

FIETSEN OF VERNIEUWEN

De projecten plattelandsvernieuwing (Cluster III) in evaluatie

April 1997



SIGN: L27-586
EX. NO. B
MLV:

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
Afdeling Structuuronderzoek

REFERAAT

FIETSEN OF VERNIEUWEN; DE PROJECTEN PLATTELANDSVERNIEUWING (CLUSTER III) IN EVALUATIE

Groot Tjeerd C. de, et al.

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1997

Mededeling 586

ISBN 90-5242-391-1

114 p., tab., fig.

In 1996 zetten rijk, provincies en lokale initiatiefnemers zich in om 120 projecten plattelandsvernieuwing van de grond te krijgen. Deze studie richt zich niet zozeer op de inhoud, als wel op het proces van plattelandsvernieuwing. Aan dit proces worden slaag- en faalfactoren van de projecten ontleend. Voorts biedt deze studie een dwarsdoorsnede van de 120 projecten, analyse van de totstandkoming van vier projecten en evaluatie van het politiekbestuurlijke voortraject. Vanuit de slaag- en faalfactoren richt de blik zich op het Stimuleringskader en de regeling Regionale Vernieuwing. Met het oog op de toekomst gaat het slothoofdstuk dieper in op de vraag op welke wijze overheid en initiatiefnemers tot succesvolle projecten kunnen komen.

Plattelandsvernieuwing/Projecten/Evaluatie/Processen/Cluster III/Bestuurskunde

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
SUMMARY	12
INLEIDING	21
1. PLATTELANDSVERNIEUWING	25
1.1 Een drietal trends in het landelijk gebied	26
1.2 Beleidsmatige context van plattelandsvernieuwing	28
1.3 Het onderzoek	30
1.4 Leeswijzer	31
2. OVERZICHT VAN DE PROJECTEN	32
2.1 Het idee	32
2.1.1 Waar komt het idee vandaan?	34
2.1.2 Kennis	36
2.1.3 Niet-inhoudelijke reden om Cluster III aan te vragen	37
2.2 Samenwerking tussen de partners	38
2.2.1 Rol lokale organisaties	39
2.2.2 Gemeenten	39
2.2.3 Provincies	40
2.2.4 De rijksoverheid	41
2.2.5 Onderdeel groter (organisatorisch) geheel	42
2.3 Bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau	44
2.3.1 Initiatiefnemers bij oprichting	44
2.3.2 Rechtsvorm nieuwe organisaties	44
2.3.3 Jaartal van oprichting	45
2.3.4 Organisatie als slaagfactor?	46
2.4 De faciliterende overheid	47
2.4.1 Communicatie	47
2.4.2 Lokale organisaties	48
2.4.3 Gemeenten	48
2.4.4 Provincies	49
2.4.5 De rijksoverheid	50
2.5 Slaag- en faalfactoren	51
2.5.1 Bestuurlijke faalfactoren	51
2.5.2 Projectgebonden faalfactoren	54
2.6 Conclusies	55
2.6.1 Plattelandsvernieuwing en de Quick Scan	56
2.6.2 Slaag- en faalfactoren	57

	Blz.
3. DE CASUS	60
3.1 Vaarverbinding Zwin-Zwette, provincie Friesland	60
3.1.1 Reduzum, voorgeschiedenis	60
3.1.2 Slaag- en faalfactoren	62
3.1.3 Conclusie	65
3.2 Schouwen-West, provincie Zeeland	65
3.2.1 De projecten	66
3.2.2 Slaag- en faalfactoren	68
3.2.3 "Spin-off" van plattelandsvernieuwing	69
3.2.4 Conclusie	70
3.3 Utrechtse Heuvelrug	70
3.3.1 De Voorlopige Commissie Nationale Parken	70
3.3.2 Slaag- en faalfactoren	71
3.3.3 Conclusie	72
3.4 Agrarisch Innovatie Centrum Twente	73
3.4.1 Verkorte ketens	73
3.4.2 Slaag- en faalfactoren van het Agrarisch Innovatie Centrum	74
3.4.3 Conclusie	75
3.5 Conclusies	76
4. SLAAG- EN FAALFACTOREN VANUIT HET VOORTRAJECT	77
4.1 Het voortraject	77
4.1.1 Betrokkenen	77
4.1.2 Chronologie	79
4.2 Slaag- en faalfactoren	80
4.2.1 Tijdsdruk	81
4.2.2 Administratieve druk	81
4.2.3 Criteria	83
4.2.4 Parallelle besluitvorming	85
4.2.5 Conflicten tussen overheden	86
4.2.6 De regierol van de provincie	87
4.3 Conclusies	92
4.3.1 Regionale Vernieuwing	92
4.3.2 Het Stimuleringskader	93
4.3.3 De factoren en de toekomst van plattelandsvernieuwing	94
5. VOORUITBLIK	97
5.1 Wat kunnen initiatiefnemers doen?	97
5.2 Wat kan de overheid doen?	99
RESPONDENTEN	101
LITERATUUR	104

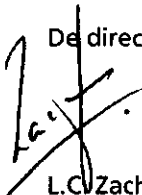
WOORD VOORAF

Plattelandsvernieuwing begint met ideeën en eindigt met projecten. De ideeën zijn geïnspireerd op de erkenning van lokale en regionale kansen. Samenwerking tussen lokale partners en overheid leidt tot projecten waar opnieuw ideeën uit kunnen voortkomen. Het jaar 1996 vormde voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de provincies en regionale betrokkenen een jaar waarin een nieuwe aanpak van de medefinanciering van projecten is gerealiseerd. Dit onderzoek vormt een zoektocht naar de slaag- en faalfactoren van deze projecten. Slaag- en faalfactoren komen voort uit specifieke omstandigheden waaraan overheid en initiatiefnemers bijdragen. Het oordeel over slagen en falen hangt dan ook samen met de positie van degene die oordeelt. Vanuit de beschrijvingen en analyses wordt vooruitgekeken naar de wijze waarop zowel overheid als initiatiefnemers kunnen bijdragen tot plattelandsvernieuwing. De studie bevat geen recept voor plattelandsvernieuwing, maar draagt bij tot de discussie over het landelijk gebied. Plattelandsvernieuwing is een proces, wat ons betreft een leerproces.

Het onderzoek is verricht in opdracht van de Directie Groene Ruimte en Recreatie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Aan het onderzoek werkten mee ir. Ruud Mes en Aalke Lida de Jong. Ruud Mes nam de gegevensverzameling voor hoofdstuk 2 en een gedeelte van hoofdstuk 3 op zich. Aalke Lida de Jong was betrokken bij de gegevensverzameling voor de casus Reduzum. De respondenten en geïnterviewden danken we voor hun medewerking.

Deze studie past in een reeks publicaties van ons instituut met bestuurlijke thema's. Ik noem de studie "Bestuurlijke problemen in Vogelvlucht" (Van den Eeden en De Groot, 1996), "Gebiedsgericht bestuur: het Groene Hart (Van Bruchum en Silvis, 1996, paragraaf 4.3) en "Investeren in een optimaal groenbeleid" (Van den Eeden, 1997). Bestuurskundig onderzoek aan het Landbouw-Economisch Instituut wordt ingezet ter versterking van de missie: leidend in landbouw-economische informatie voor beleid, bedrijf en markt.

Den Haag, april 1997

De directeur,

L.C. Zacheriasse

SAMENVATTING

Deze studie gaat over de totstandkoming van 120 projecten plattelandsvernieuwing in 1996. Met zogeheten Cluster III-gelden zette de Minister van Landbouw 19 miljoen gulden in voor de medefinanciering van vernieuwende projecten. De 120 projecten waren een coproductie van het rijk, provincies, gemeenten en lokale initiatiefnemers. De projecten moesten zowel inhoudelijk vernieuwend zijn - waarbij de nadruk lag op sectoroverstijgende projecten - als bestuurlijk vernieuwend. Het proces van bestuurlijke vernieuwing uitte zich in nieuwe rollen voor rijk, provincies en gebiedsgerichte organisaties. Dit onderzoek richt zich niet zozeer op de inhoud als wel op het proces van plattelandsvernieuwing. Aan bod komen slaag- en faalfactoren bij de totstandkoming van de projecten.

Probleemstelling en veronderstelling

Deze studie richt zich op de slaag- en faalfactoren van de projecten plattelandsvernieuwing. Omdat het nog te vroeg is om over effecten te spreken, worden de slaag- en faalfactoren van de projecten geconstrueerd aan de hand van het proces dat tot de projecten leidde. Daarbij komt een dwarsdoorsnede van de projecten aan de orde (hoofdstuk 2), wordt ingegaan op de totstandkoming van vier projecten (hoofdstuk 3) en vindt analyse plaats van het politiek-bestuurlijke voortraject van plattelandsvernieuwing (hoofdstuk 4). De beschrijvingen en analyses zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het oordeel over slagen en falen is gebonden aan de positie van degene die oordeelt: wat een lokale initiatiefnemer geslaagd vindt, kan de overheid als een mislukking beschouwen. Bovendien kunnen bij een samenwerkingsproces als plattelandsvernieuwing zowel lokale initiatiefnemers als de overheid bijdragen tot het slagen van projecten. Om deze redenen worden in dit onderzoek twee gezichtspunten onderscheiden: initiatiefnemers en de (centrale) overheid. Slaag- en faalfactoren liggen op het raakvlak van beide gezichtspunten.

Overzicht van de projecten (hoofdstuk 2)

Het overzicht van de (totstandkoming) van projecten vindt plaats vanuit het gezichtspunt van de 120 indieners van projecten (waarvan 80 de enquête ingevuld retour zonden).

De projecten waren sectoroverstijgend, al overstegen zij niet de groene sectoren landschap, natuur, landbouw en recreatie. De volle breedte van plattelandsvernieuwing (vervoer, welzijn, emancipatie) kwam weinig aan bod. De regierol van de provincie lijkt nog niet geheel uit de verf gekomen. De "regisseur" speelde zelf nog mee. Dit is niet verwonderlijk, gezien de tijdsdruk waar-

onder de projecten van de grond kwamen en de ervaring die nog moest worden opgebouwd. Bestuurlijke vernieuwing kwam uit de verf, voorzover dit betekent dat er op lokaal niveau gebiedsgerichte organisaties van de grond kwamen en dat provincies naar aanleiding van plattelandsvernieuwing regionale structuren opzetten ter facilitering van "bottom-up" processen. Opvallend was dat de provincie maar liefst bij 57 van de 80 projecten was betrokken en particulieren slechts bij 26 van de 80 projecten. De deelname van particulieren ligt hoger indien we ervan uitgaan dat zij in belangenorganisaties vertegenwoordigd zijn. Het beoogde "bottom-up" karakter van plattelandsvernieuwing kwam nog niet echt van de grond: slechts bij 10% van de projecten nam een lokale organisatie het initiatief. Bij de uitvoering daarentegen waren bij 60 van de 80 projecten lokale organisaties betrokken. Voor wat betreft de bijdrage van de verschillende overheidslagen valt op dat:

- de rol van de gemeenten bij de uitvoering sterker was dan bij de indiening van projecten;
- de provincies hun regierol veelal invulden door projecten te initiëren, als partner bij een project, door te bemiddelen en door projecten te ondersteunen (dit laatste domineerde bij de uitvoering van projecten); en
- het rijk voornamelijk als adviseur werd beschouwd.

In figuur 1 konden de volgende slaag- en faalfactoren worden geconstrueerd. Merk op dat factoren - afhankelijk van de omstandigheden bij een project - zowel kunnen bijdragen tot het falen als tot het slagen van een project.

Factor:	Onder-deel groter geheel	Kennis	Organi- satie	Geen formele status organisa- tie	Draag- vlak	Tijdsdruk	Onduidelijke belsuit- vorming	Duidelijke communi- catie van- uit over heid
Slaagfactor	- Continuïteit - Project kan in groter verband vernieuwend zijn	- Analyse van problemen & oplossingen	- Herkenbaarheid - Aanspreekpunt - Betrokkenheid - Continuïteit	- Flexibiliteit	- Lokale betrokkenheid - Mee-denken	- Doorbreekt starheid	- Kan leiden tot versnelling	- Maakt verwachtingen duidelijk
Faalfactor	- Remmende voor- sprong	- Minder ruimte voor creativiteit	- Verminderde flexibiliteit - Verstar- ring	- Betrouwbaarheid	- Kost veel tijd	- Vermindering draagvlak	- Vermindering animo	- Nadelig voor creativiteit - Project toeschrijven naar vereisten

Figuur 1 Slaag- en faalfactoren bij de dwarsdoorsnede van de 120 projecten plattelandsvernieuwing

De totstandkoming van vier projecten (hoofdstuk 3)

Bij de analyse van de totstandkoming van vier projecten is getracht zowel de posities van lokale actoren als die van de overheid te betrekken. Het project vaarverbinding Zwin-Zwette in Friesland is vooral interessant vanwege de regionale uitstraling van het verhogen van een enkele brug. Schouwen-West is gekozen vanwege de krachtige rol van gemeenten bij plattelandsvernieuwing. Het Plan van Aanpak Utrechtse Heuvelrug is een leerzame casus, omdat lokale betrokkenen zich wilden inzetten voor het realiseren van rijksdoeleinden, mits zij dat op hun eigen wijze mochten doen. Het Agrarisch Innovatie Centrum (AIC) in Twente viel op vanwege de bijzondere wijze waarop deze organisatie plattelandsvernieuwing als een proces opvat. Uit de projecten kwamen de volgende slaag- en faalfactoren naar voren:

Factoren/ projecten	Vaarverbinding	Schouwen-West	Utrechtse Heuvelrug	Agrarisch Innovatie Centrum
Slaagfactoren	- Continuïteit van plannen en personen	- Korte communicatielijnen	- Knuppel in het haenderhok ("top-down" opstelling rijksoverheid)	- Algemeen erkend probleem
	- Inhoudelijke en procedurele verbreding	- Inhoudelijke en procedurele verbreding	- Draagvlak	- Mogelijke oplossingsrichtingen
	- Faciliterende rol van de gemeente			- Agrarische sector zelf laat kansen liggen
Faalfactoren	- Tegenstanders waren ook buitenstaanders	- Geringe 'bottom-up' karakter van de werkwijze		- Aanloop vergt veel tijd.
		- Tijdsdruk en onduidelijkheid omtrent plattelandsvernieuwing		

Figuur 2 Slaag- en faalfactoren bij specifieke projecten

Het voortraject (hoofdstuk 4)

Formeel begon het beleidsthema plattelandsvernieuwing bij het "paarse" regeerakkoord. Vanaf begin 1995 gaven de Ministeries van LNV en VROM verder inhoud aan het thema. Aanvankelijk gebeurde dit met studies als Buiten Leven in Nederland. Vanaf medio 1995 werd het concreter. De Cluster III-subsidies voor projecten behoorden tot de activiteiten in het kader van plattelandsvernieuwing. Eind oktober 1995 kwamen de regionale LNV-directies en de provincies tot een lijst met projecten en in december van dat jaar publiceerde de Minister van Landbouw de regeling. In het voorjaar van 1996 werden nog projecten aan deze lijst toegevoegd.

Vanuit het voortraject zijn zes factoren te onderkennen die positief of negatief hebben bijgedragen tot de projecten. Dat zijn:

- de grote tijdsdruk bij alle betrokkenen;
- de administratieve druk bij indieners;
- criteria;
- parallelle beleidsvoorbereiding;
- conflicten tussen overheden; en
- de regierol van de provincie.

Factoren	Tijdsdruk	Administratieve druk	Ruime criteria	Parallele besluitvorming	Conflicten tussen overheden	De regierol van de provincie
Slaag	-Omzeilen procedures en blokkades	-Zorgvuldigheid vanuit de overheid	-Ruimte voor vernieuwing	-Snelheid	-Leerproces	-Indien actief inhoud wordt gegeven
Faal	-Vermindering kwaliteit en draagvlak	-Vermindering motivatie indieners	-Lastig projecten honoreren	-Weinig aandacht voor doelgroep van beleid	-Weinig aandacht voor doelgroep van beleid	-Zelf projecten opstarten

Figuur 3 Slaag- en faalfactoren vanuit het voortraject

Vooruitblik (hoofdstuk 5)

Het concluderende hoofdstuk blikkt vooruit en richt zich op de slaagfactoren. Met het oog op de toekomst worden de factoren geordend vanuit de vraag: wie doet wat? Deze vraag wordt beantwoord voor initiatiefnemers en overheid. Voor initiatiefnemers geldt vervolgens de vraag: hoe krijg ik een initiatief van de grond? Voor de overheid geldt de vraag: hoe krijg ik zo goed mogelijke initiatieven van de grond? Bij beide vragen proberen we zoveel mogelijk voort te bouwen op de ervaringen uit het onderhavige onderzoek. De antwoorden bieden evenwel geen klip en klaar recept voor plattelandsvernieuwing. Afhankelijk van lokale omstandigheden kan de nadruk liggen op bepaalde factoren, of zelfs op factoren die niet aan de orde komen. Met behulp van een "checklist" voor zowel indieners als overheid wordt toegewerkt naar de invulling van de regierol voor overheden bij plattelandsvernieuwing (figuur 4). De "checklist" voor (potentiële) indieners:

- zorg voor de juiste mensen;
- plaats project binnen perceptie van regionale problemen en kansen;
- gebruik waar mogelijk kennis;
- maak afspraken;
- zorg voor draagvlak.

De "checklist" voor de overheid:

- help indieners bij de bovenstaande activiteiten door te activeren, faciliteren en te subsidiëren;
- kom tot een heldere en zorgvuldige afweging van projecten.

De belangrijkste aanbeveling is dat de overheid de ondersteuning toespitst op de *totstandkoming* van projecten en niet zozeer richt op het steunen van projecten zelf. Extreem gesteld kunnen echt vernieuwende projecten het ook zonder de overheid. Om daarentegen deze projecten van de grond te krijgen, is steun nodig. Ofwel: de regierol van de overheid zou zich eerder moeten richten op het ondersteunen van processen dan van projecten (figuur 4).

Regierol	Het vinden van mensen	Inventarisatie van problemen en kansen	Gebruik van kennis	Maken van afspraken	Creëren van (bestuurlijk) draagvlak
Activeer	- Communiceer over mogelijkheden - Benader reeds actieve mensen	- Breng discussie op gang	- Stimuleer onderzoek en advies	- Wijs op het belang van afspraken	- Informeer de verschillende afdelingen/organisatie over wat er speelt
Faciliteer	- Breng partijen bij elkaar	- Breng partijen en standpunten bij elkaar	- Organiseer kennis en ideeenmarkten	- Treed op als intermediair bij conflicten	- Ontwikkel modellen van participatieve besluitvorming - Creëer permanent platform voor ideeënuitswisseling
Subsidieer	- Financier gespecialiseerde bureaus om partijen tot elkaar te brengen	- Financier gespecialiseerde bureaus om tot consensus over problemen en kansen te komen	- Financier onderzoek	- Financier organisaties en juridische bijstand	- Financier participatieve besluitvorming

Figuur 4 De regierol van de overheid

SUMMARY

Introduction

This report explores factors of success and failure of (small-scale) rural innovation projects. These factors will be derived of the processes leading to the projects. Most projects started in 1996 so that it is still too premature to speak of effects. The Minister of Agriculture subsidized 120 projects for rural innovation. The total amount of the subsidy was 19 million Dutch guilders. The projects aimed to strengthen socio-economic development of the rural areas in the Netherlands. The way to reach that goal was to stimulate local initiatives. Not the government invented the projects, but farmers and rural inhabitants did this in cooperation with the government. The government subsidized:

- local initiatives;
- which covered more than one sector; and
- integrated several functions of rural areas.

The government explicitly did not (too much) request clear goals and requirements of the projects. It facilitated the processes which could lead to successful projects. Local participants should know for themselves which initiatives could stimulate rural development. In other words, the projects were bottom-up. The evaluation has been based on the question:

Which factors cause success and failure of the projects for rural innovation?

Research design

There are two problems with the question as stated. The first problem is that there is no theory of rural innovation. Such a theory cannot exist, because if it would, then why not be innovative yourself? If it would be possible to have a theory of art - as a form of innovation - why not be an artist yourself? *'If you're so smart, why ain't you rich?'* (McCloskey, 1990). Art and rural innovation cannot be centrally designed projects. This also means they can only be evaluated in their (local) contexts: a cycle path - not innovative as such - can be innovative under certain circumstances. But there is a second problem with the question: it is normative. When there is no theory of rural innovation, there are also no standards for innovation available (except standards that any project should meet: consistency, a project plan, etc). According to the adage 'where you stand depends on where you sit' (Allison, 1971) the judgements of the research are contingent to the position or context of the person who judges a project. Evaluation should include the values of stakeholders: what can be a success from the local viewpoint, can be a failure for the ministry.

How then to evaluate these bottom-up projects? We chose a constructivist approach. This approach is more sensitive to the local context and is based on value pluralism. First: this means that factors for success and failure are derived from the local context. Second: judgement will take place according to more values, namely those of initiators and the government.

This report

To get a broad few on the processes leading to the projects *and* to get as many opinions from stakeholders as possible, we chose a research strategy that consisted of three parts:

- A. description of the projects;
- B. in-depth analyses of four projects;
- C. analyses of the governmental decision-making processes.

For data gathering, three qualitative methods were used. The material for part A has been collected by a *qualitative survey*: 91 of 120 surveys were filled in by the initiators. Part B, the in-depth analyses of four projects has been carried out by *case-studies*. Part C, the decision-making process leading to the projects, has been evaluated by *process-tracing*. Data have been gathered by interviewing the main participants.

We first present the (provisional) outcomes of the research. Then we will evaluate the method used.

Analysis

A. Description of the projects

To set up a questionnaire for a survey, several factors had to be indicated in advance. Without developing a theory on successful innovation, we based the questionnaire on the following aspects of the project:

- 1. the idea;
- 2. the partners;
- 3. the development of local organizations;
- 4. the facilitating role of the government.

This part of the research aimed at a description of the projects, the processes that led to the projects and their processes of implementation. In this part, it was difficult to indicate factors of success and failure, although we abstracted some from the comments of the respondents. In figure 1, factors of success and failure are therefore indicated with a question mark. As we remember, the ultimate judgement on success and failure depends on the position of the stakeholder.

Projects Rural Innovation	Results	Success?	Failure?	Remarks
Idea	Combinations of green sectors dominated	51% of projects was part of greater entity 55% of projects based on study		61% financial reason for application to subsidy
The partners	Bottom-up projects were marginally included	45% private participants	10% bottom-up 30% initiated by provinces	
Local organizations	30% new organizations were involved	A crucial factor to success	It can become too institutionalized	Very little formalized organizations
facilitating roles	Governments were strongly supporting, mediating and advising initiators	some provinces actively stimulated local initiatives	communication and decisions on projects were unclear	Due to pragmatic reasons (time-constraints), the provinces dominated the projects

Figure 1 Description of the projects

The description of the projects gave insight into the state of the art of rural innovation. From the remarks of respondents in the margin of the survey, we learned about their view on the projects and the government. From these remarks we learned what they experienced.

Failure factors, seen from local viewpoint

More than half of the respondents indicated problems with the government during the initial phase. The problems were:

- insecurity about the future of rural innovation. Rural innovation is a process that takes time. Initiators complained that they did not have insight into future possibilities for subsidies;
- time pressure. Formally, the projects had to be completed by the end of 1996. This did not work because some innovation processes take longer than other;
- unclear decision procedures concerning the project application. Respondents had to fill in a lot of forms. In the meantime the government took a lot of time to decide about the projects.

Failure factors from the projects and government:

- legitimacy of the project. If projects were not supported by local people or organizations, it became very difficult to realize a project;
- continuity. Initiators indicated competent people and continuing of financial support as important success factors.

B. Case studies

In the case studies, it was possible to locate factors of success and failure caused by the government and the initiators *and* relate them to the projects.

We shortly described the cases and then aggregated the factors. Four cases were analysed:

- recreative projects in the province of Zeeland;
- village renewal in the province of Friesland;
- an alternative nature conservation project in the province of Utrecht;
- a regional innovation centre in the region Twente.

Zeeland

In the region Schouwen-West several projects were started. Among them were a cycle path and the restoration of a historical tower. The province coordinated these projects as an integrated plan. Several factors influenced these projects.

The first factor was communication. The project group, facilitated by the local municipality, informed local people to create legitimacy for the projects. The small size of the community facilitated this communication.

The second factor - reframing the project - was more important. When the municipality wanted to set up the project, the tower was not more than a tower that had to be restored. Only when the initiator reframed the tower into an extension centre for nature and gave the tower a function in a recreative route, more participants wanted to contribute to the project.

The third factor hindered the quality of the projects. The government, province and local municipality were the initiators of the projects. Although the government communicated well (see the first factor), it was a top-down project. Not local innovators took the initiative, the government did.

The fourth factor also hindered the projects. The central government put the projects under time pressure. The province saw this as a hindering factor, because the quality of the project would have been better if the initiators had had more time.

Friesland

In the province of Friesland, local inhabitants took the lead in village renewal. By restoring a bridge near the village Reduzum, a touristic route could be established of which local tradespeople would profit. Several factors influenced this project.

The first factor is the continuity of plans and people. The village Reduzum already had experience with bottom-up projects. The same organization which initiated a village extension, took the lead for the bridge. This organization consisted of competent people for this subject, an accountant, an engineer, etcetera.

The second factor was the reframing of the project. The initiator received more support for restoring a bridge, when other villages also could profit from it. Also participants from the ice-skating commission were willing to participate and contribute if the bridge was adapted for ice-skating.

The third factor was the facilitating role of the municipality. The government was very willing to support the projects. The municipality supported the project by adopting local plans, checking the restoration, etcetera.

