

A large, stylized green hand graphic, composed of a grid of small dots, is positioned diagonally across the page. It appears to be holding or supporting the central text. The background is a solid blue color.

Met vereende krachten

Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van
gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei,
Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente

W. Kuindersma
F.G. Boonstra
R. Arnouts
M. Stuiver
R.J. Fontein



Met vereende krachten

Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van
gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei,
Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente



W. Kuindersma
F.G. Boonstra
R. Arnouts
M. Stuiver
R.J. Fontein

REFERAAT

Kuindersma, W., Boonstra F.G., Arnouts, R., Stuiver, M. & R.J. Fontein, 2010. *Met vereende krachten; Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2073.

Sinds de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied zijn regionale gebiedscoalities niet meer weg te denken uit het beleid voor het landelijk gebied. Ze coördineren de beleidsuitvoering voor provincies, werken aan een gemeenschappelijke aanpak voor de gebiedsproblematiek en jagen projecten aan. Naast instrumenteel vermogen hebben zij hiervoor zelforganiserend vermogen nodig. Deze studie analyseert de wisselwerking tussen het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente. Hieruit blijkt dat het zelforganiserend vermogen van regionale gebiedscoalities vaak tekort schiet. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen aan regionale gebiedscoalities, provincies en rijk voor het verbeteren van de balans tussen instrumenteel en zelforganiserend vermogen.

Trefwoorden:

ILG, gebiedscoalities, gebiedsprocessen, geïntegreerd gebiedsgericht beleid, Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân, Zuidwest Twente, de Baronie, instrumenteel vermogen, zelforganiserend vermogen, reconstructie.

ISSN 1566-7197



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

SAMENVATTING

1	Inleiding	16
1.1	Aanleiding	17
1.2	De geschiedenis van gebiedssamenwerking	18
1.3	Gebiedssamenwerking als beleidsinstrument en als zelforganisatie	20
1.4	Probleemstelling	21
1.5	Aanpak	23
1.6	Leeswijzer	23
2	Analytisch kader en onderzoeksstrategie	24
2.1	Inleiding	25
2.2	Een discursief-institutionele benadering van gebiedsprocessen	25
2.3	Twee sturingsopvattingen over gebiedssamenwerking	26
2.4	Het beoordelen van gebiedssamenwerking: het sturend vermogen van gebiedscoalities	29
2.5	Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag	32
3	De Baronie	36
3.1	Inleiding	37
3.2	Gebiedsbeschrijving	37
3.3	Voorgeschiedenis	39
3.4	Uitvoering reconstructie	43
3.5	De Vierde Bergboezem	48
3.6	Blik op de toekomst	51



INHOUDSOPGAVE - VERVOLG-

4	Gelderse Vallei	54
4.1	Inleiding	55
4.2	Gebiedsbeschrijving	55
4.3	Voorgeschiedenis	56
4.4	Uitvoering van het reconstructieplan.....	61
4.5	Grondmobiliteit en het Grondfonds SVGV	65
4.6	Blik op de toekomst.....	69
5	Noardwest Fryslân	72
5.1	Inleiding	73
5.2	Gebiedsbeschrijving	73
5.3	Voorgeschiedenis	75
5.4	Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân.....	76
5.5	Integraal gebiedsproces Franekeradeel-Harlingen	81
5.6	Blik op de toekomst.....	86
6	Zuidwest Twente.....	90
6.1	Inleiding	91
6.2	Gebiedsbeschrijving	91
6.3	Voorgeschiedenis	92
6.4	Gebiedsgericht werken in Zuidwest Twente.....	96
6.5	Gebiedsuitwerking Eelen en Rhaan	107
6.6	Blik op de toekomst.....	112



7	Vergelijking van het sturend vermogen van regionale gebiedscoalities	114
7.1	Inleiding	115
7.2	Instrumenteel vermogen van regionale gebiedscoalities	115
	7.2.1 Motief voor samenwerking	116
	7.2.2 Samenstelling en organisatie	117
	7.2.3 Zeggenschap	120
	7.2.4 Hulpbronnen	124
	7.2.5 Legitimiteit	126
	7.2.6 Conclusie instrumenteel vermogen	128
7.3	Zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities	129
	7.3.1 Motief voor samenwerking	129
	7.3.2 Samenstelling en organisatie	131
	7.3.3 Zeggenschap	132
	7.3.4 Hulpbronnen	135
	7.3.5 Legitimiteit	137
	7.3.6 Conclusie zelforganiserend vermogen	139
7.4	Sturend vermogen van de gebiedscoalities	140
8	Algemene conclusies en aanbevelingen	146
8.1	Inleiding	147
8.2	Conclusies	147
8.3	Aanbevelingen voor regionale gebiedscoalities, provincies en rijk	153

LIJST MET GEINTERVIEWDE PERSONEN

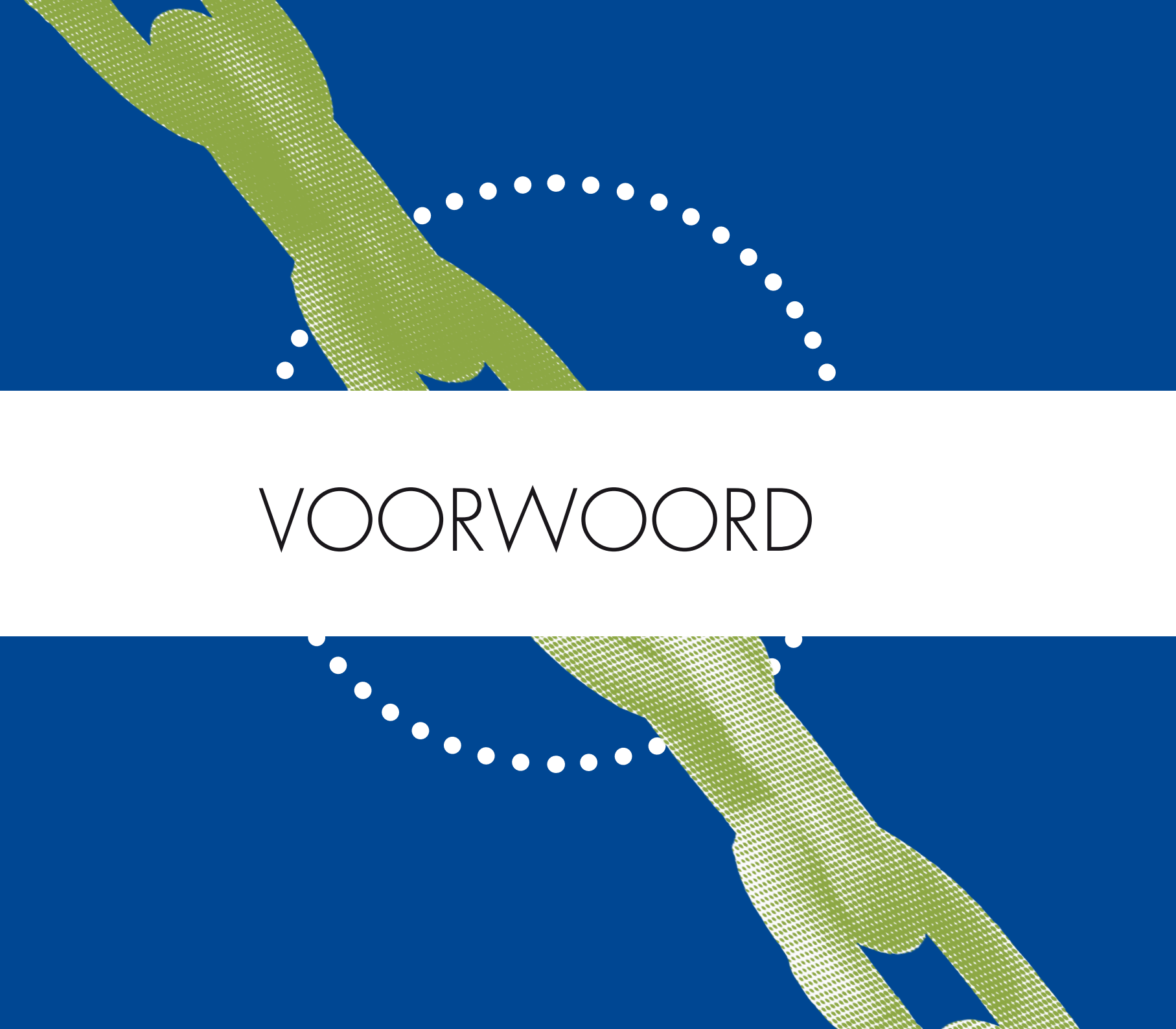
LITERATUUR

AFKORTINGEN

RAPPORTEN IN DEZE REEKS

COLOFON



A stylized green hand, rendered with a halftone dot pattern, is shown holding a white dotted line that forms a gentle arc. The hand and line are set against a solid blue background. The hand is positioned diagonally, with the fingers pointing towards the bottom right. The dotted line starts near the thumb and extends towards the index finger, curving upwards in the middle. The entire composition is centered on a white horizontal band that serves as the background for the title.

VOORWOORD

Leren van gebiedsprocessen, onder deze noemer kwamen we voorjaar 2009 voor het eerst bij elkaar op het kasteeltje van gastheer SVGV in Scherpenzeel. Het Ministerie van LNV had geld beschikbaar gesteld voor een gezamenlijk onderzoeks- en kennisuitwisselingstraject waarin gebieden en hun vragen centraal stonden. Ondanks verschillen in gebiedsachtergrond en beleidscontext bleek al snel dat er veel overlap zat in onze vragen. Allereerst wilden we de samenwerkingsprocessen in onze gebieden en hun waarde beter zichtbaar maken. In het ILG ligt veel nadruk op het leveren van vooral fysieke prestaties. Maar, zo vonden wij, gebiedsprocessen leveren meer op dan hectaren natuur of kilometers fietspad. Denk aan de duurzame samenwerkingsrelaties tussen gebiedspartijen of de vele, kleinschalige initiatieven van plattelandsbewoners.

Dit betekent echter niet dat we er daarmee zijn. De regionale gebiedscoalities moeten zich doorontwikkelen en aanpassen aan nieuwe uitdagingen. Onze samenwerkingsverbanden zijn ingesteld door de provincie voor het bereiken van de overheidsdoelen. Een belangrijk vraagstuk voor ons is hoe gebiedscoalities hun zelforganiserend vermogen kunnen versterken, zodat ze naast hun rol in het provinciale beleid een grotere rol kunnen spelen in de aanpak van gemeenschappelijk ervaren gebiedsproblemen.

Na deze eerste bijeenkomst volgden vele andere: in de

gebieden en centraal. Rode draad in deze ontmoetingen was een grote behoefte en enthousiasme bij betrokkenen om na te denken over het eigen proces en dat te spiegelen aan dat van anderen. De onderzoekers van Alterra ondersteunden dit met een denkmodel, gedegen casestudy-onderzoek, kritische vragen en procesbegeleiding.

Dit rapport doet van het uitgevoerde onderzoek verslag. Naast aandacht voor de ontwikkeling van de samenwerkingsrelaties in onze gebieden, spiegelt het de gebieden aan elkaar en trekt het algemene conclusies over gebiedssamenwerking. De aanbevelingen voor regionale gebiedscoalities, provincies en rijk bieden goede aanknopingspunten voor verdere doorontwikkeling en verankering van gebiedsgerichte samenwerking. We roepen betrokken partijen op ze ter harte te nemen en in praktijk te brengen. Wij doen dat al in onze eigen gebieden en organisaties.

Met dank aan iedereen die heeft meegedacht, meegeschreven en meegelezen.

Ester Aldenberg | programmaleider Zuidwest Twente

Ger Bosklopper | gebiedscoördinator Noordwest Fryslân

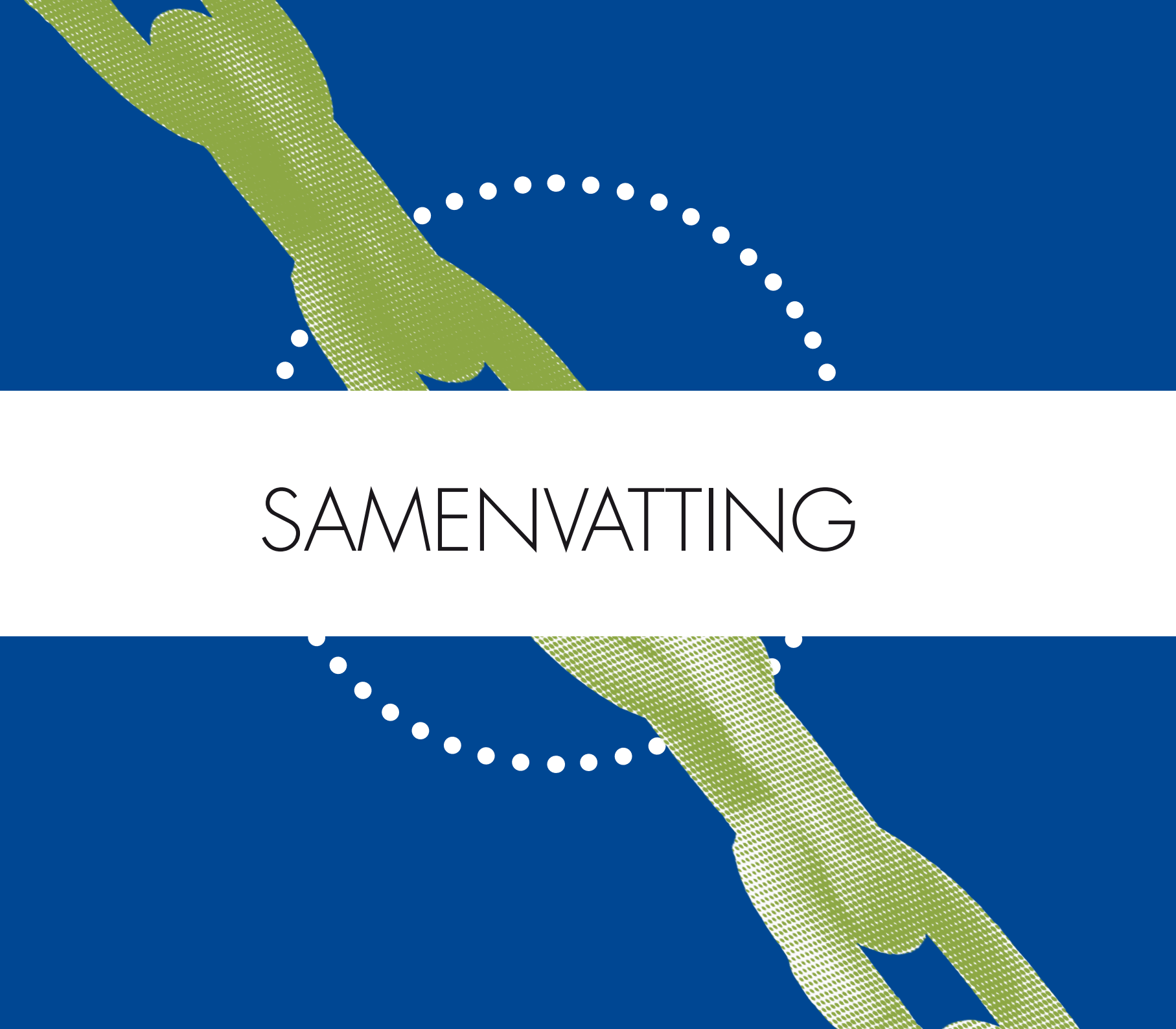
Aalke Drijfholt | LNV/DRZ

Hans Hubers | Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei

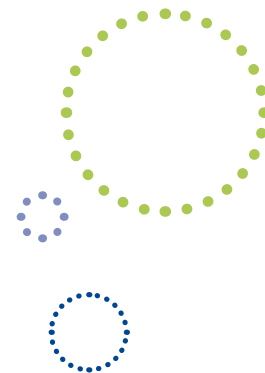
Gerard van Santen | directeur Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei

Fred Schippers | gebiedscoördinator de Baronie

Martin Verbeek | programmamanager Groene Poort, Zuidwest Twente

The image features a solid blue background. A large, green, textured shape, resembling a stylized leaf or a hand, is positioned diagonally from the top-left towards the bottom-right. A white dotted arc is drawn across the upper right portion of the image, partially overlapping the green shape. The word "SAMENVATTING" is centered in the white horizontal band.

SAMENVATTING



Sinds enkele decennia zijn in de meeste platte-landsgebieden van Nederland regionale coalities, bestaande uit decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren, bezig met de inrichting en sociaal-economische ontwikkeling van hun regio. Naast een decentrale aanpak en samenwerking is een brede benadering van de problematiek hierbij cruciaal: het gaat niet langer om één dominante sector, beleidsdoel of maatschappelijk belang, maar om integratie van verschillende sectoren, beleidsdoelen en belangen.

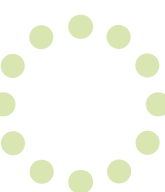
Hoewel de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in 2007 deze gebiedsgerichte werkwijze heeft verankerd en geformaliseerd, rijzen er ook vragen over de effectiviteit en verdere ontwikkeling ervan. Een belangrijke aanleiding voor deze studie is dan ook dat samenwerkende partijen in gebieden ervaringen en inzichten willen delen over de kansen en knelpunten in gebiedsprocessen om zo hun samenwerking te versterken.

Perspectief en methode

Om bij te dragen aan dit leerproces maakt dit rapport onderscheid tussen twee, gelijkwaardige, manieren van kijken naar regionale gebiedscoalities. Volgens de eerste manier

van kijken is gebiedssamenwerking een *beleidsinstrument* om bestaande overheidsdoelen te realiseren. Vanuit dit perspectief kan de uitvoering worden overgelaten aan autonome gebiedsautoriteiten bestaande uit gebiedscommissies en/of uitvoeringsorganisaties. Dit gaat vaak gepaard met concrete afspraken (in de vorm van contracten) over de te realiseren overheidsdoelen in een bepaalde periode. Gebiedscommissies en uitvoeringsorganisaties krijgen de mogelijkheid om doelen op eigen wijze te bereiken, maar de doelen zelf en de termijnen staan niet ter discussie. Een belangrijk beoordelingscriterium van gebiedscoalities is hun instrumenteel vermogen: de mate waarin zij in staat zijn de afgesproken overheidsdoelen te realiseren.

Volgens de tweede manier van kijken is gebiedssamenwerking een vorm van *zelforganisatie* van gebiedspartijen. Uitgangspunt is dat (succesvol) samenwerkende gebiedspartijen zelforganiserend zijn of kunnen worden. Vanuit gemeenschappelijk gedefinieerde opgaven of problemen werken deze gebiedspartijen aan een gezamenlijk verhaal en een consistente organisatie en uitvoering. De legitimatie voor activiteiten is regionaal: indirect door vertegenwoordiging van uiteenlopende belangen in de gebiedscommissie of direct door interactie met (groepen) burgers. Een belangrijk beoordelingscriterium van gebiedscoalities is hun



zelforganiserend vermogen: de mate waarin zij in staat zijn een overtuigend, samenbindend verhaal te formuleren en een stabiele organisatie te vormen met voldoende zeggenschap.

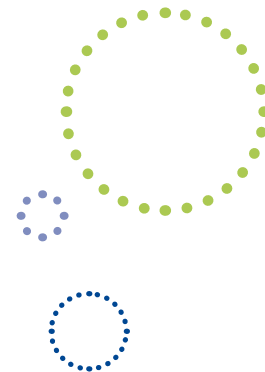
Uitgangspunt van deze studie is verder dat gebiedscoalities voldoende zelforganiserend én instrumenteel vermogen moeten bezitten om resultaten te kunnen boeken. De mix van zelforganiserend en instrumenteel vermogen noemen we het sturend vermogen van de gebiedscoalities. Het zelforganiserende en instrumentele vermogen van gebiedscoalities kunnen elkaar verder versterken (synergie), maar ook onderlinge spanningen opleveren. Het onderzoek wil inzicht geven in de wisselwerking tussen zelforganiserend vermogen en instrumenteel vermogen van gebiedscoalities in de periode rond de invoering van het ILG en de daaruit voortkomende spanningen of synergie en concrete aanbevelingen voor gebiedscoalities, provincie en rijk opleveren.

Hiertoe is een vergelijkende casestudy uitgevoerd in vier gebieden: de Baronie, Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente. Deze gebieden zijn geselecteerd op twee criteria: leerbehoefte en een zekere historie met gebiedsgerichte samenwerking. Onze onderzoeksmethode bestond uit interviews en documentenanalyse. Daarnaast was er een

interactieve component met groepsgesprekken per gebied en bijeenkomsten met de gebiedscoördinatoren en LNV.

Vier gebieden centraal

De regionale gebiedscoalitie van *de Baronie* in West Brabant startte in 2000 als reconstructiecommissie en kent een brede samenstelling met vertegenwoordigers van de provincie, de gemeenten, het waterschap en diverse maatschappelijke organisaties. De reconstructie zandgebieden, een initiatief van het rijk, beoogde een grootschalige ruimtelijke herinrichting van de gebieden met veel intensieve veehouderij, in reactie op de uitbraak van varkenspest in 1997. Gaandeweg werden er meer doelen gekoppeld aan dit project totdat bijkans alle beleidsthema's voor het landelijk gebied er een plek in kregen. Provincies kregen de opdracht het reconstructiebeleid uit te werken in reconstructieplannen in samenwerking met regionale reconstructiecommissies. Het planproces in de reconstructiecommissie van de Baronie was heel intensief en verliep moeizaam. Over de globale doelstellingen (natuur, water, landbouw) was men het snel eens, maar over de concrete invulling daarvan ontstonden heftige discussies tussen vooral ZLTO en BMF. Ondanks deze perikelen stelde de reconstructiecommissie medio 2004 het concept-ontwerpreconstructieplan vast.



De reconstructiecommissie draagt sinds 2005 zorg voor de coördinatie van de uitvoering van dit plan.

Het sturend vermogen van de reconstructiecommissie is gemiddeld, net zoals het zelforganiserend en instrumenteel vermogen. Het instrumenteel vermogen staat verder onder druk omdat het zelforganiserend vermogen in de planvormingsfase onvoldoende is uitgekristalliseerd en er onvoldoende overeenstemming is over de gemeenschappelijke gebiedsopgave. Hoewel er ruimte is voor een grotere rol als beleidsinstrument pakt de commissie deze rol niet op en laat in de praktijk veel over aan het gebiedsbureau van de provincie. Het zelforganiserend vermogen wordt ook niet versterkt door de provinciale strategie om ook uitvoeringsafspraken te maken met andere gebiedscoalities en individuele actoren en door meer provinciale sturing op ILG-doelrealisatie. Als deze tendens doorzet is een neerwaartse spiraal in het sturend vermogen niet denkbeeldig: de provincie kiest voor een beperkt mandaat van deze gebiedscommissie, en zet hierbij het al beperkte zelforganiserend vermogen verder onder druk, waardoor de coalitie nog minder interessant wordt als beleidsinstrument.

Ook de regionale gebiedscoalitie van de *Gelderse Vallei* heeft de status van reconstructiecommissie. De samenwer-

king in deze breed samengestelde commissie gaat echter veel verder terug. Voorloper de Valleicommissie werd al in 1989 opgericht en werkte sinds 1993 als Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei aan de uitvoering van een gezamenlijk Plan van Aanpak in het Gelderse én Utrechtse deel van de Gelderse Vallei. De reconstructie werd door deze commissie aangegrepen om deze uitvoering een nieuwe impuls te geven. Ondanks grote uitdagingen bij het combineren van landbouwontwikkeling, natuur, landschap en economische ontwikkeling in het gebied ontstond in de reconstructiecommissie gedurende de reconstructieplanvorming een sterke onderlinge verbondenheid. Zo sterk, dat de reconstructiecommissie aan het eind van de planvorming de uitvoering van het plan zelf wilde oppakken met inzet van het eigen programmabureau. De provincie Utrecht ging, na introductie van het ILG, mee in deze wens. De provincie Gelderland was echter terughoudender. Dit leidt tot verschillen in bevoegdheden, rollen en activiteiten van de gebiedscoalitie en het ondersteunende programmabureau in de verschillende delen van de Gelderse Vallei.

Het sturend vermogen van de reconstructiecommissie is gemiddeld tot hoog, voortkomend uit een relatief hoog zelforganiserend vermogen en een gemiddeld instrumenteel vermogen. Het gemiddelde instrumentele vermogen ontstaat



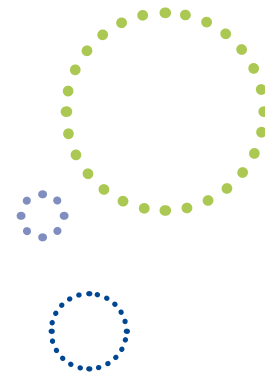
door middeling van een hoge score in het Utrechtse deel en een lage score in het Gelderse deel. Het hoge instrumentele vermogen in Utrecht komt voort uit het provinciale beleid om de gebiedscoalitie een belangrijke rol te geven in de uitvoering en vormgeving van het plattelandsbeleid. Het relatief lage instrumentele vermogen in Gelderland hangt samen met de provinciale wens voor meer eigen regie. Dit veroorzaakt spanning en strijd tussen de gebiedscoalitie en deze provincie. Ondanks deze provinciale verschillen is er nog steeds één provincieoverschrijdende gebiedscoalitie met een hoog zelforganiserend vermogen dat in jarenlange samenwerking is opgebouwd. Het hoge zelforganiserende vermogen leidt ook tot een sterke wens van de gebiedscoalitie om een nadrukkelijke rol te spelen in de uitvoering van het provinciale plattelandsbeleid. Hierbij is de gebiedscoalitie sinds de introductie van het ILG vooral afhankelijk van beide provincies, die juist door het ILG hun eigen koers varen. De spanning met Gelderland kan uiteindelijk ook het zelforganiserend vermogen van de gebiedscoalitie aan Gelderse kant onder druk zetten.

Het gebiedsplatform in *Noardwest Fryslân* maakt sinds 2001 deel uit van de provinciebrede gebiedsgerichte aanpak Plattelânsprojekten. Daarvoor werd al samengewerkt in het kader van het Europese plattelandsonwikkelingspro-

gramma LEADER. Anders dan de reconstructiecommissies van de Baronie en Gelderse Vallei kent het gebiedsplatform geen vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Wel zitten er zogenaamde maatschappelijke leden in die zonder last of ruggespraak samenwerken met burgemeesters en wethouders van de zes deelnemende gemeenten en de gedeputeerde. Het gebiedsplatform is belast met advisering aan de provincie over subsidieaanvragen voor kleinschalige projecten en wordt hierbij ondersteund door een klein projectbureau. Het gezamenlijk opgestelde gebiedskader geldt hierbij als richtinggevend. De samenwerking verloopt harmonieus en de door provincie Fryslân bepaalde spelregels worden niet betwist.

Het gebiedsplatform beschikt over een gemiddeld sturend vermogen, voortkomend uit een bijzondere mix van een toenemend instrumenteel vermogen en een relatief laag zelforganiserend vermogen. Het hoge instrumentele vermogen beperkt zich wel tot een specifieke taak, namelijk het adviseren over bottom-up geformuleerde projecten, vaak rond leefbaarheid. Inrichtingsvraagstukken behoren niet tot het domein van het platform. Tussen het instrumentele en zelforganiserende vermogen is nauwelijks sprake van synergie maar wel van spanning. Het gebiedsplatform is door de provincie zo ingekaderd door de strak omschreven instru-



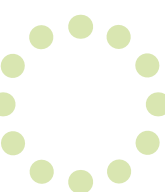


mentele functie dat er nauwelijks zelforganiserend vermogen ontstaat. Deze spanning vinden betrokkenen echter niet problematisch en dit verklaart de stabiele samenwerking in deze gebiedscoalitie. Een andere verklaring is dat er wel degelijk zelforganiserend vermogen is in het gebied, maar dan op lokaal niveau bij de talrijke dorpsverenigingen. Hiervan profiteert het gebiedsplatform. En voor deze lokale groepen is het gebiedsplatform een belangrijk instrument om financiering te krijgen voor hun projecten. In die zin draagt het gebiedsplatform dus bij aan de synergie tussen het zelforganiserend vermogen van de dorpen en het eigen instrumentele vermogen.

De regionale gebiedscoalitie in *Zuidwest Twente*, het Bestuurlijk Gebieds Overleg (BGO), stamt uit 2004. Bijzonder aan het BGO in vergelijking met de andere gebiedscoalities uit deze studie, is dat het louter uit overheden (provincie, gemeenten en waterschap) bestaat. De samenwerking in de voorloper, de streekcommissie Zuidwest Twente, was veel breder. Provincie Overijssel koos er, met instemming van de gemeenten, echter voor de maatschappelijke organisaties niet meer uit te nodigen voor het nieuwe BGO omdat het de slagvaardigheid van het BGO wilde vergroten. Het Bestuurlijk Gebieds Overleg, heeft zich sinds 2004 ontwikkeld tot een gewaardeerd overlegplatform voor uitwisseling

van informatie en ervaringen tussen gebiedspartijen en provincie. Ook houdt het BGO zich bezig met coördinatie van de uitvoering van het provinciale Meerjarenprogramma. Het heeft hiervoor een meerjarig uitvoeringsprogramma opgesteld, dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Het BGO wordt ondersteund door een ambtelijk aanjaagteam, bestaand uit dezelfde partijen als het BGO zelf.

Het sturend vermogen van het BGO Zuidwest Twente is vrij laag. Dit komt voort uit een laag zelforganiserend vermogen en een gemiddeld instrumenteel vermogen. Door het lage zelforganiserende vermogen van het BGO, blijft het instrumentele vermogen achter bij aanvankelijke (provinciale) verwachtingen. Onder druk van de ILG-afspraken met het rijk besluit de provincie meer nadruk te leggen op het instrumentele vermogen van andere, lokale gebiedscoalities en individuele gemeenten en waterschappen. Hierdoor dreigt de provincie Overijssel het instrumentele vermogen van het BGO als collectief verder uit te hollen. Andersom vormt het beperkte instrumentele vermogen nauwelijks een impuls voor het ontstaan van zelforganiserend vermogen. Het BGO functioneert vooral als platform voor uitwisseling en heeft zo weinig bevoegdheden dat er weinig noodzaak is voor gemeenschappelijke standpuntbepaling. Ook de gemeentelijke leden van het BGO zijn weinig geneigd het



zelforganiserende vermogen van het BGO te versterken, gehecht als ze zijn aan hun autonomie. Zodoende hebben ideeën over programmafianciering of een programmabureau op gebiedsniveau nooit vaste voet aan de grond gekregen.

De slotsom

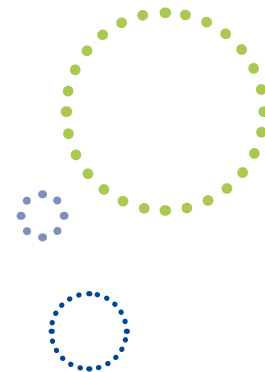
Regionale gebiedscoalities ontstaan zelden spontaan. Vrijwel altijd ligt er een initiatief van rijk of provincie aan ten grondslag. Hun zelforganiserende vermogen blijft over het algemeen achterlopen bij hun instrumentele vermogen. Toch toont het onderzoek dat gebiedscoalities wel degelijk zelforganiserend vermogen kunnen ontwikkelen, als zij daarvoor de tijd en ruimte krijgen. Suggesties voor regionale gebiedscoalities om hun zelforganiserend vermogen te versterken zijn:

- Werk aan een gemeenschappelijk verhaal over de gebiedsproblematiek en gewenste ontwikkelingsrichting en draag dit uit.
- Zoek en benoem een 'sense of urgency': een gemeenschappelijk besef dat samenwerking in de gebiedscoalitie nodig is om belangrijke problemen in het gebied op te kunnen lossen.
- Neem regie over de bestuurlijke samenstelling van de regionale gebiedscoalitie.

- Neem regie over de ambtelijke ondersteuning van de regionale gebiedscoalitie.
- Streef naar een gelijkwaardige inbreng van hulpbronnen (geld, capaciteit, gebiedskennis) van alle deelnemers.
- Verbreed de steun voor de regionale gebiedscoalitie in het gebied door het betrekken van nieuwe organisaties en burgers.

Provincies leggen al veel nadruk op de ontwikkeling van het instrumentele vermogen van regionale gebiedscoalities. En met succes: alle bestudeerde regionale gebiedscoalities hebben een zekere mate van instrumenteel vermogen. Toch kunnen provincies hun instrumentele vermogen nog verder versterken. Concrete suggesties hiervoor zijn:

- Maak maatwerkafspraken met regionale gebiedscoalities op basis van hun ambities en mogelijkheden.
- Stem collectieve uitvoeringsafspraken met regionale gebiedscoalities beter af op individuele overeenkomsten met bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen.
- Organiseer concurrentie tussen gebiedscoalities over wie welke taken mag uitvoeren.
- Geef meer zeggenschap aan regionale gebiedscoalities en wees duidelijk over de voorwaarden waaronder gebiedscoalities meer zeggenschap kunnen krijgen.



Provincies kunnen ook het zelforganiserende vermogen van regionale gebiedscoalities versterken en daarmee hun instrumentele waarde voor de provincie vergroten. Suggesties hiervoor zijn:

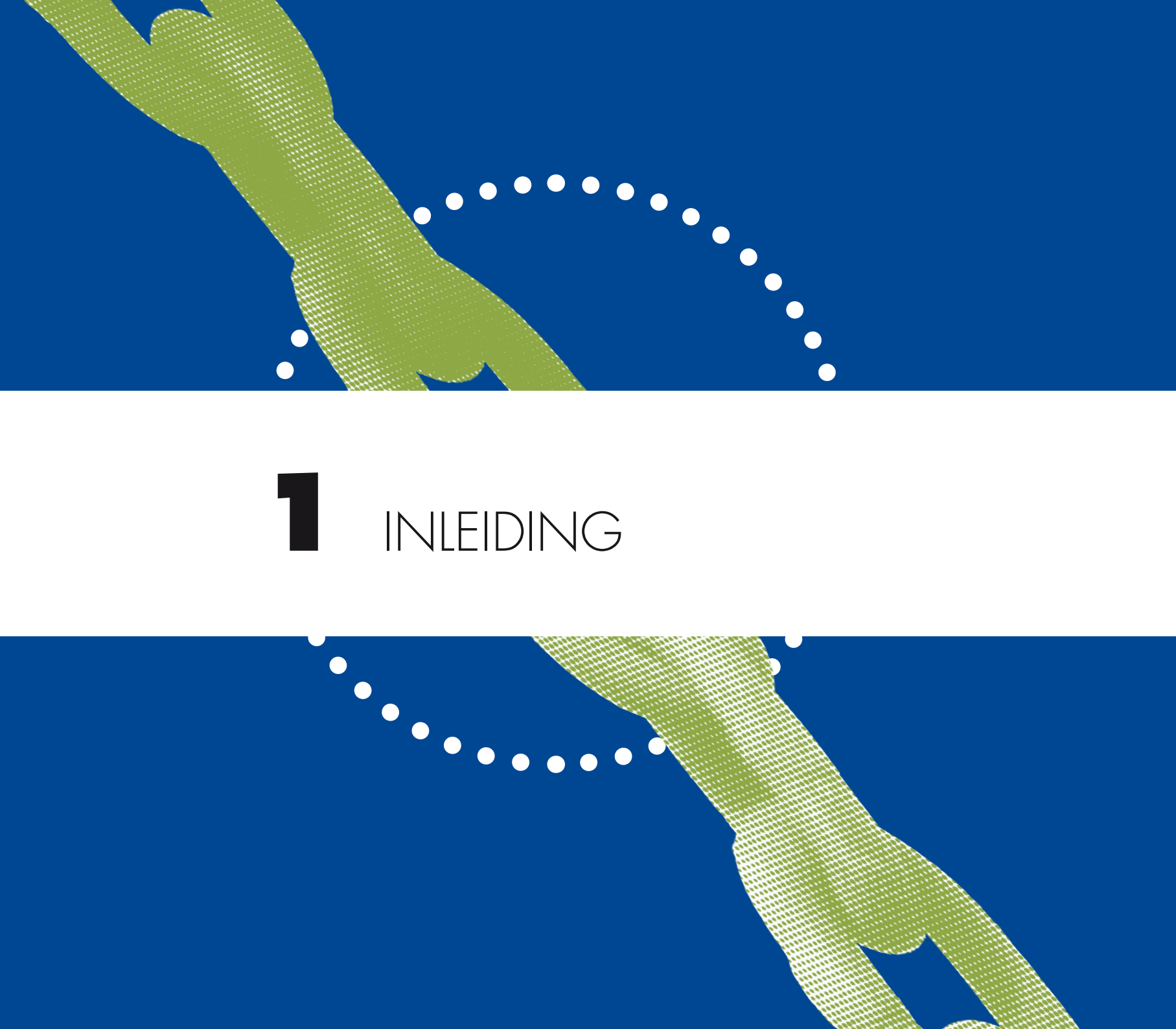
- Neem als partner actief deel aan regionale gebiedscoalities.
- Faciliteer regionale gebiedscoalities zonder te (willen) sturen op inhoud.
- Benader regionale gebiedscoalities niet als puur uitvoeringsorgaan maar ook als mede-ontwikkelaar van beleid.
- Beoordeel regionale gebiedscoalities ook op de mate waarin zij gebiedsproblemen op kunnen lossen.
- Stimuleer het democratisch gehalte van regionale gebiedscoalities.

Het rijk neemt sinds de introductie van het ILG niet meer deel aan regionale gebiedscoalities, heeft haar regierol overgedragen aan provincies en draagt alleen zogenaamde systeemverantwoordelijkheid voor het ILG. Via het ILG-systeem oefent het rijk echter wel degelijk invloed uit op de relatie tussen provincies en gebiedscoalities en draagt het rijk indirect bij aan de provinciale focus op prestaties, contracten met gebiedspartijen en verantwoorden. Naast positieve kanten, zoals een grotere nadruk op transparantie,

effectiviteit en efficiëntie, veroorzaakt dit systeem volgens betrokkenen ook een spiraal van wantrouwen in de relaties tussen rijk en provincies en tussen provincies en gebiedscoalities. Het rijk zou kunnen bijdragen aan het doorbreken van deze 'spiraal van wantrouwen' door bijvoorbeeld:

- Minder detailsturing toe te passen in het ILG.
- De betekenis van systeemverantwoordelijkheid te verbreden.
- Het zelforganiserend vermogen van regionale gebiedscoalities als evaluatiecriterium toe te voegen aan de evaluatie van het ILG.
- Te kiezen voor selectieve participatie in regionale gebiedscoalities.



A decorative graphic featuring a green, textured hand reaching upwards from the bottom right and another green, textured hand reaching downwards from the top left. A series of white dots forms a curved path connecting the two hands, arching over the central text.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

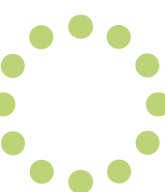
In de meeste plattelandsgebieden in Nederland zijn de laatste decennia regionale coalities van gemeenten, waterschappen, provincies, maatschappelijke organisaties en/of particulieren actief bij het vormgeven van gebiedsontwikkeling. Zij werken samen, maken plannen en voeren projecten uit. Europese Unie (EU), rijk en provincies sturen en/of faciliteren dit proces. Naast een decentrale aanpak en samenwerking is een brede benadering van de problematiek hierbij cruciaal: het gaat niet langer om één dominante sector, beleidsdoel of maatschappelijk belang, maar om integratie, synergie en 'win-win' tussen verschillende sectoren, beleidsdoelen en belangen.

Met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in 2007 is deze gebiedsgerichte werkwijze verder verankerd en geformaliseerd. Behalve samenvoeging en decentralisatie van 3,6 miljard aan rijksmiddelen naar provincies voor een periode van 7 jaar, betekende het ILG een verandering in de bestuurlijke verhoudingen. Provincies kregen voor het eerst echt de regie over de uitvoering van het (meeste) rijksbeleid voor natuur, landschap, landbouw, recreatie en verdroging. Alle provincies kozen in meer of mindere mate voor samenwerking met gebiedscoalities bij de uitvoering

van deze rijksdoelen en daaraan gekoppelde provinciale doelen.

Anno 2010 is het ILG drie jaar op streek en is er een Mid Term Review (MTR). Hierin moeten provincies gegevens verstrekken aan het rijk over onder meer de voortgang van de met het rijk afgesproken beleidsprestaties, financiële voortgang en de resultaten van hun inspanningen. Op basis hiervan vinden gesprekken plaats tussen rijk en provincies over de tweede helft van de ILG-periode. Wat opvalt is dat de nadruk in de Mid Term Review sterk ligt op technische informatie (financiële voortgang, gerealiseerde beleidsprestaties). Minder aandacht is er voor het verhaal over de talrijke vormen van gebiedssamenwerking die ten grondslag liggen aan de gerapporteerde resultaten (Kamphorst en Boonstra, 2009). Dit vormt dan ook een belangrijke aanleiding voor deze studie: meer inzicht in deze gebiedsprocessen kan het beeld bij de MTR completeren, omdat hierin veel verklaringen liggen voor de mate van doelbereik.

Een tweede aanleiding voor deze studie is dat de samenwerkende partijen in gebieden zelf ook ervaringen en inzichten willen delen over kansen en knelpunten in gebiedsprocessen (zie: Wing, 2009; Visitatiecommissie ILG, 2009). Met de komst van het ILG en de provinciale regie,



is de diversiteit tussen provincies en gebiedsprocessen toegenomen (ook 1.2). Bovendien staan gebiedscoalities voor nieuwe uitdagingen. Het ILG brengt een sterke nadruk op prestatiesturing en verantwoording met zich mee, niet alleen in de relatie tussen rijk en provincies, maar ook tussen provincies en gebiedspartijen. Hoewel het de transparantie verhoogt zet het ook de samenwerking en het onderlinge vertrouwen tussen provincies en gebiedspartijen onder druk. Ook kunnen gedetailleerde prestatieafspraken de beoogde integrale aanpak verstoren (Kuindersma en Selnes, 2009). Vraag van veel gebiedspartijen is dan ook hoe zij de verworvenheden van de gebiedssamenwerking kunnen combineren met de grotere nadruk op doelrealisatie.

1.2 De geschiedenis van gebiedssamenwerking



De huidige samenwerking in veel plattelandsgebieden komt voort uit eerdere initiatieven van de overheid voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB). Het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) introduceert de aanpak in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) om ruimtelijke ordening en milieubeleid op regionaal niveau beter op elkaar af te stemmen. Het krijgt vanaf 1989 voor het eerst vorm in de tien zogenaamde Ruimtelijke Ordening en Milieu-gebieden (ROM-gebieden),

waarvan zes in het landelijk gebied. De Gelderse Vallei, waarop we in hoofdstuk vier ingaan, is van oorsprong een van deze landelijke ROM-gebieden.

Kernpunt van het GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen hiervan zijn:

- Het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, recreatie, water etc.);
- Het scheppen van een zodanig draagvlak onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Het creëren van zogenaamde 'win-win'-situaties speelt hierbij een belangrijke rol. Dit zijn onderhandelingsresultaten waar alle betrokken partijen baat bij hebben en niemand er op achteruit gaat (Glasbergen en Driessen, 1993; Boonstra, 2004).

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1991) komt VROM daarna snel met een tweede categorie gebieden waarvoor een gebiedsgerichte en integrale aanpak van de

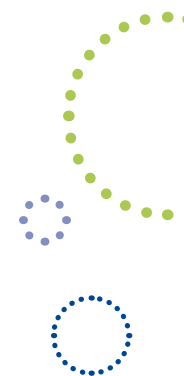
problemen gewenst is. Het zijn zes zogenaamde aandachtsgebieden leefbaarheid liggend in de meer perifere delen van Nederland. Noordwest Fryslân, zie verder hoofdstuk vijf, is van oorsprong een dergelijk aandachtsgebied.

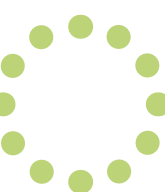
Na deze vliegende start kan het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (LNV) niet achterblijven. In het Structuurschema Groene Ruimte (1992) introduceert LNV voor Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) en Strategische Groenprojecten (SGP) een vergelijkbare aanpak. Provincies ontwikkelen op hun beurt tal van zogenaamde ROM-achtige projecten die in bepaalde gebieden een integrale benadering nastreven (zoals bijvoorbeeld de Baronie in hoofdstuk drie en Zuidwest Twente in hoofdstuk zes). Ook het Europese plattelandsontwikkelingsprogramma LEADER dat in de jaren negentig in Nederland schoorvoetend aan populariteit wint, kan onder de noemer van GGB worden geschaard (Boonstra, 2004).

De opkomst en populariteit van GGB in de jaren negentig kan worden verklaard uit de tegenvallende resultaten van eerdere, overwegend sectorale beleidsinspanningen in het landelijk gebied. Oorzaken van dit beleidsfalen liggen in de inhoudelijke verkokering van betrokken beleidsterreinen en het daaruit voortkomende gebrek aan bestuurlijke

afstemming en beleidsinhoudelijke integratie. Bovendien heeft het beleid een overwegend generiek, 'top down', karakter. Hierdoor is het niet aangepast aan de specifieke regionale en lokale omstandigheden en houdt het onvoldoende rekening met de specifieke afhankelijkheidsverhoudingen tussen betrokken actoren (Boonstra, 2004). GGB verschijnt zo als sturingsinstrument om vastgelopen beleidsprocessen te oliën en alsnog tot een goed einde te brengen (Padt, 2007).

Dit geldt ook voor het laatste grote rijksinitiatief voor gebiedsgericht beleid, de reconstructie zandgebieden. Begonnen in 1997 als ruimtelijk antwoord op de varkenspest, ontwikkelde het project zich al snel tot een aanpak voor de stagnerende beleidsuitvoering op uiteenlopende terreinen als natuur, landschap, milieu en water in de zandgebieden van Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg onder regie van de provincies (Bleumink, 2007). Cruciaal hiervoor waren een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak met regionale reconstructiecommissies en, anders dan in ROM en WCL, een wettelijke status. De nadruk hierop kwam voort uit ontevredenheid bij het rijk over het gebrek aan bestuurlijke slagkracht van de gebiedsgerichte voorgangers (Boonstra en Kuindersma, 2009). De Baronie (zie hoofdstuk drie), Gelderse Vallei (zie hoofdstuk vier) en Zuidwest Twente (zie hoofdstuk zes) zijn van oorsprong reconstructiegebieden.





Het ILG en de daarbij horende sturingsaanpak bouwen voort op de reconstructie. Ook het ILG kent een wettelijke basis en gaat uit van provinciale regie. Het rijk trekt zich verder terug, een trend die al werd ingezet in de reconstructie, en maakt geen deel meer uit van de regionale samenwerking. Met het ILG neemt het aantal en de concreetheid van prestatieafspraken in de uitvoering verder toe. Bovendien veroorzaken reconstructie en ILG dat de gebiedsgerichte benadering nu bijna gebiedsdekkend wordt toegepast terwijl het in de periode vóór de reconstructie een experimenteel karakter had, speciaal voor het oplossen van specifieke problemen of het benutten van kansen in specifieke gebieden. Hiermee wint de benadering aan belang (Kuindersma et al., 2008).

1.3 Gebiedssamenwerking als beleidsinstrument en als zelforganisatie



In gebiedssamenwerking in het landelijk gebied komen twee, ideaaltypische, sturingsopvattingen tot uitdrukking (Kuindersma et al., 2008; Boonstra, 2004):

- Gebiedssamenwerking als *beleidsinstrument* om bestaande overheidsdoelen te realiseren.
- Gebiedssamenwerking als vorm van *zelforganisatie* van gebiedspartijen.

Binnen de eerste opvatting is gebiedssamenwerking een instrument om bestaande en politiek gelegitimeerde overheidsdoelen sneller of beter te realiseren. Vanuit dit perspectief kan de uitvoering worden overgelaten aan autonome gebiedsautoriteiten bestaande uit gebiedscommissies en/of uitvoeringsorganisaties. Dit gaat gepaard met concrete afspraken (in de vorm van contracten) over de te realiseren overheidsdoelen in een bepaalde periode. Gebiedscommissies en uitvoeringsorganisaties krijgen de mogelijkheid om doelen op eigen wijze te bereiken, maar de doelen zelf en de termijnen staan niet ter discussie. Een belangrijk criterium voor beoordeling van gebiedscoalities is in dit perspectief hun *instrumenteel vermogen*: de mate waarin zij in staat zijn de afgesproken overheidsdoelen te realiseren.

Binnen de tweede opvatting staat de samenwerking in het gebied zelf centraal. Uitgangspunt is dat (succesvol) samenwerkende gebiedspartijen (bijvoorbeeld regionale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties en burgers) zelforganiserend zijn of kunnen worden. Vanuit gemeenschappelijk gedefinieerde opgaven of problemen werken deze gebiedspartijen aan een gezamenlijk verhaal en een consistente organisatie en uitvoering. De tijdshorizon is niet op voorhand begrensd. De legitimatie voor activiteiten is regionaal: indirect door vertegenwoordiging van uiteenlo-

pende belangen in de gebiedscommissie en/of direct door interactie met (groepen) burgers. Een belangrijk criterium voor beoordeling van gebiedscoalities is in dit perspectief hun *zelforganiserend vermogen*: de mate waarin zij in staat zijn een overtuigend, samenbindend verhaal te formuleren en een stabiele organisatie te vormen met voldoende zeggenschap.

