

IPO  
Adviescommissie Landelijk Gebied  
t.a.v. de heer drs. P.L.A. Rüpp, voorzitter  
Postbus 16107  
2500 BC Den Haag

Nummer: RLG 08.147

Datum: 28 november 2008

Betreft: Gebiedsontwikkeling: het investeren waard - Advies RLG 08/11

Geachte heer Rüpp,

Medio 2006 heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) gevraagd advies uit te brengen over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling, mede in relatie tot de invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Juni 2007 heeft de raad het advies 'Achter open deuren' aan de Adviescommissie Landelijk Gebied aangeboden. Daarbij werd tevens aangeboden om het advies per provincie te komen bespreken. In de periode daarna heeft de raad bij de volgende provincies en maatschappelijke organisatie het advies gepresenteerd en besproken:

- Zuid-Holland;
- Noord-Holland;
- Zeeland;
- Limburg;
- Gelderland;
- Drenthe;
- Geldersch Landschap.

Het waren goed bezochte en geanimeerde bijeenkomsten. In dit briefadvies gaat de raad in op de leerpunten die deze gespreksronde heeft opgeleverd.

### De provincie in het gebiedsproces

Met gebiedsontwikkeling wil de provincie in een nieuwe rol van ondernemende overheid gebiedsgericht inspelen op complexe vraagstukken in het landelijk gebied. Mede naar aanleiding van het advies van de Commissie Lokker in 2005 zijn veel provincies aan de slag gegaan om deze rol in te vullen. Een veel besproken onderwerp in de gespreksronde was de interpretatie van het begrip 'gebiedsontwikkeling'. Zodra de provincie betrokken is bij meer complexe projecten en vormen van samenwerking met andere partijen in een gebied, krijgt het project al snel het predicaat 'gebiedsontwikkeling'. De term verliest daarmee aan betekenis. In het RLG-advies 'Achter open deuren' is een definitie van gebiedsontwikkeling opgenomen waarmee ook duidelijk wordt wanneer juist niet voor gebiedsontwikkeling moet worden gekozen. Bijvoorbeeld bij een project waarbij de verantwoordelijkheid alleen bij de overheid ligt en er feitelijk weinig beleidsruimte is voor andere partijen. Wij constateren daarbij een behoefte aan een checklist met onderscheiden stappen die voor een effectieve gebiedsontwikkeling nodig zijn.

Men signaleert dat gebiedsontwikkelingsprojecten vaak rommelig starten doordat in de beginfase gedreven personen aan de slag gaan die zo weinig mogelijk willen formaliseren. Dat staat op gespannen voet met de wens om zoveel mogelijk aan de voorkant van het project te regelen, zoals in 'Achter open deuren' is beschreven. Het gaat dus om de vraag wanneer en hoe van de open ontwerpfase naar de fase van planning en besluitvorming wordt doorgeschakeld.

Ten aanzien van het proces daarna bestaat verschil van inzicht over het moment waarop de provincie een stap terug moet doen, om ruimte te geven aan andere partijen zoals de markt of de streek. Of moet de provincie juist het initiatief (over)nemen om in te grijpen?

### Spagaat tussen de publieke en (semi-)private rol

Met de keuze voor gebiedsontwikkeling, kiest de provincie voor een deels nieuwe mix van rollen. Het nieuwe

element is vooral dat de provincie in gebiedsontwikkeling een ondernemende en risicodragende rol oppakt. In die hoedanigheid handelt de provincie min of meer als een private partner. Die semi-private rol moet de provincie combineren met haar publieke rol, zoals het invullen van RO-procedures. Uit 'Achter open deuren' blijkt dat private partijen de overheid (gemeente of provincie) gebrek aan daadkracht verwijten. Ze spreken de provincie dan vooral aan op de publieke rol. In die publieke rol verwachten de gesprekspartners van de provincie een doortastende opstelling, dat wil zeggen eindeloze procedures voorkomen en knopen durven doorhakken.

