



Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid

Het gebied Utrecht-Midden Noord

**W. Kuindersma
F.G. Boonstra
D. Brunt**

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 2



Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid

Het gebied Utrecht-Midden Noord



**W. Kuindersma
F.G. Boonstra
D. Brunt**

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 2

REFERAAT

Kuindersma, W., F.G. Boonstra en D. Brunt, 2008. *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1689. 68 blz.

De invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied is aanleiding voor veel provincies om op hun hele grondgebied gebiedsgericht werken te stimuleren. Hierbij kunnen ze soms voortbouwen op bestaande organisatieverbanden maar soms ook moeten ze nieuwe ontwikkelen. Het gebied Utrecht-Midden Noord is een voorbeeld van de laatste categorie. Deze studie reikt principes aan die bij de vorming van een effectief uitvoeringsarrangement een rol kunnen spelen en past ze toe op het gebied Utrecht-Midden Noord. Dit resulteert in een aantal concrete keuzemogelijkheden voor de provincie Utrecht.

Trefwoorden:

Investeringsbudget Landelijk Gebied, geïntegreerd gebiedsgericht beleid, provincie Utrecht, government, governance, Vechtstreek, Vechtplassen, Noorderpark.

ISSN 1566-7197



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	6
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	11
1.2 ILG en gebiedsgericht werken in Utrecht	11
1.3 Probleemstelling	13
1.4 Methode van onderzoek	14
1.5 Leeswijzer	15
2 Geïntegreerd gebiedsgericht beleid	16
2.1 Inleiding	17
2.2 De ontwikkeling van geïntegreerd gebiedsgericht beleid	17
2.3 Twee perspectieven op geïntegreerd gebiedsgericht beleid	19
2.4 Keuzemogelijkheden voor provincies in geïntegreerd gebiedsgericht beleid	20
3 Het gebied Utrecht-Midden Noord	28
3.1 Inleiding	29
3.2 Het gebied	30
3.3 Geschiedenis geïntegreerd gebiedsgericht beleid in dit gebied	32
3.4 Lopende gebiedsprocessen	33
3.5 Actoren en coalities in het gebied	42
4 Keuzemogelijkheden voor de provincie Utrecht	54
4.1 Inleiding	55
4.2 Keuzes	55
4.3 Tot slot	59

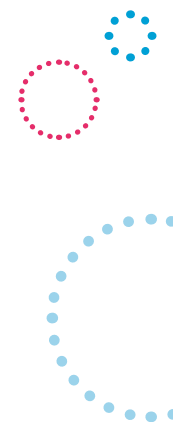
BIJLAGE I

BIJLAGE II

LITERATUUR

AFKORTINGEN

RAPPORTEN IN DEZE REEKS





VOORWOORD



Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar vooral ook een nieuwe werkwijze en verandering in de bestuurlijke verhoudingen. Het rijk bemoeit zich de komende jaren niet met de uitvoering van beleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Dat is nu aan provincies en hun partners in de gebieden. Wel wil het Ministerie van LNV de provincies en gebieden hierbij ondersteunen, onder meer door het financieren van onderzoek en kennisuitwisseling.

De reeks ILG en gebiedsprocessen past in deze faciliterende rol. De reeks bevat resultaten van toegepast onderzoek naar sturingsvragen rond de implementatie van het ILG. Deze vragen gaan op de eerste plaats over de ILG-systematiek als geheel: welke betekenis krijgt de nieuwe sturingsfilosofie in de praktijk, wat levert deze decentralisatie-operatie nu op en hoe kan de verantwoording over de resultaten het beste worden vormgegeven? Op de tweede plaats gaat het om meer praktische vragen van provincies en gebiedspartijen, bijvoorbeeld over de organisatie van de uitvoering, publiek-private samenwerking of het betrekken van ontwerpers bij integrale gebiedsontwikkeling.

Het voorliggende rapport is een voorbeeld van de laatste categorie: het gaat in op de vorming van effectieve gebiedsgerichte uitvoeringsarrangementen in het ILG-tijdperk.

Het presenteert daarvoor een kader, dat behalve voor het onderzochte gebied Utrecht-Midden Noord, ook voor andere gebieden en provincies nuttige handvatten kan bieden bij de organisatie van de uitvoering. Een conclusie is dat in een gebied als Utrecht-Midden Noord, waar gebiedssamenwerking niet vanzelf tot stand komt, de provincie in de beginfase extra moet faciliteren zonder daarmee de vorm en inhoud van het uitvoeringsarrangement voor te schrijven.

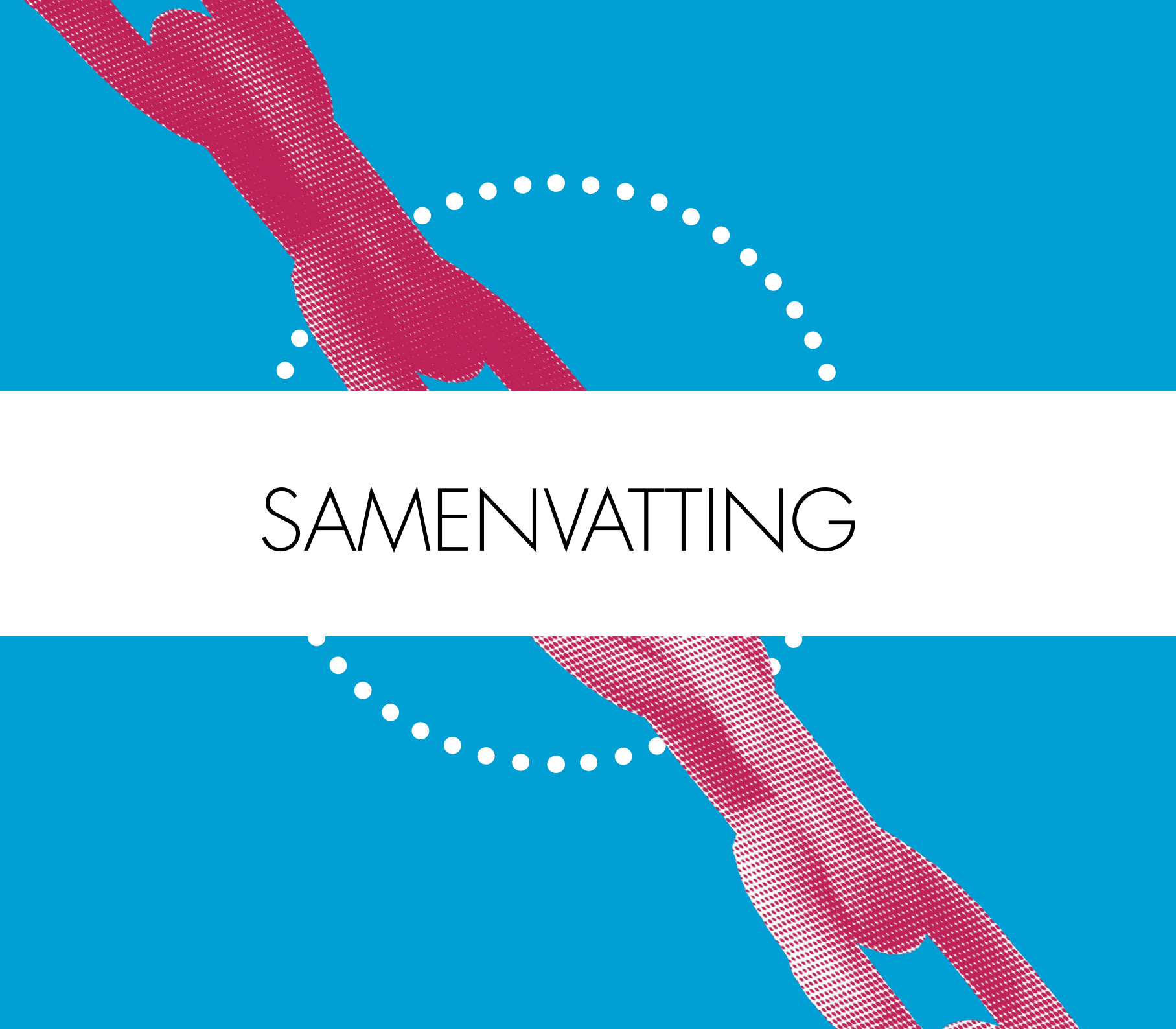
Het onderzoek is bovendien een goed voorbeeld van de met deze reeks beoogde coproductie tussen het Ministerie van LNV en provincies. Het Ministerie van LNV zorgde voor de (financiële) randvoorwaarden en de provincie Utrecht, in de personen van Aart Kees Evers en Maaike de Wit van de Provincie Utrecht, waren verantwoordelijk voor de aansturing en begeleiding van het onderzoek. We willen hen bedanken voor hun betrokkenheid, kennis van zaken en openhartigheid.

Aalke Drijfholt

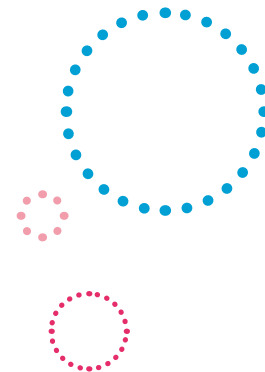
(LNV-thematrekker beleidsondersteunend onderzoek ILG en regionale vraagstukken)

Froukje Boonstra

(WUR-themacoördinator beleidsondersteunend onderzoek ILG en regionale vraagstukken)



SAMENVATTING



De introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een stimulans voor gebiedsgericht werken. Provincies kiezen er in meer of mindere mate voor de uitvoering van de ILG-afspraken met het rijk en het eigen beleid bij gebieden neer te leggen. Bij de vormgeving van dit geïntegreerde gebiedsgerichte beleid kunnen ze vaak voortbouwen op bestaande initiatieven van gebiedsgericht beleid. Soms ook moeten ze nieuwe organisatieverbanden ontwikkelen omdat er geen geschikte bestaande organisatieverbanden zijn. In dit rapport staat een gebied centraal waar dit laatste aan de orde is: Utrecht-Midden Noord. Dit is het landelijk gebied boven de stad Utrecht. De vraag wordt beantwoord hoe in een dergelijk gebied een geschikt uitvoeringsarrangement kan worden ontwikkeld. Hiertoe dragen we een aantal cruciale keuzemogelijkheden aan. Deze zijn ontleend aan theorievorming en empirische studies over governance en gebiedsgericht beleid en toegepast op het gebied Utrecht-Midden Noord. Door de casus Utrecht-Midden Noord vanuit een dergelijk breder perspectief te beschouwen kan de studie een inspiratiebron vormen voor andere provincies en gebieden die voor soortgelijke uitdagingen staan.

Voor het onderzoek is verder gebruik gemaakt van interviews met sleutelactoren en provinciale stukken over

lopende beleidstrajecten en zijn gebiedsbijeenkomsten bijgewoond. Bovendien zijn tussenresultaten uit het onderzoek tweemaal bediscussieerd met provinciale medewerkers vanuit verschillende beleidsvelden.

Geïntegreerd gebiedsgericht beleid kan worden omschreven als een op de specifieke regionale situatie aangepast beleid dat tot stand komt in onderhandeling tussen lagere overheden en diverse stakeholders. De provincie speelt hierbij een belangrijke rol als regisseur. Sinds de introductie in de jaren '90 van de vorige eeuw heeft gebiedsgericht beleid in de praktijk verschillende vormen aangenomen. Hierbij spelen twee (ideaaltypische) perspectieven een rol. Het eerste perspectief is het *governance perspectief*. Hierin staan de wensen, doelen en activiteiten van organisaties en burgers op gebiedsniveau centraal. De provincie is gericht op het faciliteren van een proces waarbij deze partijen gemeenschappelijke doelen formuleren. Deze kunnen in het verlengde liggen van provinciale doelen of juist strijdig zijn. In dat laatste geval moet de provincie de oorspronkelijke doelen aanpassen. Het tweede perspectief is het *government perspectief*. Samenwerking op gebiedsniveau dient hier om de vooraf vastgestelde overheidsdoelen effectiever en efficiënter te realiseren. Het betreft een instrumenteel

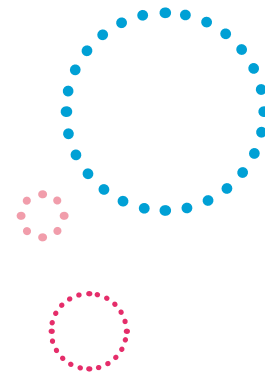


perspectief op geïntegreerd gebiedsgericht beleid. De democratisch gekozen organen hebben de beleidsdoelen vastgesteld en deze moeten (liefst onveranderd) in de praktijk worden gerealiseerd. De praktijk is echter weerbarstig en ingewikkeld en zodoende doet de provincie er verstandig

aan om andere partijen bij de uitvoering te betrekken. Beide perspectieven leveren verschillende invullingen op voor de keuzes waarvoor provincies staan bij de organisatie van geïntegreerd gebiedsgericht beleid:

Keuzes	Government perspectief	Governance perspectief
Begrenzing gebied	Provincie bepaalt grenzen gebieden op basis van eigen criteria	Gebiedspartijen bepalen grenzen gebied op basis van centrale problematiek en/of sociale samenhang gebied
Doelen van het GGB	Provincie bepaalt de doelen op basis van het eigen beleid	Gebiedspartijen bepalen in onderling overleg de doelen
Beleidsvorming of uitvoering	Alleen beleidsuitvoering	Beleidsvorming en beleidsuitvoering
Betrokken partijen	Nadruk op het betrekken van overheden (gemeenten, waterschappen, provincies, rijk)	Selectie betrokken partijen op basis van (1) beschikking over cruciale hulpbronnen (geld, kennis, hindermacht, grond) of (2) draagvlak (representativiteit)
Regierol provincie	Provincie bewaakt realisatie eigen doelen	Provincie stimuleert/faciliteert het proces van onderhandeling tussen de betrokken partijen
Ambtelijke ondersteuning	Ambtelijke ondersteuning onder provinciale regie met vooral provinciale ambtenaren	Ambtelijke ondersteuning onder regie van gebiedspartijen. Bestaat uit provinciale ambtenaren en medewerkers van gebiedspartijen
Institutionele vormgeving	Provinciaal gebiedsbureau (provinciale afdeling)	Onafhankelijk gebiedsbureau (stichting, coöperatie etc.)