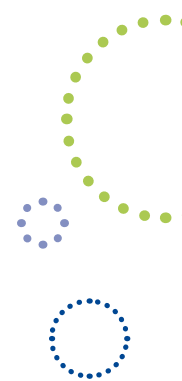
In de praktijk van gebiedssamenwerking is er wisselwerking tussen beide opvattingen en komen ze niet in pure vorm tot uitdrukking; ze leiden altijd tot een mix van praktijken, die ook nog eens verandert in de tijd. Denk bijvoorbeeld aan de bij gebiedssamenwerking als beleidsinstrument horende prestatieovereenkomsten of contracten en de bij gebiedssamenwerking als zelforganisatie passende ondersteuning van bottom-up projectinitiatieven. Wel betekenen reconstructie en ILG een relatieve versterking het eerste perspectief (gebiedssamenwerking als beleidsinstrument) ten op zichte van gebiedsgerichte voorlopers. Het is de vraag wat dit betekent voor het functioneren van gebiedscoalities.

1.4 Probleemstelling

Uitgangspunt van dit onderzoek is dat gebiedscoalities voldoende zelforganiserend én instrumenteel vermogen moeten bezitten om resultaten te kunnen boeken. De mix van zelforganiserend en instrumenteel vermogen noemen we het sturend vermogen van de gebiedscoalities. Het zelforganiserende en instrumentele vermogen van gebiedscoalities kunnen elkaar verder versterken (synergie), maar ook onderlinge spanningen opleveren.

Het onderzoek beoogt op de eerste plaats het leren binnen en tussen gebiedscoalities over gebiedssamenwerking te bevorderen door informatie te verstrekken over de wisselwerking tussen hun zelforganiserend en instrumenteel vermogen in de praktijk. Dit moet bijdragen aan nieuwe handelingsperspectieven voor gebiedscoalities om hun sturend vermogen te verhogen.

Op de tweede plaats wil het onderzoek bijdragen aan de landelijke discussie rond de Mid Term Review van het ILG in 2010 door inzicht te geven in de praktijk van gebiedsprocessen en de daarin optredende kansen en knelpunten als gevolg van de invoering van het ILG. Het onderzoek wil hiertoe inzicht geven in de wisselwerking tussen zelforganiserend vermogen en instrumenteel vermogen van



gebiedscoalities in de periode rond de invoering van het ILG en de daaruit voortkomende spanningen of synergie en concrete aanbevelingen voor gebiedscoalities, provincie en rijk opleveren.

Deze dubbele doelstelling wordt uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Per gebied: Wat is de achtergrond van de huidige gebiedssamenwerking, hoe heeft het proces zich de afgelopen 5-7 jaar ontwikkeld, welke regionale gebiedscoalitie ontstond er en voor welke uitdagingen ziet deze coalitie zich gesteld?
2. Hoe heeft het zelforganiserend en instrumenteel vermogen van de vier gebiedscoalities zich ontwikkeld en welke verschillen en overeenkomsten kunnen we hierin tussen de gebieden constateren?
3. Wat is het sturend vermogen van de vier gebiedscoalities en hoe kan de hoeveelheid sturend vermogen worden verklaard?
4. Welke conclusies kunnen we trekken op basis van de antwoorden op 2 en 3 over het instrumenteel, zelforganiserend en sturend vermogen van regionale gebiedscoalities in het algemeen en tot welke aanbevelingen leidt dit voor gebiedscoalities, provincies en rijk?



foto: Fotobureau Hooge Noorden

1.5 Aanpak

De onderzoeksaanpak is interactief. De vraagstelling en opzet van het onderzoek zijn tot stand gekomen in nauw overleg met een vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV en gebiedscoördinatoren van vier gebieden, die tevens de casussen voor de casestudy vormden. Ook vond er terugkoppeling van tussenresultaten plaats naar genoemde probleemeigenaren en naar respondenten in verschillende fasen van het onderzoek, onder meer via het vragen van schriftelijke reacties, de organisatie van groepsgesprekken en workshops.

Kern van het empirische onderzoek was een vergelijkende casestudy in vier gebieden: de Baronie, Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente. Deze gebieden zijn geselecteerd op twee criteria: leerbehoefte en een zekere historie met gebiedsgerichte samenwerking. Het criterium leerbehoefte kwam voort uit de leerdoelstelling van het onderzoek. Het criterium historie met gebiedssamenwerking kwam voort uit de behoefte om een ontwikkeling te kunnen schetsen in de relatie tussen zelforganiserend en instrumenteel vermogen. Bovendien is gezorgd voor enige spreiding over provincies (zie verder hoofdstuk 2).

1.6 Leeswijzer

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 behandelen we het analytisch kader voor dit onderzoek. Het omvat de bril waarmee we naar de gebiedsprocessen hebben gekeken alsmede de gevolgde onderzoeksstrategie. De hoofdstukken 3 tot en met 6 doen verslag van de processen in de vier gebieden: de Baronie, Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente. In hoofdstuk 7 vindt de vergelijking tussen de vier gebieden op zelforganiserend, instrumenteel en sturend vermogen plaats. Hoofdstuk 8 beschrijft de algemene conclusies en aanbevelingen voor gebiedscoalities, provincies en rijk.

A decorative graphic featuring a green, textured hand reaching upwards from the bottom right corner. A white dotted line forms a curved path, starting from the bottom left, arching over the top, and ending near the hand. The background is a solid blue color.

2 ANALYTISCH KADER EN ONDERZOEKSSTRATEGIE

2.1 Inleiding

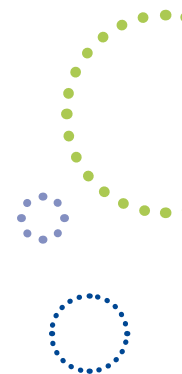
Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in de wisselwerking tussen het instrumenteel vermogen en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in het landelijk gebied. Het resultaat van deze wisselwerking noemen we het sturend vermogen van gebiedscoalities. Maar waar komt deze manier van kijken eigenlijk vandaan en hoe komen we tot een beoordeling van het sturend vermogen? In dit hoofdstuk gaan we dieper in op deze benadering, de gevonden sturingsopvattingen, bijbehorende beoordelingscriteria en gevolgde onderzoeksstrategie.

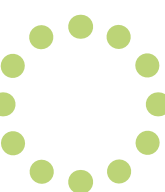
In paragraaf 2.2 verantwoorden we hiertoe de keuze voor een discursief-institutionele benadering. De twee sturingsopvattingen, gebiedssamenwerking als beleidsinstrument en als zelforganisatie, en hun herkomst worden beschreven in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 volgt ons beoordelingskader. Paragraaf 2.5 behandelt de manier waarop we het empirisch onderzoek hebben aangepakt.

2.2 Een discursief-institutionele benadering van gebiedsprocessen

Analytisch uitgangspunt van dit onderzoek is dat er niet per definitie één, bovengeschiedte actor is die bepaalt waar gebiedsprocessen toe dienen, hoe ze moeten worden georganiseerd of waarin ze moeten resulteren. Wat het gebiedsproces is of moet zijn wordt bepaald in een samenspel tussen uiteenlopende betrokkenen en bestuurslagen en verandert bovendien gaandeweg.

Wel zijn er dominante sturingsopvattingen te onderscheiden die veel invloed hebben op de organisatie en inhoud van gebiedsprocessen. In hoofdstuk 1 onderscheiden we er twee: gebiedssamenwerking als overheidsinstrument en gebiedssamenwerking als vorm van zelforganisatie. Deze opvattingen leiden tot specifieke praktijken: ze hebben hun weerslag op de samenstelling en organisatie van de gebiedscoalitie, het motief voor samenwerking, de inzet van hulpbronnen, de zeggenschap van de gebiedscoalitie en de manier waarop de coalitie legitimiteit verwerft (zie ook: Boonstra, 2004; Kuindersma en Boonstra, te verschijnen). Deze praktijken beïnvloeden op hun beurt weer de algemene opvattingen over gebiedsprocessen.





Deze manier van kijken naar gebiedsprocessen wordt in de beleidwetenschappen een discursief-institutionele benadering genoemd (Arts, 2006). De analytische benadering kijkt hoe bepaalde sturingsopvattingen tot stand komen en hun weerslag hebben op instituties of praktijken, zoals de samenwerkingsrelaties en spelregels in gebiedscoalities. Er zijn uiteraard ook andere benaderingen om naar gebiedsprocessen te kijken. Denk aan benaderingen die veel aandacht besteden aan de interacties tussen actoren en/of hun werkelijkheidsdefinities en minder aan vigerende spelregels en instituties (zie bijvoorbeeld Termeer, 1993; Van Bommel, 2008). Deze aanpak vonden we echter minder goed passen bij de probleemstelling van dit onderzoek waarin het gaat over de dynamiek in de wijze van samenwerking van gebiedscoalities op de wat langere termijn onder invloed van verschillende sturingsopvattingen.



Wel voegen we aan de discursief-institutionele benadering een beoordelend element toe: we analyseren de samenwerking tussen opvattingen en praktijken niet alleen, we beoordelen de praktijken ook, op basis van de centrale begrippen uit de genoemde dominante opvattingen (zie paragraaf 2.4). Maar voordat we dat doen beschrijven we eerst de sturingsopvattingen die voortkomen uit onze discursieve analyse.

2.3 Twee sturingsopvattingen over gebiedssamenwerking

Gebiedscoalities als beleidsinstrument

In deze eerste sturingsopvatting over gebiedssamenwerking zijn gebiedscoalities een instrument van de overheid om bestaande en politiek gelegitimeerde overheidsdoelen sneller of efficiënter te realiseren. Volgens deze opvatting kan de uitvoering worden overgelaten aan autonome gebiedsautoriteiten bestaande uit gebiedscommissies en/of uitvoeringsorganisaties, die dan als opdrachtnemer van de overheid functioneren. Dit gaat gepaard met concrete afspraken (in de vorm van contracten) over de te realiseren overheidsdoelen en beschikbare financiën in een bepaalde periode en verantwoordingsverplichtingen. Gebiedscommissies en uitvoeringsorganisaties mogen zelf weten hoe ze deze doelen bereiken, maar de doelen zelf staan niet ter discussie. Bovendien moeten zij verantwoording afleggen aan de overheid als toezichthouder. Concurrentie tussen uitvoeringsorganisaties bevordert de efficiency. Het succes van de gebiedscoalitie wordt binnen deze sturingsopvatting afgemeten aan de mate waarin de samenwerking bijdraagt aan de efficiënte realisatie van overheidsdoelen binnen de afgesproken periode.

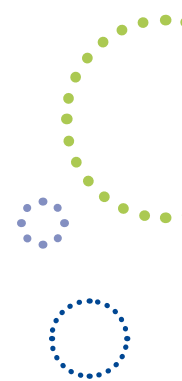
In deze opvatting komt de internationale New Public Management (NPM) trend tot uitdrukking. Deze benadering pleit voor een bedrijfsmatige benadering van de publieke sector waarin de burger als klant wordt gezien en overheidsdiensten worden uitbesteed aan partijen die dat goedkoper of beter kunnen. Managementtechnieken uit het bedrijfsleven worden toegepast op de publieke sector ten behoeve van een hogere efficiency en effectiviteit. Denk hierbij aan een gerichtheid op meetbare, concrete doelen, het inbouwen van competitie, het sturen en afrekenen op prestaties via prestatie-afspraken, monitoring op prestatie-indicatoren en sancties. De politiek beperkt zich tot de hoofdlijnen (in NPM-termen: 'steering, not rowing') en er treedt decentralisatie en verschuiving van bevoegdheden op (Osborne en Gaebler, 1992; Padt, 2007).

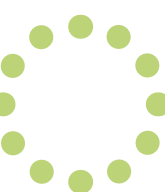
Binnen de rijksoverheid herkennen we elementen van NPM in de begrotingsregels van het ministerie van Financiën: Van Beleidsbegroting Tot Verantwoording (VBTB). In het ILG en de WILG zien we prestatiesturing terug in de nadruk op contracten, prestatie-indicatoren en verantwoording. De belangrijkste contracten zijn de zevenjarige bestuursovereenkomsten, die het rijk sluit met elke provincie, waarmee bevoegdheden worden gedecentraliseerd. De provincie wordt in staat gebracht beter en sneller resultaten te boeken

bij de inrichting van het landelijk gebied dan het rijk, omdat ze dichter bij de gebieden en de burger staan. Eerdere overeenkomsten met provincies hadden veel meer het karakter van convenanten en waren minder concreet (qua geld, dwingendheid en beleidsprestaties) en niet formeel verankerd in een wet. Elke ILG-bestuursovereenkomst bevat concrete afspraken over beleidsprestaties. Zo bevat de bestuursovereenkomst met Overijssel in totaal 29 prestatie-afspraken, zoals de verwerving van 3.398 ha grond voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het verplaatsen van 29 intensieve veehouderijbedrijven en het realiseren van 113 km aan vaarroutes. Als prestaties eind 2013 niet zijn gerealiseerd, kan het rijk een deel van het uitgegeven geld terugvorderen (Kuindersma en Selnes, 2009).

Gebiedscoalities als zelforganisatie

Deze tweede opvatting gaat ervan uit dat samenwerkende gebiedspartijen zelforganiserend zijn of kunnen worden. Maatschappelijke organisaties, bewoners, ondernemers en (lokale) overheden geven volgens deze opvatting zelf vorm aan hun woon- en leefomgeving vanuit gezamenlijk gedefinieerde problemen of opgaven. Hierbij verschuift de balans in de verdeling van verantwoordelijkheden van overheden naar burgers en komen er nieuwe samenwerkingsvormen tot stand. Overheden kunnen een rol spelen





in deze samenwerking maar hebben geen bovengeschatte positie. De duur van de samenwerking hangt af van de snelheid waarin partijen erin slagen hun gezamenlijke ambities waar te maken en kan worden verlengd als er nieuwe redenen voor samenwerking ontstaan. Door aan te sluiten op wensen van achterbannen en bewoners wordt gezorgd voor legitimiteit. Gebiedssamenwerking is binnen deze sturingsopvatting succesvol als gebiedspartijen een overtuigend, samenbindend verhaal hebben geformuleerd en een stabiele organisatie hebben gevormd om dit verhaal in de praktijk te brengen.



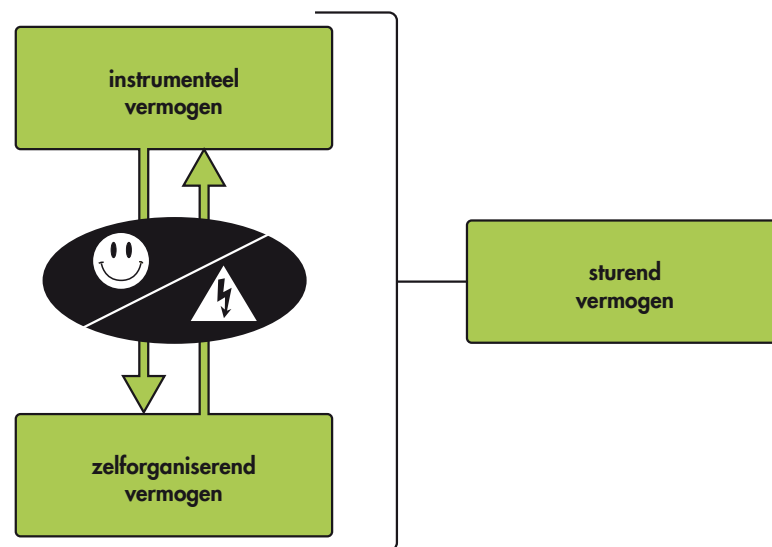
Hoewel sprake is van een ideaaltype, dat niet precies in deze vorm in de praktijk voorkomt, bouwt deze opvatting wel voort op een waarneembaar, veelvormig proces waarin burgers meer grip proberen te krijgen op hun directe omgeving. Drijvende krachten voor dit proces, dat zich sinds het eind van de vorige eeuw zowel in landelijke als stedelijke gebieden voordoet, zijn processen van globalisering en individualisering. Onder druk van globalisering keren mensen zich tot hun directe omgeving voor houvast, veiligheid en stabiliteit. Bovendien roepen wereldwijde globalisering en homogenisering reacties op waarin juist culturele verscheidenheid en regionale identiteit centraal staan (Brouwer, 1999; Groote et al. 2000). Samenwerkingsverbanden

herontdekken hun wortels in de streek, geven hieraan een specifieke, positieve betekenis en mobiliseren deze regionale identiteit in hun activiteiten (Boonstra, 2004) Individualisering, mogelijk gemaakt door moderne informatie- en communicatietechnologieën, opent tenslotte perspectieven voor emancipatie en actieve deelname van burgers en maatschappelijke organisaties in de vormgeving van hun omgeving (Beck, 1994).

In het GGB zien we duidelijk sporen van deze opvatting terug: zie de nadruk op specifieke regionale en lokale omstandigheden, de noodzaak voor samenwerking met en tussen gebiedspartijen en de erkenning van het probleemoplossende vermogen van gebiedspartijen. De Agenda Vitaal Platteland, de inhoudelijke onderlegger voor de rijksinzet in het ILG, pleit voor maatwerk en integratie van doelen op regionaal niveau door de plaatselijke bevolking samen regionale en lokale overheden en het koesteren van het zelforganiserend vermogen van het platteland (Ministerie van LNV, 2004). Ook de Wet Inrichting Landelijk Gebied gaat uit van gebiedsgerichte samenwerking, hoewel de manier waarop provincies dit organiseren niet wordt voorgeschreven.

2.4 Het beoordelen van gebiedssamenwerking: het sturend vermogen van gebiedscoalities

Behalve kijken hoe deze opvattingen voorkomen in de gebiedspraktijk, willen we de praktijken ook beoordelen. Hierbij stuiten we op het volgende probleem. Wat volgens de eerste opvatting een succesvolle gebiedssamenwerking is, hoeft dat volgens de tweede opvatting niet te zijn en vice versa. Dit zou betekenen dat bij gelijkwaardigheid van beide opvattingen, je nooit tot een eensluidend oordeel over de gebiedssamenwerking kunt komen. Wij gaan er in dit onderzoek echter van uit dat gebiedscoalities pas echt succesvol zijn als zij voldoende zelforganiserend vermogen (volgens de eerste opvatting) én instrumenteel vermogen (volgens de tweede opvatting) bezitten. De mix van zelforganiserend en instrumenteel vermogen noemen wij het sturend vermogen van gebiedscoalities. Tussen zelforganiserend en instrumenteel vermogen kan verder synergie bestaan, dan versterken zij elkaar, of spanningen, dan zitten ze elkaar in de weg (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1 De relatie tussen instrumenteel, zelforganiserend en sturend vermogen

Sturend vermogen

Vrij naar Van Gestel et al. (2000) verstaan we onder sturend vermogen de mate waarin nieuwe vormen van besturen, in dit geval gebiedssamenwerking, succesvol zijn in het tegengaan of oplossen van geconstateerde maatschappelijke problemen. Hierbij kunnen we onderscheid maken tussen het zogenaamde geïndiceerde vermogen, dat wordt bepaald op basis van de nieuwe vormen van besturen als 'systeem', en het zogenaamde effectieve bestuurlijke vermogen dat is gerelateerd aan het functioneren van dit systeem in de praktijk. Geïndiceerd sturend vermogen is een capaciteit; het verwijst naar de potenties van gebiedscoalities om geconstateerde maatschappelijke en bestuurlijke problemen te bestrijden. In hoeverre deze capaciteit ook wordt benut, hangt af van het handelen van de betrokken partijen. Effectief sturend vermogen is een prestatie; het gaat om de mate waarin gebiedscoalities er in slagen oplossingen door te voeren voor verschijnselen, die in het onderlinge verkeer van politici, ambtenaren, belangenbehartigers, burgers, bedrijven en deskundigen als problemen worden aangemerkt

In dit onderzoek beperken we ons tot sturend vermogen als capaciteit van gebiedscoalities. We doen geen uitspraken over de mate waarin deze capaciteit leidt tot doorgevoerde oplossingen of prestaties. Allereerst omdat de twee centrale

opvattingen leiden tot verschillende opvattingen over wat prestaties zijn. Bovendien beperken beschikbare gegevens zich tot prestaties volgens de opvatting gebiedssamenwerking als instrument en geven daarmee een eenzijdig beeld (Kamphorst en Boonstra, 2009). Tenslotte zijn prestaties het resultaat van een complex samenspel van actoren en factoren; het is moeilijk de bijdrage van de gebiedscoalitie hieruit te distilleren. Wel beschouwen we sturend vermogen als capaciteit als een goede indicator voor het bereiken van prestaties.

Instrumenteel vermogen

Het eerste element van sturend vermogen is instrumenteel vermogen. Dit criterium komt voor uit de opvatting gebiedscoalities als beleidsinstrument. Het verwijst naar de mate waarin de gebiedscoalitie in staat is de afgesproken overheidsdoelen te bereiken. Om tot uitspraken te komen over het instrumenteel (en zelforganiserend) vermogen hebben we indicatoren ontwikkeld op de volgende dimensies van gebiedssamenwerking: motief voor samenwerking, samenstelling van de gebiedscoalitie, zeggenschap, gemobiliseerde hulpbronnen en legitimiteit (zie ook 2.2). De specifieke invulling van de dimensies is een concretisering van de opvatting gebiedscoalities als overheidsinstrument.

Een gebiedscoalitie heeft veel instrumenteel vermogen als hoog gescoord wordt op de volgende indicatoren:

- Motief voor samenwerking - De leden van de gebiedscoalitie werken samen op verzoek van de provincie.
- Samenstelling en organisatie - De samenstelling en organisatie van de gebiedscoalitie passen goed in het provinciaal beleid.
- Zeggenschap - De gebiedscoalitie heeft vooral zeggenschap over de uitvoering.
- Hulpbronnen - De gebiedscoalitie ontleent bestaansrecht aan haar rol bij de inzet van provinciale hulpbronnen.
- Legitimiteit - De gebiedscoalitie ontleent legitimiteit aan haar bijdrage aan de uitvoering van provinciaal beleid voor Gedeputeerde Staten.

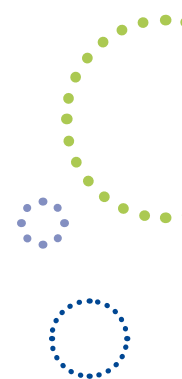
Zelforganiserend vermogen

Het tweede element van sturend vermogen is zelforganiserend vermogen. Dit criterium komt voort uit de opvatting gebiedscoalities als zelforganisatie. Het verwijst naar de mate waarin de gebiedscoalitie in staat is een overtuigend, samenbindend verhaal te formuleren en een stabiele organisatie vormen met voldoende zeggenschap om dit verhaal in de praktijk te brengen.

Voor de concretisering gebruiken we dezelfde dimensies van gebiedssamenwerking als bij instrumenteel vermogen: motief voor samenwerking, samenstelling van de gebiedscoalitie, zeggenschap, gemobiliseerde hulpbronnen en legitimiteit. De specifieke invulling van de dimensies is een concretisering van de opvatting gebiedscoalities als zelforganisatie.

Een gebiedscoalitie heeft veel zelforganiserend vermogen als hoog gescoord wordt op de volgende indicatoren:

- Motief voor samenwerking - De leden van de gebiedscoalitie werken samen om het gebied verder te ontwikkelen.
- Samenstelling en organisatie - De gebiedscoalitie besluit zelf over haar samenstelling en organisatie.
- Zeggenschap - De gebiedscoalitie ontwikkelt een samenbindende gebiedsvisie.
- Hulpbronnen - De gebiedscoalitie besluit gemeenschappelijk over de inzet van hulpbronnen om de eigen gebiedsvisie uit te voeren.
- Legitimiteit - De gebiedscoalitie ontleent legitimiteit aan de steun van maatschappelijke organisaties en burgers



2.5 Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag

Het onderzoek bestond uit een opeenvolging van casestudy-onderzoek, groepsgesprekken op verschillende niveaus en beoordeling en reflectie. Belangrijk methodologisch uitgangspunt hierbij was dat het vertellen van het verhaal over gebiedssamenwerking niet de exclusieve taak is van de onderzoekers maar plaats moet vinden in samenspraak met betrokken gebiedspartijen. Deze partijen zijn zelf immers continu bezig vast te stellen wat het gebiedsproces is of zou moeten zijn. Iedere gebied heeft bovendien zijn eigen verhaal. Dit vergt een contextspecifieke benadering met voldoende oog voor de specifieke ontwikkelingen en patronen per gebiedscoalitie. Deze uitgangspunten leiden tot de volgende onderzoeksstrategie en –aanpak per onderzoeksvraag.

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Wat is de achtergrond van de huidige gebiedssamenwerking in vier gebieden, hoe heeft het proces zich de afgelopen 5-7 jaar ontwikkeld, welke gebiedscoalitie ontstond er en voor welke uitdagingen ziet deze coalitie zich gesteld?

Voor het beantwoorden van deze vraag is een meervoudige casestudy uitgevoerd in vier gebieden met een zekere

historie met gebiedsgericht beleid en interesse in participatie in het onderzoeksproject: de Baronie, de Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente. De beperking tot casus met een langere looptijd komt voor uit onze ambitie inzicht te krijgen in de dynamiek in de ontwikkeling van instrumenteel en zelforganiserend vermogen van een gebiedscoalitie. Bovendien zorgde de gelijke ‘levensfase’ ervoor dat er onderling gespiegeld kon worden. De selectie van de casus is verder gebaseerd op het principe van maximale variatie op de onafhankelijke variabele. Dit principe is geschikt als we inzicht willen krijgen in de effecten van verschillende omstandigheden op in dit geval, het sturend vermogen van gebiedscoalities. De gekozen ‘onafhankelijke’ variabele is in dit onderzoek de provincie. Hieraan ligt de verwachting te grondslag dat de sturingsmodellen van de provincies, zeker na introductie van het ILG, uiteen zijn gaan lopen en het interessant is na te gaan wat het effect hiervan is op het sturend vermogen van gebiedscoalities.

In het casestudy-onderzoek lag de nadruk eerst op het verwerven van een gedetailleerd beeld van het procesverloop in de regionale gebiedscoalitie en de institutionele setting (zoals spelregels en ingezette hulpbronnen). Een belangrijke methodiek hiervoor was het samen met respondenten reconstrueren van belangrijke gebeurtenissen voor het gebieds-

proces. Deze verschilden per gebied: was in het ene gebied de vaststelling van het gezamenlijke plan belangrijk, in een ander geldt de aanscherping van de provinciale sturingsfilosofie als cruciaal. Daarna hebben we per gebied verder ingezoomd op een specifiek project, deelproces of instrument om meer zicht te krijgen op de precieze rolverdeling tussen provincie, regionale gebiedscoalitie en eventuele deelgebiedscoalities in de praktijk. Iedere casus kent hierdoor zijn eigen specifieke verhaallijn.

Bronnen in het casestudy-onderzoek waren documenten (onderzoeksrapporten, reconstructieplannen, gebiedsprogramma's, voortgangsrapportages, vergaderstukken) en interviews met sleutelactoren (8-13 personen per casus, zie bijlage 1). De bevindingen uit de casestudy zijn tijdens een groepsgesprek per gebied voorgelegd aan geïnterviewden. Op basis van hun commentaar zijn definitieve casusverslagen opgesteld die de grondslag vormden voor hoofdstuk 3, 4, 5 en 6 in dit rapport.

De tweede en derde onderzoeksvraag luiden:

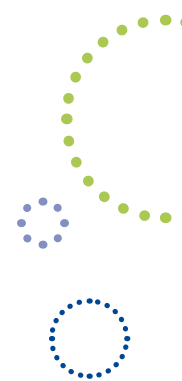
Hoe heeft het zelforganiserend en instrumenteel vermogen van de vier gebiedscoalities zich ontwikkeld en welke verschillen en overeenkomsten kunnen we hierin tussen de gebieden constateren?

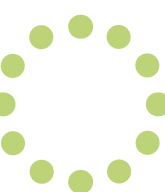
Wat is het sturend vermogen van de vier gebiedscoalities en hoe kan de hoeveelheid sturend vermogen worden verklaard?

Voor het trekken van conclusies over zelforganiserend, instrumenteel en sturend vermogen zijn de empirische bevindingen geconfronteerd met de indicatoren over zelforganiserend en instrumenteel vermogen. Hierbij was ook het vergelijkend perspectief belangrijk: om te komen tot een beoordeling werden de casus per indicator met elkaar vergeleken. Hiertoe is op verschillende manieren peer *de-briefing* binnen het projectteam ingezet. Dit betekent dat de onderzoekers elkaars casusanalyses lazen en becommentarieerden. Ook gezamenlijke reflectiebijeenkomsten in het projectteam droegen bij aan een consistente beoordeling en verdere aanscherping van de bevindingen. Bovendien zijn de bevindingen over instrumenteel, zelforganiserend en sturend vermogen teruggekoppeld voor commentaar aan de probleemeigenaren van de vier gebieden en LNV (*member check*) (zie verder hoofdstuk 7).

De vierde onderzoeksvraag luidt:

Welke conclusies kunnen we trekken op basis van de antwoorden op 2 en 3 over het instrumenteel, zelforganiserend en sturend vermogen van regionale gebiedscoalities





in het algemeen en tot welke aanbevelingen leidt dit voor gebiedscoalities, provincies en rijk?

Op grond van de casusbevindingen en eerder onderzoek naar gebiedsgericht werken (Roza en Boonstra, 2009; Kuindersma et al., 2008; Boonstra et al., 2007), formuleerden we meer algemeen geldende conclusies over het instrumenteel, zelforganiserend en sturend vermogen van regionale gebiedscoalities. Tijdens een interactieve sessie hebben we onze conceptconclusies voorgelegd aan de gebiedscoördinatoren van de vier gebieden en, vertegenwoordigers van LNV en een provincie. Zij konden conclusies aanscherpen, prioriteren en vertalen in aanbevelingen voor gebiedscoalities, provincies en rijk. Aldus werd aangesloten op de beleidspraktijk. De uitkomsten van deze sessie vormden vervolgens de basis voor de definitieve conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8.



foto: Fotobureau Hooge Noorden



3 DE BARONIE



3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het integrale gebiedsproces van de Baronie centraal. Hoewel de oorsprong van dit proces ligt in de jaren negentig van de vorige eeuw, concentreren wij ons op de reconstructieperiode (2000 - heden) en de toen ontstane regionale gebiedscoalitie: de regionale reconstructiecommissie De Baronie. Deze gebiedscoalitie speelde een belangrijke rol bij het opstellen van het reconstructieplan en draagt sinds 2005 zorg voor de coördinatie van de uitvoering van dit plan.

In paragraaf 3.2 schetsen we de kenmerken van het gebied. In paragraaf 3.3 volgt een beschrijving van de voorgeschiedenis van de huidige uitvoeringfase van de reconstructie. Paragraaf 3.4 gaat vervolgens in op deze uitvoeringsfase en paragraaf 3.5 beschrijft een karakteristiek project (de Vierde Bergboezem) waarmee we meer inzicht krijgen in de rolverdeling tussen provincie en gebiedscoalitie. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.6 afgesloten met een blik op de toekomst.

3.2 Gebiedsbeschrijving

De Baronie beslaat ongeveer 55.000 ha en ligt in het westen van de provincie Noord-Brabant, ten zuiden van Breda.

Het gebied ontleent zijn naam aan het feit dat het vroeger het eigendom was van de baron van Breda. De Baronie bestaat voornamelijk uit zandgrond en kenmerkt zich door een uitgestrekt beekdallandschap met schrale graslanden, bossen, moerassen en kleine landschapselementen. Ongeveer 31.000 ha van de grond in de Baronie wordt gebruikt als landbouwgrond. De agrarische sector is daarmee de grootste grondgebruiker. Het gaat in het westen vooral om tuinbouw en boomteelt en in het oosten om melkvee-, varkens- en kalverhouderij. Ook zijn er veel verblijfs- en dagrecreatiebedrijven, geconcentreerd aan de randen van bos- en natuurgebieden (Provincie Noord-Brabant, 2005). Verder is in totaal ongeveer 13.500 ha aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur (Koks en Verhagen, 2005).

De Baronie omvat zes gemeenten: Breda, Gilze-Rijen, Baarle-Nassau, Alphen-Chaam, Zundert en Rucphen. Eén daarvan, Breda, heeft een stedelijk karakter. De overige vijf gemeenten hebben een overwegend plattelandskarakter.

De Baronie kent een bevolkingsomvang van ongeveer 250.000 inwoners. Ongeveer tweederde hiervan woont in de stad Breda en de direct aangrenzende dorpen. De rest woont in de omliggende dorpen en het buitengebied. In verhouding tot het landelijk gemiddelde wonen in de Baronie



Figuur 3.1 De Baronie

relatief veel ouderen en weinig jongeren (Provincie Noord-Brabant, 2005, www.seswestbrabant.nl).

In de Baronie spelen verschillende problemen die volgens Provincie Noord-Brabant om beleidsaandacht vragen (Provincie Noord-Brabant, 2005). Ten eerste zijn delen van het gebied vanwege de vele beken gevoelig voor wateroverlast. Dit vraagt volgens de provincie om extra bergingsruimte. Ten tweede laat ook de waterkwaliteit te wensen over door nitraatafspoeling en -uitspoeling van de zandgronden. Ten derde staat de natuur in de Baronie onder druk door de hoge ammoniakbelasting en verdroging. Ten vierde kampt de landbouw met een teruglopend areaal, vanwege vele ruimteclaims uit andere sectoren. Ook hebben agrarische bedrijven te maken met strenge milieuwetgeving. Tenslotte staat ook de leefbaarheid op het platteland van de Baronie onder druk. Het aantal jongeren is relatief laag, en het aantal voorzieningen daalt al jaren gestaag.

3.3 Voorgeschiedenis

Streekcommissie Zuidelijk Markdal

In de eerste helft van de jaren '90 van de vorige eeuw komt in Nederland het gebiedsgericht beleid op (zie hoofdstuk 1). Ook de provincie Noord-Brabant doet hieraan mee en wijst een gedeelte van de Baronie (het Zuidelijk Markdal) aan als milieubeschermingsgebied onder de Wet Milieubeheer. Het gebied maakt tevens deel uit van het provinciale Project Integratie Gebiedenbeleid.

De streekcommissie voor het gebied bestaat uit zeven leden: een vertegenwoordiger van de provincie, het waterschap Brabantse Delta, de gezamenlijke gemeenten, de natuurorganisaties, de recreatieondernemers en de landbouw, geleid door een onafhankelijk voorzitter. De voornaamste doelstelling is het realiseren van water- en natuurkwaliteitsverbeteringen in het Zuidelijk Markdal, waarbij onder andere mineraaldeposities vanuit de landbouw aan de kaak gesteld worden.

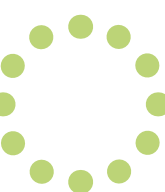
Hoewel sommige deelnemers de samenwerking in de streekcommissie als erg prettig ervaren laat de betrokkenheid van de deelnemers over het algemeen te wensen over. Het proces heeft een verder een experimenteel karakter, de activiteiten zijn vrijblijvend en vrijwillig van aard en er

zijn weinig middelen voor beschikbaar. De impact van de streekcommissie blijft hierdoor beperkt.

Reconstructiecommissie de Baronie

In 2000 vormt de provincie in het kader van het nieuwe reconstructiebeleid de streekcommissie Zuidelijk Markdal om tot reconstructiecommissie de Baronie. Sommige oorspronkelijke deelnemers blijven in de commissie, waaronder de vertegenwoordigers van de natuurorganisaties en het waterschap en de onafhankelijke voorzitter. Daarnaast breidt de provincie de commissie sterk uit. Het aantal deelnemers neemt toe tot 19 en het werkingsgebied van de commissie omvat enkele nieuwe Baroniegemeenten.

Formeel is de nieuwe reconstructiecommissie adviesorgaan van de provincie en moet de coalitie het nationale en provinciale reconstructiebeleid uitvoeren (Provincie Noord-Brabant, 2005; Bleumink, 2007). Centraal hierin staan de verbetering en integratie van het water- en natuurbeleid, in combinatie met een herstructurering van de landbouw. Ook is er aandacht voor recreatie, toerisme en leefbaarheid. De Baronie wordt door de provincie als één reconstructiegebied aangeduid vanwege de historische binding.



De leden van de reconstructiecommissie vertegenwoordigen een groot aantal partijen. Naast de zes Baronie gemeenten zijn ook het waterschap Brabantse Delta en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) betrokken. Namens het maatschappelijk middenveld zijn de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), de Brabantse Milieufederatie (BMF), de terreinbeherende organisaties, de recreatiesector en de Kamer van Koophandel vertegenwoordigd. Een GS-lid, gebiedscoördinator, planschrijver en twee projectmedewerkers ondersteunen het proces namens de provincie. Omdat de reconstructiecommissie zich voornamelijk bezig houdt met ruimtelijke vraagstukken wordt er, op verzoek van de gemeenten, een Sociaal-Economisch Platform ingesteld. Dit platform moet de reconstructiecommissie adviseren over vraagstukken op sociaal-economisch terrein. Voor het concretiseren van de integrale zonering op perceelsniveau worden klankbordgroepen ingesteld. (www.baronie.org; Provincie Noord-Brabant, 2005).

De reconstructieplanvorming 2000-2005

In 2000 gaat de reconstructiecommissie aan de slag met het voorbereiden van de opstelling van het reconstructieplan. Tegelijkertijd ontwikkelt de provincie de kaders waarbinnen de verschillende reconstructiecommissies moeten opereren. Dit mondt uit in een uiterst gedetailleerd

en omvangrijk Koepelplan, dat in 2001 wordt gepresenteerd (Provincie Noord-Brabant, 2001). Hieruit blijkt dat het formuleren van reconstructiedoelen en het vaststellen van een integrale zonering (een kaart die aangeeft waar ruimte is voor landbouwontwikkeling en waar voor natuur) de belangrijkste taken van de commissies zijn.

Het planproces is heel intensief en verloopt vervolgens alles behalve soepel. Over de globale doelstellingen (het verbeteren van natuur- en waterkwaliteit en het hervormen van de agrarische sector) is men het snel eens, maar over de concrete invulling daarvan ontstaan heftige discussies. Bij het afbakenen van de integrale zonering zitten vooral de ZLTO en de BMF elkaar vaak dwars. De betrokken gemeenten en het waterschap mengen zich echter ook in deze discussies. In deze fase komt de reconstructiecommissie elke paar weken bij elkaar. Een bestuurder die van het eerste uur stelt: *“Vanaf het begin stond de Baronie erom bekend dat men daar elkaar nogal eens in de haren vloog. [...] Er zaten mensen die altijd op het scherpst van de snede de strijd aan gingen. [...] Ze konden het bij wijze van spreken al niet eens worden over de kleur van de tafel, laat staan over kwesties waarin ze tegengestelde belangen hadden.”*

Uit de agrarische sector komt scherpe kritiek op de integrale zonering. Veel boeren willen in principe doorgaan met het realiseren van de lopende landinrichtingen in de Baronie en zitten niet te wachten op een nieuw ruimtelijk kader dat hun activiteiten inperkt. De BMF ziet de integrale zonering echter als een kans om eindelijk paal en perk te stellen aan de ongebreidelde groei van de agrarische sector. De organisatie is hier in het verleden nauwelijks in geslaagd, onder meer omdat men slechts beperkt betrokken was bij het opstellen van de landinrichtingsplannen.

De spanningen tussen de agrarische vertegenwoordigers en de natuur- en milieuorganisaties zijn in de hele provincie merkbaar. In 2003 stapt de provinciale ZLTO uit het reconstructieproces, omdat men vindt dat de integrale zonering te strikt wordt ingevuld; er is te weinig ruimte voor agrarische bedrijfsontwikkeling. De ZLTO-vertegenwoordigers in de Baronie volgen deze lijn. Tijdens een werkbezoek aan het Ierse Cork wordt de ZLTO echter overgehaald weer aan het proces deel te nemen. In ruil hiervoor ontvangt de organisatie belangrijke toezeggingen, bijvoorbeeld dat agrarische bedrijven tot op 250 meter van een natuurgebied mogen liggen (in plaats van 500 meter). De nieuwe afspraken zijn opgenomen in het zogenaamde Verdrag van Cork (Groot en Kuindersma, 2007).

Deze overeenkomst vormt echter de opmaat tot een nieuw conflict. In 2004 is het de beurt aan de BMF en terreinbeheerders om uit het reconstructieproces te stappen. De achterban vindt dat de BMF in Cork te veel water bij de wijn heeft moeten doen, waardoor de reconstructieplannen te veel nadruk leggen op agrarische belangen. De provincie besluit om het laatste deel van de planfase af te sluiten zonder de BMF.

Het reconstructieplan

Ondanks deze perikelen stelt de reconstructiecommissie medio 2004 het concept-ontwerpreconstructieplan vast. Na de vaststelling van het ontwerp-reconstructieplan door GS en inspraak, stelt PS het definitieve plan op 22 april 2005 officieel vast (Provincie Noord-Brabant, 2005). Ook de inmiddels weer aangeschoven BMF en terreinbeheerders ondertekenen het plan. Het bevat 55 doelen die in fasen gerealiseerd moeten worden. De doelen zelf zijn gerelateerd aan de thema's water, bodem, milieu, natuur, landschap, cultuurhistorie, landbouw, recreatie, toerisme, wonen, werken en leefbaarheid. In de eerste fase van uitvoering, lopend tot en met 2008, liggen de prioriteiten onder andere bij waterberging, realisatie van de EHS (met name natte natuur), ammoniak- en stankreductie, extensivering van de melkveehouderij en het versterking van de sociale en economische structuur.

De commissie vindt dat er in de planfase belangrijke resultaten zijn geboekt. Zo zijn de natuur- en milieuorganisaties blij met de benoemde duisternisgebieden. Ook is er relatief veel extensiveringsgebied aangewezen en is er een vrij groot gebied aangeduid als Regionale Natuur- en Landschapseenheid (RNLE). De georganiseerde landbouw heeft er voor gezorgd dat er meer ruimte is voor teeltondersteunende voorzieningen (TOVs). Terwijl de provincie in het Koepelplan dergelijke voorzieningen per bedrijf beperkte tot een omvang van 0,5 hectare, heeft de commissie besloten dit op te rekken tot 1 hectare.



Bij de natuur- en milieuorganisaties is achteraf onvrede over het toestaan van deze ruimere TOV begrenzing. Andere partijen vinden dat de BMF een te negatief beeld schetst van wat er met het plan bereikt is. Een lid van de commissie stelt: *"Ik denk dat als je het reconstructieplan puur inhoudelijk bekijkt de BMF heel veel gewonnen heeft in de Baronie, zeker in vergelijking met andere reconstructiegebieden. Maar op de een of andere manier is dat niet terug te zien in hun beleving."*

Er bestaan verschillende ideeën over de mate waarin de commissie haar stempel heeft kunnen drukken op de inhoud van het reconstructieplan. Enerzijds geven betrokkenen aan dat de commissie weliswaar binnen provinciale kaders heeft moeten opereren, maar dat ze de toepassing van deze kaders nadrukkelijk heeft beïnvloed. Een commissielid stelt: *"De kaders komen van de provincie en het rijk, maar de commissie heeft ze vertaald naar de streek toe. Men heeft waar nodig de ruimte genomen."* Anderzijds erkent men dat de provincie meer dan een kaderstellende rol gespeeld heeft. Een ander commissielid stelt: *"Ik denk dat het met name te danken is aan de grote inzet van de provincie dat er uiteindelijk iets fatsoenlijks op papier is gekomen. De mensen die vanuit het provinciehuis het proces onder-*

steunden zijn leidend geweest, zowel ten aanzien van het proces als ten aanzien van de inhoud."

3.4 Uitvoering reconstructie

Van 2005 tot 2009: experimenteren met projectrealisatie
In het voorjaar van 2005 stelt Provinciale Staten (PS) alle Brabantse reconstructieplannen vast. Door de hectiek rond de afronding van de planvorming is men op het provinciehuis pas laat gaan nadenken over de vraag hoe de uitvoering van de plannen moet worden vormgegeven. Veel aandacht gaat aanvankelijk uit naar de interne provinciale organisatie: gekozen wordt voor provinciale regie met een provinciale eenheid die zich onder meer bezighoudt met beoordeling van projectvoorstellen, het afgeven van beschikkingen en monitoring. Veel minder aandacht is er voor de rol van de reconstructiecommissies in de uitvoering. GS wil de negen Brabantse commissies in stand houden met het oog op draagvlak maar is onduidelijk over welke rol er voor hen overblijft. Wel is duidelijk dat GS geen zwaardere bevoegdheden wil voor de commissies. Een vertegenwoordiger van de provincie zegt hierover: *"Er werd geopperd om de commissies zwaarder op te tuigen, met een mandaat en geld. Maar dat wilde ons bestuur niet. Men wilde juist de regiefunctie van de provincie ontwikkelen en dat niet in de streek neerleggen."*

De provincie vraagt vervolgens aan de commissies hoe zij hun rol willen invullen. Eind 2005 antwoordt de reconstructiecommissie Baronie zich te willen richten op het mobiliseren en verbinden van mensen, partijen en belangen in de regio, het begeleiden van initiatiefnemers bij de omvorming van idee tot projectvoorstel en het stimuleren van initiatieven op doelen waarvan realisatie achterblijft. Ook voelt de commissie zich verantwoordelijk voor de opstelling van een jaarlijks uitvoeringsprogramma en het monitoren en analyseren van de uitvoering. De commissie kiest niet voor samenwerking in de vorm van een streekhuis of gemeenschappelijk programmabureau. Ook rechtspersoonlijkheid is niet aan de orde.

De provincie wil in aanvulling hierop dat de commissieleden een trekkende rol gaan spelen en stelt hier procesfacilitatie, in de vorm van een gebiedscoördinator en gebiedsmakelaar, tegenover. Deze laatste vormen samen het projectbureau van de Baronie. De gebiedscoördinator zegt over de rol van commissieleden: *"In de planfase reageerden de commissieleden op voorstellen en gaven ze het zelf ook vorm. In de uitvoeringsfase verwacht je dan dat de partijen actie gaan ondernemen. Dat ze gezamenlijk kansen signaleren; dat de gemeenten, waterschappen en*

terreinbeheerders de onderwerpen oppakken waarvoor ze aan de lat staan."

De taakverdeling tussen reconstructiecommissie en Sociaal-Economisch Platform (SEP), uit de planvormingsfase, wordt ook in de uitvoeringsfase gecontinueerd. De reconstructiecommissie richt zich op de "harde" (i.e. grondgebonden) kant van de reconstructiedoelen. De "zachte" (i.e. sociaal-economische) opgaven worden opgepakt door het SEP. Om dit te ondersteunen regelt de provincie dat het SEP de status van Plaatselijke Groep (PG) krijgt, onder het Europese Leader programma. Het SEP (vanaf nu PG Leader genoemd) gaat als onafhankelijk orgaan aan de slag met het initiëren van projecten op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische thema's. Hoewel de PG verslag uitbrengt aan de reconstructiecommissie beschikt ze over een eigen financieringsstroom. Een breed scala aan maatschappelijke partijen neemt in de PG plaats, aangevoerd door een onafhankelijke voorzitter (Plaatselijke Groep De Baronie, 2007).

Verder dragen reeds bestaande landinrichtingscommissies rond Zundert, Baarle-Nassau, Weerijs en Ulvenhout-Galder bij aan het realiseren van de grondgebonden reconstructiedoelen. Hun primaire taak is echter het uitvoeren van vastgestelde landinrichtingsplannen. Hun ambitie is om

dit, waar mogelijk, met in acht name van de doelstellingen van het reconstructieplan te doen. Omdat ze een eigen door de provincie ingesteld mandaat hebben kunnen ze de landinrichtingsplannen echter onafhankelijk uitvoeren. De reconstructiecommissie kan hierop geen formele invloed uitoefenen. Wel worden de doelen actief in overleg op elkaar afgestemd. Dit wordt vergemakkelijkt door het feit dat verschillende leden van de reconstructiecommissie ook in één of meerdere van de landinrichtingscommissies zitten.

Ondanks deze aanzetten tot spelregels vinden veel betrokkenen dat het er in de eerste fase van de uitvoering soms vrij ongeorganiseerd aan toe gaat. Een lid van de commissie stelt: *"Elk initiatief werd gefaciliteerd en ondersteund. Het was een beetje duizend bloemen laten bloeien. Er was geen strakke sturing op voortgang en mijlpalen."* Vooral de realisatie van de fysieke doelstellingen gaat minder voortvarend. Het blijkt dat op dit gebied maar weinig commissieleden een trekkende rol kunnen en willen innemen. Een van hen stelt: *"We hebben allemaal aangegeven dat we het reconstructieplan onderschrijven en willen uitvoeren. Ook hebben we gezegd dat daarvoor vanuit de streek kartrekkers moeten opstaan. Maar van dat alles is eigenlijk maar heel weinig terecht gekomen. Dat vind ik echt heel erg zonde."* Ook zijn partijen geneigd om alleen

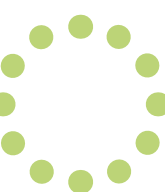
onderwerpen op te pakken die in hun eigen straatje te pas komen. Hierdoor zijn er weinig grote integrale projectvoorstellen. Verder is het lastig om iedereen bij de les te houden. Bij de projecten en projectvoorstellen zijn vaak maar een paar leden betrokken waardoor de anderen tijdens vergadering *“achterover met hun duimen zaten de draaien”*, aldus een commissielid. Mede hierdoor besluit men alleen voorstellen voor grote projecten in de commissie te bespreken. Over de andere projecten geeft het projectbureau advies aan de provincie op basis van het uitvoeringsprogramma en werkplan van de commissie.