In de semi-private rol opereert de provincie in een systeem van netwerksturing en wordt van de provincie gevraagd samen te werken met andere partijen op basis van gelijkwaardigheid en met inbreng van risicodragend kapitaal. Tussen deze rollen moet de provincie schakelen en een juiste balans zien te vinden. In de publieke rol wordt publiek leiderschap gevraagd, in de semi-private rol gaat het om ondernemend partnerschap. De semi-private rol vraagt om een ondernemende houding van de overheid inclusief het kiezen van andersoortige financiële constructies. In gebiedsontwikkeling speelt financiële verevening een cruciale rol. Dat vraagt om een heldere financieringsstrategie. Uit de gespreksrondes blijkt, dat het vinden van een dergelijke meer ondernemende aanpak in de praktijk voor de provincies moeilijk is. Het nemen van risico's met publiek geld ligt in politieke en bestuurlijke kring immers gevoelig. De overheid moet steeds publieke verantwoording afleggen (o.a. in het duale samenspel tussen GS en Provinciale Staten). Daarbij ervaren gesprekspartners dat binnen de provinciale organisatie nog vaak de kennis, ervaring en competenties ontbreken om aansluiting te vinden bij de werkwijze van private partners. Dan gaat het ook om de inzet van nieuwe financieringsmethoden zoals rood voor groen, ruimte voor ruimte en Verhandelbare Ontwikkelings Rechten.

In het leerproces om gebiedsontwikkeling succesvol toe te passen, speelt het verantwoord omgaan met de spagaat tussen de publieke en semi-private rol een belangrijke rol.

#### **De publiek-publieke samenwerking moet beter**

In de ontmoetingen van de raad met de provincies was ook de moeizame samenwerking tussen publieke partijen onderling een terugkerend thema. Het bereiken van eensgezindheid tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen kost veel tijd en energie. Bestuurlijke verschillen van inzicht op de diverse schaalniveaus zorgen in de publiek-publieke verhoudingen voor veel spanning en stagnatie. Op het gebied van zeggenschap en bevoegdheden bij gebiedsontwikkeling heeft de provincie in een aantal gevallen strijd met de gemeente over wie het publieke leiderschap heeft. Ook tussen gemeenten onderling, grote en kleine, is er vaak sprake van conflicten. Daarbij zorgen politiek-bestuurlijke wisselingen (4-jarige cyclus), beleidswijzigingen op Rijks- en Europees niveau en het duale politieke stelsel ervoor dat de afspraken met het gebied soms weer terug moeten worden gedraaid. Dit leidt tot wantrouwen en tot het beeld van 'de onbetrouwbare overheid'. Dit is mede een verklaring voor de veelgehoorde kritiek van private partijen dat de overheid niet de daadkracht opbrengt die juist bij gebiedsontwikkeling gevraagd wordt.

#### **Noodzaak van flexibele inzet ILG**

De inzet van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) was in de gespreksrondes een terugkerende onderwerp. Het idee achter ILG is het door betrokken partijen gezamenlijk financieren van de ontwikkeling van het landelijk gebied. Voor gebiedsontwikkeling is het flexibel kunnen inzetten van deze financiële middelen van groot belang. Immers bij gebiedsontwikkeling gaat het bij uitstek om het zoeken van slimme combinaties om de complexe vraagstukken op te lossen. Veel gesprekspartners missen echter de flexibiliteit ten aanzien van de inzet van ILG-middelen. Gesprekspartners menen, dat de financiële afrekening te veel op sectorale gronden plaatsvindt. Andere provinciale partners zijn soms beter in staat om slimme combinaties te zoeken. In dat geval kan ILG vernieuwend werken als de provincie zowel budget als regie overdraagt aan maatschappelijke organisaties, zoals onlangs bij het Geldersch Landschap is gebeurd.