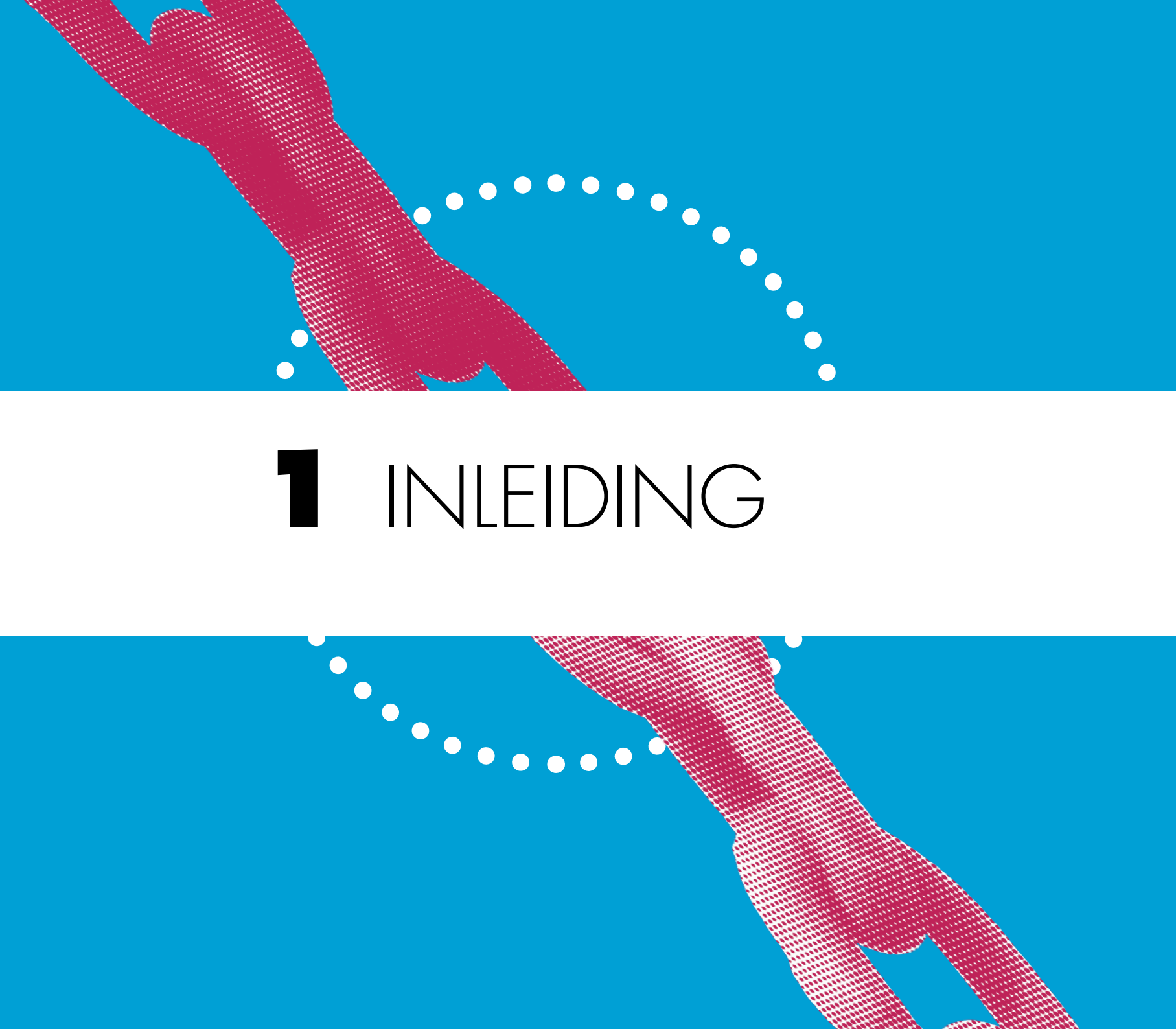




In Utrecht-Midden Noord is echter geen sprake van een blanco situatie. Er zijn tal van lopende gebiedsgerichte beleidsinitiatieven voor deelgebieden die zorgen voor grote beleidsdrukke, zoals de Landinrichting Noorderpark, twee enveloppes van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de gebiedsvisie Vechtstreek. Bovendien heeft de provincie Utrecht geen eenduidig perspectief op de gebiedsgerichte organisatie, al vertonen de door de provincie opgestelde randvoorwaarden wel een sterk governance-gehalte. Zo wil de provincie dat de gebiedssamenwerking vooral 'van onderop' gestalte krijgt en streeft ze naar maatwerk per gebied. Tenslotte zijn gebiedspartijen verdeeld over wijze waarop gebiedsgericht beleid moet worden vormgegeven. Zo pleiten de waterschappen en natuurorganisaties voor een opschaling van het gebied om de natuur- en wateropgaven aan te kunnen pakken. Anderen vinden dat het begrensde gebied te weinig samenhang vertoont voor effectieve samenwerking. Ook speelt de stad-land tegenstelling een rol en is er geen duidelijk, gedeeld gevoel van urgentie onder gebiedspartijen. Duidelijk is dat gebiedssamenwerking in dit gebied niet 'vanzelf' van de grond komt

Confrontatie van het kader met de randvoorwaarden van de provincie en de complexe gebiedssituatie levert de volgende aankopingspunten voor handelen voor de provincie:

- Maak een heldere keuze voor een gebiedsbegrenzing. De samenhang binnen het gebied is niet dusdanig dat de wensen van gebiedspartijen en/of de inhoudelijke problematiek dwingen tot de huidige begrenzing.
- Geef de gebiedscommissie een duidelijke opdracht voor uitwerking van een aantal grote inhoudelijke inrichtingsopgaven (zoals de Groene Ruggengraat).
- Organiseer parallel aan de uitvoering van concrete projecten, doorgaande visievorming rond deelopgaven.
- Laat de inhoudelijke ambitie van de gebiedscommissie leidend zijn voor de samenstelling.
- Neem de inhoudelijke en procesmatige regie totdat de gebiedssamenwerking voldoende verankerd is.
- Start al vast met de oprichting van een programmabureau onder provinciale vlag. Wanneer de gebiedscommissie goed functioneert kan deze de aansturing van het programmabureau overnemen.



1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1 januari 2007 is aanleiding voor de provincie Utrecht om gebiedsgericht werken in de hele provincie te stimuleren. Met het ILG krijgt de provincie de regierol in het landelijk gebied. Het betekent vooral meer vrijheid om beleid voor het landelijk gebied op eigen wijze vorm te geven. Bovendien krijgt de provincie in de periode 2007 – 2013 de beschikking over 264 miljoen euro rijks geld (Provincie Utrecht, 2006). In ruil hiervoor heeft Utrecht een prestatieovereenkomst getekend met het rijk waarin de beoogde prestaties zo helder mogelijk zijn vastgelegd.

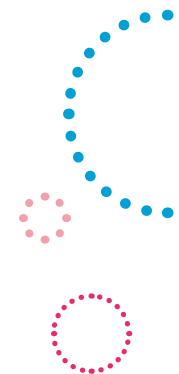
Provincie Utrecht kiest ervoor de uitvoering van deze afspraken en eigen beleid voor het landelijk gebied zoveel mogelijk bij gebieden neer te leggen. Dit geldt ook voor veel andere provincies: ze kiezen in meer of mindere mate voor een integrale uitvoering in gebieden. Bij de vormgeving van dit geïntegreerde gebiedsgerichte beleid kunnen provincies vaak voortbouwen op bestaande initiatieven van gebiedsgericht beleid, zoals zijn ontstaan in de reconstructie, WCL of ROM. Toch zijn er ook gebieden zonder geschikte bestaande organisatieverbanden. Provincies gaan hier op zoek naar nieuwe organisatievormen.

In dit rapport staat zo'n gebied centraal: Utrecht-Midden Noord.

Vraag is hoe in een dergelijk gebied een geschikt uitvoeringsarrangement kan worden ontwikkeld, welke keuzes aan de orde zijn en welke principes daarbij een rol kunnen spelen. In dit rapport schetsen we hiervoor een kader en passen het toe op het gebied Utrecht Midden Noord. Door de ervaringen in Utrecht Midden Noord vanuit zo'n breder perspectief te beschouwen, kunnen ze een inspiratiebron vormen voor andere provincies, die voor soortgelijke uitdagingen staan. Daarnaast heeft de analyse geleid tot een advies aan de provincie Utrecht (zie bijlage 2).

1.2 ILG en gebiedsgericht werken in Utrecht

Provincie Utrecht heeft zijn ambities voor het landelijk gebied voor de periode 2007 – 2013 vastgelegd in de Agenda Vitaal Platteland (AVP) 2007 – 2013 (Provincie Utrecht, 2006). Het gaat hierbij niet zozeer om een nieuwe visie of om nieuwe doelen maar om de uitvoering van bestaand beleid. Daarmee wordt niet alleen gedoeld op de doelen die met het rijk zijn afgesproken (rijksopgaven) maar ook om de uitvoering van provinciale doelen.





Voor de uitvoering is een indeling gemaakt in vijf AVP-gebieden: Eemland/Gelderse Vallei, Utrechtse Heuvelrug, Kromme Rijngebied, Utrecht-Midden en Westelijk Utrecht. In deze gebieden wil de provincie niet alleen EU-doelen, rijksdoelen en provinciale doelen en geld op elkaar afstemmen, maar ook de doelen, wensen en inzet van gemeenten, waterschappen en andere gebiedspartners.

Om dit te realiseren is het belangrijk dat deze gebiedspartners actief betrokken worden bij de uitvoering. De provincie wil dat de gebiedspartners zich in deze gebieden organiseren en een gebiedsprogramma opstellen. De provincie kan vervolgens met deze gebiedscoalities afspraken maken over de inzet van middelen en het behalen van prestaties.



De AVP-gebieden zijn gekozen op basis van hun landschappelijke samenhang, de omvang, bestaande bestuurlijke eenheden en bestaande gebiedscommissies. In een aantal gebieden is al ervaring met integraal gebiedsgericht beleid (bv Gelderse Vallei). De provincie kan in deze gebieden aansluiten op bestaande samenwerkingsverbanden en gebiedsorganisaties.

In gebieden zonder een duidelijke gebiedsorganisatie is het moeilijker. Utrecht-Midden is zo'n gebied zonder een

duidelijke gebiedscommissie voor het hele gebied. Dat wil niet zeggen dat er geen beleid is voor het gebied. In tegendeel: de beleidsdrukke in het gebied is groot met veel oude en nieuwe beleidsinitiatieven. Voorbeelden zijn: de landinrichting Noorderpark, de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Nationaal landschap Groene Hart en de robuuste verbindingzone 'Groene Ruggengraat'.

Provincie Utrecht is tot het inzicht gekomen dat het AVP-gebied Utrecht Midden waarschijnlijk te weinig bestuurlijke en landschappelijke samenhang kent voor één gebiedscommissie (Provincie Utrecht, 2007). Op basis van inventiserende gesprekken is daarom een knip gemaakt tussen het zuidelijk en noordelijk deel van het gebied. Dit zou meer samenhang met zich meebrengen. Bovendien loopt er in het noordelijk deel een initiatief om samen met gebiedspartijen te komen tot een gemeenschappelijke visie: de gebiedsvisie Vechts-treek waarop mogelijk voortgebouwd kan worden.

In dit onderzoek brengen we de mogelijkheden in beeld voor integraal gebiedsgericht werken in het noordelijk deel van Utrecht Midden. Daarbij gaan we ook nadrukkelijk in op bestaande beleidsinitiatieven en de mogelijkheden om aan te sluiten op bestaande samenwerkingsverbanden.

1.3 Probleemstelling

In dit onderzoek staan twee doelstellingen centraal, namelijk:

1. Het adviseren van de provincie Utrecht over de mogelijkheden van gebiedsgericht werken in Utrecht-Midden Noord.
2. De situatie in Utrecht-Midden Noord zó beschrijven dat het een casus wordt van een bredere problematiek, waardoor andere provincies en gebieden ervan kunnen leren.

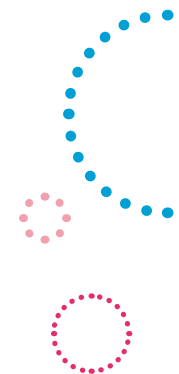
Doelstelling 1 heeft centraal gestaan in het onderzoeksproces. Dit heeft een concreet advies opgeleverd dat begin 2008 aan de provincie Utrecht is uitgebracht. Het advies is integraal opgenomen in bijlage 2.

In dit rapport bezien we de gebiedscasus vanuit een breder theoretisch perspectief. Hiermee worden de resultaten ook relevant voor andere ILG-gebieden en/of andere provincies. Hiertoe gebruiken we het concept geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB) dat zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de praktijk van het landelijk gebied wordt gebruikt. De wens van de provincie Utrecht om in het gebied Utrecht-Midden Noord te komen tot integratie van

de beleidsdoelen en samenwerking sluit goed aan bij het concept GGB. De koppeling van de concrete vraag aan het concept GGB maakt het mogelijk om ervaringen uit andere situaties te gebruiken in deze casus, maar ook om de ervaringen uit deze casus te gebruiken in andere situaties.

In dit rapport staat dus doelstelling 2 centraal. Dat betekent dat we de volgende onderzoeksvragen zullen beantwoorden:

1. Welke vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid zijn er in de theorie en welke keuzes dienen provincies in de praktijk te maken?
2. Welke bestaande vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid zijn er in Utrecht-Midden Noord en hoe verhouden deze initiatieven zich tot elkaar?
3. Wat zijn de belangrijkste actoren in het gebied en wat zijn hun belangen/probleempercepties, over welke hulpbronnen beschikken zij en wat zijn hun onderlinge relaties?
4. Welke wensen en verwachtingen hebben deze actoren van het provinciale geïntegreerd gebiedsgericht beleid in dit gebied?
5. Welke keuzemogelijkheden heeft de provincie Utrecht voor geïntegreerd gebiedsgericht werken in dit gebied op basis van de theorie en de praktijk?



De theoretische onderzoeksvraag 1 zullen we beantwoorden in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 staan de empirische vragen 2 t/m 4 centraal. In hoofdstuk 4 beantwoorden we onderzoeksvraag 5.

1.4 Methode van onderzoek

Het theoretisch kader is gebaseerd op bestuurskundige literatuur over geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Ook bouwen we nadrukkelijk voort op empirisch onderzoek naar geïntegreerd gebiedsgericht beleid in de praktijk.

We hebben gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

1. Interviews;
2. Interactieve bijeenkomsten;
3. Schriftelijke bronnen.

Interviews

De interviews met sleutelactoren uit het gebied vormen de kern van dit onderzoek. In overleg met de provincie Utrecht is een selectie uit betrokken partijen en personen gemaakt. Uiteindelijk hebben we in het najaar van 2007 10 interviews afgenomen met in totaal 14 personen (zie bijlage 1).

Van de gesprekken zijn vrij uitgebreide verslagen gemaakt.

Interactieve bijeenkomsten

Daarnaast hebben we in de periode oktober – december 2007 een aantal bijeenkomsten bijgewoond en benut voor dit onderzoek. Het gaat om de twee interactieve bijeenkomsten met gebiedspartijen rond de Gebiedsvisie Vechtstreek. Op deze bijeenkomsten hebben we de belangrijkste discussies tussen gebiedspartijen gevolgd en waargenomen. De observaties hebben we meegenomen in dit onderzoek.



Verder zijn eind 2007 twee bijeenkomsten georganiseerd met provinciale medewerkers vanuit de verschillende beleidsvelden. Op deze interne bijeenkomsten zijn de conclusies en aanbevelingen voor de provincie Utrecht besproken. We hebben hierbij een actievere rol gespeeld door bevindingen, conclusies en aanbevelingen te presenteren en ter discussie te stellen. De discussies hebben op een aantal punten geleid tot aanscherping en verfijning. Tevens droegen deze bijeenkomsten bij aan het verspreiden van de leerervaringen in de provinciale organisatie.

Schriftelijke bronnen

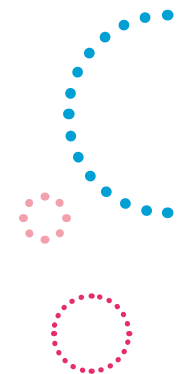
Tenslotte is (beperkt) gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen. Het gaat hier vooral om provinciale stukken over lopende beleidstrajecten rond ILG/AVP en specifieke gebiedsprocessen (Nieuwe Hollandse Waterlinie, landinrichting Noorderpark, gebiedsvisie Vechtstreek).

Ontwikkelingen die na januari 2008 hebben plaatsgevonden zijn niet meer in het onderzoek meegenomen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het concept geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Daarbij maken we gebruik van theorie en studies naar de praktijk. Uiteindelijk presenteren we een analytisch kader voor de analyse van de rol van provincies in verschillende vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de situatie in het AVP-gebied Utrecht-Midden Noord in termen van eerdere en bestaande vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid en de belangen en wensen van de belangrijkste actoren in dit gebied. Uiteindelijk presenteren we in hoofdstuk 4 een overzicht van de belangrijkste keuzemogelijkheden voor de provincie Utrecht in dit gebied. Daarbij maken we gebruik van het analytisch kader uit hoofdstuk 2.





2 GEÏNTEGREERD GEBIEDSGERICHT BELEID



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een kader voor de analyse en de aanbevelingen voor gebiedsgericht werken in het kader van het ILG. In het volgende hoofdstuk zullen we dit kader toepassen op Utrecht-Midden Noord. Het kader is ook bedoeld om deze ervaringen toepasbaar te maken voor andere provincies en ILG-gebieden.

In dit hoofdstuk gaan we eerst kort in op de historie van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied (par. 2.2). Vervolgens schetsen we twee ideaaltypische vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid (par. 2.3). Daarna behandelen we de keuzes die provincies moeten maken bij de start van geïntegreerd gebiedsgericht beleid (par. 2.4).

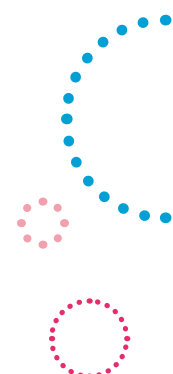
2.2 De ontwikkeling van geïntegreerd gebiedsgericht beleid

De komst van het ILG vormt voor alle provincies aanleiding om het eigen geïntegreerd gebiedsgerichte beleid te versterken en/of hiermee te starten (IPO, 2006). Geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB) is echter niet uitgevonden in het

ILG. Er waren tal van voorlopers. De eerste echte voorbeelden van GGB zijn het ROM-gebiedenbeleid (1989) en de aandachtsgebieden leefbaarheid (1991) van het ministerie van VROM. Niet lang daarna volgde ook het ministerie van LNV met een eigen variant van het GGB: de Waardevolle Cultuurlandschappen (1992). Naast deze initiatieven van het rijk, voeren ook provincies en de EU (LEADER) geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Bovendien speelden provinciale overheden vaak al een regisseursrol in gebiedsgerichte initiatieven van rijk en EU.

Kernpunt van deze eerste generatie 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; Leroy, 2000; Boonstra, 2004).