The fourth factor negatively influenced the project. Because the organization only included supporters of the plans, opponents could only block the implementation of the plan. One farmer in particular could block the process because his land had to be used. The blockage of the farmer could be bought off by paying him 50,000 guilders more than already paid to him. The project cost 910,000 guilders, the Ministry of Agriculture subsidized 455,000. Is consensus expensive?

Utrecht

In the province of Utrecht, local estate owners blocked the development of a national park for nature conservation. The government (i.e. the national park commission) and the local owners agreed on the aims of a park, but disagreed on the way to reach that goal. More specifically, local owners wanted to continue hunting (not allowed in a national park) and to continue cutting wood (only marginally allowed in a national park). The governmental commission stopped the process and the locals took over. Then the Ministry of Agriculture subsidized the local owners. There were two factors that contributed to this project.

The first factor may sound paradoxical. This bottom-up process would not have succeeded if in the beginning the national park commission had not been operating on a top down basis. The government already successfully established several national parks. This one, on the Utrechtse Heuvelrug, did not succeed because the government initially excluded the private owners of estates. This could be done in other areas, but in Utrecht, the private owners had nearly 50% of the area. They turned against the government. The same government then supported the bottom-up process.

The second factor was the high local legitimacy of the bottom up process, partly caused by the anti-government attitude caused by what the national park commission did. After the local owners took over, they held a survey and contacted with the provincial government of Utrecht. This province supported the project with manpower. With the subsidy of the ministry of agriculture, the local owners have developed a first draft of an alternative plan for a national park.

Twente

In the region of Twente, a regional agricultural education centre took the lead in rural innovation. This organization set up a structure in which the project rural innovation could be coordinated. The aim of the organization was to develop regional supply chains in the food and recreational sectors. Two factors contributed to this project.

The first factor is that the agricultural sector in the region of Twente had serious problems adapting to new markets. Especially the medium-sized farms could do two things: become bigger farms or innovate.

The second factor is that there were ideas for innovation. Medium-sized farms could develop regional supply chains in cooperation with small and medium enterprises. There were opportunities for new products and recreation in this region.

Recommendations from the cases

- The preparatory phase took a lot of time and energy. Administration and initiators can save time and energy by making early mutual commitments.
- An important factor seems to be a good analysis of the local problems. This can be best done in cooperation between the different stakeholders (and not by 'objective' research).
- For support of local rural innovation, it seems to be important to inventory the frames of reference in order to find creative solutions to local problems.
- In local decision making also opponents of a project have to be involved.

C. Decision-making process

Several factors contributed to problems in the run-up of the projects. Especially time constraints and the new, facilitating role of local and central government were problematic. To link these factors to the projects proved to be difficult, because of the different levels of abstraction of the decision-making process and the projects.

Time constraints

The run-up of the projects effectively took one month: on October 3, 1995 the Minister of Agriculture, his colleague of Rural Spacing and a representation of the provinces agreed to subsidize local initiatives. These initiatives should be on a list before November 1995. They also agreed that the provinces would handle the projects whereas the agricultural minister would finance them. In the summer of 1995, the Ministry of Agriculture had already listed possible successful projects. Most provinces had not done that, because they had not anticipated the fast developments. The effects of the time constraint were:

- that the projects from the Ministry of Agriculture dominated the list;
- that the provinces did not have the time to start up a process which could lead to ideas from bottom-up;
- that projects which were already on the roll were dominating the picture.

Most of the projects were not the result of a bottom-up process - in many cases the ministry or the province initiated them. This can be regarded as a factor negatively contributing to the projects, seen from the viewpoint of local innovators. Yet, the time constraints helped certain local initiators to have a quick start and to circumvent procedures that otherwise would have taken a long time. Certain entrepreneurial provinces also strongly profited from the time constraints. They had anticipated the agreements of October 3, 1995 and were able to mobilize a vast number of local initiatives.

The new, facilitating role of government

When the government stops inventing innovative projects and just facilitates local innovators, it will have to play a new role. It does not invent, but stimulate, it does not direct, but facilitate, it must not control on means but on

ends. Or, in the words of the ministry, 'steering towards goals, checking on results'. In the case of the rural innovation policy, the central government and the provinces had to get used to this new role. Two problems occurred:

- initiators had to fill in a lot of forms;
- conflicts arose between the ministry and the provinces.

The initiators in one province were confronted three times with forms: by the province, by the ministry for information and by the ministry for the formal application. Due to the dual responsibility - the province decides and the ministry subsidizes - the procedure regarding a project was not very clear to the initiators. Initiators had to inform the government in detail about their plans. This is a rather traditional way of implementation, because the government checked the projects on means and less on ends. It is not only very difficult to state in advance the results of innovative projects, it is also not very effective. After all, if a government could really judge the innovative character of projects according to certain criteria - which implies that they know what innovation is like - they could think up innovative projects themselves.

The second problem - intragovernmental conflicts - worsened the vagueness of the implementation process from the viewpoint of initiators. Provinces and the Ministry of Agriculture discussed responsibilities. The dual responsibility caused a dilemma: the minister remained politically responsible, but the province advised about the projects. It took a lot of bureaucratic energy to deal with these problems. This energy could have been better used for setting up the facilitating roles of government. Rural innovation remained a bit of a intragovernmental *tête-à-tête*.

The administrative problems can be considered as a complication to the process of rural innovation. This conclusion seems appropriate from the viewpoint of both the government and initiators. Yet, from the point of view of the government, intragovernmental conflicts can also have a positive effect on rural innovation. Conflicts can stimulate governments to be innovative. This was the case with the province of Overijssel which used the conflicts to facilitate projects.

General conclusions

The conclusions of this study look ahead to the future of rural innovation in the form of a checklist for innovators and the government:

Checklist initiators

- find the right people, don't try it alone;
- place the project in the (shared) perception of local problems and opportunities;
- use knowledge (studies, reports, advice);
- make clear arrangements among participants; and
- create broad support for the project.

Checklist government(s)

- support the activities of initiators as indicated above; and
- come to a clear and careful selection of projects.

Regarding the last point, governments can install a permanent discussion about the content and process of rural innovation. Both discussions can be held among stakeholders. The discussion about the process, i.e. selection can furthermore be held among objective experts.

INLEIDING

Plattelandsvernieuwing lijkt het nieuwe toverwoord bij de verdere ontwikkeling van het landelijk gebied. Niet alleen de overheid bepaalt wat goed is voor het landelijke gebied, maar lokale en regionale initiatiefnemers doen dit in samenspraak met de overheid. Initiatiefnemers kennen immers de lokale problematiek en hebben zicht op lokale en regionale kansen. Hun ideeën kunnen bijdrage tot de doeleinden van rijksbeleid. Om dit "bottom-up" proces van plattelandsvernieuwing te stimuleren, subsidieerde de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1996 120 projecten plattelandsvernieuwing. Met deze Cluster III-subsidies was 19 miljoen gulden gemoeid. De projecten waren zeer divers. Bovendien bevinden de meeste projecten zich nog in een beginstadium, zodat van effecten nog geen sprake is. Dit onderzoek richt zich dan ook niet zozeer op de inhoud van de projecten, maar op het proces.

Dit onderzoek richt zich op de slaag- en faalfactoren in het proces van plattelandsvernieuwing, toegespitst op de totstandkoming van de projecten. In kaart wordt gebracht welke partijen er bij de totstandkoming van de 120 projecten waren betrokken, waar de projecten zich op richtten en tegen welke knelpunten overheid en opdrachtnemers aanliepen. Met het oog op de toekomst van plattelandsvernieuwing in het Stimuleringskader en Regionale Vernieuwing is het bestuurlijke voortraject van Cluster III in kaart gebracht.

De slaag- en faalfactoren van de Cluster III-projecten plattelandsvernieuwing worden ontleend aan:

- een breed overzicht van de totstandkoming van de 120 projecten;
- de totstandkoming van vier projecten; en
- het voortraject.

Weet u na lezing wat plattelandsvernieuwing is en hoe u een vernieuwend project moet opzetten? Dit onderzoek tracht - lerend uit de ervaringen met Cluster III-projecten - tot aanbevelingen te komen over het proces van plattelandsvernieuwing. In het slothoofdstuk komen de - in onze ogen - belangrijkste factoren aan de orde. De lezer die een klip en klaar recept van plattelandsvernieuwing verwacht, komt bedrogen uit. Dit onderzoek is namelijk gebaseerd op het idee dat slagen en falen zijn gebonden aan:

- de lokale context; en
- de positie van degene die oordeelt.

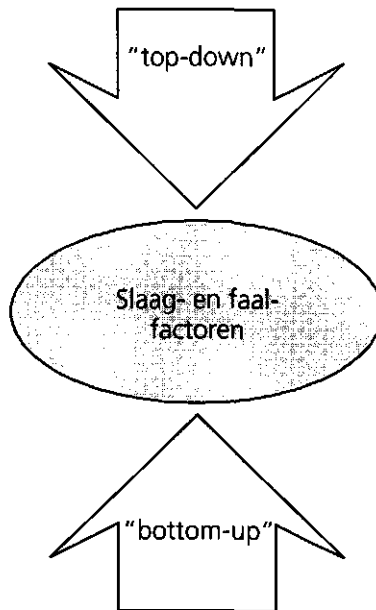
De eerste veronderstelling houdt in dat wat in het Friese dorpje Akkrum een slaagfactor kan zijn, in het Zeeuwse Scharendijke juist het slagen van een project zou kunnen bemoeilijken. Een theorie over vernieuwing en in het bijzonder plattelandsvernieuwing lijkt nog geen haalbare kaart.

De tweede veronderstelling is dat het oordeel of een project (of het proces dat daaraan voorafgaat) geslaagd is of juist niet, afhangt van de positie van degene die oordeelt. Projecten kunnen vanuit lokaal oogpunt vernieuwend zijn, terwijl zij dat vanuit het oogpunt van LNV geenszins zijn.

Om in dit onderzoek toch hier een daar een uitspraak te doen over falen en slagen, komen twee posities aan de orde. De projecten en aanloopfase worden zoveel mogelijk geanalyseerd vanuit:

- het gezichtspunt van de indieners; en
- het gezichtspunt van de rijksoverheid.

Hiertoe zullen de projecten worden geanalyseerd met respectievelijk een "bottom-up" en een top down perspectief. De rijksoverheid verwacht immers door plattelandsvernieuwing haar beleidsdoeleinden beter te verwezenlijken. Lokale betrokkenen hebben echter ook hun opvattingen over de vernieuwing van het landelijk gebied. Bovendien hebben zij verwachtingen over de rol van de overheid hierbij. De confrontatie van een "top down" en een "bottom-up" perspectief biedt mogelijke aanknopingspunten voor de slaag- en faalfactoren. De gepresenteerde feiten en factoren zal de lezer moeten filteren vanuit zijn eigen (lokale) omstandigheden en zijn eigen positie.



Figuur 5 Conceptueel kader van de evaluatie

Beide perspectieven moeten leiden tot visies op:

- slaag- en faalfactoren in het proces van plattelandsvernieuwing; en
- aanbevelingen voor zowel overheid als (potentiële) opdrachtnemers ten aanzien van toekomstige projecten plattelandsvernieuwing.

Gezien het karakter van plattelandsvernieuwing zal de context van het project bij de beoordeling ervan moeten worden betrokken. Een project is dus succesvol als het volgens lokale betrokkenen bijdraagt aan plattelandsvernieuwing en volgens betrokkenen bij de overheid bijdraagt tot hun doelstellingen.

De aanbevelingen uit dit onderzoek komen voort uit:

- de analyse van de 120 projecten;
- een viertal casus; en
- analyse van het voortraject.

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 1 komt de achtergrond van plattelandsvernieuwing aan de orde. In hoofdstuk 2 worden de 120 projecten op een aantal punten beschreven en hoofdstuk 3 gaat dieper in op de totstandkoming van vier projecten. In hoofdstuk 4 komt het politiek-bestuurlijke voortraject van plattelandsvernieuwing aan de orde. Tevens wordt in dat hoofdstuk vooruitgeblikt naar het Stimuleringskader en Regionale Vernieuwing. In hoofdstuk 5 trachten we de belangrijkste factoren aan te geven en tot aanbevelingen te komen. Plattelandsvernieuwing blijkt meer dan een toverwoord, maar een formule is er niet.

1. PLATTELANDSVERNIEUWING

Wonen, werken en leven in het landelijk gebied is een vak apart. Van oudsher vroeg de landbouw als economische sector aandacht van politiek en bestuur. In de loop van de jaren tachtig veranderende de economische betekenis van de landbouw, met name onder invloed van het Europese landbouwbeleid en de maatschappelijke eisen op het gebied van milieu, ruimte en water. Begin jaren negentig werd bovendien in toenemende mate ruimte geclaimd voor natuur (Ecologische Hoofdstructuur). Naar aanleiding van de economische achterstand van bepaalde gebieden en de problemen die er tussen overheid en burger ontstonden als gevolg van de ruimteclaims, luiden verschillende maatschappelijke groeperingen de noodklok.

Mede als gevolg hiervan kwam plattelandsvernieuwing op de politieke agenda. Het 'paarse' regeerakkoord ging als volgt in op het groene Nederland: "Ten aanzien van het platteland wordt een actief vernieuwingsbeleid gevoerd waarin landbouw, natuurontwikkeling en toerisme in onderlinge samenhang en afstemming zich gezamenlijk ontwikkelen en moderniseren." Deze intentie werd op ambtelijk niveau ingevuld. Een werkgroep plattelandsvernieuwing onderzocht de mogelijkheden voor vernieuwing en versterking van het landelijk gebied. De werkgroep adviseerde in het rapport "Buiten leven in Nederland" dat plattelandsvernieuwing moest leiden tot meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk, met een accent op sociaal-economische versterking (WGP, 1995).

Eind 1995 kreeg het beleid ten aanzien van vernieuwing van het landelijk gebied vorm en inhoud. Voorafgaand aan het Tweede Bestuurlijk Overleg tussen rijk en provincies op 3 oktober 1995 werden op ambtelijk niveau tussen de regionale LNV-directie en provincies de mogelijkheden voor projecten geïnventariseerd. Tijdens dit Tweede bestuurlijk overleg tussen de Ministers van VROM en LNV evenals politieke vertegenwoordigers van de provincie werd het politieke startschot gegeven. In dit overleg werd afgesproken het jaar 1996 niet voorbij te laten gaan, maar te gebruiken voor projecten plattelandsvernieuwing. Daarbij stelden de provincies zich garant voor het voordragen van goede projecten en heeft de Minister van LNV zich bereid verklaard om op zeer korte termijn met criteria en een regeling te komen.

Het jaar 1996 vormde een experimenteel jaar voor dit beleid, niet alleen inhoudelijk, maar ook bestuurlijk. Op centraal niveau is een aantal activiteiten gestart vanuit het coördinatiepunt plattelandsvernieuwing. In het coördinatiepunt zitten vertegenwoordigers van de Ministeries van VROM, VWS, LNV, EZ, evenals van het IPO namens de provincies en van het VNG namens de gemeenten. De inhoudelijke activiteiten van de verschillende partners zijn gericht op twee hoofdlijnen:

- het oplossen van knelpunten; en
- positieve prikkels voor plattelandsvernieuwing.

De aanpak van knelpunten in rijksbeleid en -regelgeving vindt plaats via twee sporen. Het coördinatiepunt analyseert een aantal vraagstukken waarvan al vrijwel zeker is dat zij niet op provinciaal niveau zijn op te lossen. De provincies zullen samen met rijksvertegenwoordigers trachten de overige door hun gesignaleerde knelpunten op te lossen binnen het bestaande kader van beleid en regelgeving. In 1996 zijn door het coördinatiepunt in overleg met de provinciale contactpersonen twee analyseteams in het leven geroepen. In 1997 worden de resultaten van deze analyses in actie omgezet. Voor wat betreft de positieve prikkels staat naast het organiseren van een overlegstructuur (waaronder het coördinatiepunt plattelandsvernieuwing), het ondersteunen van initiatiefnemers met methodieken en het ontwikkelen van een helpdesk vooral de medefinanciering van projecten centraal. In 1996 financierde LNV circa 120 projecten op voordracht van de provincies. Hiermee was voor LNV een bedrag van circa 19 miljoen gulden gemoeid.

1.1 Een drietal trends in het landelijk gebied

Het landelijk gebied kenmerkt zich door een drietal trends: strijd om de grond, de veranderende economische structuur van de landbouwsector en de veranderende rol van de overheid. Daarnaast krijgen milieuproblemen een prominenter plaats; hier zal echter nu niet op worden ingegaan. Als mogelijke oplossing van de overige problemen worden respectievelijk gezien de herstructurering van de landbouw en een nieuwe, faciliterende rol van de overheid ten behoeve van sociaal-economische versterking van het landelijk gebied.

In veel Nederlandse gebieden neemt de concurrentie tussen vormen van grondgebruik toe. Hierover spreekt de nota Dynamiek en Vernieuwing (LNV, 1995). De genoemde concurrentie is veelal ten koste gegaan van grondgebruik voor agrarische doeleinden: in 1983 was nog 64,5% van het Nederlands grondgebied in agrarisch gebruik, in 1990 was dit al teruggedrongen tot 59% van het totaal (LNV, 1995d). Dit gegeven maakt deel uit van de problematiek van het landelijk gebied. Concurrentie om grond is volgens het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te begrijpen vanuit de ontwikkeling naar meer duurzame bedrijfssystemen. Deze ontwikkeling vergt namelijk ruimte voor extensievere landbouwmethoden. Bovendien vergt de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) dat landbouwgrond uit productie wordt genomen. Deze ontwikkeling vormt de weerslag van de toenemende vraag naar rust, ruimte en natuur. Ook brengt de verdergaande verstedelijking ruimteclaims met zich mee. Deze ontwikkelingen hoeven niet per se ten koste te gaan van de landbouw in Nederland. Vooral de ontwikkeling van duurzame bedrijfssystemen en van natuur, vergt wellicht op korte termijn inspanning, maar kan de landbouw op lange termijn een gezonde ecologische en economische basis bieden. Dit zal echter deels gepaard moeten gaan met een herstructurering van de landbouw.

De landbouw is nog steeds de grootste ruimtegebruiker van het landelijk gebied en zal dat in de toekomst ook blijven. De economische structuur van de sector staat echter onder druk, met name als gevolg van het zich wijzigende consumptiepatroon van de consument en door Europees beleid. Als gevolg van de toenemende diversiteit van de vraag naar landbouwproducten, komt de nadruk minder te liggen op de productie van bulkgoederen. Van oudsher was de Nederlandse landbouw sterk in bijvoorbeeld de bulkproductie van zuivel. Producenten spelen in op de zich wijzigende vraag door specialisatie in streekgebonden producten, milieumerken enzovoort. Natuurlijk moet er nog steeds melk geproduceerd worden, maar de landbouwmarkten worden sterker vanuit de vraag gestuurd en minder vanuit het aanbod. Deze ontwikkeling zal nog worden versterkt doordat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid minder gericht raakt op prijsondersteuning en gegarandeerde afzet van bulkproductie. Mede onder invloed van de toetreding van Oost- en Midden-Europese landen zal de nadruk bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid sterker komen te liggen op inkomensondersteuning.

Ook de overheid maakt deel uit van de problematiek van het landelijk gebied. In het rapport "plattelanders aan het woord" werd met name de centrale overheid detail- en regelzucht verweten (LNV, 1995a, b). Het rijksbeleid was te veel "top-down". Voorts ontbrak samenhang tussen de verschillende sectoren landbouw, natuurbeheer, recreatie, toerisme en tussen de facetten milieu, ruimte, water economie en welzijnsbeleid. Er zijn afstemmingsproblemen tussen verschillende vormen van sectorbeleid enerzijds en vormen van facetbeleid anderzijds. Ook de ruimtelijke ordening brengt somtijds disfunctionele beperkingen met zich mee. Zo werd een boer die op zijn bedrijf appelsap wilde persen naar een industrieel bedrijventerrein verwezen. Voor boeren was het nadelig om zich in te zetten voor natuurbeheer, omdat dit ten koste ging van een rendabele bedrijfsvoering. Van die problemen is geen eenduidige definitie te geven. Het zal van iemands positie afhangen wat hij of zij problematisch vindt (Eeden, Van den en De Groot, 1996). Centrale overheden zullen zich eerder zorgen maken over zaken als de effectiviteit en controleerbaarheid van beleid, terwijl lokale betrokkenen vooral niet gehinderd willen worden als zij iets nieuws ondernemen. Kortweg, vernieuwing van het landelijk gebied zal niet kunnen plaatsvinden zonder een nieuwe, faciliterende rol van de overheid.

De veranderingen in de ruimtelijke en economische structuur van de landbouw kennen een gemeenschappelijke noemer. Alle betrokkenen wijzen op de noodzaak van sociaal-economische versterking van het landelijk gebied (LNV, 1995a, b). Hoewel de aard en intensiteit van de sociaal-economische problematiek per regio verschilt, oordeelde de werkgroep plattelandsvernieuwing dat een perspectiefrijke regionale economie een belangrijke basis en katalysator vormt om ook vraagstukken op andere terreinen zoals natuur, milieu en leefbaarheid aan te pakken (idem). Een vitale regionale economie zou het draagvlak voor milieu-, natuur- en landschapsbeleid vergroten en de leefbaarheid van het gebied verbeteren (idem). Economische versterking zou volgens de werkgroep op drie wijzen gestalte kunnen krijgen. De landbouwsector krijgt meer mogelijkheden voor diversiteit van bedrijven. Voorts zou het per-

spectief voor niet-agrarische neventakken binnen de landbouw moeten worden vergroot. Ten slotte dienen andere economische dragers in het landelijk gebied tot ontwikkeling te komen (idem). Die nieuwe economische dragers zullen met name gelegen zijn in de combinatie van verschillende traditionele functies, zo is de veronderstelling. Zo zal extensieve landbouw kunnen samengaan met streekproducten of recreatie, zal natuur- en landschapsbeheer door boeren een meerwaarde kunnen krijgen met bijvoorbeeld deeltijdlandbouw, nieuwe landgoederen of boerenboscampings en is het wellicht mogelijk door toepassing van telematica de woon en bedrijfsfunctie van vrijkomende agrarische bebouwing te benutten. Er zijn legio mogelijkheden, maar die verschillen sterk per regio en zelfs per betrokkene. Wil een oplossing van enig probleem slagen, dan zal het beleid vooral ruimte moeten bieden voor lokale ideeën.

1.2 Beleidsmatige context van plattelandsvernieuwing

Plattelandsvernieuwing staat als prioriteit in het regeerakkoord en de reeds genoemde nota's Buiten leven in Nederland en Dynamiek en vernieuwing. Daarnaast is deze vorm van beleid te beschouwen als gebiedsgericht beleid en in het kader van de voortschrijdende activiteiten van de Ministeries van VROM en VWS ten aanzien van leefbaarheid. De nieuwe rol van overheden en bestuurlijke vernieuwing in het bijzonder kunnen in het kader van de Decentralisatie Impuls worden geplaatst. Dit betreft afspraken over nieuwe taakverdelingen tussen rijk en provincie.

Het thema "leefbaarheid" vormde een van de onderwerpen van de Vierde Nota Ruimtelijk Ordening Extra (VINEX). In bepaalde gebieden zou volgens deze nota een verbrede plattelandsontwikkeling haar beslag moeten krijgen. In dit verband werd vanuit studies naar bedrijfstypen gepleit voor een breder aanbod aan beleid, toegesneden op de verschillen tussen agrarische bedrijven (De Bruin et al., 1992). Volgens dergelijke studies is het bestaande landbouwbeleid relatief eenzijdig en schiet het tekort om economische potenties in gebieden met een verbrede plattelandsontwikkeling of in andere zones met rijk natuur- en landschapswaarden, te benutten. In sommige gebieden signaleert de VINEX zelfs een negatieve spiraalbeweging als gevolg van de bevolkingsterugloop (VROM, 1991: dl 1: 100). Naar aanleiding hiervan werden in overleg met de provincies een achttal aandachtsgebieden aangewezen. In deze gebieden kwamen in de periode 1992-1994 projecten op gang. Bekend hiervan is onder meer het 1.000-banenplan in de regio Oldambt (Noordoost-Groningen). De activiteiten in de gebieden waren voornamelijk gericht op het analyseren van alternatieve functies of andere bestaansbronnen, het ontwikkelen van een duurzame ruimtelijke structuur en het bevorderen van regionale samenwerking ten aanzien van sociale vernieuwing. Voor deze projecten voerde het coördinatiepunt leefbaarheid platteland (CLP) het secretariaat, verdeelde de beschikbare middelen en verzorgde de communicatie. In 1995 evalueerde het CLP de projecten. Uit deze evaluatie kwamen, naast een aantal inhoudelijke aanbevelingen, de volgende aanbevelingen over de toekomst van plattelandsvernieuwing (LNV, 1995d: 34):

- een brede, gedecentraliseerde aanpak van de economische ontwikkeling van plattelandsgebieden is te prefereren boven vele gedetailleerde, sectorale steunregelingen. Projecten kunnen sneller tot uitvoering komen als instrumenten gelijktijdig worden ingezet;
- economische ontwikkeling en promotie is niet een zaak voor een enkele gemeente, maar voor de gehele regio. Bestuurlijk draagvlak is daarvoor vereist.

