



De stille revolutie van het ILG

Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en
discussies vanuit rijk en provincies

W. Kuindersma
T.A. Selnes

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 1

An abstract graphic featuring a grey background. A series of white dots forms a curved path across the top half. A textured, grey, irregular shape, resembling a stylized map or a hand, extends from the top right towards the center. The title and subtitle are centered in the white space between the top and bottom grey sections.

De stille revolutie van het ILG

Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en
discussies vanuit rijk en provincies

W. Kuindersma
T.A. Selnes

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 1

REFERAAT

Kuindersma, W en T.A. Selnes, 2008. *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussiepunten vanuit rijk en provincies*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1688. 56 blz.

Deze literatuurstudie brengt de verwachtingen, zorgen en discussiepunten in beeld rond de implementatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007. Hierbij is aandacht besteed aan verticale sturing (tussen overheidslagen), horizontale sturing (tussen overheden en maatschappelijke organisaties) en integrale sturing (tussen verschillende sectoren). Vooral van provincies wordt in het ILG veel verwacht, zoals het combineren van een regierol met het betrekken van maatschappelijke organisaties, gemeenten, waterschappen en burgers bij planvorming en uitvoering. Provincies verwachten van het rijk vooral een terugtrekkende en bescheiden rol. Zorgen zijn er over de mate waarin het rijk aan deze verwachting kan voldoen, vooral als het gaat om belangrijke nationale beleidsopgaven. Daarnaast zijn er zorgen over de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties in planvorming en uitvoering en over spanning tussen integraal gebiedsgericht werken en sectoraal werken binnen de provincies. Discussiepunten liggen vooral op het gebied van de nieuwe rollen van rijk en provincies in het landelijk gebied, de afstemming met ander sectoraal beleid, de noodzaak tot het decentraliseren van rijksdiensten (b.v. DLG) en het uitwisselen van ervaringen tussen provincies en gebieden.

Trefwoorden:

ILG, WILG, gebiedsgericht beleid, provincie, landelijk gebied.

ISSN 1566-7197



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	6
1 Inleiding	10
1.1 Inleiding	11
1.2 Het Investeringsbudget Landelijk Gebied	12
1.3 Probleemstelling	14
1.4 Methode van onderzoek	15
1.5 Sturing en het ILG	16
2 Literatuurstudie/ Verwachtingen, zorgen en discussies	20
2.1 Inleiding	21
2.2 Het ILG in de WILG: formele verwachtingen	21
2.3 Zorgen vanuit de Tweede Kamer	24
2.4 Commissie Lokker over de provincies	26
2.5 ILG visitaties	28
2.5.1 Landelijke ILG-visitatie	28
2.5.2 Visitatie gebiedsgericht werken Overijssel	29
2.5.3 Commissie van wijzen DLG	31
2.6 Evaluatie reconstructie – Ervaringen vanuit het pré-ILG tijdperk	32
2.7 Adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied	34
2.7.1 Van zorgen naar borgen (2006)	34
2.7.2 Achter open deuren	35
2.8 ILG en groen om de stad en waterbeheer	37
2.9 ILG en natuurbeleid in de praktijk	38
2.10 Organisatie en samenwerking in de gebieden	41
3 Conclusie	44
LITERATUUR	
AFKORTINGEN	
RAPPORTEN IN DEZE REEK	





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 het eerste in deze reeks en bevat een verkenning van de sturingsdiscussie rond het ILG. Een opvallende bevinding is dat hoewel de nieuwe sturingsfilosofie door zowel rijk als provincies wordt omarmd, er ook nog tal van discussiepunten en vragen zijn. Hieraan zal in het vervolg van deze reeks aandacht worden besteed.

Aalke Drijfholt

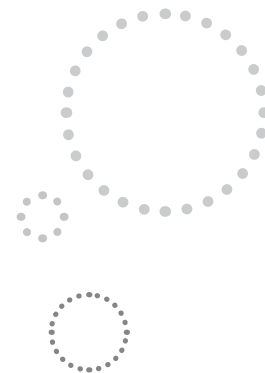
(LNV-thematrekker beleidsondersteunend onderzoek ILG en regionale vraagstukken)

Froukje Boonstra

(WUR-themacoördinator beleidsondersteunend onderzoek ILG en regionale vraagstukken)



SAMENVATTING



Dit rapport bevat een literatuurstudie naar de verwachtingen, zorgen en discussiepunten rond de introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) op 1 januari 2007. In deze studie beschrijven we het ILG als een instrument van het rijk om rijksdoelen in het landelijk gebied te realiseren. Het feit dat met het ILG ook de bestuurlijke verhoudingen in het landelijk gebied veranderen is een gevolg van dit instrument. De veronderstelling is dat op deze manier de rijksdoelen sneller en efficiënter gehaald kunnen worden. De vraagstelling van het onderzoek luidt:

‘Welke verwachtingen, zorgen en discussiepunten zijn er rondom de sturende werking van het ILG?’

Het doel van het onderzoek is om deze verwachtingen, zorgen en discussiepunten in beeld te brengen.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van bestaande schriftelijke bronnen. De nadruk ligt hierbij op de rol van rijk en provincies in het ILG. Hiervoor is gebruik gemaakt van recente onderzoeken en adviezen over het ILG en van formele bronnen als de wetstekst van de WILG en de belangrijkste Tweede Kamerbehandelingen.

In het onderzoek staat het begrip sturing centraal. Sturing is het bewust beïnvloeden van maatschappelijke processen. Voor dit onderzoek maken we onderscheid tussen drie sturingsperspectieven:

1. *Verticale sturing* – Het accent ligt op de relatie tussen de verschillende overheidslagen. Binnen het ILG gaat het in eerste instantie aan de relatie tussen rijk en provincie. Hierbij ligt de nadruk meestal op de verschuiving van bevoegdheden van rijk naar provincies en de bijbehorende verantwoordingsplicht. Toch zijn in het ILG ook de relaties tussen provincies en gemeenten en waterschappen relevant.
2. *Horizontale sturing* – Hierin staat de sturingsrelatie tussen overheden en maatschappelijke organisaties en/of bedrijven centraal. Binnen het ILG heeft dit de vorm gekregen van gebiedsgericht werken en/of gebiedsontwikkeling.
3. *Integrale sturing* – Hierin staat de sturingsrelatie tussen verschillende sectoren van overheidsbeleid centraal. Het kan gaan om ‘interne’ integratie van de onderwerpen binnen het ILG, namelijk natuur, landschap, landbouw, water, bodem, recreatie en reconstructie. Ook de ‘externe integratie’ is van belang. Ofwel: de sturende werking van het ILG op beleidsterreinen die niet onder het ILG-domein vallen, zoals het waterbeleid, ruimtelijke ordeningsbeleid of het grote stedenbeleid.

De conclusies uit de literatuuranalyse zijn geformuleerd aan de hand van de (positieve) verwachtingen van het ILG, de

zorgen over het ILG en de nog resterende discussiepunten. In al deze onderdelen ligt de nadruk sterk op de rol van de provincie en het rijk. In elk onderdeel komen de perspectieven verticale sturing, horizontale sturing en integrale sturing aan bod.

Positieve verwachtingen van het ILG

De belangrijkste (positieve) verwachtingen van het ILG zijn:

1. De provincies zijn bij uitstek geschikt om de schakelrol tussen 'rijk' en 'gebieden' te vervullen en de ILG-contracten vastgelegde rijksdoelen uit te voeren (*verticale sturing*).
2. Provincies (en het rijk) verwachten van het rijk (ministeries en Tweede Kamer) dat het zal leren los te laten en zich niet bemoeit met de manier waarop provincies het beleid gaan uitvoeren (*verticale sturing*).
3. Provincies betrekken maatschappelijke organisaties en burgers in de besluitvorming en uitvoering (*horizontale sturing*).
4. Het ILG leidt bij provincies tot een professionalisering op het gebied van gebiedsontwikkeling (*horizontale sturing*).
5. Het ILG biedt nieuwe kansen voor provinciale regie op integrale gebiedsprocessen (*integrale sturing*).
6. Provincies zorgen voor een (gebiedsdekkende) indeling

in deelgebieden en voor de organisatie van geïntegreerd gebiedsgericht beleid (*integrale sturing*).

7. Provincies zorgen voor een goede afstemming met beleid dat niet in ILG is opgenomen maar hier wel aan raakt, zoals het waterbeleid, het ruimtelijke beleid en groen om de stad (*integrale sturing*).

Zorgen over het ILG

In de literatuur worden ook zorgen geuit over het ILG. De belangrijkste sturingszorgen zijn:

1. Het rijk wil tussentijds afspraken met de provincies aanpassen. Dit kan de relatie tussen provincies en rijk (opnieuw) onder druk zetten (*verticale sturing*).
2. Het ILG zorgt voor de versnippering van belangrijke nationale beleidsopgaven, zoals de EHS (*verticale sturing*).
3. Gemeenten en waterschappen zijn niet echt bereid om (financieel) bij te dragen aan de realisatie van de rijksdoelen (*verticale sturing*).
4. De nadruk op provinciale regie en afrekenbaarheid gaat ten koste van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en maatwerk op gebiedsniveau (*horizontale sturing*).
5. Binnen de provincies dreigt een spanning te ontstaan tussen de provinciale front office die integraal werken



voor gebieden en de provinciale back office die sectoraal georganiseerd is (*integrale sturing*).

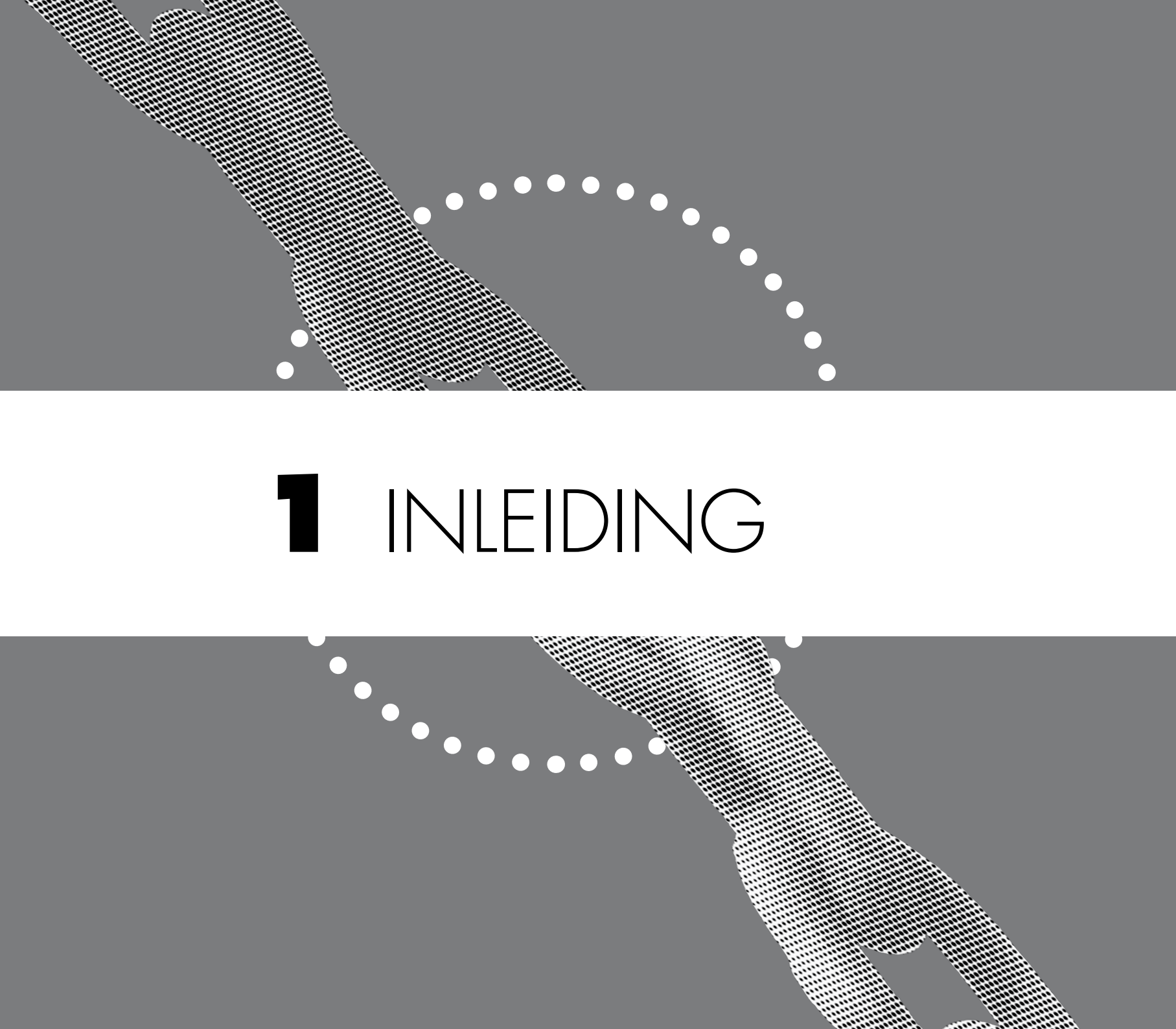
6. Provincies die een actieve rol gaan spelen in gebiedsontwikkeling, zonder de benodigde competenties in huis te hebben, lopen grote politiek-bestuurlijk, financiële en maatschappelijke risico's (*integrale sturing*).

Discussiepunten bij het ILG

Ook zijn er nog onzekerheden rond sturing in het ILG of discussiepunten. De belangrijkste vragen zijn:

1. Hoe kan het rijk de provincies blijven faciliteren zonder zich teveel met de uitvoering te bemoeien? (*verticale sturing*).
2. Hoe kunnen provincies de eigen afspraken met het rijk vertalen naar gebiedsniveau? Moet men alleen afspraken maken met gemeenten/waterschappen, met alle betrokken partijen afzonderlijk of juist met gebiedscoalities? (*verticale sturing*).
3. Hoe kunnen de provincies de behoefte aan regie combineren met de behoefte bij gebiedspartijen om actief betrokken te zijn en te blijven? (*horizontale sturing*).
4. Hoe kunnen provincies de verhouding tussen de ambtelijke front office richting de gebieden goed combineren met de sectorale back office? (*horizontale sturing*).
5. In hoeverre is het nodig om het waterbeleid in het ILG op

te nemen of komt de integratie wel op gebiedsniveau tot stand? (*integrale sturing*).