De provincie grijpt in: formalisering en versnelling

Begin 2009 introduceert de provincie een nieuwe aanpak, waarbij men de regie van de uitvoering van de ILG-doelstellingen in heel Brabant strakker in handen neemt. Het blijkt namelijk dat vooral kleine projecten gericht op de zachte reconstructiedoelen floreren. De grotere grondgebonden projecten waarvoor een veelvoud aan geld en capaciteit beschikbaar is, bijvoorbeeld rondom natte natuurepaleis en landbouwstructuurversterking, komen onvoldoende van de grond. Juist over deze doelen heeft de provincie prestatieafspraken gemaakt met het rijk, in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) dat inmiddels van start is gegaan. De provincie wil niet het risico lopen dat men de

in een bestuursovereenkomst met het rijk gemaakte afspraken niet na kan komen. De gebiedscoördinator stelt: *“Als provinciale bestuurders ergens een hekel aan hebben, dan is dat het niet benutten van beschikbare budgetten.”*

De provincie vindt verder dat er teveel vrijblijvendheid en gebrek aan focus in het voorliggende, bottom-up uitvoeringsproces is geslopen, waardoor resultaten achterblijven. Ze besluit zich nadrukkelijker als opdrachtgever op te stellen voor 200 grote projecten Brabantbreed waarmee de ILG-doelstellingen uit het pMJP (EHS, natte natuur, landbouwstructuurversterking, glastuinbouw) moeten worden gerealiseerd. Hiertoe knoopt de provincie directere relaties aan met individuele opdrachtnemers. Alle lopende projecten worden door de provincie tegen het licht gehouden. Als een project op schema ligt, ic. voor het aflopen van de ILG-periode tot uitvoering komt, wordt het met rust gelaten. Bij 50 projecten die vertraging op hebben gelopen grijpt de provincie in. Soms neemt de provincie organisatorische maatregelen (in 16 gevallen wordt ze zelf projecttrekker), soms zet ze extra instrumentarium in. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om extra DLG-uren, vestiging van onteigeningsbasis of extra geld voor bedrijfsverplaatsingen. Met de vier Brabantse waterschappen worden de afspraken over te leveren resultaten, financiering en versnelling vastgelegd in een



bestuursovereenkomst (2e Bestuursovereenkomst Water). Van deze zogenaamde versnellingsimpuls wordt verwacht de meeste harde reconstructiedoelen te realiseren. In de Baronie zet de provincie in op versnelling van de projecten Vierde Bergboezem (zie paragraaf 3.5) en Weerij Zuid. Weerij Noord, de kavelruil Ballerman en de verkavelingen in Zundert en Baarle Nassau worden extra in de gaten gehouden, maar ze horen niet tot de te versnellen projecten. De keuze om juist naar deze projecten te kijken is door het projectbureau (i.e. de gebiedscoördinator en de gebiedsmakelaar) aangedragen, op basis van een uitvoeringsprogramma dat door de reconstructiecommissie is opgesteld. De commissie gaat uiteindelijk akkoord met de voorgestelde selectie.



Door de versnellingsoperatie kristalliseert de rol van de gebiedscommissie verder uit. De commissie heeft vooral een aanjaag- en coördinatiefunctie. Zo gauw er een trekker is gevonden voor een projectinitiatief, is de commissie niet meer in beeld. Hierdoor hebben veel commissieleden het gevoel dat de uitvoering van het reconstructieplan grotendeels buiten de commissie om verloopt onder sterke provinciale sturing. Dit wijkt af van de prominente rol die men had in de planvorming en verwachtingen die daardoor zijn gerezen over de rol in de uitvoering. Een commissielid stelt:

“De commissie is op een gegeven ogenblik vooral nog een constaterende rol gaan spelen.” De provincie komt de commissies wel tegemoet door ze de beschikking te geven over een eigen jaarlijks budget van 300.000 euro waarmee ze zelf projecten kunnen realiseren. Een respondent zegt hier echter over: *“Dat is natuurlijk peanuts als je het vergelijkt met de miljoenen die in de reconstructie omgaan. Leden van de commissies zagen dit dan ook vooral als een zoethoudertje.”*

Reconstructiecommissie aan de slag: voorbeelden

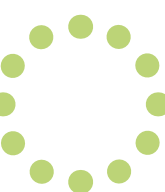
Anno 2010 houdt de reconstructiecommissie zich bezig met het signaleren van knelpunten in de uitvoering en het bewaken van de integraliteit. Ook maakt de commissie nog steeds jaarlijks een uitvoeringsprogramma, waarin men ideeën voor projecten oppert en waarmee men probeert lijn te brengen in de stroom aan projecten. Verder bediscussieert de commissie relevante provinciale beleidsontwikkelingen, waarover vervolgens een advies kan worden gegeven aan GS. De activiteiten van de commissie worden voorbereid door het Ambtelijk Uitvoerings Platform (AUP), waarin ambtenaren van de verschillende gebiedspartijen vertegenwoordigd zijn. De commissieleden zelf bediscussiëren en sanctioneren de voorstellen van het AUP.

Bij deze activiteiten komt naar voren dat de samenwerking tussen leden van de reconstructiecommissie niet altijd optimaal is, waardoor het lastig is gezamenlijk een stempel te drukken op wat er in de Baronie gebeurt en een duidelijk geluid richting GS te laten horen. Vooral gemeenten zijn volgens veel betrokkenen onvoldoende actief betrokken. Een commissielid stelt: *"Ik heb het idee dat de gemeenten de reconstructie als een feestje van de provincie beschouwen. [...] Het is nog steeds geen onderdeel van de lokale agenda."* Dit blijkt bijvoorbeeld wanneer er geld gevonden moet worden voor gezamenlijke projecten. Verschillende gemeenten zijn in dat geval terughoudend, of komen helemaal niet over de brug.

Een goed voorbeeld hiervan is de discussie over het instellen van een streekhuis, een plek in de regio van waaruit de reconstructieactiviteiten gecoördineerd kunnen worden. Een dergelijk streekhuis bestaat al in andere gebieden, en ook in de Baronie zijn er voorstanders van deze constructie. Dit voornemen loopt echter stuk op tegenstand van de gemeenten, die claimen er geen capaciteit voor te kunnen vrijmaken. Onder meer provincie, BMF en ZLTO ervaren dit als zeer teleurstellend.

Ook bestaat er vooral tussen de natuur- en milieuvertegenwoordigers en de landbouwvertegenwoordigers behoorlijk wat wantrouwen. Partijen met een agrarisch belang verwijten de BMF een stugge houding. De BMF beschuldigt op haar beurt de ZLTO en enkele agrarisch georiënteerde gemeenten ervan de grenzen van het reconstructieplan op te rekken. Deze belangenstrijd komt nadrukkelijk naar voren rondom de TOV-regeling. Zoals we zagen besloot de provincie, op basis van het reconstructieplan, dat deze regeling in enkele gevallen mag worden opgerekt. De BMF is hier mordicus op tegen. De gemeente Zundert en de ZLTO proberen echter zoveel mogelijk uitbreidingen te realiseren. Ook de realisatie en (her)afbakening van de EHS leidt geregeld tot schermutselingen. Een commissielid zegt hierover: *"De EHS is een beetje een open zenuw; iedereen houdt elkaar in de gaten, iedereen rekent het tot zijn of haar belang, en iedereen grijpt uitgebreid de gelegenheid aan om op zijn of haar eigen principes terug te vallen en die ten volle uit te dragen."*

Tenslotte valt op dat in de besluitvorming in de commissie en in het AUP het projectbureau een belangrijke rol speelt. De commissie komt maar vier keer per jaar bijeen. De ambtelijke capaciteit van gemeenten en andere gebiedspartijen voor het gebiedsproces is beperkt. Het projectbureau



bereidt daarom veel voorstellen voor en vertegenwoordigt de commissie bij tussentijdse advisering over projecten. Het komt zelden voor dat voorstellen van het projectbureau niet worden overgenomen of dat men het achteraf niet eens is met de adviezen van het projectbureau.

3.5 De Vierde Bergboezem

Een belangrijk reconstructieproject is het project Vierde Bergboezem, ten noorden van Breda. Oorspronkelijk gaat dit project over het aanleggen van een waterberging, maar gaandeweg komen er meer doelen bij. Hierin speelt de reconstructiecommissie een belangrijke rol. In de uitvoeringsfase neemt de provincie, omdat ze doelstellingen versneld wil halen, de verantwoordelijkheid voor de inrichtingsopgave op zich.

Het projectidee: waterberging



Terwijl de planvorming in reconstructiecommissie de Baronie in volle gang is lopen er al projecten waarin doelen uit de reconstructie worden gerealiseerd. Deze projecten op het gebied van EHS of landinrichting vallen officieel nog niet onder de reconstructie en hebben mede hierdoor vaak een sectoraal karakter.

Zo ook de Vierde Bergboezem, begonnen in 2002. De initiatiefnemer, Waterschap Brabantse Delta, wil met dit project de regio beter beschermen tegen wateroverlast, een probleem waar de Baronie in het verleden vaak mee kampte. Rondom de stad Breda liggen al drie gebieden voor waterberging (zogenaamde bergboezems), maar de capaciteit van deze gebieden is beperkt. Het aanleggen van een vierde waterberging is daarom noodzakelijk.

Als bergingslocatie selecteert het waterschap een gebied van ongeveer 280 ha dat bekend staat als de Haagse Beemden, ten noorden van Breda. Het is de bedoeling dat dit gebied omgeven wordt door een kade. Wanneer de waterstand in de rivier de Mark zo hoog is dat de drie overige bergboezems al zijn volgelopen, kan het rivierwater in het ingekaderde gebied geleid worden. Door het vollopen van de vierde bergboezem neemt de waterstand vervolgens af, waardoor de inwoners van Breda hun voeten droog houden.

De leden van de reconstructiecommissie reageren positief op het voorstel van het waterschap. Ze beschouwen het project als een concrete bijdrage aan een van de belangrijkste reconstructiedoelen, namelijk waterberging. Daarnaast is het agrarische belang in het betreffende gebied niet erg

groot; er liggen vooral veldkavels. Daardoor kunnen de agrarische activiteiten gewoon doorgaan; slechts in geval van hoogwater moet er een schaderegeling voor de betrokken boeren getroffen worden. ZLTO ziet dan ook voordelen in dit plan. Ook DLG en terreinbeheerders staan er positief tegenover omdat de Vierde Bergboezem een uitgelezen kans biedt om natte natuur aan te leggen, wat goed met de waterbergingsfunctie gecombineerd kan worden. Daarnaast kan het gebied dienen als recreatief uitlooph gebied voor de stad Breda. Ook kunnen verdwenen cultuurhistorische landschapselementen worden hersteld (Arcadis, 2005).

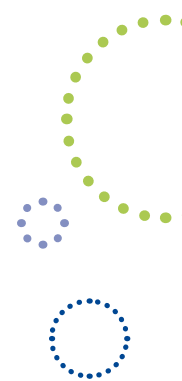
De reconstructiecommissie pakt door: verbreding van de doelstelling

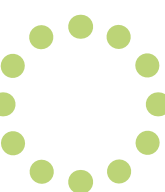
Binnen de reconstructiecommissie gaan stemmen op om het project integraal uit te werken. De provincie, groot voorstander van het creëren van dergelijke integrale projecten, is ook enthousiast. Het waterschap voelt zich in principe alleen verantwoordelijk voor de te realiseren waterberging maar is toch bereid mee te werken. Daarbij komt dat het waterschap problemen ondervindt met het realiseren van de kade die moet worden aangelegd. Hiervoor is van veel boeren slechts een klein stukje land nodig. Het blijkt dat deze boeren niet geïnteresseerd zijn in het verkopen van een dergelijk snippertje maar wel in verkoop van het hele

kavel. Uiteindelijk besluit de reconstructiecommissie in 2004 om niet alleen een waterberging te realiseren maar om tegelijkertijd het hele gebied te verwerven en het in te richten voor natuur, landschap, recreatie en cultuurhistorie.

Bij het realiseren van deze integrale ambitie stuit de reconstructiecommissie op een aanzienlijk probleem. Een groot deel van het gebied voor de Vierde Bergboezem is niet aangewezen als EHS, en een dergelijke status is noodzakelijk om geld los te krijgen voor grondverwerving. Men besluit om dit probleem gezamenlijk aan te pakken. Na uitvoerig overleg benadert de commissie eind 2005 GS met het verzoek om binnen het Baroniegebied 110 ha extra EHS aan te wijzen. Uiteindelijk gaat GS in 2007 akkoord met dit voorstel. In de tussentijd besluit GS ook de EHS oppervlakte die elders in de provincie is opgeofferd in de Vierde Bergboezem te compenseren.

Verschillende commissieleden vinden dit een belangrijk succes. Een van hen stelt: *"Ik denk dat het uitbreiden van de EHS in de Vierde Bergboezem ons belangrijkste resultaat is geweest. Dat hele proces is uniek geweest, ook Brabantbreed."* Ze ervaren het als zeer positief dat de commissie als één blok optreedt, met als doel het verbeteren van de eigen streek. Ook prijzen ze de inzet van het waterschap.





Het succes wordt echter niet zonder slag of stoot bereikt; de ZLTO ligt lange tijd dwars. De organisatie vindt dat als er in de Vierde Bergboezem 110 ha EHS bij komt, dit er dan elders in de Baronie af moet. Uiteindelijk laat de ZLTO haar bezwaren los; ze gaat akkoord met de uitdrukkelijke wens van GS dat het inkrimpen van de EHS Brabantbreed geregeld wordt. Op basis van deze afspraken besluit GS om in 2007 in te stemmen met een extra EHS begrenzing in de Vierde Bergboezem.

De uitvoering: de provincie neemt de leiding over



Door Waterschap Brabantse Delta wordt de uitvoering van de Vierde Bergboezem met grote voortvarendheid opgepakt. Voor de realisatie van de waterbergingsopgave is geld beschikbaar op basis van het Nationaal Bestuursakkoord Water. Als verplichting staat hier tegenover dat de waterberging voor 2010 af moet zijn. Omdat het niet mogelijk is om binnen deze termijn ook de andere doelstellingen te realiseren wordt besloten het project in drie fases uit te voeren: eerst de waterberging, dan de natuurcompensatie en tenslotte de EHS.

In 2009 besluit het bestuur van Waterschap Brabantse Delta zich te concentreren op zijn kerntaken. Hierdoor ziet men voor zichzelf geen trekkende rol weggelegd in de uitvoering

van fase 2 en 3 van het plan. Besloten wordt om een uitvoeringsstrategie op te stellen waarin de verantwoordelijkheden van de partijen in de uitvoering van de verschillende fases wordt beschreven. Deze strategie wordt vastgesteld in de Stuurgroep Vierde Bergboezem waarin alle partijen op bestuurlijk niveau zitten. Afsproken wordt dat Staatsbosbeheer de EHS compensatie regelt, zelf neemt de provincie de verantwoordelijkheid voor de natuurontwikkeling. Daarnaast zet de provincie in het kader van de versnellingsoperatie extra capaciteit (onder andere van DLG) en een breder instrumentarium in om de grondverwerving te versnellen (zie paragraaf 3.4).

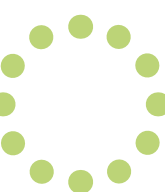
De rol van de reconstructiecommissie in de Vierde Bergboezem beperkt zich tot het volgen van de voortgang. Een provinciale vertegenwoordiger stelt: *“Dat we gingen versnellen in de Vierde Bergboezem was een ambtelijke provinciale inschatting. Dat is later wel met de streek kortgesloten, maar de commissie heeft daar verder geen invloed op uit kunnen oefenen.”* De commissie heeft hier overigens geen problemen mee. Men is ermee akkoord dat het project van nu af aan wordt vormgegeven door de verschillende trekkers, onder provinciale regie. De provincie is ervan overtuigd dat dankzij de genomen maatregelen het project in 2014 kan worden afgerond.

3.6 Blik op de toekomst

De reconstructiecommissie De Baronie staat anno 2010 voor belangrijke uitdagingen. Het door de commissie opgestelde reconstructieplan is immers behoorlijk ambitieus: het beoogt het uitvoeren van een integraal pakket aan activiteiten om te komen tot een nieuwe inrichting van het landelijk gebied in de Baronie. Bovendien zorgt de eindfase van het ILG voor extra druk.

Er is echter een scherp contrast tussen de reikwijdte van het reconstructieplan en de beperkte zeggenschap en hulpbronnen van de reconstructiecommissie om het te realiseren. Voor de commissie is vooral een rol weggelegd als aanjager en afstemmer van verschillende projectinitiatieven. Enerzijds komt dit voort uit de provinciale keuze de regie over de uitvoering in eigen hand te houden en directe relaties aan te knopen met individuele projecttrekkers. Anderzijds is de commissie zelf maar beperkt bezig met het zoeken en benutten van haar collectieve kansen om het plan te realiseren. Coalitieleden, die vaak ook projecttrekker zijn, zetten vooral hulpbronnen in voor hun eigen doelen in plaats van de collectieve doelen van de reconstructiecommissie en doen in de uitvoeringsfase graag direct zaken met de provincie.





Er is wel de mogelijkheid om nieuwe collectieve hulpbronnen te mobiliseren, zoals de gang van zaken rond de Vierde Bergboezem toont, maar deze wordt tot nu toe nauwelijks benut. Ook blijven soms de belangentegenstellingen uit de planfase opspelen. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij de commissie alleen de vinger aan de pols houdt bij de uitvoering van het integrale plan en haar mogelijke meerwaarde als gebiedscoalitie onvoldoende uit de verf komt.



Veel leden vinden deze rol van de reconstructiecommissie te beperkt. De termen "*praatclub*" en "*tandenloze leeuw*" worden in dit verband genoemd. In het gebied zelf proeven we dan ook een verlangen naar meer eigen initiatief en regie van de reconstructiecommissie. De gebiedspartijen willen graag een gezamenlijk verhaal ontwikkelen en gezamenlijk zoeken naar een consistente organisatie en uitvoering. Het is hiervoor van belang om belangentegenstellingen uit het verleden niet te blijven benadrukken maar op zoek te gaan naar nieuwe gemeenschappelijke noemers. Verder is het vooral zaak daarbij de gemeenten mee te krijgen. Tien jaar na de start van de reconstructie lijkt het dan ook tijd om gezamenlijk te evalueren waar de samenwerking en rolverdeling uit kan bestaan.



The image features a stylized map of the Gelderse Vallei region. The map is rendered in a light green color with a fine, dotted texture. It is set against a solid blue background. The map is divided into two parts by a horizontal white band. The top part shows the northern section of the region, and the bottom part shows the southern section. A series of white dots forms a curved line that separates the two parts of the map, passing through the white band. The number '4' is prominently displayed in a large, bold, black font on the left side of the white band, followed by the text 'GELDERSE VALLEI' in a smaller, black, sans-serif font.

4 GELDERSE VALLEI

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het reconstructieproces in het gebied de Gelderse Vallei / Utrecht-Oost. De reconstructiecommissie is hier de centrale gebiedscoalitie en vormt samen met een ondersteunend projectbureau de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV). Al ver voor de reconstructie werkten partijen samen aan de integrale ontwikkeling van het gebied: het startpunt voor het gebiedsproces ligt in 1989. We concentreren ons echter op de periode 2004-2009 omdat de gebiedscoalitie in 2004 een nieuwe fase in ging met de implementatie van het gezamenlijk opgestelde reconstructieplan

In paragraaf 4.2 karakteriseren we het gebied. In paragraaf 4.3 volgt een beschrijving van de vroege geschiedenis van het gebiedsproces. Paragraaf 4.4 gaat over de periode van uitvoering van 2004 tot 2009. In paragraaf 4.5 gaan we in op de ontwikkeling van een grondfonds, een belangrijk instrument om de uitvoering te stimuleren. Dit geeft meer inzicht in de relaties tussen de SVGV de provincie Gelderland en Utrecht. Paragraaf 4.6 sluit het hoofdstuk af met een blik op de toekomst.

4.2 Gebiedsbeschrijving

Het reconstructiegebied de Gelderse Vallei / Utrecht-Oost¹ dankt haar natuurlijke grenzen aan water en bos. Het gebied ligt tussen de bossen van de Veluwe in het oosten tot en met de beboste randen van de Utrechtse Heuvelrug in het westen. De Nederrijn vormt de zuidgrens en het Veluwemeer en het Eemmeer de noordgrens.

Het gebied valt onder twee provincies, Gelderland en Utrecht, en bestaat uit 20 gemeenten: Veenendaal, Ede, Ermelo, Renswoude, Amersfoort, Baarn, Barneveld, Bunschoten, de Bilt, Wageningen, Eemnes, Leusden, Nijkerk, Putten, Rhenen, Soest, Utrechtse Heuvelrug, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeist. Grote plaatsen als Ede, Veenendaal en Amersfoort groeien door de verbinding met de Randstad. Het gebied telt ongeveer 850.000 inwoners en heeft een oppervlakte van 104.000 ha. Ongeveer 64.000 ha is Utrechts grondgebied en 40.000 ha hoort bij Gelderland.

Het landschap van de Gelderse Vallei is kleinschalig met veel afwisseling van landbouw, natuur, landgoederen, houtwallen en stelsels van beken. In het gebied komen intensieve veehouderij-, melkveehouderij- en gemengde bedrijven (akkerbouw en veehouderij) voor. Van de in totaal 104.000 ha hebben de circa 4.500 agrarische bedrijven 50.000 ha

¹ Hierna kortweg aangeduid met Gelderse Vallei.



Figuur 4.1 Gelderse Vallei

cultuurgrond in gebruik. Circa 21.500 ha is natuurgebied en de rest van het grondgebied bestaat uit stedelijk gebied, water en infrastructuur (Provincie Utrecht en provincie Gelderland, 2005).

De natuurwaarden van de Gelderse Vallei zijn aanzienlijk. Dat blijkt wel uit de aanwijzing van verschillende EHS- en Natura2000-gebieden. De landschapswaarden blijken uit de aanwijzing van de nationale landschappen Rivierengebied (deels) en Arkemheen-Eemland.

4.3 Voorgeschiedenis

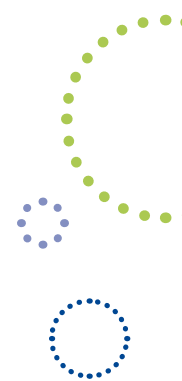
Het ministerie van VROM ontwikkelt eind jaren tachtig samen met de provincies Gelderland en Utrecht en het ministerie van LNV een gebiedsaanpak voor de Gelderse Vallei om het hoofd te bieden aan diverse milieu- en ruimtelijke problemen. Voorbeelden zijn de ammoniakbelasting vanuit de landbouw en de verdroging en versnippering van natuurgebieden. Dit initiatief maakt deel uit van het zogenaamde ROM-gebiedenbeleid. Het doel van dit beleid is om het nationaal milieubeleid beter uitvoerbaar te maken en te vertalen in ruimtelijk beleid.

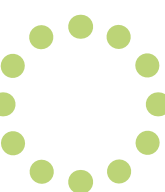
De aanpak van dit beleid is interactief, zoals blijkt uit de instelling van een breed samengestelde Valleicommissie in 1989. Een commissielid zegt hierover: *“Ze konden het [beleid] niet meer vanuit Den Haag handen en voeten geven en ze vroegen steun aan het gebied.”* De Valleicommissie omvat vertegenwoordigers van de twee provincies, LNV en VROM en vertegenwoordigers uit het gebied waaronder gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en landbouworganisaties.

De Valleicommissie werkt tot 1993 aan een inhoudelijk plan van aanpak en een organisatiestructuur voor de ruimtelijke en milieuproblemen in de Gelderse Vallei. Voor de uitvoering van het plan wordt de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV) opgericht. Een belangrijke reden achter de keuze voor een stichtingsvorm is het bestaande wantrouwen in de overheid bij de boeren in het gebied (De Boer et al., 2008: 47). De SVGV bestaat uit de Valleicommissie die verder gaat als bestuur van de SVGV en een ambtelijk programmabureau dat wordt aangestuurd door het bestuur. Het bestuur bepaalt zijn eigen samenstelling. Op verschillende momenten worden er dan ook nieuwe partijen toegelaten tot het bestuur omdat dit voor de uitvoering en het draagvlak voor het plan van belang is. Voorbeelden zijn het toetreden van de Federatie Particulier Grondbezit namens de

landgoedeigenaren in 1993 en de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders in 2000 (Kuindersma, 2007).

Het Plan van Aanpak is een plan op hoofdlijnen en wordt na 1993 verder uitgewerkt. Zo ontwikkelen de samenwerkende partijen een regionale aanpak van het ammoniakprobleem, compleet met bedrijfsverplaatsingen. Ook onderneemt men meerdere pogingen om de stringente, nationale stankwetgeving te veranderen en regionaal maatwerk mogelijk te maken (zie ook Kuindersma, 2007). Volgens de vertegenwoordiger van de landbouworganisaties: *“In 1996 liepen wij als agrarisch ondernemers in de Gelderse Vallei steeds meer tegen het stankbeleid op. Dat had er met name mee te maken met dat burgers in het buitengebied een veel sterkere bescherming kregen dan agrarische bedrijven. De komst van burgerbewoning in het gebied gaf steeds meer spanningen waardoor landbouwonwikkeling vast kwam te zitten.”* In overleg met het ministerie van LNV stelt de commissie vervolgens een richtlijn op waarbij burgerbewoning en agrarische bewoning gelijkgeschakeld werden. Deze richtlijn lijdt uiteindelijk schipbreuk bij de Raad van State, maar de gang van zaken illustreert wel de gevoelde noodzaak en het sterke initiatief tot samenwerking in de streek.





In 1998, aan het einde van de eerste ROM-periode, oordelen de betrokken partijen in een eigen evaluatie overwegend positief over de samenwerking. Er is in korte tijd tussen de verschillende vertegenwoordigers een gedeeld probleembesef ontstaan. Dit is een belangrijke prestatie omdat belangen tussen vooral landbouw en natuur in dit gebied sterk uiteenliepen. Over de bereikte inhoudelijke resultaten is men kritischer. Er is weliswaar voortgang geboekt bij de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), maar grondwerving en bedrijfsverplaatsingen zijn achtergebleven bij doelstellingen. Dit laatste wordt geweten aan de generieke landelijke milieuwetgeving die te weinig ruimte biedt voor het oplossen van de specifieke problemen in de Gelderse Vallei (Kuindersma, 2007).



In 2002 wordt de Reconstructiewet vastgesteld. Aanleiding was de varkenspestuitbraak van 1997. Deze ziekte treft de Gelderse Vallei niet, maar minister van Aartsen van LNV kondigt naar aanleiding hiervan in 1998, onder de noemer reconstructie zandgebieden, wel een nieuwe ruimtelijke aanpak aan van de zogenaamde gestapelde problematiek in gebieden met veel intensieve veehouderij zoals de Gelderse Vallei. Provincie Gelderland en Utrecht, geven na uitdrukkelijk verzoek van de Valleicommissie zelf, de commissie in 2000 de status van reconstructiecommissie (i.o.).

De commissie ziet in de Reconstructiewet een kans om met extra kracht en instrumenten de doelstellingen uit het Plan van Aanpak ditmaal wel uit te voeren. De reconstructiecommissie gaat formeel in 2002 van start met het opstellen van een reconstructieplan en functioneert dan als adviescommissie van beide Colleges van Gedeputeerde Staten. Afgesproken wordt dat de provincie Utrecht formeel als trekker optreedt, omdat het grootste deel van het reconstructiegebied in de provincie Utrecht ligt en de provincie Gelderland al trekker is van twee andere reconstructiegebieden: de Veluwe en de Achterhoek. Met het voortbouwen op het ROM-project, kiezen beide provincies voor continuering van de gebiedsgerichte bottom-up aanpak.

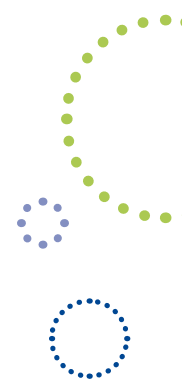
Met de status van reconstructiecommissie verandert ook de samenstelling van de Valleicommissie. De belangrijkste wijziging betreft het vertrek van de landelijke en provinciale overheden. Het rijk trekt zich terug vanwege de overdracht van de regiefunctie aan de provincies. En de provincies trekken zich terug vanwege hun nieuwe rol en de formele functie van de commissie als adviescommissie van GS. Voorheen zaten beide gedeputeerde in de commissie, aanvankelijk zelfs als voorzitter. Een commissielid zegt over het terugtrekken van de provincies: *"Het was niet zozeer dat ze er niets meer mee wilden, maar je zag eigenlijk overal*

in den lande de provincies uit dit soort organen stappen. Dat was vanuit een soort bestuurlijke aansprakelijkheid. De provincie moest zich wat meer als toezichthouder gedragen."

De nieuwe reconstructiecommissie bestaat uit 14 leden, een onafhankelijk voorzitter en secretaris (tevens directeur van het programmabureau). De gemeenten zijn met vier mensen vertegenwoordigd en de landbouw zit met drie mensen in de commissie. Een burgemeester vertegenwoordigt het onderwerp leefbaarheid. Verder zijn Waterschap Vallei & Eem, Stichting Geldersch Landschap (namens de terreinbeherende organisaties in Utrecht en in Gelderland), de Natuur en Milieufederatie Utrecht (mede namens de Gelderse Milieufederatie), het recreatieschap, particulier grondbezit en de Kamer van Koophandel elk met één persoon vertegenwoordigd. Ambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van VROM, LNV, Kadaster, DLG en provincies Gelderland en Utrecht functioneren als adviseur van de reconstructiecommissie. Het aantal betrokken partijen is echter veel groter. Naast deze commissie functioneren namelijk zes Bestuurlijke Begeleiding Commissies (BBC's) rond de thema's gemeenten, natuur en milieu, landbouw, recreatie, water en economie. Deze BBC's vergaderen voor elke vergadering van de reconstructiecommissie. Via deze

indirecte structuur zijn dus tientallen organisaties betrokken bij de besluitvorming. Daarnaast wordt er een stuurgroep opgericht voor het bestuurlijk overleg tussen beide gedeputeerden, de voorzitter van de reconstructiecommissie en de directeur van SVGV (Kuindersma, 2007).

Van 2002 tot 2005 wordt het reconstructieplan ontwikkeld onder regie van de reconstructiecommissie. De belangrijkste uitdagingen zijn het vinden van oplossingen voor de gecombineerde milieu- en ruimtelijke problemen die voortkomen uit de landbouwontwikkeling. In delen van de Gelderse Vallei zitten de (intensieve) landbouw, wonen, werken, recreatie, natuur en landschap elkaar danig in de weg. Het gevolg is dat economisch belangrijke sectoren als landbouw en recreatie zich niet genoeg kunnen ontwikkelen maar ook dat de kwaliteit van natuur, landschap en water te weinig verbetert. Milieuproblemen zijn ondermeer de ammoniakbelasting van het gebied en de versnippering van de natuurgebieden. Andere uitdagingen zijn het realiseren van schoon water, het versterken en verduurzamen van de agrarische bedrijvigheid, het ontwikkelen van landschap en cultuurhistorie en het versterken van de recreatieve mogelijkheden en de leefbaarheid van het gebied (Provincie Utrecht en provincie Gelderland, 2005).



Gedurende het planvormingsproces ontstaat een sterke onderlinge verbondenheid in de commissie. De onderhandelingen tussen de bestuurders vinden grotendeels plaats tijdens een tweedaagse workshop. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties zegt hierover: *"We hebben de ambtenaren op de tweede rij gezet en gezegd dat we het wel zouden vragen als we wat wilden weten en dat ze zich er verder niet mee hoefden te bemoeien... We hebben met elkaar stickers geplakt, we hebben handjeklap gedaan, we hebben in de wandelgangen gesproken met elkaar. En uiteindelijk zijn we daar in twee dagen dus gewoon uitgekomen. Geven en nemen. En daar lag het."* Over het planvormingsproces zijn de meeste commissieleden dan ook nog steeds enthousiast. De vertegenwoordiger van de natuurorganisaties zegt: *"Je bent aan elkaar gebonden waardoor je zoekt naar oplossingen waarbij het andere belang ook de ruimte kan krijgen. Dat is volgens mij de insteek die we kiezen in het gebiedsproces. Je moet tot integrale oplossingen komen waardoor iedereen verder kan en zich op een duurzame manier kan ontwikkelen."* Volgens een vertegenwoordiger van de boeren is het opstellen van het plan een van de belangrijke gebeurtenissen geweest: *"Het maken van het plan, het dikke boek, is het belangrijkste geweest. Het ging om de piketpalen. Tot hoe ver ben je bereid zaken weg te geven*

om andere zaken binnen te halen? Dat is een precair gebeuren. Het vindt plaats in achterkamertjes en bilateraaltjes in de zin van, als wij het zo opschrijven, kun jij daar dan mee uit te voeren en dan wil ik vervolgens dit. Het is een soortement van politiek spel waarin je tracht voor jouw achterban het gebied zodanig in te richten dat zij daarmee uit de voeten kunnen."

Uiteindelijk wordt ingezet op deels bekende maatregelen uit de ROM-periode als verplaatsing en beëindiging van intensieve veehouderij in gebieden dichtbij kwetsbare natuur,



foto: Fotostudio 7

verbetering van de structuur en ontwikkelingsmogelijkheden in de landbouw en verbetering van de milieukwaliteit. Ook wordt ingezet op waterbeheersingsmaatregelen en verbetering van de waterkwaliteit, realisatie van de EHS en de robuuste verbinding Veluwe-Heuvelrug. Ten opzichte van de eerdere ROM-periode zijn bovendien doelen toegevoegd op het gebied van recreatie en toerisme en leefbaarheid op het platteland.

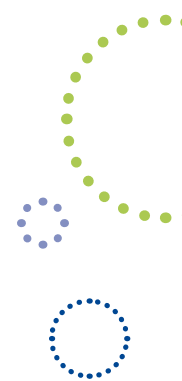
4.4 Uitvoering van het reconstructieplan

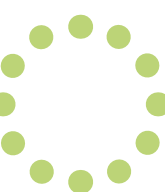
Uitvoering van start

Op 17 maart 2005 kan de uitvoering van het reconstructieplan van start gaan nadat het plan door beide Provinciale Staten (PS) en de betrokken Ministers is goedgekeurd. Het is een ambitieus plan dat de problemen in het gebied integraal wil aanpakken (Provincie Utrecht en provincie Gelderland, 2005). Opmerkelijk is dat PS bijna alle wijzigingen van GS in het oorspronkelijke plan van de reconstructiecommissie via amendementen terugdraait. Dit is mede te danken aan de eensgezindheid van de reconstructiecommissie en de goede contacten van verschillende commissieleden met statenleden en – fracties (Kuindersma, 2007: 21).

De reconstructiecommissie spreekt ook de ambitie uit om het plan nu zelf uit te voeren. Daarvoor heeft het de beschikking over een eigen programmabureau. Dit SVGV-programmabureau heeft in 2007 circa 9 fte eigen personeel in dienst. Daarnaast werken er bijna 3 fte aan mensen die zijn gedetacheerd door organisaties als het waterschap, natuur- en milieuorganisaties, Federatie Particulier Grondbezit, de beide provincies en DLG. Zo houdt de organisatie ook ambtelijk contact met de betrokken organisaties. De organisatiekosten worden grotendeels door de provincie Gelderland en Utrecht betaald. Daarnaast dragen de gemeenten in de Gelderse Vallei, Waterschap Vallei & Eem, natuur- en milieuorganisaties en de Rabobanken financieel bij (SVG, 2006).

Een van de taken van het programmabureau is het ontwikkelen van nieuwe projecten en het koppelen van deze projecten aan de beschikbare subsidieregelingen. Het bestuur beoordeelt deze projecten en legt de projecten met een positief advies voor aan de desbetreffende provincie. Het bestuur heeft ook een status als Doelstelling 2-commissie. Doelstelling 2 is een subsidieregeling van de Europese Unie die in bepaalde delen van de Vallei van toepassing is. De SVGV heeft geen eigen subsidiebudget. Dit blijft in handen van de provincies. Met de invoering van het ILG fungeren





provincies als het loket voor de meeste rijkssubsidierelaties en de Europese Unie voor de inrichting en ontwikkeling van het landelijk gebied.

Relatie SVGV met de provincies

Nadat het reconstructieplan is vastgesteld moet er een besluit over de uitvoering van vooral grotere projecten komen zoals de robuuste verbindingzone, kavelruil en bedrijfsverplaatsingen. De advisering over (kleinere) plattelandsontwikkelingssubsidies lag al bij deze commissie en dat blijft zo. De reconstructiecommissie wil echter meer bevoegdheden. Ze wil de uitvoering van het hele reconstructieplan aansturen en hiervoor het eigen programmabureau inschakelen. Met de start van het ILG in 2007, waarin de reconstructie op gaat, komt deze discussie in een stroomversnelling. De provincies hebben nu de beschikking over (bijna) al het rijksgeld voor de inrichting van het landelijk gebied, de uitvoering van de WILG en de aansturing van DLG. De provincie wordt in het ILG door het rijk afgerekend op prestaties die zijn vastgelegd in zevenjarige prestatieovereenkomsten. Provincies moeten zorgen voor integrale uitvoering van het provinciebeleid voor het landelijk gebied.

Provincie Utrecht besluit akkoord te gaan met de wens van de SVGV. De reconstructiecommissie (hierna gebiedscom-

missie) krijgt van de provincie Utrecht veel verantwoordelijkheid voor de uitvoering. De provinciale visie op de organisatie van de uitvoering sluit hier ook goed aan op de gebiedsvisie. De provincie Utrecht wil veel verantwoordelijkheden neerleggen bij gebiedscommissies. Daartoe is de provincie opgedeeld in zeven Agenda Vitaal Platteland (AVP)-gebieden. Elk gebied kent een gebiedscommissie en programmabureau. Deze werken bij voorkeur samen in een stichting, waarmee de provincie gemakkelijk afspraken kan maken. De gebiedscommissies moeten hun eigen gebiedsprogramma opstellen en hierover afspraken maken met de provincie.

De SVGV pakt deze handschoen op en stelt in 2007 voor het AVP-gebied Eemland-Vallei een eigen deelgebiedsprogramma op voor de periode 2007-2013. Hierin is het reconstructieplan één op één vertaald. Dit gebiedsprogramma wijkt door zijn voorgeschiedenis wel af van de andere Utrechtse AVP-gebieden. Een provinciaal medewerker merkt hierover op: *“Dat ligt ook in de aard van het reconstructieplan. Het is veel integraler dan het programma van andere deelgebieden, die een andere historie hebben.”*

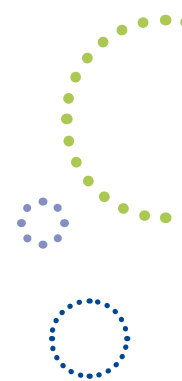
Provincie Gelderland heeft een heel andere visie op de uitvoering van het ILG en daarin past juist geen centrale

rol voor de SVGV in de uitvoering van de reconstructie. Ze vindt het niet passen in de sturingsfilosofie van het ILG waarin volgens haar de nadruk ligt op zakelijke afspraken met gebieden. De directeur van de SVGV zegt hierover: *“Door de ILG sturingsfilosofie van het rijk waarbij de provincie verantwoordelijk werd, heeft in Gelderland toch ook de angst voor verantwoordelijkheid toegeslagen. Gelderland had het gevoel dat ze het nu vooral zelf moesten gaan doen, want anders wordt het te moeilijk en te ingewikkeld.”* Ook wil Gelderland de schijn van partijdigheid en belangenverstrengeling vermijden. Hiermee doelt de provincie op privaatrechtelijke status van de SVGV en de specifieke belangen van enkele aangesloten organisaties die belang hebben bij goedkeuring van hun eigen projecten. De provincie is, mede vanwege slechte ervaringen uit het verleden, ook terughoudend in het delegeren van provinciale taken naar stichtingen (Kuindersma, 2007). Aanvankelijk wil de provincie alleen uitvoeringsafspraken maken met andere overheden (gemeenten en waterschappen). Later komen daar de terreinbeherende organisaties bij. Ook bestaat bij de provincie Gelderland het gevoel dat de SVGV zich afzet tegen de provincie. In een statennotitie (Provincie Gelderland, 2004) staan de volgende taken van provinciale programmabureaus beschreven (1) vooroverleg voeren met initiatiefnemers over door hen te ontwikkelen

projecten voor de uitvoering van plattelandsontwikkeling en reconstructie (de zogenaamde initiatieffase) en (2) het gereed maken van projectaanvragen voor indiening (intakefase). In de ogen van de reconstructiecommissie is deze hernieuwde taak veel te beperkt. Zij klaagt hierover bij de provincie Gelderland. Hierdoor komt de bestaande relatie verder onder druk te staan.

In 2005 staat de rol van de SVGV nog steeds ter discussie. De directeur van de SVGV zegt: *“En toen is op een gegeven moment ook een stuk geschreven waarin stond: ‘wij hebben geen SVGV meer nodig. Punt’.”* Ook is de provincie Gelderland, in tegenstelling tot Utrecht, erg terughoudend bij het instemmen met bepaalde onderdelen van het reconstructieplan, zoals de Ruimte voor Ruimte regeling en de Onroerend Goed Bank.

Uiteindelijk kiest provincie Gelderland voor een werkwijze met streekcommissies en drie programmabureaus die het provinciale beleid uitvoeren. De bestaande reconstructiecommissie in de Gelderse Vallei krijgt de status van streekcommissie, maar het programmabureau van de SVGV niet die van provinciaal programmabureau. Daarvoor wordt een nieuw programmabureau Veluwe-Vallei opgericht. Door een sterke lobby uit het gebied en om te voorkomen dat er



overlap ontstaat in de activiteiten met het programmabureau Veluwe-Vallei, moet de provincie de SVGV uiteindelijk wel een rol gunnen. Twee provinciale ambtenaren, werken, namens het bureau Veluwe-Vallei op het programmabureau van de SVGV aan twee van de 38 prioritaire gebieden die provincie Gelderland heeft aangewezen omdat daar verschillende doelen uit het pMJP samenkomen. De directeur van de SVGV zegt dat hij de werknemers die bij hem op het programmabureau zitten in de praktijk als zijn eigen personeel ziet. Hoewel de relatie tussen het provinciale programmabureau in Apeldoorn en het SVGV-programmabureau in Scherpenzeel niet duidelijk is, werken beide programma-

bureaus in de praktijk op een pragmatische manier samen, mede door de goede verhouding tussen de provinciale regiomanager en de directeur van de SVGV. Ook legt de provincie Gelderland, in tegenstelling tot de provincie Utrecht, weinig verantwoordelijkheden neer bij zijn streekcommissies. Zo kiest Gelderland voor meerjarige afspraken met terreinbeherende organisaties en waterschappen, terwijl Utrecht inzet op uitvoeringsafspraken met de reconstructiecommissie. De verschillen tussen beide provincies zijn ook zichtbaar in de uitvoeringsprogramma's van de SVGV. In 2009 is er voor het uitvoeringsprogramma in het Utrechtse deel van het gebied bijna 70 miljoen euro beschikbaar



foto: Fotostudio 7

en voor het Gelderse uitvoeringsprogramma ongeveer 15 miljoen euro.

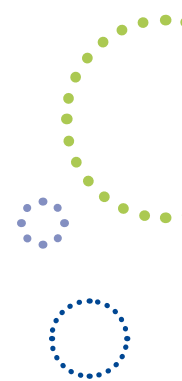
Actualisatie reconstructieplan

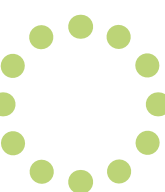
Vanaf 2005 komt er veel nieuw (sectoraal) Europees en nationaal beleid op het gebied af dat de uitvoering van het reconstructieplan beïnvloedt. Dit beleid wijkt soms af van het reconstructieplan. Over het algemeen slaagt de reconstructiecommissie erin om eensgezind vast te houden aan de bestaande afspraken. Voorstellen die ingaan tegen de afspraken van het reconstructieplan worden meestal voorzien van een negatief advies. Hiermee worden nieuwe onderhandelingen en discussies in de commissie voorkomen. Eventuele wijzigingen van het reconstructieplan zijn wel mogelijk, maar worden zoveel mogelijk uitgesteld tot 2009/2010. Dit is het moment waarop volgens de Reconstructiewet een formele tussentijdse actualisatie van de reconstructieplannen moet plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn de invulling van de Robuuste Verbindingszone Veluwe-Flevoland en de effecten van de versoepeling van de Wet Ammoniak en Veehouderij op de zonering. De reconstructiecommissie slaagt erin de discussie hierover uit te stellen tot de herziening van het reconstructieplan die eind 2009 start en medio 2010 wordt afgerond.

4.5 Grondmobiliteit en het Grondfonds SVGV

Een lang gekoesterde wens van de reconstructiecommissie is om meer grip te krijgen op de grondvererving. In de Gelderse Vallei liggen belangrijke grondverervingsopgaven voor realisatie van de EHS, de Robuuste Verbindingszone, landbouwontwikkeling en waterberging. Deze grondvererving loopt al sinds de start van de reconstructie moeizaam wat de uitvoering van belangrijke projecten in de Gelderse Vallei vertraagt. Een belangrijke oorzaak is de lage grondmobiliteit: de hoeveelheid grond die in een bepaalde tijd van eigenaar of pachter wisselt. De analyse van de reconstructiecommissie is verder dat DLG als grondverwerfer niet slagvaardig genoeg kan operen op de grondmarkt en dat hierdoor kansen worden gemist om grond (met of zonder gebouwen) die wel op de markt komt snel te verwerven. Ook vindt de reconstructiecommissie dat DLG onvoldoende in staat is ruilgronden in te brengen van BBL voor integrale gebiedsdoelen, zoals de deelgebieden Grebbelinie, Arkemheen Eemland, Binnenveld-West (Utrecht) en Binnenveld-Oost (Gelderland).

De reconstructiecommissie wil dus zelf de beschikking hebben over instrumenten om grond en gebouwen snel te kunnen kopen. De eerste ideeën voor een onroerend goedbank stammen al uit 1998. DLG stelt in dat jaar in overleg met de





SVG, provincies en LNV een aankoopstrategie op voor de Gelderse Vallei en noemt daarin kavelruil, een persoonlijke benadering van potentiële verkopers en een grondbank als mogelijkheden om grond en gebouwen sneller te verwerven (De Boer et al, 2008). Achtergrond vormt de specifieke grondproblematiek van de Gelderse Vallei, zoals een provinciaal medewerker uitlegt: *“Grondverwerving hier anders is dan in andere gebieden. De problematiek komt er vooral op neer dat je veel kleine bedrijven en kleine gebouwen hebt. Wil je daar beweging in krijgen, dan moet je meer risico nemen en gebouwen en kleinere bedrijven aankopen. De [gebruikelijke] strategie was: ‘we kopen overal zo veel mogelijk grond op en de rest proberen we te ruilen’. Maar op die manier krijg je het proces niet op gang.”* Het blijft echter bij een idee en het conceptplan aankoopstrategie wordt nooit vastgesteld.

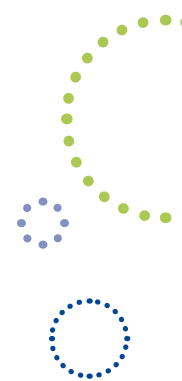


In 2003, nog voordat het reconstructieplan formeel is vastgesteld, laat de SVG door Acro consult een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden van een onroerend goedbank voor de hele Gelderse Vallei. De consultants concluderen dat een onroerend goedbank een grote bijdrage kan leveren aan de grondverwerving en daarmee de doelrealisatie in de Gelderse Vallei. De onroerend goed bank maakt het mogelijk om grond (met opstallen) snel te kunnen

aan- en verkopen door middel van voorfinanciering. Dit betekent dat de provincie niet meer vooraf precies bepaalt voor welk doel. Hierdoor kunnen er meer risico's genomen worden op de grondmarkt en neemt de slagvaardigheid op de grondmarkt toe. Een commissielid zegt hierover: *“Dat geeft je middelen om te handelen op het moment dat kan worden gehandeld. De boeren willen altijd de gronden van de buurman kopen. Als er grond te koop is, dan moet je daar als de kippen bij zijn om het schaakspel in gang te kunnen zetten. Je krijgt de mogelijkheden maar ook de verantwoordelijkheden.”* Toch blijft het, ook ditmaal bij een rapport. Volgens een betrokkene van provincie Utrecht waren vooral de provincies tegen het plan. Hij stelt: *“Een onroerend goed bank is een heel grote stap voor een overheid. Het werkt niet als iedereen betrokken is bij de organisatie van een onroerend goed bank. Anderen beslissen mee over het geld van de overheid en de risico's komen eigenlijk allemaal bij de overheid terecht. Als je participeert moet je ook risico lopen. Dit wringt natuurlijk.”* Een oud-commissielid herinnert zich: *“Bij de provincie Gelderland zaten mensen die het verschrikkelijk tegenwerkten waardoor het gewoon niet kon en waardoor de budgetten er niet kwamen om te starten.”* Maar ook bij DLG was er verzet, omdat een onroerend goedbank hun positie in de uitvoering van het beleid zou kunnen bedreigen.