Volgens de werkgroep diende toekomstig plattelandsbeleid in samenwerking tussen overheden, instellingen, bedrijfsleven en bewoners geformuleerd en uitgevoerd te worden. Tevens zou dit beleid zo breed mogelijk moeten zijn. Dat wil zeggen dat het in sociaal-cultureel, economisch en ruimtelijk opzicht zoveel mogelijk samenhang moest vertonen. Op rijksniveau diende het beleid te worden afgestemd. De werkgroep adviseerde om het dan bestaande VROM/VWS-coördinatiepunt leefbaarheid platteland in samenwerking met LNV uit te bouwen tot een coördinatiepunt plattelandsvernieuwing.

Naast deze ervaringen met het thema leefbaarheid is sprake van zogeheten gebiedsgericht beleid. Het beleid ten aanzien van het landelijk gebied was tot de jaren negentig voornamelijk gericht op sectoren en facetten: sectorbeleid voor landbouw, natuur en recreatie, en facetbeleid voor milieu, water en ruimtelijke ordening. We spreken van gebiedsgericht beleid sinds de VINEX, de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VROM, 1991), maar vooral sinds het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1993). Het Structuurfiguur richtte zich niet alleen integraal op verschillende functies in het landelijk gebied, maar trachtte ook reeds bestaande sectorale beleidsinitiatieven samen te brengen. Deze initiatieven kwamen bij elkaar in zogeheten ruimtelijke ordenings- en milieugebieden (ROM), strategische groenprojecten (SGP) en waardevolle cultuurlandschappen (WCL). In theorie maakt gebiedsgericht beleid regionaal maatwerk mogelijk, evenals een integrale afweging van belangen. In de praktijk verkeert de beleidsmatige integratie van de diverse functies van het landelijk gebied nog in een ontwikkelingsfase. Vooralsnog ligt de nadruk op de integratie van een beperkt aantal aspecten: ruimtelijke ordening en milieu (ROM), landbouw, recreatie en natuur (WCL) of natuur en recreatie (SGP). Plattelandsvernieuwing zou zich vooral moeten richten op integratie van deze facetten, sectoren en functies met economische activiteiten.

In de projecten leefbaarheid en bij gebiedsgericht beleid speelt de overheid een nieuwe, kaderstellende rol. Beleid komt steeds meer tot stand op die plaatsen waar het wordt uitgevoerd, namelijk in het landelijk gebied. Dit vergt ook een nieuwe, actieve rol van (potentiële) initiatiefnemers. De nieuwe rollen van betrokkenen zijn te bezien in het kader van de afspraken tussen het Ministerie van LNV en het IPO in het kader van de Decentralisatie Impuls, kortweg, het D.I.-akkoord. Dit akkoord houdt in dat de realisering van het natuur- en landschapsbeleid, zoals neergelegd in het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de rijks-overheid en de provincies. De verhouding tussen rijk en provincies is nog niet uitgekristalliseerd. Dat geldt ook voor de rol van de gemeenten, zo bleek uit een evaluatie van de projectgroep gebiedsgericht beleid (PGB, 1995; Met Na-

me, 1996 nr. 6). Bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid wordt voorts gesproken van de ontwikkeling van loketten voor het landelijk gebied. Deze aanspreekpunten zouden de coördinatie en communicatie moeten bevorderen. Over plattelandsvernieuwing merkt de genoemde projectgroep gebiedsgericht beleid op: "[...] het is de overtuiging dat initiatieven in het kader van plattelandsvernieuwing veel kunnen leren van de werkwijze in projecten gebiedsgericht beleid (PGB, 1995: 29).

Kortom, plattelandsvernieuwing is gebaat bij een daadkrachtige overheid die betrokkenen op hun verantwoordelijkheid aanspreekt en dit ondersteunt door gebiedsgericht maatwerk. Dat wil zeggen: beleid zal in toenemende mate moeten aansluiten op de specifieke vraag naar ondersteuning. Initiatieven gericht op sociaal-economische versterking zullen waar het even kan ondersteund moeten worden, vooral als hierbij sterke punten van het landelijk gebied zoals rust en ruimte als stimulerende factor worden betrokken. Hierbij zal de overheid zoveel mogelijk knelpunten die initiatieven belemmeren moeten wegnemen. Deze nieuwe visie op sturing sluit aan bij de nieuwe gedachten daarover, zoals verwoord in de notitie "Sturing op Maat" (LNV, 1994). Bestuurlijke vernieuwing moet bijdragen tot sociaal-economische versterking van het landelijk gebied. De nota *Dynamiek en vernieuwing vatte dit nieuwe bestuurlijke model samen als "sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat"* (LNV, 1995).

1.3 Het onderzoek

Evaluatie van plattelandsvernieuwing zal niet op een traditionele wijze kunnen plaatsvinden. De uitkomst van een dergelijke analyse zou een objectieve lijst met criteria zijn waaraan (potentieel) succesvolle projecten plattelandsvernieuwing zouden moeten voldoen. Juist bij vernieuwende projecten zijn criteria niet altijd even zinvol. Vergelijk dergelijke projecten bijvoorbeeld met subsidiëring van kunst. Als dit zou gebeuren aan de hand van objectieve criteria, dan zou de kunst bij voorbaat dood zijn. Evaluatie op de traditionele wijze veronderstelt min of meer meetbare doelstellingen. Gezien het ontbreken daarvan (en het ontbreken van een nulmeting) zien wij plattelandsvernieuwing als een proces, dat gekenmerkt wordt door *trial and error*, door zoeken en leren.

Om dit leerproces te ondersteunen, richt dit onderzoek zich op de projecten plattelandsvernieuwing in brede zin. Dat wil zeggen dat slaag- en faalfactoren ontleend worden aan het voortraject, aan lokale omstandigheden, aan de rol van de centrale overheid, aan die van decentrale overheden en van lokale initiatiefnemers. Het slothoofdstuk biedt een "checklist" plattelandsvernieuwing voor potentiële indieners en overheden. Dit onderzoek heeft een explorerend karakter. Dit heeft het voordeel dat plattelandsvernieuwing zo breed kan worden belicht. Het nadeel is evenwel dat de probleemstelling - wat zijn de slaag- en faalfactoren van de projecten plattelandsvernieuwing - niet altijd direct kan worden beantwoord voor concrete projecten. Alleen de vier casus hebben het juiste abstractieniveau om slaag- en faalfactoren te analyseren. Deze factoren zijn immers aan lokale factoren gebonden. De dwarsdoorsnede

van de 120 projecten knipt de projecten te sterk op en het voortraject staat te ver af van de concrete projecten. Slaag- en faalfactoren komen dus ook een groot deel (gedeeltelijk) los van concrete projecten aan bod. Plattelandsvernieuwing behelst immers meer dan projecten, het veronderstelt andere rollen van overheden en initiatiefnemers. Deze zijde van de projecten plattelandsvernieuwing komt uitvoerig aan de orde.

1.4 Leeswijzer

Deze studie kan op meerdere wijze worden gelezen. Slaag- en faalfactoren vanuit de dwarsdoorsnede van projecten komen aan de orde in paragraaf 2.6. Paragraaf 3.5 gaat in op de slaag- en faalfactoren bij de projecten. Paragraaf 4.3 blikt vanuit de ervaring met het voortraject van Cluster III vooruit naar de wijze waarop verwacht wordt dat de slaag- en faalfactoren bij het Stimuleringskader en Regionale Vernieuwing uitpakken. Wie geïnteresseerd is in de praktische implicaties voor toekomstige projecten, verwijzen we naar het slothoofdstuk, hoofdstuk 5.

2. OVERZICHT VAN DE PROJECTEN

De projecten plattelandsvernieuwing hebben een gevarieerd karakter. In dit hoofdstuk komen overeenkomsten en verschillen van de 120 projecten aan de orde. Na dit overzicht volgen slaag- en faalfactoren vanuit de optiek van opdrachtnemers. Tot slot van dit hoofdstuk wordt het overzicht in verband gebracht met de resultaten uit een eerder uitgevoerde analyse, de Quick Scan (Anker, 1996). Het hoofdstuk sluit met een overzicht van de slaag- en faalfactoren.

Er zijn 120 enquêtes verstuurd. Op de enquête gaven 91 indieners respons. Bij het verwerken zijn 80 enquêtes (80 is 100%) in behandeling genomen. Van de overigen hebben vijf respondenten de enquête niet ingevuld en kwamen zes enquêtes te laat binnen. De resultaten worden besproken aan de hand van figuren en citaten. De vragen in de enquête zijn gestructureerd naar vier ijkpunten. Aan de hand daarvan wordt gekeken naar de bijdragen van zowel lokale betrokkenen als de verschillende overheden aan de projecten. De vier ijkpunten zijn:

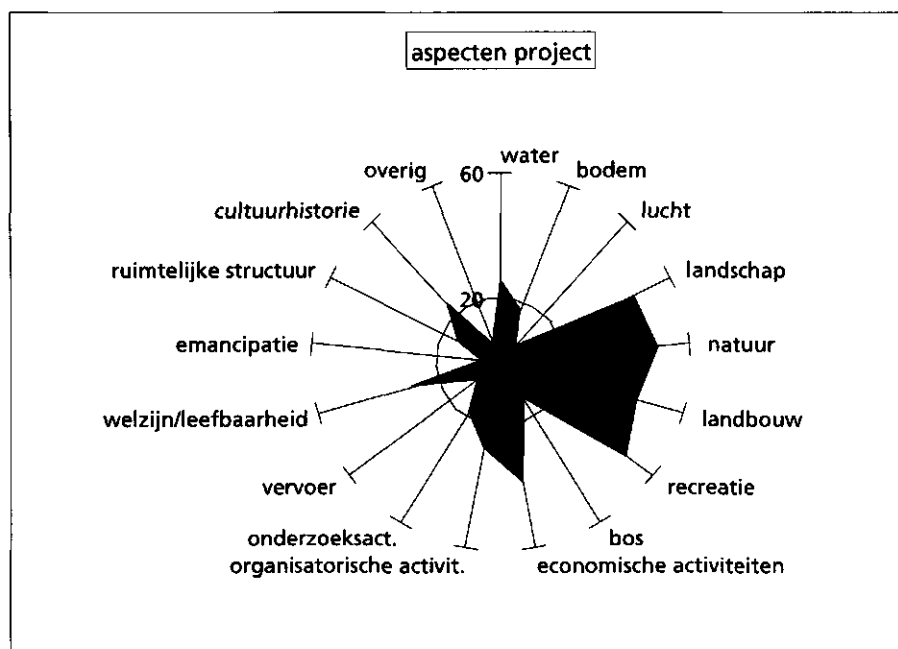
1. het idee;
2. (bottom-up) samenwerking tussen partners;
3. bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau;
4. de faciliterende overheid.

De gedachtengang achter deze ijkpunten is betrekkelijk eenvoudig. Om een project van de grond te krijgen, is een *idee* nodig (2.1). Dit idee is te verwirkelijken door *samenwerking tussen partners* (2.2). De overheid is hierbij een bijzondere partner. Deze samenwerking kan de vorm krijgen van een (gebiedsgerichte) organisatie (*bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau*) (2.3). De overheid stimuleert en *faciliteert* het proces van plattelandsvernieuwing (2.4). De ijkpunten dekken zoveel mogelijk de inhoud en het proces van plattelandsvernieuwing Cluster III. Waar mogelijk zullen vanuit de ijkpunten uitspraken worden gedaan over slaag- en faalfactoren. Factoren die zijn aangedragen door de opdrachtnemers, zijn verwerkt in de paragraaf over slaag- en faalfactoren (2.5). De conclusies (2.6) gaan hier nader op in.

2.1 Het idee

Wat voor soort projecten zijn er van de grond gekomen? De meeste initiatieven zaten in de groene hoek (figuur 2.1). Ten onrechte wordt plattelandsvernieuwing een "hoog fietspadengehalte" toegeschreven - in totaal hebben maar negen projecten (7½%) de aanleg van één of meerdere fietspaden in het uitvoeringspakket. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de aanleg van een

fietspad bij drie projecten een onderdeel vormt van een pakket, waarvan ook promotie van natuur of experimenten met kleinschalige mestverwerking deel uitmaken. Ook bleek dat - los van kansen of problemen - subsidies zijn aangevraagd om de begroting voor een project rond te krijgen.



Figuur 2.1 Aspecten project

Binnen de groene hoek bestrijkt plattelandsvernieuwing verschillende sectoren, zoals landschap, landbouw, natuur en recreatie. Ook de combinatie van een sector met nieuwe economische activiteiten komt veelvuldig voor. De nadruk ligt vooral op de (sector-overstijgende) combinaties:

- landschap, natuur en recreatie (de groene hoek);
- recreatie de economische activiteiten;
- landbouw, natuur en economische activiteiten.

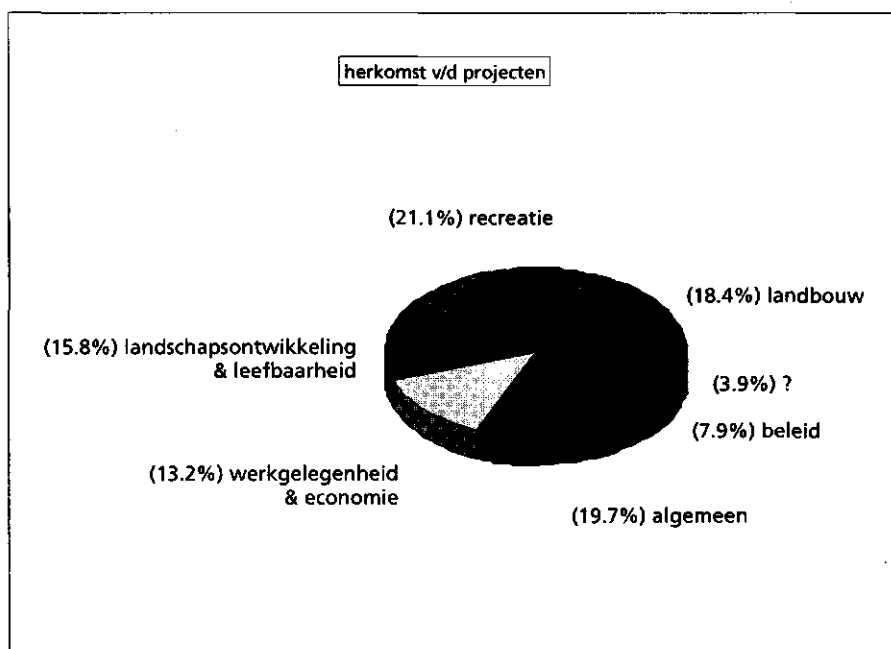
Met de eerste twee combinaties proberen indieners van projecten in te spelen op de toegenomen recreatiebehoefte. De derde combinatie is gericht op vernieuwing van de agrarische bedrijfsvoering. Een voorbeeld is het "Startersproject Innovatieve Kasteelten". *"In dit gebied staat zelfstandig ondernemerschap hoog in het vaandel, ofschoon teelten hier weinig innovatief zijn en het ondernemerschap in werkelijkheid matig is ontwikkeld."* (NB. citaten zijn alle van respondenten, maar niet toeschrijfbaar.) Met dit project worden nieu-

we ondernemers en doorstarters ondersteund om innovatieve teelten in gebruik te nemen.

De derde combinatie komt grotendeels voort uit projecten agrarisch natuurbeheer. Een aantal projecten is gericht op het verbeteren van de informatievoorziening. Vanuit de landbouw is een toenemende vraag naar informatie over en mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer. Deze vorm van grondgebruik biedt de agrariër een mogelijkheid tot andere wijzen van produceren.

2.1.1 Waar komt het idee vandaan?

Ideeën komen voort uit de erkenning van regionale problemen, kansen of uit gebiedsgericht beleid. In ongeveer driekwart van de projecten blijkt sprake van een regionaal of lokaal probleem. De overige projecten zijn gericht op het benutten van regionale of lokale kansen. Een klein deel bouwt voort op bestaand beleid. De problemen en kansen hebben betrekking op de volgende sectoren (figuur 2.2)



Figuur 2.2 Herkomst van projecten

Landbouw

De inkomenspositie van de agrarische sector staat onder druk. Omschakeling van een aanbod naar een marktgericht productieproces vergroot de overlevingskansen. Deze perceptie en het streven naar duurzame landbouw lijken

te overheersen in het zoeken naar andere sociaal-economische dragers in het landelijk gebied. In projecten wordt bijvoorbeeld gezocht naar verbreding van de markt door:

- afzet van regionale producten (bijvoorbeeld veenweidekaas);
- kwaliteitsverbetering van het agrarisch product (biologische landbouw); en
- agrarisch natuurbeheer (bijvoorbeeld berm en randbeheer, patrijzenproject Stichting Behoud Natuur en Leefmilieu).

Een aantal projecten is gericht zich op de ontwikkeling van *kennis* over deze oplossingen. Deze projecten starten vanuit het probleem dat agrariërs onvoldoende zicht hebben op vernieuwende mogelijkheden. De agrarische sector heeft deze problemen aangekaart bij verschillende regionale instanties (Land en Tuinbouw Organisatie, en dergelijke) en de overheid. Door Cluster III komen projecten van de grond over de voorlichting over natuurdoeltypen (bijvoorbeeld blauwgrasland). Dergelijke projecten zijn gericht op vergroting van het draagvlak voor en de kennis over agrarisch natuurbeheer. Een voorbeeld is het scholingsproject Wrâldfrucht. Naast de teelt van bijzondere fruitrassen wordt hier kennis overgebracht aan de fruittelers door de instelling van studieclubs en het uitvoeren van praktijkproeven.

Recreatie

De onaantrekkelijkheid van een verblijfsgebied voor toeristen en recreanten en de geringe spreiding van toerisme en recreatie vormen bij recreatie bronnen voor ideeën. Projecten zijn gericht op verbreding van het toeristisch/recreatieve product evenals op de uitbreiding en de verbetering van de toeristisch/recreatieve infrastructuur (mobiliteit). Projecten die de aantrekkelijkheid van een gebied beogen, richten zich op het aanleggen van ontbrekende schakels in bestaande infrastructuur (bijvoorbeeld fietspaden Westerwolde), de aanleg van kano-, wandel-, ruit- en fietspaden en vaarverbindingen (bijvoorbeeld Vaarverbinding Zwin-Zwette) en het aanbrengen van erfbeplanting (bijvoorbeeld Ervenwerkplan Schouwen-West).

Landschapsontwikkeling & leefbaarheid

De versnippering van het landschap en het verlies van natuur en landschapswaarden zijn problemen die spelen binnen dit onderdeel. Een aantal Cluster III-projecten beoogt verbetering van de natuurkwaliteit en de leefbaarheid van het landschap. Deze initiatieven zijn regiospecifiek en verschillen daarom sterk. Voorbeeld is de realisatie van een ecologische verbindingzone tussen Montferland en de landgoederenzone Doesburg-Hummelo/Keppel (Milieucoöperatie Didam).

Werkgelegenheid & economie

Dertien procent van de projecten heeft als aanleiding werkgelegenheid en economie. Het Agrarisch Innovatie Centrum Twente pleit voor een versterking van de ketenstructuur van producent naar consument. Door investeringen van ondernemers hoopt men op een uitstralings- of multipliereffect binnen de

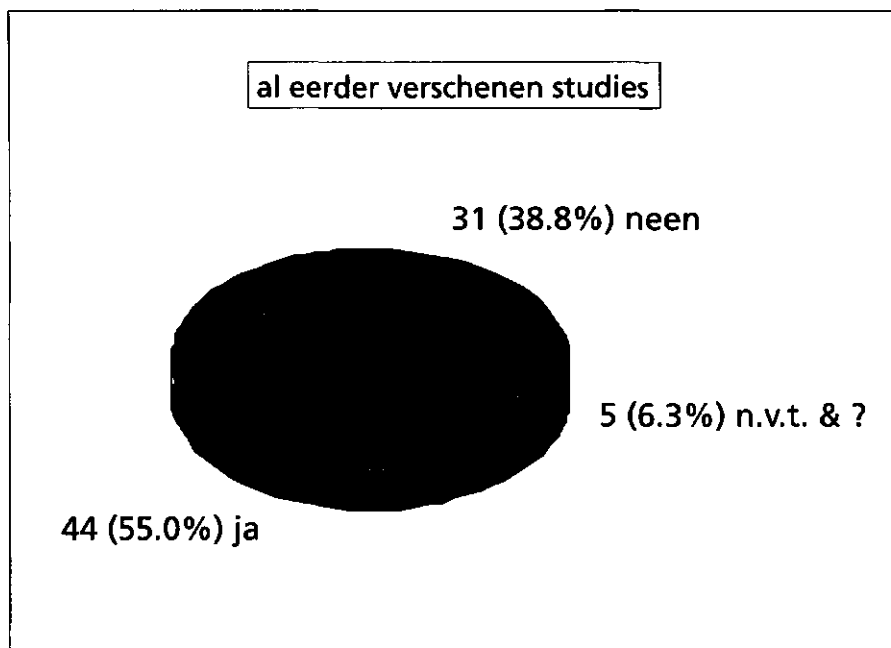
regio. Voorts zijn er projecten gericht op versterking van het zelfstandig ondernemerschap of het samenbrengen van verschillende ondernemers. Ter bevordering van de werkgelegenheid stimuleert de provincie Friesland bijvoorbeeld bedrijfsmatige investeringen op het platteland met de Investeringsregeling Kleine Ondernemingen. Verder is een aantal projecten gericht op verbreding van de markt, productontwikkeling en kwaliteitsverbetering.

Beleid

Tot slot zijn er projecten voortgekomen uit bestaand gebiedsgericht beleid. Dit beleid geldt slechts voor bepaalde, welomschreven gebieden. Cluster III geldt in geheel Nederland. Door de bredere werking van Cluster III zijn initiatieven tot stand gekomen als milieucoöperaties Vereniging Eastermar's Lânsdouwe (VEL) en de Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA). Vanuit deze projecten worden activiteiten ontplooid als landschapsonderhoud, onderzoek en voorlichting over mineralen- en ammoniakproblematiek.

2.1.2 Kennis

Bij 55% van de projecten is gebruik gemaakt van studies. Dit zijn voorstudies of haalbaarheidsstudies. Zo is het project "Opwaardering waterfront Leerdam" voortgekomen uit de studies "Actieplan Toerisme Leerdam" en "Actie



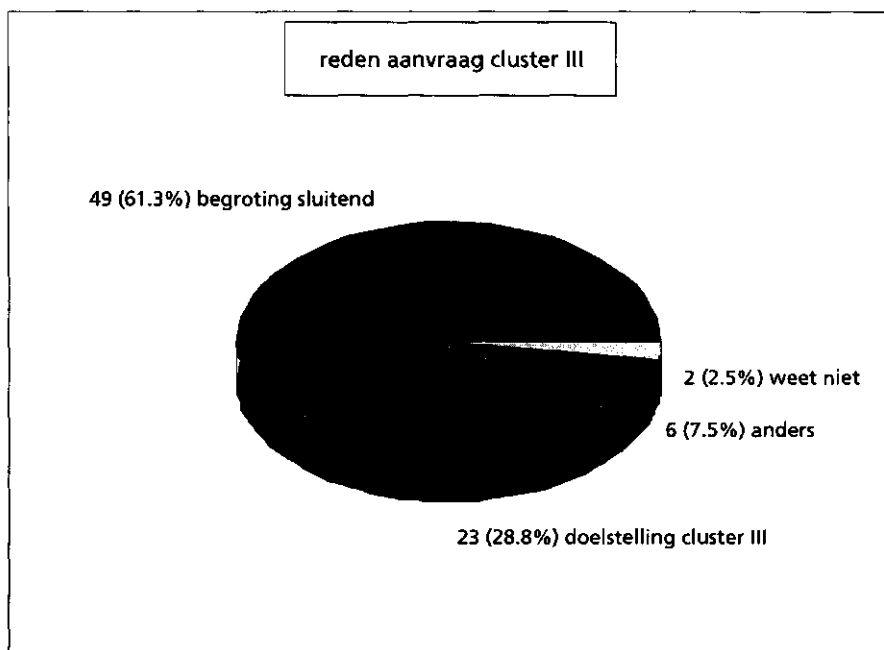
Figuur 2.3 Gebruikgemaakt van kennis?

plan Blauwe netwerk". Studies zijn in eigen beheer uitgevoerd of door externe bureaus. In Zeeland zijn studies verricht door afdelingen van de provincie en de gemeente. De Heidemij is ingeschakeld bij het project Utrechtse Heuvelrug en het bureau Oranjewoud bij het project Veldkamp Schoonebeek. Andere externe expertise is gekomen van onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld Hogeschool voor de Kunsten, project "Opwaardering waterfront Leerdam") en non-profit organisaties (Natuurmonumenten). De studies richten zich veelal op de achtergronden van het project. De studies zijn verschenen als rapporten, verslagen, nieuwsbrieven, publicaties, uitkomsten van symposia enzovoort.

Is kennis een slaagfactor? Dit lijkt het geval te zijn, al is niet precies te zeggen op welke manier. Wel lijkt duidelijk dat kennis een grote legitimerende functie heeft bij de realisering van een project. Onderzoek heeft de schijn van objectiviteit zodat mogelijke weerstanden tegen een project of twijfels bij de partners zelf overwonnen kunnen worden - of juist bevestigd. De kreet "onderzoek heeft aangetoond dat", doet nog altijd vele discussies beëindigen.