1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Op 18 december 2006 maken Minister Veerman en 12 provincies afspraken over wat het ministerie van LNV 'de grootste decentralisatie van de afgelopen jaren' noemt. Het persbericht bij de lancering spreekt zelfs van een '*stille revolutie in het beleid voor het landelijk gebied*'¹. Over het algemeen wordt deze operatie samengevat onder de noemer ILG ofwel het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Maar wat betekent dit precies? Wat staat ons te wachten met deze omslag in het beleid? Welke verwachtingen zijn er? En niet onbelangrijk: welke zorgen en discussiepunten uiten de betrokken partijen?

Deze studie gaat over de implementatie van het ILG, die op 1 januari 2007 is begonnen. Onze aandacht is gericht op de gevolgen van het ILG voor de sturing tussen overheden onderling en maatschappelijke organisaties. Dit raakt ook meteen de essentie van het ILG; het realiseren van een slagvaardiger sturing (IPO et. al, 2004: 3). Voor wie zich verder in het materiaal rond ILG verdiept wachten nog vele vragen over wat de veranderingen inhouden. Is het ILG in de eerste plaats een zogenaamd 'verticale' decentralisatie van rijk naar provincies (zie ook: Selnes en Kuindersma, 2006)? Zal deze verticale decentralisatie zich nog verder

uitstrekken doordat provincies de nieuwe taken doordecentraliseren naar gemeenten en/of waterschappen? Of is het ILG toch vooral ook een 'horizontale' decentralisatie waarbij taken worden overgedragen naar maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld in gebiedsgericht beleid? Essentieel is ook de vraag of het ILG de mogelijkheden voor de integratie van het beleid in het landelijk gebied kan versterken. Het ILG roept al deze sturingsvragen op. Bovendien geven ze ook aan, wat de hoge verwachtingen zijn van het ILG. Dit rapport biedt een overzicht van de sturingsdiscussie rond het ILG tot nu toe.

Concreet bevat het rapport eerste verkenning van verwachtingen, zorgen en discussiepunten rond het ILG aan de hand van een documentenanalyse van recente literatuur. De verkenning is uitgevoerd binnen het nieuwe onderzoeksthema ILG van het Beleidsondersteunend Onderzoek voor LNV. Met dit nieuwe thema wil LNV sturingsvragen die voortkomen uit de veranderde bestuurlijke verhoudingen helpen beantwoorden. Deze literatuurstudie dient als voorverkenning van dit nieuwe onderzoeksthema.

In deze inleiding gaan we eerst in op de vraag wat het ILG nu eigenlijk is (par. 1.2). Vervolgens formuleren we een probleemstelling voor dit onderzoek (par. 1.3), werken we

¹ Persbericht Ministerie van LNV, *Stille revolutie in aanpak landelijk gebied*, 18 december 2006.

de onderzoeksmethode verder uit (par. 1.4) en gaan we in op het begrip sturing (par. 1.5).

1.2 Het Investeringsbudget Landelijk Gebied

Voordat we verdergaan met de vraagstelling staan we stil bij de definitie van het ILG. Wat is het ILG? Of beter: welke betekenissen worden er aan ILG gegeven?

Op deze eenvoudige vraag zijn heel verschillende antwoorden mogelijk. Op de relevante websites en in recente documenten valt op dat een directe definitie van ILG meestal ontbreekt. Over het algemeen wordt het doel van het ILG of de gewenste effecten omschreven. Een bloemlezing:

‘Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is bedoeld om sneller en zichtbaarder resultaten te boeken in het landelijk gebied. (...) Het ILG is veel meer dan een financieel instrument. Het is vooral een verandering van bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe manier van werken’ (www.ilg.nu).

‘Bij het ILG gaat het ook om nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarbij verantwoordelijkheden op de juiste plek

gelegd worden. (...) Kern van het ILG is dat het Rijk voor een periode van vijf of zeven jaar een convenant afsluit met elke afzonderlijke provincie over de te leveren prestatie’. (www.minlnv.nl)

‘Het ILG is een gezamenlijk project van het Rijk (ministeries van LNV, VROM en V&W), de provincies (IPO), de waterschappen (UvW) en de gemeenten (VNG). (...) een budget, waarmee een slagvaardiger aansturing van het landelijk gebied mogelijk wordt’. (www.minvrom.nl)

‘bijdrage ten laste van de rijksbegroting aan een provincie ter tegemoetkoming in de kosten van de uitvoering van een bestuursovereenkomst’ (WILG, art 1, lid 1c)

‘In het ILG zijn de verschillende rijkssubsidieregelingen voor (...) het landelijk gebied bij elkaar gevoegd. Het ILG verheldert bovendien de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen’ (Bestuursovereenkomst provincie Overijssel, 2006: 2).

‘een nieuw sturingssysteem voor de diverse vormen van inrichting’ (De Vaan en De Haas, 2006).

Zonder afbreuk te willen doen aan de juistheid van de beschrijvingen, hanteren wij voor de helderheid een beperkte definitie van het ILG. Wij beschouwen het ILG als een instrument van het rijk om rijksdoelen in het landelijk gebied te realiseren. Het instrument omvat een geldbedrag op de rijksbegroting en bestuursovereenkomsten met alle 12 provincies. Het feit dat met het ILG bestuurlijke verhoudingen veranderen is dan een (beoogd) gevolg van het ILG. De bewering dat het ILG de aansturing van het landelijk gebied slagvaardiger maakt, is een veronderstelling, ofwel ook een van de belangrijkste doelen.

De manier waarop de bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincies tot stand komen, is vastgelegd in de Wet inrichting landelijk gebied (WILG). Deze wet is ook de opvolger van de Landinrichtingswet 1985. In vergelijking met deze oude wet wordt de procedure van landinrichtingsprojecten vereenvoudigd. De programmering en organisatie van landinrichtingsprojecten wordt overgelaten aan de provincies. Samen met de overdracht van het geld in het ILG is dit dus ook een formele bevoegdheid die wordt gedecentraliseerd van rijk naar provincies.

De rijksdoelen die centraal staan in de uitvoering van het beleid zijn vastgelegd in de Agenda Vitaal Platteland (Mi-

nisterie van LNV et al., 2004) en het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013 (Ministerie van LNV et al., 2006). Daarnaast hebben alle provincies hun doelstellingen vastgelegd in provinciale meerjarenprogramma's (pMJP's). Rijk en individuele provincies onderhandelden vervolgens over de inhoud van de bestuursovereenkomsten. Het gaat hier om de te leveren prestaties van provincies en de bijdrage van het rijk. Naast geld (in totaal bijna 3,9 miljard euro) heeft het rijk ook DLG capaciteit (5.7 miljoen uren) ter beschikking gesteld aan de provincies. Ook deze andere aansturing van DLG is vastgelegd in de bestuursovereenkomsten.

In tabel 1.1 geven we (in samengevatte vorm) een voorbeeld van een bestuursovereenkomst. In dit geval betreft het de bestuursovereenkomst met de provincie Overijssel. De tabel maakt duidelijk dat natuur (in geld) vervult het belangrijkste thema is binnen het ILG.

Onderdeel	Aantal subonderdelen	Rijksbijdrage (euro's)	Voorbeeld subonderdeel met concrete beleidsprestatie
Natuur	15	254,8 miljoen	3.398 ha EHS verworven 4.473 ha particulier natuurbeheer (SN)
Landbouw	3	6,7 miljoen	15.988 ha verbeteren ruimtelijke structuur
Recreatie	5	2,7 miljoen	15 opgeloste knelpunten fietsroutes
Landschap	3	5,8 miljoen	2 programma's nationale landschappen uitgevoerd
Bodem	4	2,6 miljoen	4 pilots gebruik bodeminformatie
Water	1	2,4 miljoen	Aantal saneringen waterbodems
Reconstructie	4	48,2 miljoen	Verplaatsen 29 intensieve veehouderijbedrijven
Totaal	35	323,2 miljoen	

Tabel 1.1: Bestuursovereenkomst ILG Overijssel 2007-2013
(18 december 2006)

1.3 Probleemstelling

De probleemstelling bestaat uit een doel- en vraagstelling. Het doel van dit onderzoek is het inventariseren van sturingsvragen en –problemen die voortkomen uit het ILG. In paragraaf 1.5 gaan we nader in op de vormen van sturing die we onderscheiden in dit onderzoek. Hierbij hanteren we twee aandachtspunten:

- de veranderde verhoudingen tussen het rijk, met als belangrijke onderdelen de Tweede Kamer en de ministeries, en de provincies.
- de relaties tussen provincies en de zogenaamde gebiedspartijen. Deze groep gebiedspartijen bestaat uit overheden (gemeenten en waterschappen), maatschappelijke organisaties (landbouw, natuurorganisaties etc.) en hun gebiedsgerichte/regionale samenwerkingsverbanden.

Met dit onderzoek willen we een bijdrage leveren aan het onderzoeksthema ILG uit het Beleidsondersteunende Onderzoek van LNV. Het thema richt zich enerzijds op het beantwoorden van concrete sturingsvragen van (vooral) provincies. Anderzijds worden ook de mogelijkheden voor een procesevaluatie van het ILG verkend. Een dergelijke procesevaluatie zou kunnen bijdragen aan de midterm review van het ILG in 2010. Deze studie levert een eerste inventarisatie van de sturingsvragen die aan bod kunnen komen in dit onderzoekprogramma en bij een (eventuele) procesevaluatie van het ILG.

In het onderzoek brengen we dit in beeld aan de hand van een inventarisatie van:

1. De (positieve) verwachtingen over de sturingsmogelijkheden van het ILG.
2. De zorgen over de sturing van het ILG.
3. De discussie onderwerpen over sturing van het ILG (ofwel onderwerpen waarover geen uitgesproken verwachtingen of zorgen zijn, maar vooral onzekerheid overheerst).

Deze methode is gebaseerd op de zogenaamde responsieve evaluatie methode. Hierop gaan we in paragraaf 1.4 nader in.

De vraagstelling die hieruit volgt is:

Welke verwachtingen, zorgen en discussieonderwerpen zijn er rondom de sturende werking van het ILG?

In de volgende paragraaf werken we de onderzoeksaanpak verder uit.

1.4 Methode van onderzoek

Responsieve evaluatie: claims, concerns, issues

Hoe komen we nu tot een goed overzicht van de verwachtingen, zorgen en discussie onderwerpen rond het ILG? Guba en Lincoln (1989) hebben een zogenaamde responsieve vorm van evaluatie ontwikkeld. Deze dient voor ons als inspiratiebron. Zij komen via de 'claims', 'concerns' en 'issues' van diverse belanghebbenden ten aanzien van het te evalueren beleid tot een zogenaamde 'agenda voor onderhandeling'. Aan het opstellen van zo'n agenda van onderhandeling komen we in dit onderzoek nog niet toe. We beperken ons tot een analyse van de 'claims', 'concerns' en 'issues' rond het ILG oftewel de verwachtingen, zorgen en discussiepunten bij de start van het ILG (Abma, 2000). Deze worden in dit onderzoek verkend.

Inventariserende documentenstudie

In deze studie staat een inventariserende literatuurstudie op het niveau van rijk en provincies centraal. We hebben gekozen voor een literatuurstudie omdat bij de aanvang van dit onderzoek (voorjaar 2007) de tijd niet rijp bleek voor interviews. Provincies waren druk met de implementatie van het ILG en werden overspoeld met verzoeken om mee te werken aan onderzoeksprojecten. Bovendien lag het onderwerp politiek gevoelig. De beperking tot rijk en provincies komt voort uit het feit dat de praktijk van ILG zich tot die tijd nog vooral op het niveau van rijk en provincie had afgespeeld.

Hierdoor is beeld dat uit deze studie naar voren komt niet compleet en wellicht iets vertekend. In veel van de bestudeerde literatuur staat het perspectief van het rijk of de provincies centraal. De doelen en belangen van andere actoren (b.v. gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties) komen hierdoor minder uit de verf. In mogelijke vervolgstudies (zoals een procesevaluatie) zullen de perspectieven van maatschappelijke partijen en regionale overheden meer aandacht moeten krijgen. Het is ook te verwachten dat het krachtenveld rond ILG langzamerhand verschuift van het rijks- en provinciale niveau naar de gebieden waar veel van de uitvoering plaatsvindt.

Selectie bronnen

Voor het inventariseren van de verwachtingen, zorgen en discussiepunten rond de sturing van het ILG is een selectie gemaakt uit beschikbare schriftelijke bronnen. Het gaat om formele bronnen als de wetstekst en de Memorie van Toelichting bij de WILG en de verslagen van de belangrijkste Tweede Kamerbehandelingen over de WILG en het ILG. Daarnaast is gebruik gemaakt van recente onderzoeken en adviezen over het ILG en de implementatie ervan. Voordat we hier op ingaan, introduceren we in de volgende paragraaf drie perspectieven op sturing in het ILG.

1.5 Sturing en het ILG

We hebben dit onderzoek afgebakend tot het onderwerp sturing rond het ILG. Maar wat verstaan we hier nu eigenlijk onder? Sturing is in feite het bewust beïnvloeden van maatschappelijke processen. De focus ligt dan vaak op sturing door de overheid, maar ook andere partijen (maatschappelijke partijen, bedrijven) kunnen sturen. In relatie tot het ILG kunnen we dan drie perspectieven onderscheiden:

1. Verticale sturing.
2. Horizontale sturing.
3. Integrale sturing.

We lichten de onderscheiden sturingsperspectieven nu kort toe.

Verticale sturing

In *verticale sturing* ligt het accent op de relatie tussen de verschillende overheidslagen, soms ook wel het 'multi-level' perspectief genoemd. In de context van het ILG ligt de relatie tussen rijk en provincie voor de hand. Vanuit dit gezichtspunt ligt de nadruk meestal op de verschuiving van bevoegdheden van rijk naar provincies en de verantwoordingsverplichting die hiermee ontstaat van provincies in de richting van het rijk. Provincies krijgen meer vrijheid om geld te besteden en een eigen invulling te geven aan het beleid. Maar in ruil daarvoor eist het rijk wel harde prestatieafspraken met de provincies in bestuursovereenkomsten.

Verticale sturing gaat in dit ILG kader echter ook over de relatie tussen provincies en gemeenten en waterschappen. Ook de relaties tussen deze overheden kunnen aan bod komen in dit onderzoek. In het ILG hebben de provincies de vrijheid om de nieuwe bevoegdheden door te decentraliseren naar gemeenten en/of waterschappen. Provincies kunnen ook met gemeenten en waterschappen prestatieafspraken vastleggen in bestuursovereenkomsten. Ook de relatie met de EU speelt mogelijk een rol. Het zal

meestal gaan over de Europese subsidies (POP, structuurfondsen e.d.). Deze kunnen via de rijksbijdragen van het ILG naar provincies lopen, zodat niet alleen een verantwoordingsplicht van provincies aan rijk, maar ook nog eens van rijk aan EU ontstaat. Het kan ook om subsidies aan provincies gaan, die worden ingezet als cofinanciering van ILG-doelen. Hier ontstaat een dubbele verantwoordingsplicht van provincies: aan het rijk over ILG en aan de EU over de Europese subsidie.