Deze discussies leiden tot een patstelling. De reconstructiecommissie staat in deze kwestie tegenover beide provincies. Wel noemt de commissie de onroerend goed bank als ondersteunend instrument in het reconstructieplan. Maar het plan gaat niet in op de precieze vormgeving van een dergelijke bank. Om niet in de patstelling te blijven stelt de reconstructiecommissie als alternatief voor dat de SVGV ondertussen pragmatisch en proactief grond en opstallen gaat aankopen in overleg met betrokken partijen. Hiervoor wordt ook een programmacoördinator onroerend goed aangesteld. De wens om alsnog te komen tot een onroerend goedbank blijft echter bestaan en de SVGV blijft vooral bij de provincie Utrecht op het belang ervan wijzen. Zo geeft de SVGV zelfstandig opdracht aan het adviesbureau Berenschot om met een plan voor een effectievere grondverwerving te komen. Dat rapport concludeert dat het oprichten van een revolverend fonds leidt tot een slagvaardige, kostenefficiënte en transparante grondverwerving (Berenschot, 2008). Berenschot adviseert om de SVGV een ruim mandaat te geven om gronden te kunnen aan- en verkopen met behulp van een revolverend fonds. Kern is dat de balans in evenwicht blijft. Het fonds kan grondaankopen en opstallen voorfinancieren, maar deze grond moet binnen drie jaar op de goede plek liggen of weer verkocht worden. Zo 'revolveert' het fonds.

Ditmaal reageert provincie Utrecht wel positief op het voorstel. In haar strategisch grondplan noemt ze een onroerend goedbank in de vorm van een revolverend fonds als mogelijkheid voor het stimuleren van de grondverwerving in de Gelderse Vallei (Provincie Utrecht, 2008). GS neemt op 14 juli 2009 het definitieve besluit om een revolverend fonds in te stellen, maar dit niet te koppelen aan het concept onroerendgoedbank als een rechtspersoon. De helft van totale fonds van 50 miljoen is bestemd voor niet EHS-gebieden in het Utrechtse deel van de Gelderse Vallei, de rest komt ten goede aan overige Utrechtse ILG-gebieden. Daarnaast kunnen ook gemeenten en waterschappen participeren in het fonds. De SVGV wordt door de provincie Utrecht gemandateerd om gronden en opstallen te kunnen aan- en verkopen. Om dit te kunnen doen krijgt de SVGV trekkingsrechten uit het grondfonds. De bevoegdheden zijn niet onbeperkt: voor aankopen tot 5 miljoen euro hoeft de SVGV geen bestuurlijke toestemming te vragen aan de provincie, daarboven wel. Ook zijn afspraken gemaakt over het risicoprofiel bij aankopen. Is dit risico boven een drempel dan is toestemming van de provincie nodig. Bovendien moet de SVGV rapporteren over aan- en verkopen. Met de toename van verantwoordelijkheid van SVGV verandert ook de rol van DLG. DLG wordt onderaannemer van de SVGV en kan dus een opdracht krijgen van de SVGV om grond aan te kopen,



te verkopen of in beheer te nemen. Maar SVGV kan ook lokale makelaars in de arm nemen.

De SVGV heeft een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand komen van het grondfonds. Een provinciale ambtenaar zegt: *"Het besluit kwam erdoor doordat de SVGV bleef duwen en het onderwerp continu op de agenda plaatste, en doordat een gedeputeerde ook zijn bedenkingen had over de slagkracht van de provinciale grondvererving. Ook het vertrouwen in de SVGV speelde mee."* In Gelderland is de SVGV minder succesvol: de provincie lijkt principieel tegen een grondfonds met bevoegdheden voor de SVGV. In haar sturingsfilosofie is geen plaats voor het overdragen van publieke taken en bevoegdheden aan stichtingen en/of private organisaties noch voor het risico's nemen met publiek geld. Grondvererving is een publieke taak en kan dus niet bij een streekcommissie of SVGV neergelegd worden. Hierdoor blijft grondvererving in het Gelderse deel van de Vallei een exclusieve taak van DLG. Ook op andere onderdelen van de grondvererving blijven beide provincies hun eigen koers varen. Zo heeft provincie Utrecht een groot deel van de Gelderse Vallei, inclusief niet-EHS-gebieden, aangewezen als prioritair gebied. In deze gebieden is de provincie bereid volledige schadeloosstelling te betalen voor grond en gebouwen ten behoeve

van de integrale gebiedsdoelen. Gelderland werkt niet met prioritaire gebieden. Het gevolg is twee grondverweringsstrategieën in één gebied. Dit leidt in de praktijk tot vreemde situaties, die aan burgers en boeren moeilijk uit te leggen zijn. Een sprekend voorbeeld is de grondvererving in het Binnenveld. Dit gebied wordt doorsneden door de Grift/Valleikanaal, dat tevens als provinciegrens dient. Langs beide oevers liggen opgaven voor natuurontwikkeling op landbouwgronden. Gelderland verwerft de grond hier op basis van vrijwilligheid en dus tegen marktprijzen. Aan de Utrechtse kant kunnen boeren volledig schadeloos gesteld worden. Dit betekent dat de Utrechtse boeren veel meer geld kunnen krijgen voor hun grond dan hun Gelderse collega's aan de andere kant van het kanaal. Een ander verschil is dat DLG het aanspreekpunt is voor de Gelderse boeren en de SVGV voor de Utrechtse boeren.

De eerste aankopen met het in 2010 officieel gelanceerde grondfonds SVGV zijn inmiddels een feit. Zo is in Bunschoten een kleine zestig hectare grond van het bedrijf Nagel overgenomen. Hiermee kunnen recreatiedoelen, landbouwstructuurverbetering en een dijkverzwaring in het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland worden gerealiseerd. De verkoper kon op zijn beurt, hierdoor haar bedrijf in Drenthe aanzienlijk vergroten.

4.6 Blik op de toekomst

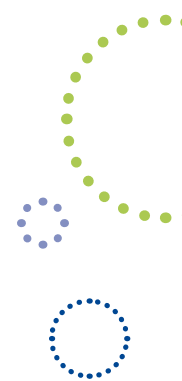
In de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei werken uiteenlopende gebiedspartijen sinds lange tijd samen aan de ontwikkeling van het landelijk gebied in de Gelderse Vallei. Hierbij worden wensen van gebiedspartijen zoveel mogelijk geïntegreerd met beleidsdoelen van rijk en provincies. De gebiedscoalitie bleek niet alleen sterk gemotiveerd om samen plannen te maken maar ook om deze uit te voeren. Bijzonder zijn verder de onafhankelijke status van het ondersteunende programmabureau en de provincieoverschrijdende samenwerking.

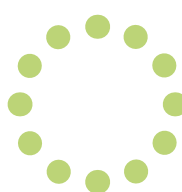
Deze provincieoverschrijdende samenwerking is tevens de belangrijkste uitdaging voor de toekomst. De ideeën van provincie Utrecht en Gelderland over de gewenste rol van regionale gebiedscoalities zijn gaandeweg steeds meer uiteen gaan lopen. De strategie van de SVGV om meer zeggenschap over de uitvoering te verwerven past hierdoor goed in het Utrechtse beleid, maar staat op gespannen voet met de Gelderse sturingsopvatting. Behalve tot strubbelingen tussen de reconstructiecommissie en de provincie Gelderland, leidt dit tot de gekke situatie dat er twee programmabureaus zijn voor het Gelderse deel van de Gelderse Vallei. Hoewel er pragmatisch wordt samengewerkt tussen beide programmabureaus, is de taakverdeling

niet altijd even helder. Ook heeft de SVGV aan Utrechtse kant zeggenschap gekregen over de grondverwerving en in Gelderland niet. Deze verschillen zijn niet alleen moeilijk uit te leggen richting burgers maar kunnen uiteindelijk ook de samenwerking in de gebiedscoalitie bedreigen.

Maar ook in het Utrechtse deel van de Gelderse Vallei zijn er ontwikkelingen die leiden tot organisatorische onduidelijkheid. De Utrechtse Heuvelrug maakte oorspronkelijk deel uit van het reconstructiegebied Gelderse Vallei / Utrecht-Oost. Momenteel is er naast de reconstructiecommissie ook een bestuurlijke AVP-gebiedscommissie Heuvelrug in oprichting, ondersteund door een eigen programmabureau. Dit leidt tot vragen over wie nu eigenlijk verantwoordelijkheid is voor de uitvoering van het reconstructieplan in de Utrechtse Heuvelrug.

Een laatste uitdaging voor de reconstructiecommissie is de afstemming tussen het reconstructieplan en nieuw beleid dat op het gebied af komt. De gebiedscoalitie is tot nu toe redelijk succesvol geweest met het afhouden of inpassen van nieuwe beleidsontwikkelingen. Belangrijk uitgangspunt daarbij was het in stand houden van de package deal van het reconstructieplan. In de toekomst kan de behoefte aan fundamentele herziening van het reconstructieplan gaan





toenemen. De reconstructiecommissie zal hier tijdig op moeten inspelen, wil ze een belangrijke rol in het gebied blijven spelen.



foto: Fotostudio 7



5 NOARDWEST FRYSLÂN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het gebiedsproces in Noardwest Fryslân centraal. Hierbij kijken we vooral naar Plattelâns-projekten. Deze gebiedsgerichte plattelandsontwikkelings-aanpak ging in heel Fryslân van start in 2001 en is in 2007 verder uitgebreid. Binnen dit provinciebrede kader functioneert in Noardwest Fryslân een gebiedsplatform en een projectbureau. We besteden verder aandacht aan een parallel gebiedsproces in een deelgebied van Noardwest Fryslân: de integrale gebiedsontwikkeling Franekeradeel-Harlingen gericht op herstel van het watersysteem en duurzame inrichting van het gebied. Aanvankelijk ging het in dit deelgebied alleen om het compenseren van de schade van de bodemdaling door gas- en zoutwinning. Later verbreedde de provincie deze doelstelling tot het duurzaam integreren van functies.

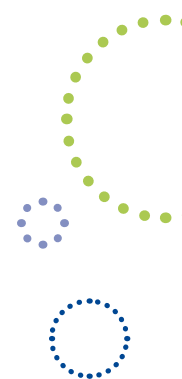
We beginnen in paragraaf 5.2 met een korte beschrijving van het gebied. Paragraaf 5.3 beschrijft de voorgeschiedenis van het gebiedsproces. In paragraaf 5.4 staat de periode 2006 – 2009 in de gebiedssamenwerking centraal. Deze periode is interessant omdat toen het huidige gebiedskader 2007 – 2013 is opgesteld en in uitvoering is gebracht. Paragraaf 5.5 gaat vervolgens in op het integrale gebiedsontwikkelingsproject Franekeradeel-Harlingen. Het

hoofdstuk wordt in paragraaf 5.6 afgesloten met een blik op de toekomst.

5.2 Gebiedsbeschrijving

Het gebied Noardwest Fryslân bestaat uit het grondgebied van vijf Friese gemeenten. Van zuid naar noord zijn dit de gemeenten Bolsward, Wûnseradiel, Harlingen, Franekeradeel en het Bildt. De meeste gemeenten grenzen aan de Waddenzee. In het gebied liggen geen grote steden. Van de aanwezige steden Bolsward, Harlingen en Franeker is Harlingen met ongeveer 15.000 inwoners de grootste. Het gebied heeft, met een oppervlakte van ongeveer 385 km² en 57.000 inwoners, een zeer lage bevolkingsdichtheid. Het grootste deel van de bevolking woont in de drie steden en in de 80 (!) dorpen. Noardwest Fryslân is een echt landbouwgebied met melkveehouderij in het zuiden en akkerbouw (o.a. veel pootaardappelteelt) in het noordelijk zeekleigebied. Ook vinden we hier steeds meer glastuinbouw, vooral rond het dorp Sexbierum. Hier ligt ook een plan om de glastuinbouw met ongeveer 200 ha uit te breiden (project Waddenglas).

Landschappelijk en cultuurhistorisch is het gebied bijzonder waardevol. De landschappelijke waarde blijkt ook uit de





Kaart 5.1 Noardwest Fryslân

voorlopige aanwijzing van het gebied als Nationaal landschap Westergo in de Nota Ruimte (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2004: 40). De Nota Ruimte geeft een opsomming van de kernkwaliteiten van het gebied. Dit zijn: (1) de extreme mate van openheid; (2) het reliëf gevormd door terpen en kwelderruggen en (3) het onregelmatige blokvormige en radiale verkavelingspatroon. Toch is de definitieve aanwijzing als nationaal landschap er nooit gekomen. De weerstand tegen de aanwijzing en de angst voor ruimtelijke en economische beperkingen bleken in het gebied te groot, waarna de provincie de aanwijzing introk. Natuurgebieden zijn er genoeg in het gebied, maar deze bevinden zich vooral buitendijs (Waddenzee, IJsselmeer). Er zijn op het land dan ook geen EHS-gebieden aangewezen en de natuurorganisaties hebben nauwelijks eigendommen in het gebied. Wel is het een waardevol gebied voor ganzen en weidevogels, zoals kievit, tureluur en grutto.

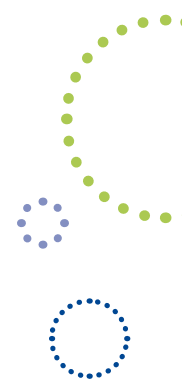
Leefbaarheid is al sinds jaar en dag een belangrijk thema voor het gebied. Hierbij gaat het om de (dreigende) bevolkingskrimp, het wegtrekken van (hoger opgeleide) jongeren en de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Kenmerkend voor het gebied zijn de vaak kleine dorpen, met hooguit een paar honderd mensen, en de hoge organisatiegraad. Bijna elk dorp heeft wel een dorpsvereniging of plaatselijk belang, een dorps huis en een dorpsvisie.

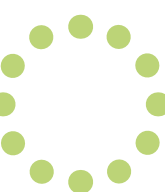
5.3 Voorgeschiedenis

Het gebiedsgerichte plattelandsbeleid heeft een lange historie in Noardwest Fryslân. Plattelânsprojekten bouwt nadrukkelijk voort op eerdere gebiedsgerichte initiatieven rond leefbaarheid. De meest aansprekende voorloper is het LEADER I-project Noardwest Fryslân (1991). Dit eerste LEADER-gebied van Nederland was al aangewezen als 'aandachtsgebied leefbaarheid' door het Ministerie van VROM. In 1994 kreeg het een vervolg met het LEADER II project. Centraal in deze projecten staan steeds de gevolgen van het dalende inwoneraantal, zoals een verslechterend vestigingsklimaat voor nieuwe bedrijven en een dalende werkgelegenheid. De oplossing wordt vooral gezocht in het stimuleren van economische bedrijvigheid en recreatie en toerisme. Zowel de gebiedsaanwijzing als LEADER-gebied, als de organisatie en de inhoud van het programma worden sterk aangestuurd vanuit het provinciehuis in Leeuwarden. Van rijksbemoeienis is nauwelijks nog sprake na de afloop van het leefbaarheidsproject van VROM. Het ministerie van LNV werkt de aanwijzing van het gebied voor LEADER II aanvankelijk zelfs tegen omdat het niet aansluit bij LNV-doelen en pas na een forse ruzie met de provincie komt de aanwijzing er alsnog. LNV bemoeit zich vervolgens niet of nauwelijks met de uitvoering (Boonstra, 2004).

In 2001 besluit de provincie tot een provinciedekkende vorm van gebiedsgericht werken onder de naam Plattelânsprojekten. De provincie wordt ingedeeld in zes deelgebieden. Onder deze paraplu kunnen bestaande gebiedsgerichte projecten als de WCL Zuidwest Fryslân, ROM Zuidoost Fryslân en het LEADER project in Noardwest Fryslân doorgaan. Organisatorisch lijkt de opzet sterk op de LEADER-structuur van Noardwest Fryslân. Elk gebied krijgt een gebiedsplatform onder voorzitterschap van een gebiedsgedeputeerde. In dit gebiedsplatform zitten naast wethouders of burgemeesters van de betrokken gemeenten ook een aantal maatschappelijke leden. De provincie kiest ervoor om maatschappelijke organisaties als de Friese Milieufederatie (FMF) of de LTO buiten deze platforms te houden om te voorkomen dat de belangen van deze organisaties teveel centraal gaan staan.

Elk gebiedsplatform heeft een eigen projectbureau met een gebiedscoördinator, een of twee projectverwerfers en een office manager. Deze medewerkers zijn in dienst van de provincie, maar doen hun werk vanuit een kantoor in het gebied. Het projectbureau in Noardwest Fryslân bevindt zich in het oude stadhuis van Franeker. Naast het gebiedsplatform functioneert een ambtelijke projectgroep die bestaat uit de gemeentelijke contactpersonen en de mede-





werkers van het programmabureau. In dit overlegverband worden de vergaderingen van het gebiedsplatform voorbesproken en stemmen de gemeenten en het projectbureau met elkaar af. Vanaf 2007 zijn alle zes gebieden aangewezen als LEADER-gebied. Hiermee slaagt de provincie in haar lang gekoesterde wens om de LEADER-gelden voor de hele provincie beschikbaar te maken.

5.4 Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân

Evaluatie en versterking Plattelânsprojekten



In 2007 gaat de tweede periode voor Plattelânsprojekten in Noardwest Fryslân van start. In een evaluatie toont de provincie zich enthousiast over de bottom-up werkwijze in de eerste periode en besluit deze te versterken. Een concrete aanleiding hiervoor is ook de start van het ILG in 2007, waarmee allerlei rijksinvesteringen in het landelijk gebied via de provincie gaan lopen. Dit alles is vastgelegd in het provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP). De provincie kiest voor een breed pMJP met naast rijksmiddelen ook Europese, provinciale en gemeentelijke middelen, in te zetten voor een scala aan doelstellingen voor het landelijk gebied.

De versterking van Plattelânsprojekten moet vorm krijgen via: (1) een meer planmatige aanpak - het opstellen van een

integraal gebiedskader voor elk gebied voor de periode 2007 t/m 2013 en een jaarplan; (2) meer geld via een uitbreiding van het aantal subsidieregelingen waarover het gebiedsplatform een advies mag geven en (3) meer zeggenschap door de adviesbevoegdheid van het gebiedsplatform te veranderen in een 'zwaarwegend advies.' Hierdoor kan de provincie moeilijker afwijken van de subsidieadviezen van het gebiedsplatform. Ook geeft het platform voortaan een prioritering aan de projecten. Dit is belangrijk omdat de provincie geen gebiedsbudgetten heeft en het provinciale geld wordt verdeeld aan de hand van de prioritering van de gebiedsplatforms. De eerste prioriteit van gebied 1 wordt eerst toegekend, daarna de eerste prioriteit van gebied 2 etc., totdat het geld op is. Een van de maatschappelijke leden vertelt hierover: *"Het was in het verleden meer adviseren, maar als we nu een project aannemen dan kan de provincie daar eigenlijk niet meer omheen. Dat geldt ook voor de prioritering."*

Gebiedskader Noardwest Fryslân (2007 -2013)

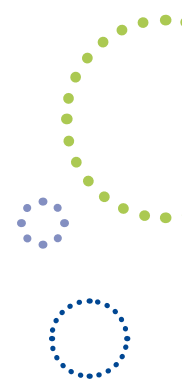
In 2006 start in Noardwest Fryslân de discussie over het gebiedskader. Het projectbureau in Franeker schrijft dit kader. Op verschillende momenten worden concepten ingebracht en besproken in het gebiedsplatform. Tijdens een werkweekend van het gebiedsplatform naar Helgoland in Duitsland

worden de grote lijnen van het plan besproken en gedeeld. Hierdoor wordt het meer een plan van het gebiedsplatform. Een bestuurlijk lid vertelt: *“Daar hebben we gesproken over het meerjarenbeleid [...] waar de speerpunten zouden komen te liggen [...]. Dat was tegelijk ook een goede gelegenheid om de maatschappelijke leden er veel beter bij te betrekken. Die wisten nadien veel beter waarvoor ze in deze club zaten dan voor die tijd.”* Een maatschappelijk bestuurslid vult aan: *“Dat was heel bijzonder want toen hebben we uitleg gehad over de ontwikkelingen in de geldstromen en waar we op moesten focussen [...] We hebben toen ook over de doelen en visies met elkaar gepraat. Dat wordt dan bij elkaar gepakt in een boekwerk en dan mogen we dat lezen, nakijken en zeggen wat we ervan vinden.”*

Daarnaast worden er in 2006, drie brede discussiebijeenkomsten in het gebied georganiseerd, de zogenaamde Noardwest-kafees, en een Polityk Kafee voor gemeenteraadsleden. De Noardwest-kafees zijn bedoeld voor de inwoners van het gebied. Meestal staat in deze bijeenkomsten een bepaald thema (en een bepaalde doelgroep) centraal, zoals landbouw. Aanwezigen kunnen inbreng leveren die wordt bij meegenomen in het gebiedskader. Na vaststelling van het gebiedskader dienen de Noardwest kafees

vooral om nieuwe projecten te genereren en het jaarplan aan te scherpen. Het projectbureau kan deze projectideeën dan verder helpen uitwerken.

Uiteindelijk stelt het gebiedsplatform het plan op 12 december 2006 vast en zendt het ter informatie toe aan Provinciale Staten (PS) en de vijf gemeenteraden. Het plan vermeldt over de status het volgende: *“Het gebiedskader is geen beleidsdocument en bevat dus geen nieuw beleid. [...] Het gebiedskader is een praktisch document, gebaseerd op gemeentelijk beleid, de hoofdlijnen van verschillende dorpsvisies, het provinciaal beleid en het rijksbeleid, maar wil daarnaast ook ruimte laten voor initiatieven van onderop, vanuit de bevolking [...] Het gebiedskader is niet beperkend maar vooral richtinggevend.”* (Provincie Fryslân, 2006a: 8). Inhoudelijk is het een zeer breed plan met tien thema's (natuur, landbouw en visserij, water, milieu, landschap en cultuurhistorie, recreatie en toerisme, plattelandseconomie, cultuur, leefbaarheid, zorg en welzijn) en in totaal 50 gebiedsdoelen. Het plan bevat geen ruimtelijke visie. Opvallend is ook dat een begroting ontbreekt. De belangrijkste reden is dat de provincie geen budgetten per gebied heeft vastgesteld, maar werkt met een vast provinciebreed budget voor Plattelânsprojecten. Hiermee behoudt de provincie de flexibiliteit om te kunnen schuiven met



budgetten tussen de zes gebieden. Dit budget wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld door de provincie en bedroeg in 2009 nog 26,4 miljoen euro, maar voor 2010 is dit budget (door provinciale bezuinigingen) bijna gehalveerd tot 13,3 miljoen euro. Het gebiedsplatform stelt verder elk jaar een jaarplan vast met een terugblik over het voorafgaande jaar en de speerpunten voor het nieuwe jaar. Dit jaarplan wordt wel ter goedkeuring voorgelegd aan PS en de gemeenteraden.

In het gebiedskader wordt leefbaarheid als apart thema genoemd, maar tegelijkertijd dragen veel projecten onder andere thema's ook bij aan de leefbaarheid van het gebied. Voorbeelden zijn de aanleg van landschapselementen (thema landschap) en recreatieprojecten. Het zijn meestal kleinere, sectorale projecten geïnitieerd door burgers, ondernemers, dorpsverenigingen en/of gemeenten. Grote, integrale gebiedsontwikkelingsprojecten staan niet expliciet in het gebiedskader. Dit is in lijn met het in het pMJP gemaakte onderscheid tussen (1) kleinere gebiedsgerichte projecten en (2) grotere provinciale projecten. Plattelânsprojecten is er vooral voor de kleinere gebiedsgerichte projecten die uit het gebied zelf komen. De grootschalige, integrale projecten, waaronder ook bestaande landinrichtingen zijn gericht op fysieke opgaven. Deze projecten ontwikkelt de

provincie liefst zelf in samenwerking met bestuurscommissies. Toch is het onderscheid niet absoluut: de provincie stimuleert Plattelânsprojecten namelijk verder te kijken dan de pure leefbaarheidsprojecten en de integrale gebiedsprocessen om ook plattelandsontwikkelingsthema's op te pakken (Provincie Fryslân, 2006b: 18, 19). Deze ambitie is dan ook opgenomen in het gebiedskader en in het jaarplan 2010 wordt nadrukkelijk verwezen naar integrale gebiedsontwikkelingsprojecten, zoals het integrale gebiedsproces Harlingen-Franeker waarop we in 5.5 verder ingaan.



foto: Fotobureau Hooge Noorden

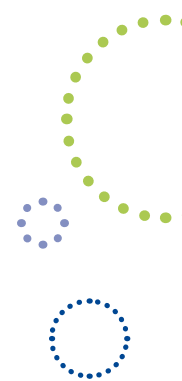
Maatschappelijke leden trekken aan de rem

Na de planvorming start het gebiedsplatform met de uitvoering. Deze uitvoering omvat vooral het beoordelen en prioriteren van projecten. Dit gebeurt drie keer per jaar na provinciale tenders. De meeste projectvoorstellen hebben dan al een heel traject doorlopen. Zo moeten alle initiatiefnemers hun eigen cofinanciering regelen. Veel kleine leefbaarheidprojecten komen van dorpsverenigingen en hebben vaak hun oorsprong in dorpsvisies. Deze voorstellen komen meestal binnen bij de gemeenten en zijn afhankelijk van gemeentelijke cofinanciering. Plattelânsprojekten stimuleert gemeenten om hiervoor een structureel budget ter beschikking te stellen. Inmiddels hebben alle gemeenten tussen de 100.000 en 200.000 euro per jaar ter beschikking gesteld. Dit maakt de goedkeuring van dergelijke projecten een stuk gemakkelijker.

Projectvoorstellen met cofinanciering kunnen worden ingediend bij het projectbureau. Hier vindt eerst een inhoudelijke toets plaats. Daarna gaan de voorstellen naar de provinciale afdeling Programma's en projecten landelijk gebied (PPLG). Voorstellen die niet aan procedurele en inhoudelijke eisen voldoen, vallen hierdoor al in een vroegtijdig stadium af of moeten worden aangepast. Hierdoor worden alleen

de uitgewerkte projecten die in het provinciaal beleid en gebiedskader passen, aan het gebiedsplatform voorgelegd.

Vooral de maatschappelijke leden hebben aanvankelijk moeite met de stroom aan projecten en informatie die langskomt en de snelheid waarmee deze worden behandeld. Dit levert soms een gevoel van onmacht op. Een van de maatschappelijke leden zegt: *"Ik voel me altijd een heel klein radertje in het hele grote systeem, maar dat is niet erg, want zo werkt het, denk ik."* En een ander maatschappelijk lid voegt toe: *"Het was best moeilijk omdat je niet gewend was om zo te vergaderen. Je merkte dat je eigenlijk wat kennisachterstand had. We kregen dingen die helemaal voorbereekt waren. Dan denk je: wat voeg ik hier eigenlijk aan toe?"* Toch zien de maatschappelijke leden wel het nut in van hun bijdrage, al hebben ze hier geen hoogdravende verwachtingen van. Een van hen zegt: *"We worden steeds serieuzer [...] Het gaat eigenlijk om kleine dingen die je kan toevoegen. Je kent bepaalde mensen en je weet hoe die werken [...] Als daar dan zo'n project op gezet wordt dan denk je soms wel eens: zou dat lukken?"* En een ander vertelt: *"We zitten er zonder last of ruggespraak, maar je moet wel naar voren brengen wat er binnen zo'n gemeenschap leeft en waar behoefte aan is. Dat zal misschien niet altijd even welgevallig zijn op*



het gemeentehuis, maar dat moet men dan maar even weten."

Omdat ze niet tevreden zijn over de kwaliteit van hun inbreng trekken de maatschappelijke leden in 2008 aan de bel. Ze vinden dat er iets moet gebeuren om de informatieachterstand ten opzichte van de bestuurlijke leden op te lossen. Deze oplossing wordt gevonden in een vooroverleg voor de maatschappelijke leden en in een inlogstelsel met achtergrondinformatie. In het vooroverleg worden ze alvast ingelicht door het projectbureau of andere leden van de ambtelijke werkgroep over de achtergrond van de projecten. Dit functioneert naar tevredenheid van de maatschappelijke leden, die hierdoor het gevoel hebben meer op gelijkwaardig niveau mee te kunnen praten met de bestuurders in het platform. Toch zijn er ook maatschappelijke leden die soms nog wel iets meer informatie willen hebben over de projecten: *"We hebben wel eens gevraagd welke projecten er nu niet doorgaan, want ze schuiven ons alleen de projecten door waarvan het projectbureau zegt dat ze akkoord zijn."* Andere leden van het platform missen soms het inzicht in de voortgang en de effecten van de goedgekeurde projecten. Op een jaarlijkse excursie na, zien de meeste leden het gros van de projecten slechts één keer voorbij komen.

Proactief werken via themagroepen

In 2008 starten ook vijf themagroepen rond deelonderwerpen. In deze themagroepen werken bestuurlijke leden, maatschappelijke leden en ambtelijke vertegenwoordigers aan nieuwe projecten en thema's. Reden is dat platformleden zelf actiever nieuwe projecten willen stimuleren. Hiermee krijgt het platform ook meer mogelijkheden om het programmabureau aan te sturen. Toch blijft de aanjaagfunctie van het projectbureau bescheiden. De personele middelen hiervoor zijn erg beperkt. Een van de maatschappelijke leden zegt: *"Het programmabureau wordt toch meer gestuurd naar de initiatieven die naar hun toekomen, meer dan dat ze zelf projecten initiëren. Daar hebben ze ook de tijd niet voor."*

Ook door een werkbezoek aan een LEADER project in Wales gaan platform en projectbureau meer nadenken over nieuwe projecten. Een concreet project dat uit dit bezoek voortkomt is 'Jonge Friezen Foarût'. Het project stimuleert om anders te kijken naar het benutten van de economische waarde van het gebied via bijeenkomsten waarin jongeren aan elkaar nieuwe invalshoeken en perspectieven tonen op de mogelijkheden van op het Noordwestfriesse platteland. Er wordt sowieso vaak 'over de grens' naar ervaringen in andere Friese, Nederlandse en Europese LEADER-gebieden

gekeken. Een maatschappelijk lid zegt hierover: *“Daar waar je elkaar kunt versterken moet je niet bij een gebied of gemeentegrens ophouden. Als er iets is wat je met een ander gebiedsplatform kunt doen moet je dat vooral bekijken.”*

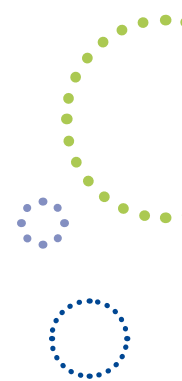
Samenwerking

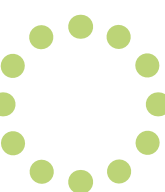
Over het algemeen zijn de leden van het gebiedsplatform tevreden over de samenwerking. De relaties zijn harmonieus en de werkprocessen en procedures zijn duidelijk. Wel trekken diverse personele wisselingen bij het projectbureau en in de ambtelijke werkgroep in de periode 2007 – 2008 een wissel op het proces. Hierdoor moesten contacten opnieuw worden opgebouwd en de manier van werken opnieuw worden bepaald. Er zijn echter weinig personele wijzigingen in het gebiedsplatform. Af en toe stopt een maatschappelijk lid of wordt een wethouder vervangen na verkiezingen. Deze bestuurlijke stabiliteit vergemakkelijkt de samenwerking. Overigens is recent de wijze waarop nieuwe maatschappelijke leden worden geselecteerd wel gewijzigd. Voorheen liep dit weinig transparant via voordrachten van bestuurlijke leden. In het nieuwe selectiebeleid vraagt het gebiedsplatform kandidaten om te solliciteren en kiest het de meest geschikte kandidaat via een geanonimiseerde procedure.

Kanttekening bij de goede samenwerkingsrelaties is wel dat echt omstreden maatschappelijke onderwerpen, bijvoorbeeld de uitbreiding van de glastuinbouw in Sexbierum, de plaatsing van windmolens of de afvalverbrandingsinstallatie in Harlingen, niet aan de orde komen in het gebiedsplatform. De maatschappelijke leden accepteren dit, maar hebben er soms wel moeite mee dat men (als lid van een dorpsgemeenschap) rond deze thema's in een andere hoedanigheid tegenover een collega uit het gebiedsplatform staat. Doordat er een strikte scheiding is tussen het lidmaatschap van het gebiedsplatform en hun andere activiteiten, belast dit de relaties over het algemeen echter niet.

5.5 Integraal gebiedsproces Franekeradeel-Harlingen

Binnen een deelgebied van Noardwest Fryslân loopt min of meer parallel aan Plattelânsprojekten nog een ander gebiedsproces: het integrale gebiedsproces Franekeradeel-Harlingen. Voor de aanleiding voor dit gebiedsproces moeten we in de bodem van het gebied duiken. Ten noorden van Harlingen en Franeker bevinden zich namelijk belangrijke hoeveelheden zout en gas. In de jaren negentig begonnen twee private bedrijven hier met gaswinning (Vermillion) en zoutwinning (Frisia). Aanvankelijk





vonden deze activiteiten plaats zonder veel weerstand uit het gebied. Dat veranderde rond 2004 toen er feiten en verhalen over aanzienlijke bodemdaling in het gebied naar boven kwamen door de gas- als zoutwinning. Maar vooral de voorgenomen verlening van een nieuwe concessie voor zoutwinning door de Minister van Economische Zaken in 2004 wakkert de onrust in het gebied aan. Tegenstanders richtten de actiegroep 'Laat het zout maar zitten' op en deze groep procedeert tot op de dag van vandaag vooral tegen de zoutwinning in het gebied.



Ondertussen was het Wetterskip *Fryslân* al sinds 2002 bezig met een herstelplan voor het watersysteem in het gebied. Door de bodemdaling steeg de grondwaterstand, met negatieve gevolgen voor de kwetsbare pootaardappelteelt, en maakten bewoners zich zorgen over verzakking van hun huizen. De rekening voor het herstel moest betaald worden door de delfstofwinners omdat het Ministerie van Economische Zaken (EZ) aan de winningconcessies de voorwaarde verbindt dat de winners de schade door gas- en zoutwinning compenseren. Dit project startte als een sectoraal project, waarbij het waterschap vooral de landbouw in het gebied betrok als belangrijkste gedupeerde. Het proces verliep nogal stroef. De boeren veegden twee inventariserende studies van tafel omdat de gepresenteerde

feiten volgens hen niet strookten met de werkelijkheid. Een landbouwvertegenwoordiger vertelt: *“Ze hadden diepte-kaarten die nergens op leken. Die zijn gemaakt in 2000, voor de verzakking. Arcadis pakt die kaarten erbij, doet een deskstudie en gaat een plan maken. [...] Wij hebben dat plan over de tafel geveegd. Toen schrokken ze wel. Je moet ons niet voor de gek houden met een rapport waar niks van klopt. [...] Daarna is rechtstreeks onderzoek gedaan via de satelliet. Dan krijg je betrouwbare resultaten. Wij hebben dat afgedwongen.”* Bovendien waren veel boeren sowieso tegen zoutwinning en was er kritiek op de opstelling van de winners. Een incident waarbij onaangekondigd leidingen werden gelegd over boerenland voedde het ongenoegen. In de zomer van 2006 legde een enorme wolkbreek, waardoor veel gewassen verloren gingen, de urgentie van de problematiek nog eens bloot.

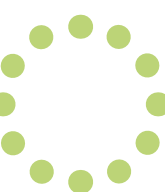
In 2007 ziet het waterschap geen uitweg meer uit de langdurige discussies met de landbouw. Het vraagt de provincie de regie over te nemen. De provincie ziet wel kansen in een nieuwe integrale aanpak waarmee in de gemeente Dongeradeel ervaring was opgedaan. Naast de waterproblematiek zouden ook de verkaveling van de landbouw, natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie en leefbaarheid aan de orde moeten komen. Omdat het een grootschalig

project betreft in een deelgebied, sluit de provincie niet aan bij het gebiedsplatform, maar stelt ze een stuurgroep in met vertegenwoordigers van de landbouworganisaties (LTO en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, NAV), de Friese Milieufederatie, twee gemeenten, Wetterskip Fryslân en dorpsbelangen. Daarnaast vraagt de provincie ook de twee delfstofwinbedrijven om zitting te nemen in de stuurgroep. Voor het voorzitterschap vraagt de provincie een onafhankelijke en ervaren voorzitter van buiten het gebied. Deze voorzitter moet een gebiedsplan opstellen en rapporteert aan de gedeputeerde. Centraal doel is herstel van het

watersysteem voor de landbouw maar het plan mag ook andere onderwerpen bevatten. Uitzondering zijn de provinciale ontwikkeling van een groot glastuinbouwcomplex in het gebied en de vergunningverlening voor de delfstofwinners; deze staan niet ter discussie.



foto: Fotobureau Hooge Noorden



De planvorming gaat verder zeer open van start met de zogenaamde 'Schetsschuitmethode' van DLG. In een intensieve sessie kunnen alle betrokkenen hun ideeën voor het gebied inbrengen. Dit leidt tot een conceptplan met verschillende thema's en mogelijke projecten. Toch loopt de planvorming opnieuw vertraging op. Er blijft discussie tussen de landbouw en het waterschap over feiten en maatregelen. Dit vraagt om veel bilateraal overleg, waardoor de andere partijen soms enige tijd buitenspel staan. Verder speelt er nog een precare discussie met de delfstofwinners. De keuze van maatregelen is van invloed op de kosten voor deze bedrijven. Er is namelijk wel vastgelegd dat zij de schade moeten betalen, maar niet hoeveel dit mag gaan kosten. Na lange discussies en onderhandelingen wordt eind 2009 een akkoord bereikt over de plannen en over de bijdragen van beide bedrijven.



Ondertussen worstelen de vertegenwoordigers van de dorpen en natuur en milieu met hun rol in het proces. Zij hebben mooie projectideeën ingediend over behoud van de weidevogelpopulatie, natuurontwikkeling door kweldervorming in de Waddenzee en binnendijkse 'dykspuiten'², die ook terugkomen in het plan. Toch heeft vooral de natuur- en milieuvertegenwoordiging het gevoel dat het landbouwbelang de overhand heeft gehad in het proces.

² Kleiputten waaruit in het verleden klei is gewonnen ter verhoging van de binnendijken.

Hoewel het plan eind 2009 vrijwel af is, bestaat er grote onzekerheid over de financiering ervan. De provinciale projectleider: *"Het enige harde dat we hebben voor de hele periode is het bedrag van de winners."* Veel projecten uit het integrale plan vallen echter niet onder de schadevergoedingen vanuit de delfstofwinners. De stuurgroep besluit een dringend beroep te doen op Frisia en Vermillion om ook vrijwillig bij te dragen aan de leefbaarheidsprojecten ofwel 'de maatschappelijke plus voor het gebied'. De wethouder van de gemeente Franekeradeel is duidelijk: *"Ik vind dat de zoutwinner hier met een bedrag over de brug moet komen om een stukje goodwill te bereiken."* De uitkomst hiervan is op dit moment (eind 2009) nog niet bekend.

Ook de provincie doet vooralsnog geen harde toezeggingen over de financiering van de leefbaarheidsprojecten. De projecten uit het integrale gebiedsproces komen wel in aanmerking voor provinciale (co)financiering, maar moeten volgens het tweesporenbeleid van de provincie via Plattelânsprojekten worden ingediend en uit het reguliere budget worden betaald. De wethouder: *"Bij de provincie houdt men de hand op de knip. Maar je wijst toch niet voor niets een gebied aan voor een integraal gebiedsproces. Als ik een verwijt mag maken is het dat men niet even door de eigen regels heen kan breken. [...]* De leef-

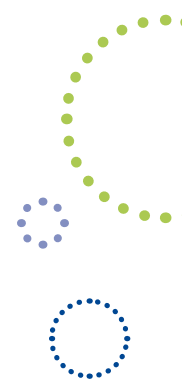
baarheidprojecten zijn onze plus voor het gebied. Maar dan ben ik afhankelijk van iets dat buiten mijn eigen besluitvormingsinvloed ligt. Ik kan wel invloed uitoefenen via mijn collega die in het gebiedsplatform zit, maar dan moet ik concurreren met andere gemeenten." Daarnaast geldt ook dat de cofinancieringseis van toepassing is voor deze leefbaarheidsprojecten. Hiervoor staan de gemeenten dan aan de lat. De gemeenten Franekeradeel en Harlingen hebben hiervoor nog geen extra gelden beschikbaar gesteld.

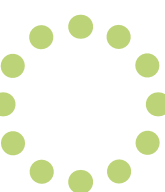
Andere projecten, zoals kavelruil en recreatiepaden zijn (deels) te financieren uit het ILG. Hierover is slechts zekerheid tot en met 2013. De beschikbare budgetten voor de periode daarna zijn afhankelijk van rijksbeleid. Dit is een van de redenen om vaart te maken met de uitvoering ervan en het wettelijk herverkavelingsinstrument in te zetten.

Ondertussen staat Plattelânsprojekten, zowel bestuurlijk als ambtelijk behoorlijk aan de zijlijn. Het integrale gebiedsproces speelt zich weliswaar af in Noardwest Fryslân maar het gebiedsplatform en programmabureau heeft er geen zeggenschap over. Informeel zijn er wel lijntjes. Bestuurlijk is een van de maatschappelijke leden van het gebiedsplatform vertegenwoordigd in de stuurgroep, maar hij zit hier formeel alleen voor dorpsbelangen. Ook geven de

voorzitter en secretaris van de stuurgroep in mei 2008 een toelichting over het integrale gebiedsproces en de mogelijke gevolgen voor Plattelânsprojekten in een vergadering van het gebiedsplatform. En op ambtelijk niveau is er beperkt contact tussen beide gebiedsprocessen. Het gebiedskader speelt dan ook geen enkele rol in het integrale gebiedsproces. De leefbaarheidsprojecten uit het integrale plan sluiten hier wel goed op aan, maar dat komt vooral omdat beide plannen putten uit de dorpsvisies. Plattelânsprojekten is eigenlijk alleen in beeld als het gaat om de financiering van de projecten.

Ondanks de gescheiden sporen tot nu toe, biedt de uitvoering van het integrale gebiedsproces kansen voor samenwerking met Plattelânsprojekten. Zo ziet de gebiedscoördinator Plattelânsprojekten mogelijkheden voor een gezamenlijk streekhuis, van waaruit het projectbureau en de uitvoeringsorganisatie van het integrale project kunnen werken. Dit zou de onderlinge ambtelijke afstemming bevorderen. De stuurgroep is echter nog niet zover. Men wil eerst besluiten over de samenstelling van de bestuurscommissie en dan pas over de ambtelijke organisatie. Een andere mogelijkheid voor samenwerking is gezamenlijk op zoek te gaan naar alternatieve financieringsbronnen. Beide gebiedscoalities lonken daarbij naar het Waddenfonds. Dit





rijksfonds dient voor de financiering van extra investeringen in projecten in en rond de Waddenzee op ecologisch en economisch gebied en beschikt over 800 miljoen euro voor een periode van 20 jaar.

5.6 Blik op de toekomst

In Noardwest Fryslân is gaandeweg een stabiele samenwerking ontstaan tussen provincie en gemeenten gericht op het verbeteren van de leefbaarheid van het platteland. Ook maatschappelijke leden van het gebiedsplatform, die geworteld zijn in de dorpen en het verenigingsleven, leveren een waardevolle bijdrage aan de besluitvorming over het gebiedskader en de projecten. Provincie Fryslân bepaalt in belangrijke mate de samenstelling, zeggenschap en spelregels van het huidige gebiedsplatform. Over het algemeen gebeurt dit naar tevredenheid van het gebiedsplatform.



Twee ontwikkelingen plaatsen de gebiedscoalitie echter voor nieuwe uitdagingen. De eerste ontwikkeling is de aanstaande gemeentelijke herinrichting. De provincie streeft naar grotere gemeenten om hun bestuurskracht te vergroten. Dit proces speelt in (bijna) alle gemeenten in Fryslân, maar is in sommige gebieden verder dan in andere. In Noardwest Fryslân staan de gemeenten Wûnseradiel en Bolsward

op het punt om een nieuwe gemeente te gaan vormen met Wymbritseradiel, Nijefurt en Sneek. Deze gemeente ligt nu grotendeels binnen het werkgebied van Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân. De gemeentelijke herindeling wordt in Zuidwest Fryslân naar verwachting in de loop van 2010 voltooid. Op basis van de ongeschreven spelregel dat gemeentegrenzen leidend zijn voor de gebiedsindeling van Plattelânsprojekten is de verwachting dat deze nieuwe gemeente snel bij Plattelânsprojekten Zuidwest Fryslân wordt gevoegd. Noardwest Fryslân wordt dan zo klein dat samenvoeging met een ander gebied voor de hand ligt.

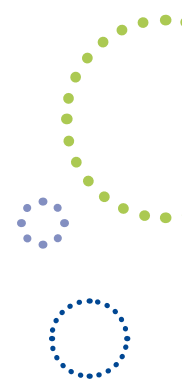
De tweede ontwikkeling hebben we reeds belicht. Het integrale gebiedsproces Harlingen-Franeker overlapt op leefbaarheidsgebied met Plattelânsprojecten Noardwest Fryslân. En Plattelânsprojekten op haar beurt wil zich, althans volgens het gebiedskader, ook bemoeien met fysieke inrichtingsopgaven. Op wat ambtelijke afstemming na, is er echter nog geen sprake van echte samenwerking. Dit is wel nodig, als de provincie vasthoudt aan haar eis dat de middelen voor leefbaarheidsprojecten in het integrale gebiedsproces uit Plattelânsprojecten moeten komen.

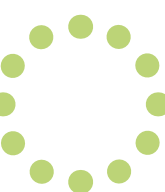
Deze ontwikkelingen nopen het gebiedsplatform tot bezinning op de huidige positie en samenstelling. Wij zien twee

opties (1) verbreding van de eigen taken of (2) voortzetten van de huidige bescheiden rol. Een keuze voor verbreding van de eigen opgave houdt in dat de uitvoering van het integrale gebiedsproces onderdeel wordt van Plattelânsprojekten. Het gevolg is dat ook de structuur en middelen van Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân ter discussie komen te staan. Bij structuur gaat het om de samenstelling van het gebiedsplatform met gemeentebestuurders en maatschappelijke leden. Deze maatschappelijke leden functioneren in de huidige opzet naar tevredenheid, maar maken het lastig om het takenpakket van de gebiedscommissie verder uit te breiden. De meeste maatschappelijke leden vinden hebben nu al moeite met de grote hoeveelheid, vaak ingewikkelde informatie die ze moeten verwerken. Dit zou in de voorgestelde opzet alleen maar toenemen. Ook wordt de legitimiteit van de commissie een probleem als ze over grotere inrichtingsopgaven zou gaan (mee)beslissen omdat de maatschappelijke leden niet namens een achterban spreken. Dit zou verholpen kunnen worden door maatschappelijke organisaties toe te laten tot het platform. Daarnaast zijn de huidige middelen niet toegesneden op een uitbreiding van de taken. Daarbij denken we aan het beschikbare geld en de beperkte bemensing van het programmabureau, maar ook aan het gebrek aan bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening of herverkaveling.

Een opschaling van het gebied, samenhangend met de gemeentelijke herindeling, zou voor het capaciteitsprobleem een uitkomst zijn: grotere gemeenten kunnen mogelijk meer investeren in een projectbureau en een groter projectbureau biedt meer mogelijkheden voor taakverdeling en specialisatie.