Uiteindelijk gaat het bij WILG om rijksbeleid dat landt in de gemeente. Gesprekspartners ervaren, dat de aansluiting tussen provinciaal WILG-beleid en gemeentelijk beleid nog onvoldoende tot stand komt. Gemeenten hebben hun eigen (4 jarig) investeringsritme, waar Rijk en provincie nieuwe ILG-plannen aan toevoegen. Om de uitvoering van de WILG te doen slagen is niet een stapeling van beleid, maar een

integratie van beleid nodig. Het is zaak om de inzet van ILG beter te integreren met het gemeentelijk investeringsbeleid.

## Conclusies

De rondgang van de Raad voor het Landelijk Gebied levert het beeld op van provincies die actief aan de slag zijn om hun nieuwe rol en werkwijze in vormen van gebiedsontwikkeling te ontwikkelen. Daarbij wordt ook duidelijk dat er nog grote verschillen zijn in de aanpak van gebiedsontwikkeling. Een diversiteit aan achterliggende opvattingen zorgt er in een aantal provincies voor dat het nieuwe 'dekmantel' is voor het 'oude' integrale beleid.

De raad constateert erg veel 'gebiedenbeleid'. Dit komt o.a. door de vage definitie van gebiedsontwikkeling en het ontbreken van het element financiële verevening erin. Er is behoefte aan een overzicht van condities waaronder een provincie wel of niet voor gebiedsontwikkeling kiest. Als tot gebiedsontwikkeling is besloten vraagt elke opgave om een keuze tussen een top-down strategie of een lokale strategie. Dat blijkt een lastige afweging. Ook de rolkeuze wordt als lastig ervaren. Wanneer moet de provincie het initiatief nemen en wanneer weg-bewegen?

De raad constateert dat provincies wel steeds beter leren omgaan met de principes van netwerksturing maar het zich organiseren naar de complexe werkelijkheid is niet eenvoudig. Het aannemen van 'een ondernemende houding' en het vinden van de juiste balans tussen de publieke en semi-private rol blijkt weerbarstig. Dit geldt eveneens voor de andere elementen van de nieuwe werkwijze: het integraal en flexibel opereren en het kiezen van positie in gebiedsprocessen. Ook de publiek-publieke samenwerking met o.a. het lokale niveau is voor verdere verbetering vatbaar. Intern worstelen provinciehuizen met de noodzaak van effectieve beleidsafstemming dwars door afdelingen, beleidsprogramma's, verbindingslijnen etc. Gebiedsontwikkeling vraagt om horizontale en verticale integraliteit en raakt daarmee een van de zwaktes van overheidshandelen.

De commissie Ladders (zie Ruimte, Regie en Rekenschap) ziet de taken van de provincie vooral in het ruimtelijk economisch domein. Juist daarin verwacht de commissie gebiedsregie van de provincie. Dat kan volgens de commissie via integrale gebiedsontwikkeling, waarbij overheden en private partijen gezamenlijk (en risicodragend) vanaf het stadium van planvorming uitvoering geven aan grote projecten. Dit sluit aan bij een notie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR): *'Een effectief en legitiem ruimtelijk beleid is ermee gediend wanneer het zwaartepunt in de planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming.'* Mede tegen de achtergrond van het advies van de commissie Ladders is er geen weg terug. Provincies zullen moeten leren om gebiedsontwikkeling succesvol toe te passen. Het verder vorm geven aan die nieuwe rol vraagt van de provincies blijvende investeringen in de eigen bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Ten aanzien van de WILG concludeert de raad dat de overdracht van bevoegdheden naar de provincie die het Rijk met WILG heeft ingezet, een logische stap was. De implicaties van die stap vragen nog de nodige aandacht. Zoals de raad in een eerder advies aangaf (zie 'Van zorgen naar borgen, RLG 06/5) vraagt een dergelijke overdracht om een zorgvuldige aanpak. Het ministerie van LNV zal moeten leren loslaten zonder de provincies aan hun lot over te laten ('over de heg gooien'). Het ministerie moet bereid zijn de provincies ruimte en tevens ondersteuning te geven om de bij hun nieuwe rol behorende competenties te ontwikkelen. De provincie op zijn beurt zal het samenspel met gemeenten verder moeten verbeteren. In de relatie tussen WILG en gebiedsontwikkeling constateert de raad dat inzet van ILG vaak botst óf los loopt van gebiedsontwikkeling. Beide is niet goed.