Horizontale sturing

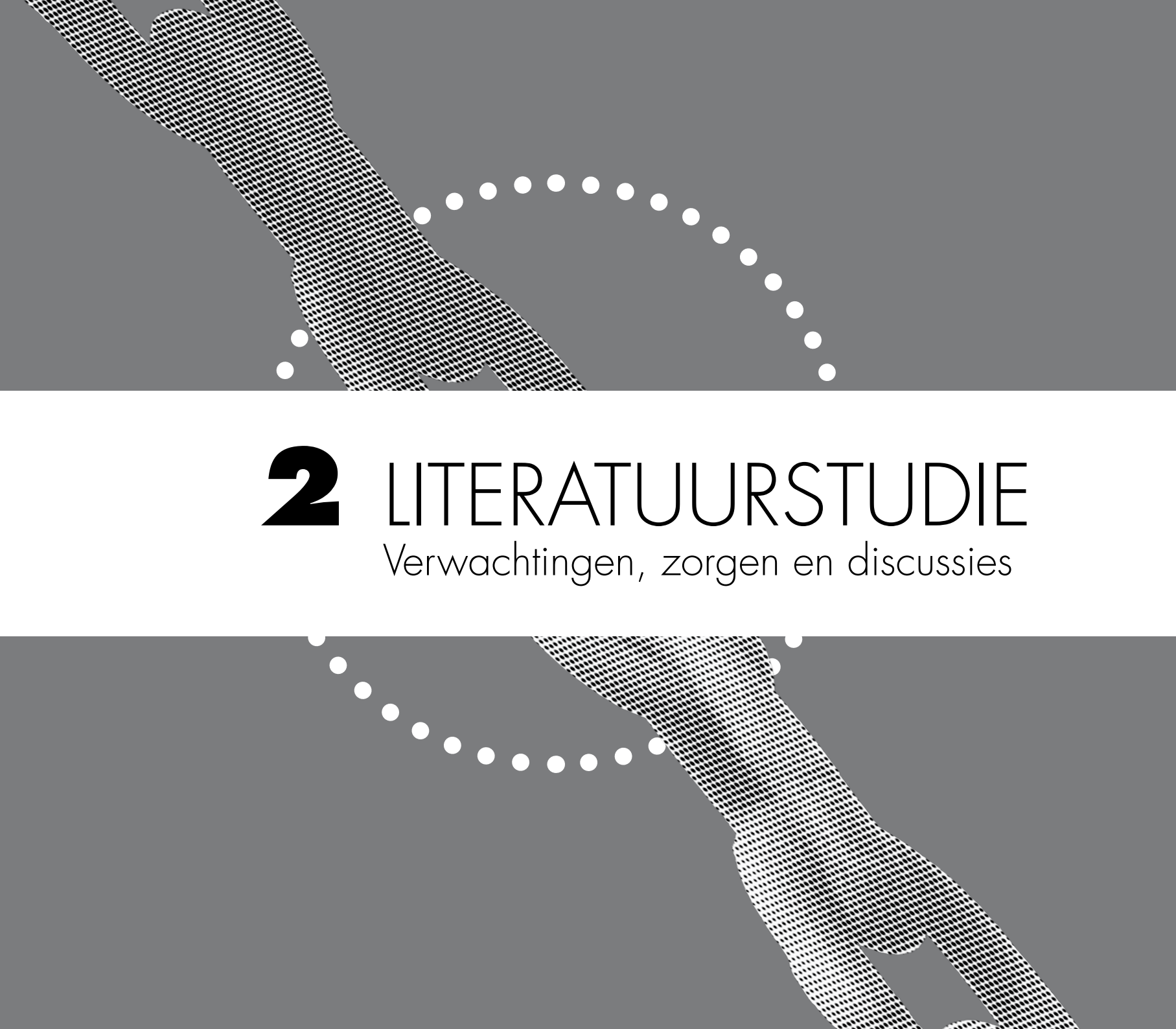
Horizontale sturing gaat over de sturingsrelatie tussen overheden en maatschappelijke organisaties en/of bedrijven ofwel het 'multi-actor' perspectief. In het ILG zijn vooral de relaties op provinciaal niveau van belang. Ook hier kunnen provincies taken overdragen aan maatschappelijke organisaties, zoals uitvoeringstaken die worden overgedragen aan provinciale landschappen of landbouworganisaties. Een voorbeeld zijn de contracten van de provincie Noord-Brabant met de ZLTO over de uitvoering van de reconstructieplannen (Boonstra et al., 2006). Dergelijke contracten hebben in tegenstelling tot de bestuursovereenkomsten met overheden een privaatrechtelijk karakter.

Ingewikkelder zijn de relaties met publiek-private samenwerkingsverbanden. Welke rol kunnen deze spelen in het beleid en hoe moeten provincies hiermee omgaan? Kunnen contracten worden gesloten met gebiedscoalities en publiek-private samenwerkingsverbanden? Hoe verhouden deze afspraken zich tot de prestatiecontracten die provincies hebben afgesloten met het rijk? Dit zijn typische horizontale sturingsvragen. Overigens zijn hierbinnen weer allerlei subvormen te onderscheiden. Vaak wordt het onderscheid gemaakt tussen integraal gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling (RLG, 2007). Alhoewel het onderscheid niet helemaal zuiver te maken is refereert integraal gebiedsgericht beleid meer aan regio's waar aan een integrale visie wordt gewerkt met allerlei betrokken partijen. Beleidsintegratie is hier vaak een belangrijk doel. Uit zo'n visie kunnen meerdere concrete projecten voortkomen. Gebiedsontwikkeling gaat veel meer over (lokale) projecten waar publieke en private partijen gezamenlijk werken aan een min of meer goed omschreven gewenste ontwikkeling. Gebiedsontwikkeling behelst een samenhangende aanpak voor maatschappelijke opgaven, die op lokaal, bovenlokaal en bovenregionaal niveau kunnen liggen. Kenmerken zijn: de opgave wordt gedefinieerd vanuit het gebied, opgaven worden gecombineerd, er worden coalities gecreëerd tussen overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers

en particulieren en er is een sterke focus op uitvoering. Hiermee wijkt gebiedsontwikkeling in theorie af van gebiedsgericht beleid, waar het probleem vanuit de overheid wordt gedefinieerd en het vooral gaat om de integratie van beleid voor een gebied. In de praktijk liggen beide echter vaak in elkaars verlengde.

Integrale sturing

Onder *integrale sturing* doelen we op de sturingsrelatie tussen verschillende sectoren van overheidsbeleid ofwel het 'multi-sector' perspectief. Hierbij gaat het om de samenhang en integratie van de onderwerpen binnen het ILG, namelijk natuur, landschap, landbouw, water, bodem, recreatie en reconstructie. Maar het ILG kan (zeker op regionaal niveau) ook gaan over de externe integratie. Dat wil zeggen de sturende werking van het ILG op beleidsterreinen die niet onder het ILG-domein vallen. Hiertoe behoren bepaalde onderdelen van het waterbeleid of van het beleid rond groen in de stad, maar ook het ruimtelijke ordeningsbeleid is in dit verband te noemen. Het kan in de discussie gaan over opname van deze onderwerpen in het ILG of over afstemming met het ILG.



2 LITERATUURSTUDIE

Verwachtingen, zorgen en discussies

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de ‘verwachtingen van’, ‘zorgen over’ en de ‘discussiepunten rond’ het ILG aan de hand van een literatuurstudie. Hierin behandelen we de verwachtingen en zorgen die in de WILG en de Tweede kamerbehandeling van de WILG zijn benadrukt (par. 2.2 en 2.3). Vervolgens gaan we in op de provinciale verwachtingen geuit in het rapport van de Commissie Lokker (par. 2.4). In paragraaf 2.5 passeren de conclusies en aanbevelingen van enkele recente visitatiecommissies de revue.

Vervolgens gaan we in op de relevante conclusies uit de evaluatie reconstructie. De reconstructie is in zekere zin een voorloper van het ILG. In paragraaf 2.7 behandelen we twee adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG). Tenslotte gaan we in de paragrafen 2.8, 2.9 en 2.10 in op enkele specifieke studies naar:

- De relatie tussen ILG en de beleidsthema’s ‘Groen om de stad’ en ‘water’.
- Het natuurbeleid en het ILG.
- De organisatie van het gebiedsgerichte beleid.

2.2 Het ILG in de WILG: formele verwachtingen

Versterking schakelrol provincie

De Memorie van Toelichting (MvT) van de WILG (Tweede Kamer, 2006a) gaat uitgebreid in op de nieuwe rol van de provincie (p. 11-12). De provincies krijgen een schakelrol, maar deze schakelrol tussen rijk en gemeenten/water-schappen is niet nieuw. Ten eerste is deze ingebakken in ons staatsbestel van gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ten tweede zijn al sinds de Decentralisatie Impuls van begin jaren negentig steeds meer uitvoeringstaken in het natuur- en plattelandsbeleid overgedragen van rijk naar provincies. De verwachting is dat de provincies bij uitstek geschikt zijn om deze schakelrol te vervullen. Ze zijn beter dan het rijk in staat alle in het geding zijnde belangen en wensen te wegen en daarover besluiten omdat zij dichterbij burgers en lokale organisaties staan.

De schakelrol van de provincie omvat volgens de MvT de volgende taken:

- In medebewind uitvoering geven aan de geformuleerde rijksdoelen (zoals vastgelegd in de bestuursovereenkomst).
- Op basis van de autonome bevoegdheid eigen provinciale beleidsdoelen hieraan toe te voegen.

- Autonomo beleid van gemeenten en waterschappen meenemen in de provinciale programmering.
- Zorg dragen dat het rijksbeleid (deels) wordt uitgevoerd door gemeenten en waterschappen.
- Het betrekken van belanghebbende organisaties, groeperingen en individuele burgers bij besluitvorming en uitvoering.

Doelen integreren en anderen betrekken in een gebiedsgerichte aanpak

De wetgever verwacht van de provincies dat ze rijksdoelen, eigen doelen en gemeentelijke en waterschapsdoelen integreren. De provincie moet vervolgens niet al dit beleid zelf gaan uitvoeren, maar hierbij zoveel als mogelijk gemeenten en waterschappen bij inschakelen. Een andere verwachting is dat de provincie ook maatschappelijke organisaties en burgers betreft bij beleidsvorming en –uitvoering. De wetgever wil dat provincies voortbouwen op de ervaringen uit het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid van bijvoorbeeld de reconstructie (zie ook par. 2.6). Het grote voordeel is dat het ILG hiermee meer gebiedsgericht maatwerk mogelijk maakt.

Werkwijze is aan de provincie, Tweede Kamer heeft vertrouwen

Het rijk wil zich niet bemoeien met de manier waarop provincies de rijksdoelen realiseren, zo geeft de MvT aan. Toch ontstaat hier een spanning met de tevens uitgesproken verwachtingen omtrent de gebiedsgerichte werkwijze. Wat gebeurt er als provincies ervoor kiezen om het beleid op een andere manier uit te voeren, dus bijvoorbeeld niet gebiedsgericht maar met generieke provinciale regels? In de MvT vinden we het antwoord niet. De wetgever gaat er kennelijk vanuit dat provincies niet voor een andere dan de gewenste sturingsbenadering zullen kiezen. Het instellen van breed samengestelde gebiedscommissies wordt dus ook niet verplicht gesteld. Provincies mogen zelf bepalen over de instelling, samenstelling en formele positie van dergelijke gebiedscommissies.

Wederzijdse voordelen

De rijksdoelen zijn verwoord in het rijksMeerjarenprogramma (rMJP) behorende bij de nota Agenda Vitaal Platteland. De rijksdoelen liggen op de volgende inhoudelijke terreinen: natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitalisering van het platteland, milieu, water en reconstructie. Het rijk sluit over de realisatie van deze doelen met elke provincie een bestuursovereenkomst met

‘concrete operationele doeleinden’ (p. 29). Het voordeel voor de provincie is dat het rijk in detail moet aangeven hoeveel geld er beschikbaar is voor deze doelen. Voor het rijk is het voordeel dat de doelbereiking ook meetbaar en afrekenbaar wordt. Opmerkelijk is dat er geen operationele doelen zijn voor het thema sociaal-economische vitalisering. Dat bleek niet mogelijk. Bijkomend voordeel is een grote beleidsvrijheid voor de provincie, zo is de redenering (p. 31). Provincies mogen deze operationele doelen blijkbaar zelf invullen.

Rijk beperkt zichzelf, maar wel stok achter de deur

De zevenjarige bestuursovereenkomsten hebben gevolgen voor de mogelijkheden van de rijksoverheid om beleid te wijzigen. Het rijk legt zich namelijk ook vast voor zeven jaar aan bepaalde budgetten en de besteding daarvan. De mogelijkheden voor rijksingrijpen zijn daarna beperkt. Het rijk kan de onderhandelingen met de provincie heropenen en bij de midterm review (2010) zijn mogelijkheden om bestuursovereenkomsten aan te passen. Toch blijven wijzigingen van de bestuursovereenkomsten telkens een tweezijdige aangelegenheid: zowel rijk als provincie moeten er mee instemmen. Alleen bij (nieuwe) Europese verplichtingen kan het rijk eenzijdig de afspraken met provincies wijzigen.

Inspanning niet alleen van rijk en provincie verwacht, ook van gemeenten en waterschappen

De financiering van het ILG is geen pure rijksaangelegenheid. Van de provincies wordt verwacht dat ze ook eigen middelen inzetten. Bovendien moeten provincies zich inspannen om EU, gemeenten, waterschappen en particulieren mee te laten betalen aan ILG-projecten. De MvT laat een beetje in het midden of de provincies het eigen geld inzetten voor de extra provinciale doelen of dat de provincies met eigen geld bijdragen aan de rijksdoelen. Opvallend is dat provincies bestuursovereenkomsten sluiten met het rijk, maar dat de andere partijen waarvan financiële bijdrages worden verwacht (o.a. gemeenten en waterschappen) deze afspraken niet ondertekenen, terwijl ze blijkbaar wel partij zijn. Provincies kunnen dit voor- of na het sluiten van de bestuursovereenkomst regelen door afspraken te maken met gemeenten, waterschappen en derden.

