

Olifanten in de polder

Theo Konijn en Willem van Spijker

v4n vanvieren

Wie kent het gebied niet: de Beemster, de Schermer, Waterland met zijn prachtige veenweiden en schilderachtige dorpen en stadjes. Dit overwegend groen gebied wordt permanent bedreigd door verstedelijking en dorpsuitbreiding en economisch sluipenderwijs uitgehold door de teloorgang van de landbouw. Begin 2001 zijn wij in opdracht van de provincie Noord-Holland voor dit gebied aangesteld als kwartiermakers voor de totstandbrenging een gebiedsprogramma Noord-Holland Midden. Al vijf jaar lang was men hier bezig met allerlei gebiedsgerichte initiatieven. Het was nu tijd voor een gebiedsaanpak.

De afgelopen tien jaar zijn maar liefst 52 nota's verschenen over het gebied Noord-Holland Midden of delen daarvan. Elke zichzelf respecterende instantie heeft er een gemaakt: departementen, provincie, gemeenten, regionale organen, drie waterschappen, boerenorganisaties, natuurbeheerders. Al die nota's hadden een duidelijke boodschap: het unieke, open cultuurlandschap in Noord-Holland Midden moet behouden blijven. Verder stond in de ene nota: "en dan graag een onsje meer van ... natuur", stond in de andere: "en dan graag een onsje meer ... recreatiegebieden" en stond in een derde: "en dan graag groene diensten ontwikkelen voor de boeren", enzovoort. De provincie had voor het gebiedsprogramma een zogenaamde Bestuurlijke Adviescommissie, afgekort de BAC, in het leven geroepen. En daar zaten al diezelfde organisaties weer bij elkaar te polderen. Allemaal op persoonlijke titel, mensen zouden uit persoonlijk enthousiasme hun bijdrage leveren. Daarnaast functioneerden nog drie ambtelijke werkgroepen vanuit dezelfde kringen, met bovendien een sterke provinciale vertegenwoordiging. In totaal meer dan 50 mensen overlegden frequent met elkaar. De discussies in de verschillende vergaderingen gingen voor 99 procent over de genoemde 'onsjes meer of minder'. Er was dus ambitie en initiatief genoeg. We moesten die alleen zien te verbinden tot een productieve werkbasis. Want hoelang bleef dat enthousiasme nog? Snelheid zou wel eens doorslaggevend kunnen zijn. Er was ook inzet genoeg maar het bleef bij praten en dus moesten wij op zoek naar vers bloed en naar kracht om het patroon van praten te doorbreken. Ja, er was zelfs geld genoeg. Maar als we bredere doelen wilden realiseren zou er een eenduidig loket moeten komen waarmee op die doelen kon worden gestuurd. Mensen waren ook duidelijk bereid om met ons aan de slag te gaan. We stuitten op weinig weerstand wat betreft onze mogelijke rol. Dat gaf ons bijzonder veel speelruimte. Maar ondertussen gebeurde er erg weinig. Er ging geen spa de grond in. Vele betrokkenen voelden zich in een sluipend proces van teloorgang van het gebied dat gewoon doorgaat, terwijl iedereen vindt dat dit niet kan en mag gebeuren.

Tachtig procent

Met een klein, enthousiast en inhoudelijk deskundig projectteam vanuit de provinciale organisatie zijn we aan de slag gegaan. Achteraf gezien hebben we vijf ingrepen gepleegd. De rode draad van deze ingrepen was 'Versimpelen' en 'Doen'.

We merkten al snel na ons aantreden dat men het voor 80% met elkaar eens is over de doelen, opgaven, criteria en resultaten. De Beemster en de Stelling van Amsterdam zijn Unesco-monumenten, hun belang en waarde staan buiten kijf. Ook dat het landschap van Waterland in stand moet blijven met de A10 als harde roodgroene grens is al jaren geen discussie meer in de regio. Over 20% is er discussie.

Zonder te verwateren in slappe compromissen, zijn we ons gaan richten op die 80 procent. Voor elk gebied is aangegeven wat de inzet was. Alleen de substantiële discussiepunten bleven over en die hebben we expliciet buiten de orde van het gebiedsprogramma geplaatst. Op deze manier konden we aan de slag met de uitvoering. Als je dit onderscheid niet maakt, concentreren alle partijen zich op de discussiepunten en in de tussentijd gebeurt er niets. Gebiedsgericht werken was in het gebied synoniem met een integrale benadering op basis van een complete beleidsvisie. Dat staat haaks op 'doen wat kan'. De 80% waarover iedereen het eens was, is gebundeld in het zogeheten Beleidskader, vastgesteld door alle gemeenten, waterschappen en de provincie.

