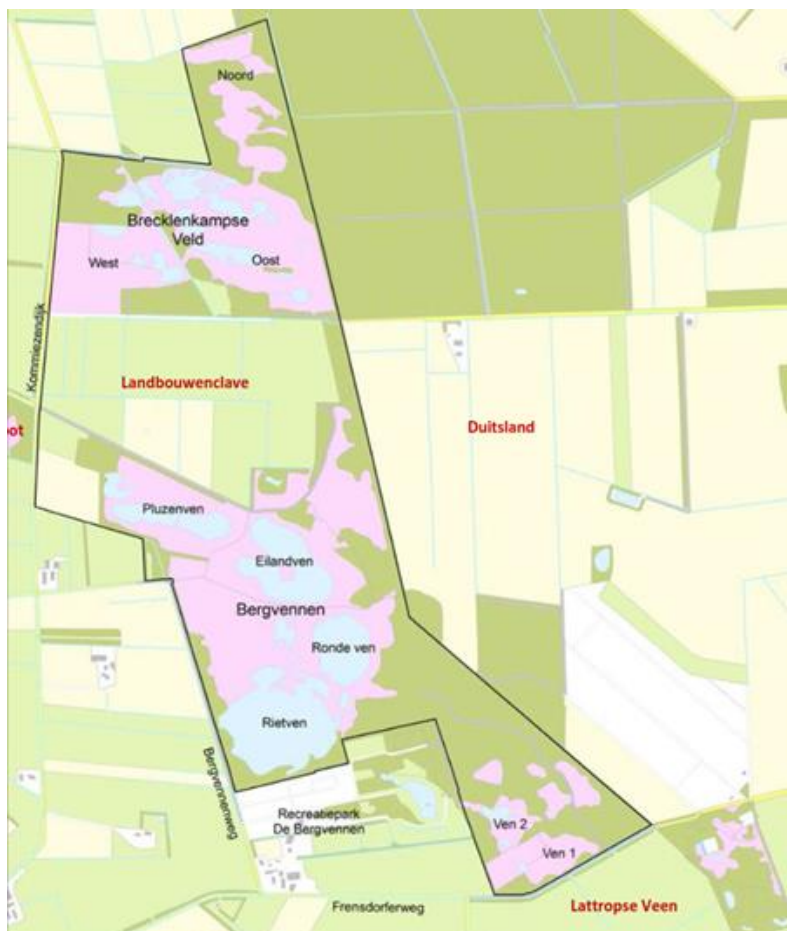


Bron: Eigen foto's - J.Schepers

In het Natura 2000-beheerplan is vastgesteld dat het gebied nu te zuur is en kunstmatig nat gehouden wordt. Ook zijn de specifieke habitattypen vastgesteld in het beheerplan en er is een Europese verplichting om deze in stand te houden en uit te breiden. De inrichtingsplannen zijn er op gericht om de natuur gezonder te maken en te zorgen dat het water in het gebied blijft met als doel een omgeving waarin zeldzame dieren, planten en bloemen beter kunnen leven. Daarnaast worden in de plannen ook een aantal kansen beschreven om de ruimtelijke kwaliteit in het Natura 2000-gebied te vergroten, waarbij het vooral gaat om het verbeteren van de bereikbaarheid en beleefbaarheid.⁴

⁴ <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/bergvennen-en-brecklenkampse-veld/> (laatst geraadpleegd 23 juni 2023) en Provinciaal Inpassingsplan Bergvennen & Brecklenkampse Veld.

Figuur 8: Overzicht plangebied met vennen, Bergvennen & Brecklenkampse Veld



Bron: Provinciaal Inpassingsplan Bergvennen & Brecklenkampse Veld

Partners

Bij het gebiedsproces voor het Natura 2000-gebied Bergvennen en Brecklenkampse Veld is de gemeente Dinkelland als trekker betrokken. Verder zijn de volgende partijen betrokken: Provincie Overijssel, Landschap Overijssel, LTO Dinkelland, Waterschap Vechtstromen en de particuliere grondeigenaren. Er is afstemming geweest met de Duitse overheid over maatregelen op Duits grondgebied. Hoewel deze maatregelen vanuit Nederland niet zijn af te dwingen, worden deze uitgevoerd.