Het GGB is in algemene zin een kritiek op tegenvallende resultaten van overwegend sectorale beleidsinspanningen in het landelijk gebied. Dit beleidsfalen wijten de initiatiefnemers op de eerste plaats aan de inhoudelijke verkokering van de betrokken beleidsterreinen en het daaruit voortkomende gebrek aan bestuurlijke afstemming en beleidsinhoudelijke integratie. Op de tweede plaats is het beleidsfalen een gevolg van het generieke, 'top down' karakter van veel beleid voor het landelijk gebied. Hierdoor is het niet aangepast aan regionale en lokale omstandigheden en houdt het onvoldoende rekening met specifieke afhankelijkheidsverhoudingen tussen betrokken actoren. Aldus ontstaat lokaal niet geaccepteerd beleid dat niet of onvoldoende wordt uitgevoerd (Van Tatenhove, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004).

De reconstructie en het ILG zijn vormen van tweede generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Deze tweede generatie wijkt op een aantal punten af van de vorige.

De belangrijkste verschilpunten zijn:

1. De provincie is nu echt de regisseur en het rijk trekt zich terug uit het GGB. ILG en reconstructie worden om deze reden ook wel gezien als exponenten van een decentralisatie van rijksbeleid.
2. De wettelijke basis van het ILG (WILG) en de reconstructie (Reconstructiewet) is nieuw ten opzichte van de experimentele en buitenwettelijke voorgangers. Het verhoogt de bestuurlijke status van gebiedsgericht beleid en biedt mogelijkheden voor de inzet van eigen wettelijk instrumentarium.
3. Het aantal en de concreetheid van prestatieafspraken is toegenomen. Deze ontwikkeling past in de algemene trend naar afrekenbaarheid en prestatiecontracten. In de bestuurskunde ook wel aangeduid met de term 'new public management' (Osborne en Gaebler, 1992; Padt, 2007; De Vaan en De Haas, 2007).
4. De thematiek is verbreed. Dat wil ook zeggen dat het niet meer gaat om de integrale afstemming tussen bijv. milieu en ruimtelijke ordening (ROM) maar bijna alle beleidsthema's in het landelijk gebied.
5. GGB is nu bijna gebiedsdekkend voor heel Nederland, terwijl het voorheen een experimenteel karakter had speciaal voor het oplossen van specifieke problemen of het benutten van kansen in specifieke gebieden.

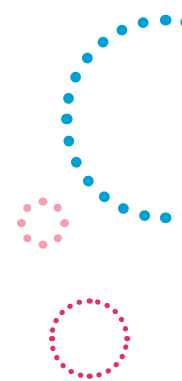
De veranderingen in het geïntegreerd gebiedsgericht beleid leiden ook tot grote verschillen in de aanpak per gebied. Dit kan een uiting zijn van maatwerk. Immers elk gebied is anders en vraagt om een andere aanpak. Toch zijn niet alle verschillen te verklaren vanuit de verschillen tussen gebieden. Provincies zijn vaak heel bepalend in de manier waarop gebiedsgerichte beleid vorm krijgt. In het ILG hebben ze immers ook die vrijheid en rol gekregen. In de volgende paragraaf gaan we in op de belangrijke keuzes waarvoor provincies staan bij de start van geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Uit deze verschillende keuzes destilleren we twee (ideaaltypische) vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

2.3 Twee perspectieven op geïntegreerd gebiedsgericht beleid

De geschiedenis toont dat het gebiedsgericht beleid in de praktijk vele uitwerkingen krijgt. Grofweg zijn er twee perspectieven te onderscheiden. In de praktijk lopen deze perspectieven echter vaak door elkaar. Toch is het voor een heldere analyse nuttig een onderscheid te maken tussen twee ideaaltypische perspectieven.

Het eerste perspectief op geïntegreerd gebiedsgericht beleid is het governance perspectief. Governance is een op samenwerking met overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of burgers gebaseerde stijl van besturen. Hierin staan de wensen, doelen en activiteiten van organisaties en burgers op gebiedsniveau centraal. Een provincie die vanuit dit perspectief start met geïntegreerd gebiedsgericht beleid zal er vooral op gericht zijn om deze partijen bij elkaar te brengen en een proces faciliteren waarbij ze gemeenschappelijke doelen formuleren. Deze kunnen in het verlengde liggen van provinciale doelen of juist strijdig zijn. Provincies kunnen dan ook overwegen om hun eigen doelen aan te passen. Bij pure governance vormen van GGB ligt de nadruk echter op de doelen van gebiedspartijen en kunnen overheden dus ook gedwongen zijn eigen doelen aan te passen.

Het tweede perspectief is het government perspectief. Onder government verstaan we een stijl van besturen, waarin sterk de nadruk ligt op de realisatie van vooraf vastgelegde overheidsdoelen. Samenwerking dient hier om deze effectiever en efficiënter te realiseren. De provincie organiseert een proces met gebiedspartijen om de eigen doelen beter te kunnen realiseren. Het is dus veel meer een instrumenteel perspectief op GGB. De democratisch gekozen organen





hebben de doelen vastgesteld en deze moeten (liefst onveranderd) in de praktijk worden gerealiseerd. De praktijk is echter weerbarstig en ingewikkeld en zodoende doet een overheid er verstandig aan om andere partijen bij de uitvoering te betrekken.

2.4 Keuzemogelijkheden voor provincies in geïntegreerd gebiedsgericht beleid

Zoals aangegeven staan provincies bij de start van geïntegreerd gebiedsgericht beleid voor verschillende keuzes. We noemen de belangrijkste:

- Wat zijn de grenzen van het gebied?
- Welke inhoudelijke doelen of opgaven staan centraal?
- Wat is de verhouding tussen visievorming en uitvoering?
- Welke partijen worden betrokken?
- Welke regierol kiest de provincie?
- Hoe wordt de ambtelijke ondersteuning vorm gegeven?

We gaan nu kort in op deze vragen en de mogelijke opties. Daarbij baseren we ons op bestaand onderzoek naar geïntegreerd gebiedsgericht beleid (bv. Boonstra et al., 2007). Tenslotte plaatsen we deze opties in de hiervoor geschetste tweedeling in government en governance.

De grenzen van het gebied

Een eerste keuze gaat over de grenzen van het gebied. Daarbij is ook de volgende vraag aan de orde: Wie bepaalt wat de grenzen van het gebied zijn? Is dat de provincie of zijn dat de betrokken gebiedspartijen zelf?

De historie van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid leert dat de indeling in gebieden meestal door rijk of provincie wordt bepaald. Toch is er een groot verschil tussen de eerste en tweede generatie GGB. In de periode van ROM en WCL was vooral de inhoudelijke problematiek (ROM) of de samenhang in het landschap (WCL) leidend voor de begrenzing van gebieden. In het ILG-tijdperk willen de meeste provincies provinciedekkend geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Provincies willen hierbij voortbouwen op bestaande arrangementen in GGB (bv ROM, reconstructie, Nationale Landschappen). Daarnaast ontstaan meestal 'restgebieden' waar geen duidelijke samenhangende problematiek of gemeenschappelijke identiteit is, maar waar de provincie wel GGB wil starten.

Toch is het ook denkbaar dat gebiedspartijen zelf met een initiatief komen voor GGB. Daarin kunnen allerlei zaken een rol spelen zoals sociaal-economische samenhang, gemeenschappelijke culturele identiteit of een prangende

inhoudelijke problematiek. In mengvormen kunnen provincies ook nadrukkelijk rekening houden met de wensen van gebiedspartijen over de grenzen van het gebied.

Inhoudelijke doelen van het GGB

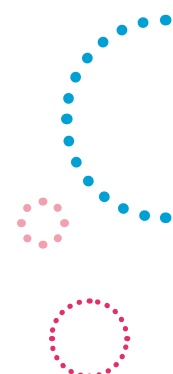
Een tweede belangrijke vraag betreft de inhoudelijke doelen die centraal staan in het GGB. Ook in het kader van het ILG waarin een breed scala aan rijksdoelen is gegeven kan de breedte en integratie ambitie verschillen. Zo kunnen aan de rijksdoelen doelen van provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties worden toegevoegd. Daarmee kan ook de inhoudelijke problematiek zich verbreden naar bijvoorbeeld leefbaarheid, woningbouw, infrastructuur etc.

De evaluatie reconstructie (Boonstra et al., 2007) toont echter dat een breed scala aan onderwerpen niet automatisch leidt tot integratie op gebiedsniveau. De breedte leek vooral nuttig (1) als wisselgeld bij onderhandelingen tussen partijen met tegengestelde belangen en (2) bij concrete projecten waarin uiteenlopende doelen binnen het project gecombineerd konden worden. Een voorbeeld van onderhandelingen komt uit de Gelderse Vallei/Utrecht Oost waarin de landbouworganisaties in ruil voor hun medewerking aan de robuuste verbindingzone Veluwe – Utrechtse

Heuvelrug een extra landbouwontwikkelingsgebied kregen onder Renswoude (Kuindersma, 2007). Een voorbeeld van integratie op projectniveau zijn de beekherstelprojecten waarin zowel waterberging, natuurdoelen als een betere verkaveling voor de landbouw worden gecombineerd.

Een meer principiële keuze in GGB is de vraag of nu de provinciale doelen centraal staan of juist de doelen van de betrokken gebiedspartijen. In het ILG ligt de nadruk sterk op het eerste aspect, met die aanvulling dat de provincies ook vooral de rijksdoelen dienen te realiseren. Toch is ook in het ILG ruimte voor doelen van andere partijen. Al is het alleen maar omdat van gemeenten, waterschappen en private partijen ook financiële bijdragen worden verwacht bij het realiseren van de rijksdoelen. Ook zijn provincies vaak afhankelijk van de medewerking van gemeenten en waterschappen vanwege hun specifieke beleidsinstrumenten en van bijvoorbeeld grondeigenaren als agrariërs en natuurorganisaties. Provincies moeten dus op een handige manier rijks- en provinciale doelen koppelen aan de ambities van gebiedspartijen.

Voor betrokkenheid van gebiedspartijen bij GGB is het belangrijk dat de gebiedspartijen een gezamenlijk, urgent probleem of uitdaging ervaren. Het moet verder helder zijn





In de reconstructie was het gezamenlijk opstellen van een reconstructieplan door gebiedspartijen belangrijk. In een aantal gebieden ontstond hierdoor een hoge mate van planeigenaarschap bij betrokken gebiedspartijen. Gevolg was dat gebiedspartijen het ook echt als hun plan gingen zien en niet als zomaar een plan van de provincie. Dit verhoogt de kans dat gebiedspartijen ook zelf actief willen bijdragen

[illegible]

In de WILG is visievorming op gebiedsniveau niet verplicht. Provincies kunnen zelf kiezen tussen: (1) aansluiten op bestaande visies (bv reconstructieplannen), (2) een nieuwe visie opstellen of (3) pragmatisch projecten uitvoeren zonder gebiedsvisie. Vooral in situaties waarin de provincie de gebiedsdoelen heel scherp heeft en er weinig ruimte is voor maatwerk of toevoeging van doelen van gebiedspartijen is visievorming wellicht ook niet altijd zinvol. Bovendien geldt ook hier weer dat gebiedspartijen wel een gevoel van urgentie (of een probleem) moeten ervaren om daadwerkelijk betrokken te raken bij gemeenschappelijke visievorming.

Betrokken partijen

Een volgende belangrijke keuze is: welke partijen betreft een provincie bij het geïntegreerd gebiedsgericht beleid? Ook hier zijn vele keuzes mogelijk. In het meeste gebiedsgerichte beleid gaat het in ieder geval om overheden, zoals gemeenten, waterschappen, provincies. Maar ook rijkspartijen kunnen direct bij geïntegreerd gebiedsgericht beleid worden betrokken, al is dat in het ILG-tijdperk niet meer zo gebruikelijk.

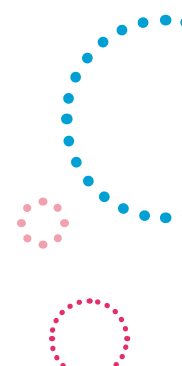
In een pure government benadering van GGB blijft het hier ook bij. Andere partijen kunnen wel worden betrokken maar hebben een ondergeschikte rol in bijvoorbeeld

inspraakbijeenkomsten of klankbordgroepen.

Vanuit de governance positie komen ook maatschappelijke, organisaties, bedrijven en soms zelfs burgers in aanmerking. Hier doemt vooral de vraag op naar het selectie criterium. Grofweg zijn er twee typen selectiecriteria:

- *Selectie op basis van hulpbronnen* – Actoren worden geselecteerd op basis van hun bijdrage aan de realisatie van de doelen. Hierbij kan het gaan om geld (kapitaalkrachtige organisaties die kunnen meebetalen aan projecten), kennis (organisaties of burgers die specifieke technische- of gebiedskennis hebben die relevant is voor uitvoering van het beleid), grond of (het voorkomen van inzet van) hindermacht om projecten tegen te houden met juridische procedures.
- *Selectie op basis van draagvlak of representatie* - Actoren worden betrokken bij gebiedsgericht beleid omdat ze een bepaalde groep burgers of bedrijven vertegenwoordigen die in belangrijke mate getroffen worden door het beleid. Participatie gebeurt vanuit dit motief veel meer uit democratische overwegingen dan instrumentele motieven.

In de praktijk vinden we meestal mengvormen van beide selectiecriteria.



Regierol provincie

De provincies krijgen in het ILG de regie over de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied. Deze regierol kent echter vele gedaanten. Ook hierin zullen provincies keuzes moeten maken. In de reconstructie omvatte de provinciale regierol de volgende taken:

- Procesmanagement, coördinatie en facilitering van regionale planvormings- en uitvoeringsprocessen;
- Het schakelen tussen rijksdoelen en regionale uitvoeringsmogelijkheden;
- Het ontwikkelen en bewaken van provinciale beleidsprioriteiten (Boonstra et al., 2007: 41).

Provincies moeten hier ten eerste kiezen hoe actief ze zich met gebiedsprocessen willen bemoeien. Een tweede keuze is of ze de nadruk willen leggen op inhoudelijke sturing vanuit eigen beleidsprioriteiten of op een procesrol.

Vanuit een governance perspectief zal de nadruk liggen op de procesrol. In dit perspectief kan de provincie wat meer op afstand blijven als de gebiedspartijen heel goed zelf in staat zijn er uit te komen. Als dat niet lukt, zal de provincie zelf de procesrol op zich moeten nemen. Dat kan bijvoorbeeld door de gedeputeerde voorzitter te maken van een gebiedscommissie, waarbij hij/zij vooral gericht is op het

faciliteren van het onderhandelingsproces tussen gebiedspartijen.

Vanuit een government perspectief staan de provinciale doelen centraal. De provincie kan hier op afstand van het gebiedsproces blijven als de gebiedspartijen ook bereid zijn om deze doelen te realiseren. De provincie zal hierbij kiezen voor een inhoudelijke rol en vooral de realisatie van de eigen doelen willen bewaken. Dat kan op afstand met harde overeenkomsten of contracten met gebiedspartijen of meer direct door actief deel te nemen aan een gebiedsoverleg. Het laatste dan niet met het doel om het proces te faciliteren maar om ervoor te zorgen dat de eigen doelstellingen voldoende aandacht krijgen. Naarmate gebiedspartijen hier minder toe bereid of in staat zijn, zal de provincie actiever moeten worden. Dan bestaat ook de mogelijkheid dat de provincie ingrijpt en zelf de realisatie van de eigen doelen ter hand nemen.

Ambtelijke ondersteuning en institutionele vormgeving

De praktijk van GGB laat zien dat (bestuurlijke) samenwerking tussen gebiedspartijen vaak niet voldoende is voor de uitwerking en uitvoering van de plannen. Hiervoor is ook ambtelijke ondersteuning nodig en dat kan verschillende vormen krijgen (zie ook: Boonstra et al., 2007; Van Till, 2007).

Een belangrijke keuze is de breedte van de ambtelijke ondersteuning. De provincie kan ervoor kiezen om hiervoor alleen provinciale ambtenaren in te zetten. Dit heeft als voordeel dat de provincie hierop ook sterk regie kan voeren. Wel kan het leiden tot een loyaliteitsconflict bij betrokken ambtenaren. De provinciale ambtenaren werken namelijk niet meer alleen voor de provincie maar ook voor het gebied. Sommige provincies kiezen er dan ook voor om provincieambtenaren te detacheren in een programmabureau en de regie over dat programmabureau over te laten aan een bestuurlijke gebiedscommissie.

Provincie en gebiedspartijen kunnen er ook voor kiezen om ook medewerkers van andere deelnemende organisaties te belasten met uitvoeringstaken. Te denken valt aan gemeenten, waterschappen, natuur- en landbouworganisaties etc. Ook gebiedspartijen kunnen kiezen om hun medewerkers vooral vanuit de eigen organisatie te laten werken of hen te detacheren bij een gemeenschappelijk programmabureau.