2.1.3 Niet-inhoudelijke redenen om Cluster III aan te vragen

Naast inhoudelijke motieven, is een belangrijke reden tot aanvraag van de subsidie het sluitend krijgen van de begroting. Dit hoeft niet te betekenen dat het project daarom minder vernieuwend is, maar slechts in een kwart van



Figuur 2.4 Reden voor aanvraag Cluster III

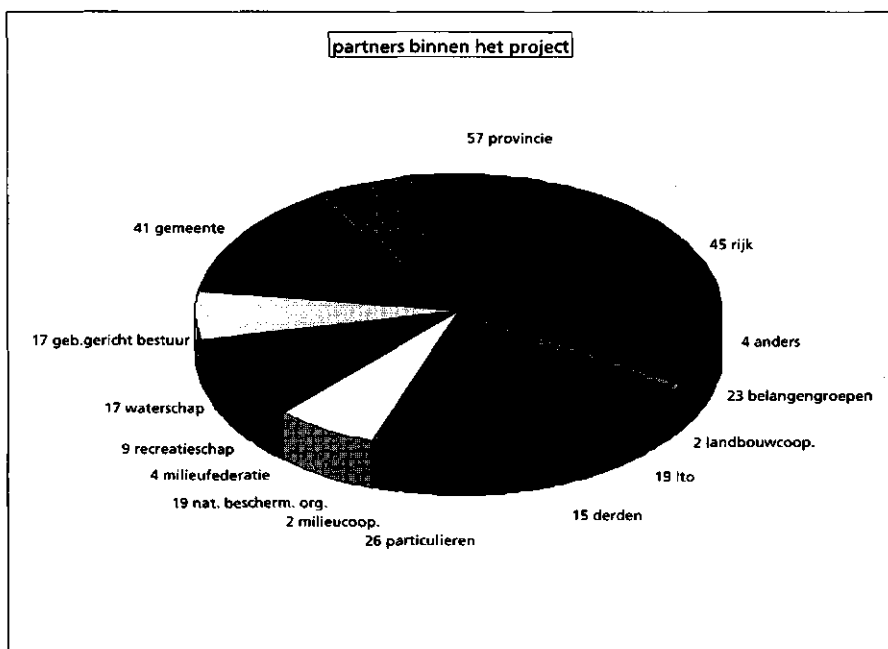
de gevallen is er daadwerkelijk in relatie tot de doelstellingen van Cluster III gereageerd, zoals bij het project "Platteland vernieuwing Oldambt". Dit project beoogt een verbreding van de economische basis binnen de landbouw met de ontwikkeling van streekeigen producten.

2.2 Samenwerking tussen de partners

Voor het slagen van een project zijn niet alleen problemen en/of kansen een voorwaarde. Ook ligt aan het beleid de veronderstelling ten grondslag dat projecten platteland vernieuwing gebaat zijn bij samenwerking tussen partners op lokaal niveau. De overheid is hierbij een bijzondere partner.

Het onderstaande figuur geeft een beeld van de partners binnen de verschillende projecten. Het figuur heeft betrekking op 80 projecten. Per project zijn het aantal en de aard van de partners geïnventariseerd. Het totaal aantal partners overschrijdt het aantal van 80 projecten die in het onderzoek zijn meegenomen. Dit betekent dat bij diverse projecten meerdere partners aanwezig zijn. De overheid participeert in meer dan de helft van de projecten.

Particulieren zijn bij 26 van de 80 projecten betrokken. Dit lage percentage (33%) wordt enigszins gecompenseerd doordat in een aantal belangengroepen en lokale organisaties (23 stuks/29%) ook particulieren zijn vertegenwoordigd.

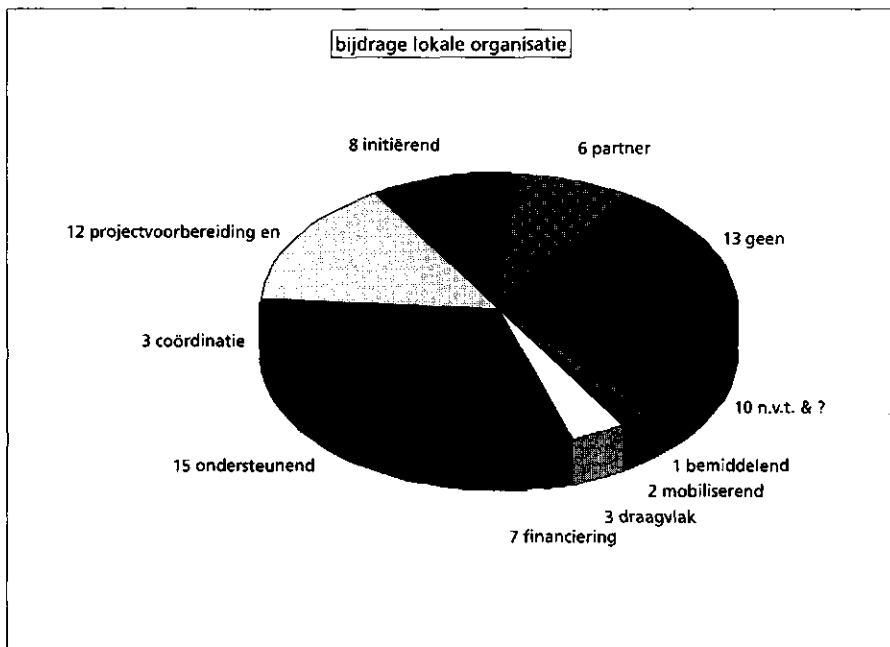


Figuur 2.5 Partners binnen het project

2.2.1 Rol lokale organisaties

Bij drie van de vier projecten is in enigerlei sprake van een "bottom-up" aanpak, althans in die betekenis dat er lokale organisaties bij het indienen van een project zijn betrokken. Slechts in een beperkt aantal gevallen (8) ligt het initiatief tot een project bij een lokale organisatie. In die betekenis is het "bottom-up" karakter slecht uit de verf gekomen. Lokale organisaties dragen voornamelijk bij door:

- deelname in de projectvoorbereiding;
- planopstelling;
- administratieve ondersteuning; en
- informatievoorziening.

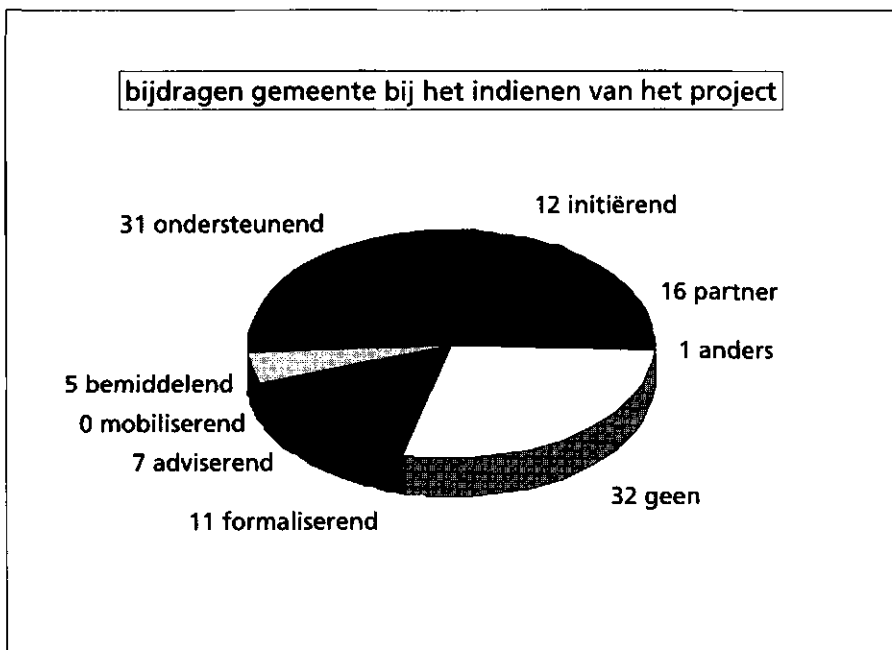


Figuur 2.6 Bijdrage lokale organisaties (indienen)

2.2.2 Gemeenten

Bij de indiening van projectvoorstellen lijken de gemeenten een beperkte rol te hebben gespeeld:

"Bij het maken van de lijst van projecten voor de zogenaamde Cluster III-gelden zijn de gemeenten er niet aan te pas gekomen, het rijk heeft wel afspraken gemaakt met de provincies over de regierol, maar de provincies erkennen de gemeenten nog te weinig als partner in het proces" (Platform juni 1996.)

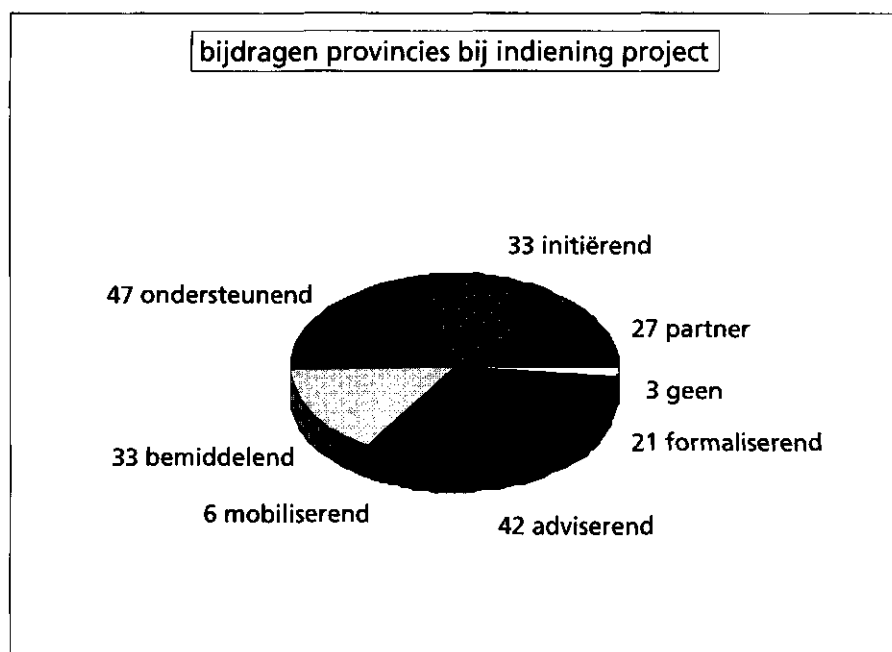


Figuur 2.7 Bijdrage gemeenten (indienen)

Ondanks dit beeld zijn de gemeenten bij de totstandkoming van 41 van de 80 projecten betrokken. Als gemeenten bijdragen tot een project plattelandsvernieuwing heeft dit meestal een ondersteunend karakter. In een aantal gevallen is de rol van gemeenten verstrekkender geweest. De Zeeuwse gemeenten Westerschouwen en Middenschouwen hebben actief bemiddeld tussen burgers in de regio en de hogere bestuursorganen. Deze relatief kleine gemeenten staan dicht bij betrokkenen uit de regio.

2.2.3 Provincies

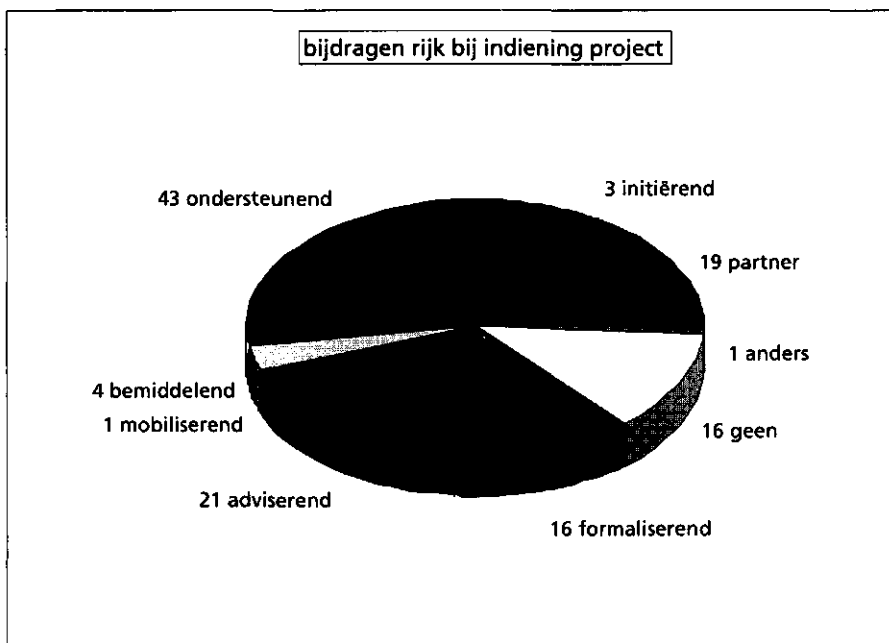
De respondenten geven aan dat de provincie een grote ondersteunende en adviserende rol heeft gespeeld. Slechts aan 3 projecten hebben provincies niet bijgedragen. Naast het initiëren van projecten voert de provincie veel projecten uit in eigen beheer. Daarnaast ondersteunt de provincie projecten financieel (co-financiering) en met mankracht en informatie.



Figuur 2.8 Bijdragen provincies (indienen)

2.2.4 De rijksoverheid

Het rijk is in 19 gevallen partner bij een project. Dit zijn veelal regio-over-schrijdende projecten of voortzetting van projecten die reeds voor Cluster III in gang zijn gezet. De rijksoverheid heeft bij 43 gevallen een ondersteunende rol. Zij heeft echter amper een mobiliserende rol gespeeld. Waarschijnlijk is dit te wijten aan de grote tijdsdruk.



Figuur 2.9 Bijdragen rijk (indienen)

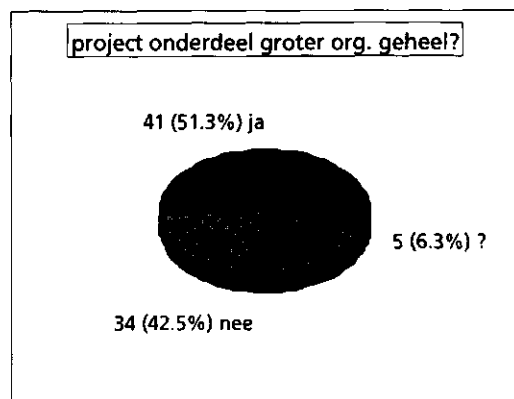
2.2.5 Onderdeel groter (organisatorisch) geheel

De overheid hechtte eraan dat het project deel uitmaakt van een groter geheel. Dit groter geheel kon bestaan uit:

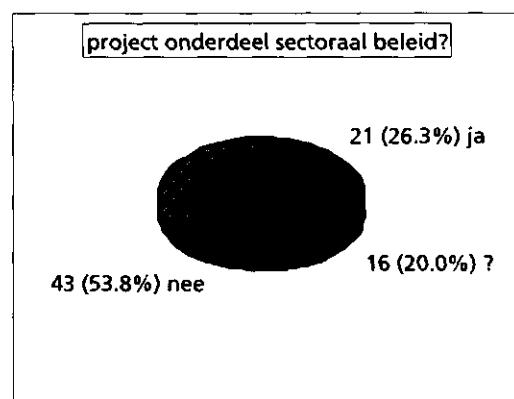
- een groter organisatorisch geheel;
- gebiedsgericht beleid; of
- sectoraal beleid.

Voorbeelden van projecten binnen een organisatorisch geheel zijn recreatieve zones Voorne-Putten, herinrichting waterfront Nieuwpoort, het Blauwe Netwerk en Rivierenland Holland. Het project "Drentse Aa" valt onder het gebiedsgericht beleid van de Waardevolle Cultuur Landschappen en Ruimtelijke Ordening en Milieu (WCL en ROM). Onder het sectoraal beleid van Oost-Nederland valt bijvoorbeeld het project "Hippische routes Oost-Nederland" en het project "Wandelen in de tuin van Nederland." Dit is een project in het kader van de provinciale nota "Op stap in Overijssel".

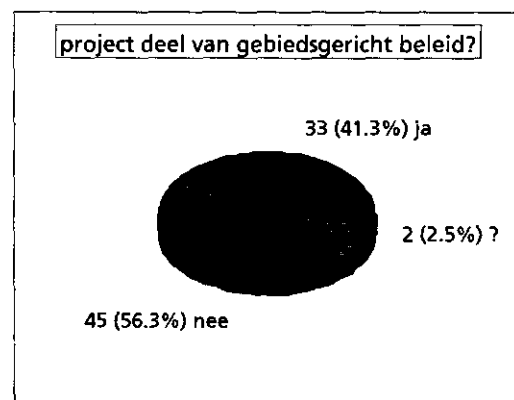
Heeft een project dat onderdeel uitmaakt van een groter geheel een grotere slaagkans? Dit is niet met zekerheid te zeggen. Wel zal opname in een groter geheel bijdragen aan de continuïteit van een project, omdat de organisatorische inbedding ervan gegarandeerd lijkt. Tegen dit argument valt in te brengen dat projecten die deel uitmaken van een groter geheel, niet per se vernieuwend hoeven te zijn. Projecten die onderdeel uitmaken van een groter geheel hebben wellicht een grotere kans het tot een goed einde te brengen, maar inhoudelijk hoeft het geen voordeel te zijn.



Figuur 2.10 Is het project onderdeel van een groter geheel?



Figuur 2.11 Is het project onderdeel van een sectoraal beleid?



Figuur 2.12 Is het project onderdeel van gebiedsgericht beleid?

2.3 Bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau

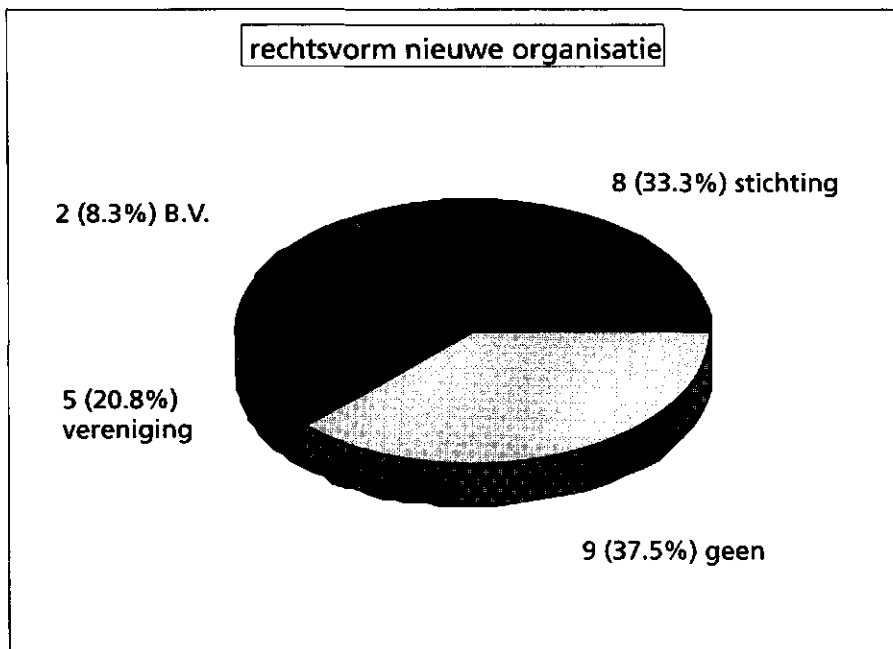
2.3.1 Initiatiefnemers bij oprichting

Naast een idee en samenwerking tussen partners, liefst van onderop, kunnen gebiedsgerichte organisaties bijdragen tot het slagen van projecten. Deze zouden de lokale verantwoordelijkheid tot uitdrukking kunnen brengen. Zij immers kennen de lokale problematiek. Organisaties kunnen een onderdeel vormen van dit proces van bestuurlijke vernieuwing. Wat is bekend over de organisaties die betrokken waren bij de Cluster III-projecten?

Voor plattelandsvernieuwing zijn 24 nieuwe organisaties in het leven geroepen. Initiatiefnemers tot het oprichten van een organisatie zijn vooral particulieren, boeren, tuinders of de provincie. Deze nieuwe organisaties richten zich veelal op gebiedsspecifieke problemen en kansen.

2.3.2 Rechtsvorm nieuwe organisaties

Van de betrokken organisaties heeft slechts een klein gedeelte een formele status, zoals een stichting, besloten vennootschap of vereniging. Voorbeelden zijn de Vereniging Hâneker binnen het project Alblasserwaard en Vijfheerenlanden en Reduzum Sûd B.V. in het project Vaarverbinding Zwin-Zwette. De rechtsvormen van de opgezette organisaties blijken overwegend stichtingen of verenigingen te zijn.

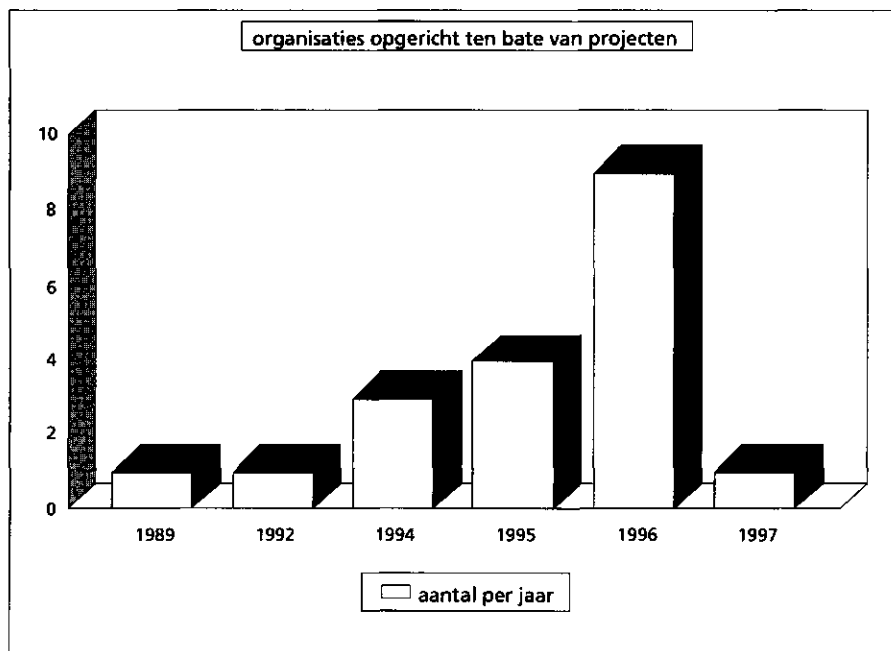


Figuur 2.13 Rechtsvorm nieuwe organisatie

Veel nieuwe organisaties blijken geen rechtsvorm te bezitten. Statuten zouden volgens respondenten een drempel opwerpen voor nieuwe deelnemers. Zonder rechtsvorm denkt men sneller te kunnen reageren op ontwikkelingen. Bovendien werken organisaties vaak breder dan het plattelandsvernieuwingsproject. Naast de realisatie van het project kunnen zij diverse initiatieven uitdragen en ontwikkelingen in gang zetten. Ook hier zouden formele arrangementen ten koste kunnen gaan van de nodige flexibiliteit.

2.3.3 Jaartal van oprichting

Figuur 2.14 toont dat de meeste (gebiedsgerichte) organisaties betrekkelijk recent zijn opgericht. Een relatie tussen de ouderdom van een organisatie en de slaagkans van projecten plattelandsvernieuwing is niet te leggen. Wel is voor te stellen dat organisaties die ooit met een ander doel zijn opgericht, bijvoorbeeld dorpsvernieuwing, nog niet zijn ingespeeld op de nieuwe verwachtingen die de overheid heeft. Soms zijn organisaties opgericht als belangengroep die verwachtingen van burgers ten aanzien van een onderwerp kanaliseerde. Deze organisaties staan tegenover de overheid. Bij plattelandsvernieuwing nemen organisaties initiatieven en werken samen met de overheid. Deze redenering voortzettend zou dat betekenen dat gebieden met een traditioneel hoge organisatiegraad, zoals Friesland, bij plattelandsvernieuwing een remmende voorsprong hebben.

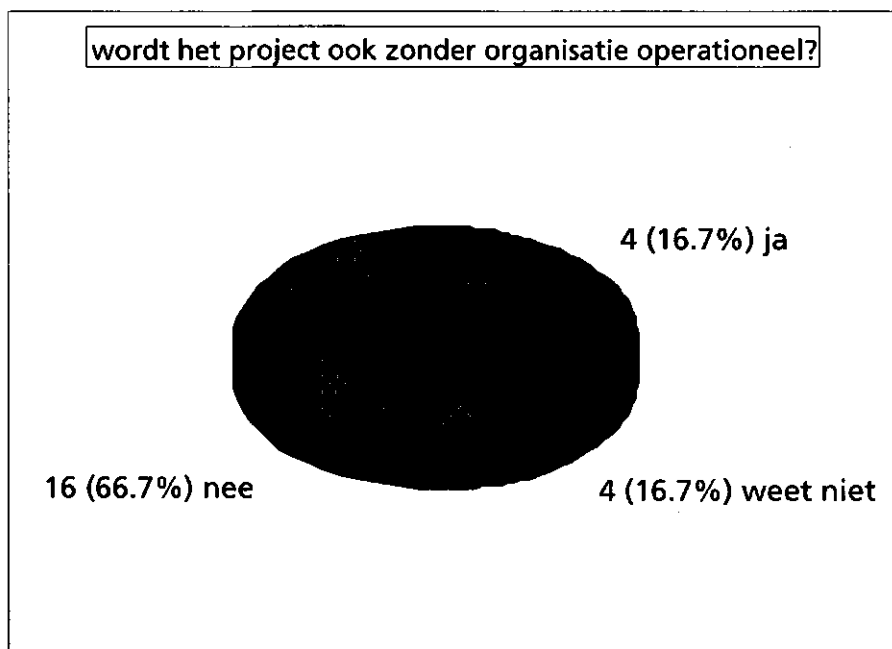


Figuur 2.14 Organisaties opgericht voor projecten

De helft van de nieuw opgerichte organisaties is ontstaan in 1996. Deze organisaties zijn opgezet in dienst of in navolging van de projecten in het kader van Cluster III. De overige organisaties bestonden al voor de introductie van de Cluster III. Dit hoeft echter geen voordeel te zijn. De doelstellingen van deze organisaties zijn vaak breder dan plattelandsvernieuwing. Ook deze organisaties zouden wel eens een remmende voorsprong kunnen hebben.

