

Leren van eerdere generaties integraal gebiedsgericht beleid voor de NOVI-gebiedsaanpak in de Peel

Wiebren Kuindersma (WUR)

Mei 2021

Inleiding

Het integrale gebiedsgerichte beleid voor het landelijk gebied is niet nieuw. Het kent al een lange historie die terug gaat naar het begin van de jaren negentig. In de jaren twintig is het integrale gebiedsgerichte beleid bezig aan een comeback. Zo zien we de NOVI-gebieden en eerder de IBP-gebieden. Hoog tijd om de belangrijkste lessen vanuit het ROM-gebiedenbeleid, de Nadere Uitwerkingen en Reconstructie, in beeld te brengen en hieruit lessen te trekken voor de nieuwe NOVI-gebiedsprocessen, zoals in de Peel¹.

Deze notitie is opgesteld aan de hand van eerdere evaluaties en analyses van integraal gebiedsgericht beleid (Boonstra et al., 2007; Boonstra et. al. 2012, Boonstra en Kuindersma, 2008 en Driessen en Glasbergen, 1993) en een aantal interviews (eind 2020/begin 2021) met ervaren bestuurders en ambtenaren vanuit het Peelgebied². Het is een achtergrondnotitie bij het essay "Met NOVI naar een hoger NIVO" (Bleumink et al., 2021).

We beginnen met een kort overzicht van de golfbewegingen in het integraal gebiedsgerichte beleid in de afgelopen 25 jaar met aandacht voor de specifieke situatie in het NOVI-gebied de Peel. Vervolgens gaan we in op de negen geïdentificeerde lessen voor het NOVI gebiedsproces in de Peel op basis van eerdere ervaringen. Deze lessen zijn ook toepasbaar voor andere integrale gebiedsprocessen.

Golfbewegingen in het integraal gebiedsgerichte beleid

In zekere zin is sinds eind jaren tachtig een golfbeweging waar te nemen in de populariteit van het integrale gebiedsgerichte beleid, afgewisseld met periodes waarin meer nadruk ligt op sectoraal (milieu)beleid. Het integrale gebiedsgerichte beleid komt meestal ook op als reactie op vastgelopen uitvoering van gestapeld sectoraal beleid. Meer nadruk op sectoraal beleid komt op uit teleurstelling over het integrale gebiedsgerichte beleid en behoefte aan daadkracht en doorzettingsmacht.

ROM en WCL

De eerste golf IGB begint eind jaren '80 met het ROM-gebiedenbeleid en de Nadere Uitwerkingen (NUBL en NURG) en later ook de WCL-gebieden (1993). Deze gebiedsprocessen hebben meestal een vrij informeel karakter (netwerksturing) en het initiatief ligt bij de Rijksoverheid, al zijn provincies vaak nauw betrokken. De mate waarin maatschappelijke organisaties betrokken zijn verschilt. Sommige gebiedsprocessen leggen veel nadruk op afstemming tussen overheden (NUBL, ROM Groene Hart), terwijl andere gebiedsprocessen daarnaast ook veel nadruk leggen op het betrekken van verschillende maatschappelijke organisaties en bedrijven (B.v. ROM Gelderse Vallei). Veelal staat een specifiek probleem centraal zoals de spanning tussen landbouwontwikkeling en milieuregelgeving (m.n. mest).

In deze periode is in het Peelgebied de Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL) dominant. Deze aanpak gaat vooral over de mestproblematiek en is voornamelijk een samenwerking tussen de provincies Limburg en Noord-Brabant en verschillende Rijkspartijen. In de stuurgroep zitten zelfs verschillende Brabantse en Limburgse gedeputeerden. Dit is illustratief voor het bestuurlijk belang dat aan het initiatief werd gehecht.

¹ Deze notitie is opgesteld in opdracht van de stuurgroep NOVI De Peel en gefinancierd door het ministerie van LNV (BO-thema Biodiversiteit in de kringlooplandbouw).

² Dijkgraaf waterschap Aa en Maas, Dijkgraaf en DB lid Waterschap Limburg, Wethouder & twee ambtenaren gemeente Venray en Voorzitter Integrale Gebiedscommissie Peelvenen.