De keuze voor een organisatievorm van de ondersteuning hangt hier sterk mee samen. In de praktijk van het gebiedsgericht beleid komen deze tegen onder benamingen als: streekhuis, plattelandshuis, aanjaagteams. Onder deze namen gaan soms heel verschillende constructies schuil. We

noemen er een paar die vooral verschillen op de onafhankelijkheid van de provincie:

- Provinciaal gebiedsbureau – provinciale afdeling/team die werkt voor het gebied maar onder aansturing van de provincie.
- Ambtelijk gebiedsoverleg - ambtelijk samenwerkingsverband waarin provinciale ambtenaren en ambtelijke medewerkers van andere gebiedspartijen (zoals gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties) samenwerken aan de realisatie van de gebiedsdoelen maar onder regie van de eigen organisatie.
- Onafhankelijk gebiedsbureau - de gebiedspartijen richten een eigen programmabureau op (bv een stichting) die onder de regie van het bestuurlijke gebiedsoverleg werkzaamheden uitvoert. Provincie en gebiedspartijen kunnen medewerkers detacheren maar kunnen deze niet meer rechtstreeks aansturen. Het programmabureau kan ook zelf mensen in dienst nemen of inhuren. Een voorbeeld is de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei die werkt met een eigen programmabureau, een eigen directeur en ongeveer 20 eigen en gedetacheerde medewerkers (Kuindersma, 2007).



Resumé: keuzemogelijkheden in het perspectief van governance en government

De gepresenteerde keuzemogelijkheden kunnen leiden tot vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid die meer

kenmerken hebben van government respectievelijk governance. Vanuit deze twee ideaaltypische vormen zijn de verschillende keuzes te ordenen (zie tabel 2.1).

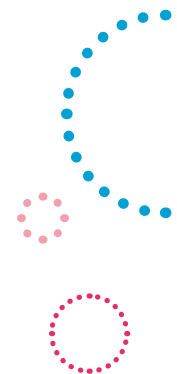
	Government perspectief	Governance perspectief
Begrenzing gebied	Provincie bepaalt grenzen gebieden op basis van eigen criteria	Gebiedspartijen bepalen grenzen gebied op basis van centrale problematiek en/of sociale samenhang gebied
Doelen van het GGB	Provincie bepaalt de doelen op basis van het eigen beleid	Gebiedspartijen bepalen in onderling overleg de doelen
Beleidsvorming of uitvoering	Alleen beleidsuitvoering	Beleidsvorming en beleidsuitvoering
Betrokken partijen	Nadruk op het betrekken van overheden (gemeenten, waterschappen, provincies, rijk)	Selectie betrokken partijen op basis van (1) beschikking over cruciale hulpbronnen (geld, kennis, hindermacht, grond) of (2) draagvlak (representativiteit)
Regierol provincie	Provincie bewaakt realisatie eigen doelen	Provincie stimuleert/faciliteert het proces van onderhandeling tussen de betrokken partijen
Ambtelijke ondersteuning	Ambtelijke ondersteuning onder provinciale regie met vooral provinciale ambtenaren	Ambtelijke ondersteuning onder regie van gebiedspartijen. Bestaat uit provinciale ambtenaren en medewerkers van gebiedspartijen
Institutionele vormgeving	Provinciaal gebiedsbureau (provinciale afdeling)	Onafhankelijk gebiedsbureau (stichting, coöperatie, etc.)

Tabel. 2.1 Keuzemogelijkheden voor provincie bij geïntegreerd gebiedsgericht beleid

In de praktijk zal zelden een van beide ideaaltypen voorkomen, maar ontstaan tal van mengvormen. Dat hoeft ook niet erg te zijn, mengvormen kunnen juist heel goed aansluiten op de verwachtingen van provincies en de kenmerken van de gebieden. Wel kunnen sommige mengvormen spanningen of interne tegenstrijdigheden met zich meebrengen. Het analysekader kan behulpzaam zijn voor provincies om de verschillende keuzes te herkennen. Het vormt daarmee ook een kader om praktische spanningen met de implementatie van geïntegreerd gebiedsgericht beleid in de (ILG) praktijk te kunnen begrijpen en verklaren. Daarnaast geeft het provincies globale aangrijpingspunten voor handelen.

Voor de praktijk van GGB is er nog wel een complicerende factor. Deze is dat provincies in de praktijk zelden helemaal vanaf nul beginnen. Vaak zijn al eerder vormen van GGB gestart en zijn samenwerkingsverbanden zelfs geïnstitutionaliseerd. Provincies die in een gebied willen starten met GGB zullen dus niet alleen de genoemde keuzes moeten maken, maar zich ook goed bewust moeten zijn van de 'omgeving'. De aanwezigheid van bestaande vormen van GGB kunnen voor provincies zowel een kans zijn om op voort te bouwen als een belemmering voor vernieuwing.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op een specifiek gebied (Utrecht-Midden Noord) waar de provincie Utrecht gebiedsgericht beleid wil voeren. Uit de beschrijving zal blijken dat de provincie zelf al een aantal keuzes heeft gemaakt. Andere keuzes staan nog open. Op basis van een analyse van het gebied (problemen, actoren, bestaand GGB en ander beleid) trekken we conclusies over de keuzemogelijkheden. Hierbij zal blijken dat de bestaande situatie noodzaakt reeds gemaakte keuzes weer ter discussie te stellen.





3 HET GEBIED UTRECHT-MIDDEN NOORD

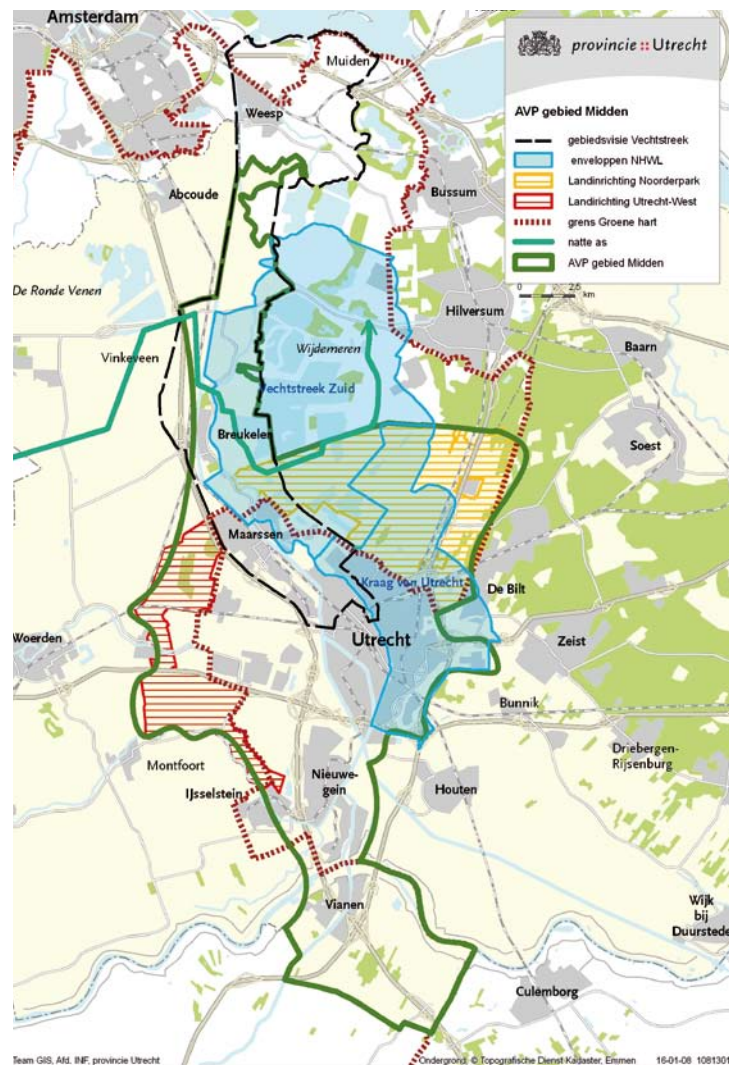


3.1 Inleiding

Het gebied Utrecht-Midden Noord

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijkheden voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid in het gebied Utrecht-Midden Noord. De provincie Utrecht wil dat er in dit gebied een AVP-gebiedscommissie ontstaat die zorg draagt voor afstemming en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied.

We beginnen met een beschrijving van het gebied (par. 3.2). Daarna schetsen we de historie van het geïntegreerd gebiedsgerichte beleid in dit gebied gedurende de jaren negentig (par. 3.3). In paragraaf 3.4 staat een beschrijving en analyse van de huidige vormen van GGB in dit gebied centraal. Vervolgens gaan we in op de sleutelactoren in het gebied en hun wensen, doelen, belangen en onderlinge verhoudingen (par. 3.5).



Figuur 3.1 AVP gebied Utrecht Midden

3.2 Het gebied

Het gebied Utrecht-Midden Noord is het landelijk gebied boven de stad Utrecht. In het westen wordt het gebied begrensd door de A2 en in het oosten door de Utrechtse Heuvelrug. In het noorden vormt de provinciegrens met Noord-Holland de grens. Dit gebied maakt deel uit van het Nationaal Landschap Groene Hart. Het gebied is op te delen in drie deelgebieden, namelijk Vechtstreek, Vechtplassen en Noorderpark.

Het gebied maakt deel uit van het AVP-gebied Utrecht Midden dat ook het landelijk gebied onder de stad Utrecht omvat (zie figuur 3.1). De begrenzing van Utrecht Midden is het resultaat van een compromis. In het beginvoorstel van de provincie waren de gemeenten Loenen en Breukelen nog bij het AVP-gebied Utrecht West ingedeeld. Op verzoek van onder meer de enveloppecommissie Vechtstreek-Zuid van de Nieuwe Hollandse Waterlinie werden deze gemeenten bij Utrecht Midden gevoegd. Eigenlijk wilde de provincie voor dit hele gebied een gebiedscommissie, maar door de geringe samenhang heeft de provincie voorlopig gekozen voor een knip. Hierbij worden eerst de mogelijkheden voor organisatievorming in het noordelijk deelgebied onderzocht.

Landschappelijk is Utrecht-Midden Noord moeilijk los te zien van het Noord-Hollandse ILG gebied Amstel, Gooi en Vechtstreek. In de Vechtstreek is het bindende element het riviertje De Vecht. Deze kenmerkende rivier stroomt niet alleen door de Utrechtse gemeenten Utrecht, Maarssen, Breukelen en Loenen, maar ook door de Noord-Hollandse gemeenten Wijdemeren, Muiden en Weesp. Met de Vechtstreek wordt dus meestal ook een grensgebied aangeduid. Een deel van het gebied ligt in het Noord-Hollandse (ILG) gebied Amstel-, Gooi en Vechtstreek. Kenmerkend voor de hele Vechtstreek zijn de buitenplaatsen langs de Vecht en het traditionele weidelandschap daar omheen met vooral melkveehouderijbedrijven.

De Vechtplassen vormen een ander deelgebied. Ook hier is sprake van een grensoverschrijdend element. De meeste Vechtplassen liggen ook niet in het Utrechtse deelgebied Utrecht-Midden Noord. Zo behoren de Loosdrechtse plassen tot Noord-Holland, al begint de provincie Utrecht al bij de oevers van deze plas. De Vinkeveense plassen liggen wel in Utrecht maar in een ander AVP-gebied (De Venen). Alleen de Maarseveense plassen liggen ook daadwerkelijk in het gebied.

Noorderpark is het derde deelgebied. Dit is het landbouwgebied tussen de stad Utrecht en de Loosdrechtse plassen. In het gebied loopt een landinrichtingsproject dat zich richt op verbetering van de landbouwstructuur, nieuwe recreatie-

mogelijkheden en natuurontwikkeling (zie par. 3.3). Over het algemeen wordt Noorderpark niet tot de Vechtstreek gerekend. Het gebied ligt echter wel geheel in Utrecht-Midden Noord.



3.3 Geschiedenis geïntegreerd gebiedsgericht beleid in dit gebied

Het hele gebied maakt deel uit van het nationaal landschap Groene Hart en voorheen ROM-Groene Hart/Nadere Uitwerking Groene Hart (Lingbeek, 1998). In dat kader is al eerder geprobeerd om integraal gebiedsgericht beleid in het gebied van de grond te krijgen. Al in 1992 stelt de stuurgroep Groene Hart voor om bestaande initiatieven in het 'Vechtplassengebied' op elkaar af te stemmen. De bestaande projecten zijn dan: (1) het restauratieplan voor de Noord-Hollandse en Utrechtse Vecht, (2) het Strategisch groenproject Vechtstreek (Noord-Holland) en (3) het Strategisch Groenproject Utrecht e.o./Noorderpark. Het strategische doel van het project is: 'een kerngebied voor natuurontwikkeling en recreatieontwikkeling tot stand te brengen' (Stuurgroep Groene Hart, 1992: 101).

Het overkoepelende Vechtplassenproject komt echter nooit van de grond vanwege onenigheid tussen de betrokken ministeries en de beide provincies. Feitelijk is alleen VROM een voorstander van het project, maar neemt nauwelijks initiatief. LNV is vooral betrokken bij de twee Strategische Groen Projecten (SGP) en acht een overkoepelend proces weinig zinvol. V&W/Rijkswaterstaat is betrokken bij het

Restauratieplan Vecht en ziet vanuit dit lopende project weinig meerwaarde voor een geïntegreerd project. Desastreus is vooral de weigering van de provinciebesturen van Utrecht en Noord-Holland om in het Vechtplassengebied tot een interprovinciale aanpak te komen (Cörvers, 2001: 97). Een van de factoren die hierbij een rol speelt is een conflict over een gemeentelijke herindeling. De gemeente Loosdrecht (provincie Utrecht) wil namelijk fuseren met een Noord-Hollandse gemeente. Provincie Utrecht wil dit niet.

Uiteindelijk komt het integrale Vechtplassenproject in de periode 1993 – 1999 niet van de grond. Belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Essentiële overheden besluiten niet samen te werken.
- De planvorming voor 'deelgebieden' (Noorderpark, SGP Noordelijke Vechtstreek en Restauratieplan Vecht) noodzaakt niet tot een overkoepelend integraal project.
- Het ontbreken van een duidelijke meerwaarde: geen prikkelende ontwikkelingsvisie, geen extra middelen voor uitvoering en gericht op een gebied dat politiek-bestuurlijk moeilijk ligt (Cörvers, 2001: 151-152).

De wens van de provincie Utrecht voor een gebiedsgerichte aanpak en organisatie voor het Utrechtse deel van het Vechtplassengebied lijkt gezien deze voorgeschiedenis

weinig kansrijk. Toch is er ten opzichte van het mislukte Vechtplassenproject wel wat veranderd. Zo is de rijksoverheid minder dominant. De provincie heeft in de meeste gebiedsprojecten (o.a. Noorderpark) de regie overgenomen van LNV. Ook de bestuurlijke ruzie over de gemeentelijke herindeling is inmiddels beslecht. In 2002 is de gemeente Wijdmeren ontstaan en ligt de oude gemeente Loosdrecht in Noord-Holland.

In de volgende paragraaf gaan we in op de huidige integrale gebiedsprocessen in het Utrechtse deel van dit gebied.



3.4 Lopende gebiedsprocessen

In deze paragraaf gaan we in op de huidige gebiedsprocessen in Utrecht-Midden Noord. Hierbij gaat het om:

- Noorderpark;
- Nieuwe Hollandse Waterlinie: Kraag van Utrecht;
- Nieuwe Hollandse Waterlinie: Vechtstreek-Zuid;
- Gebiedsvisie Vechtstreek;
- Groene Ruggengraat.

Bij elk van deze gebiedsprocessen beschrijven we de geschiedenis en het verloop van het proces. Daarbij gaan we in op verschillende aspecten van geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Tenslotte beantwoorden we de vraag in hoeverre deze gebiedsprocessen aanknopingspunten bieden voor de provincie Utrecht om voor het hele gebied te komen tot afstemming en samenwerking.

Ook maakt het gebied deel uit van het nationaal landschap Groene Hart. Dit is ook te beschouwen als een vorm van geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Toch besteden we hier geen aparte aandacht aan. De eerste reden hiervoor is dat het schaalniveau van het Groene Hart (interprovinciaal/landelijk) het gebiedsniveau ver overtreft. De tweede reden is dat het Groene Hart indirect wel een rol speelt in de



genoemde gebiedsprocessen, bijvoorbeeld als financier van concrete projecten of via de aanduiding 'icoonprojecten'. Zo is de gebiedsvisie Vechtstreek aangewezen als kandidaat icoonproject van het Groene Hart.