2.3.4 Organisatie als slaagfactor

Op de vraag of het project ook zonder organisatie operationeel wordt, antwoordt de meerderheid (66,7%) ontkennend.



Figuur 2.15 Wordt het project ook zonder organisatie operationeel?

Hoewel veel projecten ook zonder organisatie operationeel zouden worden, gaven respondenten de volgende voordelen van een organisatie aan:

- "Een organisatie kan de betrokkenheid vergroten en het risico van falen beperken."
- "Er is ruimte voor eigen beleid."
- "Een organisatie is herkenbaar en vormt een aanspreekpunt voor overheid en initiatiefnemers."

- "Mensen binnen de regio worden op deze manier gestimuleerd na te denken over de toekomst van hun leefomgeving en ideeën uit te werken die niet traditioneel hoeven te zijn."
- "Het ontwikkelen van initiatieven zonder een organisatie kan argwaan wekken over de serieuze bedoelingen van de betrokkenen. Het bezitten van een juridisch en economisch rechtspersoon kan daarom van belang zijn voor samenwerking met organisaties en het maken van beheersovereenkomsten."

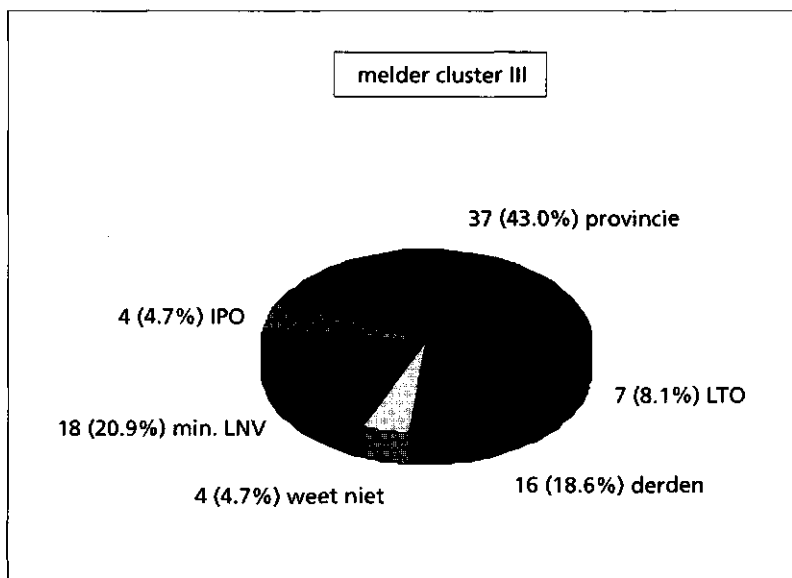
Kortom, een samenwerkingsverband - formeel of informeel - vergroot de slagvaardigheid van een project en biedt de mogelijkheid om de belangen van een regio te behartigen. Bovendien creëert een samenwerkingsverband een psychologische eenheid.

2.4 De faciliterende overheid

Bestuurlijke vernieuwing moet niet alleen op lokaal niveau plaatsvinden, maar ook leiden tot nieuwe rollen van rijk, provincies, gemeenten en lokale organisaties. Wie doet wat bij plattelandsvernieuwing?

2.4.1 Communicatie

Allereerst de communicatie. Figuur 2.16 geeft aan welke instantie volgens de indieners Cluster III het eerst meldt. De provincie heeft een belangrijk aan-

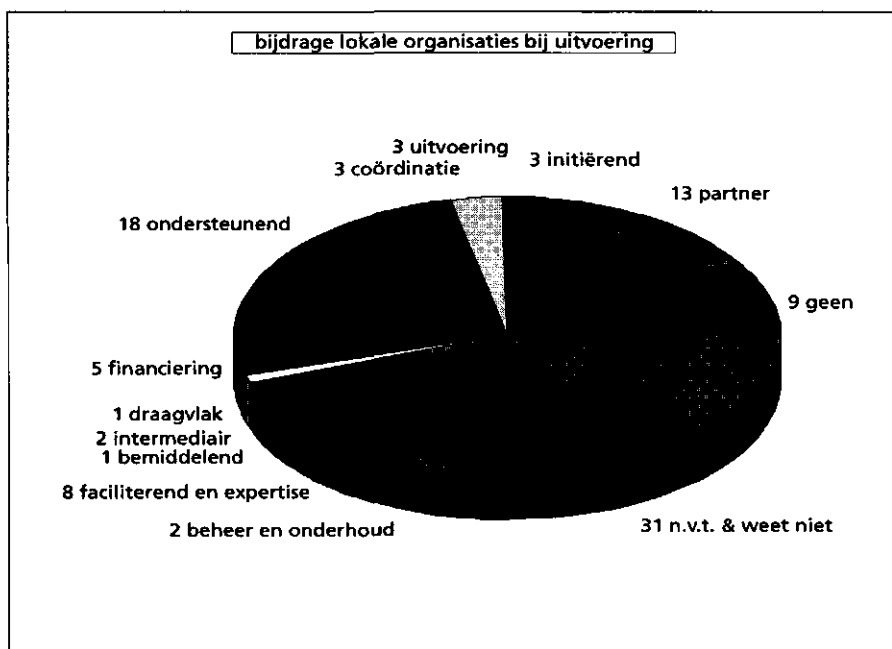


Figuur 2.16 Via welke instantie kwam u op de hoogte van Cluster III?

deel geleverd in de informatievoorziening. Deze conclusie moet echter worden gerelativeerd, omdat de provincie in veel gevallen ook de indiener was van een project. De overige respondenten hebben veelal de informatie van collega's of niet-overheidsinstellingen (VVV, Natuurmonumenten enzovoort).

2.4.2 Lokale organisaties

Lokale organisaties zijn bij ongeveer 60 projecten betrokken. Bij 31 projecten zijn zij dat niet. Bij deze projecten is plattelandsvernieuwing een onderonsje gebleven tussen rijk en provincie. Organisaties als waterschappen en natuurbeschermingsorganisaties zijn weinig betrokken, milieu- en landbouwcoöperaties en de milieufederatie zijn nauwelijks betrokken bij plattelandsvernieuwing. De meeste lokale organisaties hebben een ondersteunende rol bij de uitvoering of waren partner bij het project.

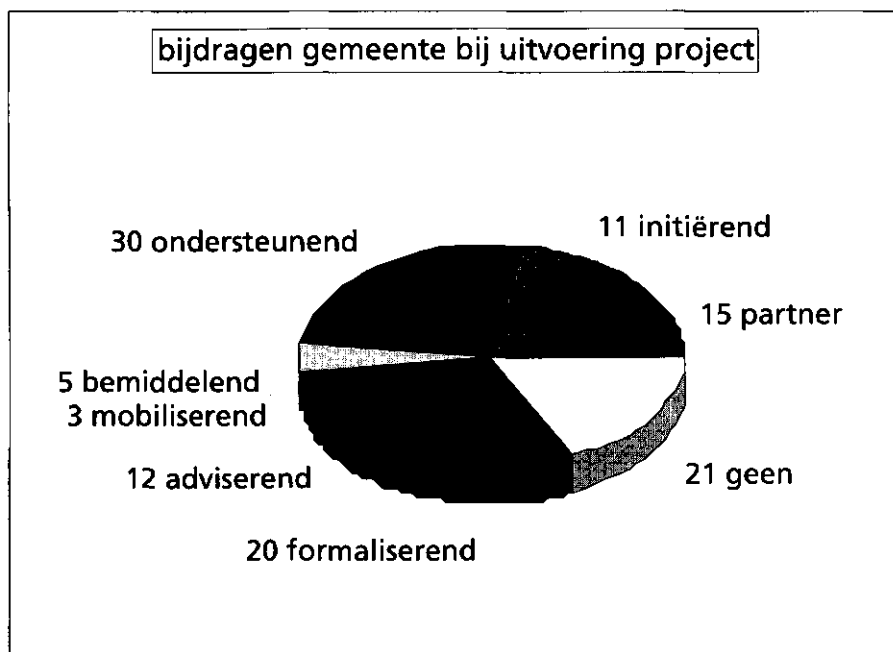


Figuur 2.17 Bijdrage lokale organisaties (uitvoering)

De verschillende bijdragen van de overheid bij de uitvoering van projecten zijn verwerkt in de volgende drie figuren.

2.4.3 Gemeenten

De gemeente ondersteunt, adviseert en formaliseert de projecten plattelandsvernieuwing. Bij 26% van de projecten levert de gemeente geen bijdrage.

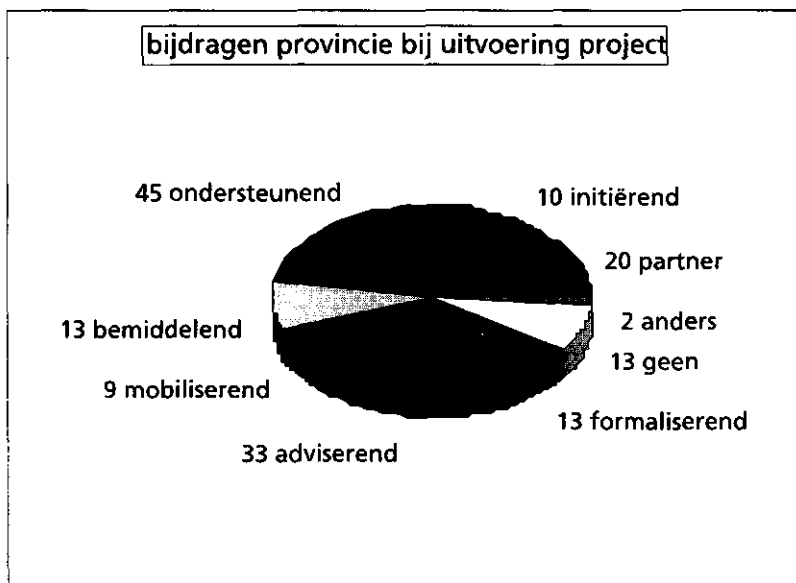


Figuur 2.18 Bijdrage gemeente (uitvoering)

Ten opzichte van het indienen van de projecten is de bijdrage van de gemeenten wel toegenomen. Ook speelt de gemeente een zeer bescheiden rol als mobilisator. De inzet van de gemeente wordt vrijwel altijd als zeer opbouwend benoemd.

2.4.4 Provincies

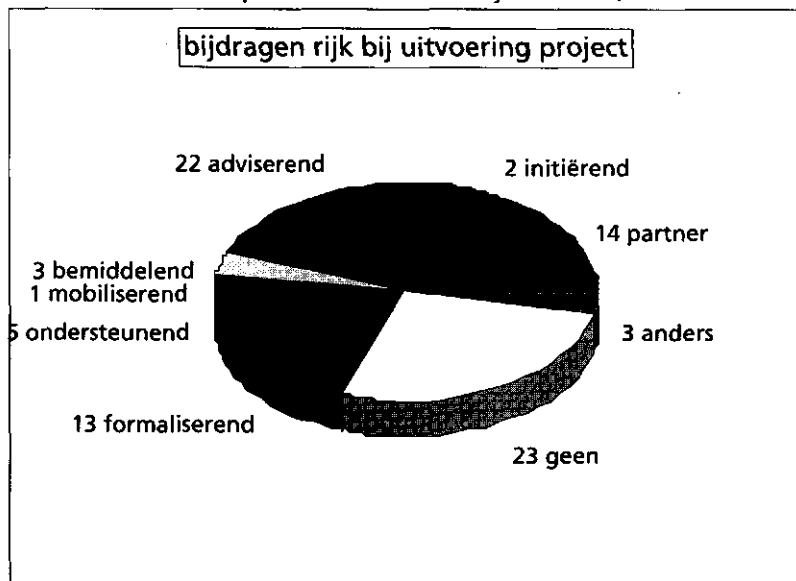
De provincie heeft in grote mate een ondersteunende taak gehad. Verder speelt zij een grotere adviserende en bemiddelende rol dan de gemeenten. Evenals de gemeente werd de provincie als mobilisator weinig genoemd. Toch zou dit bij de regierol van de provincie hebben gepast: het mobiliseren van steun en middelen ten behoeve van een project. Uit Overijssel komen wel tevreden geluiden over de inspanningen van de regionale overheden. *"De overheid (LNV-Oost en de provincie Overijssel) werken goed samen, zij stellen zich beide constructief, kritisch en slagvaardig op."*



Figuur 2.19 Bijdrage provincies (uitvoering)

2.4.5 De rijksoverheid

Het rijk heeft een rol bij driekwart van de projecten, als partner, adviseur of formalisator. Respondenten zien het rijk nauwelijks als mobilisator.



Figuur 2.20 Bijdrage rijk (uitvoering)

Is plattelandsvernieuwing bestuurlijk vernieuwend? Om hierover een uitspraak te doen, moeten we een vergelijking maken met de traditionele rollen van de overheid. Traditionele rollen passen in het beeld van een overheid die voor burgers denkt. Rollen die hierbij passen zijn die van initiator en formalisator. Deze rollen komen bij Cluster III weinig voor. Bij plattelandsvernieuwing heeft de overheid de regierol. Dit geldt met name voor de provincie. De regierol is bemiddelend, adviserend, mobiliserend en ondersteunend. De drie bestuurslagen hebben vooral een ondersteunende functie gehad. De overige functies komen relatief minder voor, al komen de adviesrol en de overheid als partner ook een aantal maal voor. Wel toont het beeld van de provincie een gevarieerder beeld aan bestuurlijk vernieuwende rollen dan de overige twee bestuurslagen.

2.5 Slaag- en faalfactoren

Bijna twee derde van de projecten verloopt volgens verwachting. Een kwart van projecten doet dat niet. Gebrek aan medewerking, tijdgebrek, een tekort aan mankracht, het ontbreken van financiering en het niet nakomen van afspraken zijn veelgenoemde klachten. Hieronder komt een aantal factoren aan de orde die vanuit de visie van de indieners het verloop van een project beïnvloeden, namelijk:

- onzekerheid van de investering in tijd, geld, enzovoort;
- tijdsdruk;
- onduidelijke communicatie van en met de overheid;
- problemen om de plannen praktisch te vertalen;
- te weinig draagvlak; en
- te weinig continuïteit.

Deze (faal)factoren worden geordend naar bestuurlijke faalfactoren en projectgebonden faalfactoren.

2.5.1 Bestuurlijke faalfactoren

Bijna de helft van de respondenten duidt op bestuurlijke knelpunten in de voorfase van de projecten. Zij wijzen op de onzekerheid van de investering, tijdsdruk, onduidelijke besluitvorming over hun project en de onduidelijke communicatie rondom plattelandsvernieuwing.



Figuur 2.21 Bestuurlijke knelpunten?

Onzekere investering

Initiatiefnemers van projecten geven aan dat in vergelijking met de uitvoering, het voortraject buitenproportioneel veel energie vergt. Deze energie wordt gestoken in het vinden van projectpartners, het creëren van draagvlak, het verwoorden van het voorstel en andere administratieve zaken. Deze tijd staat niet in het plan en wordt niet gehonoreerd. Een respondent draagt hiervoor de oplossing aan om de voorbereidende fase opnieuw als projectfase nul in te dienen. Tevens geeft een aantal respondenten aan behoefte te hebben aan een langere inventarisatieperiode. Hiervoor zou men:

- meer ruimte in de planning dienen op te nemen voor overleg op uitgangspunten;
- nauwkeurig een inschatting moeten maken van benodigde tijd en energie om project te organiseren en uit te voeren;
- meer tijd vrij dienen te maken voor communicatie tussen de betrokkenen en;
- de termijnen voor bepaalde zaken als vergunningverlening moeten trachten te verkorten.

Bij de provincie Flevoland is een voorbereidende fase op het project "agrarisch Flevoland kijkt vooruit", als zelfstandig project niet bespreekbaar, omdat de provincie dit niet kan verantwoorden: "Hierdoor is het project ten

onrechte te veel in de uitvoeringssfeer gedwongen, wat bij activeringsprojecten geen goede zaak is."

Tijdsdruk

De tijdsdruk vanuit het rijk en provincie met betrekking tot de initiatie en uitvoering van projecten wordt als hoog ervaren. Het opstarten van projecten vergt vaak meer tijd dan was gedacht. Vaak blijkt het problematisch om in korte tijd voldoende personele capaciteit te mobiliseren. Bovendien vergen innovatieve processen tijd. Hetzelfde geldt voor het creëren van draagvlak.

Onduidelijke besluitvorming

Een aantal respondenten wijst op de onduidelijke besluitvorming over de subsidieaanvraag. Ook is hen onduidelijk wie voor de uiteindelijke honorering verantwoordelijk is. Hierdoor is relatief veel tijd gaan zitten in overleg: *"Een heleboel onduidelijkheid met betrekking tot regels en indieningsprocedures, veel regels voor een klein bedrag."*

Het aantal deelnemers in de beoordeling van de projecten wordt door een deel van de initiatiefnemers als te groot ervaren. Bovendien wordt de besluitvorming bij gemeenten en provincies in een aantal gevallen als traag omschreven. Indieners stuiten op indirecte relaties, lange lijnen en veel regels. Vanuit het oogpunt van initiatiefnemers is de ondersteuning vanuit het Ministerie LNV in een aantal gevallen ook een heikel punt. Respondenten hebben het idee dat zij door steeds wijzigende procedures na 9 maanden nog geen voorschot hadden ontvangen. De lange en onzekere periode die de honorering in beslag neemt, brengt volgens hen de continuïteit van verschillende projecten in gevaar. Ook komt de continuïteit in gevaar door ogenschijnlijke of werkelijke concurrentie met andere gebiedsgerichte projecten (ROM, WCL en dergelijke). Kortom:

"Het was moeizaam om subsidie te krijgen, naast het feit dat er veel onduidelijkheid bestond over de subsidiëringmogelijkheden moest men toevallig de juiste functionaris treffen om de projectbegroting rond te kunnen krijgen."

De onduidelijke besluitvorming leidt tot problemen ten aanzien van co-financiering. Dit principe van de regeling maakt de indiener in financieel opzicht medeverantwoordelijk voor het project. Als gevolg echter van de voorwaarden van het Ministerie van LNV en de tijdsdruk is het in een aantal gevallen moeilijk om de co-financiering rond te krijgen. De regio Noord heeft evenwel dit probleem onderkend en is in een aantal gevallen als eerste over de brug gekomen, zodat co-financiering gemakkelijker is gegaan.

Medefinanciering door de provincie levert bij enkele projecten problemen op. De provincie is niet bereid financieel bij te dragen aan het project, maar is wel bereid om ondersteuning te geven in de vorm van menskracht. Ook het Landbouwschap biedt hulp bij het opstellen van projectplannen. Hiermee voorzien zij in een behoefte, omdat er weinig middelen beschikbaar zijn ter ondersteuning van de opstartfase. In onder meer de provincies Drenthe en

Overijssel is structureel geld vrijgemaakt voor co-financiering, zodat dit probleem in de toekomst wellicht minder speelt.

Onduidelijke communicatie

In het verlengde van de ondoorzichtige besluitvorming, blijkt de communicatie rondom het beleidsthema problematisch. De meeste projecten moeten reeds zijn ingediend voordat de regeling in de Staatscourant staat. De informatieverschaffing vanuit de overheid ten aanzien van Cluster III vinden respondenten onvoldoende. Het blijkt dat bij een kwart van de ondervraagden onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden, criteria, regelgeving en de te volgen procedure. Een aantal respondenten beschrijft het verloop van het voortraject en de aanvraag van een plattelandsvernieuwingproject als chaotisch.

Verder geven respondenten aan in de toekomst met het verzamelen en verwerven van fondsen en subsidie eerder te starten. Een aantal respondenten adviseert om de projectondersteuning beter te regelen door de inzet van een projectleider. Deze projectleider dient zich in te bedden in een groter kader om op deze manier gemakkelijker deskundigheid te kunnen mobiliseren. *"Wellicht in de vorm van een vaste gebiedscoördinator die zaken signaleert, mee opstart, een betrouwbare lokale uitvoerder zoekt en in het vervolgtraject een ondersteunende en adviserende rol kan blijven spelen."*

2.5.2 Projectgebonden faalfactoren

Niet alleen factoren vanuit de overheid, ook projectgebonden factoren beïnvloeden het verloop van het project. Respondenten wijzen op de moeilijkheid om plannen te concretiseren, het belang van draagvlak en continuïteit in financiën en personen.

Praktische vertaalslag

De uitvoering van de projecten is vertraagd door:

- het feit dat sommige instanties niet meewerkten; en
- door problemen met grondverwerving.

Voor de aanleg van een recreatieve route zijn vergunningen nodig van het waterschap en Natuurmonumenten. Beide instanties zien niet het nut van een project en onthouden de initiatiefnemers de benodigde papieren. Het vroegtijdig afhaken van één van de initiatiefnemers doorkruist de plannen voor een kanoroute. Verder blijkt het lastig om plannen praktisch te vertalen en het ontbreekt in een aantal gevallen continuïteit en coördinatie in uitvoering en beheer.

Draagvlak

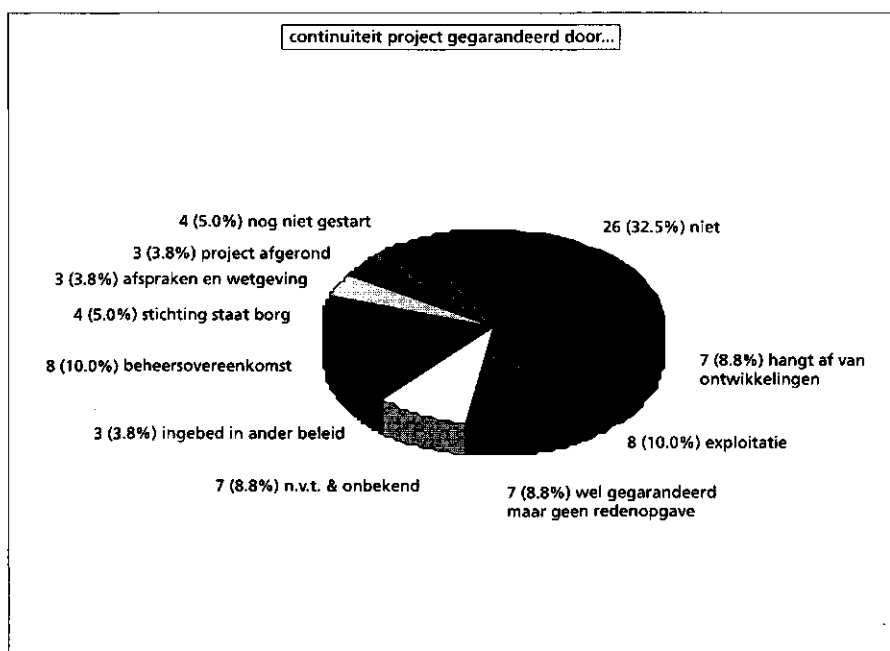
Draagvlak blijkt een cruciale factor in het slagen van een project. De vaarverbinding Zwin-Zwette wordt voorgekookt in een relatief kleine groep voorstanders. Een landeigenaar wiens land nodig was voor de realisatie van het project wendt problemen van de ruilverkaveling af op het project. Zijn tegenstand moet worden afgekocht.

Continuïteit

Plattelandsvernieuwing is een proces dat een lange adem vergt. Van de onderzochte projecten beschikt één op de drie niet over enige vorm van zekerheid. Als garantie voor continuïteit worden exploitatie en beheersovereenkomsten het meest genoemd (beide 10%).

"In het project Wrâldfrucht is de continuïteit gegarandeerd doordat deelnemers tijd en geld investeren om in de toekomst meer inkomen uit de economische activiteit te halen. Gezien het feit dat steeds meer deelnemers daar succes in boeken is dat de basis voor continuïteit, naast de afzetgaranties."

Co-financiering door de overheid op langere termijn wordt als waardevol gezien. Naast een geldelijke bijdrage zorgt dit tevens voor zekerheid bij particuliere medefinanciers.



Figuur 2.22 Hoe is de coninuïteit gegarandeerd?

2.6 Conclusies

Dit hoofdstuk biedt een dwarsdoorsnede van de totstandkoming, het verloop en de uitkomst van de projecten. Waar mogelijk zijn factoren aangegeven die de totstandkoming van een project bemoeilijken of faciliteren. Paragraaf 2.6.1 gaat in op de projecten in relatie tot de Quick Scan (Anker, 1996).

In paragraaf 2.6.2 komen de slaag- en faalfactoren in het proces van plattelandsvernieuwing aan de orde.

2.6.1 Plattelandsvernieuwing en de Quick Scan

De Quick Scan (Anker, 1996) is de eerste evaluatie van de projecten plattelandsvernieuwing. Deze analyse richt zich primair op de inhoud van de projecten en secundair op het proces dat daaraan voorafgaat. De Quick Scan is gevoed door de regionale LNV-directies en niet door de opdrachtnemers.

De Quick Scan concludeert onder meer dat:

1. de landbouw relatief weinig participeert in de projecten;
2. de volle breedte van plattelandsvernieuwing weinig aan bod komt (vervoer, welzijn en voorzieningen);
3. de provincies de projecten domineren;
4. de projecten in geringe mate sectoroverstijgend zijn; en
5. de bestuurlijke vernieuwing redelijk uit de verf is gekomen.

Deze conclusies stemmen in grote lijnen overeen met de bevindingen uit dit hoofdstuk. Wij merken evenwel het volgende erbij op:

Landbouwers zijn wellicht weinig betrokken. Dit neemt niet weg dat de projecten wel op de landbouw gericht zijn. De projecten zitten in de groene hoek. Zij hadden betrekking op landschap, natuur, landbouw en recreatie.