Proces

In 2015 is gestart met de verkenningsfase van het gebiedsproces. Voor de hydrologische maatregelen zijn verschillende scenario's uitgewerkt en het heeft enkele jaren gekost om te komen tot een scenario dat de natuur in voldoende mate dient en tegelijkertijd zo min mogelijk impact heeft op de omgeving. In de tussentijd zijn de interne maatregelen al wel uitgevoerd. In 2020 was het idee dat het project rijp was voor besluitvorming. Bij de inspraakmogelijkheid op het voorontwerp PIP bleek er echter protest te zijn uit het gebied. Dit kwam tot uitdrukking in inspraakreacties, ook is de gedeputeerde diverse

keren in gesprek gegaan met de leiders van de protestgroep en er is gezocht naar een oplossing voor het Lattropse Veen. Ook de gemeenteraad werd met de protesten geconfronteerd. Dit leidde er toe dat de gemeenteraad een zienswijze gaf op het ontwerp inpassingsplan waar haar wethouder zelf de bestuurlijke trekker van was. Naast de zienswijze van de gemeente werden nog 58 andere zienswijzen ingediend. Twee zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van het inpassingsplan. In december 2022 namen Provinciale Staten het Inpassingsplan aan. Er zijn negen beroepen ingesteld. De provincie kiest ervoor om pas wanneer de Raad van State uitspraak heeft gedaan en het PIP onherroepelijk is, de externe maatregelen uit te voeren. Mocht de uitspraak van de Raad van State leiden tot aanpassingen aan het PIP, dan is uitvoering van de maatregelen nog niet aan de orde.

4. Noordmanen

In de gemeenten Steenwijkerland en Zwartewaterland liggen de Natura 2000-gebieden De Wieden en Weerribben. Het is een groot waterrijk gebied met riet, moeras, natte graslanden en bos. Samen zijn de Natura 2000-gebieden het grootste laagveengebied van West-Europa waar veel bijzondere planten en dieren leven. In het Natura 2000-beheerplan is vastgesteld dat de natuur in zowel De Wieden als Weerribben onder druk staat. Planten, dieren en water hebben te lijden onder uitstoot van stikstof. Ook is er voor sommige diersoorten meer leefgebied nodig. Specifieke habitattypen zijn vastgesteld in het beheerplan en er is een Europese verplichting om deze in stand te houden en uit te breiden. Daarom werkt de provincie in verschillende deelgebieden aan maatregelen voor natuurherstel. Voor het deelgebied Noordmanen van de Weerribben hebben PS het Inpassingsplan vastgesteld.⁵