Noorderpark

Het oudste gebiedsproject is de landinrichting Noorderpark. Het landinrichtingsgebied heeft een oppervlakte van circa 5.900 ha. Het Noorderpark beslaat een gedeelte van het grondgebied van de gemeente De Bilt, een gedeelte van de gemeente Maarssen, een klein deel van de gemeente Utrecht en een heel klein stukje van de gemeenten Breukelen. Het Noorderpark ligt op de overgang van de Utrechtse Heuvelrug en de rivier de Vecht. Aan de zuidkant ligt de stadsrand van Utrecht en Maarssen, aan de noordrand liggen de Loosdrechtse Plassen.



De eerste aanvraag voor ruilverkaveling in het gebied vanuit de landbouw dateert al uit 1982. In de loop van de tijd zijn aan de landbouwdoelstellingen steeds meer natuur- en recreatiedoelen toegevoegd. In 1995 is gekozen voor de vorm van wettelijke herinrichting. Dit betekent dat er een ruilplan wordt gemaakt met de mogelijkheid tot onteigening. Dit verplichtende onderdeel geldt overigens alleen voor de recreatiedoelen (aanleg van bosgebieden en re-

creatiepaden). De geplande natuurgebieden (EHS) worden op de gebruikelijke manier (vrijwillige grondverwerving en grondruil) gerealiseerd.

Het bijzondere van dit project is dat het nog onder de oude Landinrichtingswet valt en niet onder de WILG. De afronding is naar verwachting in 2011. Volgens DLG wil de provincie het project snel afronden vanwege de financiële risico's. Het is onder de oude Landinrichtingswet een beetje een open einde regeling waarvan de kosten eigenlijk pas achteraf precies bekend zijn. Om deze reden zijn de provincie en landinrichtingscommissie ook heel terughoudend om nieuwe beleidsopgaven in te brengen in het planproces.

Ook de Landinrichtingscommissie is samengesteld onder de oude Landinrichtingswet. Dit houdt in dat de commissie formeel de status van bestuurscommissie van GS heeft. Daarmee beschikt ze over eigen (uitvoerings)bevoegdheden en moet ze rechtstreeks verantwoording afleggen aan GS van de provincie. Nieuwe landinrichtingscommissies hebben meestal de status van adviescommissie van GS, zodat GS alle bevoegdheden behoudt. Ook de samenstelling van de commissie is traditioneel. Nieuwe landinrichtingscommissies hebben over het algemeen een zwaar bestuurlijk gehalte. De commissie Noorderpark kent een meer traditionele

samenstelling met onder meer vertegenwoordigers van de landbouw (4), recreatieschap (1), waterschap (1) en de natuurorganisaties (2) onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De gemeente Utrecht (mede namens de gemeenten Maarssen, Breukelen en De Bilt) en de provincie Utrecht zijn elk ambtelijk als adviseur aan de commissie verbonden.

Het project Noorderpark zal in 2011 geheel zijn afgerond. Naar verwachting zullen dan alle recreatiedoelen zijn gerealiseerd, maar niet alle natuurdoelen omdat er niet kan worden onteigend. Uiteindelijk zal naar schatting 20% van de natuurdoelen niet zijn gehaald. Het gaat dan vooral om agrarische grond van boeren die niet willen verkopen en grond van particulieren zoals de vele recreatiewoningen rond de Maarseveenseplassen.

Naast de resterende EHS-doelen zijn er ook nieuwe beleid-sambities binnen Noorderpark. Zo loopt één van de mogelijke tracés van de Groene Ruggengraat door het gebied. Maar ook de provincie en de gemeente Utrecht hebben extra recreatie ambities in het gebied, bijvoorbeeld in het kader van de 'Kraag van Utrecht'. Beide projecten komen hierna aan de orde.

Voor de snelle uitvoering van het project Noorderpark is het van groot belang dat er in de periode tot 2009 geen nieuwe grondclaims komen. De verwachting is dat nieuwe grondclaims voor natuur (Groene Ruggengraat) of recreatie (Kraag van Utrecht) voor onrust in het gebied zullen zorgen en de afronding van het bestaande plan zullen vertragen.



Nieuwe Hollandse Waterlinie

De Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) was een militaire verdedigingslinie die zich uitstrekt van de voormalige Zuyderzee bij Muiden tot aan de Biesbosch. Met de nota Belvédère (1999) neemt de belangstelling voor de NHW weer toe. In de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2004) is de NHW uitgeroepen tot Nationaal Landschap met als doel om 'bij te dragen aan het historisch besef en de regionale identiteit' (Ministerie van VROM, 2004: 124). Daarnaast moet de ecologische functie in samenhang met de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorisch waarden worden versterkt.

De planvorming en uitvoering voor dit nationaal landschap worden bestuurlijk begeleid door de Liniecommissie die bestaat uit de vijf betrokken departementen (VROM, LNV, OCW, Defensie en V&W) en de vijf betrokken provincies (Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland, Gelderland en Noord-Brabant). Daarnaast zijn er ambtelijke overleggen en is er een projectbureau.

Vanwege de uitgestrektheid van de waterlinie (80 km lengte) is de planvorming en uitvoering opgeknipt in 'enveloppen'. Binnen het AVP-gebied Utrecht-Midden Noord liggen de deelgebieden Vechtstreek-Zuid en Kraag van Utrecht.



Vechtstreek-Zuid

De enveloppe Vechtstreek-Zuid gaat over het grondgebied van de gemeenten Loenen, Breukelen, Maarssen en een klein deel van de gemeente Wijde Meren (Noord-Holland). De provincie Utrecht is trekker van deze enveloppe. De gedeputeerde van Cultuur is voorzitter van de enveloppecommissie. De andere leden zijn Natuurmonumenten, het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) en de genoemde gemeenten. In deze enveloppecommissie zijn verschillende afspraken gemaakt over de uitvoering van een gemeenschappelijke visie over de ILG-periode 2007 t/m 2013. Bovendien is er een gebiedsprogramma opgesteld met concrete projecten. De partijen hebben de belangrijkste afspraken vastgelegd in een gebiedsafspraak.

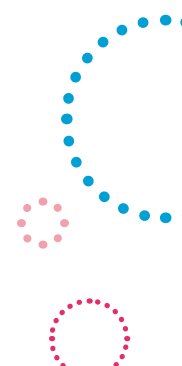
De projecten die in dit kader worden opgepakt zijn sterk geformuleerd vanuit de Waterlinie. Het gaat dan om het behoud en herstel van forten en het vergroten van de recreatieve mogelijkheden. Waar dit raakt aan andere functies zoals landbouw of natuur worden die erbij betrokken. Er is dus sprake van integraliteit vanuit een sectorale invalshoek. Volgens een aantal betrokkenen had het project aanvankelijk een bredere doelstelling. Zo bestond het idee om via woningbouw op bepaalde plekken, andere projecten zoals het herstel van de forten of recreatieontwikkeling te financie-

ren. Volgens hen is deze bredere benadering gaandeweg verlaten en wordt de gebiedsvisie Vechtstreek nu gezien als integrerend kader waarin de verschillende functies gelijkwaardige aandacht krijgen.

Wel is de overlap tussen gebiedsvisie Vechtstreek (zie hierna) en Vechtstreek-Zuid en de bestuurlijke drukte die dit veroorzaakt, een potentieel knelpunt. Een medewerker van de provincie Utrecht: *“De bestuurders uit de enveloppecommissie zitten ook in de stuurgroep Vechtstreek. (...) Die bestuurders weten niet op welk paard ze moeten gokken. Een aantal zit ook in het groene hart, ze zitten overal in. Dus ze moeten ook keuzes maken en dan gaat de ene wethouder daar naar toe en de andere daar naar toe... Dus gedeelde aandacht, en daardoor net niks...”* Deze twee gebiedsprocessen zouden goed op elkaar moeten worden afgestemd om dit effect te voorkomen. Daarbij is het voor de provincie wel belangrijk dat de NHW als gebiedsoverstijgend nationaal landschap herkenbaar blijft.

Kraag van Utrecht

De enveloppe Kraag van Utrecht ligt voor een deel in Utrecht-Midden Noord. Een ander deel ligt ten oosten van Utrecht. Het eerste deel ligt verder geheel binnen het Noorderpark. De gemeente Utrecht trekt het project in opdracht





van de provincie. De enveloppecommissie bestaat verder uit de provincie Utrecht, gemeente De Bilt, Bestuur Regio Utrecht, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en Staatsbosbeheer.

De globale ambities voor de Kraag van Utrecht zijn neergelegd in een gebiedsprogramma (Enveloppecommissie Kraag van Utrecht, 2006). Het accent ligt op het herkenbaar en beleefbaar maken van de waterlinie. Het stimuleren van recreatie en toerisme (vanuit de stad Utrecht) is daarin een belangrijk speerpunt. Binnen Noorderpark gaat het om aanvullende doelen en projecten bovenop de bestaande opgaven in de landinrichting. Veel beoogde ambities kunnen voorlopig nog niet worden uitgewerkt in concrete projecten vanwege de lopende landinrichting. Een medewerker van de gemeente Utrecht: *“De grote handicap voor het ontwikkelen van nieuwe ideeën vanuit de Kraag van Utrecht is dat het plan Noorderpark gewoon dichtgetimmerd is. (...) Daar valt vanuit de Kraag van Utrecht op 80% van het gebied niks meer aan te sleutelen. (...) In 2013 is de landinrichting afgelopen en dan moeten we dat maar gaan doen. Ik zie geen andere mogelijkheid”*. Alleen projecten die niet leiden tot grondverwerving (zoals opknappen van forten of inrichting van bestaande recreatiegebieden) kunnen voorlopig doorgaan.

Gebiedsvisie Vechtstreek

De gebiedsvisie Vechtstreek is een recente poging tot visievorming in de Vechtstreek. Het proces is een vervolg op het Restauratieplan Vecht waarvan de uitvoering in 2005 werd afgesloten. Het restauratieplan Vecht had aanvankelijk grote ambities: het ging niet alleen om herstel van de Vecht maar ook om de directe omgeving. Zo lagen er concrete plannen om een aantal woonschepen uit de Vecht te verplaatsen. Uiteindelijk is van deze brede ambities weinig terecht gekomen en heeft het waterschap zich vooral beperkt tot maatregelen in de Vecht zoals uitbaggeren. Dat kwam ook door de houding van de gemeenten. De oud-burgemeester van Loenen legt uit: *“Het waterschap liep ook dood in het bestuurlijke stroperige gedoe van de Vechtstreek. Ze moesten het hele project trekken en de gemeenten waren maar heel lastig mee te krijgen. Ze kwamen niet eens op de vergaderingen”*.

Bij de evaluatie van het restauratieplan nam provincie Utrecht het initiatief voor een vervolg. GS van Utrecht besloot in december 2005 tot een integrale visie voor de Vechtstreek. PS heeft dit initiatief in mei 2006 nog eens bevestigd met een motie. De gebiedsvisie Vechtstreek moest een overkoepelend kader vormen voor lopende projecten in het gebied. In de visie moesten thema's als ecologische

en recreatieve structuren, economische activiteit, bouwen en cultuurhistorie samenkomen (Provincie Utrecht, 2006: 28). Provincie Utrecht stelde een stuurgroep in met vertegenwoordigers van de Utrechtse gemeenten (Utrecht, Maarssen, Breukelen en Loenen), het waterschap, provincie Noord-Holland en de Noord-Hollandse gemeenten (Wijdmeren, Muiden en Weesp). De Utrechtse Commissaris van de Koningin zat deze stuurgroep voor.

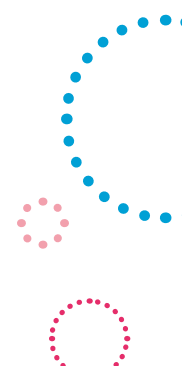
In oktober 2007 stapten de provincie Noord-Holland en de Noord-Hollandse gemeenten uit het bestuurlijk overleg rond de gebiedsvisie Vechtstreek. Een van de oorzaken was dat de provincie Noord-Holland al een eigen ILG-gebiedscommissie had (ILG-commissie Amstel, Gooi en Vechtstreek). Voor het Noord-Hollandse deel van de Vechtstreek bouwt deze commissie ook voort op het visievormingproces rond de Groene Uitweg. De provincie Noord-Holland zag zodoende weinig in nóg een visie voor het gebied.

Overigens was de provincie Noord-Holland al vanaf het begin weinig enthousiast over de gebiedsvisie Vechtstreek. Het initiatief kwam van de provincie Utrecht. De oud-gedeputeerde van Noord-Holland: *“Na wat mitsen en maren heb ik besloten om er netjes aan mee te werken, maar ik heb er geen extra capaciteit voor beschikbaar gesteld.*

(...) Mijn opvolger die doet dat dus niet en ik kan me dat voorstellen. Dus nu heb je een integrale Vechtvisie, die geen Vechtvisie is. (...) Als ik Utrecht was, zou ik Noord-Holland nu echt vergeten, die gaan toch hun eigen gang”.

De provincie Utrecht zet het proces rond de gebiedsvisie Vechtstreek na het afhaken van Noord-Holland gewoon door. Inmiddels was al besloten om naast de stuurgroepen andere gebiedspartijen meer bij het proces te betrekken. Hiertoe werd in het najaar van 2007 een tweetal bijeenkomsten belegd. Hierin konden allerlei gebiedspartijen zoals recreatie-ondernemers, LTO en natuurorganisaties input leveren voor de visie. Het ging daarbij vooral om allerlei projectideeën en om bestaande projecten. Onderhandeling over verschillen in visie en over bijbehorende grond- en financiële claims vond nauwelijks plaats. Uiteindelijk schrijft een projectgroep van de provincie Utrecht op basis van deze input een eerste concept van de Gebiedsvisie Vechtstreek. De stuurgroep bestaande uit provincie, gemeenten en waterschap zal de gebiedsvisie naar verwachting in april 2008 definitief vaststellen (Provincie Utrecht, 2008).

De conceptvisie hinkt qua begrenzing van het gebied op meerdere gedachten. Ten eerste gaat het om een visie op de hele Vecht en het omliggende gebied. Opvallend is dat



het afhaken van de provincie Noord-Holland geen gevolgen heeft gehad voor de begrenzing van de gebiedsvisie. Het Noord-Hollandse deel van de Vecht is gewoon meegenomen. De verwachting is dat de Noord-Hollandse partijen zich weer zullen aansluiten bij het proces. Ten tweede blijkt de visie inhoudelijk ook over het omliggende Vechtplassen-gebied en Noorderpark te gaan. Vooral voor Noorderpark is dit opmerkelijk omdat organisaties uit dit gebied zoals de (Utrechtse) gemeente De Bilt en de landinrichtingscommissie Noorderpark niet bij het proces zijn betrokken.

Inhoudelijk is de conceptvisie zeer breed. Het is een landschappelijke visie op het gebied met een sterke nadruk op het bieden van een tegenwicht tegen de verstedelijking in het omliggende gebied. Daarnaast worden in de visie veel projecten genoemd op het gebied van cultuurhistorie, ecologie, infrastructuur, landbouw, landschap, recreatie en wonen en werken. Het gaat hierbij zowel om bestaande projecten als om nieuwe projectideeën.

Voor de uitvoering van de gebiedsvisie wordt aangesloten bij de nog op te richten AVP-commissie(s) en het AVP-programmabureau Utrecht Midden.



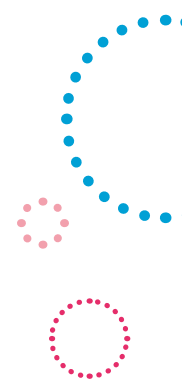
Groene Ruggengraat

De Groene Ruggengraat (voorheen: natte as) is een robuuste verbindingzone die voor een deel door het gebied loopt. De robuuste verbindingzones zijn in 2000 geïntroduceerd in het landelijk natuurbeleid (LNV, 2000) en bedoeld om bestaande natuurgebieden in de EHS met elkaar te verbinden. De Groene Ruggengraat is de robuuste open groene verbinding tussen de Alblasserwaard in Zuid-Holland en de Randmeren bij Flevoland, dwars door het landelijk gebied van de Randstad. Naast natuur moeten ook thema's als landbouw, landschap, recreatie en waterbeheer aan elkaar worden verbonden. De verbinding moet in 2018 zijn gerealiseerd.

Eind 2007 is in de aangrenzende gebieden De Venen (Utrecht) en Noord-Holland al wel een globale begrenzing van deze robuuste verbinding vastgelegd. In Noord-Holland hebben gebiedspartijen hier afspraken over gemaakt in het project Groene Uitweg. In ruil voor investeringen in landbouwstructuurverbetering in het gebied stemmen ook de landbouworganisaties in met een extra grondclaim voor natuur. Ook in De Venen loopt een interactief gebiedsproces om de plannen voor de extra natuurclaim samen met bijvoorbeeld plannen voor landbouw nader in te vullen.