De volle breedte van plattelandsvernieuwing lijkt inderdaad weinig aan bod te zijn gekomen. Plattelandsvernieuwing wordt geassocieerd met het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Plattelandsvernieuwing heeft vooralsnog een te groen imago.

De regierol van de provincie lijkt nog niet geheel uit de verf gekomen. De "regisseur" speelde zelf nog mee. Gezien de tijdsdruk waaronder de projecten van de grond moesten komen en de ervaring die nog moest worden opgebouwd, is dit niet verwonderlijk.

Van sectoroverstijgende projecten lijkt wel degelijk sprake, al overstegen de projecten nog niet de groene sectoren. Opgemerkt kan worden dat het maar de vraag is of sectoroverstijgende projecten vernieuwender zijn dan projecten die dit niet zijn.

Bestuurlijke vernieuwing is uit de verf gekomen, voor zover daarmee wordt bedoeld dat er op lokaal niveau een aantal gebiedsgerichte organisaties van de grond is gekomen en dat er naar aanleiding van plattelandsvernieuwing regionale structuren zijn opgezet ter facilitering van "bottom-up" processen.

Samenvattend zitten de projecten plattelandsvernieuwing in de groene hoek, gebundeld met economische activiteiten. Aan het feit dat veel aanvragen zijn ingediend om "de begroting rond te krijgen" verbinden we de conclusie dat een groot aantal projecten zonder Cluster III-gelden niet van start zou zijn gegaan. Opvallend is voorts dat particulieren slechts bij 26 van de 80 projecten zijn betrokken en de provincie bij 57 projecten. Daarbij dient te worden aangetekend dat particulieren ook van belangenorganisaties deel uitmaken.

Het beoogde bottom-up karakter van plattelandsvernieuwing komt nog niet echt van de grond: slechts bij 10% van de projecten hebben lokale organisaties het initiatief genomen. Bij de uitvoering daarentegen waren bij 60 van de 80 projecten lokale organisaties betrokken. Voor wat betreft de bijdrage van de verschillende overheidslagen valt op dat:

- de rol van de gemeenten bij de uitvoering sterker is dan bij de indiening;
- dat de provincies hun regierol veelal invullen door projecten te initiëren, als partner bij een project, door te bemiddelen en door projecten te ondersteunen (dit laatste domineerde bij de uitvoering van projecten) en
- dat het rijk voornamelijk als adviseur wordt beschouwd.

2.6.2 Slaag- en faalfactoren

Voor zover uit het overzicht van de projecten, de partners, de organisaties en de rol(len) van de overheid slaag- en faalfactoren te destilleren waren, viel vooral op dat de opdrachtnemers veel waarde hechtten aan de organisatie van plattelandsvernieuwing. Figuur 2.23 geeft een overzicht van factoren die in dit hoofdstuk aan de orde kwamen. Per factor is in trefwoorden en op tentatieve wijze aangegeven op welke wijze een factor positief of negatief bijdraagt tot een project. Slagen of falen is sterk aan de omstandigheden gebonden.

Onderdeel groter geheel

Als een project deel uitmaakt van een groter geheel, bijvoorbeeld een ROM-gebied of een WCL-gebied, kan dat bijdragen tot het vernieuwende gehalte ervan. Een project kan namelijk op zichzelf niet vernieuwend zijn - denk aan kaasmaken op de boerderij - maar wel als die kaas onderdeel uitmaakt van een regionale marktketen. Het uitmaken van een groter geheel is evenwel geen voldoende voorwaarde voor het slagen van een project. Vernieuwende oplossingen die niet in het kader van het grotere geheel passen, kunnen er namelijk buiten vallen. Als het grotere geheel was opgericht met een ander doel dan plattelandsvernieuwing kan deze voorsprong remmend werken.

Factor:	Onder-deel gro-ter ge-heel	Kennis	Organisa-tie	Geen formele status organisa-tie	Draag-vlak	Tijdsdruk	Onduide-lijke be-sluitvor-ming	Duidelij-ke com-munica-tie vanuit over-heid
Slaagfac-tor	- Continuïteit - Project kan in groter ver-band vernieu-wend zijn.	- Analyse van proble-men & oplos-singen	- Herken-baar-heid - Aanspreek-punt - Betrok-ken-heid - Conti-nuïteit	- Flexibi-liteit	- Lokale betrok-ken-heid - Mee-denken	- Door-breekt star-heid	- Kan leiden tot versnel-ling	- Maakt ver-wach-tingen duidelij-k
faalfac-tor	- Rem-mende voor-sprong.	- Minder ruimte voor creativi-teit	- Verminderde flexibili-teit - Verstar-ring	- Betrouw-baar-heid	- Kost veel tijd	- Verminder-ring draag-vlak	- Verminder-ring animo	- Nadelig voor creati-viteit - Project toeschrij-ven naar vereis-ten

Figuur 2.23 Slaag- en faalfactoren uit het overzicht van projecten

Kennis

Kennis vormt geen eenduidige slaagfactor voor vernieuwing. Kennis ten behoeve van plattelandsvernieuwing zal sterk lokaal gericht moeten zijn en gericht zijn op het inventariseren en analyseren van problemen en oplossingen door een lokale bril. Dat wil zeggen dat potentiële initiatiefnemers nauw bij het onderzoek betrokken moeten worden en dat hun ideeën richtinggevend moeten zijn. Indien dit niet gebeurt, bestaat het risico dat onderzoek mogelijk creatieve ideeën niet benut en het accent eerder op "harde" kennis dan op intuïtie komt te liggen.

Organisatie

Respondenten zien veel voordelen in gebiedsgerichte organisaties. Aan minder geformaliseerde organisaties hechten zij zo mogelijk nog meer waarde. Organisatie bieden herkenbaarheid, een aanspreekpunt en een forum voor mogelijk vernieuwende ideeën. Op de lange duur bergen organisaties evenwel het gevaar in zich een doel op zich te worden. Als organisaties te sterk geïnstitutionaliseerd raken, kan dat ten koste gaan van vernieuwing.

Draagvlak

Draagvlak lijkt onontbeerlijk voor het slagen van een project. Bij projecten plattelandsvernieuwing zijn altijd meer partijen betrokken. Het is belangrijk om in een vroeg stadium hun verschillende en vaak uiteenlopende doelstel-

lingen op elkaar af te stemmen. Dit met het oog op mogelijke blokkades tijdens de uitvoering van het project.

Tijdsdruk

Tijdsdruk kan het slagen van een project zowel sterk faciliteren als bemoeilijken. Onder tijdsdruk kan starheid worden doorbroken, zowel bij de overheid als op lokaal niveau. Bij de overheid kunnen lastige en tijdrovende procedures worden versneld. Op lokaal niveau kunnen - onder het mom van er is nu geld - blokkades worden opgeheven. Tijdsdruk kan echter ook leiden tot minder kwaliteit van een project of het verminderen van draagvlak. Tijdsdruk kan nadelig uitpakken voor de kwaliteit indien dit leidt tot ondoordachte keuzes en het opzij schuiven van evidente problemen. Als door tijdsdruk potentiële dwarsliggers niet in een vroeg stadium bij een project kunnen worden betrokken, kan dit eveneens het slagen van een project bemoeilijken.

Duidelijkheid communicatie en besluitvorming

De overheid heeft belangrijke nieuwe rollen en taken bij plattelandsvernieuwing. Initiatiefnemers zijn bijna altijd gebaat bij duidelijkheid. Deze duidelijkheid hoeft echter niet te betekenen dat de overheid hen voorschrijft wat ze moeten doen. Wel zal de overheid aan moeten geven wat ze van initiatiefnemers verlangt en wat zij daartegenover stelt.

3. DE CASUS

In het nu volgende hoofdstuk komen de projecten in hun lokale context aan bod. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt een aantal overeenkomsten en verschillen aangegeven. Deze vormen de basis voor een aantal tentatieve stellingen. In dit hoofdstuk komen vier casus aan de orde:

- vaarverbinding Zwin-Zwette;
- Schouwen West;
- Utrechtse Heuvelrug; en
- Agrarisch Innovatie Centrum Twente (AIC).

Het project vaarverbinding Zwin-Zwette in Friesland is vooral interessant vanwege de regionale uitstraling van het verhogen van een enkele brug. Schouwen-West is gekozen vanwege de krachtige rol van gemeenten bij plattelandsvernieuwing. Het Plan van Aanpak Utrechtse Heuvelrug is een leerzame casus, omdat lokale betrokkenen zich wilden inzetten voor het realiseren van rijksdoeleinden, mits zij dat op hun eigen wijze mochten doen. Het Agrarisch Innovatie Centrum (AIC) in Twente viel op vanwege de bijzondere wijze waarop deze organisatie plattelandsvernieuwing als een proces opvat.

Naast de intrinsieke boeiendheid van deze projecten, zijn ze geselecteerd met het oog op geografische spreiding en verscheidenheid. Verscheidenheid is voornamelijk gevonden in het inhoudelijke of procesmatige karakter van een project. De casus Utrechtse Heuvel en het AIC waren sterk op processen gericht. Het proces was politiek van aard in het geval Utrecht en gericht op de economie in Twente. De projecten in Zeeland en Friesland waren fysieke ingrepen met een mogelijk effect op de regionale economie.

3.1 Vaarverbinding Zwin-Zwette, provincie Friesland

Cluster III financierde in Friesland de verhoging van een brug. Door deze verhoging kon een vaarverbinding tussen de Zwin en de Zwette worden gerealiseerd en een aanzienlijk deel van Friesland voor recreatievaart worden ontsloten. Het project werd geïnitieerd vanuit het dorp Reduzum (Roardahuizen in het Nederlands). Dit dorp en de gemeente Boarnsterhim hadden reeds ervaring opgedaan met "bottom-up" projecten. Alvorens de slaag- en faalfactoren aan de orde komen wordt daarom ingegaan op de voorgeschiedenis.

3.1.1 Reduzum, voorgeschiedenis

Reduzum is een dorp met circa 1.000 inwoners. Eind jaren tachtig was de verhouding tussen de gemeente Boarnsterhim en het dorp niet anders dan

tussen andere gemeenten en dorpen. De gemeente bestuurde en de bewoners lieten zich besturen. Begin jaren negentig veranderde dit doordat bewoners zich actiever gingen opstellen en de gemeente, na de komst van een nieuwe burgemeester, burgers meer verantwoordelijkheid ging geven. Door bezuinigingen was er echter weinig mogelijk. Reduzum kende reeds een Vereniging voor Plaatselijk Belang. Deze was voortgekomen uit het beleid ten aanzien van dorpsvernieuwing. De leden van deze vereniging wilden het dorp ontwikkelen, meer dynamiek erin brengen en de plaatselijke economie versterken. Aanvankelijk kregen zij hiervoor geen steun bij de gemeente, voornamelijk op financieel gebied. Toen de vereniging besloot financiële verantwoordelijkheid te nemen voor de kosten, veranderde deze houding en kwam een constructieve samenwerking op gang. Met bewoners als initiatiefnemers en de overheid als stimulerende kracht kwamen in vijf jaar tijd drie projecten van de grond: dorpsuitbreiding, zelfbeheer en een nieuwe vaarverbinding. We gaan nu kort in op de eerste twee projecten.

Het eerste project was dorpsuitbreiding. Reduzum zag een ontwikkelingskans in een dorpsuitbreiding met aantrekkelijke vrije-sectorwoningen. De gemeente wilde echter alleen uitbreiding in grotere kernen realiseren. De gemeente vond de plannen van Reduzum te duur en lanceerde in 1990 een plan met een eenvoudige opzet voor sociale woningbouw. Dit was voor Plaatselijk Belang onacceptabel, omdat dit de aantrekkelijkheid van het dorp niet ten goede zou komen. Daarop richtte Plaatselijk Belang een commissie op - "Reduzum Súd". Deze zou in het vervolg overleg voeren met de gemeente aangaande de dorpsuitbreiding en zou vanuit de visie van de bewoners van Reduzum een aantrekkelijk plan ontwikkelen. De gemeente had moeite met zoveel eigen initiatief. De ambtenaren van de afdeling grondzaken zagen de plannen als een bedreiging van hun werk. Ook de verantwoordelijke wethouder was weinig enthousiast. De plannen van Reduzum Súd werden te duur bevonden en de gemeente hield vast aan de eigen plannen. Hierdoor ontstond een patstelling.

De patstelling werd doorbroken toen de gemeenteraad zich na een lobby van Reduzum Súd achter de plannen stelde. De raad accepteerde een exploitatiekort van 100.000 gulden. Echter, door de zeer slechte financiële positie van het van het gemeentelijk grondbedrijf ging de uitbreiding alsnog niet door. Reduzum Súd bood daarop aan het plan op eigen risico uit te voeren. Hiertoe zou een aparte organisatie Reduzum Súd B.V. worden opgericht. Aanvankelijk schrokken zowel de gemeente als dorpsbewoners terug van het idee dat Reduzum Súd B.V. als projectontwikkelaar op zou treden. Deze terughoudendheid kon worden overwonnen toen Reduzum Súd B.V. aanbood om 75% van de opbrengst aan doelen in het dorp te besteden. De gemeente verleende daarop haar medewerking. Dit gebeurde door soepele aanpassing van het bestemmingsplan. Bovendien controleerde de gemeente de uitgevoerde werkzaamheden in elke fase van de bouw, zoals de aanleg van riolering, elektriciteit en dergelijke. Op deze wijze nam de gemeente verantwoordelijkheid voor de uitgevoerde werkzaamheden. In 1993 ging de uitvoering van de dorpsuitbreiding van start.

Het derde bestuurlijk experiment vormde de vaarverbinding. Sinds 1991 werkten de Noord Nederlandse Watersportbond, de provincie Friesland en een aantal gemeenten waaronder Boarnsterhim aan de realisatie van een vaarverbinding. Deze loopt door het kleiweidegebied van Friesland. De vaarverbinding dient voor de toeristisch-recreatieve ontsluiting van het gebied en om het druk bevaren Prinses Margrietkanaal te ontlasten. Een belangrijke aansluiting op de zgn. "Middelseerûte" vormt de Zwin-Zwette-verbinding. Deze ligt op het grondgebied van de gemeente Boarnsterhim. Een onderdeel van de Zwin-Zwette-verbinding was al gerealiseerd bij een ruilverkavelingsproject van de gemeente Boarnsterhim en de provincie. Een volledige realisatie van de verbinding zou zeer kostbaar zijn, omdat de "Witte Bregge" in Reduzum, een brug waarover een drukke verkeersweg loopt, verhoogd moest worden. Daarvoor had de provincie op dat moment geen geld. Bovendien had het project een te lage prioriteit. Hoewel het voltooiën van de vaarverbinding er op korte termijn niet in zat, besloot de gemeente er rekening mee te houden dat dit in toekomst wel mogelijk zou zijn. De gemeente deed een voorinvestering voor een kanoroute. In 1995 pakte Reduzum Súd B.V. het plan op voor een open vaarverbinding tussen de Zwin en de Zwette. Reduzum Súd B.V. stelde aan Plaatselijk Belang voor om met de winst uit de dorpsuitbreiding de mogelijkheden voor de vaarverbinding te onderzoeken. Begin 1997 startte de realisatie van de aanpassing van de brug.

3.1.2 Slaag- en faalfactoren

Slaagfactoren vanuit het project waren de continuïteit van plannen en personen evenals de inhoudelijke en procedurele verbreding van het project. Een faalfactor van het project was evenwel dat tegenstanders niet bij de besluitvorming werden betrokken. Een slaagfactor vanuit de overheid was de faciliterende rol van de gemeente Boarnsterhim.

Slaagfactor: continuïteit van plannen en personen

Naast het plaatselijk belang Reduzum Súd, Reduzum Súd B.V., de gemeente Boarnsterhim, het waterschap Middelseekrite, recreatieschap De Marrekrite, de Noord Nederlandse Watersport Bond (NNWB) en de provincie Friesland was een aantal deskundige particulieren bij het project betrokken. Het project zou waarschijnlijk niet van de grond zijn gekomen indien deze particulieren nog geen ervaring hadden opgedaan. Doordat de dorpsuitbreiding reeds door lokaal initiatief van Reduzum Súd B.V. was geslaagd en de gemeente en het dorp met zelfbeheer experimenteerden, ontstond er een vruchtbare bodem voor nieuw initiatief. Daarnaast was het idee reeds in de plannen van de provincie, de gemeente en een aantal organisaties op het gebied van recreatie en toerisme opgenomen. Een deel van de Zwin-Zwette-verbinding was al gerealiseerd. Reduzum Súd en Plaatselijk Belang pikten een oud plan weer op. Dezelfde mensen die waren betrokken bij de dorpsuitbreiding, zetten zich in voor dit nieuwe project. Hierdoor beschikten zij over voldoende "knowhow" evenals over vaardigheden met groepsprocessen. Een accountant

nam de financiële afwikkeling voor zijn rekening, een ingenieur de bouwtechnische zaken.

Slaagfactor: inhoudelijke en procedurele verbreding van het project

Het plaatsen van een brug of het herstel van een vaarverbinding was toegesneden op de behoefte in Reduzum. Het rijk en de provincie waren echter van mening dat de regionale samenhang van het project moest worden verbeterd. De vereniging voor Friese kleine dorpen (Feriening Lytse Doarpen, FLD) slaagde erin om het lokale karakter van het project te verbreden. De FLD is een organisatie die tracht de verenigingen van plaatselijk belang te versterken. De FLD stelde voor het project in een breder kader te plaatsen en niet te fixeren op die brug die verhoogd moet worden.

"Het idee was, als die brug omhoog gaat, gaan er bootjes varen... Een plan dat alleen een brug verhoogt voor plaatselijke bootjes en 8 ton kost haalt het niet. Wat is het bovenplaatselijk belang, wat zijn nou de effecten van zo'n verbinding voor het achterland?"

De dorpen in de naburige gemeente Littenseradiel werd gevraagd hoe zij zouden kunnen profiteren van de vaarverbinding. Ook de twee ijswegencentrales, die de ijswegen in het gebied in beheer hebben werden bij het project betrokken om het draagvlak te vergroten. Met de Zwin-Zwette-verbinding zou een veilige doorgaande schaatsroute gecreëerd kunnen worden voor duizenden schaatsers. Het ontwerp van de nieuwe brug werd aangepast met voorzieningen voor schaatsers, waardoor de brug 30 duizend duurder uitviel. "... maar daarmee is wel een heel stuk belang ingekocht." De vergrote regionale samenhang van het project leidde tot financiële deelname van omliggende dorpen en van de ijswegencentrale. Voor de provincie en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was deze verbreding aanleiding om een subsidie in het kader van plattelandsvernieuwing Cluster III toe te kennen.

Slaagfactor: de faciliterende rol van de gemeente

De dorpsuitbreiding vormde de directe aanleiding tot het tweede bestuurlijk experiment in Reduzum: zelfbeheer. De dorpsuitbreiding markeerde een omslag in de bestuurlijke houding van de gemeente. Binnen de gemeente was de visie op bestuur reeds in beweging gekomen. De komst van een nieuwe burgemeester versnelde deze beweging. "Top-down" sturing liep volgens de gemeente steeds vaker vast op een diversiteit van belangen. Burgers waren mondiger geworden. Hierbij sloot een "bottom-up" benadering, gericht op flexibiliteit, consensus en lokale legitimiteit beter aan. Hiertoe werd een aantal experimenten gestart, waaronder dorpsbeheer. Plaatselijk Belang nam beheerstaken over van de gemeente in ruil voor een gemeentebudget. In 1994 sloten gemeente en Plaatselijk Belang een convenant ten aanzien van het overdragen van taken naar het dorp. Dit convenant had een proeftijd van twee jaar. Niet alleen bij de gemeente, ook in het dorp was een actiever houding gegroeid. Dit vormde een vruchtbare voedingsbodem voor het idee ten aanzien van de vaarverbinding Zwin-Zwette.

Faalfactor: tegenstanders waren ook buitenstaanders

De drie betrokken bestuurslagen, rijk, provincie en gemeente steunden lokale initiatieven die op basis van consensus van de grond kwamen. Reduzum Súd legde een grote nadruk op consensus. Echter, alleen voorstanders van het plan deelden de consensus. Hierdoor moesten in een laat stadium blokkades worden afgekocht. Dit leidde tot f 50.000,- extra uitgaven voor het project.

Voor de uitvoering van het project was een aparte B.V. opgericht. Deze moest de financiële risico's dekken. Omdat de betrokken partijen bijzonder eensgezind waren, zijn slechts heel summiere procesafspraken gemaakt. Er was geen behoefte aan procesregels en afspraken over de wijze en verplichtingen van participatie. Overleg vond plaats op basis van gelijkwaardigheid, iedere partij werd serieus genomen en gestimuleerd een inhoudelijke en financiële bijdrage te leveren. De provincie participeerde, maar beperkte zich tot een adviserende rol. De provincie fungeerde namelijk als (eventuele) subsidieverlener en als projectpartner. Bij aanvang benadrukte zij dat haar deelname niet automatisch financiering zou betekenen. De gemeente zou later verantwoordelijk worden voor beheer van de vaarverbinding en stelde vanuit die verantwoordelijkheid een aantal kwaliteitseisen aan de vaarverbinding. Bovendien gaf de gemeente volledige planologische medewerking. Reduzum Súd leek vaardig om te gaan met de verschillende betrokkenen en hun belangen:

"Als je bij meer of minder vergaande vormen van zelfbeheer iets wilt doen, moet je zorgen dat je in de breedte steun hebt voor ideeën die er zijn. Er moeten niet te veel puur tegengestelde belangen zijn en als die er wel zijn moet je daar heel goed mee weten om te gaan. Reduzum had die vaardigheid. Je moet je realiseren, dat je niet alleen bezig bent met een vaarverbinding, maar om mensen er achter te krijgen. De proceskant van de zaak, dat is waar 80% van de energie in gaat zitten."

Ondanks deze inspanning maakte een van de grondeigenaren, een boer, heibel bij de presentatie van het plan. Dit kwam niet onverwacht. De boer stond bekend als dwarsligger. Reduzum Súd wilde vermijden dat er ruzie zou ontstaan tussen dorpsbewoners en besloot een makelaar in te schakelen als tussenpersoon in de onderhandelingen. Zo werd de zaak geobjectiveerd en bleef Reduzum Súd "on speaking terms" met de boer. Iedereen werd toegezegd dat de schade royaal vergoed zou worden. De gemeente leverde een taxateur die de opdracht meekreeg de schade ruim te taxeren. De weg naar consensus bleek evenwel kostbaar. Doordat bovendien aan de subsidie van LNV de voorwaarde was verbonden dat het project nog in 1996 van start zou gaan, kwam het proces onder druk. Aanvankelijk zag Reduzum Súd ruimte voor een oplossing. De boer had er belang bij zijn perceel te verbeteren in ruil voor de vaarverbinding. Reduzum deed een volgens alle betrokken partijen zeer aantrekkelijk bod, waarmee de boer akkoord leek te gaan. Maar "... toen duidelijk werd dat het project onder tijdsdruk stond, ging de boer achterover leunen en zei ik wil dit en ik wil dat en ik wil dat...en dan zit je in een dwangpositie."

De dorpsgemeenschap, die erg enthousiast was over het project, oefende sociale druk uit op de boer, maar zonder resultaat. De heersende opinie was dat hij best een stukje land kon missen. Volgens de boer was dit echter niet het eerste stukje land dat hij "best kon missen". Daarop dreigde Reduzum Súd het project stop te zetten, maar Plaatselijk Belang wilde doorgaan. Onder tijdsdruk werd gedeeltelijk toegegeven aan de eisen van de boer, maar over de hoeveelheid grond waarmee het land verhoogd moest worden, kon men het niet eens worden. Uiteindelijk ging Reduzum Súd noodgedwongen overstag. Een tweede grondeigenaar die zich soepel opstelde, kreeg eerlijkheidshalve eveneens een extra schadecompensatie. De schadecompensatie kostte ruim 50 duizend gulden meer dan redelijk zou zijn geweest. Zowel Reduzum Súd als de gemeente ontbrak het aan instrumenten om deze "procesfout" goed te maken: *"Nu worden overheidssubsidies gebruikt voor het onrechtmatig verkrijgen van een enkeling."*

3.1.3 Conclusie

Reduzum vormt het voorbeeld van een kleine gemeenschap waarin lokaal initiatief en een coöperatieve houding van de overheid samengaan. De dorpsbewoners hebben steeds meer verantwoordelijkheid genomen en de gemeente heeft steeds meer verantwoordelijkheid uit handen durven geven. Beide partijen hadden hierbij belang. De gemeente bespaarde overheadkosten, omdat in vergelijking met de particuliere projectontwikkelaars de gemeente minder efficiënt werkt. Het voordeel voor de bewoners was dat zij meer konden doen (en mooier) dan de gemeente had kunnen doen. Met hetzelfde geld (of minder) waarvoor anders goedkope rijtjeshuizen zouden zijn neergezet, werd nu een wijk op stand gebouwd. Met het initiatief tot de verhoging van de brug doorbrak het dorp zijn isolement.

3.2 Schouwen-West, provincie Zeeland

In Schouwen-West kwamen vier projecten en een studie van de grond. Dit waren het Ervenwerkplan Schouwen-West, twee fietspaden, restauratie van de Plompetoren, een studie naar de mogelijkheden voor de opvang van zoet water en het project "Herverkavelaar". Hieronder wordt ingegaan op de projecten, waarna een aantal slaag- en faalfactoren in dit gebied aan de orde komen.