Veel plattelandsbeleid is niet alleen afhankelijk van geld, maar ook van een passend ruimtelijke ordeningsbeleid. In dit ruimtelijke ordeningsbeleid hebben niet de provincies, maar de gemeenten het primaat. Dit blijft ook zo in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), al krijgen provincies wel meer mogelijkheden om gemeenten globaal aan te sturen en om in te grijpen (bijv. via het inpassingsplan). Toch gaat het rijk ervan uit dat provinciaal ingrijpen

in de meeste gevallen niet nodig zal zijn, omdat gemeenten *'dusdanig bij de voorbereiding van het streekplan zijn betrokken dat zij uit eigen beweging hun bestemmingsplannen in overeenstemming met het streekplan zullen houden of brengen'* (p. 23-24).

ILG draagt bij aan ontschotting, vereenvoudiging en versneling

Andere verwachtingen van het ILG zijn dat het bijdraagt aan ontschotting en een versnelde uitvoering van landinrichtingsprojecten. De ontschotting van de rijkssubsidiestromen naar het platteland is vooral gewenst vanuit de praktijk van het integrale gebiedsgerichte beleid. Verder is de verwachting dat de WILG de procedure voor herinrichting (een vorm van landinrichting, red.) aanmerkelijk versimpeld. Hiermee zouden dit soort projecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Eenzelfde veronderstelling ligt ten grondslag aan de Reconstructiewet (Boonstra et al., 2006). De procedure voor wettelijke herinrichting is in de WILG dan ook vrijwel geheel overgenomen uit de Reconstructiewet.

2.3 Zorgen vanuit de Tweede Kamer

Uit de Tweede Kamer behandelingen van de WILG uit 2006 (Tweede Kamer, 2006b en 2006c) blijkt dat de Kamer nog zorgen heeft over de WILG. We hebben uit deze debatten de belangrijkste en meest opvallende zorg- en discussiepunten geselecteerd.

De nieuwe rol van DLG : decentralisatie nodig?

DLG behoudt een belangrijke rol als uitvoeringsorganisatie van het plattelandsbeleid. De provincies krijgen met het ILG de regie over dit beleid en zullen dus ook DLG meer aansturen dan in het verleden. Toch splitst het rijk DLG niet op in 12 provinciale diensten, maar blijft het een landelijke uitvoeringsorganisatie. Het belangrijkste argument is dat dit schaalvoordelen oplevert. Provincies krijgen wel via de bestuursovereenkomsten ILG de beschikking over DLG-capaciteit, die ze kunnen inzetten voor de realisatie van de ILG-doelen. Zorgen zijn er vooral over de werkbaarheid van dit stelsel. Sommige Kamerleden vinden dat decentralisatie van DLG beter zou zijn.

De positie van Staatsbosbeheer: dubbele aansturing?

Over de positie van Staatsbosbeheer (SBB) in het nieuwe stelsel is in de discussies aanzienlijk minder aandacht dan

voor DLG. Staatsbosbeheer voert een groot deel van het natuurbeleid uit, maar is en blijft een rijksorganisatie. In de discussies suggereren sommige Kamerleden dat opsplitsing dan wel provinciale aansturing ook voor SBB voor de hand zou liggen. Dit gebeurt niet en het rijk blijft SBB direct aansturen. Bovendien valt SBB ook niet onder het subsidie-stelsel van het Programma Beheer, dat via het ILG ook bij de provincies terecht komt. De provincies zijn echter wel verantwoordelijk voor het realiseren van bepaalde natuurdoelen en dus mede afhankelijk van het natuurbeheer van SBB zonder dat men vat heeft om de beheersvergoedingen van deze organisatie. De afspraak is dat SBB het terreinbeheer af zal stemmen met de provincies. Hier ontstaat dus een merkwaardige dubbele aansturing: de provincie stuurt op de natuurdoelen en het rijk op het beheer. Een dergelijke dubbele aansturing van DLG wil het rijk in het ILG juist opheffen, omdat het tot onduidelijkheid zou leiden.

Water buiten ILG: bevorderend voor de integraliteit?

Een discussiepunt is het waterbeleid en de keuze om de meeste wateronderwerpen buiten het ILG te houden. Alleen het geld dat bestemd is voor verdrogingsbestrijding en waterberging is opgenomen in het ILG. Kamerleden maken zich zorgen over de integraliteit van de gebiedsopgaven waarin veelal ook andere wateropgaven een rol spelen.

Deze geldstromen blijven lopen via het sectorale waterbeleid (zie verder par. 2.9).

De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties?

Enkele Kamerleden maken zich zorgen over de bereidheid van provincies om maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken bij planvorming en –uitvoering. Ze stellen voor om dit wettelijk vast te leggen in de WILG. De Minister van LNV wijst dit voorstel van de hand. Provincies behouden de vrijheid om eigen keuzes te maken bij de samenstelling van gebiedscommissies en landinrichtingscommissies. Dit is overigens een breuk met het verleden. In de Reconstructiewet en de Landinrichtingswet waren hierover wel bepalingen opgenomen.

Doorwerking in bestemmingsplannen: biedt de WRO voldoende sturing?

Een ander zorgpunt is de koppeling met de ruimtelijke ordening en vooral de gemeentelijke bestemmingsplannen (zie ook par. 2.2). Hierover is niets vastgelegd in de WILG. Sommige Kamerleden willen dat de mogelijkheid van directe doorwerking in bestemmingsplannen wordt vastgelegd in de WILG (zoals in de Reconstructiewet). Uiteindelijk wordt een motie met die strekking aangenomen. Minister Veerman acht deze vorm echter overbodig omdat de nieuwe WRO

voldoende mogelijkheden zou bevatten voor provincies om gemeentelijke (planologische) medewerking af te dwingen.

Versnippering nationale beleidsopgaven?

Een andere zorg is dat de EHS meer versnipperd raakt nu individuele provincies steeds meer eigen beleidskeuzes kunnen maken. Deze zorgen worden versterkt door informatie over verschillende prioriteiten en beleidsaccenten bij provincies en over de vaak moeizame interprovinciale samenwerking. Tweede Kamerleden stellen voor om van de EHS een nationaal project te maken en deze motie wordt uiteindelijk ook aangenomen. Hiermee zou de rijksbemoeienis op dit thema opnieuw toenemen. Een mogelijk gevolg is een scherpere verantwoordingsplicht van provincies over de realisatie van de EHS. Het kan met andere woorden de pas verworven beleidsvrijheid voor provincies in het ILG weer onder druk zetten.

Andere prioriteiten Europa of nationaal?

Een laatste zorgpunt van de Tweede Kamer is of ze zelf tussentijds kunnen bijsturen. Bijsturen kan bijvoorbeeld wenselijk zijn vanwege nieuwe nationale maar ook Europese beleidsprioriteiten. Het blijkt dat de mogelijkheden hiervoor eigenlijk beperkt zijn tot de midterm review (2010). Formeel bestaat wel de mogelijkheid om het budget over 10 jaar

i.p.v. 7 jaar uit te betalen aan de provincies. In alle andere gevallen zullen beleidswijzigingen leiden tot nieuwe onderhandelingen tussen provincies en rijk over de inhoud van de ILG-bestuursovereenkomsten.

2.4 Commissie Lokker over de provincies

Provincies hebben ook hun eigen verwachtingen van en zorgen over het ILG. Elke provincie zal hier ook weer anders in staan en in deze studie hebben we geen provinciebreed overzicht kunnen maken. We richten ons dus op het IPO-niveau, dat in 2005 de Commissie Lokker instelde. Lokker was op dat moment gedeputeerde landelijk gebied van de provincie Utrecht. Deze commissie moest adviseren over de provinciale uitvoeringsrol in het landelijk gebied. Het rapport (IPO, 2005) bevat enkele interessante provinciale verwachtingen over de eigen rol na invoering van het ILG.

Uitvoering en gebiedsontwikkeling versterken

De belangrijkste verwachting van de commissie is dat de provincies de uitvoering van het gebiedsgericht beleid versterken én de rol van publieke ontwikkelaar op het regionaal niveau aannemen. Het gebiedsgerichte beleid verwijst vooral naar het beleid dat tot dusver vorm kreeg

in de ROM-gebieden, reconstructiegebieden en landinrichtingsprojecten. In dit beleid moeten provincies hun eigen rol en de positie van bewoners en maatschappelijke organisaties versterken. Bovendien zullen provincies de output en resultaatgerichtheid van dit beleid moeten verbeteren.

De rol van publieke ontwikkelaar verwijst naar gebiedsontwikkeling. Het precieze onderscheid tussen gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling wordt niet aangegeven. Een duidelijke definitie van gebiedsontwikkeling ontbreekt ook. De commissie noemt wel enkele kenmerken van gebiedsontwikkeling (IPO, 2005: 17). We noemen de belangrijkste:

- Een samenhangende, ondernemende aanpak voor sociaal-economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en wateropgave in een duidelijk afgebakend gebied.
- Samenwerking met private partijen, waaronder projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties.
- Financiële constructies die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

De commissie Lokker constateert dat de provincies onvoldoende expertise in huis hebben voor het proces- en projectmanagement nodig voor gebiedsontwikkeling. Provincies

moeten deze expertise gaan ontwikkelen, omdat gebiedsontwikkeling voor de uitvoering van het beleid steeds belangrijker wordt.

De aanbevelingen van de commissie hebben we vertaald in verwachtingen. Het zijn de volgende:

1. De provincie moet een *cultuurverandering* doormaken op bestuurlijk, politiek en ambtelijk niveau. Bestuurlijk gaat het om het verminderen van de beleidsproductie ('nee tegen nieuw beleid') om beter leiding te kunnen geven aan gebiedsontwikkeling. Bovendien moet PS meer op hoofdlijnen sturen en ruimte geven voor (risicodragende) participatie in gebiedsontwikkeling. Ambtelijk moet actief handelen centraal staan. Het moet minder gaan om de interne procedures en meer om het verbinden van publieke en private partijen aan de doelen van de provincie.
2. De provincies moeten hun *uitvoeringsorganisatie* versterken. Het gaat hier vooral om het organiseren van voldoende kennis en capaciteit om de nieuwe rol in gebiedsontwikkeling te kunnen spelen.
3. Provincies moeten het *nieuwe instrumentarium* van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de WILG optimaal benutten. De commissie roept de provincies op de nieuwe WRO-instrumenten (bv de structuurvisie) te gebruiken om de doelen in het landelijk gebied te

realiseren. Voor de WILG gaat het om het inzetten van het (vernieuwde) landinrichtingsinstrumentarium.

4. Provincies moeten een *actief grondbeleid* gaan voeren. Bij de actieve rol in gebiedsontwikkeling hoort een actief grond(verwervings)beleid. Provincies moeten daarvoor eigenlijk beschikken over de BBL/Domeinen grond. Een eigen grondbedrijf is ook een mogelijkheid.

Het IPO verwacht dus dat de rol van provincies in het landelijk gebied met het ILG ingrijpend zal veranderen. In hoeverre de individuele provincies de aanbevelingen van deze commissie hebben overgenomen, is ons niet bekend.

2.5 ILG visitaties

Er is in 2005 een visitatie uitgevoerd naar de implementatie van het ILG bij provincies. Een visitatie is een beoordeling door een onafhankelijke groep deskundigen. Daarnaast heeft de provincie Overijssel een eigen visitatie laten uitvoeren over het gebiedsgericht werken. Tenslotte heeft een commissie van wijzen zich gebogen over de rol van DLG in het ILG. Uit deze visitaties zijn meer algemene lessen te trekken over de implementatie van het ILG en de bijbehorende zorgen en discussiepunten.

2.5.1 Landelijke ILG-visitatie

In 2005 bezocht een visitatiecommissie onder leiding van oud-minister De Graaf alle provincies en hield er gesprekken. Hieruit kwam een aantal zorgpunten en discussiepunten naar voren. Het visitatierapport (IPO, 2006) geeft een beeld van de implementatie, vlak voor de introductie van het ILG.

De belangrijkste zorgen en discussiepunten zijn:

1. *Provincies wisselen onderling weinig ervaringen, oplossingen en goede ideeën uit*
Elke provincie worstelt met dezelfde vragen en opgeven en vindt zelf zijn eigen wiel uit. Bovendien hebben sommige provincies (m.n. in de reconstructie) een voorsprong op andere waarvan geleerd zou kunnen worden. Het gevolg is dat er ook grote verschillen ontstaan in de aanpak tussen provincies.
2. *ILG heeft onvoldoende prioriteit binnen GS*
ILG raakt aan beleidsterreinen van het hele College van GS, maar meestal is de gedeputeerde voor landelijk gebied verantwoordelijk en zijn de overige GS-leden minder betrokken.
3. *Discussie over invulling regierol*
Binnen de provincies is veel discussie over de regierol. Vooral de verhouding tussen de eigen inhoudelijke

visie en de doelstellingen en prioriteiten van gebiedspartners is lastig. De visitatiecommissie heeft de indruk dat de nadruk te veel op de eigen provinciale visie en doelen ligt en waarschuwt dat regie niet betekent dat de provincie alles zelf ter hand neemt. De commissie constateert dat de provinciale MJP's te weinig samen met gebiedspartners zijn opgesteld.

4. *De gebiedsindeling voor gebiedsgericht werken is nog onduidelijk in veel provincies*

De visitatiecommissie acht het overlappen van gebiedsstructuren en het ontbreken van een provinciedekkende gebiedsindeling problematisch voor de uitvoering van het ILG.

5. *De cofinanciering van gemeenten en waterschappen.*
Een probleem voor de uitvoering is dat gemeenten en waterschappen niet automatisch bereid zijn om zich voor zeven jaar te committeren aan een financiële bijdrage.

6. *Maatschappelijke organisaties onvoldoende betrokken*

De commissie is geschrokken van de geringe mate waarop maatschappelijke partners betrokken worden in de beleidsontwikkeling. Provincies lijken zich in de praktijk erg te richten op overheden.

7. *Strategisch belang ILG voor provincies onderschat*

De ILG-visitatiecommissie verwacht dat het ILG heel belangrijk kan worden in de voortdurende discussie over het nut en de rol van de provincies. Provincies hebben met het ILG de kans om hun nut als middenbestuur te bewijzen. Als dat niet lukt, zal de kritiek alleen maar toenemen. De commissie vindt dat dit strategische belang op de provinciehuizen (GS/PS) nog te weinig wordt onderkend.