Reconstructie en ILG

De tweede golf integraal gebiedsgericht beleid begint met de Reconstructie Zandgebieden (1998-2010). Dit initiatief is aanvankelijk veel formeler (Reconstructiewet) en veel hiërarchischer ingestoken als reactie op de uitbraak van de varkenspest in 1997. Later komt de regie meer bij provincies te liggen en komt de nadruk meer op netwerksturing te liggen met betrokkenheid van gemeenten, waterschappen, landbouworganisaties en natuur- en milieuclubs. De nadruk ligt veel meer op de integrale aanpak van de gestapelde problematiek van sectoraal beleid en regelgeving in het landelijk gebied op de zandgronden.

In 2007 gaat de reconstructie op in het ILG en trekt het Rijk zich vrijwel volledig terug uit de gebiedsprocessen. Na 2010 (Kabinet Rutte 1) komt -mede door bezuinigingen- weer veel meer de nadruk te liggen op sectoraal beleid (b.v. natuur en water) en wordt het natuurbeleid vrijwel geheel gedecentraliseerd naar provincies.

In de reconstructie is de intensieve samenwerking tussen Limburg en Noord-Brabant vanuit NUBL grotendeels stilgelegd en kiezen beide provincies voor hun eigen aanpak. Tekenend voor deze ontwikkeling is dat de provincie Limburg bij de start van het ILG (2006) zelfs uit het grensoverschrijdende landinrichtingsproject Peelvenen stapt. Meerdere respondenten betreuren deze beslissing nog steeds omdat de gebiedsproblematiek niet stopt bij de provinciegrens.

NOVI gebieden

Mede onder invloed van de klimaatcrisis en de stikstofcrisis zien we de laatste jaren opnieuw een enorme hoeveelheid aan sectoraal (gebiedsgericht) beleid vanuit het Rijk (natuurbeleid, stikstofbeleid, klimaatadaptatie, RES etc.) op de gebieden afkomen. Dit gaat ook gepaard met een sterkere roep om Rijksregie. De verschillende ruimteclaims leiden ook tot een roep om meer integraal gebiedsgericht beleid en samenwerking tussen verschillende overheden. Van het motto van Rutte I: 'je gaat erover of je gaat er niet over', staat nu het begrip 'één overheid' centraal.

Ook in het NOVI-gebied De Peel zien we een groot aantal lopende en nieuwe gebiedsprocessen, zoals de integrale gebiedscommissie Peelvenen, Nationaal Park (nieuwe stijl) Peelvenen, Maasgaard, de gebiedsgerichte aanpak Peelvenen en de regiodeals Noord-Limburg en Noordoost Brabant. Deze bestuurlijke drukte zorgt ook voor kritische vragen naar de meerwaarde van de NOVI-aanwijzing. Is dit puur wat extra procesgeld of betekent het echt iets voor de lopende processen? En zo ja: Hebben we hier nu echt iets aan of is het een nieuwe bestuurlijke laag die vooral vertragend gaat werken?

Lessen voor NOVI-aanpak De Peel

Nu volgen de belangrijkste lessen uit eerder integraal gebiedsgericht beleid voor het nieuwe gebiedsproces NOVI De Peel.

Les 1: Zorg voor voldoende ruimte in sectorale beleidstrajecten

Een centraal punt van het integrale gebiedsgerichte beleid is dat verschillende sectorale doelen op gebiedsniveau met elkaar kunnen worden gecombineerd en dat dit leidt tot een meer efficiënte uitvoering met meer draagvlak. Daarbij is het soms nodig om eerst ruimte te maken in het onderliggende sectorale beleid, maar kan het ook gaan om werkende weg problemen op te lossen.

Een goed voorbeeld uit de reconstructie is het Pact van Brakkenstein (Bleumink, 2007). Dit is het kader geweest voor de verschillende ruimte-voor-ruimte regelingen waarmee het mogelijk werd om combinaties te maken tussen groene en rode doelen. In het Pact van Brakkenstein maakten Rijk (LNV en VROM) en de provincies afspraken over het koppelen van het opkopen van varkensrechten aan de ruimte-voor-ruimte regeling en het slopen van vrijkomende stallen. Juist door deze combinatie te maken werd een extra impuls gegeven aan het oplossen van de mestproblematiek. Mogelijk biedt deze ervaring ook aanknopingspunten voor de huidige opkoopregelingen vanuit stikstof, omdat hierin juist de directe koppeling met rode doelen en ruimtelijke kwaliteit nog ontbreken.

