

Twee jaar ILG: tijd voor de gebieden

Provincies op zoek naar een nieuwe rol in gebiedsprocessen

Trond Selnes (LEI)

Wiebren Kuindersma (Alterra)

Froukje Boonstra (Alterra)

Op 1 januari 2007 ging het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van start¹. Dit moment markeert een nieuw hoofdstuk in de verhoudingen tussen rijk en provincies in het landelijk gebied. Het ILG is bedoeld om gebiedsgerichte samenwerking te stimuleren en daarmee de rijksdoelen in het natuur- en plattelandsbeleid te realiseren. De verwachtingen zijn torenhoog, vooral voor provincies. In dit artikel gaan we in op de gevolgen van het ILG voor de verhoudingen tussen provincies en gebieden. We doen dat aan de hand van twee gebieden: de Krimpenerwaard in Zuid-Holland en Utrecht-Midden in Utrecht.

Het ILG: meer dan geld

Het ILG is naast het nieuwe sturingssysteem voor het landelijk gebied ook een enorme decentralisatie van beleid en geld. Het doel van het ILG is om de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied te vereenvoudigen en verbeteren. De provincies zijn, zo is de gedachte, hiervoor beter toegerust dan het Rijk, omdat ze dichterbij de gebiedsprocessen staan en hierop flexibeler kunnen inspelen. In de verhoudingen tussen Rijk en provincies staan de zevenjarige bestuursovereenkomsten (2007-2013) centraal. Hierin zijn de rijksdoelen uit het Rijksmeerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 omgezet in concrete prestatieafspraken per provincie. De provincies krijgen voor de uitvoering de beschikking over drie miljard euro rijksgeld, de Dienst Landelijk Gebied, het landinrichtingsinstrumentarium, het Programma Beheer en vooral veel beleidsvrijheid. Wel dienen de provincies jaarlijks te rapporteren over de voortgang. De kaders zijn dus gezet, maar wat zijn nu de verwachtingen van betrokkenen over de werking van het ILG?

(Hoog)gespannen verwachtingen van provincies

Zowel Rijk, provincies als gebiedspartijen hebben hoge verwachtingen van het ILG. Het Rijk (ministeries en Tweede Kamer) verwacht dat provincies in staat zijn om de rijksdoelen te combineren met de eigen beleidsdoelen en de doelen van gemeenten en waterschappen in een gebiedsgerichte aanpak. Natuurlijk is voor het Rijk de realisatie van rijksdoelen het belangrijkste. Toch blijkt uit beleidsstukken en Tweede Kamerdiscussies dat ook de betrokkenheid van gebiedspartijen als gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties, de georganiseerde landbouw, recreatieondernemers, plattelandsbewoners heel belangrijk wordt gevonden. Opvallend genoeg zien we deze verwachting nauwelijks terug in formele documenten als de wet (WILG) of de bestuursovereenkomsten, die zich beperken tot procedures en prestaties. Provincies hebben juist de vrijheid gekregen om de manier waarop ze de doelen realiseren, zelf te bepalen. Bovendien zouden provincies zelf heel goed het belang van gebiedsgerichte samenwerking inzien.

¹ Dit artikel is mede tot stand gekomen dankzij het onderzoekscluster Vitaal Landelijk Gebied (thema Gebiedsprocessen) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

Ook provincies verwachten veel van hun nieuwe rol. De door het Interprovinciale Overlegorgaan ingestelde Commissie Lokker verwacht dat de provincies de uitvoering van het gebiedsgericht beleid versterken én de rol van publieke ontwikkelaar op het regionale niveau aannemen. Maar, tegelijkertijd is er nog onvoldoende expertise in huis voor een dergelijke actieve en ontwikkelingsgerichte rol. Deze zal moeten worden opgebouwd. Dit vraagt om een cultuurverandering bij de provincies met meer nadruk op gebiedsprocessen, ontwikkelingsgericht werken, uitvoering en minder nadruk op nieuw beleid en detailsturing. De visitatiecommissie ILG constateerde in 2005 dat de provincies (destijds) te veel nadruk legden op de eigen provinciale visie en de rijksdoelen en juist te weinig aandacht besteedden aan de gebiedspartners, waardoor maatschappelijke gebiedspartners nauwelijks betrokken waren bij de beleidsontwikkeling.

Tenslotte verwachten gebiedspartijen als gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en gebiedscommissies vooral meer geld, instrumenten en beleidsvrijheid om gebiedsgericht te werken. Toch is er ook scepsis: de gebiedsproblematiek is vaak al decennia oud en gebiedsprocessen zijn taai en langzaam. Zal de provincie nu echt beter in staat zijn om deze problemen op te lossen?