Een keuze voor voortzetting van de huidige rol als financier van (kleinere) leefbaarheidprojecten heeft als voordeel dat men grotendeels in de huidige structuur en organisatie kan blijven werken. Wel noopt de gemeentelijke herindeling waarschijnlijk tot opschaling van het gebied, waardoor de afstand van het platform tot de dorpen groter wordt. De bestuurscommissie, die het gebiedsproces Franekeradeel-Harlingen moet uitvoeren wordt in deze optie voor het leefbaarheidsdeel van haar integrale project afhankelijk van het gebiedsplatform. Als er geen extra geld beschikbaar komt voor de leefbaarheidsonderdelen van het integrale gebiedsplan en de provinciale bezuinigingen op Plattelânsprojekten doorzetten, zijn spanningen te verwachten tussen beide gebiedsprocessen. Beide projecten concurreren immers om dezelfde schaarse middelen en het gebiedsplatform kan een belemmerende en vertragende factor worden voor de uitvoering van het integrale gebiedsproces. Ook kunnen er spanningen binnen het gebiedsplatform





ontstaan omdat projecten uit gemeenten buiten het integrale project minder kans maken. Dit kan worden voorkomen door op bestuurlijk en ambtelijk niveau duidelijke onderlinge afspraken te maken. Mogelijk biedt een ambtelijke samenwerking tussen Plattelânsprojecten, DLG, waterschap en gemeenten in een gemeenschappelijk streekhuis hiervoor een goede voedingsbodem. Ook kan Plattelânsprojecten zijn meerwaarde voor het integrale gebiedsproces bewijzen door op zoek te gaan naar alternatieve financieringsbronnen voor leefbaarheidprojecten, zoals het Waddenfonds.



Eind 2009 is het nog niet duidelijk welke keuze Plattelânsprojecten gaat maken. Sterker nog, het gebiedsplatform lijkt zich nauwelijks bewust van de keuzemogelijkheden. De bespiegelingen over de toekomst spelen vooral op ambtelijk niveau of bij individuele leden van het gebiedsplatform. Het is zaak deze discussie ook snel gezamenlijk in het gebiedsplatform te voeren en samen de voor- en nadelen van verschillende opties af te wegen. Maar ook de provincie moet zich bezinnen op de verhouding tussen Plattelânsprojecten en integrale gebiedsprojecten en de gevolgen van de gemeentelijke herindeling. De provincie heeft het afstemmingsprobleem deels zelf gecreëerd door in het pMJP beide typen gebiedsgerichte projecten te stimuleren om integraler te worden en zich dus op elkaars werkveld te begeven.

Overigens betekent dit niet automatisch dat de oplossing van deze afstemmingsproblemen ook op provinciaal niveau ligt. Organisatorisch maatwerk per gebied kan ook inhouden dat gebieden afwijken van de generieke provinciale spelregels.



foto: Fotobureau Hooge Noorden



6

ZUIDWEST TWENTE

6.1 Inleiding

De laatste in de rij is het gebiedsproces in Zuidwest Twente. We kijken in dit hoofdstuk vooral naar de gebiedsgerichte samenwerking in het Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) en het ambtelijke aanjaagteam Zuidwest Twente. In 2004 introduceerde de provincie deze organisatiestructuur in Zuidwest Twente en vier andere Overijsselse plattelandsgebieden. Naast het overkoepelende proces op het niveau van Zuidwest Twente geven we speciale aandacht aan een gebiedsproces in een deelgebied: de gebiedsuitwerking Eelen en Rhaan.

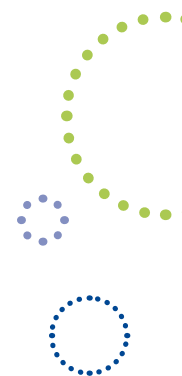
We beginnen in paragraaf 6.2 met een korte beschrijving van het gebied. Daarna volgt in paragraaf 6.3 de voorgeschiedenis van de huidige gebiedsgerichte samenwerking in BGO en aanjaagteam. In 6.4 komt deze huidige samenwerking aan bod en in 6.5 volgt een beschrijving van het gebiedsproces Eelen en Rhaan. We sluiten in paragraaf 6.6 af met enkele uitdagingen voor de toekomst.

6.2 Gebiedsbeschrijving

Het gebied Zuidwest Twente bestaat uit het grondgebied van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Rijssen-Holten,

Twenterand en Wierden. Het gebied kent zowel landelijke als verstedelijkte gebieden. Zo is de stedenband Almelo, Borne, Hengelo en Enschede de vierde stedelijke concentratie van Nederland. Het gebied heeft een oppervlakte van circa 950 km² en ruim 500.000 inwoners, waarbij de bevolking zich vooral concentreert in de steden Almelo, Borne, Hengelo en Enschede. De bevolkingsdichtheid ligt met 526 per vierkante kilometer boven het landelijk gemiddelde (Provincie Overijssel, 2004; CBS, 2006).

Zuidwest Twente bevat een groot areaal landbouwgronden. Maar liefst 63% van het grondgebruik in de regio is voor agrarische doeleinden. De rest van het grondgebied bestaat uit natuur, bos en water (18%), stedelijk gebied en verkeer (9%) en tenslotte recreatie en toerisme (2%) (Provincie Overijssel, 2004; CBS, 2006). Het Zuidwesttentse landschap kenmerkt zich door kleinschaligheid, met kleine landbouwpercelen, houtwallen en bosjes. Landschappelijk en cultuurhistorisch is het gebied bijzonder waardevol. Dit blijkt onder meer uit de aanwijzing van het gebied Sallandse Heuvelrug als nationaal park. Daarnaast zijn er ook 8 Natura 2000 gebieden in Zuidwest Twente aangegeven. De waarde blijkt eveneens uit de aanwijzing van een groot gedeelte van het gebied als Belvédère-gebied (Aanjaagteam Zuidwest-Twente, 2006).





Figuur 6.1 Zuidwest Twente

In Zuidwest Twente spelen verschillende problemen die volgens Provincie Overijssel beleidsaandacht vragen (Provincie Overijssel, 2004; Gebiedsteam Zuidwest-Twente, 2007). In het gebied zijn landbouw, natuur, stad en infrastructuur sterk met elkaar verweven. Het gebied kent hierdoor een hoge milieubelasting op water, lucht en bodem. Daarnaast staat natuur in Zuidwest Twente onder druk door uitstoot van ammoniak. Een ander probleem is de verdroging in het gebied. Veel beken zijn zo ingericht zodat ze snel water kunnen afvoeren, waardoor veel landbouwgronden verdroogd raken. Ook staat de economische basis van de grondgebonden landbouw onder druk. Tenslotte staat het voorzieningenniveau op het platteland van Zuidwest Twente onder druk, waardoor de leefbaarheid afneemt.

6.3 Voorgeschiedenis

Het gebiedsgericht samenwerken in Zuidwest Twente heeft een lange historie. Al midden jaren negentig was er in delen van het gebied sprake van een vorm van gebiedsgericht beleid: provincie Overijssel wees Zuidwest Twente (exclusief stedenband Almelo, Borne, Hengelo, Enschede) en het gebied Vecht-Regge midden jaren negentig aan als prioritair integraal milieubeschermingsgebied op grond van

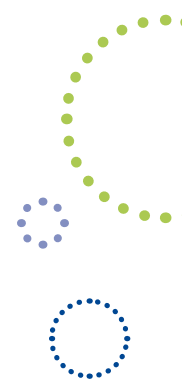
de Wet Milieubeheer. De nadruk in dit type gebieden lag op integratie van verschillende milieudoelstellingen.

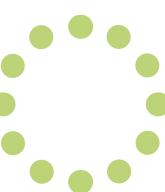
Verder maakte een deel van de gemeente Hellendoorn vanaf 1994 deel uit van het Waardevolle Cultuurlandschap Vecht-Regge, een gebiedsgerichte beleidscategorie van het Ministerie van LNV. Deze gebieden hadden een veel bredere doelstelling dan de milieubeschermingsgebieden: het ging hier om het verminderen van de spanningen tussen landbouw, natuur en landschap, het zoeken van nieuwe economische impulsen, herstel van natuur-, landschaps- en milieukwaliteiten en het creëren van nieuwe kansen. Een breed samengestelde overleggroep stelde een gebieds perspectief en uitvoeringsprogramma vast (Provincie Overijssel, 1998).

Op het niveau van Zuidwest Twente als geheel was echter geen sprake van een gebiedsproces. Dit veranderde in december 2001 toen Provincie Overijssel in het kader van de Reconstructie Zandgebieden een reconstructiecommissie instelde voor het hele Overijsselse reconstructiegebied en streekcommissies voor de deelgebieden Salland, Noordoost Twente en Zuidwest Twente. De reconstructie zandgebieden beoogde een grootschalige ruimtelijke herinrichting van de gebieden met veel intensieve veehouderij, in reactie op de

uitbraak van varkenspest in 1997. Gaandeweg werden er meer doelen gekoppeld aan dit project totdat bijkans alle beleidsthema's voor het landelijk gebied er een plek in kregen (zie ook Reconstructiewet, 2002). Provincies kregen de opdracht het reconstructiebeleid uit te werken in reconstructieplannen in samenwerking met regionale reconstructiecommissies.

In feite was Zuidwest Twente een kunstmatig geconstrueerd gebied. De reconstructie beperkte zich tot de mestoverschotgebieden Salland en Twente. De provincie koos er vervolgens voor Twente op te delen in twee stukken: Noordoost en Zuidwest Twente. Allereerst omdat het gebied Twente anders te groot zou worden. Ook speelde mee dat de provincie niet wilde meewerken aan een sterke regio Twente die met de provincie zou kunnen concurreren om zeggenschap. Bovendien kende Noordoost Twente al een samenwerkingsverband rond het Waardevolle Cultuurlandschap waar op voortgebouwd kon worden. Bleef over Zuidwest Twente, bestaande uit twee stedenbanden en het landelijk gebied van zuid en west Twente, met 50% van het totale reconstructieoppervlak het grootste reconstructiegebied van Overijssel.





De tevredenheid over deze constructie wisselt. Een respondent vindt dat de provincie met de gebiedsindeling *“de plank volledig heeft misgeslagen”*. Anderen zien wel een gebied met een zekere eigenheid: historisch, cultureel en landschappelijk. Een respondent: *“Zuidwest Twente herken ik. Ik herken de projecten ook. Als ik kijk naar Noordoost Twente, dat is toch anders. Ten eerste is het een uur rijden. Ook zijn daar andere opgaven omdat het een groot gedeelte nationaal landschap is. Bij ons is het allemaal wel vergelijkbaar.”* Desondanks wordt later voor de LEADER-samenwerking voor opsplitsing van het gebied gekozen in Zuid Twente (Hof van Twente, Haaksbergen, Enschede en Hengelo) en West Twente (Wierden, Rijssen-Holten, Hellendoorn en Twenterand). Een betrokken wethouder: *“In het samenwerkingsverband Leader West zitten vier gemeenten die verder ook veel samen doen.”*



De streekcommissies moesten deelgebiedsplannen aanleveren aan de overkoepelende Reconstructiecommissie Salland-Twente. De streekcommissie Zuidwest Twente kende een zeer brede samenstelling: negen gemeenten, twee waterschappen, de RECRON, Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (GLTO), Overijssels Jongeren Kontakt, Nederlandse Vakbond Varkenshouders, Overijssels Particulier Grondbezit, Kamer van Koophandel, Natuurmonumen-

ten, een vertegenwoordiger van de sector zorg/welzijn/cultuur, een lid van Gedeputeerde Staten en de provinciale programmaleider. In totaal telde de commissie hiermee 23 leden. De commissie werd ondersteund door inhoudelijke werkgroepen en een provinciale projectorganisatie (Provincie Overijssel, 2004).

In tegenstelling tot de WCL-periode koos de provincie in de reconstructieplanvorming voor een sterke regie. De provincie stelde vooraf een Koepelplan op, gericht op inhoudelijke taakstellingen voor de reconstructie- en streekcommissies. Daarnaast kwam begin 2002 een Plan van Aanpak tot stand gericht op de organisatie van de planvorming. In de periode daarna bracht de reconstructiecommissie bovendien diverse kaderstellende notities uit die richting moesten geven de planvorming in de streekcommissies. De provincie deed verder het meeste schrijfwerk voor het plan, samen met DLG en ingehuurde bureaus. Veel voorwerk gebeurde ook in de inhoudelijke werkgroepen rond bijvoorbeeld recreatie en toerisme. Deze werkgroepen werden getrokken door een lid van de streekcommissie en ondersteund door een provinciaal medewerker (Boonstra, 2007).

Een belangrijke provinciale notitie die veel discussie opleverde in de streekcommissies, was die over de zonering-

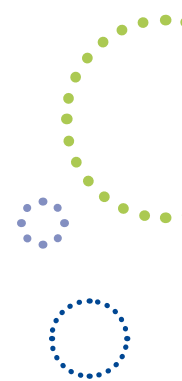
systematiek. De Reconstructiewet (2002) introduceerde een ruimtelijke zonering in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Hiermee werd een zogenaamde 'afwaartse beweging' beoogd, verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden. De reconstructiecommissie Salland-Twente voegde daar de constructie van sterlocaties aan toe. Hiermee kregen intensieve veehouderijbedrijven in verwevingsgebied de mogelijkheid uit te breiden tot 1,5 ha ondanks veel verzet hiertegen in de streekcommissies (Boonstra, 2007).

Een ander heikel punt was de begrenzing van de extensiveringsgebieden en de invloed van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav)-zonering hierop. LTO wilde de Wav-zonering buiten de extensiveringsgebieden houden omdat men verwachtte dat er te weinig geld zou zijn om de bedrijven te verplaatsen. De natuur- en milieuorganisaties pleitten voor begrenzing als extensiveringsgebied. Uiteindelijk zijn de Wav-zones er buiten gelaten (Boonstra, 2007).

Eind 2002 bleek dat de planvorming, mede door deze discussies meer tijd nodig had, dan de beoogde termijn van negen maanden en pas in mei 2003 leverden alle streekcommissies hun bouwstenen aan. Voor provincie en

reconstructiecommissie volgde toen de lastige klus om de bouwstenen om te smeden tot een reconstructieplan. Een betrokkene zegt: *"Er is net zo lang aan geschaafd en geschuurd totdat iedereen daar mee in kon stemmen."* Hierdoor was het uiteindelijke plan ook een stuk vager dan de onderliggende deelplannen. In januari 2004 werd dit proces afgerond met een ontwerp-reconstructieplan voor heel Salland-Twente (Boonstra, 2007).

Grote conflicten bleven hierbij uit. Achteraf stelt de reconstructiecommissie dat de belangen van landbouw, natuur, landschap, water en milieu met respect voor elkaar, zijn gewogen. Ook was er aandacht voor de sociale en economische aspecten die een bijdrage leveren aan de leerbaarheid van het platteland. Door de nadruk op de fysieke kant was het voor vertegenwoordigers van andere economische en sociale sectoren wel moeilijk een goede inbreng te leveren. Ook de betrokkenheid van gemeenten wisselde sterk. Door de complexiteit van de reconstructieopgave en de intensiteit van het planproces werd de reconstructie vooral iets voor insiders. Daarbuiten was er veel onbekendheid (Reconstructiecommissie Salland-Twente, 2008).



6.4 Gebiedsgericht werken in Zuidwest Twente

Start gebiedsgericht werken

Met het afleveren van het deelplan Zuidwest Twente in mei 2003 zat het werk van de streekcommissie er op. Het uiteindelijke ontwerp-reconstructieplan is niet meer teruggekoppeld en/of besproken in de streekcommissie. Wel kwam het aan bod bij de diverse achterbannen van de leden van de streekcommissie. Voor de leden zelf bleef het toen lang stil. De provincie bezon zich op de vraag hoe de uitvoering van het reconstructieplan vorm te geven en het was onzeker of de streekcommissie daar nog een rol in zou hebben.

Begin 2004 is de provincie er uit en introduceert ze een nieuwe werkwijze onder de noemer van 'gebiedsgericht werken'. Meest in het oog springt de omvorming van de streekcommissies tot Bestuurlijke Gebieds Overleggen (BGO), bestaande uit gedeputeerde als voorzitter, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen. Niet alleen de drie Overijsselse reconstructiegebieden kregen een BGO, de nieuwe werkwijze gold ook voor de gebieden Noordwest Overijssel en Noordoost Overijssel, waardoor een vlakdekkende uitvoeringsstructuur ontstond. De BGO's zijn belast met de coördinatie en afstemming van activiteiten in het landelijk gebied, waaronder de recon-

structie en zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming en voortgangsbewaking van gebiedsprogramma's per gebied. Ambtelijke aanjaagteams, bestaande uit dezelfde partijen als het BGO, ondersteunen het overlegverband en moeten ervoor zorgen dat projectinitiatieven van de grond komen en op elkaar afgestemd worden. De provincie zet aanvankelijk ca. 2,5 fte³ per gebied in en stelt procesgelden beschikbaar voor gebiedsmakelaardij en -coördinatie van gemeenten. Gemeentelijke en waterschapsleden brengen ieder hooguit 0,2 fte in. Voor maatschappelijke organisaties wordt een keer per jaar een aparte brede bijeenkomst georganiseerd waarin zij input kunnen leveren voor het nieuwe programma. Zij besluiten echter niet mee over het programma. Anders dan in sommige andere provincies wordt niet gekozen voor een programmabureau per gebied.

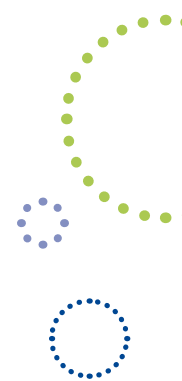
Een provinciaal betrokkene blikt terug: "*Het was de bedoeling om regionaal samen te werken en met elkaar te bepalen wat er in het gebied moet gebeuren, zonder aantasting van elkaars bevoegdheden.*" Dit is in het begin wel wennen. Er is sprake van een organisatorische en vaak ook personele knip tussen planvorming en uitvoering. Bij de opstelling van de eerste gebiedsprogramma's heeft de provincie duidelijk de lead. In de programma's worden de opdrachten uit het reconstructieplan gekoppeld aan de

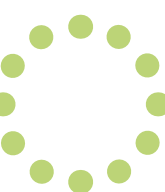
³ Per 1 maart 2008 wordt de provinciale inzet per gebied ingekrompen tot, 1,8 fte per gebied.

initiatieven van gebiedspartners (gemeenten en waterschappen) en maatschappelijke organisaties. De programma's kennen nog geen financiële paragraaf; ook is vaak niet duidelijk wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is en is er nauwelijks sprake van gezamenlijke prioritering. Ook blijkt het lastig maatschappelijke organisaties te betrekken. Zo zijn de terreinbeheerders verbolgen over het feit dat ze niet in het BGO zitten. Bij de aparte programmeringsbijeenkomsten voor maatschappelijke organisaties zijn de genodigde organisatie ook niet allemaal aanwezig. Wel groeit de betrokkenheid van het BGO: het BGO voelt zich steeds meer eigenaar van de programma's en er wordt pragmatisch samengewerkt. Ook de samenwerking in het ambtelijke aanjaagteam komt goed op stoom. De voorzitter zegt: *"Het aanjaagteam is een enthousiaste, kundige club die veel voor elkaar krijgt."* Belangrijk voor het functioneren van gebiedsgericht werken op gemeentelijk niveau is de ondersteuning van de provincie, via deelname aan het aanjaagteam.

Introductie ILG

Een belangrijk moment is de introductie van het ILG. Eind 2006 sluit het rijk bestuursovereenkomsten af met provincies. Overijssel krijgt hiermee de beschikking over ruim 323 miljoen rijksmiddelen voor de inrichting van het landelijk gebied. In de periode 2007-2013 moet de provincie daarvoor de in de bestuursovereenkomsten omschreven prestaties leveren op het gebied van onder meer EHS-realisatie, recreatieve routestructuren, ruimtelijke structuurversterking landbouw en reconstructie (verplaatsing van bedrijven en inrichting landbouwonwikkelingsgebieden) en hierover verantwoording afleggen aan het rijk. De basis voor de provinciale inzet vormen provinciale meerjaren programma's (pMJP's), waarin naast de rijksdoelen ook de provinciale doelen voor het landelijk gebied zijn meegenomen. In de aanloop naar de bestuursovereenkomst met het rijk vertaalt provincie Overijssel het streven naar afrekenbaarheid en de bijbehorende prestatieafspraken door naar haar gebiedspartners. De provincie wil dat de nieuwe gebiedsprogramma's concrete prestaties bevatten en beantwoorden aan het pMJP. Nieuw is ook de meerjarigheid: het moet een programma op hoofdlijnen worden voor de 7-jarige ILG-periode, dat steeds inzoomt op de volgende twee of drie jaar en jaarlijks wordt geactualiseerd.





Deze ambities zetten het gebiedproces in Zuidwest Twente flink onder druk: in de zomer van 2006 werken de aanjaagteamleden hard aan de opstelling van het gebiedsprogramma langs de 5 programmalijnen uit het pMJP: perspectiefvolle landbouw, behoud en versterking van de kwaliteit van natuur en (cultuur)landschap, economische vitaliteit, sociale vitaliteit en leefbaarheid en veerkrachtig watersysteem. Het denken in prestaties in plaats van projecten en de koppeling aan harde bedragen vergt volgens een betrokkene *“een cultuuromslag”* bij de betrokken instanties die niet van de een op de andere dag gerealiseerd is. Toch kan het BGO op 1 november het gebiedsprogramma 2007-2013 indienen bij de provincie. Daarna volgt een periode van toetsing door provinciale prestatie-eigenaren waarin de dubbelingen er uit worden gehaald, projecten op uitvoerbaarheid worden gescand en gevraagde bedragen worden aangepast aan de subsidievoorwaarden (Gebiedsteam, 2007). Dit is een vrij technische exercitie die leidt tot bijstelling van het gevraagde bedrag naar beneden; er is geen sprake van echte onderhandelingen tussen de gebiedscoalitie en de provincie. Tijdens een feestelijke bijeenkomst op 24 januari 2007 wordt de programmeringsfase afgesloten met het ondertekenen van individuele convenanten tussen de tien Zuidwest Twentse gemeenten en de provincie. De dijkgraven van Waterschap Regge en Dinkel en Rijn en

IJssel zijn afwezig; zij ondertekenen liever samen met de andere waterschappen.

In de convenanten staan afspraken over de te realiseren prestaties in 2007 en daarvoor beschikbare middelen. De nadruk ligt hierbij op provinciale en rijksmiddelen, de gemeentelijke bijdrage is beperkt en private bijdragen zijn niet begroot. De convenanten bevatten door de hoge tijdsdruk nog redelijk wat open einden. Het liefst had de provincie ook meerjarige convenanten afgesloten waarmee gebiedspartners zich vastlegden op meerjarige financiering. Dit lukt echter niet. Vooral gemeenten hebben moeite zich meerjarig vast te leggen. Ook integrale inrichtingsplannen die een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van de pMJP-prestaties hangen er nog een beetje bij; ze worden wel genoemd in het gebiedsprogramma, maar maken geen deel uit van de convenanten met gemeenten en waterschappen. Met maatschappelijke organisaties worden geen convenanten afgesloten. Zij kunnen lopende het jaar projectvoorstellen indienen bij de provincie of gemeenten.

Met de komst van het ILG en de provinciale vertaling daarvan neemt de zakelijkheid toe in de onderlinge relatie tussen provincie en gebiedspartners. Dit wordt verschillend beoordeeld door betrokkenen. Enerzijds vergroot de werk-

wijze met prestaties en financiële afspraken het inzicht in wie, waarvoor verantwoordelijkheid neemt en waar dingen blijven liggen. Deze transparantie draagt volgens voorstanders bij aan een effectieve uitvoering. Anderzijds staat de werkwijze met individuele convenanten haaks op de beoogde regionale samenwerking. Een provinciaal betrokkene vertelt: *“Een werkwijze met prestatiecontracten en sancties kun je heel moeilijk vertalen naar het regionale schaalniveau. Dat had misschien wel gekund, maar dan hadden we moeten kiezen voor zware programmabureaus waar alle partners in meedoen. Daar was geen draagvlak voor bij aanvang. De gemeenten willen wel samenwerken, maar er is een soort angst voor een vierde bestuurslaag als je een programmabureau in het gebied optuigt. En de provincie staat er zelf ook niet achter.”* Verder wordt in de nieuwe werkwijze de gebiedssamenwerking beperkt tot pMJP-opgaven. Onderwerpen die daarbuiten vallen worden niet op de agenda gezet door gebiedspartijen en maken geen deel uit van het gebiedsprogramma.

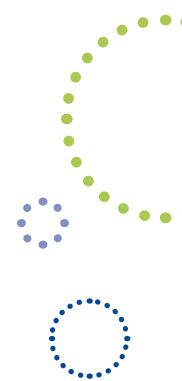
Meerjarige convenanten en regionale opgave

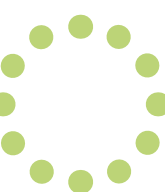
In de jaren hierna gaat veel aandacht uit naar het verder vervolmaken van de programmering. De meerjarigheid blijft lastig, maar in 2009 lukt het met inzet van de nodige *“provinciale overtuigingskracht”* om meerjarige convenanten

af te sluiten met gemeenten, nadat dat al eerder was gelukt met de waterschappen. Een wethouder legt uit: *“We dachten eerst dat we de afspraken ieder jaar bij de begrotingsbehandeling met de Raad zouden moeten bespreken. Maar we hebben geconcludeerd dat alles eigenlijk in het gemeentelijk beleid zit. Het is alleen maar meegenomen als we binnen onze eigen begroting door co-financiering meer kunnen halen dan dat we anders zouden doen. Het ILG is toch meer een financieringsbron. Als ILG een beleidskader wordt doe je het volgens mij in de gemeente niet goed. Ik vind ook niet dat je aanvragen bij het ILG moet doen, omdat daar mogelijkheden voor financiering liggen als het niet binnen je beleid past.”*

Dit betekent ook dat onderwerpen die niet in het gemeentelijk beleid passen buiten de boot vallen. Zo kiest een aantal Zuidwesttwentse gemeenten nog niet voor groene en blauwe diensten terwijl daar wel provinciaal geld voor is; vooral omdat ze de benodigde meerjarige cofinanciering niet voor elkaar krijgen.

Ook wordt er dit jaar voor het eerst een prestatieafpraak gesloten tussen provincie en terreinbeherende organisaties die als bijlage wordt opgenomen in het gebiedsprogramma en bijdraagt aan de daarin geformuleerde ambities. Een





andere ontwikkeling is dat de gedeputeerde eind 2008 zijn voorzitterschap van het BGO opgeeft ten gunste van een onafhankelijk voorzitter (de oud-waarnemend burgemeester van Hof van Twente). Dit komt voort uit de provinciale wens meer als samenwerkingspartner te opereren en minder als partij boven de partijen. De gedeputeerde blijft wel lid van het BGO.



Aan een andere provinciale wens, dat gemeenten en waterschappen zich gezamenlijk verbinden aan het realiseren van de regionale opgave en bepalen wat een optimale inzet van middelen is, wordt niet tegemoet gekomen. Er is geen sprake van gezamenlijke prioritering, zoals een betrokkene vertelt: *“Dat we bijvoorbeeld [samen] zeggen ‘we doen even niks in Haaksbergen en gaan ons volledig op Enschede richten’, dat is niet van de grond gekomen, omdat iedereen zijn eigen resultaten wilt binnenhalen.”* Een ander: *“Iedereen probeert er voor zijn eigen gemeente zoveel mogelijk uit te halen. Soms is dat geen probleem, dan is er geld genoeg om de wensen van iedereen te vullen. Op andere onderdelen zit er wel spanning omdat daar meer vragen zijn dan dat er mogelijkheden zijn.”* Als de gemeentelijke wensen het provinciale budget overtreffen wordt dat meestal niet uitonderhandeld in het BGO, maar op basis van provinciale verdeelsleutels opgelost. Een

betrokkene: *“Men is niet kritisch op elkaars activiteiten.”*

De autonome positie van gemeenten wordt gekoesterd. Wat ook meespeelt bij het gebrek aan gemeenschappelijkheid is dat BGO en aanjaagteam geen eigen doelen of activiteiten formuleren. Wat de regionale opgave is, wordt grotendeels door de provincie bepaald. Hierbij wordt het onderliggende reconstructieplan steeds meer als provinciaal beleidskader beschouwd; er is geen sterk gevoel van planeigenaarschap. Een aanjaagteamlid concludeert: *“Op een of andere manier zijn aanjaagteam en BGO steeds meer in het keurslijf van de provincie terecht gekomen.”*

Veel aanjaagteamleden betreuren deze ontwikkeling. Het BGO zou de gezamenlijke gebiedsopgave meer kunnen omarmen. De provincie zou dan ook meer verantwoordelijkheid kunnen geven aan het BGO. Op die manier wordt de urgentie duidelijk om dingen samen op te pakken. Bij de wethouders leeft dit gevoel minder: *“Je kunt je eigen gemeentelijk belang niet opheffen en dat moet je ook niet willen. Je bent namelijk gewoon autonoom als gemeente. Als je de gemeenschappelijkheid te veel wilt, dan kun je een ongezone spanning creëren.”*

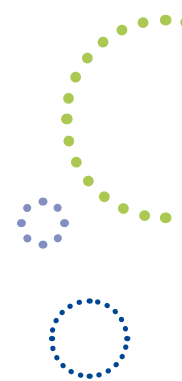
BGO en aanjaagteam zijn daarmee vooral plekken om te leren van elkaars ervaringen en directe relaties te onder-

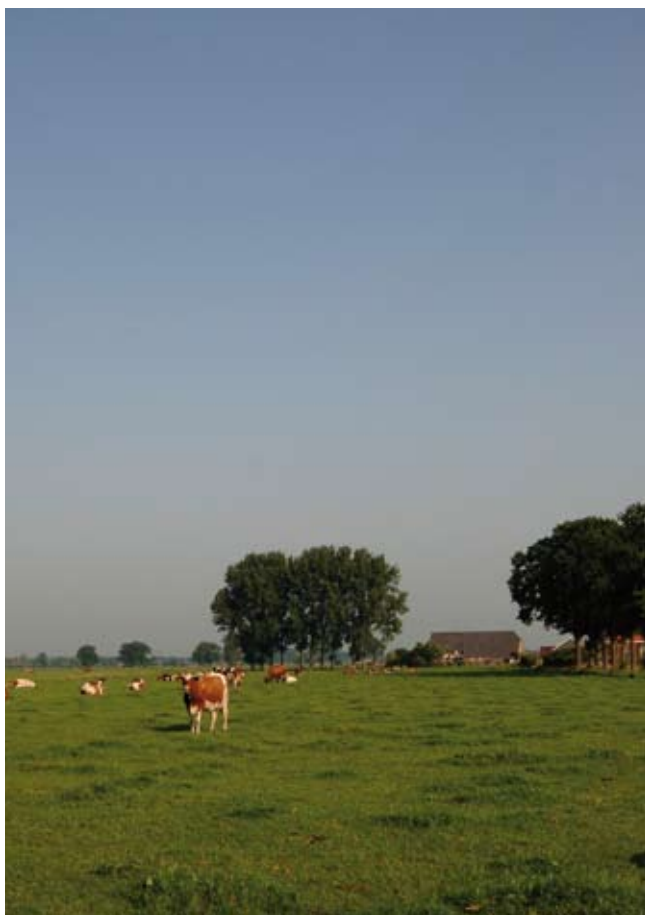
houden met de provincie en worden als zodanig ook zeer gewaardeerd. Een betrokkene: *“Wat belangrijk is dat je in het BGO over de grenzen van je eigen gemeente heen kijkt. Normaal gaat ieder voor zijn eigen gemeente en kom je niet in aanraking met projecten die elders spelen.”* Een ander: *“Wat ik belangrijk vind is dat we van elkaar blijven leren. Dat je kennis maakt hoe anderen het aanpakken en dat je naast je eigen belang ook een Twents belang hebt.”* Behalve tot inspiratie leidt dit ook steeds vaker tot leuke voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeenten Borne en Almelo op het gebied van recreatieve routestructuren en voorzieningen en versterking van het landschap (Groene Poort). De gemeenten Borne en Enschede namen verder het initiatief voor een Groene Kennispoort die gaat makelen tussen praktijkvragen en het kennisaanbod van kennisinstellingen. Hierbij zijn andere Zuidwest Twentse gemeenten en de provincie aangehaakt. En de gemeenten Hof van Twente en Wierden werken samen bij de ontwikkeling van een gemeenschapsfonds voor de financiering van projecten van drie buurtschappen.

Integrale inrichtingsprojecten

Programmeren is een ding, het programma ook uitvoeren een ander. In Zuidwest Twente gebeurt dat enerzijds in

lokale en sectorale projecten van gemeenten op het gebied van onder meer groene en blauwe diensten, routegebonden recreatie en multifunctionele voorzieningen en anderzijds in 13 integrale inrichtingsprojecten (plan- en gebiedsuitwerkingen). Deze laatste zijn van groot belang voor de provincie omdat daarin veel ILG-doelen uit de bestuursovereenkomsten met het rijk worden gerealiseerd op het gebied van natuur, water en landbouw. Veel van deze inrichtingsprojecten stammen uit de periode voor het ILG en de reconstructie (zie paragraaf 6.5). Ze worden onder verantwoordelijkheid van de provincie veelal uitgevoerd door DLG in samenwerking met lokale gebiedscommissies en maakten aanvankelijk geen deel uit van de bestuursconvenanten met gemeenten en waterschappen. Eind 2007 zint de provincie echter op mogelijkheden gemeenten en waterschappen meer verantwoordelijkheid te geven voor de integrale projecten. Op de eerste plaats komt dit voort uit de provinciale wens meer als samenwerkingspartner te opereren en minder als partij boven de partijen. Op de tweede plaats staat de provincie op te grote afstand van de gebiedspraktijk om goed in te kunnen spelen op de kansen en knelpunten die zich daar voordoen. Een provinciaal betrokkene: *“Ook de fysieke, sociale en economische detailkennis van een gebied is bij collega’s en bestuurders die in het gebied opereren groter.”*





De provincie wil daarom afspraken maken met de BGO-partners over wie welk integraal inrichtingsplan trekt en daarvoor bestuurlijk verantwoordelijk is. Dit komt verder op scherp te staan door het GS besluit van juni 2008 om de uitvoering van de EHS te versnellen. Achtergrond voor dit besluit vormt de analyse dat de realisatie van de EHS niet genoeg opschiet en er in het huidige tempo nog een flinke restopgave blijft liggen na 2018; voor Zuidwest Twente zou deze 2.179 ha bedragen. De provincie wil bovendien met de meest verdrogingsgevoelige Natura 2000 gebieden (zogenaamde TOP-gebieden) al in 2013 klaar zijn (Team BGO, 2009). De provincie vraagt de BGO-partners daarom niet alleen meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun integrale gebiedsprocessen maar daarin ook te sturen op de aangescherpte EHS-doelstelling. De grotere resultaatgerichtheid spreekt de meeste bestuurders wel aan. Een wethouder: *"Ik wil er best energie in steken, maar dan wil ik ook resultaat behalen. Ik heb gezegd dat ik nu een soort overdrachtsdocument wil hebben [...] met daarin duidelijk aangegeven wat we met een gebiedscommissie willen bereiken en wat het kost. Je moet ook aangeven wat het eindresultaat is, zodat je kunt zeggen dat je klaar bent. [...] Ik vind het ook een taak van onszelf om daar op aan te sturen, niet alleen van de provincie. Die conclusie moeten we ook zelf trekken. Zijn we in staat om resultaat te*

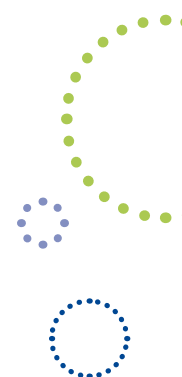
bereiken? Zo niet, dan moet de stekker eruit." Bovendien wordt met de gevraagde bestuurlijke verantwoordelijkheid vaak voortgebouwd op bestaande praktijken en relaties, zoals het voorbeeld van Eelen en Rhaan in paragraaf 6.5 zal laten zien. Het BGO stemt in eind 2008 in met de voorgestelde afspraken over prioritering en aansturing van de integrale gebiedsprocessen. Hieruit blijkt dat bij zes van de dertien projecten de provincie nog bestuurlijk trekker is, bij drie de betreffende gemeente, bij één het Waterschap Regge en Dinkel en bij twee het Coördinatiepunt Kavelruil Overijssel (samenwerkingsverband LTO Noord, Kadaster en DLG). Bij twee provinciale projecten (Azelerbeek en Eelen en Rhaan) zijn procesafspraken gemaakt over overdracht van het bestuurlijk trekkerschap aan respectievelijk Hof van Twente en Eelen en Rhaan of Waterschap Regge en Dinkel (Team BGO, 2009). De overdracht betekent overigens niet dat gemeenten ook meer gaan betalen aan de integrale projecten.

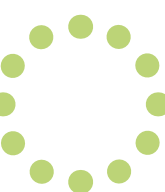
Pilot Enschede

De landinrichtingen Enschede Noord en Enschede Zuid zijn voorbeelden van integrale projecten waarvoor de betreffende gemeente meer verantwoordelijkheid wil nemen. De wethouder van Enschede pleit al vanaf het eerste BGO voor meer zeggenschap over onder meer deze landinrichtings-

projecten in zijn buitengebied maar wil in ruil daarvoor wel meer beleids- en uitvoeringsruimte. Wethouder Enschede: *"Ik wil graag meer verantwoordelijkheid voor mijn eigen buitengebied, want ik vind het raar dat de provincie zegt wat er hier moet gebeuren terwijl ik in dat gebied ook eigen belangen heb. Het liefste zou ik afspreken dat de provincie haar UBS'en (uitvoeringsbesluiten subsidies) los zou laten. Waar het rijk met de ILG-gelden heeft gezegd dat ze het ontschot aan de provincies geeft, heeft onze provincie daar heel veel megaschotjes tussen gezet. Wij kunnen dus met veel prestatie-eigenaren aan de slag. Dat vind ik zonde van mijn tijd. Ik heb veel liever dat we afspraken gaan maken over een mooi programma en dat dan uitvoeren."*

Na bijna anderhalf jaar voorbereidende overleggen tussen provincie en gemeente mondt dit begin 2009 uit in de pilot Bestuurlijke Overdracht Gemeente Enschede, die anderhalf jaar moet gaan lopen. Doel van de pilot is het in de praktijk brengen en leren van een werkwijze waarbij de gemeente Enschede meer regie krijgt op de inrichting van haar buitengebied. Dit moet bijdragen aan versnelling van de uitvoering. Concreet betekent het dat de gemeente namens de provincie optreedt als gedelegeerd opdrachtgever van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) voor de uitvoering van





de landinrichtingen Enschede-Noord en -Zuid en nadrukkelijk stuurt op de programmering en werkzaamheden. Ook wordt er hierbij nauwer samengewerkt tussen gemeente, DLG en Waterschap en binnen het gemeentelijk apparaat. Vanuit het BGO wordt een bestuurlijke kopgroep gevormd waarin de gedeputeerde, de wethouder van Enschede en het Dagelijks Bestuurslid (DB) van het Waterschap de pilot volgen en de pilot vormt onderdeel van het bestuursconvenant tussen provincie en Enschede. De wens van Enschede om niet meer per prestatie te worden afgerekend, maar op een integraal programma, wordt niet ingewilligd.



Hoewel het BGO instemt met de pilot is er ook kritiek. De koppeling van de gemeentelijke wens voor meer zeggenschap met de provinciale versnellingsagenda, lijkt ongelukkig. De vertegenwoordiger van het Waterschap zegt: *“Wij vinden dat de provincie, met de positie die ze momenteel heeft in de overheidslagen, een stuk specialisme in huis heeft om decentralisatietaken van de ILG op zich te nemen. Ik zie dat men daarmee worstelt. Ik denk dat Enschede daar ook ongelooflijk mee gaat worstelen. Die pilot daar wil ik nog in mee, maar dat [...] het daardoor slagvaardiger wordt en dat de kwaliteit van het proces verbetert c.q. versnelt, daarvan zijn wij nog niet overtuigd.”* De critici wijzen op andere factoren dan zeg-

genschap die maken dat de voortgang van veel integrale gebiedsprocessen achterloopt op het tijdschema van het ILG, zoals de lage grondmobiliteit. Ook zijn sommige betrokkenen bang dat Enschede minder belang hecht aan het brede overleg met gebiedspartijen in de landinrichtingscommissies. Deze angst blijkt tot nu toe echter ongegrond. Enschede handhaaft de landinrichtingscommissies. Wel geeft de wethouder zijn voorzitterspositie op ten gunste van een onafhankelijk voorzitter en wordt gewoon lid. Hierdoor verwacht hij beter het gemeentelijk belang in te kunnen brengen. Tenslotte is het de vraag wat een succesvolle pilot betekent voor de toekomst van de regionale samenwerking in het BGO. Als iedere gemeente zijn eigen zaakjes regelt met de provincie, wat is dan nog de meerwaarde van het regionale overlegband? Anderen zien het minder somber in. De voorzitter van het BGO verwacht dat de pilot antwoord kan geven op de vraag of de gekozen formule opgeschaald kan worden naar het niveau van het BGO.

Versnelling EHS

De versnelling van de EHS blijft de gemoederen in het BGO ondertussen bezighouden. In de loop van 2009 wordt steeds duidelijker hoe de provincie deze versnelling wil realiseren. Belangrijk is daarbij het stellen van prioriteiten en het inzetten van gepast instrumentarium. De provincie

⁴ Brief GS Overijssel aan voorzitters uitvoerings/gebiedscommissies, 16/10/2009.

concentreert zich bijvoorbeeld voor wat betreft de inzet van het instrument volledige schadeloosstelling op de genoemde TOP-gebieden. Andere begrensde EHS-gebieden kunnen hiervan in eerste instantie geen gebruik maken. Dit leidt tot commotie bij bestuurlijk betrokkenen bij niet-TOP-gebieden, zoals de wethouder van Hellendoorn en het DB-lid van het Waterschap. Zonder volledige schadeloosstelling denken zij hun opgave niet te kunnen realiseren en ze vragen daarom om maatwerk. In september 2009 blijkt verder dat GS de DLG-inzet wil concentreren op gebiedsprocessen waarin de natuur, landbouw en waterprestaties binnen de ILG-periode haalbaar zijn. Op basis van een analyse van de grondmarkt en de grondbehoefte per project deelt het de integrale gebiedsprocessen hiertoe op in drie categorieën⁴:

(1) projecten waarin de resultaten worden gehaald binnen gestelde termijn, geen bijsturing nodig, (2) projecten waarin de resultaten haalbaar zijn met bijsturing (3) projecten waarin de resultaten niet haalbaar zijn binnen gestelde termijn. In categorie 3 beperkt de inzet van DLG zich op korte termijn tot het nakomen van de aankoopplicht. Drie Zuidwest Twentse inrichtingsprojecten vallen in categorie 3: Eelen en Rhaan, Enschede Noord en Diepenheim. Door de verminderde DLG-inzet voor categorie 3 vrezen de betrokken wethouders en het DB-lid van het waterschap, voor stagnatie.

Maar vooral de wijze waarop de besluitvorming verloopt steekt. Hoewel het aanjaagteam, het BGO en de voorzitters van de gebiedscommissies in verschillende fasen gekend zijn in de ontwikkeling van de systematiek en zich over het algemeen kunnen vinden in de onderliggende analyse, wordt het BGO verrast door het besluit van GS over de uiteindelijke indeling en de consequenties. Een bestuurder: *"In juni 2009 is erover gesproken dat men het over drie categorieën wilde gaan hebben. Daarbij konden we ons allemaal iets voorstellen. Maar dat je vervolgens in de septembervergadering van het BGO geconfronteerd wordt met besluitvorming van GS en dat men het zo moet gaan doen en dat het die consequenties heeft, dat betekent voor mij dat het BGO niet voldoende serieus genomen wordt. Het heeft bij de gemeente van het betreffende gebied nogal wat losgemaakt. Je hebt het gevoel dat je wordt gedegradeerd tot een praatclub."* En in Enschede is de verbazing helemaal groot: in het licht van de versnellingsdoelstelling van de pilot kunnen betrokkenen niet begrijpen dat een van de twee projecten in categorie 3 is geplaatst. Uiteindelijk volgen er bilaterale gesprekken tussen de gedeputeerde en de wethouder en waterschapverteenwoordiger per getroffen gebied, waarin de zaak weer enigszins wordt gesust. Zo wordt met de wethouder van Enschede afgesproken dat Enschede Noord weliswaar in

⁴ Brief GS Overijssel aan voorzitters uitvoerings/gebiedscommissies, 16/10/2009.



categorie 3 valt maar behandeld zal worden als categorie 2.

Is de gang van zaken rond de versnelling van de EHS volgens sommigen een vervelend bedrijfsongeval waarvan de provincie veel kan leren, anderen zien meer structurele oorzaken. Zij wijzen daarbij op de onduidelijke status van het BGO. Volgens een betrokkene is het BGO een "*link orgaan*". Het heeft geen formele status en kan formeel geen adviezen geven (er wordt ook nooit gestemd), toch gebruikt de provincie bespreking in het BGO vaak als legitimering van haar beleid. Een ander: "*Je denkt dan dat je besluiten neemt in het BGO, maar je proeft toch wel als het niet in het provinciale plaatje past dat de provincie toch weer op een bepaalde manier er overheen gaat. Zij verdelen wel de middelen, dus je hebt een beetje een afhankelijkheidsrelatie.*" Het voorval toont echter ook aan dat aanjaagteam en BGO de versnellingsoperatie vooral als iets van de provincie zien en het zich niet eigen maken, door bijvoorbeeld een gemeenschappelijk alternatief te ontwikkelen.

6.5 Gebiedsuitwerking Eelen en Rhaan

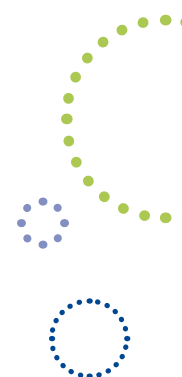
Een typisch voorbeeld van een integraal inrichtingsproces waarin gewerkt wordt aan natuur-, water-, landbouw-, landschaps- en leefbaarheidsdoelen is de gebiedsuitwerking Eelen en Rhaan in de gemeente Hellendoorn. Het betreft 1.620 ha landbouw- en bosgebied ten noorden van Hellendoorn grenzend aan de Regge. In dit gebied wordt getracht verschillende initiatieven op elkaar af te stemmen zoals de aanleg van nieuwe natuur gecombineerd met waterretentie, grootschalige kavelruil, hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen en de ontwikkeling van nieuwe fietspaden.

Voorgeschiedenis

Formeel volgt de gebiedsuitwerking Eelen en Rhaan uit de reconstructie Salland-Twente. Het gebiedsproces heeft echter een veel langere historie. De integrale benadering van het gebied stamt uit de tijd van het Waardevolle Cultuur Landschap Vecht-Regge. In 1998 formuleert een breed samenwerkingsverband van overheden en maatschappelijke organisaties die actief zijn in het stroomgebied van Vecht en Regge een gebiedsperspectief en sluit hierover een bestuursakkoord (Provincie Overijssel, 1998). Centrale gedachte hierin is: als je de ontwikkelingen op zijn beloop laat, gaan veel landschappelijke waarden verloren. Een betrokkene vertelt: *“Toen al was er het beeld dat de landbouw te ma-*

ken krijgt met de wereldmarkt en er veranderingen nodig zijn om die landbouw overeind te houden. Maar ook dat er andere functies in het gebied gestopt moeten worden. En de haalbaarheid van die andere functies hangt af van de gebiedskwaliteiten, zoals kleinschalig landschap en de potentie voor water en natuur. Toen al kwamen de eerste discussies al over wateraanvoer en vasthouden. Men zag ook langzamerhand in dat recreatief medegebruik belangrijker werd, de vergrijzing in de landbouw toenam en dat er bij de bevolking veel potentie was om zorg in het landelijk gebied verder te ontwikkelen.”

Vanwege de grote omvang van het WCL-gebied Vecht-Regge (van Zwolle in het westen, tot Hellendoorn in het zuiden en Gramsbergen in het oosten) besluit het bestuurlijk overlegverband deeluitwerkingen te laten maken voor de diverse deelgebieden. De gemeente Hellendoorn pakt deze handschoen op en installeert een deelgebiedscommissie met waterschap, provincie, Landschap Overijssel, GLTO en vertegenwoordigers van lokale milieuorganisaties en de recreatiesector onder voorzitterschap van de wethouder. Een betrokkene van het eerste uur: *“De betrokkenheid van lokale milieuorganisaties is een constante in het Hellendoornse beleid. Er zijn hele intensieve relaties met die particuliere organisaties. Die zijn zeer deskundig en hebben zeer veel*



kennis. Die worden ook in de gelegenheid gesteld om die kennis in te brengen, zodat ze niet, nadat ze aanvaankelijk buiten het spel zijn gelaten, later in de procedure er tegenover staan. Die krachten zijn meegekoppeld."

