Traditioneel denken belemmert gebiedsontwikkeling

Provincies pakken regierol onvoldoende doordacht op

Het Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied (ILG) biedt provincies de randvoorwaarden en de positie om hun (regie)rol op te pakken bij gebiedsontwikkeling. Dat is echter niet voldoende, want gebiedsontwikkeling vereist ook nieuwe handelingspatronen en een andere manier van denken. Traditionele denkbeelden en werkwijzen domineren de provincie echter nog steeds en vormen een belangrijke bottleneck voor het realiseren van overheidsdoelstellingen en gebiedsopgaven.

In het denken over de regierol van provincies en haar sturingsmogelijkheden zijn twee perspectieven op sturing te onderscheiden: 'government' en 'governance'. De Nederlandse ruimtelijke beleidspraktijk is traditioneel sterk geënt op het government-perspectief. Deze praktijk kenmerkt zich door:

- een deel van de overheid stelt zichzelf centraal;
- dominantie van hiërarchische sturingsvisie;
- nadruk op 'geloof in plannen';
- beleid is sectoraal, top-down en wordt eenzijdig opgelegd.

Langzamerhand worden overheden zich bewust van de beperkingen van deze denk- en handelwijze en groeit het besef dat een andere aanpak vereist is. De term 'governance' wordt daarbij vaak beschouwd als een alternatief voor de term 'government'. Kenmerken van deze overheidsrol zijn:

- het besef van onderlinge afhankelijkheid en de noodzaak tot samenwerking met andere partijen;
- het inzicht dat de overheid een belangrijke speler is, maar dat ze niet per definitie de centrále speler is;
- sturing binnen netwerk van onderling afhankelijke actoren;
- inzet van 'nieuwe', meer communicatieve en informele instrumenten.

Foto: foto RLG

De gebiedsontwikkeling in Klavertje 4 met onder andere een glastuinbouwgebied is goed op stoom omdat de provincie haar plek wist: het bewaken van de zelf uitgezette hoofdlijnen

Het onderscheid

In de provincie komt het boven beschreven onderscheid tot uiting in het verschil tussen het traditionele gebiedenbeleid en nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. In het gebiedenbeleid is de beleidspraktijk van ieder deel van de overheid leidend. Bij gebiedsontwikkeling staan juist de opgaven van een gebied centraal. Het denken in termen van gebiedsontwikkeling behelst een andere kijk op de rol van 'de overheid' in het krachtenveld van spelers bij ruimtelijke ontwikkeling. Vanuit de *governance-gedachte* geredeneerd, is het van belang dat de provincie bij de start van een gebiedsproces haar eigen rol en positie bepaalt in het krachtenveld van actoren. Deze positionering vindt plaats op grond van de verhouding tussen haar eigen doelen, belangen en middelen en die van andere partijen. Bepalend voor de rolkeuze en houding daarbij zijn de condities waaronder men iets wil realiseren. Bij *governance* hoort dus een beleidsstrategie die gericht is op het beantwoorden van de vraag hoe, wanneer, met wie en met welke middelen de provincie haar doeleinden kan en wil realiseren.
Deze aanpak vraagt van de provincie dat zij eerst goed nagaat wat haar eigen onderhandelingspositie is, hoeveel handelingsruimte zij wil en kan geven aan de andere actoren en welke positie zij daar zelf bij inneemt. Deze kritische afweging blijkt nog niet gemeengoed bij provincies, zoals blijkt uit de casus van *Groot Mijdrecht Noord*.

Rol bij het sturen

Vanuit een 'governance'-perspectief gezien, ligt het meer voor de hand om plannen samen te ontwikkelen met de partijen die aan de lat staan bij de uitvoering. Communicatie verloopt dan in twee richtingen en stoelt op overleg, onderhandeling en 'joint factfinding'. Essentieel daarin is dat er geen formele knip wordt gezet tussen planning en uitvoering.
Een gezamenlijk planproces, uitmondend in heldere afspraken over de bijdrage van alle partijen, vormt de basis voor effectieve uitvoering van beleid. Daar hoort ook een nieuwe generatie planningsinstrumenten bij, zoals gebiedscontracten, bestuursakkoorden en verschillende vormen van publiekprivate samenwerking. Het project Klavertje Vier is daar een goed voorbeeld van. Nieuwe sturingspraktijken vereisen dat de provincie goed nadenkt over haar rol bij het sturen van gewenste ontwikkelingen in een gebied.
De twee praktijkvoorbeelden *Groot Mijdrecht Noord* en *Klavertje Vier* (zie kaders) laten de cruciale verschillen zien tussen de traditionele praktijken en de nieuwe werkwijze van gebiedsontwikkeling en wat dat concreet betekent voor de rol van provincies.

Groot Mijdrecht Noord

Traditionele praktijken

In de Utrechtse polder Groot Mijdrecht Noord zijn er problemen met de waterkwaliteit en met de waterberging en -afvoer. De waterhuishouding moet daarom worden aangepast. Vanuit de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn provincie en waterschap daar verantwoordelijk voor. Het waterschap kan de aanpassing uitvoeren als de provincie het gebied een andere functie toekent. Om draagvlak te creëren voor deze aanpassing, gingen waterschap en provincie samen met de gemeente in gesprek met de bewoners en ondernemers in het gebied tijdens een gebiedsbijeenkomst.
Al snel werd duidelijk dat zij geen enkel belang hadden bij een aanpassing van de waterhuishouding. De betrokkenen vermoedden zelfs dat de provincie aanstuurde op een toekomst waarbij hun polder onder water zou komen te staan en er voor hen in het geheel geen toekomst meer zou zijn. Tegen deze gang van zaken ontstond de nodige weerstand.
De provincie probeerde de andere partijen te overreden om mee te denken met de invulling van de plannen voor aanpassing van de waterhuishouding. Dat mislukte. Uiteindelijk stagneerde het proces in februari 2007 nadat de Provinciale Staten van Utrecht een motie aannamen waarin men koos voor uitstel en het opnieuw bestuderen van uitgevoerde onderzoeken. De weerstand vanuit het gebied was zo omvangrijk geworden dat Provinciale Staten geen politieke risico's durfde te nemen door een duidelijke keuze te maken.