Tot nu toe is in publicaties over het ILG veel aandacht besteed aan de verhoudingen tussen Rijk en provincies, maar uiteindelijk gaat het ILG ook over de praktijk van de gebieden. Hierover is nog weinig bekend. Kunnen provincies anno 2009 de hoge verwachtingen ook echt waarmaken? En: stuiten ze hierbij misschien op nieuwe barrières? Wij gaan op zoek naar antwoorden aan de hand van twee gebieden: de Krimpenerwaard in Zuid-Holland en het gebied Utrecht-Midden Noord.

ILG in de Krimpenerwaard

De dichtbevolkte provincie Zuid-Holland heeft in de uitvoering van het ILG te maken met relatief veel bestaande gebiedsprocessen en met forse natuur-, recreatie-, water- en landbouwdoelen. De provincie richt zich hierbij vooral op gebiedsprocessen waar energie op zit, zoals de Krimpenerwaard. Dit gebied ligt grofweg tussen de rivieren de Hollandse IJssel en de Lek en in de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vliet. Het grotendeels agrarische veenweidegebied is onderdeel van het Nationaal Landschap Groene Hart. Overheden en maatschappelijke organisaties werken hier al tientallen jaren aan een integraal en gedragen gebiedsplan. Tot frustratie van alle betrokken heeft dit proces veel te lang geduurd. Ondertussen gingen autonome processen als bodemdaling en de achteruitgang van natuur en landschap gewoon door. Veel van de stagnaties kwamen voort uit de tekortkomingen van het rijksbeleid en een gebrek aan bestuurlijke samenwerking. Op 22 december 2005 is er een doorbraak met het tekenen van het Veenweidepact Krimpenerwaard. Dit gebiedsplan moet een trendbreuk vormen in de achteruitgang van landbouw, natuur en landschap en moet daarnaast ook de bestuurlijke stagnaties definitief doorbreken via een nieuwe gebiedsgerichte samenwerking. Het ILG brengt de provincie in de positie om dit gebiedsinitiatief verder te ondersteunen en te stimuleren. De gebiedspartners zijn blij met het pact en er lijkt een nieuw tijdperk te zijn ingeluid.

Toch blijft in de periode daarna, de vraag of dit gebiedsproces ook echt als motor voor de gebiedsontwikkeling en ILG zal dienen, nog een beetje hangen. De provincie erkent het belang van gebiedsgerichte samenwerking voor het realiseren van de rijksdoelen en eigen doelen in het gebied. Toch lopen belangrijke beleidsprocessen buiten dit gebiedsproces om, zoals ruimtelijke ordening en gemeentelijke samenwerking. Hier bespeuren we een dilemma

voor de provincie voortkomend uit het ILG. Enerzijds wil het graag taken overlaten aan de gebiedspartijen, anderzijds is dit moeilijk omdat het Rijk de provincie zal afrekenen op de resultaten van het gebiedsproces. Toch is alles zelf doen ook geen optie omdat dit de energie haalt uit het gebiedsproces dat nodig is voor het broodnodige draagvlak.

De provincie vindt echter dat eerst de regie en bestuurskracht in het gebied moet worden versterkt om de ambities van het ILG en het Veenweidepact te kunnen realiseren. Gedacht wordt over verdergaande gemeentelijke samenwerking in de vorm van een gecoördineerd bestemmingsplan, een informele Krimpenerwaard-Raad of zelfs een gemeentelijke fusie. Deze discussie vindt echter op andere niveaus plaats. Dus, terwijl het broedt en het bruist in de Krimpenerwaard, worden enkele belangrijke zaken buiten het ILG-gebiedsproces bedisseld. Dat geldt zelfs voor de begrenzing van nieuwe natuur (wel een ILG-doel!), waarbij de gebiedscoalitie weliswaar een belangrijke rol is toebedeeld in de uitvoering maar niet mag meedenken over de begrenzing. Ook de besluitvorming over de ruimtelijke ordening vindt grotendeels plaats buiten het gebiedsproces. Hoe begrijpelijk ook vanuit de gevestigde provinciale kokers, gedacht vanuit de ILG-opgaven in dit gebiedsproces is dit lastig omdat het de mogelijkheden in het proces om creativiteit en maatwerk te kunnen leveren, beperkt. Dit blijkt wel bij belangrijke beslissingen rond grondverwerving en de inrichting en beheer van natuur. Deze beslissingen hangen sterk samen met ruimtelijke ordening en dienen in samenhang te worden genomen.