Deze commissie biedt eind 2001 een ontwerp-inrichtingsplan aan aan het bestuurlijk overleg Vecht-Regge. Hierin komen diverse wensen en beleidsopgaven samen: de Reggevisie van het Waterschap met voorstellen voor een natuurlijker inrichting van de Regge, de begrenzing van 75 ha Provinciale Ecologische Hoofdstructuur, mogelijkheden voor recreatieve ontwikkelingen en de landbouwwens om de kavelstructuur te verbeteren. Belangrijk was hierbij de keuze voor stapeling van functies zoals het zoveel mogelijk combineren van water en natuuropgaven langs de Regge en het inschakelen van boeren in het beheer van natuurgebieden (Deelgebiedscommissie Hellendoorn, 2001). Voor de steun van de landbouw was kavelruil belangrijk. Veel boeren hadden hun huiskavel aan de oostkant van de Ommerweg, terwijl de rest van hun land aan de westkant lag. Er waren bedrijven met wel tientallen percelen. Aan de westkant van de Regge was nog nooit een officiële ruilverkaveling geweest. De natuurbegrenzing kwam in samenspraak met de boeren tot stand en was acceptabel omdat die zich concentreerde op de lagere, natte en dus slechtere gronden

langs de Regge. Bovenop de gevraagde 75 ha, vroeg de commissie zelfs nog 10 ha extra nieuwe natuur die het aangrenzende boeren mogelijk maakt het beheer ter hand te nemen. Het deelgebiedsplan wordt verder aangeboden als input voor de natuurgebiedsplannen van de provincie Overijssel en aan de streekcommissie Zuidwest Twente i.o. van de reconstructie.

Van plan naar uitvoering

Om de behoefte aan kavelruil verder in kaart te brengen voert projectbureau Stimuland nog een landbouwinventarisatie uit waaruit een kavelruilwerkgroep voortkomt. Onder tussen worden tal van projecten uit het deelgebiedsplan uitgevoerd zoals het herstel van de oude havezate Schuilenburg, een vistrap, de aanleg van een ecologische verbindingzone en de verplaatsing van een tweetal agrarische bedrijven. (Werkgroep Eelen en Rhaan, 2006).

De beoogde kavelruil komt lastiger van de grond. De gemeente heeft te weinig menskracht om het op te pakken. Gewacht wordt tot de reconstructieplanvorming is afgerond en er duidelijkheid is over de Robuuste Verbindingszone Sallandse Heuvelrug – Ommen die ook door het gebied gaat lopen. Hellendoorn verschijnt in het uitvoeringsprogramma van de reconstructie als zogenaamde gebieds-

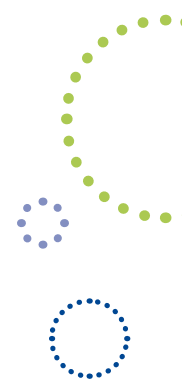
uitwerking. Dit betekent dat er geld en capaciteit komt voor uitwerking van de plannen. De duidelijkheid over de Robuuste Verbindingzone volgt kort daarna. In 2005 stelt de provincie een werkgroep in onder voorzitterschap van de gemeente die de verschillende bestaande plannen en nieuwe beleidsontwikkelingen zoveel mogelijk moet integreren. In de werkgroep zitten grotendeels dezelfde partijen als in de WCL-deelgebiedscommissie (Provincie Overijssel, 2004; Werkgroep Eelen en Rhaan, 2006). Een betrokkene: *"We waren al onderweg, maar we moesten breder onderweg."* Zo moest er ook aandacht komen voor projecten op het gebied van leefbaarheid en betekende de Robuuste Verbindingszone dat de oorspronkelijke grondclaim van 75 ha tot 275 ha werd opgehoogd.

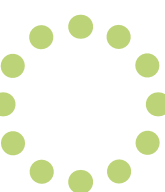
Toch lukt het de werkgroep vrij snel om met ondersteuning van DLG tot een gedragen plan te komen. Succesfactoren zijn het voorwerk van de deelgebiedscommissie en kavelruilwerkgroep en de daarbij ontstane samenwerkingsrelaties. Interessant is dat de aanleg van de Robuuste Verbindingszone door de georganiseerde landbouw niet alleen als bedreiging maar ook als *"vliegwielen aan de motor"* wordt beschouwd voor de realisatie van andere functies en doelen, zoals landbouwstructuurversterking en inrichting van het Reggedal. Bovendien wordt ingezet op 600 hectare

kavelruil en een aantal bedrijfsverplaatsingen. Belangrijk voor het draagvlak in het gebied is verder de stapeling van functies, het principe van vrijwilligheid bij grondverwerving en de geplande investeringen in leefbaarheid.

De bijdrage van de gemeente aan dit proces mag verder niet worden onderschat. Waar WCL aanvankelijk nog met scepsis werd begroet is Hellendoorn volgens een betrokkene sinds ongeveer 2000 bezig een halve draai te maken van met de rug naar de Regge staan, naar met het gezicht naar de Regge staan. Hij zegt: *"Ik denk dat het ermee te maken heeft dat Nijverdal als grootste kern in de late jaren '80 een gebied als stedelijk woongebied in ontwikkeling heeft genomen, aan de overkant van de Regge. [...] Daarmee werd plotseling de Regge van begrenzing van de kern tot een plek middenin de gemeente. Ik denk dat dit heel erg stimulerend heeft gewerkt op het besef dat die Regge eigenlijk onderbenut werd."* Bepalende factoren voor de halve draai van de gemeente zijn volgens hem verder de Reggevisie, de komst van de EHS en het feit dat de kwaliteit van het Reggewater sinds dat jaren '80 van de vorige eeuw sterk verbeterd is waardoor er ook iets te beleven valt.

Hoewel lokale landbouwwerkgroepleden het plan ondersteunen, maakt de toegenomen natuurclaim hen niet





enthousiaster. LTO Overijssel adviseert zelfs geen zitting te nemen in de gebiedscommissie die het plan moet gaan uitvoeren. Reden is dat een uitdraai van het Kadaster toont dat door de toegenomen natuurclaim, de vergroting van de huispercelen slechts beperkt kan zijn. De lokale afdeling besluit echter toch tot vertegenwoordiging in de gebiedscommissie, die eind 2007 wordt geïnstalleerd. De betreffende bestuurder: *"Er is gezegd: 'Als het proces toch doorgaat, dan willen we wel proberen iemand daarin te krijgen die ervaring heeft op dit gebied'."* Naast de landbouw benoemt de provincie, als opdrachtgever, vertegenwoordigers van gemeente Hellendoorn, Waterschap Regge en Dinkel, Landschap Overijssel (mede namens de lokale natuur- en milieuorganisaties) en dorpsbelangen als leden van de commissie. De provincie is zelf ambtelijk vertegenwoordigd. De commissie wordt voorgezeten een onafhankelijk voorzitter en ondersteund door DLG.



De uitvoering van projecten op het gebied van cultuur-historie, hergebruik Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's) en leefbaarheid gaat ondertussen gewoon door. De grondaankoop verloopt echter traag. Probleem is vaak de waarde van gebouwen of de overbrugging tot de pensioengerechtigde leeftijd die niet voldoende vergoed wordt waardoor boeren niet geneigd zijn te verplaatsen dan wel

eerder te stoppen. De gemeente probeert via een combinatie van rood-voor-rood, landgoedwoningen en verplaatsingssubsidies een paar grote bedrijven in het Reggedal te bewegen om te verplaatsen. Een betrokkene: *"Er zijn een aantal hele grote aankoopprojecten die lopen en die zien er ook wel kansrijk uit. Alleen die zijn zo complex dat ze niet van de een op de andere dag worden afgerond. Je kan wel wensen dat het binnen een beperkte tijd afgerond wordt, maar het gaat om zulke grote belangen of bedragen dat het weleens langer duurt en misschien is dat ook wel de Twentse volksaard, dat men niet over een nacht ijs gaat."*

Ook heeft de gebiedscommissie het gevoel dat het verwerven van grond, aangestuurd door de provincie, vooral op natuur is gericht is wat het lastig maakt natuur- én landbouwdoelen te realiseren. Een betrokken legt uit: *"Het zou dus veel makkelijker gaan als je op ruime schaal kan verwerven, niet alleen op die plekken waar het één op één gekoppeld is aan de realisering van de EHS, maar bij wijze van spreken dat je in de 'middle of nowhere' een bedrijf kan kopen, zodat je daar naar toe kan ruilen en op die manier EHS-grond vrij kan ruilen. Dan ontstaat er voor de landbouw ook meer perspectief. De provincie Overijssel redeneert anders. Die zegt we stoppen al een hele boel geld in het verwerven van grond. Er is een vrij*

grote hoeveelheid grond dat al wel verworven is, maar nog niet toebedeeld, daar zit een heleboel geld in vast. Als we nog royaler gaan verwerven, dan worden de lasten nog groter. Dat is een beetje een kip en ei verhaal, want als je royaler gaat verwerven kan je daar ook eerder landbouw naar toe verplaatsen en komt dat geld weer terug."

Versnelling EHS

Deze problematiek komt op scherp te staan door de discussie over versnelling van de EHS. In reactie hierop pleit de gebiedscommissie voor uitbreiding dan wel andere inzet van het beschikbare instrumentarium om de grondaankoop te versnellen. Hierbij wordt gedacht aan het royaler inzetten van het aankoopinstrument, in enkele 'strategische' gevallen inzetten van volledige schadeloosstelling en een goede stoppersregeling. Dit mag echter niet baten. Eelen en Rhaan vist dubbel achter het net omdat het geen TOP-gebied is en ook nog eens in categorie 3 valt (zie 6.4). De wethouder: *"We hebben afspraken gemaakt dat wij of het waterschap de lead willen nemen, maar niet op deze manier. Als onze instrumenten uit handen worden geslagen... We hadden om meer instrumenten gevraagd, maar als dit door gaat krijgen we juist minder instrumenten.[...] Daar is bij de provincie weinig oog voor en dat levert ook wel span-*

ningen op. Dat is een voorbeeld van dat de provincie het lastig vindt om van de ene kant regisseur te zijn en van de andere kant een van de partijen in het buitengebied is."

Vrees is er ook voor het verder afbrokkelen van steun in het gebied voor het gebiedsproces als de inzet van DLG zich beperkt tot natuuraankopen en de integraliteit op het spel komt te staan. Gemeente en waterschap bezinnen zich hierdoor op de vraag of zij nog wel verantwoordelijkheid willen nemen voor het proces.

Inmiddels volgt uit nieuw overleg met de provincie dat de gebiedscommissie tot mei 2010 de tijd krijgt om aan te tonen welke grondaankopen in de pijplijn zitten, waardoor er *"binnen de marges van categorie 3"* misschien toch meer mogelijk is. Rest de vraag of dit voldoende soelaas biedt. De provinciale focus op TOP-gebieden blijft bestaan. Er zijn daarom voorstanders van een wettelijke landinrichting, vooral om de integraliteit van het proces boven water te houden en landbouwdoelen een plek te blijven geven. Anderen zijn sceptischer. Bij een wettelijk traject zullen boeren niet sneller geneigd zijn hun gronden te verkopen, verwachten zij.

6.6 Blik op de toekomst

De regionale gebiedscoalitie in Zuidwest Twente, het Bestuurlijk Gebieds Overleg, heeft zich sinds 2004 ontwikkeld tot een gewaardeerd bestuurlijk overlegplatform voor uitwisseling van informatie en ervaringen tussen gebiedspartijen onderling en tussen gebiedspartijen en provincie. Ook houdt het BGO zich bezig met coördinatie van de uitvoering van het pMJP op regionaal niveau. Toch waren de verwachtingen van de regionale samenwerking van veel betrokkenen aanvankelijk hoger. Het BGO zou zich niet moeten beperken tot pMJP thema's maar zelf een gemeenschappelijke opgave voor Zuidwest Twente moeten definiëren en omarmen. Dit zou moeten leiden tot meer grote, integrale projecten en voorstellen voor prioritering.

Uit het voorgaande blijkt dat er verschillende redenen zijn voor het niet uitkomen van deze verwachtingen. Zo ontbeert het gebied Zuidwest Twente een duidelijke gemeenschappelijke identiteit waar op voortgebouwd kan worden. Bovendien hechten gemeenten sterk aan hun autonomie. Het feit dat provincie, gemeenten en waterschap geen zeggenschap afstaan aan het overlegorgaan helpt ook niet mee. Provincie en individuele gemeenten en provincie en waterschap regelen veel zaken graag bilateraal, zonder tussenkomst

van het BGO. Er nemen tenslotte weinig gebiedspartijen deel met belangen op het niveau van het gebied als geheel.

Toch zijn er belangrijke ontwikkelingen die vragen om een herpositionering van het BGO. Onder druk van het tijdig leveren van ILG-prestaties kiest de provincie voor sterkere sturing (via onder meer prioritering en extra inzet van capaciteit) op integrale gebiedsprocessen waarin ILG-doelen worden gerealiseerd. De positie van het BGO in deze operatie is onduidelijk: het heeft als collectief geen formele zeggenschap over deze integrale projecten, maar ze maken wel deel uit van het gebiedsprogramma waarvoor het BGO verantwoordelijkheid draagt.

Een andere provinciale strategie om doelrealisatie van de integrale gebiedsprocessen te vergroten en versnellen is doorgaande decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten en waterschappen (zie pilot Enschede). Ook dit roept vragen op voor de BGO-samenwerking. Als iedere gemeente of waterschap dit straks wil, zal er weinig reden meer zijn voor gemeenschappelijke programmering op het niveau van Zuidwest Twente.

Wil het BGO als collectief een rol van betekenis blijven spelen en een aantrekkelijke partner voor de provincie blijven,

dan zal het de gemeenschappelijkheid moeten versterken. Dit kan door (opnieuw) te definiëren wat partijen bindt: voor welke problemen, ambities of thema's is samenwerking op het niveau van Zuidwest Twente als geheel nodig? Van daaruit kan een gezamenlijke gebiedsagenda ontstaan die richting geeft aan activiteiten en organisatie. Kansen lijken er bijvoorbeeld te liggen in het vervullen van een schakelrol tussen integrale gebiedsprocessen en de provincie.





7 VERGELIJKING VAN HET STUREND VERMOGEN VAN REGIONALE GEBIEDSCOALITIES



7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we over tot de analyse van het sturend vermogen van de vier bestudeerde gebiedscoalities: het gebiedsplatform Noardwest Fryslân, de reconstructiecommissie de Baronie, de reconstructiecommissie Gelderse Vallei en het BGO Zuidwest Twente. Dit sturend vermogen is de mix van hun instrumentele vermogen en zelforganiserende vermogen. Hierbij duidt de term vermogen op een potentie. Dit is dus iets anders dan het uiteindelijke resultaat: de bereikte inhoudelijke of procesdoelen. Het geconstateerde sturend vermogen is echter wel een belangrijke verklaring voor deze resultaten (zie ook hoofdstuk 2).

Paragraaf 7.2 gaat over het instrumentele vermogen van de onderzochte gebiedscoalities. Hierbij geven we per dimensie van gebiedssamenwerking een oordeel via de aanduidingen +, +/- of -. Het gaat hierbij om een onderling vergelijkend perspectief waarbij we gebiedscoalities ten opzichte van elkaar positioneren. Een + hoeft dus niet te betekenen dat de betreffende gebiedscoalitie voor de volle 100% voldoet aan de geformuleerde voorwaarde maar wel dat hij beter scoort dan gebiedscoalities met een - of +/-.

In paragraaf 7.3 doen we verslag van dezelfde exercitie voor zelforganiserend vermogen. In paragraaf 7.4 trekken we conclusies over het sturend vermogen van de gebiedsco-

alities en beschrijven we per gebiedscoalitie hoe dit sturend vermogen nader is te karakteriseren in termen van synergie en spanningen tussen zelforganiserend en instrumenteel vermogen. Daarbij proberen we de scores zoveel mogelijk te verklaren.

7.2 Instrumenteel vermogen van regionale gebiedscoalities

Het eerste perspectief waarmee we naar de vier gebiedscoalities kijken is instrumenteel vermogen. Instrumenteel vermogen gaat over de potentie van een gebiedscoalitie om overheidsbeleid uit te voeren. Vanwege het omvangrijke provinciale beleid voor het landelijk gebied en de regierol van provincies in de uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijk gebied gaat het hierbij vooral over de provincie. Het rijk speelt een rol op de achtergrond.

We vergelijken de gebiedscoalities aan de hand van de indicatoren die we in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4) introduceerden:

- Motief voor samenwerking - De leden van de gebiedscoalitie werken samen op verzoek van de provincie.
- Samenstelling en organisatie - De samenstelling en organisatie van de gebiedscoalitie passen goed in het provinciale beleid.

- Zeggenschap - De gebiedscoalitie heeft vooral zeggenschap over de uitvoering.
- Hulpbronnen - De gebiedscoalitie ontleent bestaansrecht aan haar rol bij de inzet van provinciale hulpbronnen.
- Legitimiteit - De gebiedscoalitie ontleent legitimiteit aan haar bijdrage aan de uitvoering van provinciaal beleid voor Gedeputeerde Staten.

7.2.1 Motief voor samenwerking

Volgens het instrumentele perspectief werkt de gebiedscoalitie samen op verzoek van de provincie. Bij het ontstaan van alle vier gebiedscoalities speelt dit een belangrijke rol. Toch kent elke individuele gebiedscoalitie een eigen geschiedenis en zijn er belangrijke verschillen in de motieven voor samenwerking.

"De leden van de gebiedscoalitie werken samen op verzoek van provincie."			
De Baronie	Gelderse Vallei	Noordwest Fryslân	Zuidwest Twente
+	+	+	+

Tabel 7.1 Motief voor samenwerking vanuit perspectief instrumenteel vermogen

De reconstructiecommissie *de Baronie* is in 2000 ingesteld door de provincie Noord-Brabant om (net zoals in acht andere Brabantse revitaliseringsgebieden) het nationale en provinciale reconstructiebeleid verder uit te werken. Gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties reageerden positief op deze provinciale oproep tot samenwerking omdat zij verwachtten dat dit lidmaatschap hen toegang verschaft tot de besluitvorming over provinciaal beleid en bijbehorende hulpbronnen.

Ook de *reconstructiecommissie Gelderse Vallei* is formeel ingesteld door de provinciale bestuurslaag, in dit geval de provincies Utrecht en Gelderland. Ook hier gaat het om de uitwerking van rijks- en provinciaal beleid. In dit gebied is het provinciale verzoek echter veel meer de bestending van bestaande samenwerkingsrelaties (als ROM-gebied) dan een aanleiding voor nieuwe samenwerking. De reconstructiecommissie is namelijk de rechtstreekse opvolger van de Valleicommissie, die op verzoek van de provincies Gelderland en Utrecht en de ministeries van VROM en LNV in 1989 is opgericht. Daarnaast functioneert deze commissie, op provinciaal verzoek, als adviseur over Europese subsidies (Doelstelling 2). Na introductie van het ILG (2007) kiezen beide provincies hun eigen koers. Wel vragen ze

opnieuw aan de bestaande commissie om te fungeren als AVP-commissie (Utrecht) en streekcommissie (Gelderland).

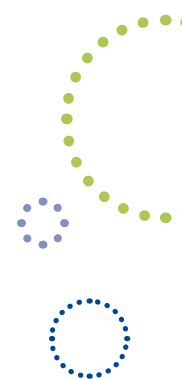
Ook de samenwerking in het gebiedsplatform *Noardwest Fryslân* komt voort uit een provinciaal verzoek. De samenwerking is verankerd in het provinciebrede plattelandsbeleid en de provinciale ambtelijke organisatie, vanaf 2001 onder de noemer van Plattelânsprojekten. Hieraan voorafgaand werd onder de noemers van 'aandachtsgebieden leefbaarheid' (VROM) en 'LEADER' (EU) al samengewerkt in soortgelijke gebiedscommissies. Ook hier stond een provinciaal verzoek tot samenwerking centraal, met op de achtergrond de voorwaarden van VROM en de EU. Het gebiedsplatform heeft een belangrijke adviesfunctie in de besluitvorming over subsidieaanvragen bij provinciale subsidieregelingen.

Het Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) *Zuidwest Twente* komt rechtstreeks voort uit een provinciaal besluit om bestaande streekcommissies provinciebreed om te vormen tot BGO's. Provincie Overijssel richtte in 2000 de breed samengestelde streekcommissie Zuidwest Twente op. Deze commissie moest een deelplan voor het provinciale reconstructieplan schrijven. Na de vaststelling van dit provinciale plan in 2004 is deze streekcommissie door de provincie

omgevormd tot Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) met alleen overheden. Gemeenten en waterschappen gingen nemen deel omdat ze bij willen dragen aan de uitvoering van dit beleid én omdat het hen middelen verschaft voor de uitvoering van eigen projecten. Daarnaast biedt het BGO een forum voor uitwisseling van ervaringen en directe contacten met de gedeputeerde.

7.2.2 Samenstelling en organisatie

Volgens het instrumentele perspectief moeten de samenstelling en organisatie van de gebiedscoalitie goed passen in het provinciale beleid. Dit geldt in ieder geval voor de samenstelling en organisatie van de gebiedscoalities in de Baronie, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente. In de Gelderse Vallei ligt het ingewikkelder. Tot 2005 voldoet de coalitie aan deze voorwaarde. Na 2006 gaan onder invloed van het ILG, provincies meer hun eigen koers varen. Voor de Gelderse Vallei betekent dit dat de samenstelling en organisatie van de gebiedscoalitie wel past in het beleid van provincie Utrecht, maar minder in dat van provincie Gelderland. Dit verklaart de lagere score.



“De samenstelling en organisatie van de gebiedscoalitie passen goed in het provinciale beleid”

De Baronie	Gelderse Vallei	Noordwest Fryslân	Zuidwest Twente
+	+/-	+	+

Tabel 7.2 Samenstelling en organisatie vanuit perspectief instrumenteel vermogen

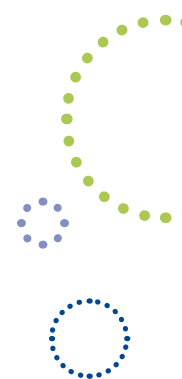
De reconstructiecommissie de *Baronie* is qua samenstelling en organisatie behoorlijk stabiel. Provincie Noord-Brabant bepaalt de gebiedsgrenzen, de samenstelling en organisatie van de reconstructiecommissie en de ambtelijke ondersteuning. Net zoals in andere Brabantse reconstructiegebieden worden hiervoor alle gemeenten, waterschappen, de ZLTO, de BMF en enkele andere maatschappelijke partijen benaderd. Dit sluit ook aan bij de verplichting tot het betrekken van deze partijen uit de Reconstructiewet. Na vaststelling van het reconstructieplan (2004) kiest de provincie voor handhaving van de bestaande reconstructiecommissies. Omdat de commissie zelf ook geen grote wijzigingen initieert blijft de reconstructiecommissie qua samenstelling en organisatie vrijwel ongewijzigd en goed passen in het provinciale beleid.

In *Noordwest Fryslân* vloeit de samenstelling en organisatie van het gebiedsplatform rechtstreeks voort uit het provinciebrede Plattelânsprojecten. De provincie bepaalt de indeling van de gebieden, de beperking van het gebiedsplatform tot bestuurders uit provincie en gemeenten en maatschappelijke leden (zonder last of ruggespraak) en de ambtelijke (provinciale) ondersteuning van de gebiedscoalitie. Opmerkelijk is de afwezigheid van maatschappelijke organisaties. De provincie wil hiermee voorkomen dat maatschappelijke organisaties meebeslissen over eigen subsidieaanvragen. Pogingen van LTO en de Friese Milieufederatie om alsnog zitting te krijgen in het gebiedsplatform zijn steeds mislukt omdat provincie en gemeentelijke leden dit niet willen. Deze organisaties nemen overigens wel deel aan de commissie van de integrale gebiedsontwikkeling Franekeradeel-Harlingen. Dit verschil berust op een onderscheid in het provinciale beleid tussen Plattelânsprojecten voor de kleinere bottom-up projecten (zonder maatschappelijke organisaties in de gebiedscoalitie) en integrale gebiedsontwikkeling voor de hardere inrichtingsprojecten (met maatschappelijke organisaties in de gebiedscoalitie).

Ook in *Zuidwest Twente* zien we een voortdurende provinciale invloed op de samenstelling en organisatie van een gebiedscoalitie, in dit geval het BGO. Vooral de provinciale

keuze om de breed samengestelde streekcommissies op te heffen en in de hele provincie te vervangen door BGO's met alleen overheidspartijen (provincie, gemeenten en waterschappen) is opmerkelijk in vergelijking met de andere gebieden. De provincie had kritiek op de slagvaardigheid van de commissies. Ook zouden maatschappelijke partijen niet mee moeten praten over de besteding van overheidsmiddelen. De meeste gemeenten waren het hiermee eens, maar de afslanking van de streekcommissie zette de relatie met enkele maatschappelijke organisaties wel onder druk. Zij voelden zich miskend in hun rol en/of missen de informatievoorziening die deelname aan het BGO biedt. Indirect zijn er ook gevolgen voor de uitvoering omdat het BGO voor projectinitiatieven sterk afhankelijk is van deze maatschappelijke actoren. Net zoals de provincie Fryslân strekt de uitsluiting van maatschappelijke organisaties zich niet uit tot lokale gebiedsprocessen over bijvoorbeeld inrichtingsvraagstukken. Hier kiest de provincie niet voor een overhedenmodel, maar kunnen gebiedspartijen zelf bepalen wie er in de uitvoerings- of gebiedscommissies zitten. Dit leidt meestal tot een brede vertegenwoordiging met maatschappelijke organisaties. Redenen om hen te betrekken zijn draagvlak, grondeigendom, inbreng van lokale kennis of het voortzetten van bestaande relaties.

De passendheid van de samenstelling en organisatie van de reconstructiecommissie *Gelderse Vallei* in provinciaal beleid is minder eenduidig. Tot de vaststelling van het reconstructieplan in 2005 past de samenstelling en organisatie van deze gebiedscoalitie prima in het beleid van de provincie Gelderland en Utrecht. Dit komt ook door de structurerende invloed van het rijksbeleid (ROM, reconstructie), waardoor beide provincies redelijk dezelfde koers varen. Hierna neemt de betekenis van deze rijkskaders af en maken beide provincies verschillende keuzes. Dit wordt nog eens versterkt door het ILG, dat provincies vrijlaat in hun sturingsaanpak, maar wel meer verantwoordingsverplichtingen met zich meebrengt. Provincie Gelderland wil mede door deze verantwoordingsverplichtingen meer sturen op de samenstelling en de organisatie van gebiedscommissies en staat een puur Gelderse streekcommissie voor, zonder Utrechtse actoren. Daarnaast wil Gelderland meer provinciale regie op het onafhankelijke ambtelijke programmabureau, dat onder de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei valt, en wil ze af van de dubbelrol van publiekrechtelijke reconstructiecommissie en privaatrechtelijk bestuur van deze stichting. De meeste van deze organisatiewijzigingen gaan, na protesten vanuit de commissie uiteindelijk niet door. Wel wordt een deel van de provinciale taken ondergebracht bij een eigen provinciaal regiobureau Veluwe-Vallei. Dit functioneert nu



naast het SVGV- programmabureau van de gebiedscoalitie. Ook wil provincie Gelderland aanvankelijk alleen afspraken maken met andere overheden over beleidsprestaties en niet met private partijen zoals de SVGV. Dit standpunt wordt later genuanceerd. Toch moeten we concluderen dat de samenstelling en organisatie van de gebiedscoalitie in de Gelderse Vallei na 2005 niet goed past in de Gelderse sturingsstrategie. Provincie Utrecht heeft een andere sturingsfilosofie waarin verschillende samenstellingen van gebiedscoalities (met of zonder maatschappelijke organisaties) en organisatievormen (wel of geen stichting) mogelijk zijn. Hierdoor past de bestaande samenstelling en organisatie van de reconstructiecommissie Gelderse Vallei nog steeds goed in het Utrechtse beleid. Sterker nog: de provincie Utrecht spoort andere gebieden zelfs aan om het voorbeeld van de Gelderse Vallei te volgen en te kiezen voor een brede commissie en stichtingsvorm.

7.2.3 Zeggenschap

Volgens het instrumentele perspectief moeten gebiedscoalities vooral de uitvoering van gebiedsplannen verzorgen. Hiervoor hebben ze een zekere mate van zeggenschap nodig. Het algemene beeld is dat de bestudeerde gebiedscoalities van de provincies weinig zeggenschap krijgen in de uitvoering. In de Baronie en in Zuidwest Twente zijn de mo-

gelijkheden om als collectief direct dan wel indirect invloed uit te oefenen op de uitvoering het kleinst. In Noordwest Fryslân was de zeggenschap beperkt, maar neemt deze wel iets toe. In de Gelderse Vallei is de zeggenschap van de reconstructiecommissie over de uitvoering in Gelderland klein (-), terwijl de zeggenschap over de uitvoering in Utrecht groter is en toeneemt (+).

"De gebiedscoalitie heeft vooral zeggenschap over de uitvoering"			
De Baronie	Gelderse Vallei	Noordwest Fryslân	Zuidwest Twente
-	+/-	+/-	-

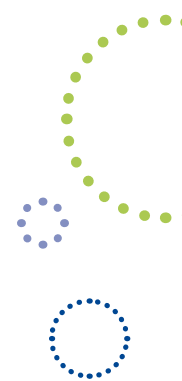
Tabel 7.3 Zeggenschap vanuit perspectief instrumenteel vermogen

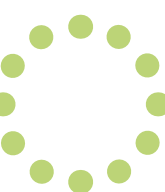
De reconstructiecommissie *Gelderse Vallei* ambieert na de vaststelling van het reconstructieplan een grote rol in de uitvoering ervan, maar is voor het verkrijgen van zeggenschap over de uitvoering afhankelijk van de provincies Gelderland en Utrecht. Provincie Utrecht draagt een deel van deze zeggenschap over aan de gebiedscoalitie. Zo stelt de gebiedscoalitie zelf een gebiedsprogramma op en adviseert over subsidieaanvragen. Het gaat daarbij niet

alleen om de traditionele advisering over kleinere plattelandsontwikkelingsprojecten, maar ook over de realisatie van 'hardere' doelen zoals gebiedsontwikkeling, landinrichting, bedrijfsverplaatsingen en grondaankopen. Het grondfonds SVGV is een recent voorbeeld van uitbreiding van de zeggenschap van de gebiedscoalitie. Hiermee kan de SVGV grondaankopen voorfinancieren voor reconstructiedoelen. Uniek is verder de aansturing van DLG en enkele lokale gebiedsprocessen (Grebbeinie, Arkemheen Eemland en Binnenveld-West) door gebiedscoalitie en programmabureau. Toch is de zeggenschap van de gebiedscoalitie niet onbeperkt en blijft de provincie eindverantwoordelijk bij belangrijke besluiten over grondaankopen en subsidies. Provincie Gelderland is huiverig om zeggenschap over de uitvoering te delegeren aan de reconstructiecommissie vanwege haar nevenfunctie als bestuur van de private SVGV. Gelderland heeft slechte ervaringen met het delegeren van taken aan stichtingen en legt sterk de nadruk op de eigen (gedelegeerde) rol in de uitvoering van het rijksbeleid. Daarom wil de provincie de uitvoering meer in eigen hand houden of prestatieafspraken maken met gemeenten of waterschappen. Provincie Gelderland participeert dan ook niet in het grondfonds SVGV, draagt de aansturing van DLG niet over aan de reconstructiecommissie en speelt zelf een actievere rol in lokale gebiedsprocessen (zoals Binnenveld-

Oost). Hierdoor heeft deze reconstructiecommissie duidelijk minder zeggenschap over de uitvoering in het Gelderse deel van de Gelderse Vallei dan in het Utrechtse.

Het gebiedsplatform *Noardwest Fryslân* heeft beperkte maar wel duidelijk omschreven zeggenschap over de uitvoering. Het mag adviseren over subsidieverzoeken gericht op plattelandsvernieuwing en leefbaarheid. Beslissingen of adviezen over grondaankopen, herverkaveling, ruimtelijke ordening vallen echter buiten het terrein van het gebiedsplatform. De provincie houdt zelf zeggenschap over de hoogte van jaarlijkse budgetten en legt de verantwoordelijkheid voor grote inrichtingsprojecten neer bij andere gebiedscoalities, zoals de stuurgroep Franekeradeel - Harlingen. Gemeenten en provincie houden ook de ruimtelijke ordening in eigen hand. Toch zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen van het gebiedsplatform na de introductie van het ILG (2007) wel iets uitgebreid. Was voorheen sprake van advies, nu geeft het platform 'zwaarwegend advies' over concrete subsidieverzoeken, waar de provincie nauwelijks omheen kan. Bovendien is het aantal onderwerpen en provinciale subsidieregelingen waarover het gebiedsplatform adviseert uitgebreid met onder meer recreatie en toerisme. In 2009 ging het om 1,7 miljoen euro aan provinciaal subsidiegeld. De gebiedscoalitie





wil over het algemeen niet meer zeggenschap. Vooral de maatschappelijke vertegenwoordigers vrezen de zwaardere belasting die dit met zich mee brengt. Het gebiedsplatform kan bovendien binnen de beperkte opdracht veel maatwerk leveren voor individuele inwoners en ondernemers. Dit heeft enerzijds te maken met het gebrek aan gedetailleerde rijksdoelen voor het gebied en anderzijds met de focus op leefbaarheid waarvoor niet of nauwelijks concrete provinciale of rijksdoelen zijn geformuleerd. Bovendien wil de provincie dat de projecten bottom-up tot stand komen. Hierop is het uitermate breed geformuleerde gebiedskader dan ook toegesneden. Opmerkelijk is wel dat Plattelânsprojecten zich over het algemeen niet bezig houdt met het onderliggende gemeentelijke beleid voor bijvoorbeeld ruimtelijke ordening. Initiatiefnemers moeten zelf zorg dragen voor de benodigde vergunningen en gemeentelijke cofinanciering. Ook in het integrale gebiedsproces Franekeradeel-Harlingen zien we behoorlijk veel mogelijkheden voor maatwerk door de afwezigheid van rijksdoelen en het ontbreken van de druk van prestatiesturing veroorzaakt door het ILG. Dit heeft echter ook een nadeel omdat er hierdoor minder mogelijkheden zijn voor rijksfinanciering.

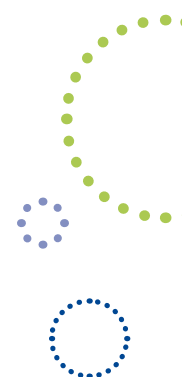
De reconstructiecommissie de *Baronie* heeft in de uitvoeringsfase van de reconstructie weinig directe mogelijkheden

om invloed uit te oefenen op de uitvoering. De commissie heeft vooral een coördinerende en stimulerende rol. Ze stelt een uitvoeringsprogramma en jaarlijkse werkplannen op met projecten. Hierin wordt ook afgesproken welke partij verantwoordelijk is voor welk onderdeel. De commissie kan de uitvoering van het programma echter niet afdwingen omdat individuele leden geen bevoegdheden hebben afge staan aan de commissie en de commissie geen rechtspersoonlijkheid heeft. De provincie overlegt als opdrachtgever met de individuele trekkers over de voortgang van de projecten en voert zelf ook projecten uit. Daar zit de commissie verder niet meer tussen. Ook adviseert de commissie meestal niet over individuele projectvoorstellen; dat doet het projectbureau op basis van het uitvoeringsprogramma. Wel worden sommige grote inrichtingsprojecten vooraf inhoudelijk besproken in de commissie en is de commissie direct betrokken bij de besteding van 300.000 euro aan kleinere projecten en ondersteuning. De advisering over sociaal-economische subsidies wordt verder overgelaten aan een aparte (LEADER)-commissie. Dit is opmerkelijk omdat deze commissie, als sociaal economisch platform, in de planvorming nog onder de reconstructiecommissie functioneerde. Daarnaast zijn in het gebied zelfstandige landinrichtingscommissies bezig met het realiseren van reconstructiedoelen. De reconstructiecommissie kan via overleg haar agenda

afstemmen met die van de LEADER groep en de landinrichtingscommissies. Ze kan dit echter niet afdwingen. De commissies hebben immers een eigen provinciale opdracht en formele bevoegdheden als bestuurs- of adviescommissie van GS. Om de ILG-doelrealisatie te versnellen is de directe aansturing van individuele projecttrekkers door provincie Brabant recentelijk aangescherpt. Sommige commissieleden hebben hierdoor het gevoel dat de commissie nog meer aan de zijlijn is komen te staan.

Het BGO in *Zuidwest Twente* functioneert nog sterker dan de reconstructiecommissie de Baronie als een puur overlegplatform. Het BGO mag (binnen provinciale kaders) weliswaar een gebiedsprogramma opstellen, maar heeft geen formele status als adviescommissie van GS en kan niet zelfstandig besluiten over projecten of budgetten. Het draagt, evenals de reconstructiecommissie in de Baronie, geen collectieve verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gebiedsprogramma. Wel biedt de deelname van de gedeputeerde de overige leden van het BGO de kans invloed uit te oefenen op het provinciale instrumentarium voor de uitvoering. Over de sectorale projecten uit het gebiedsprogramma maakt de provincie meerjarige, concrete prestatieafspraken met individuele gemeenten en waterschappen uit het gebied. De financiering van integrale

inrichtingsprojecten loopt via gebiedscommissie en een overeenkomst met DLG. Ook voor deze integrale projecten wil provincie Overijssel bestuurlijke verantwoordelijkheid van individuele gemeenten of waterschappen vergroten. Dit met het oog op de versnellen van de ILG-doelrealisatie. Net als provincie Brabant kiest Overijssel dus niet voor het vergroten van de zeggenschap van regionale gebiedscoalities in de uitvoering maar voor het versterken van de bilaterale opdrachtgever-opdrachtnemer relaties met individuele bestuurlijke partners en DLG. Met de gemeente Enschede zijn op experimentele basis zelfs afspraken gemaakt over de overdracht van de zeggenschap over twee lopende landinrichtingsprojecten (inclusief de aansturing van DLG) aan de gemeente. Net als in de Baronie hebben lokale gebiedscommissies van integrale inrichtingsprojecten over het algemeen meer zeggenschap over de uitvoering van hun plannen dan het BGO. Deze lokale commissies kunnen de status krijgen van advies- of bestuurscommissie van GS en krijgen in het geval van een bestuurscommissie gedelegeerde bevoegdheden om hun plan uit te voeren. De BGO-leden zijn over het algemeen niet uit op meer zeggenschap voor het collectief. Wel hebben ze kritiek op de gedetailleerde prestatiesturing van de provincie. Deze zouden te weinig ruimte overlaten voor regionaal maatwerk. Zo is er wravel over het feit dat niet alleen de ILG-doelen in meetbare



prestaties zijn omgezet maar ook doelen op het gebied van sociale vitaliteit en leefbaarheid.

7.2.4 Hulpbronnen

Volgens het instrumentele perspectief ontleent de gebiedscoalitie haar bestaansrecht aan haar rol bij de inzet van provinciale hulpbronnen voor de ontwikkeling van het gebied. De term hulpbronnen beperken we tot: (1) geld; (2) grond(verwerving); (3) kennis en (4) personele capaciteit. Deze rol kan uiteenlopen van adviseren over tot beslissen over. Cruciaal is dat de gebiedscoalitie haar bestaansrecht voor een belangrijk deel ophangt aan deze rol. De gebiedscoalities de Baronie, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente zijn sterk afhankelijk van hulpbronnen van rijk en provincies. Voor de Gelderse Vallei geldt dit in iets mindere mate omdat ze als enige gebiedscoalitie er ook in slaagt om geld en menskracht te betrekken van de overige gebiedspartners.

"De gebiedscoalitie ontleent bestaansrecht aan haar rol bij de inzet van provinciale hulpbronnen"			
De Baronie	Gelderse Vallei	Noardwest Fryslân	Zuidwest Twente
+	+/-	+	+

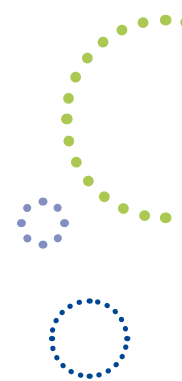
Tabel 7.4 Hulpbronnen vanuit perspectief instrumenteel vermogen

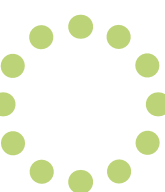
De reconstructiecommissie de *Baronie* ontleent haar bestaansrecht in de uitvoeringsfase vooral aan haar rol bij de inzet van provinciale hulpbronnen. Ze stelt een uitvoeringsprogramma op voor de uitvoering van het provinciale reconstructieplan en adviseert direct of indirect over individuele projectaanvragen. De commissie besluit zelf over de besteding van 300.000 euro aan provinciale middelen voor de uitvoering van kleine projecten. Ook voor de inzet van ambtelijke capaciteit is de afhankelijkheid van de provincie zeer groot. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de belangrijke rol die de provinciale gebiedscoördinator speelt. De reconstructiecommissie komt maar vier keer per jaar bij elkaar en veel lopende zaken worden door het programmabureau afgehandeld. Gevolg van de provinciale ondersteuning is dat er weinig noodzaak is voor andere partijen om eigen hulpbronnen in te zetten. Het is zelfs de vraag of de ge-

biedssamenwerking zou voortbestaan als de middelen van de provincie zouden wegvallen.

Ook in Plattelânsprojekten *Noardwest Fryslân* is de afhankelijkheid van provinciale budgetten en menskracht groot. De gebiedscoalitie ontleent haar bestaansrecht vooral aan de verdeling van provinciaal subsidiegeld. In 2009 ging het om 1,7 miljoen aan provinciaal subsidies. Het gebiedsplatform geeft een zwaarwegend advies over concrete subsidievoorstellen en prioriteert de projecten. GS neemt uiteindelijk de beslissingen, maar kan in de praktijk moeilijk om de adviezen van het gebiedsplatform heen. Wel zorgt de co-financieringseis ervoor dat de vijf gemeenten ook structureel geld beschikbaar stellen voor leefbaarheidprojecten uit de dorpen. In de meeste gemeenten gaat het om 100.000 tot 200.000 euro per jaar. Voor bijvoorbeeld grotere landbouw- of natuurprojecten is daarentegen vaak nauwelijks (of heel moeizaam) gemeentelijke cofinanciering te organiseren. Hier is de afhankelijkheid van provinciaal geld vaak nog groter. Ook qua ambtelijke ondersteuning is de afhankelijkheid van de provinciale capaciteit op het programmabureau groot. De gemeentelijke capaciteit hiervoor is zeer beperkt.

Het BGO *Zuidwest Twente* heeft een bijzondere positie omdat het als collectief geen zeggenschap heeft over financiële hulpbronnen van de provincie. Hierover sluit de provincie individuele contracten met gemeenten en waterschappen, na overeenstemming over het gebiedsprogramma. Toch is het ondenkbaar dat de provincie zonder afstemming in het BGO over het gebiedsprogramma overgaat tot het afsluiten van deze individuele contracten; in die zin ontleent de coalitie haar bestaansrecht dus wel degelijk aan haar rol bij de inzet van provinciale middelen. Gemeenten en waterschappen zijn verder sterk afhankelijk van het provinciale geld, vooral wat betreft de 'harde' inrichtingsprojecten voor natuur, water en landbouw. Voor de wat zachtere sociaal-economische doelen hebben gemeenten vaak eigen budget en gebruiken ze het provinciale geld als cofinanciering. Tot op zeker hoogte concurreren de individuele leden ook om provinciale middelen: de ambities van de een kunnen ten koste gaan van de ander. Daarnaast leunen zowel het BGO als het ambtelijke aanjaagteam sterk op de provinciale ondersteuning. De provincie zet van de samenwerkende partijen de meeste ambtelijke capaciteit in voor gebiedsgericht werken, bereidt agenda's voor en levert de grootste bijdrage aan de programmering.





Ook de reconstructiecommissie *Gelderse Vallei* ontleent haar bestaansrecht grotendeels aan haar bijdrage bij de inzet van provinciale hulpbronnen. Budgetten, bevoegdheden en menskracht komen grotendeels van beide provincies. Toch slaagt de gebiedscoalitie er in om ook andere hulpbronnen in te zetten voor het realiseren van de eigen gebiedsvisie. Zo heeft de commissie via de status van D2-commissie ook toegang tot Europese subsidies. Daarnaast heeft het ambtelijke programmabureau een onafhankelijke status als stichting. Naast de provincies stellen ook andere gebiedspartners hiervoor capaciteit of budget beschikbaar.

7.2.5 Legitimiteit



In het instrumentele perspectief ontleent de gebiedscoalitie haar legitimiteit aan haar bijdrage aan de uitvoering van provinciaal beleid voor Gedeputeerde Staten. We gaan er hierbij van uit dat de uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijk gebied ook via de provincie loopt. Het beeld is diffuus. Terwijl Noardwest Fryslân volledig voldoet aan deze voorwaarde, geldt dit voor de Baronie, de Gelderse Vallei en Zuidwest Twente maar gedeeltelijk.

“De gebiedscoalitie ontleent legitimiteit aan haar bijdrage aan de uitvoering van provinciaal beleid voor Gedeputeerde Staten”

De Baronie	Gelderse Vallei	Noardwest Fryslân	Zuidwest Twente
+/-	+/-	+	+/-

Tabel 7.5 Legitimiteit vanuit perspectief instrumenteel vermogen

Het gebiedsplatform *Noardwest Fryslân* steunt heel sterk op de rol in de uitvoering van het provinciaal beleid en de formele legitimiteit van dit beleid. Het gebiedskader is dan ook vooral een herhaling van de politiek gelegitimeerde beleidsdoelen voor het gebied. Het feit dat een gedeputeerde het gebiedsplatform voorzit, versterkt dit beeld.

De reconstructiecommissie *Gelderse Vallei* ontleent legitimiteit aan haar rol als formele adviescommissie van beide GS-en en het feit dat het reconstructieplan ook een status heeft als provinciaal plan. De positie als uitvoeringsorgaan namens GS is echter niet eenduidig. Enerzijds schroomt de reconstructiecommissie niet om de discussie met GS aan te gaan. Meningsverschillen zijn ook enkele malen uitgevochten via directe contacten met PS-leden, waardoor ongewenste GS-besluiten konden worden teruggedraaid. Anderzijds

zien we dat de reconstructiecommissie in haar ambitie om meer zeggenschap over de uitvoering te krijgen, zich steeds meer moet schikken in de rol als uitvoeringsorgaan van GS. Dit betekent dat ze zich meer moet verantwoorden over de besteding van geld en behaalde resultaten.

Ook de reconstructiecommissie de *Baronie* ontleent legitimiteit aan haar rol als formeel adviesorgaan van GS en de formele goedkeuring van het eigen reconstructieplan door GS en Provinciale Staten (PS). De commissieleden zijn zich ook sterk bewust van het feit dat ze overheidsbeleid aan het vormgeven zijn. De rol van de commissie in de uitvoering van het reconstructiebeleid is echter beperkt tot klankbord, aanjager en afstemmingsorgaan. Sommige commissieleden

hebben dan ook het gevoel dat de commissie vooral dient ter legitimering van provinciale besluiten. Het BGO *Zuidwest Twente* heeft geen duidelijke rol als uitvoeringsorgaan van GS. Het BGO is formeel ook geen adviescommissie van GS. Wel voelt het BGO zich eigenaar van het gebiedsprogramma dat een praktische vertaling vormt van het provinciale beleid (pMJP) en gemeentelijke en waterschapsbeleid. Het BGO is in de uitvoering echter vooral een afstemmings- en coördinatieoverleg tussen de gedeputeerde, gemeentelijke en waterschapsbestuurders. Net als in de *Baronie* gebruikt de provincie het BGO ook om draagvlak te ontwikkelen voor provinciale beleidskeuzes (zoals bij de herprioritering van projecten in de EHS-uitvoering).



foto: Fotobureau Hooge Noorden

7.2.6 Conclusie instrumenteel vermogen

De algemene conclusie is dat alle vier gebiedscoalities een duidelijk aanwijsbaar instrumenteel vermogen hebben. Het gebiedsplatform Noordwest Fryslân scoort het hoogste op de indicatoren voor instrumenteel vermogen. Hierbij moeten we opmerken dat deze gebiedscoalitie inhoudelijk de meest beperkte opdracht heeft van alle bestudeerde gebiedscoalities. Deze gebiedscoalitie is ook het meest ingekaderd door de provincie en misschien juist daardoor wel het meest te kenmerken als een provinciaal beleidsinstrument. De gebiedscoalities in de Baronie, Zuidwest Twente en de Gelderse Vallei scoren vergelijkbaar op instrumenteel vermogen. Opvallend genoeg komen hele lage scores niet voor. Wel zijn er flinke verschillen tussen de gebiedscoalities. Zuidwest Twente en de Baronie zijn op veel dimensies vergelijkbaar.

De Gelderse Vallei onderscheidt zich van deze gebiedscoalities doordat het gemiddeld wel een vergelijkbaar instrumenteel vermogen heeft dan de voorgaande gebiedscoalities, maar dit komt vooral door de middeling van de scores voor Utrecht en Gelderland. Vooral op de onderdelen 'samenstelling en organisatie gebiedscoalitie' en 'zeggen-schap in de uitvoering' scoort de gebiedscoalitie in Utrecht veel hoger dan in Gelderland. Dit heeft veel te maken met de uiteenlopende sturingsvisies van beide provincies in combinatie met gebiedscoalitie met een zeer uitgesproken visie op de eigen rol en positie (zie verder par. 7.3).