Ingrijpen in de porseleinkast

In gesprekken met de diverse sleutelspelers bleek dat men elkaar zo langzamerhand beu was 'we houden elkaar gevangen' was het gedeelde gevoel. Al pratend en reizend door het gebied hebben we een antwoord gekregen op de vraag: "Hoe kunnen we tot coalities van mensen komen die wel met elkaar de slag willen?". Dit antwoord lijkt eenvoudig: stel niet de institutionele taken en bevoegdheden voorop, maar zorg dat mensen een echte rol in het proces gaan vervullen. Een dergelijke aanpak bindt de partijen, terwijl een discussie over taken en bevoegdheden juist (onder)scheidend werkt.

Naast de rol van publieke beleidsmakers, zijn er uit het gebiedsprogramma nog twee rollen te destilleren. Zet ten eerste de mensen bij elkaar die willen investeren, die geldschieter willen zijn. Mensen tegen wie we hebben gezegd: Je mag meedoen als je meerwaarde inbrengt en als de andere coalitieleden daar ook iets mee willen en kunnen. Ten tweede waren er de mensen die projectinitiatieven hebben en die in staat zijn om die projecten uit te

voeren. Mensen die zeggen: wij zijn graag bereid om hard aan de slag te gaan in het gebied, indien de investeerders nu boter bij de vis leveren; dus geen vage beloften, maar harde euro's en harde prestatie-eisen. Smeed deze coalities rond heel concrete gezamenlijke opgaven, rond datgene dat daadwerkelijk bereikt moet worden in het gebied en waaraan mensen vanuit verschillende rollen goed kunnen bijdragen.

Door deze benadering worden mensen uitgenodigd om een rol te gaan vervullen: het worden mensen die echt iets willen. En andersom, de rollen vereisen dat partijen een meerwaarde bieden. Een investeerder wil prestaties bereiken en wil daar geld voor op tafel leggen, minstens 50.000 euro is afgesproken, vrij te besteden in het hele gebied. Partijen die dat niet willen of kunnen, zoals de Kamer van Koophandel, een aantal gemeenten, de regionale land- en tuinbouworganisatie (WLTO) en Natuurmonumenten kunnen in de andere rol stappen: een project aanbieden. Ook weer onder de voorwaarde dat ze zelf een doel willen bereiken in het gebied en dat dit zichtbaar wordt in de eigen inspanning en de bereidheid mee te investeren.

Wat is hier nu nieuw of anders aan? Gewoonlijk wordt bij gebiedsgerichte samenwerking uitgegaan van de partners die daar actief of bevoegd zijn, allen moeten meedoen en die ene gemeente of instantie die niet wil, is bepalend voor het tempo. Gewoonlijk gaat veel inzet van het proces en de procesleider zitten in het overwinnen van de weerstanden van de onwilligen. Hier is het andersom, ieder die verantwoordelijkheid wil nemen en wil meedoen aan het spel om in het gebied te ondernemen, kan aan de slag.

Het zal duidelijk zijn dat deze uitzuivering van het polderoverleg met het nodige gepiep en gekraak tot stand is gebracht. Dat vraagt om een olifant in de porseleinkast van het overleg – de harde aanpak. Het vraagt bovendien om koestering van mensen – de zachte aanpak. En dat vraagt vooral dat de belangrijkste mensen zelf in een open en eerlijk gesprek het *commitment* met elkaar willen aangaan. Dat zijn pittige gesprekken waarin oud zeer zijn plek moet krijgen. En het zijn de momenten waar mensen onontkoombaar voor de keuze staan of ze zich werkelijk willen verbinden. Gelukkig waren er hier bestuurders en andere partners die deze moed bezaten. Uiteindelijk zaten zeven investeerders aan tafel, samen goed voor ongeveer 15 miljoen euro per jaar. Vanuit het beleidskader hebben zij hun prioriteiten aangegeven en omgezet in harde meetbare prestatie-eisen, geconcentreerd op tien opgaven. Mensen met initiatieven kunnen daarop met hun projecten inschrijven; hoe groter je verwachte bijdrage aan het behalen van de prestaties, hoe groter de kans dat je project wordt gehonoreerd.

Vraag en aanbod

Deze werkwijze biedt *projectaanbieders* een helder kader voor hun initiatief, geld om hun ambities te realiseren, één loket voor hun subsidieaanvragen, de mogelijkheid om in samenwerking tot resultaten te komen, vergroting van het draagvlak voor hun initiatief, deelname in een groter en krachtiger geheel, profijt van de uitstraling van de Groene Long en een Gebiedsraad waarin men, samen met publieke partijen, kan overleggen over knelpunten met partijen die kunnen bijdragen aan oplossingen. Het biedt van de andere kant de *investeerders* de mogelijkheid om hogere doelen te bereiken, om over hun grenzen te reiken, invloed en sturing uit te oefenen op het behoud, de ontwikkeling en het beheer van het landschap, mee te doen met lobbyen, de coördinatie van de uitvoering. En de *overheden* hebben een gezamenlijk beleidskader, meer zekerheid van uitvoering van beleid, zonder veel (toename van de) bestuurlijke last.