In het Utrechtse deel van de Vechtstreek is nog geen globale begrenzing vastgelegd. Wel zal het tracé moeten aansluiten op de afgesproken begrenzingen in Noord-Holland en de Venen. Voorlopig zijn er twee mogelijke varianten. Een noordelijk variant loopt langs een 'korte' route via de Horstermeer ten noorden van de Loosdrechtse plassen. Deze variant loopt dwars door een goed landbouwgebied (Loenen). Een robuuste verbindingzone in dit gebied tast niet alleen de landbouwstructuur van het gebied aan, maar ook de kenmerkende landschappelijke openheid. De zuidelijke variant kiest een omweg langs de zuidelijke randen van de Loosdrechtse plassen. Hier liggen minder grote landbouwgebieden en meer bestaande en nieuwe natuurgebieden (bv in Noorderpark). De obstakels zijn hier vooral bestaande recreatiewoningen en andere bebouwing. Voorlopig lijkt de zuidelijke variant de voorkeur te krijgen, maar een definitieve keuze is nog niet gemaakt.

Overigens is ook niet precies duidelijk hoe de keuze voor de begrenzing en realisatie uiteindelijk gemaakt wordt. De gebiedsvisie Vechtstreek spreekt wel van een voorkeursvariant waarvoor de stuurgroep gebiedsvisie Vechtstreek zijn steun voor zal uitspreken (provincie Utrecht, 2008: p. 7). Ook een dergelijke voorkeursvariant zal echter nog concreet uitgewerkt moeten worden. Gebiedspartijen verwacht





ten dan ook dat rond de begrenzing en realisatie van deze robuuste verbinding nog een interactief proces in het gebied gaat lopen.

Resumé: gebiedsprocessen in de Vechtstreek

In totaal zijn er vier bestaande vormen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid in het gebied. De provincie Utrecht is van drie van de vier gebiedsprocessen de trekker. Daarnaast kan de Groene Ruggengraat een vijfde vorm van gebiedsgericht beleid worden. Ook hiervan is de provincie de trekker.



De gebiedsprocessen verschillen sterk in beleidsfase, concreetheid, integraliteit en werkingsgebied (zie tabel 3.1). Hoe de bestaande gebiedsprocessen zich tot elkaar verhouden blijft onduidelijk. De indruk bestaat dat ze grotendeels naast elkaar blijven bestaan, wat het gevoel van bestuurlijke drukte versterkt. De gebiedsvisie Vechtstreek pretendeert een overkoepelende visie te zijn over de andere gebiedsprocessen, maar maakt deze pretenties (nog) niet waar. In feite bestaat het gebied uit twee deelgebieden namelijk Vechtstreek (met enveloppecommissie Vechtstreek-Zuid en Visie Vechtstreek) en Noorderpark (met de landinrichting en de Kraag van Utrecht) met elk twee sterk overlappende gebiedsprocessen.

In de volgende paragraaf identificeren we de belangrijkste betrokken actoren in dit gebied. Daarbij brengen we niet alleen hun inhoudelijke doelen en belangen in beeld, maar ook de onderlinge verhoudingen en hun verwachtingen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid in dit gebied.

3.5 Actoren en coalities in het gebied

In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste actoren in het gebied. De nadruk ligt op overheden en maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij de genoemde beleidsprocessen: provincie Utrecht, gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties, landbouworganisaties en de Vechtplassencommissie.

Provincie Utrecht

Provincie Utrecht speelt een centrale rol in vrijwel alle beleidsprocessen die we in paragraaf 3.3 hebben beschreven als initiatiefnemer, financier en uitvoerder. Deze betrokkenheid komt voor uit de verschillende provinciale beleidsdoelen voor het gebied. In de Agenda Vitaal Platteland worden deze genoemd (Provincie Utrecht, 2006). Het is een opsomming van de resterende beleidsopgaven uit de hiervoor genoemde gebiedsprocessen op het gebied van natuur, water, recreatie etc.

	Landinrichting Noorderpark	NHW Kraag van Utrecht	NHW Vechtstreek Zuid	gebiedsvisie Vechtstreek
Begrenzing gebied	Delen van gemeenten De Bilt, Utrecht en Maarssen	Delen van gemeenten De Bilt, Utrecht en Maarssen	Gemeenten Loenen, Breukelen en Maarssen	Gemeenten Loenen, Breukelen, Maarssen en Utrecht (deels).
Doelen van het GGB	Landbouw, recreatie, natuurontwikkeling	Cultuurhistorie met vooral koppeling met recreatie.	Cultuurhistorie met een koppeling met natuur, recreatie, water	Landschappelijke visie met aandacht voor thema's cultuurhistorie, landbouw, ecologie, landschap, recreatie, infrastructuur en wonen & werken.
Beleidsvorming of uitvoering	Beleidsuitvoering	Beleidsvorming & uitvoering	Beleidsvorming & uitvoering	Beleidsvorming & uitvoering
Betrokken partijen	Landbouw, natuur en waterschap	Commissie met gemeenten, BRU, provincie en waterschappen	Commissie met provincie, gemeenten, waterschap en natuurmonumenten	Commissie met provincie, gemeenten en waterschappen.
Regierol provincie	Op afstand, provincie opdrachtgever voor LI-commissie	Op afstand, gemeente regierol	Provincie heeft actieve en directe regierol	Provincie heeft actieve en directe regierol
Ambtelijke ondersteuning	DLG en provincie Utrecht	Gemeente Utrecht	Provincie Utrecht	Provincie Utrecht
Institutionele vormgeving	Geen	Geen	Geen	Plan voor programmabureau

Tabel 3.1: De kenmerken van de vier gebiedsprocessen in Utrecht-Midden Noord eind 2007



De provincie wil ook dat deze doelen in overleg met de gebiedspartijen op elkaar worden afgestemd. Daarbij is het belangrijk om te constateren dat de provincie ook zelf tal van inhoudelijke doelen en belangen vertegenwoordigd. Deze doelen kunnen met elkaar strijden in termen van geld, aandacht en ruimte. Het afstemmen van deze doelen in dit gebied is dus niet alleen een zaak van afstemming tussen gebiedspartijen, maar ook van interne afstemming binnen het provinciehuis. De provincie is immers als initiatiefnemer van de meeste gebiedsprocessen ook medeverantwoordelijk voor de ontstane bestuurlijke drukte in het gebied.

Naast inhoudelijke doelen heeft de provincie ook procesdoelen/verwachtingen (Provincie Utrecht, 2006 en 2007). Deze doelen zijn nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Uit de stukken en gesprekken kunnen we echter de volgende uitgangspunten destilleren:

- De provincie wil in principe naar één bestuurlijk platform per AVP-gebied. In dit geval gaat het dus om het gebied Utrecht Midden.
- Het bestuurlijk platform (of gebiedscommissie) maakt een gebiedsprogramma, waarna de provincie afspraken kan maken met de gebiedspartijen over de realisatie van de eigen doelen en over medefinanciering door gebiedspartijen. Omdat er in Utrecht Midden geen ge-

biedscommissie was, heeft de provincie dit programma gemaakt.

- Zonder goedgekeurd gebiedsprogramma komen gebiedspartijen niet in aanmerking voor subsidie voor projecten uit de provinciale AVP-gelden.
- De gebiedssamenwerking sluit zoveel mogelijk aan op de wensen van gebiedspartijen zelf, de bestuurlijke grenzen (bv gemeentegrenzen) en inhoudelijke samenhang (maatwerk per gebied). Daarom is voor Utrecht Midden in eerste instantie gekozen voor een knip tussen het noordelijk en zuidelijk deel en een onderzoek naar de haalbaarheid van gebiedssamenwerking in het noordelijk deel.
- Het bestuurlijk platform bestaat in ieder geval uit gemeenten en waterschappen, maar mogelijk ook uit maatschappelijke organisaties. In dit verband wordt vaak het criterium “betalers en beslissers” aangehaald. De provincie (gedeputeerde) maakt zelf geen deel uit van het bestuurlijk platform maar is wel als adviseur betrokken.
- Voor de uitvoering richt het bestuurlijk platform een programmabureau in, dat onder zijn regie gaat functioneren. Voor de vormgeving gaat de voorkeur uit naar een stichting waar zowel het bestuurlijk platform als programmabureau onder vallen.

Gemeenten

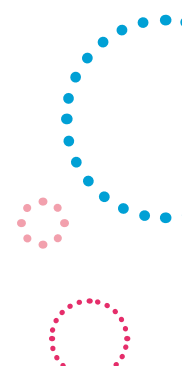
Gemeenten zijn een belangrijke gebiedspartij en zijn ook bij alle genoemde gebiedsprocessen in een of andere vorm betrokken. Het gebied Utrecht-Midden Noord omvat het grondgebied van in totaal vijf gemeenten: Utrecht, Maarsse, Breukelen, Loenen en De Bilt. De meeste gemeenten, met uitzondering van Loenen en Maarssen, liggen ook deels in een ander AVP-gebied.

Een complicerende factor voor gemeentelijke betrokkenheid bij de realisatie van provinciale doelen is de grote ongelijkwaardigheid van de verschillende gemeenten. Zo bestaat het ambtenarenapparaat van de gemeente Utrecht uit ca. 3.800 ambtenaren terwijl de gemeente Loenen slechts 55 ambtenaren in dienst heeft.

Ook de doelen en belangen van de stedelijke en landelijke gemeenten lopen uiteen. De stedelijke gemeenten (m.n. Utrecht en Maarssen) hebben als belangrijk doel om het buitengebied toegankelijk te maken voor recreatie vanuit de woongebieden. Het is daarbij ook belangrijk om het buitengebied open te houden en verrommeling te voorkomen. De grote gemeenten (m.n. Utrecht) hebben ook geld en ambtelijke capaciteit om nieuwe plannen te ontwikkelen voor dit buitengebied. De andere zijde van de medaille is dat deze

gemeenten ook rode doelstellingen hebben. Op dit moment spelen er geen concrete plannen voor de Vechtstreek/Noorderpark. Toch is het niet ondenkbaar dat dit in de toekomst wel het geval is. Het zal dan gaan om zeer ingrijpende plannen. Het is deze latente stedelijke claim die altijd boven het gebied blijft hangen en spanningen veroorzaakt.

De landelijke gemeenten willen het gebied zo mooi en leefbaar mogelijk houden voor de huidige bewoners. De massarecreatie op de Vecht (waterrecreatie) en vanuit de stad (auto's, fietsers en wandelaars) vormt voor veel inwoners een grote bron van overlast en ergernis. Toch kan deze recreatie ook inkomsten opleveren voor de plaatselijke horeca. Deze gemeenten staan dus enerzijds open voor (kleinschalige) recreatie maar willen anderzijds de overlast die samenhangt grootschalige recreatie voorkomen. Daarnaast zijn de landelijke gemeenten beducht voor grootschalige claims (m.n. woningbouw) vanuit Utrecht en Maarssen op hun grondgebied. Tegelijkertijd hebben de landelijke gemeenten zelf ook behoefte aan ruimte voor kleinschalige woningbouw en bedrijvigheid voor de huidige bevolking en om gemeentelijke voorzieningen op peil te houden (scholen, winkels etc).





De verschillen in oriëntatie tussen de landelijke en stedelijke gemeenten heeft ook tot gescheiden samenwerkingsverbanden geleid. Zo werken de gemeenten rond Utrecht samen in het Bestuur Regio Utrecht (BRU). De gemeenten Utrecht, Maarssen en De Bilt zitten hierin. De gemeenten Breukelen en Loenen maakten in het verleden ook deel uit van het BRU. Toen de belangen teveel uiteen gingen lopen, hebben Breukelen en Loenen zich aangesloten bij het Samenwerkingsverband Utrecht-West, waarin vooral gemeenten met

veel landelijk gebied zitten (zoals Abcoude en Ronde Venen). Toch is de samenwerking tussen Loenen en Breukelen het meest hecht. Met subsidie van de provincie hebben ze ook een gezamenlijk Landschapsonwikkelingsplan gemaakt dat nu wordt vertaald in hun bestemmingsplannen.

Toch hebben alle gemeenten wel belang bij de totstandkoming van een AVP-commissie. De simpele reden is dat gemeenten menen dat ze zonder zo'n commissie geen bijdrage kunnen krijgen uit het provinciale AVP-budget. Dat zou de provincie hebben bepaald. De provincie geeft echter aan dat gemeentelijke projecten wel gefinancierd kunnen worden uit het AVP-budget omdat de provincie zelf al een AVP-gebiedsprogramma heeft geschreven (Provincie Utrecht, 2007).

Overigens lopen de ambities van de landelijke en stedelijke gemeenten ver uiteen. De landelijke gemeenten hebben wel concrete projecten waarvoor ze financiering zoeken maar de behoefte aan nadere visievorming is beperkt. Bovendien is recent in het LOP (en met subsidie van de provincie) al een visie op tal van onderwerpen opgesteld. De gemeenten Breukelen en Loenen proberen nu de concrete projecten gefinancierd te krijgen via de gebiedsvisie Vechtstreek en/of de enveloppe Vechtstreek-Zuid. Zo wil de gemeente Loenen

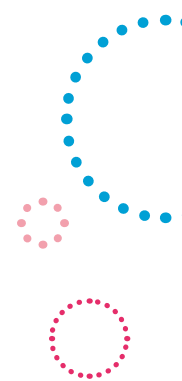
graag een jaagpad realiseren langs de Vecht. De gemeente heeft dit project nu zowel ingebracht bij de enveloppecommissie Vechtstreek-Zuid als bij de gebiedsvisie Vechtstreek omdat de gemeente niet wist waar en wanneer provinciale subsidie voor dit project kan worden aangevraagd. Het belangrijkste voor de gemeente Loenen is het krijgen van financiering voor dergelijke eigen projecten. De gemeente sluit zich daarom aan bij het kader met de beste mogelijkheden voor financiering.

De stedelijke gemeenten hebben grotere ambities, zowel qua projecten als visievorming. In BRU verband wordt ook samengewerkt aan visievorming rond de groene ruimte. Het BRU heeft ook voorgesteld aan de provincie om de gebiedsorganisatie voor de ILG/AVP opgave vorm te geven in het BRU-gebied (dus niet in Loenen en Breukelen). De provincie Utrecht voelde hier echter weinig voor. Bovendien waren niet alle gemeenten binnen het BRU van dit idee gecharmeerd. Het zou ook een nieuw restgebied opleveren, namelijk het grondgebied van Breukelen en Loenen dat niet onder het BRU valt.

Een andere belangrijke factor voor toekomstige samenwerking is de op handen zijnde gemeentelijke herindeling. Deze treft vooral de kleine gemeenten Abcoude, Loenen en

Breukelen. Hier zijn jarenlange discussies over gevoerd en verschillende varianten over tafel gegaan. De gemeenten werden het onderling echter niet eens. Eind 2007 is de provincie Utrecht met het voorstel gekomen om de gemeenten Loenen, Breukelen, Abcoude en Ronde Venen samen te voegen tot één grote Groene Hart gemeente. Mede gezien de provinciale wens om bestuurlijke eenheden te volgen bij het samenstellen van AVP-gebieden, kan dit gevolgen hebben voor de toekomstige gebiedsorganisatie. Vooral voor de gemeenten Loenen en Breukelen is samenwerking met het gebied De Venen (o.a. Abcoude en Ronde Venen), waarin al een gebiedscommissie en programmabureau actief zijn, dan ook een serieuze optie.

Conclusie is dat de gemeenten in dit gebied allemaal belang hebben bij een gebiedsorganisatie om daarmee te kunnen beschikken over het ILG/AVP geld van de provincie voor het uitvoeren van eigen projecten maar dat een echt gemeenschappelijk gevoelde urgentie ontbreekt. Binnen de groep van gemeenten is een scheiding tussen de stedelijke BRU-gemeenten Utrecht, Maarssen en De Bilt en de landelijke Vechtstreek gemeenten Breukelen en Loenen. De Vecht is wel een verbindende factor tussen de gemeenten, met uitzondering van De Bilt.



Waterschappen

In het gebied zijn twee waterschappen actief: het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) en het hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden. Het grootste deel van het gebied ligt in het beheergebied van het hoogheemraadschap AGV. Dit waterschap beheert ook de wateren van het Noord-Hollandse deel van de Vechtstreek en het Vechtplassen gebied evenals de Vechtplassen in De Venen.

Voor AGV zijn de wateropgaven uit de Kaderrichtlijn Water belangrijk. Vanuit deze problematiek staat het hoogheemraadschap een bredere benadering voor dan alleen de Vecht. Als het gaat om het verbeteren van de waterkwaliteit in het gebied, moeten ook de Vechtplassen meegenomen worden. De Vechtplassen liggen nu echter hoofdzakelijk in Noord-Holland (Loosdrechtse plassen) en het Utrechtse AVP-gebied De Venen (Vinkeveense plassen). Volgens het waterschap zijn investeringen in de waterkwaliteit van de Vechtplassen veel effectiever voor het verbeteren van de waterkwaliteit in de Vechtstreek dan investeringen in de Vecht. Deze waterproblematiek zou in samenhang met natuurdoelen (Groene Ruggengraat) en het bewaken van de ruimtelijke kwaliteit moeten worden gezien voor het hele gebied.