2.5.2 Visitatie gebiedsgericht werken Overijssel

De provincie Overijssel heeft voor een tussentijdse evaluatie van het gebiedsgericht werken een eigen visitatiecommissie samengesteld. Voor het gebiedsgericht werken is de provincie Overijssel opgedeeld in zeven gebieden. Elk gebied heeft een Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) met bestuurders van de provincie, gemeenten en waterschappen. Maatschappelijke organisaties zijn alleen vertegenwoordigd in een klankbordgroep die minder vaak bij elkaar komt. Ambtelijke ondersteuning is er in de vorm van aanjaagteams, bestaande uit medewerkers van provincie, gemeenten en waterschappen, die in deze gebieden projecten opzetten en helpen uitvoeren (zie ook: Boonstra, 2007). De visitatiecommissie heeft het gebiedsgericht werken beoordeeld op vier criteria: laagdrempeligheid, flexibiliteit, resultaatgericht

en het realiseren van voor de burger merkbare resultaten (Visitatiecommissie gebiedsgericht werken, 2007).

Scoort op laagdrempeligheid en flexibiliteit: nog niet op maatwerk

Overijssel scoort het beste op het criterium laagdrempeligheid. Qua flexibiliteit prijst de commissie de ruimte die de provincie biedt aan verschillende partijen om hun ideeën in te brengen. Toch wordt de ruimte voor maatwerk nog onvoldoende benut. De resultaatgerichtheid en het leveren van zichtbare resultaten van burgers zijn (in deze fase) nog niet zo goed ontwikkeld.

Versterking Front Office nodig

Een zorgpunt is de afstemming tussen de provinciale 'front office' (gebiedsorganisatie) en de 'back office' (lijnorganisatie). De front office is nog te weinig ontwikkeld, waardoor de sectorale afweging en toetsing vanuit de back office nog te veel de overhand heeft. Om het gebiedsgerichte werken te versterken is een versterking van de front office ten koste van de back office noodzakelijk.

Het gebiedsgerichte werken nog smal

Een tweede zorgpunt is dat het gebiedsgerichte werken niet breed genoeg is. Het aantal onderwerpen moet worden uit-

gebreid. De provincie neemt nog teveel belangrijke keuzes rond bijvoorbeeld water en natuur (bv robuuste verbindingzones) buiten het gebiedsgericht werken om. Dit kan het proces van gebiedsgericht werken verstoren.

Plannen onder tijdsdruk gemaakt: flexibiliteit komt ook onder druk

Een derde zorgpunt is dat de introductie van het ILG het gebiedsgericht werken eerder minder flexibel maakt dan flexibeler. In 2007 moesten er onder grote tijdsdruk gebiedsprogramma's gemaakt worden. Dit heeft geleid tot veel papierwerk en snel in elkaar getimmerde plannen. Hiermee is ook de flexibiliteit onder druk gekomen omdat de plannen al erg dichtgetimmerd waren. Ook werd de termijn tot 2013 door veel betrokkenen ervaren als een 'onmogelijk lange termijn' om detailafspraken op te kunnen maken.

Nog weinig betrokkenheid buiten de overheden

Een vierde zorgpunt is de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, individuele burgers en gemeenteraadsleden bij het gebiedsgerichte werken. Dit is algemeen probleem, maar komt ook voort uit de Overijsselse aanpak met BGO's, die alleen bestaan uit overheden. Overigens ervaren betrokken overheidsbestuurders dit model wel als positief omdat men sneller en directer zaken met elkaar kan

doen. Om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, burgers en raadsleden te bevorderen is echter meer nodig.

Nu doorzetten en aanpak verankeren in de gebieden

Tot slot beveelt de visitatiecommissie aan het gebiedsgericht werken als een groeimodel te zien. Belangrijk is om nu een vervolgstap te zetten waarin het gebiedsgericht werken stevig verankerd wordt in de gebieden en de provinciale organisatie en ook leidt tot zichtbare resultaten voor burgers.

2.5.3 Commissie van wijzen DLG

De Dienst Landelijk gebied (DLG) speelt een belangrijke rol in de uitvoering van het ILG. Hierin wordt DLG na 2007 directer aangestuurd door de provincies, ten koste van de aansturing door LNV. DLG moet dé uitvoeringsdienst van de provincies worden, maar blijft ondertussen organisatorisch gewoon een rijksdienst. Een advies over deze nieuwe rol van de Commissie van Wijzen DLG (2006) bevat ook enkele waarnemingen over de introductie van het ILG. Alleen op deze waarnemingen gaan we nu in.

Het gaat om de volgende waarnemingen:

1. *LNV heeft moeite om los te laten en probeert via DLG grip te houden op de uitvoering.*
Provincies willen zelf keuzes maken omtrent de uitvoering van de beleidsambities in het ILG. In dat kader maken provincies zich zorgen over de bereidheid van LNV om de uitvoering ook echt los te laten. Dit zou nog onvoldoende gebeuren. LNV zou, mede door de afspraken met DLG, ook via de achterdeur grip willen houden op de afspraken tussen provincies en DLG.
2. *DLG moet zelf de eigen aanpak en gerichtheid op het rijksbeleid nog leren loslaten.*
Provincies hebben de indruk dat DLG teveel is georiënteerd op LNV en de LNV-doelen en zich nog te weinig richt op de provincies.
3. *Verschillende verwachtingen van provincies van DLG*
Provincies vullen hun nieuwe regierol heel verschillend in. Hierdoor lopen ook de verwachtingen van DLG sterk uiteen. Sommige provincies laten de uitvoering sterk over aan DLG, terwijl andere provincies juist zelf uitvoeringstaken ter hand nemen. Dat uit zich bijvoorbeeld in het opzetten van eigen grondbedrijven en het aannemen van mensen met de expertise 'gebiedsontwikkeling'. In deze provincies ontstaat spanning met DLG dat deze taken graag namens de provincie wil oppakken.

2.6 Evaluatie reconstructie – Ervaringen vanuit het pré-ILG tijdperk

De evaluatie van de reconstructie (Boonstra et al., 2007) is om een aantal redenen van belang voor het ILG. Ten eerste zijn in de reconstructie al ervaringen opgedaan met een versterkte provinciale regie en een integrale gebiedsgerichte aanpak. Ten tweede is de Reconstructiewet (2002) op veel punten een voorloper van de WILG (2006). Ten derde zijn de opgaven die zijn geformuleerd in de reconstructieplannen voor een groot deel opgegaan in het ILG, zodat in een groot deel van Zuid- en Oost-Nederland de reconstructie ook echt overgaat in het ILG. Ook de visitatiecommissie ILG (IPO, 2006: 8) constateert dat de reconstructieprovincies een voorsprong hebben op de andere provincies bij de implementatie van het ILG.

De rol van het reconstructieplan: bevordert planeigenaarschap en versterkt de uitvoering

Een verschil met het ILG is het verplichte reconstructieplan. Uit de evaluatie blijkt dat het opstellen van reconstructieplannen in veel gebieden heeft geleid tot een hoge mate van planeigenaarschap bij de betrokken partijen. Dit heeft belangrijke voordelen voor de uitvoerbaarheid van het plan, vooral als de uitvoering op hetzelfde niveau plaats-

vindt als de planvorming. In de provincies Overijssel en Limburg waar een provinciaal reconstructieplan is opgesteld werd de uitvoering op deelgebiedniveau georganiseerd. Hier bleken de voordelen van planeigenaarschap op de uitvoering minder ontwikkeld.

Gemeenschappelijk planvorming kan zinvol zijn

Het is opvallend dat planvorming op gebiedsniveau in het ILG zo weinig aandacht lijkt te krijgen. In de WILG ontbreekt ook het equivalent van het reconstructieplan. In gebieden waar al een gedragen plan ligt, is dat geen probleem. Maar wat gebeurt er in de gebieden waar nog geen gemeenschappelijke planvorming heeft plaatsgevonden? De evaluatie reconstructie leert dat gemeenschappelijke planvorming zinvol kan zijn voor de uitvoering, maar ook veel tijd kost.

Burgerparticipatie in planvorming laag

Een conclusie is dat burgers nauwelijks betrokken zijn bij de planvorming in de reconstructie. Bij de planvorming zaten vooral de vertegenwoordigende overheden en de belangenorganisaties aan tafel. Pas als de reconstructieplannen concreet worden, raken burgers betrokken. Voorbeelden daarvan zijn het inrichten van landbouwonwikkelingsgebieden en het verplaatsen van intensieve veehouderijbedrijven.

Deze betrokkenheid uit zich in de praktijk dan vaak in protesten en actiegroepen tegen bepaalde (in de reconstructie) afgesproken ontwikkelingen, zoals de vestiging van megastallen. Kennelijk zijn in de reconstructie nog geen goede vormen gevonden om deze burgers eerder bij de plannen te betrekken. Onze verwachting is dat dit in het ILG weinig anders zal zijn.

Spanning provinciale regie en gebiedscoalities

Een ander zorgpunt is de spanning tussen provinciale regie en gebiedscoalities. Sommige gebiedscoalities willen meer vrijheid en bevoegdheden om het reconstructieplan uit te kunnen voeren. Provincies hebben echter moeite om deze vrijheid en bevoegdheden te geven. In het ILG hebben zij immers bindende afspraken gemaakt met het rijk. Kunnen ze de uitvoering van deze afspraken wel overlaten aan de gebiedscoalities? In de casestudy Gelderse Vallei/Utrecht-Oost manifesteert deze spanning zich het duidelijkst (Kuindersma, 2007). De gebiedspartijen hebben zich hierbij verenigd in een stichting met een eigen uitvoeringsorganisatie. Deze stichting wil de uitvoering van de reconstructie zelf oppakken, maar de provincie Gelderland heeft hier moeite mee. Gelderland wil niet rechtstreeks zaken doen met een (privaatrechterlijke) stichting, maar alleen met overheden. Utrecht heeft hier minder moeite mee. Dit zorgt voor een

constante spanning tussen de gebiedscoalitie en de provincie Gelderland.

Prestatiecontracten met gemeenten en waterschappen vraagt veel aandacht

Provincies kunnen in het ILG prestatiecontracten sluiten met gemeenten en waterschappen. In de reconstructie kon dat ook. Toen bleek dat prestatiecontracten met waterschappen gemakkelijker tot stand kwamen dan met gemeenten. Bovendien bleken de prestatiecontracten met waterschappen veel concreter. De contracten met gemeenten hadden meestal het karakter van een inspanningsverplichting en waren alleen concreet over de wijziging van bestemmingsplannen. Gemeenten bleken moeite te hebben om zich meerjarig financieel vast te leggen en kozen liever voor financiële bijdragen per project. Voor waterschappen gold dit veel minder.

Programmabureaus, aanjaagteams en streekhuizen van grote waarde maar geen blauwdruk

Ambtelijke programmabureaus, aanjaagteams en streekhuizen spelen een belangrijke rol in de uitvoering van de reconstructieplannen. Ze blijken van grote waarde voor het formuleren van concrete projecten en het tot uitvoering brengen hiervan. Per provincie (en soms zelfs per gebied) is deze ondersteuning anders geregeld. De Brabantse streek-

huizen hebben veel provinciale capaciteit en kunnen ook sectorale provinciale ambtenaren ('back office') inzetten voor het uitwerken van concrete projecten. In Gelderland zijn de streekhuizen in de Achterhoek en de Gelderse Vallei stichtingen met eigen mensen, maar ook met medewerkers van andere organisaties. De balans tussen puur provinciale streekhuizen en externe stichtingen met medewerkers van allerlei maatschappelijke organisaties blijkt soms lastig. De beste organisatievorm lijkt niet te bestaan en is voor elk gebied anders (zie verder par. 2.10)

Dwingende instrumenten beperkt gebruikt, ontwikkelingsgerichte instrumenten populair

De Reconstructiewet bevatte een aantal dwingende instrumenten (directe doorwerking, wettelijke herverkaveling etc.). In de praktijk bleek dat deze dwingende instrumenten vaak niet werden gebruikt. De gebiedspartijen kozen eerder voor vrijwillige instrumenten als kavelruil en vrijwillige afspraken met gemeenten. Ook de nieuwe ontwikkelingsgerichte instrumenten (zoals ruimte voor ruimte) zijn populair. Deze instrumenten maken geen onderdeel uit van de Reconstructiewet of de WILG. Ze zijn afhankelijk van het ontwikkelingsgerichte karakter van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid. Het bereiken van doelen als EHS of bedrijfsverplaatsing blijkt in de praktijk dus meer

afhankelijk van het ruimtelijke ordeningsbeleid dan van de Reconstructiewet of de WILG.

2.7 Adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied

2.7.1 Van zorgen naar borgen (2006)

Het RLG-advies 'Van Zorgen naar Borgen' (RLG, 2006) gaat over de bestuurlijke omslag binnen het ministerie van LNV: van zorgen voor, naar zorgen dat. De overdracht van verantwoordelijkheden van LNV naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties staat centraal. In bestuurskundige termen is het dus meer een vorm van maatschappelijke decentralisatie (of multi-actor governance), dan van verticale decentralisatie (of multi-level governance). In het ILG gaat het meestal om de decentralisatie van rijk naar provincies. Maatschappelijke decentralisatie is in ILG iets dat van provincies wordt verwacht. Toch is het interessant om eens te kijken hoe LNV zelf met dit onderwerp omgaat.

Te veel over rijksdoelen en te weinig over externe partijen?

Het rapport toont dat LNV net als de provincies worstelt met de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers. De kritiek van de RLG is dat LNV teveel uitgaat van

de eigen doelstellingen en zich te weinig afvraagt wat de 'ontvangende partijen' eigenlijk willen bereiken. Hierdoor lijkt het soms wel dat LNV verantwoordelijkheden over de heg wil gooien, mede om de eigen financieringsproblemen op te lossen. Bovendien constateert de RLG dat LNV soms zo druk bezig is met het intern organiseren van de omslag, dat er weinig contact is met de externe partijen waarom het gaat. Ook hier is de analogie met de implementatie van het ILG bij de provincies en (het gebrek aan) aandacht voor maatschappelijke organisaties, niet moeilijk te leggen.

Relatie EU, rijk en regio lastig

Een algemeen knelpunt is de verantwoordingsplicht van LNV aan de Tweede Kamer en Brussel (EU). Dit verkleint de mogelijkheden van LNV om flexibele samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere partijen. Op dit punt ziet de RLG ook een probleem bij het ILG. Hier zouden provincies en private organisaties de verantwoordingsplicht aan het rijk als remmend ervaren.