De gebiedspartijen willen het bestaande gebiedsproces ondertussen graag verbreden om tot effectieve oplossingen te komen voor de bestaande problemen. Niemand wil daarbij terug naar de oude, trage processen. Toch leidt het ILG nog niet tot grote veranderingen voor het gebiedsproces. Het woord is nu aan de provincie. Legt de provincie nu veel meer van de uitdaging neer bij de gebiedscoalitie of wil het vooral veel zelf sturen? En: durft de provincie het gebiedsproces ook te verbreden met andere onderwerpen en instrumenten? De vraag is of het ILG meer kan worden voor dit gebied dan een pot met geld. Pas dan kan de gebiedsamenwerking uitgroeien tot een krachtige uitvoeringsorganisatie van ILG-doelen.

ILG in Utrecht-Midden Noord

In de ILG-aanpak van de provincie Utrecht staan integrale gebiedsprocessen centraal. Net als Zuid-Holland maar meer dan in andere provincies wil Utrecht de aansluiting zoeken bij bestaande vormen van gebiedsgerichte samenwerking. Utrecht wil ook duidelijke verantwoordelijkheden neerleggen bij deze gebieden. Hiertoe werd het grondgebied van de provincie Utrecht aanvankelijk opgedeeld in vijven. In sommige van deze gebieden bestond al een samenwerkingsverband zoals in de Venen of in de Gelderse Vallei. Hier was een brede gebiedscommissie actief en zijn stichtingen opgericht om de samenwerking te bestendigen. De provincie wilde graag meerjarige afspraken maken met deze stichtingen over de uitvoering van ILG en eigen beleidsopgaven. In andere gebieden ontbrak een dergelijk samenwerkingsverband. In dit artikel gaan we in op een van deze gebieden: Utrecht-Midden Noord.

Utrecht-Midden Noord is het gebied ten noorden van de stad Utrecht. Het bestaat grofweg uit de Vechtstreek en het Noorderpark. In het gebied liggen tal van ILG opgaven rond de aanleg van recreatiegebieden (Noorderpark), natuurontwikkeling (Bethunepolder) en een stukje van de robuuste verbindingzone de groene ruggengraat. Daarnaast zijn er grote landschappelijke waarden en is het gebied aangewezen als onderdeel van de nationaal landschappen Groene Hart en Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De provincie Utrecht wilde graag dat de gebiedspartijen, zoals gemeenten, waterschappen en natuur- en landbouworganisaties, zichzelf organiseerden en de uitvoering van deze opgaven zoveel mogelijk overnamen. Dit zou de betrokkenheid en het draagvlak van gebiedspartijen bij de ILG-doelen versterken. Het eerste probleem was dat er in het gebied niet zozeer een tekort aan gebiedsprocessen was maar eerder een overschot. We telden begin 2008 nog vier deels overlappende gebiedsprocessen met elk een eigen overlegverband, visie en uitvoeringsprogramma. Het oudste gebiedsproces is de landinrichting Noorderpark dat al 25 jaar loopt en binnen twee jaar dient te worden afgerond. Relatief recent is het bestuurlijke visievormingsproces rond de Vechtstreek. Hiertoe is in 2008 de gebiedsvisie Vechtstreek opgesteld. Daarnaast liggen er in het gebied nog twee deelgebieden van de Hollandse Waterlinie: Vechtstreek Zuid en de Kraag van Utrecht. Voorts dreigde er nog een apart proces te ontstaan rond de uitwerking van de robuuste verbindingzone in het gebied. Opvallend was dat de provincie in drie van de vier processen zelf de regierol heeft.

Daarbij kwam dat de gebiedspartijen zelf heel verschillende verwachtingen hebben van deze gebiedsprocessen. De stad Utrecht wil het gebied beter ontsluiten als recreatiegebied voor haar inwoners, terwijl de kleine landelijke gemeenten juist erg beducht zijn voor teveel massarecreatie en liever kleinschalige recreatie (zoals herstel van een jaagpad langs de Vecht) willen stimuleren. Natuurorganisaties willen dat de provincie nu eens doorpakt met het begrenzen en realiseren van de robuuste verbinding, terwijl de landbouw juist nieuwe versnippering van het resterende agrarisch gebied door natuurclaims probeert te voorkomen. Verder is er nog een actieve belangengroep: de Vechtplassencommissie, die graag zou zien dat het landschap beter wordt beschermd en de problematiek van de woonboten in de Vecht wordt opgepakt. Gemeenschappelijk punt was dat alle partijen naar de provincie keken om hun problemen op te lossen. De provincie verwachtte echter van het gebied dat het initiatief nam. Medio 2008 werd deze impasse eindelijk doorbroken. De provincie richtte vast een uitvoeringsorganisatie in voor het gebied en de gebiedspartijen verenigden zich in een nieuwe gebiedscommissie Utrechtse Vecht en Weiden. Ook is er gesneden in de bestaande overlegverbanden om de bestuurlijke drukte en versnippering in het gebied te verminderen.