Figuur 9: Landschap Noordmanen

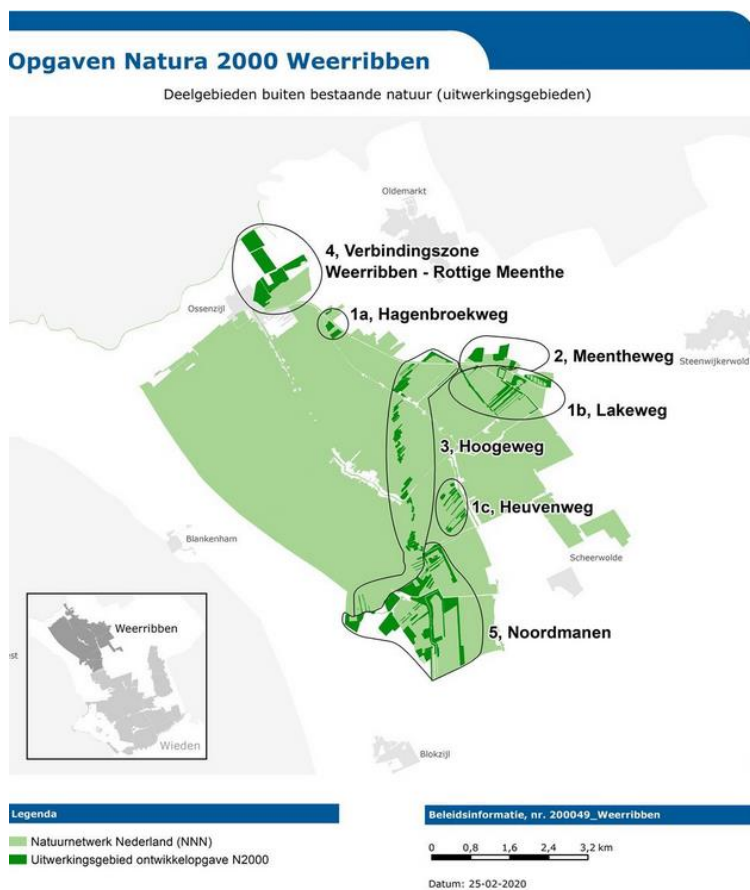


Bron: Steenwijkercourant: Jack Doeven - <https://steenwijkercourant.nl/steenwijkerland/Plan-voor-Noordmanen-ligt-ter-inzage-28288335.html>

⁵ <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/wieden-weerribben/> (laatst geraadpleegd 23 juni 2023).

Deelgebied Noordmanen ligt in het zuiden van de Weerribben, ten noorden van Blokzijl en de N333. Het Natura 2000-gebied De Wieden ligt ten zuiden van Noordmanen. Noordmanen vormt hierdoor een belangrijke ecologische verbindingszone tussen de Weerribben en de Wieden. Het deelgebied bestaat uit moerasvegetaties en bos, agrarische graslanden en natuurlijke graslanden. Deelgebied Noordmanen heeft een oppervlakte van 291 ha.⁶

Figuur 10: Opgaven Natura 2000 Weerribben



35

Lessen uit gebiedsprocessen

Bron: <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/wieden-weerribben/deelgebieden-wieden-weerribben/>

Partners

De provincie vormt samen met Staatsbosbeheer, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Gemeente Steenwijkerland en LTO een werkgroep voor de planuitwerking van onderliggende Natura 2000-opgave. De provincie is bestuurlijk trekker van het gebiedsproces en de projectgroep wordt voorgezeten door Staatsbosbeheer. Deze werkgroep verzorgt de uitwerking van het inrichtingsplan en is verantwoordelijk voor de uitvoering. Naast deze groep is er een Ambtelijke AdviesGroep (AAG) en een Bestuurlijke Advies Groep (BAG).

⁶ Inpassingsplan Noordmanen.

Proces

In de projectgroep is gewerkt aan de uitwerking van het inrichtingsplan en hierop is het Provinciaal InpassingsPlan (PIP) gebaseerd. Bij de bespreking van het inrichtingsplan in de AAG heeft LTO het proces gepauzeerd omdat er veel onrust over was onder boeren in de omgeving. Als reactie hierop trokken ook de gemeente en het waterschap hun steun in. De provincie heeft toen informatieavonden georganiseerd om uitleg te geven over stikstof en wateroverlast om zo het doel van het gebiedsproces en de positie van de boeren in het gebied te verduidelijken. Om een handreiking te doen aan de boeren is de pilot Baarlingerpolder gestart (zie hierna).

Er zijn 17 zienswijzen ingediend op het ontwerp-PIP Noordmanen.⁷ Op 25 januari 2023 stelden PS de PIP Noordmanen vast.