2.7.2 Achter open deuren

Het IPO heeft de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) gevraagd om advies uit te brengen over "Gebiedsgericht werken en het ILG". In het rapport (RLG, 2007) staat de rol van de provincie in het gebiedsgericht werken centraal. Net

zoals de commissie Lokker (par. 2.4) maakt de RLG een onderscheid in gebiedsontwikkeling en gebiedsgericht beleid. Gebiedsontwikkeling behelst een samenhangende aanpak voor maatschappelijke opgaven, die op lokaal, bovenlokaal en bovenregionaal niveau kunnen liggen. Kenmerken zijn: de opgave wordt gedefinieerd vanuit het gebied, opgaven worden gecombineerd, er worden coalities gecreëerd tussen overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en particulieren en er is een sterke focus op uitvoering. Hiermee wijkt gebiedsontwikkeling in theorie af van gebiedsgericht beleid, waar het probleem vanuit de overheid wordt gedefinieerd en het vooral gaat om de integratie van beleid voor een gebied. In de praktijk liggen beide echter vaak in elkaars verlengde.

ILG hoort ontwikkelingsgericht te zijn, maar hoe?

De centrale verwachting is: 'dat gebiedsontwikkeling een goed instrumentarium is om samenhangende complexe problemen met een hoge urgentie in een gebied aan te pakken' (blz.3). De RLG constateert dat er nu weinig bewust wordt omgegaan met een term als gebiedsontwikkeling. Het is een etiket dat op ieder complex vraagstuk wordt geplakt. Provincies zijn volgens de RLG vooral gewend aan het beleidsmatige gebiedsgerichte werken. Het ILG wordt echter pas een succes, indien provincies erin slagen om samen met

de gebiedspartners het ILG te gebruiken als katalysator voor gebiedsontwikkeling. Het ILG hoort dus ontwikkelingsgericht te zijn.

RLG uit twijfels over de juiste competenties voor gebiedsontwikkeling

De vraag is of de provincies de juiste competenties bezitten voor gebiedsontwikkeling. Althans, de RLG heeft twijfels hierover. Veel zal afhangen aan de capaciteit om te schakelen tussen regiefunctie en de controlefunctie. Deze capaciteit wordt bepaald door zowel de omgang met gebieden als de interne organisatie. Een gevaar is dat de integraliteit een lastig vraagstuk wordt voor de provincie.

Het belangrijkste zorgpunt formuleert de RLG als volgt: *‘Een te sterke focus op de (overheidsinterne) financiële aspecten van het ILG overschaduwde de aandacht voor inhoudelijke vraagstukken. Het ILG (...) vraagt een andere cultuur, zienswijze en werkwijze van provincies en gebiedspartners’*. De aandacht voor de afrekenbaarheid en contracten zou ten koste gaan van de benodigde cultuurverandering bij provincies en de relatie tussen provincies en gebiedspartijen. Bovendien, en dat gaat veel verder, is dit teveel gebaseerd op een government visie op beleid en te weinig op een governance visie. Een governance visie zou meer

recht doen aan de afhankelijke positie van de provincie van andere partijen. De provincie zou vanuit deze visie zich minder moeten richten op regisseren en, afhankelijk van de situatie, ook kunnen faciliteren (bij kleinschalige initiatieven van onderop) of participeren (bij gebiedsontwikkeling).

RLG enthousiast onder voorwaarde van een omslag

Al met al levert het RLG hier een pittig verhaal: aan de ene kant ademt het stuk enthousiasme over het nut van gebiedsontwikkeling. Aan de andere kant stellen de auteurs dat alleen een forse omslag de provincie zover kan brengen. De vraag die dan blijft hangen is of het realistisch is dat de provincie deze omslag kan maken? Het RLG verwacht veel van betere communicatie bij het voorbereiden en uitvoeren van projecten en van de ontwikkeling van competenties. Bij het laatste horen zowel reputatiemanagement als relatiemanagement. De provincies zullen de kwaliteit hiervan moeten organiseren.

Minister blij met advies en wenst competentieontwikkeling te versterken

In een reactie op het advies stelt de minister van LNV (brief aan TK 17 oktober 2007) dat ze blij is met deze reflectie op de rol van de provincies. Ze constateert dat de provincies zich bewust zijn van de nieuwe rol als regisseur in het

landelijk gebied. LNV vraagt vooral aandacht voor de kennisuitwisseling tussen provincies en de competentieontwikkeling bij provincies. LNV wil bijgedragen aan de opbouw en uitwisseling van kennis voor gebiedsprocessen. Daarom komt er in 2008 een Kennisnetwerk Veelzijdig en Vitaal Platteland dat zal aansluiten op bestaande initiatieven. Ook in de LNV-onderzoeksprogramma's en het groene onderwijs zal aandacht worden geschonken aan regionale kennisvraagstukken. LNV acht de versterking van de competentieontwikkeling en samenwerking blijkbaar hard nodig. Dat is ook niet verwonderlijk gezien het feit dat de lat heel hoog ligt voor rijk en provincies.

2.8 ILG en groen om de stad en waterbeheer

De beleidsthema's waterbeleid en groen om de stad zijn slechts gedeeltelijk opgenomen in het ILG en in de ILG-bestuursovereenkomsten met provincies. Het thema groen om de stad bevindt zich op het grensvlak tussen ILG en ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Groen om de stad is een doelstelling vanuit het beleid voor het landelijk gebied, maar is tegelijkertijd sterk verbonden aan het stedelijke ISV-beleid. Om meer zicht te krijgen op dit (potentiële) probleem en de effecten ervan heeft het ministerie van

VROM een onderzoek uit laten voeren door DHV (DHV, 2007). In deze paragraaf geven we een overzicht van de belangrijkste conclusies over het ILG.

Afstemming stedelijk en landelijk kan beter

Het beleid voor Groen om de Stad (GOS) richt zich alleen op bepaalde steden in de provincies Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Gelderland. In de ILG-contracten is voor grondaankopen (4.096 ha) en inrichting (1.739 ha) van recreatiegebieden rond de steden in totaal bijna 256 miljoen euro rijksgeld opgenomen. Hiermee worden echter niet alle rijksdoelen voor GOS in 2013 gehaald. Een ander knelpunt is dat de aanleg van groen om andere steden (zoals Almere) niet is opgenomen in het ILG. De filosofie is dat dit nieuwe groen betaald moet worden uit de stedelijke uitbreidingsplannen zelf, maar hier zijn geen impulsen voor vanuit het ILG. Het nieuwe groen om de stad wordt in deze steden daarmee feitelijk onderdeel van Groen in de Stad, een thema binnen het ISV. De conclusie is dan ook dat de afstemming tussen stedelijk en landelijk gebied op dit punt beter kan. Hoe deze koppeling door de steden beter is te maken, is een belangrijk discussiepunt binnen ILG en ISV.

Waterbeheer en Groen om de stad nog weinig betrokken bij ILG

Water is op zichzelf een klein onderdeel in het ILG. Provincies en waterschappen hadden verwacht dat het ILG extra geld voor waterbeheer met zich mee zou brengen (vanuit VROM/LNV). Maar het ILG bevat vooral geld voor verdrogingsbestrijding en ook hiervoor is onvoldoende geld om alle ambities te realiseren. De ILG-contracten maken door hun concreetheid wel duidelijk dat er onvoldoende geld is. Het gebrek aan geld voor water brengt het risico met zich mee dat waterschappen te veel op afstand komen te staan van integrale gebiedsprocessen. De bestuurlijke en sectorale grenzen tussen het waterbeheer en andere doelen zijn door het ILG dus ook nauwelijks geslecht.

De onderwerpen waterbeheer en groen om de stad maken slechts een beperkt onderdeel uit van de ILG-contracten. De toekomstige verhouding tussen deze sectorale onderwerpen en het ILG blijft onderwerp van discussie. De huidige situatie vraagt in ieder geval om:

- Afstemming tussen grote steden/ISV en provincies/ILG over het groen om de stad.
- Een intensieve betrokkenheid van waterschappen in integrale gebiedsprocessen waarin ook het waterbeleid wordt afgestemd met het overige beleid voor het landelijk gebied.

2.9 ILG en natuurbeleid in de praktijk

Natuurbeleid is (in geld) het belangrijkste sectorale onderdeel van het ILG. Van het totaal beschikbare geld in ILG (3.9 miljard euro) is 67% bestemd voor natuur en 7% voor landschap. Kamphorst en Selnes (2007) hebben een studie uitgevoerd naar de praktijk van het natuurbeleid in het ILG. Op basis van diepte-interviews en documentenanalyse is een analyse gemaakt van de provinciale organisatie en regie en de condities voor beleidsuitvoering.

Provincies juichen de introductie van ILG toe: Kans op ontschotting en beleidsruimte

Provincies juichen de introductie van ILG toe en zijn zich zeer bewust van de veranderingen. Ze vinden de beoogde ontschotting van middelen en de daarmee samenhangende beleidsruimte belangrijk. De beleidsruimte ontstaat doordat de provincies tussen doelen en middelen in de tijd kunnen schuiven om slagvaardiger te kunnen optreden.

In de praktijk nog onvoldoende beleidsruimte

Toch blijkt de beoogde beleidsruimte in de praktijk nog niet zo groot vanwege rijksregels en (interne) provinciale beperkingen. Om te beginnen omvatten de bestuursovereenkomsten veel doelen waarover provincies in detail moeten

rapporteren aan het rijk. Bovendien zijn de budgetten per thema bepaald. Vooral binnen het thema natuur heeft het rijk ook nog eens vele subtaakstellingen vastgesteld. De EHS alleen al is uitgesplitst over natte natuur, nieuwe natuur en robuuste verbindingzones. Provincies mogen in principe schuiven tussen de beleidscategorieën en de prestaties, maar budgettaire schotten maken dat lastig: veel geld is geoormerkt voor bepaalde doelen. Bovendien hebben provincies zelf ook veel schotten; elk thema heeft zijn medewerkers, budgetten, regels en regelingen. Ook binnen de provincie accepteren medewerkers en bestuurders niet zomaar dat een thema bijvoorbeeld een jaar opschuift.

Provinciale medewerkers geven aan dat de schuifruimte op dit moment nog te beperkt is. Wel zijn er mogelijkheden tot 'temporiseren': dat wil zeggen dat prestaties opschuiven in tijd. Dat betekent dat provincies zelf bepalen op welk moment in de tijd een beleidsopgave wordt gerealiseerd. Zo kan een provincie meteen aan de slag gaan met verbindingzones, terwijl een andere provincie besluit om dat uit te stellen. Als de prestaties maar in de zevenjarige periode van de bestuursovereenkomsten gehaald worden, dan is het rijk tevreden.

Afname bureaucratie

De zevenjarige afspraken met het rijk maken het stelsel meer flexibel en minder bureaucratisch, zo is de verwachting. Voorheen hadden provincies te maken met een enorme administratieve rompslomp door het grote aantal afzonderlijke regelingen en subsidies. Elke regeling had zo zijn eigen eisen rond informatie-inwinning en evaluatie en dit leidde vooral tot frustratie. Ook zijn in de WILG de procedures voor wettelijke herinrichting en kavelruil vereenvoudigd. Bovendien mag de provincie nu zelf DLG aansturen. Vanaf 2009 mogen de provincies ook het Programma Beheer wijzigen. Ze willen de subsidieregelingen voor natuurbeheer vereenvoudigen en beter aanpassen op lopende gebiedsprocessen. De provincies verwachten met het ILG de gebiedsgerichte aanpak te kunnen versterken. Het rijk zal meer op afstand staan en alleen tussentijds (in 2010) kijken wat de voortgang is.

Minder geld voor natuurbeleid dan gehoopt

Een algemeen probleem voor de provincies is het beschikbare geld voor het natuurbeleid en de lage normkosten voor verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden. De provincies vinden dit een lastig punt voor de uitvoering. Tijdens de onderhandelingen met het rijk werd duidelijk dat er minder rijksgeld voor natuur was dan gedacht. Het

gevolg was dat de provincies ook de beoogde prestaties naar beneden hebben bijgesteld. Voor de provincies is het nu de uitdaging om te laten zien dat ze het beschikbare geld in ieder geval kunnen uitzetten. Indien blijkt dat het natuurbeleid ook echt sneller wordt uitgevoerd, kunnen de provincies bij het rijk aankloppen voor extra geld (en dus snellere uitvoering).

Uitvoering natuurbeleid of gebiedsgericht beleid?

In de bestuursovereenkomsten is het meeste geld bestemd voor natuurbeleid, maar in het uitvoeringskader, de provinciale meerjarenplannen (pMJP's), komt natuur als onderwerp veel minder nadrukkelijk naar voren. In de pMJP's komt een deel van het natuurbeleid nauwelijks aan bod, maar staan gebiedsgerichte processen centraal. De provincies bouwen vooral voort op samenwerkingsconstructies die er al zijn. Ze investeren het liefst in gebiedsprocessen waar al energie op zit. De provincies willen wel meer direct gaan sturen in deze gebiedsprocessen. Een zorgpunt is in hoeverre dit zich verdraagt met de behoefte aan een enthousiaste participatie vanuit de gebieden.

Gebiedsprocessen divers: provincie moet schakelen tussen rol als deelnemer en opdrachtgever

Voor provincies is het lastig dat er veel bestaande gebiedsindelingen en processen zijn. De processen bevinden zich vaak in uiteenlopende fasen van ontwikkeling en verschillen sterk in de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Ook heeft de provincie in elk bestaand proces vaak een andere rol en vaak meerdere rollen. Vooral de rol als deelnemer aan gebiedsprocessen en de rol als opdrachtgever daarvan, kunnen botsen. Provincies moeten, volgens de onderzoekers, meer leren over de rol als participatieve opdrachtgever: stimuleren en controleren via één organisatie. Ook is er vaak spanning tussen het sectorale beleid (zoals natuur) en de integrale afwegingen op gebiedsniveau. Provincies hebben een rol in het sectorale beleid als in de integrale afweging. De uitdagingen voor de provincies zijn dus groot.

Combineren van doelen en geld belangrijk

De provincies verwachten veel van de mogelijkheden om doelen te combineren op gebiedsniveau. De verwachting is dat dit voor het natuurbeleid (maar ook voor andere thema's) draagvlakverhogend kan werken. Provincies staan ook voor de uitdaging om nieuwe geldbronnen aan te boren om het natuurbeleid uit te voeren. Is het mogelijk om ILG te koppelen aan bijvoorbeeld POP2-gelden, andere

EU-fondsen, provinciale middelen en eventueel andere bronnen? Het feit dat er te weinig geld is voor het natuurbeleid, kan dit soort innovatieve combinaties stimuleren. Ook de versterking van de gebiedsgerichte werkwijze met nieuwe gebiedsmakelaars, gebiedscommissies en gebiedsplannen, kan deze mogelijkheden vergroten. In die zin is het ILG nog maar pas begonnen en zal er nog veel veranderen in de heersende denk- en werkwijze.