Dit doorbrak de bestaande routine van denken. Beleidsmakers zijn gewend om te denken in termen van doelstellingen en gaan er dan middelen bij verzinnen om die doelen consistent en in zijn geheel te bereiken. De overheid staat centraal, die staat voor de publieke zaak, formuleert doelen en zet middelen in om die te bereiken. Wij hebben expliciet niet geprobeerd om een sluitende doelen- en middelenboom te formuleren. We hebben gekeken naar wat vanuit de regio gezien nodig was aan extra inspanningen. Hoezeer dat botste met de reguliere manier van denken bleek in discussies met de onderzoekers die waren ingeschakeld voor de monitoring en die ons met een doelenboom lieten zien dat we er – in hun ogen – een rommeltje van hadden gemaakt.

*****begin kader

De 10 interventies

We hebben tien zogenaamde 'interventies' geformuleerd. Doelstellingen die door geen van de partijen afzonderlijk konden worden bereikt. We hebben ze interventies genoemd om aan te geven dat het ging om 'acties', doen dus, en om aan te geven dat het ging om acties 'met een toegevoegde waarde'. Er gebeurt immers al enorm veel vanuit allerlei instanties, de vraag is wat er extra nodig is om de waarden van het landschap veilig te stellen.

- Het stimuleren van gecertificeerde en streekgebonden productie en vermarkting
- Grond als sleutel voor duurzaam beheer
- Organiseren van het afnemen van groene diensten
- Organiseren van een samenhangend recreatief/toeristisch aanbod
- Vergroten betrokkenheid gemeenten bij het landelijk gebied
- Duurzaam beheer van natuurgebieden verbeteren

- Verbeteren van waterkwaliteit – schoon water
- Realiseren van groene verbindingen
- Verder tot waarde brengen van cultuurhistorisch erfgoed
- Geleiden van het onvermijdelijke / behoud door ontwikkeling

*****eind kader

Het geld

Onze opdrachtgever had gevraagd om één fonds. Maar we liepen al snel op tegen de onwil van regelinghouders en fondsbeheerders om af te zien van hun eigen beslissingsmacht en het geld over te hevelen naar een gebiedsgericht fonds. Door flink druk te zetten hebben we toch één loket gevormd. Iedereen kan met zijn initiatief terecht bij een Programmabureau. Dat bureau heeft zogenaamde gebiedsmakelaars in dienst die helpen om een project zo goed mogelijk te maken en die ervoor zorgen dat de mogelijke financiering en opnemings in het gebiedsprogramma wordt geregeld. Het geld komt uit die 112 regelingen. De investeerders hebben zich bereid verklaard om die regelingen ontschot toe te passen. Daarnaast is er een algemene pot gecreëerd, waarin een iedere investeerder minimaal 50.000 euro inlegt.

De klus om de regelingen zodanig in te zetten dat een project dekkend kan worden gefinancierd, het gevecht met de schotten, is vervolgens een probleem voor het Programmabureau. Als projectindieners heb je daar niks meer mee te maken. Door deze manier van werken staan de maatschappelijke behoefte en de noodzaak om concrete projecten te realiseren centraal.

Ongestoorte productietijd

Wij hebben rigoureuus en expliciet alle beleidsdiscussies buiten de deur gehouden. Dus geen discussies over het nieuwe streekplan, de vijfde nota Ruimtelijke Ordening of het Structuurplan Groene Ruimte. Wij zijn niet tegen discussies over visie en beleid, maar ze domineren gemakkelijk boven uitvoering. Praten en plannen maken is nu eenmaal minder risicovol dan doen en veel mensen vinden het intellectueel gezien ook interessanter.

Bij veel (semi)publieke instanties is de uitvoering het sluitstuk geworden waarvoor te weinig tijd, geld en aandacht is. En we werden vaak geconfronteerd met de stelling dat moest worden gewacht tot nota x of visie y af was, want dan was er duidelijkheid. Naar ons idee bestaat zo'n eenduidig punt in de tijd helemaal niet.

Maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe inzichten voltrekken zich continu en goeddeels autonoom, buiten de begrensde wereld van overheden en nota's.