Eind goed, al goed? Een kritisch punt blijft nog de interne samenhang in het gebied en tussen de gebiedspartijen. Het is positief dat partijen nu samen in een gebiedscommissie zitten, maar wat bindt hen? Onder welke gezamenlijke doelen of projecten zetten zij hun schouders? Een ander punt is de immer spannende relatie tussen integrale beleidsuitvoering en sectorale beleidsontwikkeling. Hoe voorkomt de provincie dat de eerdere bestuurlijke drukte, ontstaan door sectorale beleidsinitiatieven en interne provinciale versnippering, niet weer ontstaat? De provincie zal zich moeten afvragen of het eigen beleid voor dit gebied (landbouw, natuur, water, landschap) op voorhand niet beter op elkaar afgestemd moet worden. Het voorkomen van het ontstaan van nieuwe deelprocessen in het gebied die elkaar in de weg staan, is een blijvende opgave. Dat vraagt ook veel van de zelforganisatie binnen de provincie.

Leren van gebiedservaringen?

Wat kunnen we nu concluderen uit de twee gebiedsprocessen voor de rol van provincies? Een essentieel punt is dat de nieuwe provinciale rol in gebiedsprocessen niet vanzelf gaat. Om de bijdrage van gebiedsprocessen te versterken, dienen provincies meer te investeren in de ruimte voor en vertrouwen in deze gebiedsprocessen. Daarbij gaat het zowel om missie, bevoegdheden, capaciteit en middelen. Provincies kiezen hierin verschillende koersen of aarzelen nog.

Het voorbeeld Midden-Utrecht Noord toont dat provinciale ambities om de uitvoering bij gebiedspartijen neer te leggen wel vraagt om een degelijke gebiedsorganisatie. Indien deze er niet is of niet van onderop wordt opgebouwd, zal de provincie deze moeten helpen opzetten. Dit blijkt lastig als gebiedspartijen hier nauwelijks iets voor voelen of slechts een klein deel van de provinciale doelen wil helpen realiseren. Hier zit ook duidelijk spanning tussen realisatie van bepaalde rijksdoelen (zoals de robuuste verbinding) en het gebiedsproces. Midden-Utrecht Noord laat tevens zien dat een provincie die een integrale aanpak van gebiedspartijen verwacht, ook de bal terug kan verwachten. In dit geval liepen er in het gebied al vier gebiedsprocessen waarvoor de provincie min of meer verantwoordelijk was. Om de bestuurlijke drukte in het gebied te verminderen, moest de provincie dus ook de hand in eigen boezem steken en het mes zetten in de eigen versnipperde beleidsbemoeyenis met dit gebied.

Het gebied Krimpenerwaard toont dat de ILG-opgaven ook raken aan andere opgaven, zoals ruimtelijke ordening, gemeentelijke bestuurskracht en de inzet van instrumenten als onteigening. Deze zaken vallen formeel buiten het ILG, maar zijn wel nodig voor een echt integrale en stevige gebiedssamenwerking om de ILG-doelen in dit gebied te realiseren. De provincie steunt het gebiedsproces, maar de vraag of het ook andere opgaven hieraan moet koppelen, blijft hangen. Hoeveel vertrouwen kan en wil de provincie werkelijk geven aan het gebiedsproces? Het gevaar van het terugvallen in oude stagnaties als traagheid, eigenzinnige overheden en wederzijdse wantrouwen is aanwezig. Het voorkomen van deze gevaren dient altijd centraal te staan, Dat vraagt een actieve provincie die gebiedsontwikkeling hoog houdt en keuzes maakt waar deelbelangen niet het draagvlak overstijgen.

Conclusie is dat ondanks de hoge verwachtingen van de rol van provincie in gebieden, de praktijk van gebiedsgericht werken en ILG complex en weerbarstig is en blijft. Provincies stuiten in concrete gebieden steeds op nieuwe barrières en uitdagingen, waarvoor standaardoplossingen ontbreken. Hierover is nog veel te leren van elkaar. Niet door tegen elkaar op te bieden over de 'beste aanpak', maar door aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden gezamenlijk te reflecteren op optredende knelpunten en kansen. Dit leerproces moet niet alleen plaatsvinden tussen provincies maar ook tussen provincies en gebieden. Alleen zo kunnen provincies samen met gebiedspartijen een succes maken van het ILG.