Vanuit deze probleemdefinitie is gebiedsgericht beleid op het niveau van het AVP-gebied Utrecht-Midden Noord veel te beperkt. In de visie van het waterschap AGV moet er op termijn een provincieoverstijgende aanpak komen met Noord-Holland en De Venen (Utrecht).



Natuurorganisaties

Natuurbeschermingsorganisaties zijn een belangrijke grondeigenaar in het gebied. Vooral Staatsbosbeheer en in mindere mate Natuurmonumenten hebben gronden in het gebied en zijn vaak ook de beoogde eindbeheerders van nieuwe natuur. Natuurmonumenten heeft vooral veel natuurgebieden in het Noord-Hollandse deel van de Vechtstreek. Staatsbosbeheer is daarnaast de beoogde eigenaar/beheerder van enkele nieuwe recreatiegebieden in Noorderpark.

Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer hechten veel waarde aan het realiseren van de EHS. De robuuste verbinding Groene Ruggengraat is in deze beoogde EHS een belangrijk element. In hun visie is dit een van de belangrijkste rijksopgaven in dit gebied die met de nodig snelheid gerealiseerd moet worden. De provincie neemt te weinig inhoudelijke regie op dit punt: *“het is veel te veel proces en te weinig inhoud (...) We worden telkens gevraagd om mee te praten over het proces, maar de uitvoering stagneert omdat er zoveel dingen door elkaar lopen”*.

Over de mogelijkheden om de Groene Ruggengraat in de gebiedsvisie Vechtstreek uit te werken zijn de natuurorganisaties sceptisch. In hun beleving krijgen nu de gemeentelijke

en provinciale doelen in de gebiedsvisie Vechtstreek de nadruk. Met als gevolg: *“er komen hele lokale en kleinschalige projecten bovendrijven en de grote doelen raken uit zicht”*. Zij roepen de provincie op om de regie te nemen over de natuuropgaven van het rijk. Dat kan betekenen dat het gebiedsproces van de gebiedsvisie Vechtstreek juist wordt losgekoppeld van de gebiedscommissie ILG/AVP. De aanbeveling is helder: *“splits alsjeblieft het denken over de Vechtcorridor [gebiedsvisie Vechtstreek, WK] van het denken over de uitvoering van de ILG-opgaven”*.

In navolging van het waterschap wijzen ook de natuurorganisaties op de beperkte omvang van het gebied. Vanuit de inhoudelijke opgaven zijn ook andere gebiedsindelingen denkbaar. De realisatie van de Groene Ruggengraat speelt ook in het Utrechtse AVP-gebied De Venen. Vechtstreekgemeente Abcoude heeft zich al eerder bij dit proces aangesloten. Dat zou ook voor Loenen en Breukelen kunnen gelden: *“de gebiedscommissie de Venen draait nu goed, daar kunnen de Vechtgemeenten best bij”*. De recreatieopgaven (Noorderpark) vertonen veel meer gelijkenis met andere ‘recreatie om de stad’ projecten als Utrecht-West. Deze opgaven zouden in onderlinge samenhang uitgevoerd kunnen worden.

Landbouw

De landbouw is een andere belangrijke grondeigenaar in het gebied. Voor de landbouw bestaat het gebied uit twee delen. In Noorderpark hebben de landbouworganisaties een belangrijke rol in de Landinrichtingscommissie. In dit project zijn ook boerderijen verplaatst en nieuwe gebouwd. In de Vechtstreek lopen geen vergelijkbare gebiedsprocessen.

Voor de landbouw bestaat het gebied dus uit twee heel duidelijk onderscheiden gebieden: Noorderpark en de Vechtstreek. De verschillen liggen vooral in de fase waarin de plannen verkeren. Noorderpark is in afronding en de Visie Vechtstreek is nog maar pas opgestart. Daarnaast is de Vechtstreek ook een heel ander gebied dan Noorderpark.

Het probleem van de landbouw in de Vechtstreek is de versnippering van de landbouw door kleine ruimtelijke ontwikkelingen zoals een golfbaan of een woonwijk bij Loenen. Het is een klein gebied dus deze kleine ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de ontwikkeling van de landbouw. Toch is dit onvoldoende voor een echt integraal gebiedsproject: *"het heeft een dusdanig sectoraal karakter dat dit niet noopt tot een integraal programma"*. De landbouwvertegenwoordiger ziet dit laatste eigenlijk ook als belangrijke

verklaring voor het stuklopen van eerdere pogingen tot integrale planvorming in de Vechtstreek. Ofwel: *"niemand kan echt een probleem benoemen voor dit gebied"*.

Dit probleem doet zich voor de landbouw wel voor als de provincie kiest voor een noordelijke variant van de Groene Ruggengraat. Deze loopt namelijk dwars door een goed landbouwgebied in de gemeente Loenen. Dat heeft grote nadelige gevolgen voor de landbouwsector in het gebied: *"dan maak je voor de langere termijn een heel landbouwgebied kapot"*. De georganiseerde landbouw wil dan ook liever de zuidelijke variant, die vooral door bestaande natuurgebieden loopt.



Vechtplassencommissie

De Vechtplassencommissie is een actieve maatschappelijke organisatie. Ze bestaat uit 15 leden. Daarnaast is er een stichting Vrienden van de Vecht met ongeveer 450 donateurs. Het doel is om de culturele, landschappelijke en natuurwaarden van het gebied van de Vecht en de Oostelijke en Westelijke plassen te behouden en versterken. De Commissie tracht de doelstellingen te bereiken door het kritisch volgen van ontwikkelingen die genoemde waarden beïnvloeden. De Commissie zal minder gewenste ontwikkelingen vooral door overleg proberen bij te sturen. Wanneer nodig zal ze echter ook procedures aanspannen.

De Vechtplassencommissie heeft een lange historie. Ze is in 1936 opgericht door een aantal gemeentebestuurders, ANWB en andere organisaties. De aanleiding was het plan van de gemeente Amsterdam om de Loosdrechtse plassen te dempen met stadsvuil. De VPC is altijd actief geweest om dergelijke ontwikkelingen te voorkomen.

De Vechtplassencommissie is op verschillende manieren een drijvende kracht achter de gebiedsvisie Vechtstreek. Al in de initiatieffase was de Vechtplassencommissie betrokken via contacten met GS en PS. De motie van PS om een visie Vechtstreek op te stellen is ook inhoudelijke voorbereid door de Vechtplassencommissie. De voorzitter: *"Twee*

Statenfracties kwamen naar ons toe met de vraag: kunnen jullie daar een stuk over schrijven? Dat hebben we toen voorbereid en zij hebben dat toen vertaald in een politiek stuk en een motie". Ook in de interactieve sessies met het gebied hebben de leden van de Vechtplassencommissie een actieve en belangrijke rol gespeeld.

De Vechtplassencommissie heeft ook bij de provincie gepleit voor een brede visie. De aanvankelijke insteek van de provincie was een landschappelijke visie voor de Vecht en het smalle gebied daar omheen. De Vechtplassencommissie heeft er altijd voor gepleit om ook het Vechtplassengebied bij de visie te betrekken. In hun opvatting moet de gebiedsvisie Vechtstreek ook het inhoudelijke referentiekader vormen voor de gebiedscommissie. Een lid van de commissie: *"Als zo'n gebiedscommissie goed functioneert en men neemt daar gezamenlijk besluiten, dan gaan die wethouders en burgemeesters naar hun gemeenteraad toe met een plan en vanuit een visie. Dat is heel anders dan het nu gebeurt. (...) Nu wil iedere gemeente net weer iets anders. Vaak krijg je dan in zo'n gemeenteraad en in de publieke opinie een afweging die het eigen belang nauwelijks overstijgt. (...) Zo'n gebiedscommissie kan een gemeenschappelijke visie ontwikkelen en daarvoor het geld genereren".*



Verschillende gebiedspartijen dichten veel invloed toe aan de Vechtplassencommissie. Dit heeft te maken met de aanwezige deskundigheid in de commissie op het gebied van cultuurhistorie, landschap, natuur etc. Bovendien heeft de Vechtplassencommissie ook vaak een (advies)rol in beleidsontwikkeling. De gebiedsvisie Vechtstreek is een voorbeeld, maar ook gemeenten maken gebruik van de kennis van de commissie. De wethouder van Loenen: *“Ze dienen ons ook nog wel eens van advies als het om grotere projecten gaan of inwoners die iets willen (...) Ze zijn goed op de hoogte van de historie van het gebied en hebben creatieve ideeën. (...) Op zich zijn ze een nuttige aanvulling in het adviesveld”*. Naast inhoudelijke kennis vormen de uitgebreide bestuurlijke contacten van de Vechtplassencommissie een belangrijke machtsbron. Hierdoor heeft de Vechtplassencommissie vaak direct en gemakkelijk toegang tot invloedrijke lokale en provinciale bestuurders.



De andere kant van de medaille is dat de commissie ook wel als lastige club wordt ervaren door bestuurders en ambtenaren in het gebied. Dat komt ook omdat de Vechtplassencommissie uitgesproken eigen ideeën heeft over de gewenste en ongewenste ontwikkelingen in het gebied. Een van de agendapunten van de commissie is de vele woonboten in de Vecht. De Vechtplassencommissie ijvert er al

jaren voor dat gemeenten en provincie actief beleid gaan voeren om *“de lange linten van woonboten in de Vecht te doorbreken”*. De meeste gemeenten zien er weinig in om dit onderwerp actief op te pakken. Redenen zijn dat het veel geld kost en ook voor veel onrust zorgt bij de eigenaren van de woonboten.

Een eventuele vertegenwoordiging van de Vechtplassencommissie in een gebiedscommissie is omstreden. Tegenstanders vragen zich af wie de Vechtplassencommissie nu eigenlijk vertegenwoordigt. Over het algemeen wordt de commissie als een vrij klein en enigszins elitair gezelschap gezien, die op basis van representativiteit weinig aanspraak kan maken op deelname in een gebiedscommissie. Anderen pleitten juist wel voor het betrekken van de commissie op basis van hun invloed, de aanwezige kennis en bestuurlijke contacten.





4 KEUZEMOGELIJKHEDEN VOOR DE PROVINCIE UTRECHT



4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk sloot af met de posities en opvattingen van sleutelactoren in de Vechtstreek. Hieruit blijkt onder meer dat de randvoorwaarden van de provincie Utrecht voor de vormgeving van GGB in Utrecht-Midden Noord een sterk governance gehalte kennen. Zo wil de provincie dat de gebiedssamenwerking vooral ‘van onderop’ gestalte krijgt. Maar feit is ook dat dit tot nu toe niet is gebeurd en dat gebiedspartijen heel verschillende opvattingen hebben over het doel en de samenstelling van een gebiedsorganisatie en de rol van de provincie hierin. Terwijl de provincie het proces insteekt vanuit een governance perspectief, hanteren sommige gebiedspartijen juist een government perspectief. En om het verhaal nog verder te compliceren: ook binnen de provincie zijn er verschillende visies op de gebiedsorganisatie en de rol van de provincie.

Om de vraag: “hoe kan de provincie zoveel mogelijk in lijn met het governance perspectief keuzes maken die toegesneden zijn op de verhoudingen en opvattingen in het gebied én tegemoetkomen aan de eigen beleidopgaven?” te beantwoorden, maken we gebruik van de indeling uit hoofdstuk 2.

Het gaat om de volgende kwesties:

- Wat zijn de grenzen van het gebied?
- Welke inhoudelijke doelen staan centraal?
- Wat is de verhouding tussen visievorming en uitvoering?
- Welke partijen worden betrokken?
- Welke regierol neemt de provincie in?
- Hoe wordt de ambtelijke ondersteuning vorm gegeven?

4.2 Keuzes

De grenzen van het gebied

De grenzen van het gebied zijn vooraf vastgelegd door de provincie. Toch stellen verschillende gebiedspartijen deze grenzen juist ter discussie. Belangrijke redenen hiervoor zijn:

- Het gebrek aan inhoudelijke en bestuurlijke samenhang tussen de Vechtstreek en Noorderpark, waaronder de tegenstellingen tussen stedelijk gebied en landelijk gebied.
- De mogelijke gemeentelijke herindeling in de Vechtstreek, waardoor de nieuwe Groene Hartgemeente in twee AVP-gebieden komt te liggen (De Venen en Utrecht-Midden).

- 
- De inhoudelijke problematiek van de Groene Ruggengraat en de waterkwaliteit vragen om een gebied op een hoger schaalniveau zoals samenwerking met Noord-Holland in het Vechtplassengebied en/of samenwerking met De Venen.

De provincie zal hier een heldere keuze moeten maken. De samenhang binnen het gebied is niet dusdanig dat gebiedspartijen en/of inhoudelijke problematiek de provincie 'dwingen' tot de huidige begrenzing. Kiezen voor een andere begrenzing heeft wel gevolgen voor andere gebieden, die in dit kader niet zijn onderzocht. Of de voordelen van samenvoeging met andere gebieden opwegen tegen de nadelen, moet dus nog in beeld worden gebracht.

Inhoudelijke doelen



In het gebied liggen duidelijke provinciale (en rijks) opgaven zoals de realisatie van de Groene Ruggengraat, de aanleg van recreatiegebieden en het herstel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Daarnaast wil de provincie ruimte laten voor wensen en doelen van gebiedspartijen. Deze wensen en doelen stemmen echter niet altijd overeen met de beleidsopgaven. Bovendien stellen gebiedspartijen soms andere prioriteiten.

Integratie van beleidsopgaven onderling en van beleidsopgaven en wensen uit het gebied heeft nog onvoldoende plaatsgevonden. Hierbij speelt een rol dat een gemeenschappelijk gevoel voor urgentie ontbreekt. Bovendien maakt de provincie onvoldoende helder wat het nu eigenlijk verwacht van de gebiedscommissie. Het gevaar is dat gebiedspartijen die pleiten voor de aanpak van grote provinciale opgaven (bv Groene Ruggengraat of waterkwaliteit) gefrustreerd raken over het gebrek aan daadkracht bij de provincie. En dat gebiedspartijen (zoals gemeenten) die vooral de eigen kleine projecten willen realiseren, afhaken als blijkt dat dit niet mogelijk is.

Een uitweg is dat de provincie bij de uitwerking van een aantal grote inhoudelijke opgaven (bv Groene Ruggengraat) advies vraagt aan de te vormen gebiedscommissie en deze een duidelijk omschreven opdracht meegeeft. Wanneer gebiedspartijen er niet uit komen is de provincie weer aan zet. Daarnaast moet het mogelijk blijven dat bv gemeenten aan deze grote opgaven hun eigen projecten kunnen koppelen.

Visievorming of uitvoering?

De behoefte aan visievorming bij de gebiedspartijen is niet erg hoog. Binnen het gebied is ook eerder een overschot

dan een tekort aan visies. Toch is het lastig om een bestaande visie als basis te nemen voor de verdere uitwerking van beleid in dit gebied. De visie Vechtstreek biedt wel aanknopingspunten, maar kent ook tekortkomingen. Zo zijn veel opgaven voor het gebied wel genoemd in de visie maar niet uitgewerkt. Belangrijke keuzes zoals over de begrenzing van de Groene Ruggengraat staan daardoor nog open. Ook zijn sommige heikele punten als de woonboten in de Vecht gemeden. Tenslotte gaat de visie nauwelijks over Noorderpark.

Aan doorgaande visievorming valt dus nauwelijks te ontkomen. Al is het alleen maar omdat opgaven als de Groene Ruggengraat nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd om uit te gaan voeren. Hier ligt dan ook een mogelijke uitdaging voor een gebiedscommissie.

Betrokken partijen

De vraag welke partijen betrokken moeten worden bij een gebiedscommissie hangt sterk af van de opdracht van de gebiedscommissie. Indien deze commissie alleen gaat over de verdeling van subsidiegeld voor kleinere recreatie- en stimuleringsprojecten kan een bestuurlijke commissie met gemeenten en waterschappen wellicht goed functioneren. Indien de gebiedscommissie een bredere opdracht mee-

krijgt, die ook gaat over inrichting en beheer van het landelijk gebied, dan ligt een bredere samenstelling voor de hand. Bij dergelijke ingrijpende ingrepen raken de plannen sterk aan de belangen van boeren, natuurorganisaties en andere inwoners. Het is dan ook zaak om deze op de een of andere manier bij de uitwerking te betrekken.