Om echt iets te kunnen realiseren, heb je ongestoorde tijd nodig. In dat afschermen hebben overheden en andere belangrijke beleids-*stakeholders* een grote verantwoordelijkheid (te nemen). Onze gesprekken met de Bestuurlijke Advies Commissie en bij onze rondgang langs alle gemeenten, gedeputeerden en departementen hadden dat als belangrijk onderwerp: "Bent u bereid om dit programma ongestoord te laten realiseren?" Dat waren intensieve gesprekken vanwege het doorbreken van de gebruikelijke wijze van werken. Bijna alle overheden hebben uiteindelijk ja gezegd.

Maar in de praktijk...?

Zo gezegd, zo gedaan. In november 2001 zijn alle convenanten feestelijk getekend, in het bijzijn van zo'n 200 betrokkenen. In januari 2002 is het programmabureau met één loket van start gegaan. De eerste 80 projecten zijn inmiddels van de grond; er wordt gewerkt. Toch draaide het in de praktijk niet allemaal even fantastisch als we met elkaar bedacht hadden. Hoe komt dat?

Het is te vroeg voor een afgeronde evaluatie, maar enkele dingen zijn al wel te constateren:

- de coalitie van investeerders dreef in belangrijke mate op enkele gezaghebbende sleutelspelers. Die vertrokken: de dijkgraaf van Uitwaterende Sluizen ging werken bij VROM, de dijkgraaf van de Waterlanden vertrok naar Limburg, de wethouder van Amsterdam verdween door een bestuurscrisis en een progressief denkende natuurbeschermer vertrok bij zijn organisatie. Daarmee verdwenen vier van de vijf gezichtsbepalende mensen uit de coalitie. Onze gedeputeerde bleef wat eenzaam achter omdat de opvolging niet kwam of er anders over dacht. De kracht van een coalitie die is gebouwd op de ambitie en inzet van gezaghebbende personen is een valkuil op het moment dat die wegvallen.

- de ontschotting van de *back offices* is moeilijk te realiseren want de regelingen en de bureaucratie zijn zeer taai. We noemen één voorbeeld: de SGB-regeling. Deze regeling zou een aantal geldstromen van VROM, LNV, en VWS bundelen en een gebiedsgerichte inzet mogelijk maken. Vanwege langdurig getouwtrek tussen de departementen en de verzamelde provincies duurde het eindeloos voor het moment van vaststelling van de regeling daar was. Toen die klaar was hadden we nog precies één dag, 31 december om projecten in te dienen.

- discussie is nauwelijks te stoppen.

- Het is erg moeilijk om nieuwe beleidsontwikkelingen buiten het gebiedsprogramma te houden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de gevolgen van mogelijk nieuw waterbeleid voor boeren en natuurbeheerders. Dat is een puzzel die lastig oplosbaar lijkt.
- hoe komt een goede verankering tot stand van de nieuwe werkwijzen. We hebben een aantal vernieuwende elementen ingebracht: 80/20, inhoud voorop, denken in interventies en uitvoering en gezamenlijk investeren. Het is de vraag of het ons gelukt is om deze nieuwe werkwijzen echt goed te verankeren. We hebben waarschijnlijk te weinig geïnvesteerd in een bredere potentiële groep van sleutelfiguren. Oud gedrag is hardnekkig.

Wat valt hieraan te doen?

- Zorgdragen voor stormbestendige coalities door er voor te zorgen dat de ambities van gezaghebbende personen worden overgedragen aan hun instituties.
- Druk van buiten is heel belangrijk, maar het is moeilijk om die druk actief te houden.
- Het creëren van perspectief na het gebiedsprogramma. Wie neemt het op in zijn dagelijks handelen: het is niet gelukt om de maatschappelijke afnemer structureel te organiseren. Het was ook niet onze eerste opgave. Tot werking brengen van het programma was al een hele klus.

Hoe zorg je er nu voor dat er wel een goede verankering totstandkomt? We kunnen in de voorwaardelijke sfeer wel een aantal suggesties doen:

- Creëer een echte fondsconstructie voor het gebied. Nu is het niet meer dan een hulpconstructie met alle risico's vandien.
- Durf gelijktijdig tot deregulering te komen zodanig dat niet ieder doel en iedere instantie zijn eigen regelingen kent.
- Zorg dat de provinciale organisatie op orde komt: met een gebiedsgedeputeerde die de zaken echt kan regelen met de regionale partners; met een bundeling van subsidies en regelingen in één organisatie; met een verbijzondering van de strategische beleidsvorming (de 20%), zowel bestuurlijk als ambtelijk. Invulling en uitvoering van dit beleid moet worden overgelaten aan de gebieden zelf.

Maar al deze bespiegelingen laten de kern van onze boodschap toch onverlet: als je het voor 80% eens bent, kun je 80% uitvoeren. Hopelijk hebben we in dit verhaal laten zien, hoe dat in Noord-Holland Midden kon.