Pilot Baarlingerpolder

Betrokken agrariërs zijn een pilot gestart met een zoektocht naar oplossingen op de vraag: “Hoe kunnen de agrarische ondernemers in de Baarlingerpolder maatregelen nemen om de stikstofdepositie te verminderen, bodemdaling tegen te gaan, CO2 uitstoot verlagen en biodiversiteit stimuleren, teneinde de naastliggende natuur te verbeteren en hun bedrijven toekomstbestendiger te maken”.⁸ De provincie faciliteert de inhoud en het proces van deze pilot en GS hebben subsidie verleend. Er is in eerste instantie €250.000 gereserveerd voor vooronderzoek, en op een later moment €6 miljoen voor de uitvoering van de pilot. De pilot is gestart op verzoek van de agrariërs naar aanleiding van de externe effecten van de natura 2000 ontwikkelopgave en is nu een voorbeeldproject binnen het PPLG.⁹

⁷ Bijlage III Nota van Antwoord Provinciaal Inpassingsplan Weerribben deelgebied Noordmanen.

⁸ PS22/000112 Statenvoorstel Vaststellen PIP Natura 2000 Noordmanen Weerribben.

⁹ Overijssel. Maatregelpakketten ontwerp-PPLG Overijssel.

Bijlage 3: Lessen uit studies naar gebiedsprocessen

37

Lessen uit gebiedsprocessen

De afgelopen jaren zijn er (landelijke) studies uitgevoerd naar de inzet van gebiedsprocessen. Dit betreft:

1. Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel (Kuindersma et al. 2021)
2. Duurzame landbouw in gebiedsprocessen (Kuindersma et al. 2022)
3. Reconstructie zandgronden (Janssen en Dagevos, 2022)
4. Leren van een reconstructie (Royalhaskoning 2010)
5. Lessen uit 10 jaar natuurpact (PBL & WUR, 2023)

In deze studies komen lessen aan de orde die onze bevindingen en lessen ondersteunen. Op hoofdlijnen is dit weergegeven in onderstaande tabellen.

Tabel 1: Duidelijk en gedeeld doel

Les	Toelichting	Bron
Maak afspraken op bestuurlijk niveau	Bestuurlijk commitment is een belangrijke succesfactor voor integraal gebiedsgericht beleid.	<i>Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel (Kuindersma et al. 2021)</i>
Duidelijkheid over gebiedsdoelen en type gebiedsproces	Duidelijkheid over de overheidsdoelen is belangrijk voor alle gebiedsprocessen, maar heeft per type gebiedsproces een andere functie. In doelgerichte gebiedsontwikkeling vormen deze doelen een niet onderhandelbaar startpunt. Het gebiedsproces gaat dan nog vooral over de manier waarop deze doelen gehaald moeten worden. In integrale gebiedsprocessen zijn de duidelijke overheidsdoelen het startpunt van de onderhandelingen in het gebiedsproces. De	<i>Duurzame landbouw in gebiedsprocessen (Kuindersma et al. 2022)</i>

	uitkomst hiervan kan ook zijn dat deze overheidsdoelen deels niet gerealiseerd gaan worden, de overheid kan niet zomaar terugkomen op dit bereikte compromis. Dit betekent dat Rijk en provincies dus niet alleen duidelijke doelen moeten meegeven aan gebiedsprocessen, maar ook zullen moeten aangeven wat voor type gebiedsproces ze willen aangaan. Onduidelijkheid hierover kan leiden tot conflicten en verkeerde verwachtingen tussen overheid en gebiedspartijen en zelfs tussen Rijk en provincies.	
Wees duidelijk over wat waar mag (en wat niet)	Een ruimtelijke aanpak van problemen vraagt om scherpte; wat mag waar wel en wat niet. Die scherpte ontbrak bij de Reconstructie, waardoor de omvang van het aantal verplaatsers in geen verhouding stond tot de autonome ontwikkelingen van bedrijfsuitbreidingen.	<i>Reconstructie zandgronden (Janssen en Dagevos, 2022)</i>
Houd het oog op de bal	Bij de Reconstructie werd de oorspronkelijk doelstelling (sanering intensieve veehouderij) verbreed naar een vitaler platteland. Met daarbij meer partners om mee te overleggen en ingewikkelde politieke, particuliere en zakelijke belangen. Daardoor raakte de oorspronkelijke doelstelling op de achtergrond en is de oproep voor de gebiedsgerichte aanpak stikstof om het oog op de bal te houden.	<i>Reconstructie zandgronden (Janssen en Dagevos, 2022)</i>

Tabel 2: Wie zitten er aan tafel?