Een ander voorbeeld is de dubbeldoelstelling vanuit het programma ruimte voor de rivier. Dit betekende dat waterveiligheidsprojecten ook moesten bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit (m.n. natuur). Dit kader vormde een belangrijke impuls voor meer integrale projecten zoals Ooijen-Wanssum, waarin naast

waterveiligheid ook natuur, recreatie en zelf een rondweg en een bedrijventerrein zijn gerealiseerd. In recente waterveiligheidsprojecten (zoals de dijkverhogingen) ligt de nadruk meer op de sectorale doelen. Volgens de respondenten is het in de praktijk lastig om als waterschap andere doelen mee te nemen, omdat je ook wordt afgerekend op de sectorale doelen en met je met het beschikbare geld ook geen andere doelen kan en wilt financieren.

Een gebiedsinitiatief waarin de integraliteit wel tot stand kwam, was het project Maasgaard. Cruciaal waren de afspraken tussen de provincie Limburg, het waterschap en de twee gemeenten, die vooraf afspraken maakten over de inleg (ieder 25%) en de beoogde output. Hierin is vervolgens niet meer in detail verantwoord aan welk doel dit budget precies is besteed. Zo is ruimte gemaakt voor het integrale gebiedsproces.

Les 2: Maak afspraken op bestuurlijk niveau

Bestuurlijk commitment is een belangrijke succesfactor voor integraal gebiedsgericht beleid. We beperken het hierbij dan tot bestuurlijke afspraken tussen overheden. Voor het NOVI-gebiedsproces in de Peel ligt (in deze fase) sterk de nadruk op bestuurlijke afspraken tussen Limburg en Noord-Brabant en met de verschillende Rijkspartijen.

Specifiek voor de Peel is de samenwerking tussen Limburg en Noord-Brabant. De samenwerking tussen beide provincies is sinds het stoppen van de deelname van Limburg in de ruilverkaveling Peelvenen minimaal geweest. Dit heeft ook gevolgen voor de samenwerking tussen gemeenten die ook sterk gericht zijn op hun eigen provincies. Sinds een aantal jaren is er weer toenadering tussen beide provincies. Zo is het waterschap Limburg weer toegetreden tot de integrale gebiedscommissie Peelvenen en werken de provincies samen met gemeenten en waterschappen in het IBP-gebied de Peel. Betrokkenen geven aan dat het nu ook belangrijk is dat beide provincies ook bestuurlijk hun commitment geven aan dit proces, zodat de samenwerking verder kan worden versterkt. Dit kan bijvoorbeeld door gedeputeerden uit beide provincies deel te laten nemen aan de stuurgroep.

Het organiseren van bestuurlijke betrokkenheid van Rijkspartijen blijft ook lastig in een tijd met vele verschillende sectorale opgaven vanuit verschillende ministeries. In eerder integraal gebiedsgericht beleid was het Rijk nog meer sturend aanwezig. Aanvankelijk was dat nog zelfs in de verschillende stuurgroepen op gebiedsniveau (NUBL en ROM), later nog in een bestuurlijk overleg (reconstructie/ILG) of het door middel van bestuurlijke afspraken met provincies, zoals in het Pact van Brakkenstein (zie hiervoor). Uit de interviews kwam naar voren dat sommigen de voorkeur geven aan het vooraf vastleggen van bestuurlijke afspraken met het Rijk, terwijl anderen meer zien in een pragmatische aanpak. In de praktijk blijkt dan vaak, zo is de gedachte, dat verwachte knelpunten helemaal geen echte belemmeringen zijn. En als er wel echte belemmeringen zijn in regelgeving of Rijksbeleid, dan kan je hier ook tussentijds concrete afspraken over maken.

Overigens blijkt ook uit de ervaringen vanuit het IBP vitaal platteland dat het Rijk (ofwel de direct VNLG van LNV) weliswaar weer een actieve faciliterende rol speelt in gebiedsprocessen, maar dat het nog lastig is om andere ministeries en directies van LNV te betrekken. Ook het leren van integrale gebiedsprocessen in sectorale beleid op landelijk en provinciaal niveau (interbestuurlijk schakelen) komt mede hierdoor nog onvoldoende van de grond (PBL & VU, 2021).

