

## Succesfactoren voor plattelandontwikkeling

# Vernieuwing lukt beter bu

Plattelandontwikkeling lukt beter, als je buiten gangbare paden treedt en nieuwe netwerken creëert. Dat concluderen Arie Meulepas, programmamanager landelijk gebied bij de provincie Noord-Brabant, en Pierre van Amelsvoort, gasthoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven. Zij onderzochten de succesfactoren van achttien gemeenten die door provinciale medewerkers landelijk gebied als 'best practices' zijn aangemerkt.

De onderzoekers tonen aan dat succesvolle gemeenten platteland vernieuwing anders aanpakken dan minder succesvolle gemeenten. Vaak is platteland vernieuwing toebedeeld aan enkele ambtenaren die dit er naast hun gewone werk bij doen. Vernieuwing en bestaande, dagelijkse taken laten zich echter moeizaam verenigen, zo blijkt uit eerder onderzoek naar succesvolle organisatieveranderingen. De aandacht en energie voor vernieuwing worden dan weggezogen door dagelijkse operationele besloomingen. Succesvolle gemeenten hebben minimaal één ambtenaar in dienst die min of meer fulltime aan platteland vernieuwing werkt.

### Lastige vraagstukken

Bij plattelandontwikkeling is het de kunst om op gebiedsgerichte wijze de samenhangende vraagstukken het hoofd te bieden. Volgens Van Amelsvoort wordt bij die benadering steeds vaker gekozen voor ketensamenwerking, waarbij verschillende partijen samen optrekken. 'Het gaat om vraagstukken waar tegengestelde belangen en visies een rol spelen. Dergelijke vraagstukken zijn lastig aan te pakken. Er moet een doorbraak komen van de veelal starre, op eenzijdige belangen gerichte verhoudingen.'

Een externe bestuurlijke organisatie waarin alle betrokken partijen en belangen zijn vertegenwoordigd, kan dit ondervangen. Zo'n club denkt makkelijker 'van buiten naar binnen'. Belanghebbende partijen en burgers maken daar helder wat ze nodig hebben en geven zo mede vorm en inhoud aan het gemeentelijk beleid. Een aantal gemeenten gaat nog verder door een deel van de beoordeling van externe subsidievoorstellen bij een externe stuur-



groep neer te leggen. Een evenwichtig samengesteld team heeft volgens de onderzoekers een groot zelfcorrigerend vermogen. Partijen met uiteenlopende belangen zullen streven naar een evenwicht daartussen. Verder is een externe stuurgroep kritischer bij de beoordeling van subsidievoorstellen dan een interne ambtelijke organisatie.

### Zelfredzaamheid

Er zijn ook gemeenten die er - meestal in het verlengde van het oplossen van leefbaarheidsproblemen - voor kiezen dat alle activiteiten in het buitengebied door de bewoners en gebruikers zelf worden bedacht, uitgevoerd en beheerd. Enkele gemeenten gaan hier erg ver in. Zij leggen elk initiatief bij de dorpskern zelf. Wanneer de dorpskern zelf de problematiek niet aansnijdt, neemt de gemeente ook geen initiatief om het op te lossen. Burgers stellen

# iten de gebaande paden



Het plattelandshuis in het Groningse Grootegast (foto: Elmer Spaargaren)

de visie op, koppelen daaraan een begroting en voeren de projecten zelf uit of besteden die uit. Vaak spelen vrijwilligers hierbij een grote rol.

Meulepas signaleert grote verschillen in de manieren waarop gemeenten hun rol bij plattelandsonwikkeling oppakken. 'Sommige gemeenten houden zich strikt aan vastgestelde regels en reageren vanuit dit perspectief op particuliere initiatieven. Daar-teenover staan gemeenten die zelf initiatieven nemen. Zij brengen partijen tot elkaar en weten succesvolle projecten te realiseren.'

Ook de drijfveren voor plattelandsvernieuwing verschillen. Meulepas: 'Sommige gemeenten willen de leefbaarheid in kleine kernen overeind houden, ondanks de krimp waarmee zij te maken

## Koplopers

Het Friese **Nijefurd**, inmiddels gefuseerd tot **Súdwest Fryslân**, en de Zeeuwse gemeente **Noord-Beveland** gelden als interessante voorbeelden van kleine gemeenten die er, ondanks hun beperkte omvang, in slagen om veel werk van plattelandsvernieuwing te maken. Het zijn beide toeristisch aantrekkelijke gemeenten die als verlengstuk van de lokale gemeenschap en ondernemers alles in het werk stellen om hun gemeente zo te houden.