	De Baronie	Gelderse Vallei	Noordwest Fryslân	Zuidwest Twente
Motief voor samenwerking	+	+	+	+
Samenstelling en organisatie	+	+/-	+	+
Zeggenschap	-	+/-	+/-	-
Hulpbronnen	+	+/-	+	+
Legitimiteit	+/-	+/-	+	+/-

Tabel 7.6 Conclusies vanuit perspectief instrumenteel vermogen

7.3 Zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities

Het tweede perspectief waarmee we kijken naar de vier gebiedscoalities is zelforganiserend vermogen. Zelforganiserend vermogen gaat over de mate waarin een gebiedscoalitie in staat is een overtuigend, samenbindend verhaal te formuleren en een stabiele organisatie te vormen met voldoende zeggenschap om dit verhaal in de praktijk te brengen.

We vergelijken de gebiedscoalities aan de hand van de indicatoren die we in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4) introduceerden:

- Motief voor samenwerking - De leden van de gebiedscoalitie werken samen om het gebied verder te ontwikkelen.
- Samenstelling en organisatie - De gebiedscoalitie besluit zelf over haar samenstelling en organisatie.
- Zeggenschap - De gebiedscoalitie ontwikkelt een samenbindende gebiedsvisie.
- Hulpbronnen - De gebiedscoalitie besluit gemeenschappelijk over de inzet van hulpbronnen om de eigen gebiedsvisie uit te voeren.
- Legitimiteit - De gebiedscoalitie ontleent legitimiteit aan de steun van maatschappelijke organisaties en burgers.

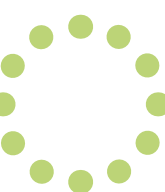
7.3.1 Motief voor samenwerking

Volgens het perspectief van zelforganiserend vermogen kiezen de leden van de gebiedscoalitie voor samenwerking om het gebied als geheel verder te ontwikkelen. Dit motief speelt het sterkst in de Gelderse Vallei. In de Baronie komt dit motief ook naar voren, maar wat meer impliciet. In Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente speelt het minder.

"De leden van de gebiedscoalitie werken samen om het gebied verder te ontwikkelen"			
De Baronie	Gelderse Vallei	Noordwest Fryslân	Zuidwest Twente
+ / -	+	-	-

Tabel 7.7 Motief voor samenwerking vanuit perspectief zelforganiserend vermogen

In de *Gelderse Vallei* werken de betrokken partijen samen om het gebied verder te ontwikkelen, zie bijvoorbeeld het reconstructieplan. Ook na vaststelling van het plan blijven de partijen dit verlangen benadrukken, waardoor ze niet alleen compromissen kunnen sluiten maar ook gemeenschappelijk staan voor de uitkomsten van het proces. Dit motief voor samenwerking is ontstaan ten tijde van het ROM beleid begin jaren '90. De gemeenten, waterschappen,



landbouworganisaties en natuur- en milieuorganisaties uit de toenmalige gebiedscoalitie (de Valleicommissie, later onderdeel van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei, SVGV) begonnen toen met het in kaart brengen van de problemen in het gebied. Dit leidde tot steeds meer begrip voor elkaars belangen en resulteerde in 1993 in een gezamenlijk Plan van Aanpak. Ondanks het gegroeide vertrouwen kwam de uitvoering van dit Plan van Aanpak maar moeizaam van de grond. Vandaar dat de SVGV in 2000 het nieuwe reconstructiebeleid aangrijpt als kans om de bestaande samenwerking een nieuwe impuls te geven. De SVGV zorgt er hierbij voor dat ze de status van reconstructiecommissie krijgt van zowel de provincie Utrecht als Gelderland.



In de *Baronie* is minder sprake van een gemeenschappelijke ambitie om het gebied verder te ontwikkelen. Landbouw- en milieuorganisaties hebben namelijk tegengestelde visies op de ontwikkeling van het gebied. In de planvorming komt wel een compromis tot stand over de reconstructiezonering. Maar de belangentegenstellingen tussen landbouw- en milieuorganisaties blijven ook na de planvorming opspelen. De reconstructiecommissie vormt een geschikte arena voor deze belangenstrijd.

Het gebiedsplatform in *Noardwest Fryslân* bestaat alleen uit gemeenten en maatschappelijke leden. Deze partijen zijn in het gebied weliswaar bezig met dezelfde problematiek, maar ze werken niet echt samen om het gebied als geheel verder te ontwikkelen. Een belangrijke reden hiervoor is de afwezigheid van een duidelijke regionale gebiedsidentiteit op het niveau van Noardwest Fryslân. De partijen werken vooral samen op dit niveau omdat de provincie hier om gevraagd heeft en het gebied zo heeft begrensd (zie paragraaf 7.2.1). Een gemeenschappelijke identiteit zien we wel op lokaal niveau en binnen de vele actieve dorpsverenigingen. Veel projecten die door het platform worden geïnitieerd vinden dan ook hun oorsprong in lokale organisaties en samenwerkingsverbanden.

In *Zuidwest Twente* is de samenwerking ook niet gebaseerd op een gemeenschappelijk verlangen om het gebied als geheel verder te ontwikkelen. De huidige gebiedscoalitie, het BGO, en het daaronder hangende ambtelijke aanjaagteam voelen weinig binding met Zuidwest Twente als geheel. Het gebied is daarvoor te groot en divers. De leden werken vooral samen om de eigen belangen te behartigen, en omdat de provincie erom vraagt (zie paragraaf 7.2.1). In deelgebieden, in gebiedsontwikkelingsprojecten of rond de problematiek van de stadsrand, is vaak wel sprake van een gedeelde ambitie en ontstaan dan ook deelcoalities.

7.3.2 Samenstelling en organisatie

Volgens het perspectief van zelforganiserend vermogen besluit de gebiedscoalitie zelf over haar samenstelling en organisatie. De gebiedscoalities in Noardwest Fryslân, de Baronie en Zuidwest Twente hebben niet of nauwelijks zelf besloten over de eigen samenstelling en organisatie. In de Gelderse Vallei hebben de betrokken partijen hier wel invloed op gehad.

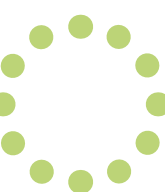
"De gebiedscoalitie besluit zelf over haar samenstelling en organisatie"			
De Baronie	Gelderse Vallei	Noardwest Fryslân	Zuidwest Twente
-	+	-	-

Tabel 7.8 Samenstelling en organisatie vanuit perspectief zelforganiserend vermogen

De reconstructiecommissie *Gelderse Vallei* bestaat onder meer uit gemeenten, een waterschap, landbouworganisaties, natuur- en milieuclubs, particulieren en de Kamer van Koophandel. Daarnaast kent de commissie een eigen structuur met Bestuurlijke Begeleidingscommissies (BBC's) rond de thema's natuur & milieu, gemeenten, landbouw, recreatie, water en economie waarin nog eens tientallen organi-

saties participeren. Het eigen programmabureau verzorgt de ambtelijke ondersteuning. De reconstructiecommissie is ook bestuur van de eigen Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV) waaronder ook het programmabureau valt. Voor deze private organisatiestructuur kozen de gebiedspartijen al in 1993, ten tijde van het ROM-project. Hiermee wilden ze hun onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid benadrukken. De komst van de reconstructie heeft op deze structuur weinig invloed gehad. De commissie kan zelf personeel aanstellen en besluit zelf over de samenstelling van het stichtingsbestuur. Op momenten dat het bestuur dit nodig vond, is de commissie ook uitgebreid. Voorbeelden zijn de toetreding van de Federatie Particulier Grondbezit (eind jaren '90) en de NVV (na 2000). Ondanks pogingen van de provincie Gelderland om de provinciale streekcommissie een andere samenstelling te geven dan het stichtingsbestuur, is de commissies er steeds in geslaagd om dit te voorkomen (zie 7.2.2).

De mix van gemeentelijke bestuurders en maatschappelijke leden in het gebiedsplatform *Noardwest Fryslân* was geen keuze van deze commissie. De provincie koos er met instemming van de gemeenten voor om maatschappelijke organisaties zoals LTO en de natuur- en milieuorganisaties niet in het platform op te nemen. Het platform zelf heeft



deze samenstelling nooit aan de orde gesteld. Hetzelfde geldt voor de samenstelling van het provinciale projectbureau. Inmiddels mag het gebiedsplatform van de provincie wel besluiten over de selectie van maatschappelijke leden. Voorheen verliep dit weinig transparant, via de individuele bestuurlijke leden. In het nieuwe selectiebeleid vraagt het gebiedsplatform aan kandidaten om te solliciteren en kiest het gebiedsplatform de meest geschikte kandidaat via een geanonimiseerde procedure.



De reconstructiecommissie de *Baronie* bestaat uit gemeenten, het waterschap en maatschappelijke organisaties zoals de ZLTO en BMF. De provincie heeft een dubbelrol: zij ziet zichzelf als partner in de gebiedscoalitie en faciliteert het proces eveneens, onder meer door het leveren van ambtelijke ondersteuning. De provincie koos bij aanvang van de reconstructie voor deze samenstelling en gebiedspartijen hebben deze keuze nooit ter discussie gesteld. Wel heeft de provincie de commissie een paar keer gevraagd naar haar rolopvatting en gewenste organisatievorm. De commissie koos telkens voor de minst verregaande vorm van samenwerking. De reconstructiecommissie betreft op ad hoc basis wel derden bij het reconstructieproces, bijvoorbeeld om een kennislacune op te vullen of om een bepaald project aan te zwengelen. Ook is er ooit sprake geweest van de inrichting

van een ambtelijk streekhuis. Daar kon de commissie het echter niet over eens worden.

In *Zuidwest Twente* besloten het BGO en zijn voorganger (de streekcommissie) niet zelf over hun samenstelling, organisatievorm en ambtelijke ondersteuning. Er was wel verontwaardiging over het feit dat de provincie over de toekomst van de streekcommissie besliste maar de keuze voor alleen overheden heeft in het BGO nooit meer ter discussie gestaan. De meeste gemeenten waren het er wel mee eens. Ook het initiatief voor een onafhankelijk voorzitter kwam van de gedeputeerde zelf. Wel kon het BGO hiermee instemmen en heeft het BGO besloten over de persoon die deze functie moest vervullen.

7.3.3 Zeggenschap

Volgens het perspectief van zelforganiserend vermogen ontwikkelt en werkt de gebiedscoalitie vanuit een samenbindende visie. Een samenbindende visie kan een formeel plan zijn maar ook een gemeenschappelijk uitgedragen verhaal over de gewenste ontwikkeling van het gebied. Doorslaggevend is dat de gebiedscoalitie: (1) de visie zelf heeft ontwikkeld en (2) de gemeenschappelijke visie ook na vaststelling blijft gebruiken als toetsingskader voor de eigen besluitvorming en activiteiten. Alleen de visie van de gebiedscoalitie

in de Gelderse Vallei voldoet aan beide voorwaarden. In de visies van Noardwest Fryslân en de Baronie zijn wel enkele maar niet alle elementen herkenbaar. De huidige gebiedscoalitie in Zuidwest Twente ontwikkelde geen gezamenlijke visie.

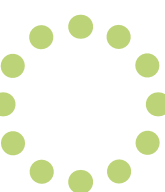
"De gebiedscoalitie ontwikkelt en werkt vanuit een samenbindende visie"			
De Baronie	Gelderse Vallei	Noardwest Fryslân	Zuidwest Twente
+ / -	+	+ / -	-

Tabel 7.9 Zeggenschap vanuit het perspectief zelforganiserend vermogen

De reconstructiecommissie *Gelderse Vallei* onderhandelde zelf over het gemeenschappelijke reconstructieplan van 2005. Daarbij boekten alle partijen overwinningen maar moesten ze ook concessies doen. De belangentegenstellingen tussen natuur, milieu en landbouw zijn in het gebied zeer groot. Toch verliepen de onderhandelingen in een constructieve sfeer. Deze onderhandelingen hadden uiteindelijk een sterk samenbindende werking. Alle betrokken partijen hebben zich aan het plan gecommitteerd en zijn zelfs bereid om de onderdelen die niet in hun belang zijn, uit te

dragen en te verdedigen tegenover hun achterban. Na de planvorming blijft de reconstructiecommissie ook collectief vasthouden aan de gemeenschappelijke visie. Over nieuw provinciaal en rijksbeleid dat hiermee in strijd is, wordt door de commissie dan ook meestal negatief geadviseerd. Voorbeelden zijn de wijziging van de Wet Ammoniak en Veehouderij, een nieuwe EHS-begrenzing en het provinciale voorstel tot begrenzing van een extra noordelijke tak van de robuuste verbingszone. Hierin blijft de reconstructiecommissie eensgezind de visie uit het reconstructieplan als leidraad en toetssteen gebruiken. Overigens is vooraf wel een evaluatiemoment afgesproken. In 2010 wordt het reconstructieplan geëvalueerd en kunnen nationale en provinciale beleidswijzigingen worden verwerkt. De reconstructiecommissie heeft een lange traditie in beleidsbeïnvloeding. Dit was relatief gemakkelijker ten tijde van de Valleicommissie (1989-2000) omdat rijk en provincie toen nog in de commissie zaten. In de jaren '90 zijn zodoende beleidswijzigingen gerealiseerd in de nationale geur- en ammoniakwetgeving. De huidige reconstructiecommissie heeft echter minder gemakkelijk toegang tot het rijksniveau. Het vizier wordt hierdoor vaker op de provinciale beleidsvorming gericht. Ook hier schroomt deze gebiedscoalitie er niet voor om GS van gevraagd en ongevraagd advies te voorzien. Soms worden zelfs rechtstreeks Provinciale Staten-leden benaderd om de provinciale besluitvorming te beïnvloeden.





Voor *Noardwest Fryslân* is in 2006 een gebiedskader ontwikkeld. Het gebiedsplatform kon hier op verschillende momenten haar stempel op drukken, onder andere tijdens een werkweekend naar Helgoland in Duitsland. Ook konden gebiedsbewoners input leveren, via de zogenaamde Noardwest-kafees. Het gebiedskader is echter voornamelijk geschreven door provinciale ambtenaren, op basis van bestaand provinciaal en gemeentelijk beleid. Het kader fungeert maar beperkt als samenbindende gebiedsvisie waaraan activiteiten worden getoetst. Terwijl het kader tien thema's beslaat, waaronder landbouw en natuur, beperkt het gebiedsplatform zich in de praktijk vooral tot subsidiëring van bottom-up projecten op het gebied van recreatie, leefbaarheid en cultuur. Ook is het kader op deze terreinen weinig richtinggevend. Dit zorgt er voor dat maar weinig projectvoorstellen niet binnen dit kader passen.



In de *Baronie* moest de reconstructiecommissie een reconstructieplan maken voor het gebied, binnen gedetailleerde provinciale kaders. Het is de betrokken gebiedspartijen gelukt hier hun eigen draai aan te geven. Zo zijn er bijvoorbeeld duisternisgebieden, een grote Regionale Natuur- en Landschaps Eenheid (RNLE) en uitgebreide teeltondersteunende voorzieningen (TOVs) toegevoegd aan de provinciale opzet. Dit is echter niet zonder slag of stoot gegaan;

vooral de BMF, de ZLTO en de gemeenten vochten een stevige strijd uit. Opmerkelijk is dat de vaststelling van het plan in 2005 geen einde maakte aan deze strijd. Achteraf kunnen we constateren dat het proces van visieontwikkeling toen nog niet was afgerond. Individuele partijen refereren nog wel regelmatig aan specifieke afspraken uit het reconstructieplan, maar doen dit vooral om hun eigen standpunten en belangen te ondersteunen. Het reconstructieplan heeft hierdoor uiteindelijk maar een beperkte samenbindende werking gekregen. Rond specifieke integrale projecten, zoals de Vierde Bergboezem, lukt het de reconstructiecommissie soms wel om een meer uitgewerkte gemeenschappelijk verhaal te ontwikkelen en hieraan vast te houden.

In *Zuidwest Twente* stelde de streekcommissie in 2003 het deelplan Zuidwest Twente vast. Dit deelplan werd vervolgens door de overkoepelende provinciale reconstructiecommissie vertaald in het reconstructieplan Salland-Twente van 2004. De huidige gebiedscoalitie, het BGO, is hierna pas ingesteld en heeft als groep dus geen rol gespeeld in de opstelling van het deelplan. Het oorspronkelijke deelplan heeft bovendien geen eigen status. Het overkoepelende reconstructieplan Salland-Twente wordt door betrokkenen vooral gezien als provinciaal plan; er is geen gedeeld gevoel van planeigenaarschap op gebiedsniveau. Wel

vormde het reconstructieplan de basis voor het pMJP en het gebiedsprogramma. Het BGO is betrokken bij de opstelling van van dit gebiedsprogramma dat ze als advies indient bij GS. Het programma is echter geen visiedocument maar een echt uitvoeringsprogramma waarin de provinciale programmalijnen worden gekoppeld aan projectinitiatieven uit het gebied.

7.3.4 Hulpbronnen

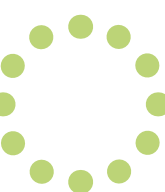
Volgens het perspectief van zelforganiserend vermogen besluit de gebiedscoalitie gemeenschappelijk over de inzet van hulpbronnen om de eigen gebiedsvisie te realiseren. We kijken hier alleen naar de hulpbronnen geld, grond(verwerving) kennis en personele capaciteit. Naast provinciale hulpbronnen kan het in dit perspectief gaan om hulpbronnen die andere gebiedspartijen ter beschikking stellen aan de gebiedscoalitie. De gebiedscoalitie in de Gelderse Vallei kan verhoudingsgewijs het meest zelfstandig besluiten over de inzet van hulpbronnen. In Noordwest Fryslân en de Baronie kunnen de gebiedscoalities over een kleiner deel van de provinciale hulpbronnen zelfstandig besluiten. De gebiedscoalitie in Zuidwest Twente neemt geen gemeenschappelijke besluiten over het inzetten van hulpbronnen.

"De gebiedscoalitie besluit gemeenschappelijk over de inzet van hulpbronnen om de eigen gebiedsvisie uit te voeren"

De Baronie	Gelderse Vallei	Noordwest Fryslân	Zuidwest Twente
+ / -	+	+ / -	-

Tabel 7.10 Hulpbronnen vanuit het perspectief zelforganiserend vermogen

In de *Gelderse Vallei* probeert de reconstructiecommissie op allerlei manieren de uitvoering van het reconstructieplan handen en voeten te geven. Ten eerste besluit ze over een gemeenschappelijk gebiedsprogramma (jaarplan), opgedeeld in een Utrechts en een Gelders deel. In 2009 is er voor het uitvoeringsprogramma in het Utrechtse deel van het gebied bijna 70 miljoen euro beschikbaar en voor het Gelderse uitvoeringsprogramma ongeveer 15 miljoen euro. Het gaat bij deze bedragen om geld van provincie, gemeenten, waterschappen en derden. Daarnaast geeft de commissie advies over concrete projectaanvragen aan beide GS-en. Als D2 commissie mag ze bovendien adviseren over Europese subsidiëring van projecten. Verder beschikt de reconstructiecommissie over een eigen programmabureau. In 2007 bestond dit programmabureau uit een vaste



kern van 9 fte. Deze vaste kern wordt aangevuld met detacheringen vanuit onder meer beide provincies, waterschap, Federatie Particulier Grondbezit, LTO, landschapsbeheer. Tenslotte valt op dat de commissie in Utrecht meer ruimte krijgt om gemeenschappelijke hulpbronnen in te zetten dan in Gelderland, zoals bij het grondfonds SVGV. Hiermee kan de SVGV in Utrecht grondaankopen voorfinancieren voor de EHS. In Gelderland is dit tot nu toe niet gelukt.



Formeel heeft het gebiedsplatform van *Noardwest Fryslân* slechts een adviserende rol over subsidietoekenning, maar in de praktijk neemt Gedeputeerde Staten deze adviezen vrijwel altijd over. Hierdoor kan het platform grotendeels zelf bepalen hoe het beschikbare geld wordt ingezet. In 2009 adviseerde het platform over 1,7 miljoen euro. Het projectbureau beschikt over een beperkte (provinciale) capaciteit. In sommige gevallen besluit het gebiedsplatform om specifieke thema's of projecten verder uit te laten werken door het programmabureau maar meestal stuurt het programmabureau zelf zijn activiteiten aan. Een bijzondere hulpbron in dit gebiedsproces is kennis over de sociale en fysieke karakteristieken van Noardwest Fryslân van vooral de maatschappelijke leden van het gebiedsplatform. Deze kennis wordt op verschillende wijzen ingebracht. Zo gaat de een actief op zoek naar projecten die aansluiten bij de

gewenste gebiedsontwikkeling en draagt dit ook actief uit in de gemeenschap, terwijl de ander alleen op basis van de stukken kennis inbrengt in de vergaderingen van het platform.

De reconstructiecommissie in de *Baronie* besluit gemeenschappelijk over een eigen, provinciaal budget van 300.000 euro op jaarbasis voor kleine projecten en ondersteuning. Verder besluit de commissie gemeenschappelijk over het eigen uitvoeringsprogramma en de jaarlijkse werkplannen met daarin projecten en projecttrekkers. Maar individuele projecttrekkers of opdrachtgevers besluiten zelf over de inzet van capaciteit en middelen voor deze projecten. In sommige gevallen maakt de provincie als opdrachtgever hierover bilateraal afspraken, zoals de meerjarige bestuursovereenkomst met de gezamenlijke Brabantse waterschappen of de uitvoeringsafspraken met DLG. Wel kan de commissie adviseren over de inzet van menskracht en middelen, maar in de praktijk loopt dit meestal via de gebiedscoördinator. Andere belangrijke hulpbronnen van de commissie zijn kennis en capaciteit, maar deze bronnen worden meestal door individuen ingezet, ter ondersteuning van het eigen belang. Slechts in incidentele gevallen, zoals in het project Vierde Bergboezem, besluiten de commissieleden om gezamenlijk hun hulpbronnen aan te wenden.

In *Zuidwest Twente* besluit de gebiedscoalitie, het BGO, niet gemeenschappelijk over de inzet van hulpbronnen. Zoals gezegd sluiten BGO-leden individuele bestuursovereenkomsten over de bijdrage van de provincie aan de eigen projecten en procesondersteuning (zie paragraaf 7.2.4). Het gebiedsmeerjarenprogramma is hiervan de optelsom. Wel zetten leden van het BGO en het aanjaagteam eigen kennis in voor het gezamenlijke leerproces, bijvoorbeeld over de aanpak van integrale projecten, nieuwe projectvoorstellen, mogelijkheden voor gemeenteoverschrijdende samenwerking en nieuwe beleidsontwikkelingen. Ook had het BGO de provinciale bijdrage aan procesondersteuning in een gemeenschappelijke pot kunnen stoppen bijvoorbeeld voor de inzet van gebiedsmakelaars die voor meerdere gemeenten projecten aanjagen. Hiervoor heeft het BGO niet gekozen.

7.3.5 Legitimiteit

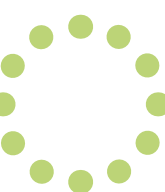
Volgens het perspectief zelforganiserend vermogen ontleent de gebiedscoalitie legitimiteit aan de steun van maatschappelijke organisaties en burgers. In de Gelderse Vallei en de Baronie ligt de nadruk sterk op legitimiteit via de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en niet of nauwelijks op legitimiteit via directe steun van burgers. In Noordwest Fryslân zoekt de gebiedscoalitie haar legitimiteit

vooral bij burgers en juist niet bij maatschappelijke organisaties. In Zuidwest Twente tenslotte ontleent de gebiedscoalitie geen legitimiteit aan de steun van maatschappelijke organisaties en burgers.

"De gebiedscoalitie ontleent legitimiteit aan de steun van maatschappelijke organisaties en burgers"			
De Baronie	Gelderse Vallei	Noordwest Fryslân	Zuidwest Twente
+ / -	+ / -	+ / -	-

Tabel 7.11 Legitimiteit vanuit het perspectief zelforganiserend vermogen

De reconstructiecommissie in de *Gelderse Vallei* ontleent haar legitimiteit vooral aan de ruime vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties in de commissie en in de onderliggende Bestuurlijke Begeleidingscommissies (BBC's) waarin nog meer maatschappelijke organisaties en overheden zijn vertegenwoordigd. Hierdoor is indirect een groot aantal maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven betrokken bij de besluitvorming in de commissie. Ook zijn medewerkers van de maatschappelijke organisaties gedetacheerd bij het programmabureau. Verder houden de commissieleden geregeld ruggespraak met hun orga-



nisaties en achterban al dan niet via de BBC's. Andersom ervaren de leden van de commissie veel steun voor het reconstructieplan vanuit het gebied. Burgers zijn over het algemeen echter maar zeer beperkt bij het gebiedsproces betrokken. Hier probeert de commissie wel iets aan te doen door bijvoorbeeld meer de publiciteit te zoeken.



Hoewel het gebiedsplatform in *Noardwest Fryslân* zeer sterk leunt op het provinciale plattelandsbeleid (zie paragraaf 7.2.5) ontleent het deels ook legitimiteit aan het betrekken van de bevolking. Ten eerste omdat er zogenaamde maatschappelijke leden in het platform zitten. Deze maatschappelijke leden vertegenwoordigen formeel geen andere burgers. Ze zitten in het platform op persoonlijke titel. Ten tweede wordt actief gezocht naar input van de bevolking, bijvoorbeeld door middel van de Noardwest-kafees. Tenslotte komen veel projecten voort uit dorpsvisies van dorpsverenigingen, die een groot draagvlak hebben onder de bevolking omdat ze interactief tot stand zijn gekomen. Het betrekken van maatschappelijke organisaties, zoals de FMF en LTO Noord, wordt niet benut als bron van legitimiteit. Zij staan min of meer buitenspel.

De reconstructiecommissie de *Baronie* kent een breed spectrum aan maatschappelijke organisaties. Deze maat-

schappelijke organisaties onderhouden ieder op hun eigen manier contact met hun achterban. Vooral de BMF en ZLTO hebben hiervoor goede overlegstructuren (lokale milieugroepen en afdelingen). Ze betrekken deze achterbannen echter vooral bij het bepalen van het eigen standpunt, niet zozeer om steun te verwerven voor de activiteiten van de reconstructiecommissie. Ook doen maatschappelijke organisaties weinig pogingen hun achterban tot initiatieven voor de uitvoering van het reconstructieplan te verleiden. Directe contacten tussen de leden van de reconstructiecommissie met andere burgers zijn er niet. In de planvorming is waren die er wel onder meer lokale overlegstructuren maar deze zijn opgeheven. De reconstructiecommissie vindt directe burgerparticipatie voor het functioneren van de commissie ook niet nodig. Wel hechten ze aan een goede informatievoorziening aan burgers over het gebiedsproces.

Op het niveau van *Zuidwest Twente* zijn burgers en maatschappelijke organisaties nauwelijks betrokken bij het gebiedsproces. Ze zijn bijvoorbeeld geen lid van het BGO, hoewel in de voorganger van deze gebiedscoalitie, de streekcommissie, wel veel maatschappelijke organisaties zaten. Het BGO zoekt bij haar informele advisering aan de provincie niet naar actieve steun bij maatschappelijke organisaties of burgers. Wel zijn maatschappelijke organi-

saties en burgers belangrijk voor het nemen van projectinitiatieven. Deze groepen worden daarom geïnformeerd over de mogelijkheden die de gebiedsprogrammering biedt. Dit gaat via aparte programmeringsbijeenkomsten, internet, manifestaties en de pers en er zijn nauwe contacten tussen initiatiefnemers en aanjaagteamleden en gebiedsmakelaars. In verschillende deelgebieden rond integrale projecten is wel sprake van brede gebiedscoalities die hun legitimiteit wel ontleen aan het betrekken van hun achterban, hoewel ook hier meestal geen sprake is van directe inbreng van de bevolking.

7.3.6 Conclusie zelforganiserend vermogen

De conclusie is dat de gebiedscoalitie Gelderse Vallei het hoogste scoort op zelforganiserend vermogen. De Baronie volgt met een gemiddelde score. Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente scoren verhoudingsgewijs laag op zelforganiserend vermogen. Deze gebiedscoalities leunen daarentegen sterk op het zelforganiserend vermogen dat wordt ontwikkeld op lagere schaalniveaus.

	De Baronie	Gelderse Vallei	Noardwest Fryslân	Zuidwest Twente
Motief voor samenwerking	+/-	+	-	-
Samenstelling en organisatie	-	+	-	-
Zeggenschap	+/-	+	+/-	-
Hulpbronnen	+/-	+	+/-	-
Legitimiteit	+/-	+/-	+/-	-

Tabel 7.12 Conclusies vanuit het perspectief zelforganiserend vermogen

7.4 Sturend vermogen van de gebiedscoalities

De mix van het instrumentele en zelforganiserende vermogen van een gebiedscoalitie noemen we in dit onderzoek hun sturend vermogen. In deze paragraaf beschrijven en verklaren we dit sturend vermogen per gebiedscoalitie, onder meer uit de optredende synergie en spanningen tussen hun instrumenteel en zelforganiserend vermogen. We spreken van synergie wanneer beide aspecten elkaar positief beïnvloeden. Een voorbeeld daarvan is als een gebiedscoalitie meer zelforganiserend vermogen ontwikkeld doordat het instrumenteel vermogen toeneemt. We spreken van spanning indien beide aspecten elkaar negatief beïnvloeden. Bijvoorbeeld in het geval dat een toename van het instrumenteel vermogen ten koste gaat van het zelforganiserende vermogen van een gebiedscoalitie.

Noardwest Fryslân

Het gebiedsplatform in Noardwest Fryslân beschikt over een gemiddeld sturend vermogen. Deze kwalificatie is gebaseerd op een bijzondere mix van een toenemend instrumenteel vermogen en een relatief laag zelforganiserend vermogen. Dit gaat in tegen onze aanvankelijke verwachting dat voor sturend vermogen een zekere balans nodig is tussen zelforganiserend en instrumenteel vermogen. Het hoge instrumentele vermogen is wel beperkt tot

een specifieke taak, namelijk het adviseren over bottom-up geformuleerde projecten, vaak rond leefbaarheid. Tussen de twee aspecten is nauwelijks sprake van synergie maar wel van spanning. Het gebiedsplatform is zo ingekaderd door de strak omschreven instrumentele functie dat er nauwelijks zelforganiserend vermogen ontstaat. Deze spanning vinden betrokkenen echter niet problematisch. Hierdoor bestaat de gebiedscoalitie ook al meer dan 15 jaar en zijn er weinig veranderingen opgetreden in de verhouding tussen instrumenteel en zelforganiserend vermogen. Een andere verklaring voor de stabiliteit van de mix is dat er wel degelijk zelforganiserend vermogen is in het gebied, maar dan op lokaal niveau bij de talrijke dorpsverenigingen. Hiervan profiteert het gebiedsplatform. En voor deze lokale groepen is het gebiedsplatform een belangrijk instrument om financiering te krijgen voor hun projecten. In die zin draagt het gebiedsplatform dus bij aan de synergie tussen het zelforganiserend vermogen van de dorpen en het eigen instrumentele vermogen.

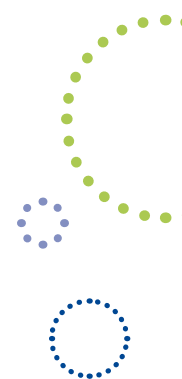
Overigens impliceert het beperkte zelforganiserende vermogen op het niveau van Noardwest Fryslân geen gebrek aan overeenstemming tussen de leden van de gebiedscoalitie. Het gebiedsplatform wordt juist gekenmerkt door een passieve vorm van consensus over de leefbaarheidsproblema-

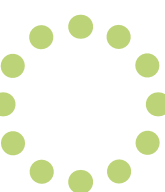
tiel. Belangentegenstellingen en verschillende visies over de ontwikkeling van het gebied zijn er wel, maar deze gaan meestal over de inrichtingsvraagstukken en juist deze vraagstukken worden buiten de discussies in het gebiedsplatform gehouden. Provocerend zou je kunnen stellen dat de gebiedscoalitie juist lijdt aan een gebrek aan constructieve conflicten. Zelforganiserend vermogen kan immers ook voortkomen uit tegenstellingen waarover gevochten en onderhandeld is en waaruit een sterk gemeenschappelijk eigenaarschap over de gekozen oplossing is ontstaan. Een uitbreiding van de taken van het gebiedsplatform met bijvoorbeeld inrichtingsvragen en/of een bredere samenstelling van het gebiedsplatform met maatschappelijke organisaties kan deze status quo doorbreken. De gevolgen voor het sturend vermogen zijn onduidelijk. Enerzijds kan het conflicten veroorzaken die aanknopingspunten bieden voor het ontstaan van meer zelforganiserend vermogen, anderzijds kan het ook het bestaande instrumentele vermogen ondermijnen als de belangenstrijd zich ook tot de besluitvorming over concrete projecten uitstrekt waardoor het lastiger wordt om eenduidige adviezen te formuleren aan GS.

Gelderse Vallei

Het sturend vermogen van de reconstructiecommissie van de Gelderse Vallei is gemiddeld tot hoog, voortkomend uit een

relatief hoog zelforganiserend vermogen en een gemiddeld instrumenteel vermogen. Het gemiddelde instrumentele vermogen ontstaat door middeling van de hoge score voor de provincie Utrecht en de lage score voor de provincie Gelderland. In het Gelderse deel van de Gelderse Vallei is spanning tussen zelforganiserend vermogen en het instrumentele vermogen terwijl in het Utrechtse deel sprake is van synergie. Het instrumentele vermogen van deze gebiedscoalitie in Utrecht is relatief hoog omdat de provincie de gebiedscoalitie in staat stelt om een belangrijke rol te spelen in de uitvoering en vormgeving van het plattelandsbeleid inclusief inrichtingsvraagstukken en grondvererving. Provincie Gelderland heeft andere ideeën over de vormgeving en uitvoering van het plattelandsbeleid en hierdoor ontstaat spanning en strijd tussen de gebiedscoalitie en de provincie. Dit komt ook omdat de gebiedscoalitie niet bereid is zich te schikken in de beperktere instrumentele rol die de provincie Gelderland voor hen in gedachten heeft. Hierdoor is het instrumentele vermogen van de gebiedscoalitie in Gelderland veel lager. Toch is nog steeds sprake van één provincieoverschrijdende gebiedscoalitie met een hoog zelforganiserend vermogen. Aan deze hechte samenwerking is een proces van vele jaren vooraf gegaan gefaciliteerd en gestimuleerd door beide provincies en rijk. In een eerder planvormingsproces (ROM) konden gebiedspartijen





op initiatief van rijk en provincies een eigen plan uitwerken en een eigen private organisatievorm opzetten. In de reconstructieplanvorming (2000-2005) bouwt de gebiedscoalitie het ontstane zelforganiserende vermogen verder uit. Hiermee neemt ook de regionale wens toe om een nadrukkelijker rol te spelen in de uitvoering van het plattelandsbeleid van rijk en provincies. De gewenste versterking van dit instrumentele vermogen is echter zeer afhankelijk van de provincies. Onder invloed van de komst van het ILG gaan beide provincies in dezelfde periode hun eigen koers varen. Dit bepaalt in belangrijke mate de spanning aan de Gelderse en de synergie aan de Utrechtse kant. Het bijzondere aan deze gebiedscoalitie is ook dat het zelforganiserend vermogen inmiddels zover is doorontwikkeld dat dit zich moeilijk verdraagt met een provinciale strategie gericht op meer eigen regie. In Utrecht lukt dit wel omdat de provincie het zelforganiserend vermogen in de Gelderse Vallei erkent en de ruimte geeft. Maar in Gelderland loopt het stroever omdat de provincie regie wil houden op de uitvoering. Voor de toekomst is het de vraag in hoeverre het zelforganiserend vermogen van deze gebiedscoalitie bestand is tegen een dergelijk groot verschil in instrumenteel vermogen binnen één gebiedscoalitie. De kans is groot dat het zelforganiserend vermogen aan de Gelderse kant zal afnemen als het instrumenteel vermogen niet toeneemt. En het instrumenteel

vermogen voor de provincie Gelderland kan alleen toemen als deze provincie en de gebiedscoalitie niet verder gaan in de huidige competentiestrijd en overeenstemming bereiken over de rol van de commissie en het programmabureau in de uitvoering van het provinciaal beleid.

De Baronie

Het sturend vermogen van de reconstructiecommissie van de Baronie is gemiddeld. Ditmaal zien we een mix van een gemiddeld zelforganiserend en instrumenteel vermogen. Er is verder spanning tussen het zelforganiserend vermogen en het instrumenteel vermogen van de gebiedscoalitie. Het instrumenteel vermogen van deze gebiedscoalitie staat onder druk omdat het zelforganiserend vermogen in de planvormingsfase onvoldoende is uitgekristalliseerd en er onvoldoende overeenstemming is over de gemeenschappelijke gebiedsopgave. Hoewel er ruimte is voor een grotere rol als beleidsinstrument pakt de commissie deze rol niet op en laat in de praktijk veel over aan het gebiedsbureau. Andersom werkt de meersporenstrategie van de provincie ook niet mee voor het versterken van het zelforganiserend vermogen: de provincie benut ook andere lokale en regionale coalities en individuele leden van gebiedscoalitie als uitvoeringsinstrument. De precieze rol, taak en verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze uitvoeringsorganen

op verschillende niveaus is hierdoor onduidelijk. Door de recente versnellingsoperatie van de provincie voor ILG-doelen is een neerwaartse spiraal in het sturend vermogen verder niet denkbeeldig: de provincie koos niet voor een groter mandaat van de gebiedscommissie om de doelrealisatie te versnellen, maar voor een scherpere aansturing van individuele projecttrekkers van grote, grondgebonden projecten. Argument hiervoor was de te grote vrijblijvendheid van de huidige gebiedssamenwerking. Dit kan het beperkte zelforganiserend vermogen van de gebiedscoalitie echter verder onder druk zetten, waardoor de coalitie nog minder interessant wordt als beleidsinstrument enz.

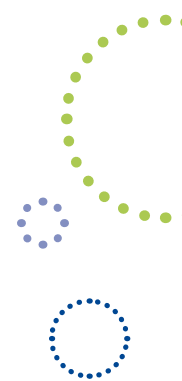
Als de provincie het zelforganiserend vermogen van deze gebiedscoalitie wil verhogen zal het de commissie een duidelijker positie moeten geven ook in relatie tot de andere gebiedscoalities in het gebied. Hiertegenover staat dat de commissieleden ook meer moeten investeren in de samenwerking op gebiedsniveau zodat er een bredere vertrouwensbasis ontstaat tussen landbouw- en natuurorganisaties en tussen de gemeenten en overige leden.

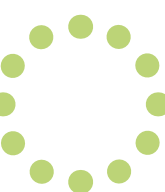
Zuidwest Twente

Het sturend vermogen van het BGO Zuidwest Twente is vrij laag. Dit komt voort uit een laag zelforganiserend vermogen

en een gemiddeld instrumenteel vermogen. Net als in de Baronie zien we nauwelijks synergie tussen beide aspecten, maar vooral spanning. Door het lage zelforganiserende vermogen van BGO en aanjaagteam, blijft het instrumentele vermogen achter bij aanvankelijke (provinciale) verwachtingen. Onder druk van de ILG-afspraken is dit voor de provincie reden het instrumentele vermogen van andere, lokale gebiedscoalities en individuele gemeenten en waterschappen, die meer zelforganiserend zijn, te versterken via onder meer prestatiesturing en afrekenbaarheid. Hierdoor dreigt de provincie Overijssel het instrumentele vermogen van het BGO als collectief verder uit te hollen. En door de provinciale focus op ILG-prestaties en versnelling ontstaat er ook druk op het zelforganiserende vermogen van de lokale gebiedscoalities.

Andersom vormt het beperkte instrumentele vermogen van het BGO nauwelijks een impuls voor het ontstaan van zelforganiserend vermogen. Het BGO functioneert vooral als platform voor uitwisseling en heeft zo weinig bevoegdheden dat er weinig noodzaak is voor gemeenschappelijke standpuntbepaling. Dit is niet alleen te wijten aan keuzes van de provincie: ook de gemeentelijke leden van het BGO zijn weinig geneigd het zelforganiserende vermogen van het BGO Zuidwest Twente te versterken, gehecht als ze zijn aan



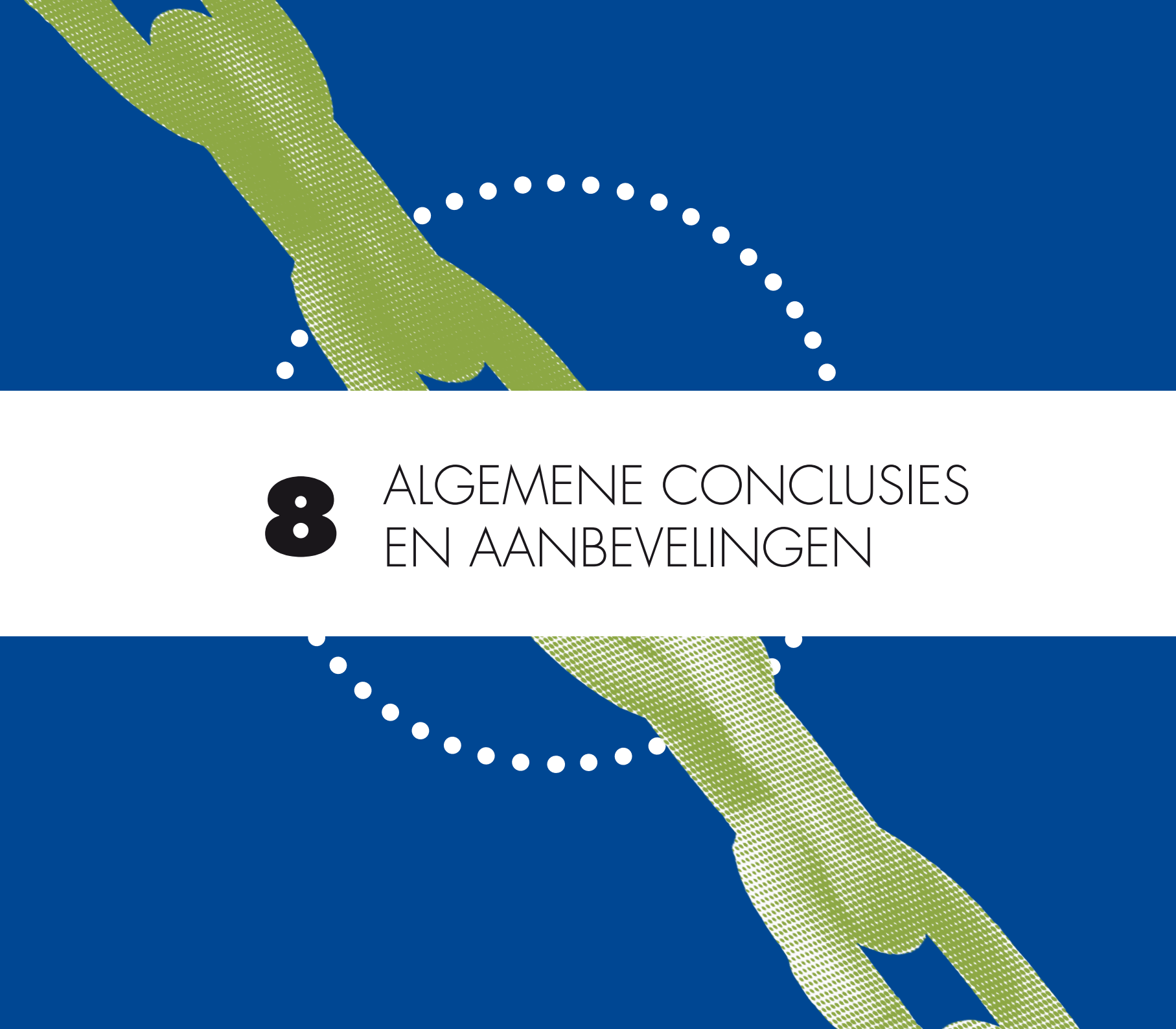


hun autonomie. Zodoende hebben ideeën over program-
mafinanciering of een programmabureau op gebiedsniveau
nooit vaste voet aan de grond gekregen.

Gezien deze verhoudingen, lijken er voor het versterken van
het instrumentele vermogen van het BGO vooral kansen te
liggen in een formele schakelrol tussen provincie en lokale
gebiedscoalities. Het BGO adviseert de provincie dan over
de uitvoerbaarheid van nieuw beleid en faciliteert verta-
ling naar het lokale niveau. Het ontwikkelt daarbij niet zelf
meer zelforganiserende vermogen maar leunt vooral op het
zelforganiserend vermogen van de lokale gebiedscoalities.
Op termijn kan dan misschien ook meer zelforganiserend
vermogen op het niveau van Zuidwest Twente ontstaan.
Waarschijnlijk vergt dat wel een andere samenstelling, met
partijen met een sterkere regionale focus.



foto: Fotobureau Hooge Noorden

A decorative graphic featuring a green, textured hand reaching upwards from the bottom right corner. A series of white dots forms a curved path that starts near the hand, arches across the top of the page, and ends near the top left corner.

8

ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste algemene conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. In het onderzoek stonden twee ideaaltypische sturingsopvattingen centraal:

- Gebiedssamenwerking als *beleidsinstrument* om bestaande overheidsdoelen te realiseren (instrumenteel vermogen).
- Gebiedssamenwerking als vorm van *zelforganisatie* van een regio (zelforganiserend vermogen).

Uitgangspunt van dit onderzoek was dat regionale gebiedscoalities voldoende zelforganiserend én instrumenteel vermogen moeten bezitten om resultaten te kunnen boeken. Het zelforganiserende en instrumentele vermogen kunnen elkaar verder versterken (synergie) maar ook onderlinge spanningen opleveren. De mix van beide noemen we het sturend vermogen van gebiedscoalities.

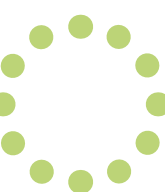
Hoofdstuk 7 beschreef de conclusies over het instrumenteel, zelforganiserend en sturend vermogen van de gebiedscoalities in de Baronie, Gelderse Vallei, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente. Op basis hiervan en eerder onderzoek naar gebiedsprocessen trekken we in dit hoofdstuk conclusies over de ontwikkeling van het sturend vermogen

van regionale gebiedscoalities in het algemeen (paragraaf 8.2). Tenslotte volgen aanbevelingen voor gebiedscoalities, provincies en rijk (paragraaf 8.3).

8.2 Conclusies

Ontwikkeling regionale gebiedscoalities

In deze studie staan samenwerkingsverbanden tussen overheden, maatschappelijke organisaties en/of burgers op regionaal niveau centraal. We hebben laten zien dat deze zogenaamde *regionale gebiedscoalities* een belangrijke rol spelen in het provinciaal beleid voor het landelijk gebied. Ze houden zich bezig met besluitvorming of advisering over uiteenlopende fysieke inrichtingsvraagstukken (water, natuur, landbouw), sociaal-economische ontwikkelingen en leefbaarheidsproblematiek. Dergelijke regionale gebiedscoalities zijn bijna nooit spontaan ontstaan. Meestal ligt er een initiatief van provincie of rijk aan ten grondslag. Veel huidige gebiedscoalities bouwen bovendien voort op eerdere vormen van gebiedsgericht beleid (zoals de reconstructie zandgebieden, ROM, LEADER). De keuze van de betreffende provincie is daarbij doorslaggevend: zo kozen de provincies Fryslân, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant bij de implementatie van het ILG voor aansluiting op bestaande gebiedsindelingen en/of regionale



gebiedscoalities. Maar bijvoorbeeld Noord-Holland koos juist voor een nieuwe gebiedsindeling en nieuwe gebiedscoalities. Wel kennen bijna alle provincies sinds het ILG een provinciedekkende indeling van gebieden met bijbehorende gebiedscoalities.



Met het ILG hebben de provincies de regie over de uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijk gebied overgenomen van het rijk, na eerdere halfslachtige decentralisatiepogingen. Deze versterking van de provinciale regierol is de laatste jaren goed zichtbaar in de gebiedspraktijk. Provincies bepalen in belangrijke mate de inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden voor de gebiedscoalities en ondersteunen het proces met geld en capaciteit. De provinciale Meerjarenprogramma's waarin de rijksdoelen zijn samengevoegd met provinciale doelen en zijn voorzien van middelen spelen hierbij een belangrijke rol. De invloed van het rijk op de procesarchitectuur van gebiedsprocessen is sinds de introductie van het ILG verminderd. Hierdoor is de diversiteit tussen provincies in samenwerkingsvormen, werkwijzen en rollen van gebiedscoalities toegenomen ten opzichte van gebiedsgerichte voorlopers. Binnen provincies zijn minder grote verschillen omdat de meeste provincies na 2007 kozen voor een provinciebreed, organisatorisch model voor gebiedsgericht werken. Bestaande en nieuwe

regionale gebiedscoalities moeten zich hier naar schikken. Vanzelfsprekend passen sommige bestaande gebiedscoalities hier goed in en andere minder.