Les 3: Zorg voor verankering in de formele democratie

Een zwak punt in de eerste generatie integraal gebiedsgericht beleid, zoals NUBL en ROM, lag in het informele karakter. Hierin lag veel nadruk op het polderen tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Meestal lag de nadruk op het bestuurlijke en ambtelijke niveau. Het gevaar is dat volksvertegenwoordigers op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau, helemaal buiten spel komen te staan of pas laat in het proces voor het blok worden gezet als ze de complexe deals of elementen daaruit moeten goedkeuren. Dit kan tot discussies leiden over het democratische karakter van integrale gebiedsprocessen en soms ook tot het afschieten van de integrale gebiedsplannen in een laat stadium.

Zo werd het integrale mestplan-Zuid (vanuit NUBL) uiteindelijk afgeschoten in de Brabantse Staten en leidde dit tot het aftreden van de gedeputeerde omdat het plan voor de agrarische achterban van sommige partijen te ver ging. Ook het voornemen vanuit Noord-Brabant om als onderdeel van de Reconstructieplannen, een ammoniakzoning van 500 meter aan te houden, werd uiteindelijk gestopt

doordat de Tweede Kamer snel een motie aannam om deze zone in de Wet ammoniak en veehouderij tot 250 meter te beperken.

Het is dus belangrijk om volksvertegenwoordigers vroegtijdig te betrekken bij integrale gebiedsplannen en bijbehorende complexe deals. In de reconstructie werd dit opgelost door de reconstructieplannen een formele status te geven in de ruimtelijke ordening, waardoor PS in ieder geval hiermee moest instemmen. Dit had voordelen voor de betrokkenheid van de provinciale politiek en de status van de reconstructieplannen, maar leverde ook lange procedures op en inflexibel beleid. Maar er zijn natuurlijk ook andere, meer informele, manieren te bedenken om PS of gemeenteraden bij de planvorming te betrekken. Daarbij kan de gedeputeerde tussentijds PS-fracties informeren. Ook kan je rechtstreeks vanuit het gebiedsproces PS-leden maar ook gemeenteraadsleden en AB-leden van Waterschappen informeren door gebiedsexcursies e.a.

Les 4: Polderen heeft meerwaarde

Polderen heeft tegenwoordig vaak een negatieve lading en wekt associaties op met ondemocratische achterkamertjes en stroperige overlegconstructies. Toch hoort polderen wel degelijk tot een van de belangrijkste krachten van het integraal gebiedsgerichte beleid. Bij polderen doelen we op het overleg en de samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Vanuit de eerdere ervaringen blijkt dat gebiedsgerichte samenwerking dus niet alleen gaat over overheden, maar juist ook over het organiseren van de samenwerking met maatschappelijke organisaties.

Een les uit de reconstructie en ook eerder gebiedsgericht beleid is dat het proces van gemeenschappelijke planvorming weliswaar tijdrovend is, maar ook kan leiden tot meer planeigenaarschap dan een regulier traditioneel planvormingsproces door een provincie of gemeente. Planeigenaarschap betekent dat de deelnemende partijen het onderhandelingsresultaat koesteren en elkaar ook aanspreken op de uitvoering ervan. Een voorbeeld hiervan is het intensieve overleg van de provincie Noord-Brabant met de ZLTO en BMF.

Vooraf uit de reconstructie bleek dat integrale plannen veelal ook nog plannen op hoofdlijnen zijn en uitvoering behoeven op lokaal niveau. De ervaringen vanuit de Limburgse reconstructie waren niet altijd positief. Op deelgebiedsniveau werden hier afspraken gemaakt, die vervolgens werden platgeslagen in een provinciaal reconstructieplan. Het gevolg was dat de regionale partijen zich niet meer herkenden in dit plan en het provinciaal reconstructieplan werd gezien als een dwingend beleidskader dat lokale flexibiliteit onmogelijk maakte. In Noord-Brabant speelde dit wat minder omdat de provincie werkte met zeven regionale reconstructieplannen, waardoor meer regionaal planeigenaarschap kon ontstaan.