Les	Toelichting	Bron
Polderen heeft meerwaarde	Het proces van gemeenschappelijke planvorming, dat wil zeggen overleg en samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties is tijdrovend, maar kan ook leiden tot meer eigenaarschap. Aandachtspunten zijn dat LTO niet meer alle boeren vertegenwoordigen, daarnaast is het van belang dat maatschappelijke vertegenwoordigers voldoende tijd krijgen voor deelname aan gebiedsprocessen.	<i>Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel (Kuindersma et al. 2021)</i>
Het gaat niet zonder inzet van ketenpartners	Een sec ruimtelijk perspectief heeft het gevaar in zich dat stromen en schakels buiten beschouwing blijven. Zo stond bij de Reconstructie de boer als primaire producent centraal zonder zich rekenschap te geven van de rol en het belang van toeleveranciers (van veevoer), afnemers, financiers, retail en consument.	<i>Reconstructie zandgronden (Janssen en Dagevos, 2022)</i>

Tabel 3: Dilemma - Tijd

Les	Toelichting	Bron
Gebiedsprocessen vragen tijd	Gebiedsprocessen waarin verduurzaming van de landbouw een rol speelt, vragen (veel) tijd. Daarbij gaat het niet alleen over formele planvormingsprocessen en procedures, maar ook over het proces van gemeenschappelijke probleemperceptie. De uitgangspunten van het beleid (bv. het bestaan van klimaatproblemen, stikstofgevoeligheid van natuur etc.) worden lang niet altijd zo ervaren op gebiedsniveau. Een zeker gemeenschappelijk probleembesef is echter wel belangrijk indien je wilt bereiken dat bestaande agrariërs een bijdrage gaan leveren aan de oplossing van dit probleem via extensivering en/of verbreding. Het overslaan van deze fase in een gebiedsproces kan ertoe bijdragen dat de overheid steeds vaker moet kiezen voor (gedwongen) uitkoop.	<i>Duurzame landbouw in gebiedsprocessen (Kuindersma et al. 2022)</i>
Gebiedsprocessen kosten tijd	Uit de analyse van een aantal gebiedsprocessen die provincies sinds 2013 zijn gestart, blijkt dat de doorlooptijd lang is (variërend van minimaal vijf tot tien jaar).	<i>Lessen uit 10 jaar natuurpact (PBL & WUR, 2023)</i>

Tabel 4: Instrumenten: de wortel en de stok

Les	Toelichting	Bron
Houd het gebruik van dwingend instrumentarium als optie	Bij harde doelen is het van belang het dwingend instrumentarium achter de hand te houden indien vrijwillige realisatie niet mogelijk blijkt.	<i>Duurzame landbouw in gebiedsprocessen (Kuindersma et al. 2022)</i>
Sluit de inzet van dwingend instrumentarium niet uit	Dwingend instrumentarium wordt bij veel processen vooraf uitgesloten omdat politici en maatschappelijke partijen vrijwilligheid als voorwaarde stellen. Dwingend instrumentarium heeft echter ook voordelen omdat het voor meer garantie zorgt dat de doelen behaald zullen worden en ook de mogelijkheid geeft om te onderhandelen met volledige schadeloosstelling. Vrijwilligheid als startpunt is verstandig maar het uitsluiten van dwingend instrumentarium zou alleen gedaan moeten worden in het geval dat overheden bereid zijn om alle uitkomsten te accepteren en niet bij Europese verplichtingen.	<i>Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel (Kuindersma et al. 2021)</i>