## Aanbevelingen

IPO, provincies en het ministerie van LNV zijn actief aan de slag om rol en betrokkenheid bij processen rondom gebiedsontwikkeling voortdurend te verbeteren. De raad formuleert daarvoor de volgende aanbevelingen:

1. Gebiedsontwikkeling is een van gebiedenbeleid te onderscheiden aanpak en vraagt van de provincie een specifieke rolopvatting en specifieke deskundigheid.
2. Rondom gebiedsontwikkeling moet kennis en kunde worden opgebouwd en gedeeld. Kernelementen daarbij zijn, het ontwikkelen van heldere financieringsstrategieën en modellen voor een organisatie- en uitvoeringsstructuur. Terecht heeft het IPO het initiatief genomen om de uitwisseling van kennis over gebiedsontwikkeling te organiseren o.a. in een praktijkacademie.
3. Het is gewenst dat de publiek-publieke samenwerking in gebiedsontwikkeling aan de voorkant op orde wordt gebracht. Via een intensief publiek-publieke dialoog moeten de agenda's op elkaar afgestemd worden en een gezamenlijke focus worden bepaald. Op basis daarvan kunnen de begrotingen gericht worden op de juiste prioriteiten. Omdat we in Nederland maar één overheid kennen (weliswaar in 3 lagen) is het de verantwoordelijkheid van die ene overheid om zichzelf goed te organiseren.
4. Niet alleen *tussen* maar ook *binnen* de betrokken overheden moet de samenhang op orde zijn. Besluiten die op gebiedsniveau zijn genomen, mogen niet sneuvelen in het duale tegenspel. Raden en Staten moeten heldere kaders en mandaten bieden waarbinnen op gebiedsniveau besluiten kunnen worden genomen.
5. Wil de provincie haar semi-private rol goed kunnen combineren met haar publieke rol, dan zullen de verschillende organisatieonderdelen effectief met elkaar moeten samenwerken. Het procesontwerp voor gebiedsontwikkeling moet zodanig worden ingericht dat RO processen in tijd en inhoud matchen met de projectorganisatie voor gebiedsontwikkeling.
6. Voor en tijdens het traject van gebiedsontwikkeling moet de provincie in staat zijn om haar rol te bepalen naar wat het proces vraagt. Soms is dat regievoering, op andere momenten is veel meer een rol gevraagd als ontwikkelaar of publieke partij met doorzettingsmacht.
7. Gebiedsontwikkeling wordt tot op heden bijna uitsluitend ruimtelijk-economisch ingestoken. De sociale component met oog voor de rol van de burger verdient meer aandacht. Investeren in leefbaarheid (*Quality of Life*) zou de herkenbaarheid en implementatie in de streek kunnen versterken.
8. Verruim de flexibele inzet van ILG-middelen om een sterkere synthese te bereiken met projecten gebiedsontwikkeling en met het beleidsprogramma van gemeenten. Geef de gebieden voldoende eigen operationele bevoegdheden bijvoorbeeld met eigen budget, en laat ze zelf zorgen voor win-win situaties.

Ten behoeve van de verdere voortgang van gebiedsontwikkeling heeft het IPO zich voorgenomen om visitaties te organiseren. Als basis voor deze visitaties voert bureau Ly sias Advies een onderzoek uit onder de diverse provincies, gericht op een gezamenlijke bestuurlijke agenda. Bovengenoemde aanbevelingen kunnen onderdeel vormen van dit visitatietraject.

De raad constateert dat, onder andere vanwege de invoering van de WILG, de gebiedsregie voor de ontwikkeling van het landelijk gebied in toenemende mate bij de provincies ligt. In het licht hiervan stelt de raad voor om in 2009 een advies op te stellen over de rol van de provincie in het landelijk gebied.

Hoogachtend,

Prof.mr. P.C.E. van Wijmen, Voorzitter

Drs. ing. H. van der Kooi, Algemeen Secretaris