Strakke of ruime democratieopvatting?

Een algemeen dilemma voor provincies is de vraag of ze zich moet richten op afspraken met overheden of met breed samengestelde gebiedscommissies. Dit raakt aan een spanning tussen een strakke en een ruime democratieopvatting. Kamphorst en Selnes (2007) zien dit als een van de belangrijkste discussiepunten. Gezien vanuit een strakke democratieopvatting kunnen alleen legitieme afspraken met overheden gemaakt worden, omdat alleen zij de democratisch gekozen bestuursseenheden vertegenwoordigen. Maatschappelijke organisaties en bedrijven hebben hun eigen belangen en mogen dus niet meebeslissen over de besteding van publieke middelen in gebiedsgericht beleid. Ze mogen wel participeren en hun ideeën inbrengen maar mogen nooit formele taken en bevoegdheden van de provincie overnemen. De ruimere democratieopvatting spreekt deze analyse

niet zozeer tegen, maar benadrukt de afhankelijkheid van deze maatschappelijke organisaties in de uitvoering van het beleid en hun inbreng van kennis, enthousiasme en actieve betrokkenheid. Bovendien kan de strakkere democratieopvatting leiden tot een overdreven aandacht voor contracten en formele structuren. We hebben al eerder gezien dat deze contracten vaak veel minder hard zijn dan beoogd en dus kunnen leiden tot schijnzekerheden. De verwachting is dat deze discussie de komende jaren verder gevoerd zal worden in de provincies en met de gebiedspartijen.

In de volgende en laatste paragraaf van dit hoofdstuk staan we kort stil bij de manier waarop er nu in de gebieden wordt gewerkt.

2.10 Organisatie en samenwerking in de gebieden

Het gebiedsgerichte beleid vraagt niet alleen om bestuurlijke samenwerking maar ook om ambtelijke ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van programmabureaus. Deze ondersteuning kan allerlei verschillende vormen aannemen. In een interne studie van de provincie Utrecht beschrijft Van Till (2007) twee bestaande programmabureaus in Utrecht

en voorbeelden uit Friesland, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant. Deze inventarisatie moest een overzicht geven van de keuzemogelijkheden bij het werken met programmabureaus in andere gebieden.

De belangrijkste constatering zijn:

- In alle provincies zijn gebiedscommissies ingesteld, die worden ondersteund door een programmabureau. Gebiedscommissies worden ook wel gebiedsplatform, reconstructiecommissie, bestuurlijk gebiedsoverleg of streekcommissie genoemd. Het programmabureau gaat onder namen als programmateam, projectbureau, aanjaagteam, plattelandshuis, gebiedsbureau, streekhuis of streekteam door het leven.
- De mate waarin de samenwerking op gebiedsniveau is geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd verschilt sterk per gebied. Het programmabureau Vallei in Utrecht en Gelderland maakt bijvoorbeeld deel uit van een zelfstandige stichting met eigen personeel, terwijl de aanjaagteams in Overijssel geen formele status hebben en bestaan uit een overleggroep van ambtenaren van provincie, gemeenten en waterschappen.
- Programmabureaus houden zich vooral bezig met het opstellen van gebieds- en uitvoeringsprogramma's en het ondersteunen van projectontwikkeling.

- De provincie levert verreweg de grootste bijdrage in de kosten van het programmabureau (75% -100%). Anderen leveren meestal een bijdrage "in natura" via de salariskosten van de door hen gedetacheerde medewerkers. Gemeenten en waterschappen leveren ook vaak een jaarbijdrage voor de algemene kosten en ingehuurde adviseurs. Soms kan een deel van de proceskosten uit rijks- of Europese subsidieprogramma's worden betaald.
- Sommige provincies zijn bang de grip te verliezen op programmabureaus die niet direct onder de provincie vallen. Met het ILG is de neiging van de provincies om meer grip op de uitvoering te willen hebben, versterkt.

Gebiedsbureaus onafhankelijk of onder de provincie?

Een belangrijk discussiepunt bij het gebiedsgericht werken, is de vraag of een programmabureau direct onder de provincie moet vallen of dat een onafhankelijker gebiedsbureau met deelname van andere betrokken partijen, beter is. Provincies denken hier heel verschillend over. Het voordeel van een onafhankelijk gebiedsbureau (zoals het eerder geschetste programmabureau Vallei) is dat gebiedspartijen als gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en LTO's hier zelf meer affiniteit mee hebben en hierdoor zelf meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid nemen. De behoefte

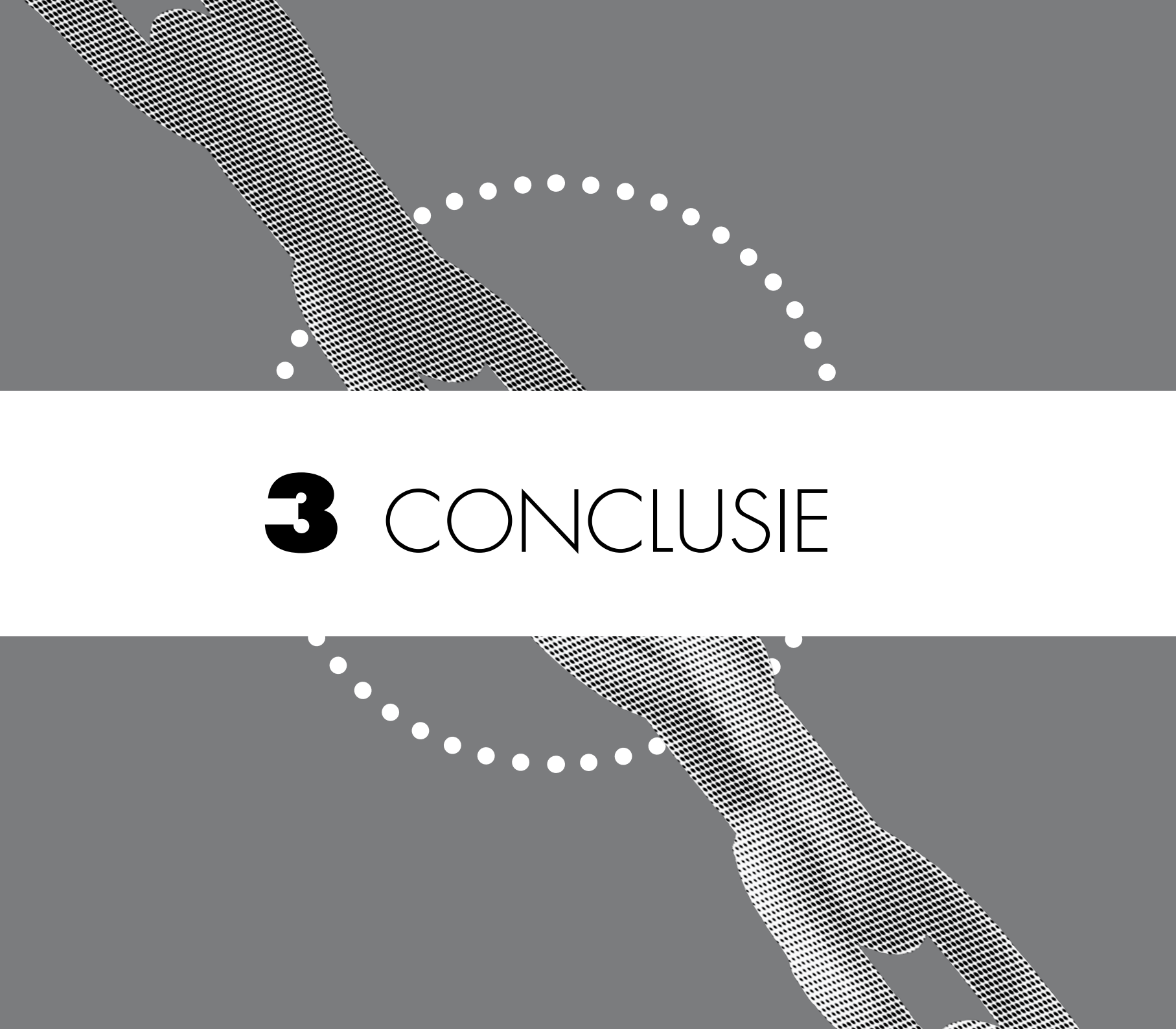
aan regie bij provincies leidt hier vaak tot een voorkeur voor een provinciaal programmabureau. Provincies worstelen met deze afweging (zie ook: Kamphorst en Selnes, 2007; Boonstra et al., 2007).

Grote uitdaging: hoe gebieden te stimuleren

Het ILG bouwt ook voort op eerdere ervaringen met gebiedsgerichte samenwerking (reconstructie, ROM, WCL etc.) in het landelijke gebied. In veel gevallen zijn in deze gebieden al functionerende programmabureaus in allerlei vormen. Het is op zich al een uitdaging voor de provincies om ook in het ILG op een goede manier met de bestaande samenwerkingsverbanden en programmabureaus om te gaan. De provincies ervaren het als lastig dat de bestaande organisaties en samenwerkingsverbanden niet altijd op ILG-doelen gericht zijn. Ze zijn ook niet altijd even besluitvaardig, of in bezit van stevige uitvoeringscapaciteiten. De uitdaging voor de provincie is om de gebieden verder te stimuleren. De verwachting is dan ook dat het ILG gebiedsgericht werken nog verder zal stimuleren (Kamphorst en Selnes, 2007: 30). De meeste provincies kiezen zelfs voor een provinciedekkende indeling van gebieden waarin gebiedsgerichte samenwerking gestimuleerd wordt. In sommige gebieden moet de samenwerking tussen de gebiedspartijen nog van de grond worden opgebouwd, terwijl

deze in andere gebieden al een historie heeft van 10 tot 15 jaar. Toch is er iets veranderd. Provincies worden nu zelf harder afgerekend (door het rijk) op vooraf afgesproken beleidsprestaties en willen ook de gebieden hierop kunnen aanspreken.





3 CONCLUSIE

In dit laatste hoofdstuk keren we terug naar het doel van het onderzoek, het formuleren van sturingsvragen en -problemen die voortkomen uit het ILG. De vraag voor dit hoofdstuk is welke conclusies we kunnen trekken uit dit materiaal. We hanteren hier twee aandachtspunten, namelijk de veranderende verhoudingen tussen rijk en provincies, en de relaties tussen de provincies en de gebiedspartijen. Deze relaties vormen dan ook de rode draden in dit hoofdstuk. We koppelen hier de drie methodische aspecten verwachtingen, zorgen en discussiepunten samen met de drie sturingsaspecten verticaal, horizontaal en integraal. Hiermee hebben we de volgende raamwerk voor de conclusies:

Sturingsaspect Methode-aspect	Verticale sturing	Horizontale sturing	Integrale sturing
Verwachtingen	rijk		
Zorgen		provincie	
Discussiepunten			gebieden

Tabel 3.1: Raamwerk voor conclusies

Positieve verwachtingen van het ILG

In de eerste plaats hebben we de belangrijkste verwachtingen van het ILG in beeld gebracht. Deze hebben we ingedeeld naar (1) verwachtingen ten aanzien van verticale sturing, (2) verwachtingen van horizontale sturing en (3) verwachtingen van integrale sturing. Verticale sturing gaat dan vaak over de verhouding rijk en provincies, maar kan ook over de relaties tussen provincies en gemeenten en waterschappen gaan. In horizontale sturing ligt de nadruk op het integraal gebiedsgerichte beleid en vooral op de positie van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. In integrale sturing ligt de nadruk op het afstemmen van verschillende beleidssectoren binnen en buiten het ILG.

De conclusies over de verwachtingen gezien vanuit de drie sturingsrelaties zijn de volgende:

Verwachtingen met accent op de verticale sturing:

1. De provincies zijn bij uitstek geschikt om de schakelrol tussen 'rijk' en 'gebieden' te vervullen. Provincies zorgen voor de uitvoering van de rijksdoelen die zijn vastgelegd in de ILG-contracten. Het concreet vastleggen van te realiseren beleidsprestaties in de contracten zal het realiseren van deze beleidsprestaties en ook de achterliggende doelstellingen dichterbij brengen, zo is

de verwachting. De contracten bevorderen de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het beleid.

2. Provincies nemen de doelen van gemeenten en waterschappen mee in het provinciale meerjarenprogramma en zorgen ervoor dat ze het rijksbeleid mede gaan uitvoeren. Daarvoor kunnen provincies bestuursovereenkomsten sluiten met gemeenten en waterschappen. Gemeenten en waterschappen gaan zich hierdoor meer verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van het hele (rijks)omgevingsbeleid.
3. Provincies (en het rijk) verwachten van het rijk (ministeries en Tweede Kamer) dat het zal leren los te laten en zich niet bemoeit met de manier waarop provincies het beleid gaan uitvoeren. Opvallend genoeg is dit de enige uitgesproken verwachting over de rijksrol in het ILG. Het lijkt meteen ook een heel lastige verwachting. Naast alle inhoudelijke rijksdoelen, heeft het rijk immers ook vele uitgesproken en minder uitgesproken verwachtingen van de manier waarop de provincies het beleid zullen uitvoeren.

Verwachtingen met accent op de horizontale sturing:

4. Provincies betrekken maatschappelijke organisaties en burgers in de besluitvorming en uitvoering. Provincies zijn niet verplicht in de WILG om bv maatschappelijke

partijen een rol te geven in landinrichtingscommissies e.d., maar feitelijk wordt wel verwacht dat belangrijke partijen en burgers een rol krijgen in de besluitvorming. De manier waarop provincies dat doen is bewust niet vastgelegd, maar dat doet niets af aan deze verwachting.

5. Het ILG leidt bij provincies tot een professionalisering op het gebied van gebiedsontwikkeling. De verwachting is dat beleid hiermee beter kan worden uitgevoerd.
6. Het ILG leidt tot een cultuurverandering bij provincies. Het ILG brengt een behoefte aan (en volgens sommigen zelfs een noodzaak voor) gebiedsgericht werken en gebiedsontwikkeling met zich mee. Provincies zullen meer gericht zijn op integrale ontwikkeling en uitvoering en minder op sectorale toetsing.

Verwachtingen met accent op de integrale sturing:

7. Het ILG biedt nieuwe kansen voor provinciale regie op integrale gebiedsprocessen. De verwachting is dat integraal gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling goede manieren zijn om samenhangende problemen op te lossen.
8. Provincies sturen de DLG aan, om de rijks- en provinciale doelen volgens de eigen provinciale aanpak uit te gaan voeren. Dit is nieuw omdat rijk en provincies DLG

voorheen gezamenlijk aanstuurden.