Schouwen-West staat in het streekplan 1988 als aparte regio vermeld. Voor de landinrichting in dit gebied zou het streekplan in deze regio moeten worden uitgewerkt. Dit gebeurde in samenwerking met de daar gelegen gemeenten. Provincie en gemeenten besloten de landinrichtingsprojecten te verbreden naar een gebiedsgericht project. Hiervoor moest tevens de samenwerking worden verbreed naar de recreatiesector, milieugroepering en het waterschap. Zij verenigden zich met de landbouw, provincies en gemeenten in een stuurgroep (bestuurlijke begeleidingsgroep). De stuurgroep stelde een regiovi-

sie op, die in een breder kader werd besproken. Hieruit kwam een tweede regiovisie waarin nader werd ingegaan op:

- recreatie; en
- mobiliteit.

Eind 1996 was het streekplan uitgewerkt en stelde de stuurgroep op basis van de regiovisies een uitvoeringsprogramma vast. De vraag bleef echter nog wel open op welke wijze de plannen financieel gedekt moesten worden. Cluster III bood aanvullende financiering:

"Pas sinds 1996 is er een subsidiepot voor plattellandsvernieuwing. Wij hebben gedacht: dat is zo gek nog niet, laten we dat maar eens proberen. Daarmee konden we invulling geven aan de gedachte achter plattellandsvernieuwing dat je ook eens moet experimenteren en dat je niet teveel als overheid aan de touwtjes moet trekken."

De provincie besloot daarop de regio Schouwen-West als een geheel te presenteren. In dit gebied moest veel gebeuren. Voor november 1995 moesten de projecten op tafel liggen. Hierdoor was er geen tijd voor overleg met betrokkenen binnen de regio. De stuurgroep besprak de projectvoorstellen. De discussie was vooral gebaseerd op overtuiging en in mindere mate op meerderheid van stemmen. De regiovisies fungeerden evenwel als ijkpunt.

3.2.1 De projecten

1. *Ervenwerkplan Schouwen-West*

In 1993 heeft de gemeente Middenschouwen een landschapsbeleidsplan opgesteld voor het gemeentelijk buitengebied. In dit plan werd onder meer voorgesteld om boeren bij het onderhoud en de aanleg van erfbeplantingen te ondersteunen. De erven vormen belangrijke landschapselementen in het buitengebied. Op veel erven spelen onderhouds- en/of vervangingsproblemen van populier, iep en wilg die aangeplant zijn na de overstroming van 1953. De gemeente Middenschouwen is een te kleine gemeente om de kosten van dit project geheel voor haar rekening te nemen. Hiertoe worden de kosten verdeeld over onder meer de erfeigenaar, de gemeente en het Ministerie van LNV.

2. *Fietspad Scharendijke & Fietspad Burgsluis-Westbout*

Begin jaren negentig hebben de provincies Zeeland en Zuid-Holland het initiatief genomen tot de aanleg van diverse toeristisch-recreatieve fietspaden op Schouwen-Duiveland en de Brouwersdam. Om van de toeneemende stroom recreanten te kunnen profiteren, wilde de gemeente Middenschouwen aansluiting op deze route. Dit streven werd versterkt vanuit de vraag naar een veilige fietsroute tussen Ellemeet en Scharendijke voor de schoolgaande jeugd. De Grontmij heeft beide belangen vertaald in een ontwerp.

In het verlengde van de plannen van de Provincie Zeeland liggen de plannen voor de aanleg van een fietspad van de gemeente Westerschouwen. Tussen Burgsluis en Westbout zal er een fietspad aangelegd worden dat

in de behoefte van zowel de recreatie als het woon-werkverkeer voorziet.

3. *Plompetoren*

De Plompetoren is een bekend cultuurhistorisch object in de gemeente Westerschouwen. Oorspronkelijk was deze toren staatseigendom (Dienst der Domeinen). Het klein onderhoud werd door de gemeente verzorgd. Tot midden jaren tachtig financierde het rijk het groot onderhoud. Doordat groot onderhoud na die tijd uitbleef, was de gemeente genoodzaakt om de toren te sluiten voor publiek. Overname van de toren door de gemeente alleen was te kostbaar. Vanaf begin jaren negentig trachtte de gemeente om andere partijen te interesseren door de functie van de toren te verbreden: in de Plompetoren zou een informatiecentrum komen. De discussie met het rijk ten aanzien van de overname van de toren verliep aanvankelijk moeizaam. Later verzocht de gemeente rijksmonumenten om subsidie. Nadat de ondernemerskring (De Juniorkamer) voor 1996 een bijdrage toezegde, kwamen ook rijksmonumenten en de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten over de brug.

Met Cluster III-gelden kon het project financieel gerealiseerd worden. Voor de uitvoering werd een projectgroep opgericht, bestaande uit de Provincie Zeeland, de Gemeente Westerschouwen, Natuurmonumenten, de Juniorkamer Schouwen-Duiveland en het Ministerie van LNV. De toren zou worden ingericht als informatiecentrum en zou onderdeel gaan uitmaken van een recreatieplan van de provincie en de gemeente. Natuurmonumenten zou de toren inrichten en beheren. Hiertoe sloten gemeente en natuurmonumenten een overeenkomst.

4. *Onderzoek Waterbekken*

Het project "Onderzoek Waterbekken" is een studie naar de opvang van afstromend water en de gebruiksmogelijkheden daarvan. Hierbij kan gedacht worden aan gebruik voor de landbouw, recreatief medegebruik en natuurontwikkeling. Met betrekking tot de landbouw zou dit een impuls kunnen geven aan andere teelten. Het onderzoek staat ten dienste van de regionale economie, landbouw, recreatie, landschap evenals van natuur- en bosontwikkeling. In een later stadium kan het project worden ingepast in een landinrichtingstraject. Eventueel zijn de onderzoeksresultaten te gebruiken in soortgelijke situaties elders. De studie past binnen het waterhuishoudingsprogramma van de provincie Zeeland en is meegenomen in de regiovisie zoals opgesteld door de bestuurlijke begeleidingsgroep Schouwen-West.

Mochten de studieresultaten positief zijn dan is het nog niet zeker dat het waterbekken ook gerealiseerd wordt. Dit zal afhangen van de specifieke wensen binnen de streek en de financieringsmogelijkheden voor het project.

5. *Herverkavelaar*

De regio Schouwen-West is een aandachtsgebied voor wat betreft plattelands-toerisme. Om invulling te geven aan dit thema heeft de provincie Zeeland het project herstructurering verblijfsrecreatie opgezet. Het plattelandsvernieuwingproject "Herverkavelaar" is hiervan een deelproject.

Het plan beoogt de verplaatsing en sanering van recreatiebedrijven en kwaliteitsverbetering van recreatie. Verder richt het project zich op versterking van natuur en landschap en vermindering van de automobiliteit. Betrokken bij dit project zijn rijk, provincie, gemeente, gebiedsgericht bestuur, waterschap, milieufederatie, particuliere ondernemers en enkele belangengroepen. Dit samenwerkingsverband heeft zich verplicht tot realisatie van het project.

3.2.2 Slaag- en faalfactoren

Ten aanzien van de projecten is een aantal slaag- en faalfactoren te onderscheiden. Slaagfactoren van de projecten zelf zijn de korte communicatielijnen en de inhoudelijke en procedurele verbreding van het project. Een faalfactor vormt de geringe "bottom-up" werkwijze van de overheid. Vanuit de overheid vormden de onduidelijkheid omtrent doel en richting van plattelandsvernieuwing evenals het strakke tijdschema waarmee de projecten moesten worden ingediend een faalfactor.

Slaagfactor: korte communicatielijnen

Bij alle projecten was sprake van duidelijke communicatie tussen de betrokkenen, met name de gemeenten vervulden een belangrijke rol. Bij de projecten waren relatief kleine gemeenten betrokken. Ofschoon deze gemeente over een geringe personele bezetting beschikken, staat ze relatief dicht bij de burger. De gemeente Westerschouwen communiceerde met de burger door middel van een voorlichtingskrant. Zij informeerde de burger over de Plompetoren en hoopte zo draagvlak voor haar plannen te creëren. De gemeente Middenschouwen (2.700 inwoners) adverteerde in een regiokrante. Naast deze formele communicatie kenden de mensen elkaar in kleine gemeenten: *"In een kleine gemeente gaat het niet zo moeilijk, we sturen op wat er gaat gebeuren en verder geen geouwehoer."*

Slaagfactor: verbreding

Een belangrijke slaagfactor is dat de regio Schouwen-West nog voordat Cluster III een feit werd, op een gebiedsgerichte aanpak was overgestapt. Het oorspronkelijke doel van een bestemmingsplan buitengebied was verbreed tot een regiovisie. Bij de vaststelling hiervan waren meer partijen betrokken dan bij de opstelling van een streekplan. Deze partijen werden bovendien in een eerder stadium erbij gehaald. Zij mochten meedenken over de toekomst van het gebied. Hierdoor bestond al voordat Cluster III bekend werd een draagvlak voor gebiedsgerichte projecten.

Ook bij de projecten zelf zagen we dat verbreding uiteindelijk leidde tot de daadwerkelijke uitvoering van de plannen. De gemeente en de provincie zagen de Plompetoren aanvankelijk als een toren die gerestaureerd moest worden. Dit was echter pas mogelijk nadat andere partijen ook wat in de toren zagen. Hiervoor was het nodig de functie van "louter toren" te verbreden tot informatiecentrum. Ook de fietspaden hadden meerdere functies, namelijk als recreatieve route, als veilig fietspad voor scholieren en woon-werkverkeer.

Kortom, door inhoudelijke verbreding konden meer partijen worden betrokken. Deze partijen droegen op hun beurt (financieel) bij tot het slagen van een project.

Faalfactor: het geringe "bottom-up" karakter

Alle projecten in Schouwen-West zijn geïnitieerd vanuit de overheid. Over de aanleg van het fietspad Westerschouwen overlegden alleen de provincie en de gemeente. Ook in de gebiedsgerichte structuur voor de regio - de bestuurlijke begeleidingsgroep - had de overheid de overhand. Wel dacht in deze groep de overheid met maatschappelijke organisaties na over de toekomst van het gebied. Deze groep hield zich evenwel niet bezig met het genereren van concrete vernieuwende projecten.

Faalfactor: tijdsdruk en onduidelijkheid omtrent plattelandsvernieuwing

De provincie Zeeland klaagde over de tijdsdruk en onduidelijkheid omtrent plattelandsvernieuwing. In deze klacht ligt evenwel een afwachtende houding besloten: de rijksoverheid vertelt de provincie en de burgers wat zij van hen verwacht. Dit is een faalfactor voor zowel de rijksoverheid als de provincie. De rijksoverheid had duidelijk kunnen maken dat plattelandsvernieuwing niet een traditionele vorm van beleid is, maar een experiment dat de ideeën van de burger honoreert indien zij enigszins binnen plattelandsvernieuwing passen. De provincie had dan op haar beurt de voorwaarden kunnen creëren waaronder burgers met zoveel mogelijk vernieuwende ideeën zouden komen. Het roepen om criteria biedt geen schuilplaats meer aan afwachtende overheden en burgers.

3.2.3 "Spin off" van plattelandsvernieuwing

Met de projecten Schouwen-West gaf de provincie Zeeland inhoud aan haar idee over plattelandsvernieuwing. De projecten waren niet van onderop geïnitieerd. Het is nog te vroeg om te oordelen over het vernieuwende karakter van de projecten, of over de sociaal-economische versterking van het gebied. Ondanks deze vraagtekens, heeft plattelandsvernieuwing de provincie in beweging gebracht. De provincie herorganiseert zich om in de toekomst initiatieven van onderop mogelijk te maken. Hiervoor wordt aangesloten bij de bestaande structuren voor gebiedsgericht beleid:

- Europese ontwikkelingsfondsen (5b) Zeeuws-Vlaanderen;
- WCL de zak van Zuid-Beveland;
- herstructurering de Kop van Schouwen (waaronder Schouwen-West).

Blijven over de zogenaamde "witte gebieden". Voor de indeling van deze gebieden is er gekozen aan de hand van de geografische indeling van Zeeland. Dit betekent een indeling met de voormalige eilanden als raamwerk. Dit geeft de volgende verdeling:

- Regio Schouwen-Duiveland (exclusief de kop);
- Tholen-St.Philipsland;
- Noord-Beveland, waar al sprake is van 1 gemeente;

- Walcheren, wordt 3 gemeenten (nu 10);
- Deel van Zuid-Beveland (buiten WCL);
- Overige gebieden.

In deze regio's worden platforms opgezet. Hierin zijn in ieder geval betrokkenen uit de sectoren landbouw, recreatie, natuur, waterschap en gemeenten vertegenwoordigd. Verder worden deze platforms vanuit bestaande netwerken gevoed. De werkwijze is vrij.

3.2.4 Conclusie

Droeg Cluster III in Zeeland bij tot vernieuwing? Het antwoord hierop luidt ja en nee. Nee, omdat Cluster III niet leidde tot daadwerkelijke initiatieven van onderop. Ja, omdat met Cluster III een aantal projecten in gang werd gezet die - hoewel niet spectaculair - afweken van traditionele projecten: er waren meer partijen bij betrokken, partijen droegen een gedeelte van de financiële verantwoordelijkheid en de meeste projecten werden in een breder kader geplaatst. Daarnaast heeft Cluster III gebiedsgerichte structuren een extra impuls gegeven.

3.3 Utrechtse Heuvelrug

3.3.1 De Voorlopige Commissie Nationale Parken

In 1991 startte de Voorlopige Commissie Nationale Parken (VCNP) met een onderzoek naar een nationaal Park op de Utrechtse Heuvelrug. Eind 1995 bleken de plannen van de commissie onvoldoende draagvlak te hebben, met name bij de particuliere boscigenaren, de landbouwondernemers en de recreatieondernemers. Knelpunten vormden de "top-down" werkwijze van de voorlopige commissie, het kappen van exotische boomsoorten en het jachtverbod dat in een nationaal park zou gelden. Naar aanleiding van de problemen met voorlopige commissie hebben de particuliere bos- en landgoedeigenaren zich verenigd. Zij onderschreven de doelstellingen van het rijksbeleid ten aanzien van de nationale parken - natuurbehoud, natuurontwikkeling, natuurgerichte recreatie, voorlichting, educatie en onderzoek - maar presenteerden een alternatief plan om die doelstelling te verwezelijken. Vanuit Cluster III-gelden wordt dit proces ondersteund.

In september 1995 strandde de Voorlopige Commissie Nationale Parken. De Utrechtse Heuvelrug bleek te weerbarstig. Het waren met name de particuliere landgoedeigenaren die het in 1991 in gang gezette proces tot de vorming van een Nationaal Park op de Utrechtse Heuvelrug tot staan brachten. In september 1995 constateerde de VCNP te weinig draagvlak voor haar plannen en concludeerde zij: *"door verdere intensivering van de communicatie zal de afstand tussen de doelen die het park stelt en de invulling die de particuliere eigenaren daaraan willen geven op dit moment niet zijn op te heffen of te verkleinen."* (NCNP, 7 december 1995). De VCNP was van mening dat in plaats

van de voor nationale parken beschikbare middelen andere instrumenten aangewend moesten worden om te komen tot een duurzaam behoud en ontwikkeling van de waarden op de Utrechtse Heuvelrug.

Bij deze casus zijn twee slaagfactoren te onderkennen. Ten eerste fungeerde de opstelling van de VCNP als aanjager om de particulieren te verenigen. Ten tweede dreef het project sterk op lokale consensus en kwalitatief goede bemensing. De overheid stelde zich - nadat de samenwerking met de VCNP was opgeschort - sterk faciliterend op.

3.3.2 Slaag- en faalfactoren

Slaagfactor: de knuppel in het hoenderhok?

Op 15 april 1991 ontvingen de particuliere grondeigenaren een ambtsbericht. Dit schrijven stelde hen op de hoogte van het voornemen van de Voorlopige Commissie Nationale Parken en bevatte een brochure met de nodige informatie. Tevens werd hen gevraagd om een ambtsbericht op te stellen waarin zij moesten ingaan op onder meer de actuele planologische gegevens, de plannen van sectorale aard en knelpunten. Tevens werd hen verzocht om een visie te geven op de mogelijkheid en wenselijkheid van een nationaal park Utrechtse Heuvelrug. Tot slot werden betrokkenen uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst:

"Naar eerder is gebleken, is het zinvol in een vroeg stadium van de procedure die bij de advisering wordt gevolgd, deze via informatieve bijeenkomsten in de regio nader toe te lichten en in datzelfde kader vragen te beantwoorden die hierover van de zijde van de betrokken eigenaren/beheerders worden gesteld." (VCNP, 15 april 1991).

Voor deze bijeenkomst waren alleen de particuliere grondeigenaren uitgenodigd met meer dan 75 ha. Veel particulieren waren uitgesloten, terwijl de helft van de grond in het nationaal park in particulier bezit was. Er volgden nog twee bijeenkomsten met de VCNP. Ondanks herhaalde verzoeken van betrokkenen werd van deze bijeenkomsten geen verslag gemaakt. Op de plannen van de VCNP kon bovendien alleen schriftelijk worden gereageerd.

Wellicht doordat de VCNP en de particuliere grondeigenaren onvoldoende communiceerden, bleven geschilpunten bestaan. Het eerste punt vormde de wens van de particuliere eigenaren om de economische potentie van het gebied in stand te houden. Veel eigenaren hadden neveninkomsten uit houtproductie of recreatie, zaken die op den duur niet in een nationaal park thuis zouden horen. Het tweede geschilpunt was dat de VCNP volgens de particuliere eigenaren te weinig rekening hield met de diversiteit in het gebied, met name het terugdringen van exotische planten- en bomensoorten stuitte op verzet. Het derde geschil betrof de jacht, die in een nationaal park vrijwel niet is toegestaan. Verder vreesden de particuliere grondeigenaren overlast als gevolg van de recreatie die een nationaal park zou aantrekken en onvoldoende toezicht in het park. Tot slot vonden zij dat particuliere grondeigenaren onvoldoende bij het bestuur van het park betrokken zouden worden:

"Het ritselde van de ambtenaren die in het overlegorgaan dus de meerderheid zouden hebben." In het overlegorgaan zaten 18 mensen, bij de gratie Gods mochten er twee particulieren meedoen".

Slaagfactor: draagvlak

Nadat de VCNP in februari 1995 haar plannen publiceerde en deze op 29 maart dat jaar toelichtte, formuleerden de particuliere beseigenaren opnieuw hun bezwaren en richtten uit hun midden een commissie op. Deze commissie Van Notten, genoemd naar haar voorzitter, ging aan de slag met een alternatief. In de zomer van 1995 kreeg deze commissie steun in de vorm van menkracht vanuit de provincie Utrecht. De commissie presenteerde in oktober 1995 haar alternatieve plan. Zij onderschreef de doelstelling van een nationaal park, maar wilden die op een eigen wijze bereiken:

"Echter, bij wat meer inzicht en begrip voor hetgeen de particulieren drijft om hun landgoed in stand te houden, hun emoties, noden en eerbied voor wat hun voorouders tot stand hebben gebracht, acht onze commissie (Van Notten) het niet ondenkbaar dat toch tot een vorm van bescherming en aandacht voor dit Heuvelrug-gebied gekomen kan worden, die maatschappelijk van grote betekenis kan zijn en veel gelijkenis vertoont met de grondgedachten van een Nationaal Park." (Bosgroepen u.a. 22 februari 1996).

Vervolgens verleenden de particuliere grondeigenaren de commissie mandaat om verder te gaan. In het najaar van 1995 gingen de ontwikkelingen snel:

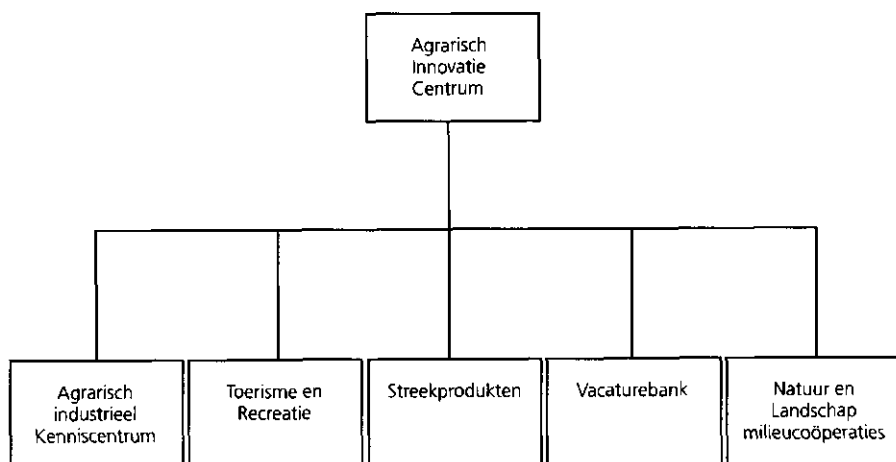
- de commissie Van Notten hield een enquête onder 25 particuliere grondeigenaren; en
- richtte een brief aan de Minister van Landbouw met een verzoek om financiële steun;
- de provincie Utrecht steunde de commissie openlijk;
- de VCNP legde haar werkzaamheden neer;
- de nieuwe voorzitter van de VCNP toonde belangstelling voor het initiatief;
- de commissie kreeg vanuit Cluster III financiële steun van f 50.000,-.

3.3.3 Conclusie

Paradoxaal genoeg vormt de opstelling van de VCNP een grote slaagfactor voor de commissie Van Notten. De opstelling van de overheid werkte als een knuppel in het hoenderhok. Vervolgens kon de commissie Van Notten - onder dreiging van een gemeenschappelijk "vijand" - werken aan draagvlak. Eveneens paradoxaal is het dat de filosofie achter een nationaal park niet strookt met de filosofie achter Cluster III, namelijk sociaal-economische versterking van het landelijk gebied. In de traditionele opstelling van de VCNP speelde grondververwerving en -bescherming een grote rol. Sinds het aantreden van het paarse kabinet stond particulier natuurbeheer en sociaal-economische versterking centraal op de agenda. Deze nieuwe politieke agenda speelde de particuliere grondeigenaren in de kaart. Tot slot vormden de sportieve opstelling

van het Ministerie van LNV en de coöperatieve houding van de provincie Utrecht in sterke mate een slaagfactor vanuit de overheid.

3.4.1 Verkorte ketens



Figuur 3.1 Organisatieschema AIC

De voornaamste slaagfactoren bij het totstandkomen van dit vernieuwende initiatief waren de aanwezigheid van een probleem en van mogelijke oplossingsrichtingen en het feit dat de traditionele organisaties niet insprongen op de problemen. Vanuit de overheid vormde met name de faciliterende opstelling van de provincie Overijssel een slaagfactor.

3.4.2 Slaag- en faalfactoren van het Agrarisch Innovatie Centrum

Slaagfactor: een probleem

Nadat in de loop van de jaren zeventig de textielindustrie als inkomstenbron wegviel, ontstond in Twente een relatief sterke agr- industrie. Deze kende vijf branches:

1. zuivelcoöperaties;
2. gemaksvoeding;
3. vleesindustrie;
4. brood- en deegwarenindustrie;
5. drankenindustrie.

Grote bedrijven als Coberco, Johma, Meatpoint, Bolletje en Grolsch domineerden deze branches. In de loop van de jaren tachtig kwam - onder invloed van bedrijfsvergroting en de opschaling van ketens - een groep boerenbedrijven in de problemen. Dit waren de bedrijven die te klein waren om in de grote ketens mee te doen - de grondstoffen voor de agro-industrieën kwamen vaak van buiten Twente. Een grote groep boeren viel af, andere bedrijven werden groter. Het perspectief voor de middengroep verminderde evenwel aanzienlijk.

Slaagfactor: mogelijke oplossingsrichtingen

De adviescommissie bedrijfsleven, bestaande uit vertegenwoordigers van de vijf branches, kaartte de problemen aan bij het Agrarisch Opleidings Centrum. Om kansrijke oplossingsrichtingen te verkennen, kwamen de adviescommissie, de Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij, de Kamer van Koophandel, de regio Twente en de afdeling plattelandsontwikkeling van de provincie regelmatig bijeen.

Het concept "regionale agrarische ketens" bood een oplossingsrichting. Het midden- en kleinbedrijf zou in sterkere mate een spil moeten vormen binnen de regionale ketens van productie, verwerking, vermarkting en consumptie. Groei zit volgens het AOC niet meer in de grote bedrijven. Bovendien hebben grotere bedrijven weinig binding met de regionale primaire sector. Wanneer kleinere bedrijven aan product vernieuwing doen, nieuwe afzetmogelijkheden en markten vinden, dan kan dit uitstralen naar de regionale primaire productie.

"Nieuwe economische impulsen geven aan bedrijven op het platteland, dat heeft iets te maken met plattelands vernieuwing, zodat bijvoorbeeld clusters van boerenbedrijven samen met een kleinschalig of middelgroot bedrijf een nieuw product maken wat een toegevoegde waarde heeft en werkgelegenheid genereert."

Het Agrarisch Innovatie Centrum is opgericht om deze ideeën verder vorm en inhoud te geven. Het AIC omvat meerdere disciplines en tracht daarbinnen concrete projecten te initiëren. Door afstemming en monitoring van deze projecten wordt voorkomen dat het wiel te vaak wordt uitgevonden. Door bovendien een vacaturebank op te zetten, kunnen projecten en andere bedrijven over geschoold personeel beschikken.

Slaagfactor: de sector zelf laat kansen liggen

Een wat prozaïscher slaagfactor vormt het feit dat de landbouwsector zelf in de regio niet in staat was om de problemen op te pikken. De GLTO richt zich sterk op de primaire productie. Verwerking en vermarkting van producten en diensten hebben traditioneel minder aandacht.