Tabel 5: Betrekken omgeving

Les	Toelichting	Bron
Reken niet buiten de burger	Tijdens de reconstructie zandgronden zaten alleen de geïnstitutionaliseerde belangen aan tafel. Voor signalen van bewoners van het buitengebied was minder oog en ook voor het sociale aspect was weinig aandacht. Toen de plannen concreet werden riep dat verzet op onder inwoners en werden de plannen 'on hold' gezet. Een bestuurscentrische en belangen-vertegenwoordigende aanpak brengt het risico mee dat bredere maatschappelijke belangen onvoldoende op tafel komen.	<i>Reconstructie zandgronden (Janssen en Dagevos, 2022)</i>
Zorg voor burgerparticipatie	Burgerparticipatie is in integraal gebiedsgericht beleid vaak lastig in te passen omdat de planvorming meestal abstract begint. Naarmate de gevolgen concreter worden, is burgerparticipatie gemakkelijker te organiseren. Dat kan ook spontaan gebeuren in de vorm van burgerprotesten. Het is de uitdaging om deze protesten voor te zijn en ook niet te lang te wachten om te gaan praten met de mensen en bedrijven die direct geraakt worden door de plannen.	<i>Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel (Kuindersma et al. 2021)</i>

Tabel 6: Netwerksturing

Les	Toelichting	Bron
Hoe kan PS ruimte geven aan multi-actor en multi-level governance	PS zullen moeten nadenken over hun eigen rol in het spel met maatschappelijke partners. Hoe wordt voorkomen dat processen worden verstoord zonder dat de Staten aan verantwoordelijkheid inboeten? Hoe geef je ruimte aan het dagelijks bestuur en aan governance?	<i>Leren van een reconstructie (Royalhaskoning, 2010)</i>
Hoe kunnen PS hun antennefunctie verbeteren?	Het is van belang dat de Staten hun antennefunctie op orde hebben. Het gaat er hierbij om ook oog en oor te hebben voor 'zwakke signalen', signalen die wel belangrijk zijn maar niet passen in de gangbare kaders. De antennefunctie bleek moeilijk te regisseren, dat kwam door de wijze waarop de besluitvorming wordt voorbereid, maar heeft ook te maken met het ontwikkelen van een lerende attitude. Hoe kunnen PS voorkomen dat dergelijke geluiden op bepaalde thema's worden veronachtzaamd waardoor (plenaire) bespreking uitblijft? Hoe kan voorkomen worden dat agendapunten geassocieerd worden met een specifiek	<i>Leren van een reconstructie (Royalhaskoning, 2010)</i>

	partijbelang waardoor discussies van meet af politiek worden en gedeelde betekenisgeving uitblijft? Dit is een leerthema voor PS.	
Zorg voor verankering in de formele democratie	Het gevaar bij integrale processen is dat volksvertegenwoordigers buiten spel komen te staan of pas laat in het proces voor het blok worden gezet. Daarom is het belangrijk dat volksvertegenwoordigers vroegtijdig betrokken worden bij processen en deze goed kunnen volgen.	<i>Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel (Kuindersma et al. 2021)</i>

Tabel 7: Doorlooptijd en rolvastheid

Les	Toelichting	Bron
Leerthema Balans tussen vernieuwing en continuïteit.	PS moeten balanceren tussen continuïteit en vernieuwing; tussen een betrouwbare en consistente overheid en een overheid die inspeelt op actuele ontwikkelingen. Langdurige transitieprocessen zijn gebaat bij een zekere mate van depolitisering, betrekkelijke rust en continuïteit van het bestuur.	<i>Leren van een reconstructie (Royalhaskoning, 2010)</i>
Organiseer langjarig commitment	Gebiedsprocessen vragen een lange adem, over bestuursperioden heen. Het is belangrijk dat overheden op een lijn zitten en die vasthouden. Een duidelijk meerjarig commitment en stevige afspraken die tegen een stootje kunnen zijn nodig voor een gebiedsproces.	<i>Reconstructie zandgronden (Janssen en Dagevos, 2022)</i>