9. ILG draagt bij aan het ontschotten van veelal sectorale doelen en budgetten. Provincies kunnen eigen doelen (en middelen) toevoegen aan de vastgelegde rijksdoelen. Daarnaast hebben de provincies een grote vrijheid in de manier waarop ze rijksdoelen realiseren en de precieze planning daarvan.
10. Provincies zorgen voor een (gebiedsdekkende) indeling in deelgebieden en voor de organisatie van geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Deze verwachting is ook niet formeel vastgelegd, maar er bestaat een (bijna onuitgesproken) verwachting dat het ILG met geïntegreerd gebiedsgericht beleid wordt ingevuld en ook gebiedsdekkend zal zijn. Dus: geen gebieden zonder geïntegreerd gebiedsgericht beleid!
11. Provincies zorgen ervoor dat het eigen ruimtelijke beleid en het ruimtelijke beleid van gemeenten aansluit op het beleid voor het landelijk gebied. Dit punt krijgt nog relatief weinig aandacht, maar het geeft wel aan dat het ILG zich (net zoals reconstructie) ook uitstrekt naar het ruimtelijke beleid.
12. Provincies zorgen voor een goede afstemming met beleid dat niet in ILG is opgenomen maar hier wel aan raakt, zoals het waterbeleid en groen om de stad. Voor het waterbeleid is de afstemming met de waterschap-

pen belangrijk. Voor groen om de stad gaat het vooral om de afstemming met de grote steden en ISV.

Zorgen over het ILG

Alle positieve verwachtingen kunnen omgedraaid worden tot zorgpunten, maar dat is hier niet de bedoeling. Het gaat hier om het identificeren van een aantal van de grootste zorgpunten, gebruikmakend van dezelfde indeling: Verder wil de benaming 'zorgpunten' niet zeggen dat de zorgen ook uit zullen komen.

Zorgen met accent op de verticale sturingsrelaties:

1. Het rijk wil tussentijds afspraken met de provincies aanpassen. Allerlei redenen kunnen het rijk nopen om de afspraken met provincies te wijzigen: nieuwe beleidsprioriteiten van een nieuw kabinet, Europese verplichtingen, etc. Overigens kan deze behoefte natuurlijk net zo goed gelden voor provincies. Het gevaar van een eenzijdige wens tot wijzigingen is dat de relatie tussen provincies en rijk (opnieuw) onder druk komt te staan.
2. Het ILG zorgt voor de versnippering van belangrijke nationale beleidsopgaven, zoals de EHS. Vooral de Tweede Kamer maakt zich hier zorgen over en heeft onlangs besloten om van de EHS een nationaal project te maken. De zorg bij provincies is dat dit leidt tot aan-

passingen in de ILG-contracten (zorg 1).

3. Gemeenten en waterschappen zijn niet echt bereid om (financieel) bij te dragen aan de realisatie van de rijksdoelen. Gemeenten en waterschappen zijn niet gebonden aan de ILG-contracten en kunnen dus wel of niet meewerken aan de uitvoering van ILG-projecten. De reconstructie laat zien dat gemeenten en waterschappen wel meewerken aan het plattelandsbeleid, maar ook dat vooral gemeenten zich niet graag vastleggen voor langere periodes.

Zorgen met accent op horizontale sturingsrelaties:

4. De nadruk op provinciale regie en afrekenbaarheid gaat ten koste van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en maatwerk op gebiedsniveau. Of zoals anderen het zeggen: de nadruk op afrekenbaarheid bij provincies gaat ten koste van de benodigde flexibele houding van provincies ten aanzien van (nieuwe) bottom-up initiatieven en het ontwikkelingsgericht werken (en onderhandelen) met andere partijen. Dit is een mogelijke schaduwzijde van de nadruk op afrekenbaarheid in het ILG.
5. De aandacht van provincies op de eigen organisatie en het maken van afspraken met gemeenten en waterschappen, gaat ten koste van de betrokkenheid van

maatschappelijke organisaties en burgers. Sommige provincies hechten veel belang aan harde afspraken met gemeenten en waterschappen, waardoor maatschappelijke organisaties en burgers op 'het tweede plan' terecht dreigen te komen.

6. Provincies zijn nog onvoldoende ingericht en toegerust op een regierol. De constatering dat provincies hun werkwijze en cultuur nog moeten veranderen is zorgelijk gezien de tijd die dergelijke processen veelal vragen.

Zorgen met accent op integrale sturingsrelaties

7. De verkokering op de ministeries blijft op de provinciehuizen in stand of wordt zelfs versterkt. Er wordt gevreesd voor een te sterke focus op de overheidsinterne financiële aspecten en te weinig op inhoudelijke vraagstukken. Dit kan een schaduwkant zijn van de aandacht voor afrekenbaarheid en contractuele verplichtingen.
8. Binnen de provincies dreigt een spanning te ontstaan tussen de provinciale front office die integraal werken voor gebieden en de provinciale back office die sectoraal georganiseerd is. Indien provincies de front office niet versterken (ten koste van de back office), zal de uitvoering van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid moeilijk blijven.

9. Provincies die een actieve rol gaan spelen in gebiedsontwikkeling, zonder de benodigde competenties in huis te hebben, lopen grote politiek-bestuurlijk, financiële en maatschappelijke risico's.
10. Provincies benutten de in theorie aanwezige schuifruimte tussen de vele 'schotten' van doelen, prestaties en administratieve eisen in ILG onvoldoende.

Discussiepunten bij het ILG

Discussiepunten zijn de onderwerpen waar onzekerheid of onduidelijkheid overheersen. We hebben de belangrijkste discussiepunten geselecteerd en opnieuw per sturingselement weergegeven. De discussiepunten zijn in de vorm van vragen gegoten.

Discussiepunten met accent op verticale sturing

1. Hoe kan het rijk de provincies blijven faciliteren zonder zich teveel met de uitvoering te bemoeien. Het rijk wil aan de ene kant de provincies 'niet in de steek laten' maar wil ook vooral loslaten en 'op afstand sturen'. Welke accenten en keuzes houdt dat in?
2. Hoe kunnen provincies de eigen afspraken met het rijk vertalen naar gebiedsniveau? Moet men alleen afspraken maken met gemeenten/waterschappen, met alle betrokken partijen afzonderlijk of juist met gebiedscoalities?

ties? Ook de vorm van de afspraken is vaak nog onderwerp van discussie. Gaat het om formele privaatrechtelijke contracten, bestuursovereenkomsten met andere overheden of om meer vrijblijvende convenanten?

3. In hoeverre is het decentraliseren van uitvoerende rijksdiensten (DLG, Staatsbosbeheer) noodzakelijk voor het uitvoeren van het ILG?

Discussiepunten met accent op de horizontale sturing

4. Hoe kunnen de provincies de behoefte aan regie combineren met de behoefte bij gebiedspartijen om actief betrokken te zijn en te blijven? Het laatste is natuurlijk ook een belang van de provincie, gezien de afhankelijkheid van deze partijen voor de uitvoering van het beleid.
5. Hoe kunnen provincies de verhouding tussen de ambtelijke 'front office' richting de gebieden goed combineren met de sectorale 'back office'?
6. Op welke manieren kunnen provincies op kennis en ervaringen met gebiedsgericht werken en de nieuwe regierol uitwisselen?

Discussiepunten met accent op de integrale sturingsrelaties

7. Op welke wijze kunnen provincies de schuifruimte in het ILG optimaal benutten en is deze ruimte voldoende?

De behoefte bij de provincies om doelen te combineren kan groter worden dan de mogelijkheden om te schuiven tussen doelen, prestaties en middelen.

8. In hoeverre is het nodig om al het waterbeleid in het ILG op te nemen of komt de integratie wel op gebiedsniveau tot stand? Doorslaggevend argument voor integratie in het ILG is vooral dat op gebiedsniveau deze onderdelen ook deel uit maken van integrale projecten. Een sectorale insteek op dit terrein zou deze manier van werken belemmeren.
9. Hoe kan de afstemming met het beleid voor groen in en om de stad (ISV) worden georganiseerd?

Sturingsaspect Methode-aspect	Verticale sturing	Horizontale sturing	Integrale sturing
Verwachtingen	Schakelrol provincies Provincies nemen doelen lagere overheden mee Het rijk leert los te laten	Provincie betrekken maatschappelijke organisaties en burgers Professionalisering gebiedsontwikkeling bij provincies Cultuurverandering provincies	Provinciale regie Provinciale aansturing DLG Ontschotten doelen en geld Provinciedekkend gebiedsgericht beleid
Zorgen	Rijk past tussentijds afspraken aan Versnippering nationale beleidsdoelen (EHS) Gemeenten en waterschappen betalen niet mee	Te veel nadruk op afrekenbaarheid en regie. Interne gerichtheid provincies Provincie niet toegerust voor regierol	Verkokering provincies Spanning tussen frontoffice en sectorale backoffice Risico's gebiedsontwikkeling Schuifruimte niet benut
Discussiepunten	Hoe kan rijk faciliteren zonder bemoeienis? Hoe kunnen provincies afspraken maken met gebieden? Noodzaak decentralisatie DLG en SBB?	Combineren regierol en betrokkenheid partijen. Verhouding provinciale front office en back office. Uitwisselen ervaringen tussen provincies.	Hoe schuifruimte benutten? Noodzaak opnemen waterbeleid in ILG? Afstemming met ISV over groen om de stad.

Tabel 3.2: Samenvattend overzicht van belangrijkste conclusies

LITERATUUR

- Abma, T.A. (2000)**, Onderhandelend evalueren. 'Fourth Generation Evaluation' van Egon Guba en Yvonna Lincoln, in: *Bestuurskunde*, jaargang 9, nummer 8, december 2000: 393 – 403.
- Boer, S. de (2007)**, *Casestudy Nederweert. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.6, Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007)**, *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.
- Boonstra, F.G. (2007)**, *Casestudy Salland. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.3, Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma en H. Bleumink (2006)**, *Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.1, Wageningen.
- Boonstra, F.G. en M.M.G. Neven (2005)**, *Andere overheid in de praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie*, Wageningen.
- Brouwer, R. en R. van Ark (2007)**, *Gebiedsgericht werken: zonder gebiedspartners geen provinciale regierol*, Workshop Raad voor het Landelijk Gebied en DHV, Achtergronddocument, 27 januari 2007.
- Commissie van Wijzen DLG (2006)**, *Op weg naar vaste grond, Advies Commissie van wijzen DLG*, Amersfoort.
- DHV (2007)**, *Zicht op effecten ILG. Bijdrage aan rijksdoelen voor groen om de stad e waterbeheer. Eindrapport*, Ministerie van VROM, DG Ruimte.
- Groot, A.M.E. & W. Kuindersma (2007)**, *Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.5, Wageningen.
- Guba, E.G., and Y.S. Lincoln (1989)**, *Fourth generation evaluation*, Beverly Hills Sage Publications.
- Interprovinciaal Overleg**, Ministerie van LNV, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van VROM, Unie van Waterschappen, Ministerie van V&W (2004), *Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*, werkdocument.
- Interprovinciaal Overleg (2005)**, *De provincie als publieke ontwikkelaar. Rol en ambitie van de provincies in het landelijke gebied*.
- Interprovinciaal Overleg (2006)**, *Kansen verzilveren. Eindrapport Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied*.
- Kamphorst, D.A. & T.A. Selnes (2007)**, *Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007*. WOT-rapport nr. 62, Wageningen.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T.A. Selnes (2006), *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen.

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

Ministerie van LNV, VROM, V&W en OCW (2004), *Agenda voor een Vitaal Platteland*, Den Haag.

Ministerie van LNV, VROM, V&W en OCW (2006), *Meerjarenprogramma 2007-2013. Agenda voor een Vitaal Platteland*, Den Haag.

Raad voor het Landelijk Gebied (2006), *Van zorgen naar borgen*. Advies over een bestuurlijke omslag bij LNV.

Raad voor het Landelijk Gebied (2007), *Achter open deuren*. Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling, RLG 07/5, Amersfoort.

Selnes, T.A., en W. Kuindersma (2006), *Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid*, LEI-rapport 7.06.06, Den Haag.

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

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006a). Regels inzake de inrichting van het landelijke gebied (Wet inrichting landelijk gebied), *Memorie van Toelichting*, Vergaderjaar 2005-2006, 30509, nr. 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006b). Regels inzake de inrichting van het landelijke gebied (Wet inrichting landelijk gebied), *Verslag*, Vergaderjaar 2005-2006, 30509, nr. 5.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006c), *Behandeling van het wetsvoorstel Regels inzake de inrichting van het landelijke gebied (Wet inrichting landelijk gebied) (30509)*, *Handelingen* 2005 – 2006, nr. 101, pag. 6215 – 6255.

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

Visitatiecommissie gebiedsgericht werken (2007), *Gebiedsgericht werken in Overijssel. Ruimte voor resultaatgericht leren. Verslag van de visitatiecommissie naar het gebiedsgericht werken in Overijssel*, Enschede.

AFKORTINGEN



BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden	V & W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
BGO	Bestuurlijke Gebiedsoverleg	WB21	Waterbeheer in de 21ste eeuw
BMF	Brabantse Milieufederatie	WCL	Waardevol Cultuur Landschap
DLG	Dienst Landelijk Gebied	WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
EU	Europese Unie	ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie
GGB	Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid		
GS	Gedeputeerde Staten		
GOS	Groen Om de Stad		
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied		
IPO	InterProvinciaal Overleg		
ISV	Investeringsbudget Stedelijk Gebied		
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie		
MvT	Memorie van Toelichting		
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water		
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen		
POP	Plattelands OntwikkelingsProgramma		
PPS	Publiek Private Samenwerking		
PS	Provinciale Staten		
pMJP	Provinciale meerjarenprogramma		
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied		
RMJP	Rijksmeerjarenprogramma		
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu		
SBB	Staatsbosbeheer		
TK	Tweede Kamer		
UC	Uitvoeringscontract		
UvW	Unie van Waterschappen		
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn		
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten		
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu		

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.

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 1688.

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).

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



ALTERRA

WAGENINGENUR

In 2007 is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van start gegaan. Toch gaat het ILG niet alleen over geld. Het is ook een enorme decentralisatie van rijksbeleid naar provincies en gebieden. Het doel is om de samenhang, de uitvoerbaarheid en het draagvlak van dit beleid te versterken. Toch blijven de precieze doelen van het ILG voor velen nogal mistig. Daarom schetsen we in dit boekje de belangrijkste verwachtingen, zorgen en discussiepunten rond deze stille revolutie in het landelijk gebied.