Groot Mijdrecht Noord is een voorbeeld waarbij de provincie spreekt van gebiedsontwikkeling, maar de aanpak en de onderliggende gedachtegang de kenmerken draagt van het traditionele gebiedenbeleid (goverment-perspectief). Het probleem werd eenzijdig gedefinieerd door de overheid. Door op een bijna geforceerde manier onderwerpen als ruimtelijke kwaliteit en economische structuur erbij te halen, probeerde de provincie het project het karakter van gebiedsontwikkeling te geven. Hierdoor kregen de betrokkenen het gevoel mee te mogen denken aan hun eigen 'ondergang'. De overheid creëerde daarmee haar eigen weerstand.

Sleutel

De veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving leiden tot een andere visie op sturing en sturingsinstrumenten. De provincie is zich echter nog niet altijd bewust van de eigen positie binnen de (huidige) maatschappelijke context. Vooral niet van de beperkingen die deze positie met zich meebrengt. Deze beperkingen vloeien voort uit het feit dat 'de overheid' zich in veel beleidsprocessen in een onderling afhankelijke positie bevindt ten opzichte van andere actoren, waaronder medeoverheden. Dit betekent dat een overheid in deze situatie niet eenvoudigweg doelen kan opleggen en afdwingen.
Dat wordt duidelijk in het geval van Groot Mijdrecht Noord, een project waar de doelstellingen niet werden gehaald. Daar blijken de partijen alleen op constructieve wijze tot oplossingen te kunnen komen indien voldaan is aan randvoorwaarden, zoals: beschikbaarheid van middelen, de intentie om elkaars belang in de gaten te houden en de wil van bestuurders en politiek om de risico's van een andere aanpak te dragen.
Uiteindelijk ligt de sleutel voor succes voor gebiedsontwikkeling bij het gedrag van ambtelijke, bestuurlijke en maatschappelijke actoren in processen. Voor provincies betekent dit, dat ze moeten handelen vanuit een goed besef van de eigen (onderhandelings)positie. Vanuit dat besef moet de provincie haar rol kiezen bij gebiedsontwikkeling. Die rol moet afgestemd worden op het verloop van haar positie in het proces en zonodig bijgesteld worden. Daarbij moeten provincies zowel in staat zijn de regie te voeren, als deze weloverwogen over te laten aan de partners.

➔ *Renze Brouwer*
r.brouwer@minlnv.nl

➔ *Ronald van Ark*
ronald.vanark@dhv.com

Bronnen

DHV en Raad voor het Landelijk Gebied, De provinciale positie bij gebiedsgericht werken, *workshop RLG, 15 november 2006 te Utrecht (zie www.rlg.nl)*
Rooy, P. van, Luin van A., Dil E., NederlandBovenWater – Praktijkboek gebiedsontwikkeling - *Habiforum, VROM, NIROV (Gouda, 2006)*
Pierre, J., Peters, B.G., Governance, Politics and the State (Houndmills: MacMillan Press LTD, 2000)
Raad voor het Landelijk Gebied, Achter open deuren – Advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling *RLG 07/5 (Amersfoort, 2007)*
Ark, R.G.H. van, Planning, contract en commitment *(Delft: Eburon, 2005)*

Klavertje Vier

Wisselende provincierol

De provincie Limburg wilde in 2003 in het gebied Greenport Venlo een aantal projecten (glastuinbouw, veiling en bedrijventerrein) beter op elkaar afstemmen. Daarbij lag de nadruk op de kwaliteit van de omgeving als kracht achter duurzaamheid. Vanuit die invalshoek werden ambities geformuleerd met thema's als ruimte, energie, water, landschap, afval en mobiliteit.
Provincie en gemeenten werken nu gezamenlijk, en in overleg met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, verder aan een integrale gebiedsontwikkeling. Dit gebeurt vanuit het concept 'flexibel werklandschap'. Dat houdt in dat plankaders vooraf zijn vastgesteld in de vorm van hoeveelheden hectares (en meters) rode functies, infrastructuur en ecologische verbindingszones, zonder dat daarbij de exacte locaties zijn vastgelegd. De provincie wil de exacte invulling van het gebied overlaten aan de betrokken partijen. Zij bewaakt het proces op de door haar zelf uitgezette hoofdlijnen.

Bij het project Klavertje Vier valt op dat de provincie een eigen rol en positie heeft ingenomen vanuit het besef dat overheden en niet-overheden onderling afhankelijk zijn en genoodzaakt zijn om samen te werken. De provincie vult haar regierol in door zich te richten op de cofinanciering van publieke zaken zoals infrastructuur, water en groen. De meerwaarde daarvan maakt de provincie via kosten-batenanalyses inzichtelijk voor private partijen. De provincie bewaakt hierbij niet alleen haar koers, maar wisselt ook zonodig van rol en positie. Vooral in de beginfase stak ze veel tijd en energie in het verhelderen van de urgentie van de opgave. Na verloop van tijd stelde de provincie zich wat meer op de achtergrond op en liet ze het initiatief bij de gemeenten. In een later stadium moet het initiatief meer bij de private partijen komen te liggen. Klavertje Vier laat zien hoe een gezamenlijk urgentiebesef een vliegwiel vormt voor gebiedsontwikkeling.