Op de eerste plaats omdat hun kennis, geld of grond voor de uitvoering onontbeerlijk is. Op de tweede plaats omdat dit soort plannen niet zonder draagvlak kunnen.

Een lastig punt hierbij is het betrekken van de gebiedsbewoners en recreanten uit de stad. Vooral omdat het moeilijk is om voor deze groepen goede vertegenwoordigers te vinden. Maar ook vanwege de belangentegenstellingen tussen deze groepen. Betrokkenheid kan echter op veel manieren worden georganiseerd, deelname aan een gebiedscommissie is daar slechts een van.

Regierol provincie



De provincie wil graag een rol op afstand van het gebiedsproces en een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie met het gebied aangaan. In dit gebied lijkt dat voorlopig nog niet mogelijk. Gebiedspartijen verwachten een sterke provinciale procesregie. Daarnaast verhoudt deze provinciale wens zich slecht tot het eveneens willen bewaken van de realisatie van de eigen en rijksdoelen.

De provincie zal dus zowel bestuurlijk als ambtelijk voorlopig actief betrokken moeten blijven bij de gebiedssamenwerking. Daarin heeft de provincie een dubbelrol: inhoudelijk en procesmatig. Het door verschillende personen

laten invullen van deze rollen verhoogt de transparantie en geloofwaardigheid richting gebiedspartijen.

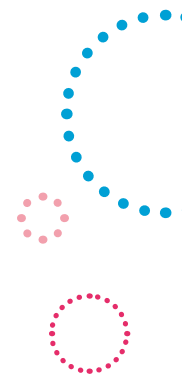
Ambtelijke ondersteuning

De provincie wil graag een programmabureau aangestuurd door een gebiedscommissie. In deze fase is dat nog lastig omdat de gebiedssamenwerking bestuurlijk nog niet is georganiseerd. Bovendien is er nog geen uitgewerkte, gemeenschappelijke visie die als basis kan dienen voor uitvoering door een programmabureau. Toch kan de provincie wel starten met een provinciaal programmabureau in dit gebied. Het voordeel is dat een programmabureau ook echt projecten kan gaan uitvoeren en zodoende toont dat er ook echt iets gebeurt. Daarnaast zou het voor dit gebied een grote meerwaarde hebben als de provincie laat zien dat het de eigen sectorale gebiedsopgaven intern op elkaar kan afstemmen. Een gemeenschappelijk programmabureau, dat tevens functioneert als loket voor het gebied, is daartoe een goede eerste stap.

Het gebiedsbureau kan zich dan geleidelijk verder ontwikkelen. Eventueel kunnen ook medewerkers van andere organisaties aansluiten (waterschap, gemeenten etc.).

4.3 Tot slot

De voorgestelde keuzes reflecteren noch een puur governance perspectief, noch een puur government perspectief op gebiedsgericht beleid. In de praktijk gaat het om het leggen van effectieve verbindingen tussen beide perspectieven die aansluiten bij de kenmerken van het gebied, de verhoudingen tussen partijen en de beleidsopgaven. De casus Utrecht-Midden Noord biedt daarbij interessante lessen over succesvolle en minder succesvolle verbindingen, die ook benut kunnen worden in andere gebieden. De ervaringen leren verder dat de ontwikkeling van gebiedssamenwerking en -organisatie een doorgaand proces is van keuzes maken, reflecteren op gemaakte keuzes en bijstellen van keuzes. Het is belangrijk dit als een gezamenlijk leerproces tussen provincie en gebiedspartijen vorm te geven. Dus hoewel de provincie nu op een aantal terreinen aan zet is, moet het proces daarna snel verbreed worden.



BIJLAGE I

Lijst van geïnterviewden

Mevr. Vera Geelen

Dhr. Arjen Grent

Mevr. Noëlle van Herp

Mevr. Petra Ket

Dhr. Ronald van Mill

Dhr. Luuc Mur

Dhr. Patrick Poelmann

Mevr. Margot Rehbock-Beijers

Dhr. Peter Rombouts

Dhr. Dries van Roozen

Dhr. Herman Ruiter

Dhr. Willem Schermerhorn

Mevr. Astrid Scholte

Mevr. Mieke Span

Staatsbosbeheer

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht.

Provincie Utrecht, programmaleider Nieuwe Hollandse Waterlinie

Natuurmonumenten

Gemeente Maarssen, strategisch beleidsmedewerker

Voorzitter Vechtplassencommissie

Dijkgraaf Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden & voormalig gedeputeerde provincie Noord-Holland

Gemeente Loenen, wethouder

Vechtplassencommissie & oud-burgemeester gemeente Loenen

LTO Utrecht

Provincie Utrecht, deelprogrammaleider enveloppe Vechtstreek-Zuid

Dienst Landelijk Gebied, secretaris landinrichtingscommissie Noorderpark

Gemeente Loenen, beleidsmedewerker.

Gemeente Utrecht

BIJLAGE II

Advies gebiedsorganisatie Utrecht-Midden Noord

Leeswijzer

Deze notitie behandelt het advies van Alterra en WING aan de provincie Utrecht over de vormgeving van de gebiedsorganisatie voor het AVP-deelgebied Utrecht Midden Noord.

Eerst staan we kort stil bij de aanleiding voor dit advies. Daarna volgen puntsgewijs de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen voor de ontwikkeling van een gebiedsorganisatie.

Aanleiding

Provincie Utrecht kiest er voor de uitvoering van haar AVP-opgaven zoveel mogelijk bij de “gebieden” neer te leggen. In vier van de vijf aangewezen gebieden zijn inmiddels gebiedsorganisaties ontstaan of is voortgebouwd op bestaande samenwerkingsverbanden. In Utrecht Midden is echter nog geen geschikte gebiedscoalitie opgestaan die de uitvoering kan trekken. Het gebied is bestuurlijk complex en kent een grote verscheidenheid aan lopende beleidstrajecten en nieuwe opgaven. De provincie wil echter ook in dit gebied toe naar één of desnoods meerdere gebiedscommissies die als opdrachtnemer opereren bij de realisatie van AVP-opgaven en zorgen voor samenhang tussen diverse initiatieven.

Medio 2007 vroeg de provincie Utrecht Alterra advies over de mogelijkheden voor een gebiedsorganisatie voor het AVP-deelgebied Utrecht Midden Noord. Op verzoek van de provincie stond daarbij de variant centraal waarbij de stuurgroep van het project gebiedsvisie Vechtstreek wordt omgevormd tot gebiedscommissie voor het deelgebied Utrecht Midden Noord. Om zicht te krijgen op de haalbaarheid hiervan interviewde Alterra 10 gebiedspartijen uit het deelgebied en 3 vertegenwoordigers van lopende initiatieven (NHW, LI-Noorderpark). Deze interviews, beschikbare documenten en inzichten uit gebiedsprocessen elders vormen de belangrijkste input voor dit advies.

Bevindingen

Er is onder gebiedspartijen een gedeeld besef dat er een vorm van gebiedsorganisatie moet komen voor Utrecht Midden waarin onder meer initiatieven worden afgestemd en verdeling van middelen over projecten plaatsvindt. Belangrijkste drijfveer hiervoor is dat men in aanmerking wil komen voor AVP-middelen om projecten uit te kunnen voeren. Terwijl de provincie echter initiatief verwacht van het gebied zijn de ogen van de gebiedspartijen op de provincie gericht. Men verwacht provinciale keuzes over gebiedsafbakening, bestuurlijke aansturing en uitvoeringsorganisatie.

BIJLAGE II -vervolg-



De voorkeuren van de gebiedspartijen over de vorm en samenstelling van de gebiedsorganisatie en de gebieds-afbakening lopen uiteen. Er is geen ideaal model waarin iedereen zich kan vinden. Een belangrijke oorzaak is dat de samenhang in het gebied te wensen over laat. Dit geldt in ieder geval voor het gebied Utrecht Midden, maar ook voor het deelgebied Utrecht Midden Noord. Noorderpark is een ander gebied dan de Vechtstreek, zowel wat betreft gebiedskenmerken, fase in het proces als bestuurlijke betrokkenheid. Er is bovendien geen centrale opgave die leidend kan zijn voor de vormgeving van de gebiedsorganisatie. Zo is de Vecht en de gebiedsvisie Vechtstreek slechts voor een deel van de partijen een verbindende factor.

Er zijn op dit moment geen bestaande visies die als integratiekader kunnen dienen voor heel Utrecht-Midden Noord. Gebiedspartijen hebben verder geen behoefte aan een overkoepelend visievormingsproces voor dit gebied. Er zijn al genoeg visies en programma's voor deelgebieden of specifieke opgaven.

Partijen dringen er tenslotte op aan dat het gebied groot genoeg moet zijn om als gebiedsorganisatie een effectieve rol te spelen. Utrecht Midden Noord wordt door veel partijen als te klein ervaren. Afhankelijk van de opgave die

men centraal stelt wordt opschaling voorgesteld richting de Venen, landinrichting Utrecht West of Noord-Holland. Bij opschaling komen er ook nieuwe partijen in beeld. De visie van deze partijen op een gebiedsorganisatie is echter geen onderdeel geweest van de studie.

Aanbevelingen

Provincie Utrecht moet in haar rol als regisseur snel keuzes maken over de afbakening en vormgeving van de gebiedsorganisatie voor Utrecht Midden. Hierbij kunnen de volgende algemene principes behulpzaam zijn:

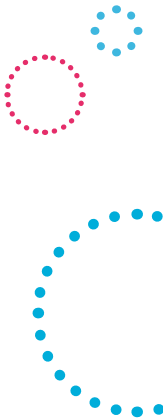
- *Structuur volgt inhoud.* Een goede netwerkanalyse rond de centrale opgaven in het gebied geeft zicht op de partijen die nodig zijn om deze opgaven te realiseren. Naast middelen en formele bevoegdheden, zijn gebiedskennis, organiserend vermogen, uitvoeringscapaciteit en draagvlak redenen om partijen te betrekken. Dit kan vervolgens op verschillende manieren: deelname aan een gebiedscommissie of Stichtingsbestuur is daar slechts een van.
- *Zorg voor maatwerk.* Wat in het ene gebied werkt hoeft in het andere niet te werken. Zo heeft Utrecht Midden bijvoorbeeld in deze fase waarschijnlijk een forsere provinciale regie nodig om tot een effectieve gebiedsorganisatie te komen dan andere gebieden.

- *Kijk verder dan bestuurlijke aansturing.* De discussie over de gebiedsorganisatie richt zich nu sterk op de (bestuurlijke) samenstelling van de gebiedscommissie. Dit is echter slechts één aspect van effectieve gebiedsorganisatie. Werk tegelijkertijd aan de ontwikkeling van een uitvoeringsorganisatie en concrete samenwerking in integrale projecten.
- *Verbreed basis voor samenwerking.* Alleen verdeling van geld is geen duurzame basis voor samenwerking. Geef gebiedscommissie concrete inhoudelijke opdrachten mee rond beleidsuitwerking (bv. Groene Rug-gengraat) of afstemming van beleid (bv. gemeentelijk beleid t.a.v. Vrijkomende Agrarische Bebouwing).
- *Creëer successen.* Zet energie op de complexere opgaven waarbij samenwerking tussen meerdere partijen over een groter gebied nodig is. Succes wordt ervaren als het tot uitvoering komt. De ontstane samenwerking kan als basis dienen voor organische groei van een gebiedsorganisatie.

Het simpelweg omvormen van de stuurgroep gebiedsvisie Vechtstreek tot gebiedscommissie voor heel Utrecht Midden Noord verdient geen aanbeveling. Nadelen zijn:

- het gebrek aan samenhang tussen de Vechtstreek en Noorderpark, zowel qua gebiedsproblematiek als fase in het proces;
- het ontbreken van een overkoepelende visie die als integratiekader kan dienen;
- de geringe omvang van het gebied (zeker na het afvalen van de Noord Hollandse gemeenten).

Verdere opschaling van de gebiedsorganisatie over de grenzen van Utrecht Midden Noord heen dient nader onderzocht te worden. Met name de combinatie tussen het noordelijk deel van de Vechtstreek (grondgebied Loenen, Breukelen, deel Maarssen) en de Venen lijkt kansrijk gezien de vergelijkbare problematiek en verwachte gemeentelijke herindeling. Daarnaast zou een samenwerkingsverband kunnen ontstaan rond de stadsrandproblematiek van de stad Utrecht. Houdt daarbij wel de balans tussen de winst aan opschaling en het mogelijk verlies aan samenhang binnen het gebied kritisch in de gaten.



LITERATUUR

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

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E.
Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwik-
keling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-
rapport 1441, Wageningen.

Cörvers, R.J.M. (2001), *Netwerksturing bij natuurontwikkeling.
Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte
processen*, Maastricht.

Enveloppecommissie Kraag van Utrecht (2006), *Gebiedsprogram-
ma. Ambities Kraag van Utrecht*.

Enveloppecommissie Vechtstreek-Zuid (2006), *Ambities Vechtstreek-
Zuid, gebiedsprogramma voor de projectenveloppe*, 21 juni
2006.

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

Interprovinciaal Overleg (2006), *Kansen verzilveren. Eindrapport
Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied*.

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

Leroy, P. (2000), Milieubeleid en beleidswetenschappen, in: P.P.J.
Driessen en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*,
Den Haag.

Lingbeek, O. (1998), *De Macht van de Metafoor. Een analyse van
de planning voor het Groene Hart*, Assen.

Ministerie van LNV (2000), *Natuur voor mensen, mensen voor na-
tuur*, 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM (2004), *Nota Ruimte*, 's-Gravenhage.

Osborne, D. en T. Gaebler (1992), *Reinventing government: how the
entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading.

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

Provincie Utrecht (2006), *Agenda Vitaal Platteland. Kaderdocument.
Meerjarenprogramma landelijk gebied*, 11 december 2006.

Provincie Utrecht (2007), *Gebiedsprogramma AVP gebied Midden*,
11 mei 2007.

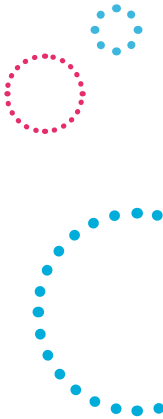
Provincie Utrecht (2008), *De Vechtstreek: het buiten van de Rand-
stad. Een gemeenschappelijke en integrale opgave voor een
duurzame Vechtstreek*. Concept.

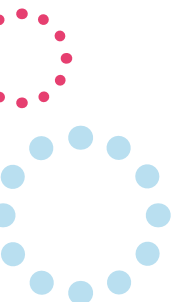
Tatenhove, J. van (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoerings-
processen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-
1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningen.

Till, J. van (2007), *Inventarisatie Programmabureaus*, interne publicatie provincie Utrecht.

Vaan, M. de en W. de Haas (2006), Voorkom leegheid. In: *Landwerk*, (1).

Wiersinga, W.A., Ronken, W.L.H., Es, K. van en L.M.J. Hick (1997), *Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'*, Nijmegen.





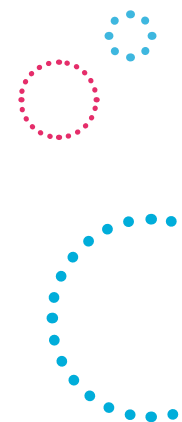
AFKORTINGEN

AGV	Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht
AVP	Agenda Vitaal Platteland
BRU	Bestuur Regio Utrecht
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
GGB	Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid
GS	Gedeputeerde Staten
GOS	Groen Om de Stad
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	InterProvinciaal Overleg
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOP	Landschapsontwikkelingsplan
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
NHW	Nieuwe Hollandse Waterlinie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PS	Provinciale Staten
pMJP	Provinciaal meerjarenprogramma
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
RMJP	Rijksmeerjarenprogramma
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
SGP	Strategisch Groenproject
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WCL	Waardevol Cultuur Landschap
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied

RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 1 Kuindersma, W. en 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. en 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. en W. Kuindersma, (2008), **Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding**. Alterra-rapport 1691, Wageningen.

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 1689.

In opdracht van het ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het Cluster Vitaal Landelijk Gebied, thema ILG en regionale vraagstukken (BO-01-008).

Met medewerking van **Wing**, www.wing-wageningen.nl

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp

Druk

Digigrafi, Wageningen

© 2008, Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel 0317 47 47 00

Fax 0317 41 90 00

email info.alterra@wur.nl





De introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied is aanleiding voor provincie Utrecht om in de hele provincie gebiedsgericht werken te stimuleren. Hierbij bouwt de provincie zoveel mogelijk voort op bestaande gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden. Het gebied Utrecht/Midden Noord ontbeert echter een dergelijk samenwerkingsverband. Dit rapport bespreekt de keuzes die bij de ontwikkeling van een effectief uitvoeringsarrangement voor het gebied aan de orde zijn en de principes die hierbij een rol kunnen spelen.