Vanuit het IBP-VP is in de Peel ook vooral gekozen om te starten met samenwerking tussen verschillende overheden. In de NOVI-fase kan worden overwogen om ook maatschappelijke organisaties te laten aansluiten, bijvoorbeeld door ze te laten aansluiten in de stuurgroep. Respondenten geven aan dat een verschil met het verleden dat organisaties als de ZLTO of LLTB lang niet meer alle boeren vertegenwoordigen. Bovendien kan je ook niet alle relevante maatschappelijke organisaties actief betrekken. Dit zou de bestuurlijke slagkracht ondermijnen. Een aandachtspunt is ook dat maatschappelijke vertegenwoordigers voldoende tijd krijgen voor deelname aan gebiedsprocessen. In sommige gevallen kan een financiële ondersteuning hieraan bijdragen.

Les 5: Zorg voor burgerparticipatie

Eén van de moeilijkste onderwerpen in het integraal gebiedsgerichte beleid is de participatie van burgers. Toch is het belangrijk om deze groep niet te vergeten in een tijd waarin burgers en boeren zich steeds minder laten vertegenwoordigen door maatschappelijke organisaties en overheden. Een goed voorbeeld uit de reconstructie is het protest tegen de megastallen, die pas op gang kwam toen de plannen voor de landbouwontwikkelingsgebieden (die vastlagen in de reconstructieplannen) concreet werden. In de praktijk van integraal gebiedsgericht beleid is burgerparticipatie 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. Vervolgens zijn de actiesnel snel gevormd en staan de protestborden in de tuin. Dit leidt dan weer tot aandacht van de media en de politiek op verschillende niveau.

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. Dit kan bijvoorbeeld door al in een vroeg stadium (mogelijk) concrete gevolgen voor burgers en bedrijven in beeld te brengen. Ook kan worden overwogen om gebruik te maken van andere vormen van burgerparticipatie zoals een burgerforum³.

Een andere optie is om ruimte te maken voor specifieke lokale wensen en problemen en bottom-up initiatieven. In de reconstructie gebeurde dit ook door aandacht te besteden aan onderwerpen als cultuurhistorie, landschap, recreatie en leefbaarheid. Maar ook bleek in de praktijk vaak dat lokale initiatieven niet konden omdat ze niet precies pasten in de zonering of andere kader uit het Reconstructieplan. Andere integrale gebiedsprocessen laten zien dat juist ook ruimte voor de financiering van lokale wensen, ook de lokale steun voor grotere overheidsplannen kan versterken. Daarbij kan je denken aan een subsidie voor een wandel- of fietspad waarmee ook de lokale steun voor een natuurontwikkelingsproject toeneemt.

Les 6: Strategisch gebruik van pilots en experimenten

Een veelgehoord kritiekpunt op het integraal gebiedsgericht beleid, zoals reconstructie, is dat het veelal leidt tot zouteloze compromissen waar niemand blij van wordt en die ook weinig vernieuwend zijn. Een manier om toch innovatie te stimuleren is het werken met pilots en experimenten. Hierdoor krijgen voorlopers de kans om alvast met de uitvoering te oefenen en kunnen innovatieve werkwijzen en instrumenten worden ontwikkeld.

In de reconstructie is hiermee ervaring opgedaan door in specifieke gebieden, voorlopend op de formele reconstructieplannen, al te starten met pilots. Hier zijn onder meer de integrale zonering en het concept ruimte-voor-ruimte ontwikkeld. Cruciaal daarbij was dat er een duidelijke link was met de bredere planvorming. Zo zijn de integrale zonering en de ruimte-voor-ruimte regeling uiteindelijk opgenomen in alle reconstructieplannen.

Een valkuil van pilots, proeftuinen en experimenten is dat de omstandigheden voor toepassing van de innovatie zo ideaal zijn met enthousiaste trekkers, maximale ondersteuning, veel subsidies en uitzonderingen op regelgeving, dat brede toepassing lastig kan worden. Dit noemen we de pilotparadox (Van Buuren et al., 2018). Deze is te voorkomen door bij de start van de pilot al een strategie te ontwikkelen hoe de innovatie, als deze technisch goed werkt, uiteindelijk ook op andere plekken kan worden toegepast. Daarbij moet niet alleen aandacht zijn voor technische aspecten, maar ook voor maatschappelijk draagvlak, een economisch verdienmodel en regelgeving (Van den Broek et al., 2020).