Gemeenten als het Overijsselse **Hof van Twente**, het Gelderse **Winterswijk** en het Friese **Ooststellingwerf** hebben een doorgewinterde, programmatische aanpak. Het gebiedsgericht werken maakt integraal onderdeel uit van de manier van werken van de gemeente.

Er zijn twee gemeenten die leefbaarheid en burgerparticipatie vergaand vorm geven. In het Groningse **Oldambt** hebben burgers een diep gewortelde behoefte om zelf aan het roer te staan. Dat heeft te maken met een verleden waarin grote welvaartstegenstellingen speelden. De gemeente geeft daar op passende wijze vorm aan. De Limburgse gemeente **Peel en Maas** kiest voor een vergaande vorm van zelfsturing. De initiatieven voor verbetering van hun voorzieningen wordt volledig bij de kernen gelaten. In **Peel en Maas** ontstaan op die wijze ook nieuwe arrangementen binnen zorg en leefbaarheid.

Er zijn ook gemeenten die kiezen voor samenwerking bij plattelandsonwikkeling. Een van die voorbeelden zijn de vijf gemeenten in het Zuid-Hollandse **Hoeksche Waard**. De Groningse gemeente **Grootegast** heeft in het Westerkwartier met drie andere gemeenten en andere instanties de samenwerking in een plattelandshuis gezocht. Deze vorm komt ook regelmatig voor in Gelderland en Noord-Brabant.

Voor het onderzoek hebben de provincies rond de dertig succesvolle gemeenten aangedragen. De onderzoekers hebben daaruit achttien gemeenten geselecteerd, te weten: Aa en Hunze (Drenthe), Nijefurd (Friesland), Berkeland (Gelderland), Noord-Beveland (Zeeland), Noordoostpolder (Flevoland), Oldambt (Groningen), Cromstrijen (Zuid-Holland), Ooststellingwerf (Friesland), Deurne (Noord-Brabant), Peel en Maas (Limburg), Gemert-Bakel (Noord-Brabant), Sluis (Zeeland), Grootegast (Groningen), Steenwijkerland (Overijssel), Hof van Twente (Overijssel), Texel (Noord-Holland), Nederweert (Limburg) en Winterswijk (Gelderland).



hebben. Andere bestuurders gaan de tegenstellingen tussen landbouw, natuur en landschap te lijf. Weer andere gemeenten koesteren hun aantrekkelijke landschap en dorpen, en gaan daarmee actief aan de slag.'

Volgens beide onderzoekers is de landbouwsector door de uitstroom van ondernemers en het wegvallen van bedrijfslocaties niet meer in staat op traditionele wijze het buitengebied te beheeren. Daarnaast bestaat bij bewoners van de verstedelijkte gebieden in toenemende mate belangstelling om dichtbij huis te recreëren. Verder staat de leefbaarheid in veel kleine kernen, al dan niet door krimp, onder druk. Ook liggen er belangrijke opgaven op het gebied van water, natuur, landschap en cultuurhistorie.

### Enthousiaste bestuurder

Uit het onderzoek onder de succesvolle gemeenten komt naar voren dat in de meeste gevallen een bestuurder of een kleine informele, enthousiaste coalitie opstaat, die zich sterk maakt voor vernieuwing. Door een proactieve aanpak weten zij het college en de gemeenteraad te overtuigen van het belang van plattelandsvernieuwing. Daarnaast is plattelandsvernieuwing een herkenbare taak van de betrokken wethouder. Door er een formele portefeuille van te maken, krijgt het onderwerp meer aandacht. Wat ook helpt, is een vaste begrotingspost voor plattelandsvernieuwing. Dat maakt de ambitie en de reikwijdte duidelijk. Door het college te mandateren, wordt voorkomen dat voor kleine bedragen de raad moet worden geraadpleegd. Dat maakt slagvaardig bestuur mogelijk.