De samenstelling van de regionale gebiedscoalities verschilt sterk per provincie: van louter overheden (provincie, gemeenten, waterschappen), tot overheden aangevuld met maatschappelijke leden of organisaties. De provincie maakt meestal deel uit van de coalitie: als voorzitter of gewoon lid. Het rijk neemt sinds 2007 niet meer deel. De gebiedscoalities richten zich op het coördineren en stimuleren van de uitvoering van gemaakte plannen of uitvoeringsprogramma's. Sommigen doen daarnaast ook aan beleidsbeïnvloeding, vooral gericht op het provinciale ruimtelijke, milieu- en natuurbeleid. Ook de formele zeggenschap van de coalities verschilt sterk per provincie: van adviescommissie van GS tot informeel overlegplatform.

Naast de regionale coalities uit deze studie, zijn er op lokaal niveau vaak nog andere gebiedscoalities actief die zich bezig houden met uitvoering van integrale inrichtingsopgaven voor de provincies, zoals landinrichtingscommissies of gebiedscommissies. Deze samenwerkingsverbanden, die vaak stammen uit de periode voor het ILG, zijn belast met concrete taken op het gebied van planvorming of

uitvoering. Soms ook zijn er aparte gebiedscoalities voor het stimuleren van bottom-up initiatieven, op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid (bijvoorbeeld LEADER-groepen in de Baronie en Zuidwest Twente).

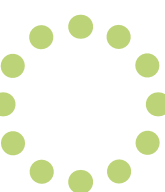
Instrumenteel vermogen van regionale gebiedscoalities
Uit onze analyse blijkt dat provincies regionale gebiedscoalities meestal als belangrijk instrument beschouwen voor het bereiken van de ILG- en andere doelen voor het landelijk gebied. Ze leggen sterke nadruk op de ontwikkeling van hun instrumenteel vermogen. En met succes: alle bestudeerde regionale gebiedscoalities hebben een zekere mate van instrumenteel vermogen. Ze spelen onder meer een coördinerende rol in de uitvoering van het provinciale Meerjarenprogramma, maken uitvoeringsprogramma's, jagen projectinitiatieven aan en adviseren over subsidieaanvragen. Ondanks dit beroep op hun instrumenteel vermogen zijn de precieze taken en bevoegdheden en juridische status van de regionale gebiedscoalities vaak onhelder of betwist. Voor het verder versterken van het instrumenteel vermogen liggen hier dus kansen (zie 8.3).

Overigens willen gebiedscoalities lang niet altijd meer instrumenteel vermogen. Drie van de vier onderzochte regionale gebiedscoalities wensen slechts beperkte verant-

woordelijkheid voor de uitvoering van provinciaal beleid voor het landelijk gebied. Hierbij spelen verschillende redenen een rol: een gebrek aan hulpbronnen (geld, kennis, bevoegdheden) om provinciaal beleid uit te voeren, verlies aan autonomie, een 'mismatch' tussen provinciale doelen en eigen doelen en angst om afgerekend te worden. Gebiedscoalities lijken bovendien een zekere voorkeur te hebben voor instrumenteel vermogen op het terrein van zogenaamde 'zachte' doelen (sociaal economische doelen, leefbaarheid, plattelandontwikkeling). De drempel om ook verantwoordelijkheid te nemen voor de 'harde' ILG doelen (EHS, landbouwontwikkeling, water) lijkt groter of deze verantwoordelijkheid ontwikkelt zich pas na enige tijd (zie Gelderse Vallei).



foto: Fotobureau Hooge Noorden



Provincies zien regionale gebiedscoalities verder niet als enige instrument voor de uitvoering van hun plattelandsbeleid. Provincies maken in hun rol als opdrachtgever steeds vaker uitvoeringsafspraken met individuele gebiedspartijen of uitvoeringsorganisaties, zoals gemeenten, waterschappen, terreinbeherende organisaties en DLG. Ook zijn er lopende of nieuwe opdrachten aan lokale gebieds-, uitvoerings- of inrichtingscommissies. Omdat regionale gebiedscoalities weinig zeggenschap hebben over deze individuele partijen en lokale coalities, staat deze provinciale strategie op gespannen voet met het (potentiële) instrumentele vermogen van regionale gebiedscoalities. Ook is het vaak onduidelijk wat de verhouding is tussen de, vaak afrekenbare, afspraken met individuele organisaties en lokale coalities en de rol van regionale gebiedscoalities. Hierdoor neemt de eerder geconstateerde onduidelijkheid over de precieze taken en verantwoordelijkheden van regionale gebiedscoalities toe en komt hun instrumenteel vermogen verder onder druk te staan.



De regionale gebiedscoalities hebben over het algemeen veel zeggenschap in de planvorming en minder zeggenschap in de uitvoeringsfase. Dit beperkt hun instrumenteel vermogen. Anticiperend op het ILG beoordeelden provincies als gids de rol van bestaande gebiedscoalities

opnieuw en definieerden die van nieuwe coalities. Soms zijn hierdoor in de planvorming ontstane verwachtingen van bestaande gebiedscoalities of individuele leden niet uitgekomen. Zij gingen er bijvoorbeeld van uit dat men als coalitie minstens evenveel zeggenschap zou hebben over de uitvoering en nieuwe beleidsontwikkelingen als over de planvorming.

Zelforganiserend vermogen van regionale gebiedscoalities
Het zelforganiserend vermogen van drie (de Baronie, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente) van de vier bestudeerde gebiedscoalities blijft achter bij hun instrumenteel vermogen. We vermoeden dat dit voor veel gebiedscoalities in Nederland geldt omdat sinds de introductie van het ILG provincies meer nadruk leggen op het instrumenteel vermogen van regionale gebiedscoalities en minder op hun zelforganiserend vermogen. We hebben verder gezien dat het opbouwen van zelforganiserend vermogen tijd kost en een stabiele samenstelling en organisatie vraagt: dit is weinig regionale gebiedscoalities gegund.

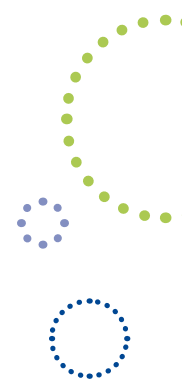
Een brede samenstelling van de regionale gebiedscoalitie met voldoende partijen met betrokkenheid en binding met het hele gebied bevordert het zelforganiserend vermogen. Een samenstelling met voornamelijk gemeenten (zoals in

Zuidwest Twente en Noardwest Fryslân) verkleint de kans op het ontstaan van zelforganiserend vermogen omdat iedere gemeente vooral uitgaat van zijn eigen grondgebied. Een gebiedscoalitie is dus gebaat bij partijen die belangen hebben op regionaal niveau. Dat kan een waterschap zijn, maar ook een landbouworganisatie of natuurorganisatie.

Zelforganiserend vermogen op regionaal niveau vraagt om een besef van wederzijdse afhankelijkheid en beleidsruimte met voldoende kansen voor package deals en regionaal maatwerk. Deelnemende partijen moeten tot een gezamenlijke overtuiging komen dat samenwerken meer oplevert dan zelfstandig opereren. Dit besef is niet in alle coalities aanwezig of wordt niet met elkaar gedeeld, omdat zij op instrumentele gronden zijn samengesteld. Het kan echter ook in deze coalities ontstaan: bijvoorbeeld doordat urgente gebiedsproblemen actief worden gekoppeld aan beleidsdoelen via slimme vormen van netwerkmanagement. Hier kan wel spanning ontstaan met de pogingen van provincies om in het ILG steeds meer te gaan sturen via contracten met individuele gebiedspartijen (zoals gemeenten of terreinbeherende organisaties). Hierdoor valt namelijk een belangrijke reden voor samenwerking, namelijk toegang tot provinciale subsidies, weg.

Ook een gemeenschappelijk programmabureau of gemeenschappelijk aangestuurde procesondersteuning bevordert het zelforganiserend vermogen van regionale gebiedscoalities. Hiervan is in de bestudeerde cases nu alleen sprake in de Gelderse Vallei. Ook daarbuiten zijn de voorbeelden schaars. Een eigen programmabureau kan een gebiedscoalitie helpen om een eigen strategie en gemeenschappelijk verhaal te ontwikkelen. Het nadeel van de huidige sterke provinciale regie over de ambtelijke ondersteuning is dat ambtelijke medewerkers te maken kunnen krijgen met een loyaliteitsprobleem. Ondersteunen ze nu het zelforganiserende proces van de gebiedscoalitie of de instrumentele ambities van hun provincie?

Een laatste conclusie over zelforganiserend vermogen is dat veel regionale gebiedscoalities weinig creatief zijn in het betrekken van bewoners bij hun besluitvormingsproces. Dit is opmerkelijk omdat regionale gebiedscoalities juist hun zelforganiserend vermogen zouden kunnen versterken door een brede betrokkenheid van alle gebiedsactoren. In de praktijk bestaan gebiedscoalities meestal uit overheden en vertegenwoordigers van georganiseerde belangen (landbouw, milieu, recreatie, natuur etc.). Weinig gebiedscoalities doorbreken dit groene poldermodel door andere gebiedsactoren te betrekken. Hierdoor hebben grote groepen individuele plattelandsbewoners weinig invloed.



Spanningen en synergie tussen instrumenteel en zelforganiserend vermogen

Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van regionale gebiedscoalities bestaan niet onafhankelijk van elkaar. Als de toename van de één ook zorgt voor een toename van de ander, spreken we van synergie. In het geval dat een toename van de één, leidt tot een afname van de ander, spreken we van spanning. De spanningen en synergie tussen instrumenteel en zelforganiserend vermogen zijn belangrijke verklarende factoren voor de wijze waarop het sturend vermogen van regionale gebiedscoalities zich ontwikkeld. Welke spanningen en vormen van synergie zijn we in de praktijk tegengekomen?

Veel spanningen tussen zelforganiserend en instrumenteel vermogen ontstaan doordat provincies, onder druk van de ILG-afspraken met het rijk, inzetten op het versterken van het instrumenteel vermogen van gebiedscoalities. Voorbeelden zijn de nadruk op uitvoering van provinciale beleidsdoelen, de afgenomen belangstelling voor regionale visievorming en beleidsbeïnvloeding en de nadruk in sommige provincies op overheidspartijen (zogenaamde beslissers en betalers). Ook de keuze van veel provincies om individuele uitvoeringsafspraken te maken met gebiedspartijen staat op gespannen voet met het opbouwen van zelforganiserend

vermogen in gebiedscoalities. Over deze overeenkomsten heeft de gebiedscoalitie als collectief immers weinig zeggenschap en partijen zonder uitvoeringsovereenkomst kunnen het gevoel krijgen voor spek en bonen mee te doen waardoor het risico ontstaat dat ze afhaken. De omgekeerde spanning, namelijk dat het zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities zo sterk is dat het hun vermogen om provinciale doelen uit te voeren in de weg staat, bestaat ook maar is zeldzamer. In de Gelderse Vallei is het zelforganiserend vermogen zo sterk ontwikkeld, dat er strijd ontstaat tussen de regionale coalitie en provincie Gelderland over taken, rollen en bevoegdheden. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat de provincie op (te) grote afstand staat. Hierdoor neemt het instrumentele vermogen van de gebiedscoalitie in het Gelderse deel van de Vallei af.

Synergie kan ontstaan als gebiedscoalities zelf besluiten om meer instrumenteel vermogen te ontwikkelen, bijvoorbeeld door hun verantwoordelijkheid uit te breiden van de uitvoering van 'zachte' beleidsdoelen naar de 'harde' ILG-doelen. In dat geval gaan de opbouw van zelforganiserend vermogen en instrumenteel vermogen hand in hand en leidt tot meer doelrealisatie voor provincies. Om deze rol waar te kunnen maken moet de provincie wel over de brug komen met hulpbronnen en zeggenschap in ruil voor afspraken

over resultaten en verantwoording. Deze afspraken moeten voldoende ruimte bieden voor een eigen invulling van de uitvoering door de regionale gebiedscoalities (maatwerk).

8.3 Aanbevelingen voor regionale gebiedscoalities, provincies en rijk

In de aanbevelingen maken we onderscheid tussen drie groepen actoren: gebiedscoalities, provincies en rijk. Provincies en rijk kunnen deelnemen aan gebiedscoalities, maar hebben ook een zelfstandige rol. Vanuit het zelforganiserende perspectief is het zelfs heel logisch dat provincies en rijk als partner deelnemen aan een gebiedscoalitie als ze belangen hebben in het gebied. Vanuit het instrumentele perspectief is het logisch dat provincies en rijk juist buiten de gebiedscoalities staan omdat gebiedscoalities een instrument zijn in hun beleidsstrategie. Rijk of provincie functioneren dan als opdrachtgever van een gebiedscoalitie. In de praktijk combineren provincies meestal een rol als partner en als opdrachtgever van regionale gebiedscoalities.

Regionale gebiedscoalities

De voorgaande hoofdstukken tonen dat regionale gebiedscoalities vooral invloed hebben op hun zelforganiserend vermogen. Dit zelforganiserend vermogen wordt natuurlijk

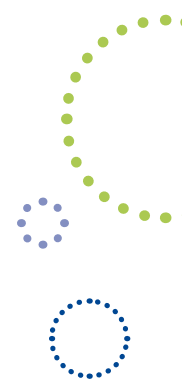
mede bepaald door de randvoorwaarden vanuit provincies en rijk. Toch denken we dat gebiedscoalities zelf meer kunnen doen om hun zelforganiserend vermogen te versterken. Suggesties zijn:

1. *Werk aan een gemeenschappelijk verhaal*

De meeste regionale gebiedscoalities hebben een gebiedsplan of –programma dat de basis vormt voor hun activiteiten. Deze plannen of programma's zijn vaak meer een vertaling van provinciale beleidskaders dan een gedeeld perspectief van de gebiedscoalitie op de gebiedsproblematiek en gewenste ontwikkelingsrichting. Een dergelijk gemeenschappelijk verhaal ontstaat door tijd te nemen voor het uitwisselen van belangen en ambities en te zoeken naar overlap. En het verhaal beklijft door het te blijven vertellen, ook richting de diverse achterbannen, boeren, burgers en buitenlui.

2. *Zoek en benoem een 'sense of urgency'*

Een belangrijk onderdeel van een gemeenschappelijk verhaal is een 'sense of urgency'. Hiermee doelen we op een gemeenschappelijk besef dat samenwerking in de gebiedscoalitie nodig is om belangrijke problemen in het gebied op te kunnen lossen. In sommige gebiedscoalities lijkt dit besef te ontbreken. Deze gebiedscoalities zijn in het leven geroepen om provinciaal beleid uit te voeren. Voor langdurige betrokkenheid van gebieds-



partijen is het belangrijk dat ook in deze commissies een 'sense of urgency' ontstaat.

3. *Neem regie over de bestuurlijke samenstelling van de regionale gebiedscoalitie*

De samenstelling van de regionale gebiedscoalitie wordt vaak bepaald door de provincie of komt voort uit een soort stilzwijgende poldertraditie. Een gebiedscoalitie met veel zelforganiserend vermogen bepaalt echter zelf haar samenstelling (in termen van organisaties en personen) op basis van de aard van de zelf geformuleerde gebiedsproblematiek en uit de gewenste ontwikkelingsrichting.

4. *Neem regie over de ambtelijke ondersteuning*

De ambtelijke ondersteuning van veel regionale gebiedscoalities functioneert in de praktijk vaak los van de bestuurlijke gebiedscoalitie onder directe provinciale regie. Soms lijkt de ambtelijke ondersteuning eerder de gebiedscoalitie aan te sturen dan andersom. Een gebiedscoalitie kan het zelforganiserend vermogen vergroten door actiever de ambtelijke ondersteuning aan te sturen. In de meest verregaande vorm gaat deze aansturing hand in hand met een eigen ambtelijk apparaat.

5. *Streef naar gelijkwaardige inbreng van hulpbronnen van deelnemers*

Veel regionale gebiedscoalities zijn sterk afhankelijk van provinciaal geld en menskracht. Gebiedscoalities kunnen hun zelforganiserend vermogen verhogen door van elke deelnemer een duidelijk omschreven bijdrage te vragen in het gebiedsproces. Dat kan zijn in de vorm van capaciteit, geld, maar ook bijvoorbeeld door inbreng van gebiedskennis of het inzetten van vrijwilligers. Het is duidelijk dat dit niet van de ene op de andere dag geregeld is; maar het is wel belangrijk dat gebiedspartijen hierop een strategie ontwikkelen.

6. *Verbreed de steun voor de regionale gebiedscoalitie in het gebied*

Een zelforganiserende gebiedscoalitie claimt draagvlak in het gebied. Dit draagvlak is echter niet gegarandeerd met een vertegenwoordiging van bestuurders van verschillende publieke en private organisaties. Gebiedscoalities doen er dus verstandig aan actief op zoek te gaan naar andere organisaties en (groepen) burgers bij de planvorming en/of -uitvoering te betrekken. Ook de verbinding met volksvertegenwoordigers in gemeenteraden en waterschappen verdient aandacht.

Uit ons onderzoek blijkt dat veel zelforganiserend vermogen ook bijdraagt aan het instrumentele vermogen van gebiedscoalities. Soms ontstaat er echter spanning tussen gebiedscoalities met een hoog zelforganiserend vermogen en de instrumentele verwachtingen van provincies. Opvallend is dat deze spanning meestal ontstaat als de betreffende provincie op (te) grote afstand van de gebiedscoalitie staat. Wij denken dan ook dat deze spanningen alleen zijn te voorkomen of op te lossen als gebiedscoalities met een sterk zelforganiserend vermogen ook hun instrumenteel vermogen voor de provincie op peil houden. Concrete aanbevelingen voor deze gebiedscoalities luiden:

7. *Werk samen met de provincie*

Dit betekent dat de gebiedscoalitie zowel bestuurlijk als ambtelijk de provincie bij de eigen besluitvorming betreft. Daarmee ontstaat inzicht in de achtergronden van provinciale standpunten, kan worden gezocht naar oplossingen die voor iedereen aantrekkelijk zijn en kan worden voorkomen dat de provincie teveel als tegenstander wordt gezien. Concrete suggesties zijn: (1) Maak de gedeputeerde (opnieuw) actief lid van de gebiedscoalitie; (2) Werk actief samen met provinciale ambtenaren en (3) Geef duidelijk aan welke bijdrage de gebiedscoalitie kan (en wil) leveren aan het realiseren van provinciale doelen.

8. *Stel interne en externe spelregels op*

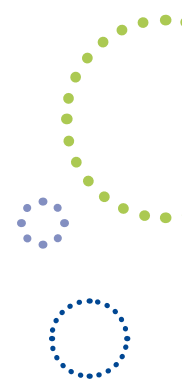
De precieze taken en bevoegdheden en status van regionale gebiedscoalities zijn vaak onhelder of betwist. Gebiedspartijen en provincie moeten afspraken maken over het speelveld, de taken en verantwoordelijkheden van de regionale gebiedscoalitie. Hierbij gaat het ook over de verhouding tot provinciale uitvoeringsafspraken tot individuele gebiedspartijen of uitvoeringsorganisaties: wat wordt bilateraal geregeld en wat gezamenlijk? Het voordeel van het uitonderhandelen en expliciteren van dergelijke spelregels is dat gebiedspartijen en provincie elkaar hier ook op kunnen aanspreken.

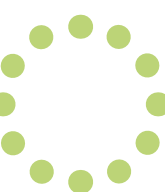
Provincies

Provincies hebben met de introductie van het ILG een belangrijke regiefunctie gekregen in het beleid voor het landelijk gebied. Provincies zetten regionale gebiedscoalities in als instrument om hun provinciale Meerjarenprogramma's uit te voeren. Uit deze studie blijkt dat hoewel de instrumentele rol van gebiedscoalities de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen, deze nog wel verbeterd kan worden. Concrete suggesties zijn:

1. *Provinciaal maatwerk per regionale gebiedscoalitie*

Uit het onderzoek blijkt dat provincies vaak één beleid hebben voor de omgang met regionale





gebiedscoalities. Tussen gebiedscoalities bestaan echter grote verschillen bijvoorbeeld in voorgeschiedenis, ambities en mogelijkheden. Zo wil en kan de ene gebiedscoalitie meer provinciale doelen realiseren dan de ander. Provincies kunnen bestaande gebiedscoalities effectiever benutten als ze bereid zijn tot maatwerkafspraken per gebiedscoalitie.

2. *Beter afstemmen collectieve en individuele uitvoeringsafspraken*

Veel provincies maken op verschillende wijzen uitvoeringsafspraken, bijvoorbeeld met regionale gebiedscoalities, lokale gebiedcommissies, individuele gebiedspartijen en uitvoeringsorganisaties. Vaak is niet duidelijk hoe deze verschillende overeenkomsten (soms met dezelfde partijen) zich tot elkaar verhouden. Provincies zouden hier duidelijker over kunnen zijn, bijvoorbeeld door in individuele overeenkomsten met gemeenten en waterschappen ook passages op te nemen over de verhouding tot bestaande gebiedscoalities.

3. *Organiseer concurrentie tussen gebiedscoalities*

Vaak zijn er in een gebied verschillende gebiedscoalities en uitvoeringsorganisaties actief. Vanuit de theorie wordt veel verwacht van concurrentie tussen uitvoerders van overheidstaken (zie paragraaf 2.3). Hiervan zien we in de gebiedspraktijk weinig voorbeelden. Provin-

cies zouden concurrentie kunnen organiseren tussen gebiedscoalities en/of uitvoeringsorganisaties op het gebied van uitvoering van provinciale taken, om zo efficiency of kwaliteitswinst te boeken.

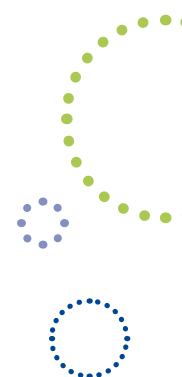
4. *Meer zeggenschap voor regionale gebiedscoalities*

De meeste provincies geven regionale gebiedscoalities beperkte zeggenschap over de vormgeving en uitvoering van provinciaal beleid. Sommige gebiedscoalities zijn tevreden met hun beperkte taak. Andere gebiedscoalities willen zelf meer zeggenschap. Provincies kunnen hieraan meewerken. Vanzelfsprekend brengt meer zeggenschap ook meer verantwoordelijkheid met zich mee. Gebiedscoalities moeten over voldoende zelforganiserend vermogen beschikken om deze verantwoordelijkheid op zich te kunnen nemen. Provincies kunnen duidelijker zijn over de voorwaarden waaronder gebiedscoalities meer zeggenschap kunnen krijgen.

Toch denken we dat provincies de instrumentele waarde van regionale gebiedscoalities het meest kunnen verhogen door juist in te zetten op het versterken van hun zelforganiserende vermogen. Zoals we hebben gezien blijft dit zelforganiserende vermogen van gebiedscoalities vaak achter bij hun instrumentele vermogen. Hoe kunnen provincies hieraan bijdragen? Provincies zouden eerst hun eigen

regierol moeten heroverwegen. Over het algemeen worden aan deze regierol de volgende taken verbonden: (1) procesmanagement, coördinatie en facilitering van regionale planvormings- en uitvoeringsprocessen; (2) het schakelen tussen rijksdoelen en regionale uitvoeringsmogelijkheden en (3) het ontwikkelen en bewaken van provinciale beleidsprioriteiten (Boonstra et al., 2007: 41). Uit ons onderzoek blijkt dat provincies door het ILG veel nadruk hebben gelegd op het bewaken van de provinciale (en landelijke) beleidsprioriteiten (onderdeel 3). Onderdeel 1 (procesmanagement en faciliteren) en 2 (schakelen tussen rijksdoelen en gebieden) kwamen hierdoor minder uit de verf of komen sterk in het teken te staan van ILG-doelrealisatie. Gebiedscoalities kunnen naast een rol in de uitvoering van het provinciale Meerjarenprogramma echter ook andere functies vervullen zoals het agenderen van nieuwe problemen en ontwikkelen van innovatieve oplossingen. Een bredere invulling van de provinciale regierol kan dit stimuleren. Concrete suggesties hiervoor zijn:

5. *Neem actief deel aan regionale gebiedscoalities*
Provinciale bestuurders zijn niet alleen een regisseur op afstand (rol als opdrachtgever en/of toezichthouder), maar zijn zelf ook een belangrijke gebiedspartij (rol als partner). Meepraten, discussiëren en meedoen in gebiedscoalities is dan zinvol.
6. *Faciliteer regionale gebiedscoalities zonder te (willen) sturen*
Gebiedscoalities hebben een belangrijke functie en provincies kunnen er ook voor kiezen om de ondersteuning van gebiedscoalities (deels) los te koppelen van de specifieke provinciale doelen. Dit betekent dat de gebiedscoalitie provinciaal geld en capaciteit inzet voor het opstellen en realiseren van de eigen gebiedsagenda. Hiermee versterk je het zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities, maar ook de uitvoerbaarheid van het provinciaal beleid omdat gebiedscoalities dichterbij de gebiedspraktijk staan.
7. *Benader regionale gebiedscoalities niet als puur uitvoeringsorgaan maar ook als mede-ontwikkelaar van beleid*
Veel pré-ILG gebiedscoalities zijn begonnen als mede-ontwikkelaar van beleid. Na het ILG is de focus op uitvoering komen te liggen. Hiermee wordt impliciet aangenomen dat beleidsontwikkeling of planvorming door gebiedscoalities niet meer nodig zijn. Dit blijkt in de gebiedspraktijk een belangrijke misvatting te zijn. Ook uitvoering van provinciale doelen leidt regionaal of lokaal bijna altijd tot nieuwe discussies en wensen tot bijstelling. Provincies doen er goed aan dergelijke signalen van gebiedscoalities serieus te nemen en als



mogelijke verbeterpunten voor beleid te benutten. Door-
gaande deliberatie kan leiden tot beter beleid!

8. *Beoordeel regionale gebiedscoalities ook op oplossen gebiedsproblemen*

Volgens het perspectief zelforganiserend vermogen hebben regionale gebiedscoalities niet alleen een rol in het uitvoeren van (provinciaal) beleid maar ook in het oplossen van gebiedsproblemen. Gebiedscoalities die effectief bijdragen aan probleemoplossing zullen veel legitimiteit (of steun) hebben in het gebied. Het is belangrijk dat provincies in evaluaties van gebiedsgericht beleid niet alleen aandacht besteden aan de realisatie van eigen doelen, maar ook aan de bijdrage van de gebiedscoalitie aan het oplossen van gebiedsproblemen.

9. *Stimuleer het democratisch gehalte van regionale gebiedscoalities.*

Ook dit kan onderdeel zijn van de regierol van provincies in regionale gebiedscoalities. Provincies kunnen bijvoorbeeld scherp zijn op de vertegenwoordiging van verschillende groepen uit het gebied en stimuleren dat ongeorganiseerde gebiedsbewoners niet worden buitengesloten of vormen van directe burgerparticipatie belonen. Mogelijkheden zijn: (1) budget beschikbaar te stellen voor kleinschalige bottom-up projecten en

(2) LEADER-initiatieven te koppelen aan de regionale gebiedscoalitie.

Rijk

Aanbevelingen voor het rijk zijn moeilijk te formuleren omdat het rijk steeds minder zichtbaar is in gebiedscoalities. Deze vermijdingsstrategie is een gevolg van het ILG, waarin het rijk de regierol aan provincies heeft overgedragen en zichzelf op afstand plaatst. Het rijk draagt alleen zogenaamde systeemverantwoordelijkheid voor het ILG en beperkt deze rol grotendeels tot het sluiten van bestuurs-overeenkomsten met provincies en het houden van toezicht op voortgang en resultaten. Via het ILG-systeem oefent het rijk echter wel degelijk invloed uit op de relatie tussen provincies en gebiedscoalities en draagt het rijk indirect bij aan de provinciale focus op prestaties, contracten met gebiedspartijen en verantwoorden. Naast positieve kanten, zoals een grotere nadruk op transparantie, effectiviteit en efficiëntie, veroorzaakt dit systeem volgens betrokkenen ook een spiraal van wantrouwen in de relaties tussen rijk en provincies en tussen provincies en gebiedscoalities. Deze spiraal wordt nog verder aangewakkerd als beleidsprestaties tegenvallen. We zien in de casus aanwijzingen dat sommige provincies in hun rol als opdrachtgever hierdoor nog meer gaan inzetten op afrekenbare relaties met indivi-

duale gebiedspartijen of uitvoeringsorganisaties en daarbij regionale gebiedscoalities als uitvoerder passeren.

Het rijk zou kunnen bijdragen aan het doorbreken van deze 'spiraal van wantrouwen' door bijvoorbeeld:

1. *Minder detailsturing in het ILG*

Het rijk kan besluiten om bestaande prestatiecontracten open te breken en provincies minder gedetailleerd af te rekenen op geleverde beleidsprestaties en bijvoorbeeld afspraken maken op programmaniveau. Hiermee stelt het rijk provincies in staat om (de leden van) gebiedscoalities minder op gedetailleerde beleidsprestaties aan te sturen.

2. *Verbreed betekenis systeemverantwoordelijkheid*

We zien dat het rijk kiest voor een beperkte invulling van het begrip systeemverantwoordelijkheid voor het ILG. In de praktijk betekent dit dat gebiedsprocessen hier niet onder vallen. Toch zijn gebiedscoalities en gebiedsprocessen wel degelijk een cruciaal onderdeel van het ILG. Een bredere invulling van het begrip systeemverantwoordelijkheid ligt dan ook voor de hand.

3. *Zelforganiserend vermogen van regionale gebiedscoalities als evaluatiecriterium*

Het rijk kan besluiten om provincies ook aan te spreken op het zelforganiserende vermogen van gebiedsco-

alities, bijvoorbeeld in de eindevaluatie van het ILG in 2013. Dit element is nu wel een onderdeel van de ILG-sturingsfilosofie (Kuindersma en Selnes, 2008), maar komt niet terug in prestatieovereenkomsten of voortgangsgesprekken.

4. *Selectieve participatie in regionale gebiedscoalities*

Dit is een verregaande aanbeveling omdat het de afgesproken taakverdeling tussen rijk en provincies in het ILG doorbreekt. Toch kan het soms belangrijk zijn dat het rijk zelf een actieve rol speelt in gebiedsprocessen, bijvoorbeeld als: (1) regionale gebiedscoalities zelf vragen om rijksbemoeienis en (2) rijksdoelen (zoals Natura 2000) een belangrijke rol spelen. Voordeel voor het rijk is dat het direct ervaringen opdoet met de uitvoering van het eigen beleid in concrete situaties. Voordeel voor een gebiedscoalitie is dat het rechtstreeks afspraken kan maken en niet meer alleen afhankelijk is van indirecte communicatie via de provincie.



BIJLAGE I

Lijst van geïnterviewden

De Baronie

Guust van der Steen
Anke Dielissen
Nol Verdaasdonk
Ton Braspenning
Chris Tonissen
Peter van Vught
Dhr Nuijten
Ko ter Hofstede
Fred Schippers
Stephen van den Berkmortel

ZLTO, lid reconstructiecommissie De Baronie
Waterschap Brabantse Delta, lid ambtelijke werkgroep De Baronie
BMF, lid reconstructiecommissie De Baronie
wethouder Alphen Chaam, lid reconstructiecommissie De Baronie
DLG, lid ambtelijke Werkgroep De Baronie
voorzitter reconstructiecommissie De Baronie
burgemeester Alphen Chaam, lid reconstructiecommissie De Baronie
Provincie Brabant
gebiedscoördinator De Baronie, Provincie Brabant
Provincie Brabant

Gelderse Vallei

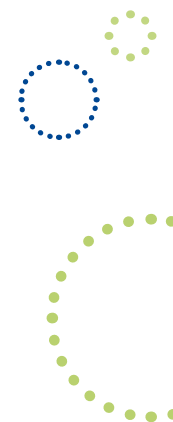
Gerard van Santen
Aart de Kruijff
Jan Wolleswinkel
Janine Pijl
Henk Veldhuizen
Joris Hogenboom
Ies Bos
Rene Eisenga

directeur Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei
wethouder Gemeente Barneveld, lid reconstructiecommissie Gelderse Vallei
voorzitter reconstructiecommissie Gelderse Vallei
oud-directeur Geldersch Landschap, oud-lid reconstructiecommissie Gelderse Vallei
LTO, lid reconstructiecommissie Gelderse Vallei
directeur Natuur en Milieufederatie Utrecht, lid reconstructiecommissie Gelderse Vallei
Provincie Utrecht
programmamanager Waterschap Vallei & Eem

Noardwest Fryslân

Hebke Bijma
Roelof Bos
Ger Bosklopper

voorzitter stuurgroep gebiedsontwikkeling Franekeradeel-Harlingen
secretaris gebiedsontwikkeling Franekeradeel-Harlingen–, Provincie Fryslân
gebiedscoördinator Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân, Provincie Fryslân



Noardwest Fryslân -vervolg-

Klaske Faber
Margriet de Heer
Titus Hettinga
Froukje de Jong
Hans Kaper
Lieuwe Miedema
Theunis Piersma
Willem Spoelhof
Afke Stoer
Wim Wassenaar

lid gebiedsplatform Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân
Friese Milieu Federatie, lid stuurgroep gebiedsontwikkeling Franekeradeel-Harlingen
lid gebiedsplatform Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân
lid gebiedsplatform Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân
wethouder Gemeente het Bildt, lid gebiedsplatform Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân
wethouder Gemeente Franekeradeel, lid stuurgroep gebiedsontwikkeling Franekeradeel-Harlingen
burgemeester Gemeente Wûnseradiel, lid gebiedsplatform Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân
lid gebiedsplatform Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân
lid gebiedsplatform Plattelânsprojekten Noardwest Fryslân
LTO Noord, lid stuurgroep gebiedsontwikkeling Franekeradeel-Harlingen

Zuidwest Twente

Ester Aldenberg
Wim Burgering
Ria Broeze
Johan ten Dam
Henk Holterman
Martin Knigge
Wilma Paalman
Henk Scholten
Josh Sijbom
Henri Slijkhuis
Martin Verbeek
Jelmer van der Zee

Provincie Overijssel, programmaleider Zuidwest Twente
voorzitter BGO Zuidwest Twente
wethouder gemeente Wierden, lid BGO Zuidwest Twente
Gemeente Hellendoorn, adviseur gebiedscommissie Eelen en Rhaan
Waterschap Regge en Dinkel
Landschap Overijssel, lid gebiedscommissie Eelen en Rhaan
wethouder Gemeente Hellendoorn, lid BGO Zuidwest Twente
lid gebiedscommissie Eelen en Rhaan
wethouder Gemeente Hof van Twente, lid BGO Zuidwest Twente
Provincie Overijssel, programmaleider Zuidwest Twente
programmamanager Groene Poort
wethouder Gemeente Enschede, lid BGO, trekker Pilot Enschede

LITERATUUR

Aanjaagteam Zuidwest-Twente (2006), **Gebiedsprogramma 2006-2008 Zuidwest-Twente**. Provincie Overijssel, Zwolle.

Arcadis (2005), **Ontwerpplan Startbeeld Vierde Bergboezem; Waterschap Brabantse Delta**; Eindconcept, 's-Hertogenbosch.

Arts, B.J.M. (2006), **Forest, institutions, discourses: a discursive-institutional analysis of global forest politics**, Wageningen University & Research Centre, Wageningen.

Beck, U. (1994). The reinvention of politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. In: Beck, U., Giddens, A. & S. Lash (red.), **Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order**, Polity Press, Oxford, pp. 1 – 55.

Berenschot (2008), **Actieplan Grond in Beweging, Naar een succesvolle werking van een revolverend fonds**, Utrecht, pp. 1 – 56.

Bleumink H. (2007), **De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden**, Alterra-rapport 1441.2, Alterra, Wageningen.

Boer, de, S., Kuindersma, W., van der Zouwen, M. & J. van Tatenhove (2008), **De EHS als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid**. WOT-rapport 74, Wageningen.

Bommel, S. van (2008), **Understanding experts and expertise in different governance contexts: the case of nature conservation in the Drentsche Aa area in the Netherlands**, Wageningen University, Wageningen.

Boonstra, F. G. (2004), **Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland**, Van Gorcum, Assen.

Boonstra, F. G. (2007), **Casestudy Salland. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden**, Alterra-rapport 1441.3, Alterra, Wageningen.

Boonstra, F. G., Kuindersma, W., Bleumink, H. De Boer, S. & A.M.E. Groot (2007), **Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: evaluatie van de reconstructie zandgebieden Alterra-rapport 1441**, Alterra, Wageningen.

Boonstra, F.G. & W. Kuindersma (2008), 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: **Bestuurswetenschappen**, 62ste jaargang, nummer 5: pp. 51-71.

Brouwer, R. (1999), **Toerisme in de arena. Een sociologische reflectie op de betekenis van toeristische attractievorming voor de sociale en fysiek-ruimtelijke omgeving in de Euregio Maas-Rijn**, Wageningen.

Deelgebiedscommissie Hellendoorn (2001), **Gebiedsontwikkeling langs de Regge**. Arcadis.

Driessen, P.P.J. (2000), Provincies als regionaal regisseur, pp. 163 – 186 in: Driessen, P.P.J. & P. Glasbergen (2000), **Milieu, samenleving en beleid**, Elsevier, Den Haag.

LITERATUUR

Gebiedsteam Zuidwest-Twente (2007), **Gebiedsprogramma 2007-2013**. Jaargang 2007. Provincie Overijssel, Zwolle.

Gestel, N. van, Goverde, H. & N. Nelissen (2000), Nieuwe vormen van besturen en bestuurlijk vermogen, In: Nelissen, N., Goverde, H. & N. van Gestel (2000), **Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen**, Uitgeverij Coutinho, Bussum, pp. 15 – 40.

Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (red.) (1993), **Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid**, Den Haag.

Groot, A.M.E. & W. Kuindersma (2007), **Casestudy Peel en Maas; Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden**, Alterra-rapport 1441.5, Alterra, Wageningen.

Groote, P., Huigen, P.P.P. & T. Haartsen (2000), Claiming rural identities. In: Haartsen, T., Groote, P. & P.P.P. Haartsen (red.), **Claiming rural identities. Dynamics, Contexts, Policies**, Van Gorcum. Assen.

Kamphorst, D.A. & F.G. Boonstra (2009), **Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG**, Reeks ILG en gebiedsprocessen nr. 7, Alterra-rapport 1969, Alterra, Wageningen.

Koks & Verhagen (2005), **Kweek betrokkenheid in de streek; Een onderzoek met als doel de drijvende krachten in reconstructiegebied de Baronie te identificeren en te mobiliseren**, HAS Den Bosch, 's-Hertogenbosch.

Kuindersma, W. (2007), **Casestudy Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden**, Alterra-rapport 1441.4, Wageningen.

Kuindersma, W., Boonstra, F.G. & D. Brunt (2008), **Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord**, Alterra-rapport 1689, Reeks ILG en gebiedsprocessen nr. 2, Wageningen.

Kuindersma, W. & F.G. Boonstra (te verschijnen), **The changing role of the state in Dutch regional partnerships**.

Kuindersma, W. & T.A. Selnes (2009), Prestatiesturing in het plattelandsbeleid, In: **Openbaar Bestuur**, jaargang 19, nr. 10, oktober 2009, pp. 36-40.

Ministerie van LNV (2004), **Agenda Vitaal Platteland**, 's-Gravenhage.

Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ (2004), **Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling, Deel 3: Kabinetstandpunt**, 's-Gravenhage.

Osborne, D. & T. Gaebler T (1992), **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector** (Addison-Wesley, Reading MA).

LITERATUUR -vervolg-

Padt, F.J.G. (2007). **Green planning. An institutional analysis of regional environmental planning in the Netherlands**, Delft.

Plaatselijke Groep De Baronie (2007), **Leader Ontwikkelingsplan De Baronie; voor de Uitvoeringsperiode 2007-2013**.

Provincie Fryslân (2006a), **Gebiedskader Noardwest Fryslân 2007-2013, Mensen, middelen en mogelijkheden bij elkaar brengen**, Plattelânsprojekten, Franeker.

Provincie Fryslân (2006b), **Ynvestearje yn it Fryske plattelân, Mei-inoar oan'e slach**, Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied Fryslân 2007 - 2013, deel 1, Leeuwarden, Provincie Fryslân

Provincie Gelderland (2004), **Gebiedsgericht beleid voor plattelandsontwikkeling en reconstructie: Herijking werkwijze en verantwoordelijkheden**, Statennotitie PS2004-944, Arnhem.

Provincie Utrecht en provincie Gelderland (2005), **Reconstructieplan Gelderse vallei/Utrecht-Oost. Van wet naar werkelijkheid**, Utrecht en Arnhem.

Provincie Noord-Brabant (2001), **Revitalisering landelijk gebied. Reconstructie aan zet**. Koepelplan Reconstructie Concentratiegebieden, Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2005), **Reconstructieplan / Milieueffectrapport De Baronie; Deel A & Deel B**, 's-Hertogenbosch.

Provincie Overijssel (1998), **Ontwerp Gebiedsperspectief WCL Vecht-Regge. Project gebiedsgericht beleid Vecht-Regge**. Provincie Overijssel, Zwolle.

Provincie Overijssel (2004), **Reconstructieplan Salland-Twente. Herinrichting van het buitengebied van Salland en Twente, Zwolle**. Provincie Overijssel, Zwolle.

Provincie Utrecht (2008), **Strategisch grondplan Utrecht voor taakgebonden aankopen agenda Vitaal Platteland**, Utrecht, Provincie Utrecht, Utrecht.

Reconstructiecommissie Salland-Twente (2008), **De reconstructie gewogen. Vier jaar reconstructie-uitvoering**. Provincie Overijssel, Zwolle.

Roza, P. & F.G. Boonstra (2009), **Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal**. Alterra-rapport 1825, Reeks ILG en gebiedsprocessen nr. 6, Wageningen.

SVGV (2006), **Begroting programmabureau SVGV 2007**, Barneveld

Team BGO Provincie Overijssel (2009), **Gebiedsprogramma Zuidwest-Twente 2009-2013**. Jaargang 2009. Provincie Overijssel, Zwolle.

Termeer, C.J.A.M. (1993), **Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk**, VUGA, 's-Gravenhage.

LITERATUUR

Visitatiecommissie ILG (2009), [Investeringsbudget Landelijk Gebied. Werk in uitvoering.](#)

Werkgroep Eelen & Rhaan (2006). [Gebiedsuitwerking Eelen en Rhaan. Gebiedsuitwerking van het Reconstructieplan Salland-Twente voor het deelgebied Eelen en Rhaan.](#) DLG, Zwolle.

WING (2009), [Verslag werkbijeenkomst kennis van en voor gebiedsprocessen.](#)

Geraadpleegde websites:

www.baronie.org
www.hellendoorn.nl
www.plattelandspromerkerken.nl
www.provincie.overijssel.nl
www.seswestbrabant.nl
www.svgv.nl
www.vierdebergboezem.nl





AFKORTINGEN

AUP	Ambtelijk Uitvoeringsplatform	SEP	Sociaaleconomisch Platform
AVP	Agenda Vitaal landelijk Gebied	SGP	Strategische Groenprojecten
BBC	Bestuurlijke Begeleidingscommissie	SVGV	Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei
BGO	Bestuurlijke Gebiedsoverleg	TOV	Teeltondersteunende Voorzieningen
BMF	Brabantse Milieufederatie	UBS	Uitvoeringsbesluit Subsidie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	VAB	Vrijkomende Agrarische bebouwing
DLG	Dienst Landelijk Gebied	VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
EU	Europese Unie	V & W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
EZ	Ministerie van Economische Zaken	Wav	Wet ammoniak en veehouderij
FMF	Friese Milieu Federatie	WCL	Waardevol Cultuur Landschap
GGB	Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid	WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
GLTO	Gewestelijke land- en Tuinbouworganisatie	ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie
GS	Gedeputeerde Staten		
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied		
IPO	InterProvinciaal Overleg		
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale		
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie		
NAV	Nederlandse Akkerbouwers Vakbond		
NPM	New Public Management		
NVV	Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders		
PG	Plaatselijke Groep		
PPLG	Programma's, Projecten Landelijk Gebied		
PS	Provinciale Staten		
pMJP	Provinciale meerjarenprogramma		
RECRON	Vereniging van Recreatieondernemers Nederland		
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied		
RMJP	Rijksmeerjarenprogramma		
RNLE	Regionale Natuur en Landschapseenheid		
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu		

RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 1 Kuindersma, W. & T.A. Selnes (2008), **De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies**. Alterra-rapport 1688, Wageningen.
- 2 Kuindersma, W., Boonstra, F.G. & D. Brunt (2008), **Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord**. Alterra-rapport 1689, Wageningen.
- 3 Kamphorst, D.A. (2008), **Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied**. Alterra-rapport 1690, Wageningen.
- 4 Boonstra, F.G. & W. Kuindersma (2008), **Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding**. Alterra-rapport 1691, Wageningen.
- 5 Kruit, J. & H. Bleumink (2008), **Tegen de stroom in. Evaluatie van de zevende EO Wijersprijsvraag voor de Robuuste Ecologische Verbinding de Beerze**. Alterra-rapport 1779, Wageningen.
- 6 Roza, P. & F.G. Boonstra (2009), **Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal**. Alterra-rapport 1825, Wageningen.
- 7 Kamphorst, D.A. & F.G. Boonstra (2009), **Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG**. Alterra-rapport 1969, Wageningen.
- 8 Kuindersma, W., Boonstra, F.G., Brunt, D. & S. van Bommel (2010), **De afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen**, Alterra-rapport 2056, Wageningen.
- 9 Fontein, R.J. (2009), **Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied**, Alterra-rapport 1973, Wageningen.
- 10 Kuindersma, W., Boonstra, F.G., Arnouts, R., Stuiver M. & R.J. Fontein (2010), **Met vereende krachten; Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noardwest Fryslân en Zuidwest Twente**. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2073.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten'.

COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 2073.

In opdracht van het ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het domein Natuur, Landschap en Platteland, thema gebiedsprocessen, gebiedsontwikkeling en plattelandontwikkeling (BO-11-004).

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp, Renkum

Fotografie

Fotostudio 7, Fotobureau Hooge Noorden

Druk

Digigrafi, Veenendaal

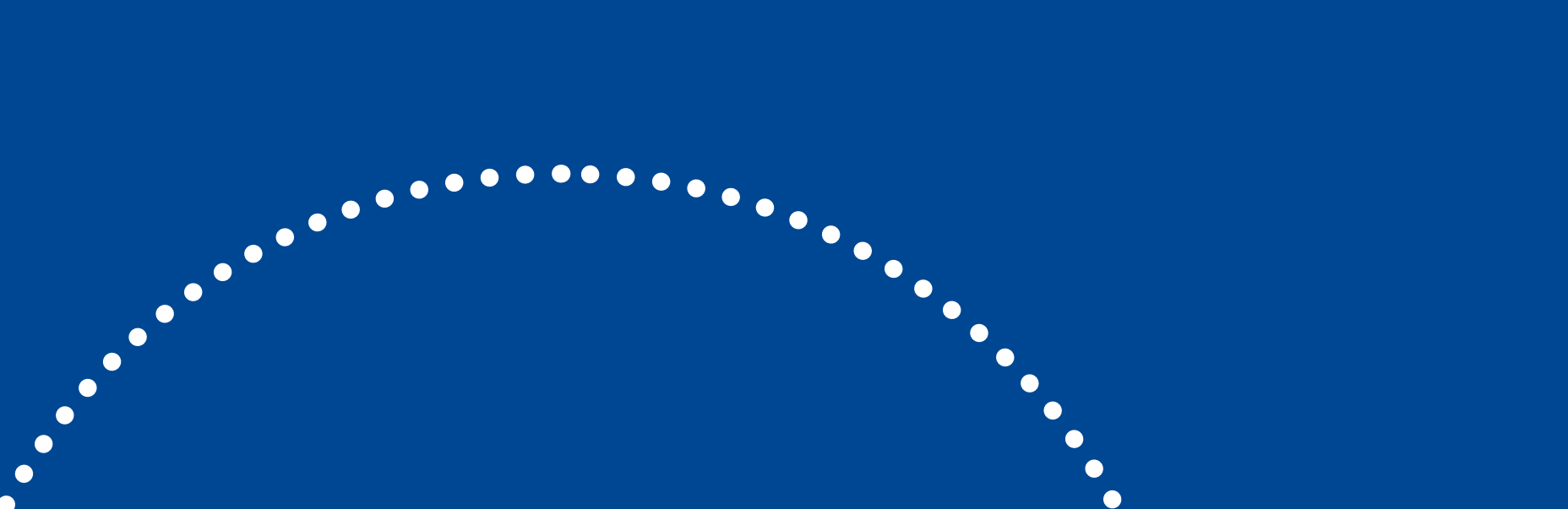
© 2010, Alterra

Postbus 47
6700 AA Wageningen
Tel 0317 47 47 00
Fax 0317 41 90 00
email info.alterra@wur.nl



ALTERRA
WAGENINGENUR





In het landelijk gebied coördineren gebiedscoalities van decentrale overheden en/of maatschappelijke organisaties de beleidsuitvoering voor provincies op regionaal niveau. Naast instrumenteel vermogen hebben zij hiervoor zelforganiserend vermogen nodig. Deze studie analyseert de wisselwerking tussen beide vermogens in de gebiedspraktijk. Hieruit blijkt dat het zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities vaak achterblijft. Zij kunnen dit versterken door te werken aan een gemeenschappelijk verhaal en meer regie te nemen over de eigen organisatie.