Natuurlijk mogen pilots ook mislukken. Ook uit mislukkingen zijn lessen te trekken. Een mislukte pilot uit de reconstructie is de pilot Nederweert. In deze pilot is een plan ontwikkeld voor een innovatieve samenwerking tussen 15 varkenshouderijen op een gemeenschappelijke locatie. Dit mislukte door weerstand uit de omgeving en een bijzondere coalitie tussen varkenshouders (NVV) en de milieubeweging. Hierdoor schoot de gemeenteraad de pilot uiteindelijk af (De Boer, 2007). Later bleek dit een voorbode voor bredere burgerprotesten tegen nieuwe intensieve veehouderijlocaties en landbouwontwikkelingsgebieden.

Les 7: Sluit de inzet van dwingende instrumenten niet uit

Integraal gebiedsgericht beleid wordt vaak geassocieerd met vrijwillige gebiedsprocessen. Dat is ook wel begrijpelijk vanuit het feit dat de concepten netwerksturing en governance veelal uitgaan van wederzijdse afhankelijkheden en de mogelijkheden voor het vinden van win-win oplossingen. Vanwege deze normatieve grondslag, maar ook vanwege het feit dat politici en maatschappelijke partijen, zoals de landbouw, vaak vrijwilligheid als voorwaarde stellen voor hun deelname worden dwingende instrumenten zoals onteigening of wettelijke herverkaveling, vaak al op voorhand uitgesloten. Ook in de reconstructieplannen werden deze instrumenten niet of nauwelijks gebruikt terwijl de Reconstructiewet juist was uitgerust met dwingende instrumenten zoals de directe doorwerking en wettelijke herverkaveling.

3

https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_theorieenpraktijk_090527.pdf

Het grote nadeel van het uitsluiten van dwingende instrumenten in de beginfase, is dat deze instrumenten in de uitvoering toch nodig kunnen zijn op de doelen (op tijd) te kunnen realiseren. Vooral bij zeer ambitieuze, weinig flexibele doelen met strakke deadlines kan deze noodzaak zich voordoen.

Dwingende instrumenten kunnen ook voordelen hebben voor grondeigenaren. Zo maakt de mogelijke inzet van onteigening het voor overheden mogelijk om hogere prijzen te bieden voor grond en gebouwen op basis van volledige schadeloosstelling i.p.v. de agrarische marktwaarde. Wettelijke herverkaveling biedt daarboven ook mogelijkheden om te schuiven met grond en kan hierdoor ook voordelen hebben voor andere functies zoals een betere verkaveling van de landbouw (RLG, 2008; Kuindersma et al., 2020).

Vrijwilligheid als startpunt van integraal gebiedsgericht beleid is verstandig, maar het op voorhand uitsluiten van dwingend instrumentarium kan alleen als de betrokken overheden ook bereid zijn om alle uitkomsten te accepteren. Zodra er harde resultaatsverplichtingen liggen (b.v. Europese verplichtingen), is uitsluiten van dwingende instrumenten niet verstandig. Dit is ook gebleken in het gebiedsproces Peelvenen waar in het deelgebied Leegveld-Deurne uiteindelijk is besloten om volledige schadeloosstelling te gaan betalen met mogelijkheden voor onteigening, om de benodigde grond voor natuurontwikkeling te kunnen verwerven.

Wel opvallend is dat het instrument van de wettelijke herverkaveling (WILG) in de praktijk weinig meer wordt ingezet. Volgens de evaluatie van de WILG heeft deze juist meerwaarde ten opzichte van onteigening op basis van een inpassings- of bestemmingsplan door de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling (Boonstra et al., 2014). De respondenten geven aan dat de huidige opgaven in De Peel (b.v. vanuit stikstof, natuur, water en duurzame landbouw) wel dusdanig complex zijn, dat wettelijke herverkaveling weer in beeld komt. Wettelijke herverkaveling wordt echter ook gezien als een lastig en langzaam instrument dat minder goed past bij de huidige opgaven en ook lang niet zo effectief is als de vroegere ruilverkavelingen. Ook een factor is dat de expertise en kennis van die nodig is voor de inzet van dit instrument niet altijd meer aanwezig is bij de regionale overheden, mede door het opheffen van de DLG.