Succesvolle vernieuwing vraagt om een door de raad vastgestelde visie, een document dat echt richting geeft aan het handelen van de ambtelijke dienst. Die moet naar buiten toe facilitair, ontwikkelingsgericht en proactief handelen. Een goede visie kan een mogelijk ingesleten lijn van beoordelend en sectoraal handelen doorbreken. Hierdoor kunnen medewerkers met initiatieven van buiten echt aan de slag gaan. Dat maakt het verschil.

Meulepas: 'Bij plattelandsvernieuwing zijn regelmatig nieuwe arrangementen aan de orde. Die lijken niet meteen te passen

binnen de regelgeving. Het is dan ook van belang dat de betreffende medewerker niet alleen de problemen ziet, maar vooral de oplossingen. Daarbij gaat het er niet om regelgeving opzij te zetten. Wel gaat het er om op een creatieve manier voldoende ruimte te zoeken in de bestaande regelgeving.'

Een factor voor succes ligt ook in het feit dat vanuit alle sectoren in samenhang de problematiek wordt geanalyseerd en naar oplossingen wordt gezocht. Door dit in samenhang te doen, voorkomt je dat verschillende deeloplossingen met elkaar concurreren. De totaaloplossing wordt daarmee sterker.

### Ideaaltypen

De onderzoekers filterden uit hun rapport een vijftal ideaaltypische organisatievormen. Als eerste noemen zij de *Wervelwind*. Hierbij neemt een gedreven wethouder een zeer dominante plek in. Dankzij overredingskracht krijgt hij andere partijen mee bij de realisatie. Het *Leiderschap gecentreerd netwerk* bestaat uit een bestuurder en ambtenaar, een duo waarbij de wethouder of burgemeester de leiderschapsrol op zich neemt. Op basis van persoonlijke netwerken worden andere belanghebbenden erbij betrokken. Rondom het duo wordt doorgaans een projectteam samengesteld. Een *Leiderschap gedecentreerd netwerk* bestaat uit verschillende partners die samen een leiderschapsteam vormen, dat de regierol en verantwoordelijkheid op zich neemt. Voor de *Programma gestuurde organisatie* wordt binnen de bestaande politieke kaders een programma ontwikkeld en gerealiseerd. De ambtelijke organisatie wordt hierbij ook programmatisch aangestuurd met hulp van programmamanagers. Tot slot wijzen de onderzoekers op de *Collectieve kracht* als organisatievorm. Hierbij bestaat een sterke collectieve ambitie bij alle partijen. De leiderschapsrol is verspreid over de betrokkenen, er zijn geen dominante spelers.

Meulepas en Van Amelsvoort concluderen dat met alle vijf organisatievormen goede resultaten zijn behaald. De organisatievorm *Collectieve kracht* is echter alleen aangetroffen bij kleine gemeenten, waar de noodzaak voor vernieuwing hoog is en sterke informele verbanden bestaan.

Gemeenten moeten zich realiseren dat de organisatievormen *Leiderschap gecentreerd netwerk* en *Wervelwind* kwetsbaar zijn bij vertrek van de betreffende wethouders. Het vernieuwingsprogramma kan dan op een laag pitje komen te staan. Het kan zelfs een tegenreactie oproepen, als ook in de gemeenteraad een grote verandering optreedt. Beide organisatievormen blijken wel goed te werken als begin van vernieuwing. Om tot een duurzaam resultaat te komen, moet de vernieuwing worden verankerd in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie via het *Programma gestuurd model*.

De onderzoekers concentreren zich op plattelandsvernieuwing, maar zijn overtuigd dat dezelfde succesfactoren opgaan bij andere complexe vraagstukken, zoals wijkontwikkeling, verbetering van de veiligheid en verbetering van de jeugdzorg. Van Amelsvoort: 'Alles valt of staat met dynamische, effectieve netwerkorganisaties en sterk leiderschap. Zaken als vertrouwen en de dialoog zijn daarbij geen modieuze kreten, maar daadwerkelijk in het handelen verankerd. 'Plattelandsvernieuwing vraagt om nieuwe netwerken. Die vervangen de klassieke organisaties, waar regels, wantrouwen, hiërarchie en een starre taakverdeling de sleutelwoorden vormen.'



Neem stelling op  
[www.vngmagazine.nl](http://www.vngmagazine.nl)