Les 8: Slim inzetten zonering

Een van de belangrijkste instrumenten in de reconstructie was de integrale zonering in extensiveringsgebieden, verwevingsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden (LOGs). Deze kregen in de reconstructieplannen- die rechtstreeks doorwerkten in provinciale streekplannen – een juridische betekenis in het planologisch beleid. Verder vormde de zonering een soort 'gemeenschappelijke taal' om in de reconstructiecommissies en daarbuiten vorm te geven aan de onderhandelingen. In de praktijk bleek de reconstructiezonering echter minder integraal dan aanvankelijk beoogd. Ze hadden vooral betekenis voor intensieve veehouderijbedrijven rondom dorpen en steden en natuurgebieden. Deze bedrijven hadden al te maken met beperkingen vanuit de Wet Ammoniak en Veehouderij en de Geurwet en kregen de mogelijkheid om te stoppen, te verplaatsen naar LOGs of duurzame locaties in verwevingsgebied of -later ook- via luchtwassers bij te dragen aan de verminderde uitstoot van ammoniak en stankoverlast. In de praktijk kreeg de inrichting van grote verplaatsingslocaties in de LOG's echter moeizaam vorm door burgerprotesten en beperkingen vanuit EU-regelgeving (VHR). Verder had deze regelgeving veel minder betrekking op de grondgebonden landbouw zoals de melkveehouderij. Hiervoor werden in de reconstructie wel plannen uitgewerkt maar daarvoor was in de praktijk vrijwel geen financiering.

In de huidige discussies (stikstof en klimaat) ligt de nadruk veel meer op de melkveehouderij. In het advies van de Commissie Remkes wordt opnieuw een zonering voorgesteld in groene gebieden (natuurgebieden), oranje gebieden (overgangszones tussen natuur en landbouw) en rode gebieden (landbouwgebieden). Deze zonering is ook opgenomen in de NOVI. In zekere zin lijkt deze indeling op de integrale zonering uit de reconstructie. De nadruk op de grondgebonden landbouw en op de verweving van natuur en landbouw in de verwevingsgebieden (vooral rondom kwetsbare N2000 gebieden) zijn wel duidelijk anders dan in de reconstructie. In deze overgangszones zou dan meer ruimte moeten komen voor vormen van ecologische landbouw en kringlooplandbouw en mogelijkheden zijn om landbouw te verbinden met andere functies zoals energie, water en recreatie. Hier ligt nog een grote uitdaging aangezien alle instrumenten vanuit het stikstofbeleid, zowel bronbeleid als natuurherstel, vooral vanuit sectorale doelen zijn vormgegeven. Hetzelfde geldt vaak voor het klimaatbeleid (b.v. de RES) of het waterbeleid.

Toch had de integrale zonering vanuit de reconstructie ook belangrijke nadelen. Zo was het in de praktijk soms ook weer een belemmering voor nieuwe ontwikkelingen. Het is dus verstandig om een zonering iets minder 'hard' vast te leggen en mogelijkheden open te laten om -indien nodig- flexibel om te gaan met de zonering.

Les 9: Wees niet naïef in de mate van integraliteit

Het is een illusie om te denken dat een integraal gebiedsproces zoals NOVI De Peel, alle sectorale gebiedsprocessen met bijbehorende beleid en regelgeving kan vervangen. Vaak komt het in de praktijk neer op het slim afstemmen van sectorale en integrale processen in situaties waar dit anders tot conflicten kan leiden en/of anders kansen voor het efficiënt combineren van opgaven worden gemist. Het gaat er dus niet om koste wat het kost alles met alles te integreren, maar juist om het identificeren van situaties waar integratie meerwaarde heeft voor de uitvoerbaarheid en/of de efficiëntie. Ook gebruik maken van effectieve bestaande structuren verdient vaak aanbeveling.

Een voorbeeld betreft het natuur- en stikstofbeleid. Dit is een urgente opgave, zie de PAS-crisis, met directe gevolgen voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw en andere economische sectoren. Bovendien is de relevantie voor dit gebied erg groot gezien de aanwezigheid van het kwetsbare (voor o.a. stikstof) natuurgebied de Peelvenen. In en rond dit gebied wordt nu al natuurbeleid uitgevoerd door beide provincies in het kader van het Natuurpact. Vanuit de structurele aanpak stikstof komen hier opgaven bij voor extra natuurherstel (3 miljard) en bronmaatregelen (2 miljard). Het natuurherstel zal in toenemende mate betrekking hebben op systeemherstel en dus over hydrologische maatregelen en de overgangszone rondom het natuurgebied met grote gevolgen omliggende landbouwbedrijven. Hetzelfde geldt voor het stikstofbronbeleid met de subsidieregelingen voor uitkoop, omvorming of technische maatregelen van of op veehouderijbedrijven rondom dezelfde kwetsbare natuurgebieden.

Een gebiedsgerichte aanpak biedt mogelijkheden om deze maatregelen ook echt op elkaar af te stemmen en te zorgen voor maatwerk. Zo kan de grond bij stoppende bedrijven worden geruild zodat ook mogelijkheden ontstaan voor natuuruitbreiding en meer extensieve vormen van landbouw in de overgangszone rondom de Peelvenen. Ook kunnen oplossingen worden gezocht voor bedrijven die wel een bijdrage kunnen leveren aan oplossing van de problemen, maar buiten de subsidieregelingen vallen. Ook de afstemming met de verdrogingsproblematiek, ook vanuit de klimaatopgave, is hier waarschijnlijk cruciaal omdat zonder voldoende schoon water de natuuropgave op de, lange termijn ook niet is te realiseren.

Toch is niet in alle deelgebieden van het NOVI-gebied de Peel deze problematiek even hoog en is het ook niet altijd mogelijk om verschillende doelen te combineren (b.v. door verschillende urgenties en tijdspaden). Het is dus ook verstandig om per deelgebied te kijken welke (sectorale) gebiedsdoelen kunnen worden gecombineerd en te beginnen met het deelgebied waar de mogelijkheden (inclusief urgentie en enthousiasme) voor integratie het grootst zijn.

Literatuur

- Boer, S. de (2007). Casestudy Nederweert. Achtergronddocument van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441.6, Wageningen.
- Bleumink, H. (2007). De geschiedenis van de reconstructie. Achtergronddocument van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.
- Bleumink, P., B. Bekamp, W. Kuindersma, B. Roelofs & G. Teisman MSc (2021). Essay "Met NOVI naar een hoger NIVO". Buck Consultants International, Wageningen University & Research & Erasmus University Rotterdam, Nijmegen.
- Boonstra, F. G., Kuindersma, W., Bleumink, H., de Boer, S. & Groot, A. M. E. (2007). Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra rapport nr. 1441, Alterra: Wageningen.
- Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008). 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: Bestuurswetenschappen, 62, nr. 5: 51-71.
- Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink (2012). Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.
- Boonstra F.G., W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas (2014). Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied. Alterra-rapport 2595, Alterra Wageningen UR & Instituut voor Agrarisch Recht, Wageningen.
- Broek, J. van den, I. van Elzaker, T. Maas en J. Deuten (2020). Voorbij lokaal enthousiasme – Lessen voor de opschaling van living labs. Den Haag: Rathenau Instituut
- Buuren, A. van, et al. (2018) The pilot paradox: Exploring tensions between internal and external success factors in Dutch climate adaptation projects, In: Turnheim, B., P. Kivimaa en F. Berkhout (eds.) Innovating climate governance. Moving beyond experiments, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 145-165.
- Kuindersma, W, M. Pleijte, E. de Wit-de Vries, F. Boonstra en D. Kamphorst (2020). De passendheid van het Nederlandse natuurbeleid bij ontwikkelingen in landbouw-, waterveiligheids- en recreatiebeleid. De ontwikkeling van een beleidsarrangement (1975 -2018). Wot technical report 187, Wageningen.
- PBL & VU Athena Instituut (2021), Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag.
- RLG (2008). De mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Publicatie RLG 08/01.