Ondanks de late reactie is nu ook de GLTO in actie gekomen. Op 1 januari 1997 werd de Stichting Stimuland opgericht. Hierin zijn onder meer vertegenwoordigd LNV Oost, het AIC, GLTO en de Provincie. Deze stichting gaat alle projecten van het gebiedsgericht beleid coördineren. Eind 1996 was deze stichting al informeel actief. Het is de bedoeling dat per regio "loketten" komen. Hoe de stichting zal gaan opereren, zal de toekomst uitwijzen.

Slaagfactor vanuit de overheid: de faciliterende overheid?

Een slaagfactor, met name in een later stadium van oprichting, vormde de faciliterende houding van de provincie Overijssel. De provincie heeft zich zoveel mogelijk als het aanspreekpunt voor plattelandsvernieuwing opgesteld. Gezien de complexiteit en de veelheid aan subsidiemogelijkheden - *"het geld is er wel"* - bespaarde dit veel tijd.

In het algemeen was de klacht dat het opstarten van projecten, met name het verkrijgen van subsidie, te veel tijd kost:

"De voorbereiding van een project vergde net zoveel tijd als de uitvoering, belachelijk!"

Bij toekomstige projecten legt het Agrarisch Innovatie Centrum plannen al in een vroeg stadium voor aan subsidieverstrekkers. Dit met het doel de plannen eventueel bij te stellen en "commitment" te verkrijgen.

3.4.3 Conclusie

Het Agrarisch Innovatie Centrum kan een schoolvoorbeeld van plattelandsvernieuwing genoemd worden. Het centrum beschikt over een visie op de regionale problematiek, mogelijke oplossingsrichtingen en het brengt partijen bij elkaar om concrete oplossingen uit te werken. Opvallend was wel dat bij de agrarische sector zelf kansen liet liggen.

3.5 Conclusies

Onderstaand overzicht maakt in een oogopslag duidelijk dat de slaag- en faalfactoren per project verschillen. Toch was er ook een aantal overeenkomsten. Met name de inhoudelijke en procedurele verbreding van een project en de faciliterende rol van de overheid vormden slaagfactoren.

Factoren/projecten	Vaarverbinding	Schouwen-West	Utrechtse Heuvelrug	Agrarisch Innovatie Centrum
Slaagfactoren	- Continuïteit van plannen en personen	- Korte communicatielijnen	- De knuppel in het hoenderhok ('top-down' opstelling rijksoverheid)	- Een algemeen erkend probleem
	- Inhoudelijke en procedurele verbreding	- Inhoudelijke en procedurele verbreding	- Draagvlak	- Mogelijke oplossingsrichtingen
	- De faciliterende rol van de gemeente			- De agrarische sector zelf laat kansen liggen
Faalfactoren	- Tegenstanders waren ook buitenstaanders	- Geringe "bottom-up" karakter van de werkwijze		- Aanloop vergt veel tijd.
		- Tijdsdruk en onduidelijkheid omtrent plattelandsvernieuwing		

Figuur 3.2 Slaag- en faalfactoren bij vier projecten plattelandsvernieuwing

Als we de factoren los van de casus en op een hoger abstractieniveau beschouwen, kunnen we het volgende stellen:

- met name het voortraject vergt veel tijd en energie. Overheid en opdrachtnemers kunnen tijd besparen door in een vroeg stadium afspraken te maken;
- een gedegen probleemanalyse is een belangrijke factor voor het slagen van een project. Door "stakeholders" samen de problematiek te laten vaststellen (dus niet door onafhankelijk onderzoek), is het begin van een oplossing bereikt;
- begeleiding van een vernieuwingstraject zal zich moeten uitstrekken tot het in kaart brengen van de referentiekaders van de betrokkenen. Dit met het oog op het zoeken naar creatieve inhoudelijke verbreding van problemen en oplossingen;
- bij lokale besluitvorming dienen ook tegenstanders bij het proces te worden betrokken.

4. SLAAG- EN FAALFACTOREN VANUIT HET VOORTRAJECT

In dit hoofdstuk komt eerst het voortraject aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de slaag- en faalfactoren vanuit dit voortraject. In de slot-paragraaf wordt vanuit de ervaringen vooruitgeblikt naar het Stimuleringskader en Regionale Vernieuwing.

4.1 Het voortraject

Formeel begon het beleidsthema plattelandsvernieuwing bij het "paarse" regeerakkoord. Vanaf begin 1995 gaven de Ministeries van LNV en VROM verder inhoud aan het thema. Aanvankelijk vond dit intern plaats en met studies als Buiten Leven in Nederland. Vanaf medio 1995 werd het concreter. De Cluster III-subsidies voor projecten behoorden tot de activiteiten in het kader van plattelandsvernieuwing. Eind oktober 1995 kwamen de regionale LNV-directies en de provincies tot een lijst met projecten en in december van dat jaar publiceerde de Minister van Landbouw de regeling. In het voorjaar van 1996 werden nog projecten aan deze lijst toegevoegd.

Vanuit het voortraject is een zestal factoren te onderkennen die positief of negatief hebben bijgedragen tot de projecten. Dat zijn:

- de grote tijdsdruk bij alle betrokkenen;
- de administratieve druk bij indieners;
- criteria;
- parallelle beleidsvoorbereiding;
- conflicten tussen overheden, en
- de regierol van de provincie.

In dit hoofdstuk wordt eerst een overzicht gegeven van de betrokkenen bij plattelandsvernieuwing (figuur 1). Dan komt kort het voortraject aan de orde. Vervolgens worden de slaag- en faalfactoren in relatie tot het voortraject toegelicht. Daarbij wordt dieper ingegaan op de rol van provincies en de wijze waarop zij zich (soms mede naar aanleiding van plattelandsvernieuwing Cluster III) herorganiseren. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt tevens de verbanding gemaakt naar de toekomst van plattelandsvernieuwing, zoals vervat in het Stimuleringskader.

4.1.1 Betrokkenen

Dit figuur geeft de structuur weer zoals die vanuit de overheid bij de voorbereiding en uitvoering van plattelandsvernieuwing ontstond. De meest

Fora plattelandsvernieuwing	Deelnemers	Taken	Bijeenkomsten op/ tussen
Bestuurlijk Overleg	Ministers van VROM en LNV en IPO	Politiek/ bestuurlijke richting geven aan Plattelandsvernieuwing	5 juli 1995, 3 oktober 1995, 26 september 1996
Stuurgroep programma Beheer (III) en Dynamiek Landelijk Gebied (IV) (maakt deel uit van uitvoering LNV-nota Dynamiek en Vernieuwing)	Directeuren: LNV (N, GRR, regio, FEZ, SBB, JZ), VROM (RPD, DGM), IPO en VNG	- Uitwerking delen van de nota 'Dynamiek en Vernieuwing, programma's III en IV - Verantwoordelijk voor beoordelingscriteria	31 augustus 1995, 3 oktober 1995, 31 oktober 1995, 15 december 1995, 8 februari 1996, 21 maart 1996, 27 juni 1996, enzovoort
Task-force Cluster III-projecten	Beleidsambtenaren LNV (N, GRR, regio, FEZ, JZ,) IPO.	- Voorbereiding, criteria voor en selectie van projecten	Tussen september 1995 en januari 1996
Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing	Beleidsambtenaren LNV, EZ, VROM, VWS, IPO en VNG	- Afstemmen van elkaars activiteiten - Informeren en enthousiasmeren - Identificeren van wenselijke 'positieve prikkels' - Meldpunt voor nationale barrières	Vanaf januari 1996, in principe eens in de veertien dagen/vanaf zomer 1996 1 keer per maand
Provincies	Grote verschillen: in LNV-regio Noord: overleg LNV, Drenthe, Friesland en Groningen Overige regio's ad hoc overleg met LNV Provincie Overijssel: Platform plattelandsvernieuwing met maatschappelijke organisaties	- Regierol bij plattelandsvernieuwing (actief stimuleren van initiatieven en suggereren van ideeën) - Inventariseren van kansrijke initiatieven	Veel informeel overleg, grote verschillen per provincie
Regionale LNV- directies		- Inventarisatie van kansrijke initiatieven - Formele goedkeuring projecten - Verantwoordelijk voor uitvoering projecten	

Figuur 4.1 Betrokkenen bij beleidsvorming ten aanzien van plattelandsvernieuwing

betrokken instanties waren LNV, VROM en de provincies. De meeste organisaties zijn in alle fora vertegenwoordigd, zij het door verschillende personen. De stuurgroep Beheer (III) en Dynamiek Landelijk Gebied (IV) is verantwoordelijk voor de realisatie van plattelandsvernieuwing, maar in het bredere kader van de nota "Dynamiek en Vernieuwing". Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg, stelde de stuurgroep een task-force Cluster III en een Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing in. De task-force richtte zich specifiek op Cluster III, vooral op de criteria, de regeling en de selectie van projecten. Het coördinatiepunt zou zich richten op plattelandsvernieuwing in den brede. Provincies en LNV-directies deden aanvankelijk hetzelfde, namelijk het inventariseren van kansrijke projecten. Nadat meer duidelijkheid kwam over de regierol van de provincies, ontstond een taakverdeling: veel provincies wierpen zich op als aanspreek-

punt voor de projecten plattelandsvernieuwing en de regionale LNV-directies namen de formele afhandeling van de projecten op zich.

4.1.2 Chronologie

Het voortraject is in te delen in vier perioden:

1. tijdens het Bestuurlijk Overleg van 5 juli 1995 spraken de Ministers van LNV en VROM en de provincies af dat de laatste bij plattelandsvernieuwing de regie zouden voeren. Voor de zomer van 1995 vroegen de Directies Natuurbeheer en GRR aan de regionale LNV-directies om de mogelijkheden voor projecten te inventariseren;
2. naar aanleiding van de afspraken tussen de Minister van LNV en VROM en de provincies op 3 oktober 1995 vroeg de Directie GRR de provincies om een lijst met projecten in te dienen. Deze lijst moest voor eind oktober 1995 gereed zijn;
3. eind december 1995 publiceerde de Minister van LNV de subsidieregeling eenmalige projecten plattelandsvernieuwing en agrarisch natuurbeheer in de Staatscourant;
4. vanaf januari 1996 consolideerden LNV - met name de regiodirecties - en de provincies de A-lijst.

Tijdens het bestuurlijk overleg van 5 juli 1995 spraken een IPO-delegatie en de ministers van VROM en LNV over het thema plattelandsvernieuwing/dynamiek landelijk gebied. Allen konden zich vinden in de analyse en aanbevelingen van de LNV-VROM werkgroep plattelandsvernieuwing. Deze werkgroep had begin 1995 het rapport "Buiten leven in Nederland" uitgebracht. Tevens onderschreven zij de nota "Dynamiek en vernieuwing." Zij spraken af dat elke provincie voor het volgende bestuurlijk overleg een korte en concrete lijst zou opstellen met activiteiten, knelpunten, ideeën en suggesties om invulling te geven aan het thema. Op basis hiervan zouden dan keuzes worden gemaakt over prioriteiten, uitvoering en financiering - van projecten werd nog niet gesproken.

Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg van 5 juli 1995 nodigde de minister van LNV, mede namens zijn collega van VROM, de 12 provincies uit om de korte en concrete lijst samen te stellen - overigens zonder te vermelden wat die lijst moest inhouden. Ook het IPO schreef een dergelijke brief. Het IPO benadrukte bovendien de regierol van de provincies bij plattelandsvernieuwing. Parallel aan dit verzoek vroegen de Directies Natuurbeheer en Groene Ruimte en Recreatie aan de regionale LNV-directies om kansrijke initiatieven te inventariseren en hierover uiterlijk 1 september te berichten. De meeste regionale LNV-directies gingen na wat er "nog op de plank lag". Een aantal regionale directies dacht met LNV-centraal mee over de wijze waarop plattelandsvernieuwing verder vorm en inhoud kon worden gegeven. In de zomer van 1995 stelden de regiodirecties een groslijst samen met kansrijke initiatieven.

Tijdens het bestuurlijk overleg van 3 oktober 1995 gaven betrokkenen verder inhoud aan de regierol van de provincie. Zij spraken af dat de regierol niet alleen inhoudt het afwachten van initiatieven, maar ook het actief stimu-

leren van initiatieven en het suggereren van ideeën. Tevens namen betrokkenen het initiatief tot een Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing, bestaande uit LNV, VROM, EZ, VWS, IPO en de VNG. Dit coördinatiepunt zou worden aangestuurd door de stuurgroep voor de programma's Beheer en Dynamiek Landelijk gebied. Voorts werd afgesproken dat de provincies suggesties zouden doen voor wijziging of aanvulling van de groslijst. De door de regiodirecties opgestelde groslijst diende daartoe als basis. Betrokkenen spraken af dat voor eind oktober de groslijsten gereed zouden zijn. De Minister van LNV zou op zeer korte termijn criteria op stellen en een regeling ontwerpen.

Deze afspraak leidde tot enige onrust bij alle provincies. Hierbij traden sterke verschillen aan de dag tussen provincies die reeds een eigen beleid hadden ten aanzien van plattelandsvernieuwing of daartoe structuren hadden opgezet en provincies die dit nog niet hadden. Net als de regionale directies, gingen ook de provincies voornamelijk na wat er voor projectvoorstellen er nog op de plank lagen. Toen eind oktober de groslijst in de stuurgroep aan de orde kwam, wezen de provincies erop dat de groslijst projecten bevatte die reeds in lopende procedures met betrekking tot ROM-, NU- en landinrichtingsprojecten waren aangegaan. Bovendien vonden de provincies en het IPO dat zij te laat bij de opstelling van de groslijst waren betrokken. Ondanks deze strubbelingen kwam de stuurgroep (onder formeel voorbehoud van de provincies) tot een lijst met kansrijke initiatieven. Later ging het IPO namens de provincies akkoord. In de task-force Cluster III was ondertussen nagedacht over de criteria voor kansrijke projecten. Deze werden naast de groslijst gelegd en aangescherpt. De criteria werden vertaald in een format. De stuurgroep besloot dat projectindieners voor 1 december 1995 dit format moesten invullen. Dit format diende als aanvraag voor een subsidie uit Cluster III.

In het voorjaar van 1996 werkten provincies en de regionale LNV-directies aan de B- en de C-lijst. De B-lijst diende ter aanvulling op de A-lijst. De C-lijst werd gevuld met projecten die konden worden gehonoreerd door het uitvalen van projecten die oorspronkelijk op de A-lijst waren geplaatst. De periode tot 1 mei 1997 werd gebruikt voor de subsidietoezeggingen voor de A- en de B-lijst. Van 1 mei tot 1 juni werd de aandacht gericht op de vervanging van niet gehonoreerde projecten van deze lijsten door projecten van de C-lijst. Alle projecten moesten formeel voor 1 mei zijn ingediend.

4.2 Slaag- en faalfactoren

De slaag- en faalfactoren zijn de grote tijdsdruk bij alle betrokkenen, de administratieve druk bij indieners, communicatie, de ervaring bij provincies met gebiedsgericht beleid, parallelle beleidsvoorbereiding en taakverschuivingen tussen rijk en provincies. Elke factor kan bijdragen tot zowel het slagen als het falen van projecten. Indien mogelijk wordt aangegeven op welke wijze een factor bijdroeg tot het slagen van de projecten. Vaak zal dit echter alleen op tentatieve wijze mogelijk zijn. Bij regionale factoren zal worden geput uit de ervaringen uit de regio's Noord en Oost. Hierbij wordt in meer algemene zin stilgestaan bij de provinciale inspanningen ten aanzien van plattelandsvernieu-

wing. In dit gedeelte wordt zijdelings ingegaan op de beeldvorming rond plattelandsvernieuwing, rollen en verwachtingen van betrokkenen bij het voortraject, selectie van de projecten en bestuurlijke vernieuwing.

4.2.1 Tijdsdruk

De beleidsvorming rond plattelandsvernieuwing vond plaats onder grote tijdsdruk. Die tijdsdruk werd versterkt door de hoge ambities die de provincies, VROM en LNV gezamenlijk formuleerden. Tussen 3 oktober en 25 oktober 1995 kwam de A-lijst tot stand. De provincies (IPO) zouden hiervoor een voorstel maken op basis van de groslijst die in de zomer van 1995 door de regionale LNV-directies was opgesteld. De B-lijst zou aanvankelijk voor 1 februari voltooid moeten zijn, maar dit werd onder druk van de provincies verschoven naar 1 maart. De C-lijst moest voor 1 juni 1996 zijn voltooid.

De tijdsdruk werd veroorzaakt doordat tussen het bestuurlijk overleg van 5 juli 1995 en het bestuurlijk overleg van 3 oktober 1995 plattelandsvernieuwing in een stroomversnelling kwam. Uit de LNV-begroting over 1996 bleek het Ministerie 19 miljoen vrij te maken voor plattelandsvernieuwing. Bij het IPO werd op dat moment pas duidelijk dat er daadwerkelijk geld vrij zou komen. Dit neemt niet weg dat een aantal provincies, met name Overijssel, reeds op het vrijkomen van de gelden had geanticipeerd. De tijdsdruk werd pas echt hoog toen tijdens het bestuurlijk overleg van 3 oktober 1995 werd afgesproken dat voor het einde van die maand een lijst met kansrijke initiatieven gereed zou zijn.

Voor veel beleidsgebieden zou de tijdsdruk niet erg problematisch zijn geweest. Plattelandsvernieuwing is evenwel gericht op het stimuleren van lokale initiatieven en het bieden van regionaal maatwerk. Met name de eerste doelstelling kwam door de tijdsdruk in de knel. Het genereren van lokale initiatieven kost tijd. Hiervoor dienen eerst creatieve processen op gang te worden gebracht waarbij (potentiële) indieners van projecten elkaar kunnen vinden en ideeën kunnen uitwisselen. Provincies en LNV-directies hebben dan ook in zeer geringe mate contact gehad met het veld.

4.2.2 Administratieve druk

Cluster III leidde op drie manieren tot administratieve druk. Ten eerste moesten indieners in een aantal gevallen tot driemaal toe het plan uiteenzetten. Ten tweede was het voor hen vaak onduidelijk bij wie zij hun aanvragen moesten indienen. Ten derde leidde Cluster III binnen provincies en de LNV-regio's tot veel administratieve druk.

Ten eerste. In een aantal provincies hadden initiatiefnemers reeds een plan ingediend. Het Ministerie van LNV kwam daarop met een zogeheten format. Dit format was opgesteld volgens de criteria die later in de regeling plattelandsvernieuwing waren vervat. Het format was oorspronkelijk bedoeld als enquête van de task-force Cluster III. Formeel vormde het format geen aanvraagformulier en sloot het niet geheel aan bij de later gepubliceerde regeling. Daarom werden de indieners verzocht later nog een keer formeel de subsidie

aan te vragen. Een aantal initiatiefnemers heeft dus drie maal een aanvraag moeten indienen.

Ten tweede was het vaak onduidelijk bij wie de aanvraag ingediend moest worden. Dit bleek toen Cluster III daadwerkelijk bekend werd via berichten over de regeling. Begin 1996 riep boerenvertegenwoordiger Leen van der Sar boeren op om met ideeën te komen voor projecten die binnen de regeling zouden vallen. Daardoor ontstond een hausse van telefoontjes naar Den Haag, provincies en regionale LNV-directies, met name de Directie Oost:

"Dat heeft een aantal formele aanvragen opgeleverd en verwarring en een hoop werk. Verwarring over wie verantwoordelijk was. In de ogen van het departement waren de provincies loketten. Zij voerden nu eenmaal de regie. Regiodirecties waren slechts steunloketten. Het was lastig omdat de regeling weliswaar in theorie de mogelijkheid bood tot individuele aanvragen, in de praktijk werken wij met de gecoördineerde lijst die door de provincies was geaccordeerd en was er helemaal geen ruimte voor individuen."

Dit probleem werd veroorzaakt door de ingewikkelde constructie in de regeling. Subsidieaanvragen die op uitnodiging van de minister van LNV en in samenspraak met de provincies en de regiodirecteuren zijn ingediend, zouden met voorrang worden behandeld (art. 7).

Ten derde speelde administratieve druk bij provinciale en regionale LNV-directies, met name de onduidelijkheid over de vraag wie het loket voor Cluster III was. Dat leidde tot problemen bij de B-lijst. In het bestuurlijk overleg was afgesproken dat de provincies de lijsten zouden opstellen. Indieners stuurden hun plannen conform de regeling naar (de regiodirectie van) het Ministerie van LNV. Deze stuurde ze door naar de provincie. Deze projecten kwamen echter later en verstoorden enkele provincies bij het bepalen van prioriteiten en de lijst:

"Dit was een procedureprobleem. Wie doet wat, en wie is waarvoor verantwoordelijk. Daar zijn geen goede afspraken over gemaakt. Wel in IPO verband onderling, maar niet tussen IPO en het Ministerie van LNV. Bij nieuwe regeling moet dat niet kunnen voorkomen."

Naast de onduidelijkheid die voortkwam uit de regeling, werd - in de ogen van initiatiefnemers - de administratieve last veroorzaakt door het feit dat het Ministerie van LNV nog ouderwets veel wilde weten omtrent de aanvraag. Hoewel het Ministerie sprak over "sturen op doeleinden, toetsen op resultaat", moesten indieners nog tot in detail invullen hoe zij hun vernieuwende projecten dachten te realiseren. Tekenend was ook dat de Tweede Kamer de minister ter verantwoording riep over de projecten. Bijna noodgedwongen stuurde het Ministerie nog op middelen. Wat dit betreft leek Cluster III nog te veel op oude wijn in nieuwe zakken. Hierbij valt een link te leggen naar de wijze waarop Europese gelden worden verdeeld: projecten worden goedgekeurd op doeleinden en achteraf geëvalueerd. Waar verantwoordelijkheden bij burgers worden gelegd, moet de overheid deze uit handen durven te geven. Dan hoeft LNV niet meer tegen potentiële indieners te zeggen:

"Jongen, doe dat nu niet, je moet aan zoveel criteria voldoen: geïntegreerd, multisectoraal, vernieuwend en noem maar op. Je kunt daaraan nooit voldoen. Wacht op de nieuwe regeling 1997."

4.2.3 Criteria

Ofschoon het op indieners moet zijn overgekomen dat LNV nog op mid-delen stuurde, speelden criteria een relatief onbelangrijke rol. Zij waren al-thans zo ruim geformuleerd dat voorstellen die enigszins in de gewenste rich-ting gingen, eronder zouden vallen. Dit is een slaagfactor geweest voor de projecten, al plaatste de onduidelijke status van criteria ambtenaren voor een dilemma: hoe moet je een vernieuwend initiatief beoordelen zonder sluitende criteria?

Als de overheid bovendien met sluitende criteria voor projecten zou kun-nen komen, dan valt er weinig meer te vernieuwen. Een provinciale ambtenaar gaf in dit verband aan:

"Ik vind het zo moeilijk om vooraf, sluitend, aan te geven wat je nu pre-cies verwacht, omdat je het namelijk van anderen verwacht. Bottom-up en bestuurlijke vernieuwing raakt in principe 15 miljoen mensen, hoe wil je dat van tevoren in criteria vatten? Als je de geest uit de fles wilt, bedwing die dan niet met criteria."

Zoals gesteld, is de overheid gewoon te werken met objectieve criteria. Deze hebben het voordeel dat ze binnen de overheid duidelijke scheidingen aanbrengen tussen verschillende beleidsgebieden. In die zin hebben ze een sterke communicatieve functie. Over het ontbreken ervan klaagde dan ook een provinciale ambtenaar in een nota aan GS:

"Lang bleef onduidelijk wat precies de criteria waren, of ook toeristisch-recreatieve projecten in aanmerking zouden komen, of projecten uit bestaan-de en goedgekeurde ROM- en NU- projecten in aanmerking zouden komen."

Naast de communicatieve waarde van criteria, speelde bij plattelandsver-nieuwing het probleem dat de overheid vaak nog is ingericht op sectoraal be-leid. Hierbij past een 'verkokerde' organisatiestructuur. Plattelandsvernieuwing overschrijdt de sectorale grenzen en vergt daarmee aanpassing van werkwijzen bij de overheid. Dat geldt ook voor de financiële controle op de besteding van de middelen. Deze controle is eveneens gebaseerd op objectieve criteria. Bij plattelandsvernieuwing is dat problematisch, omdat de baten van vernieuwen-de projecten niet altijd in deze strikte criteria passen. Bovendien is er een kans dat projecten stranden. Voor een traditioneel werkende overheid is dit moei-lijk te verantwoorden:

"Leergeld, daar moet je eens mee aankomen bij de overheid. En dat ter-wijl er dagelijks miljoenen over de balk worden gesmeten."

Een alternatief voor criteria zijn voorbeelden van vernieuwende projec-ten. Voorbeelden handhaven de lokale context en maken gebruik van lokale creativiteit. Daarbij zijn voorbeelden concreter en minder omslachtig dan crite-

ria. Denk hierbij bijvoorbeeld aan iets eenvoudigs als een stoel. Het kost minder tijd om er een paar aan te wijzen, dan om de essentie ervan te verwoorden. Bovendien kan door het uitwisselen van vernieuwende voorbeelden lokale creativiteit gestimuleerd worden. Het coördinatiepunt plattelandsvernieuwing heeft in de loop van 1996 een folder uitgebracht met sprekende voorbeelden. Deze activiteiten kwamen op gang nadat de meeste projecten Cluster III al waren gehonoreerd. Voorbeelden bemoeilijken het echter voor individuele ambtenaren om initiatieven al dan niet te honoreren. Bovendien richten potentiële indieners zich vaak op de criteria om duidelijkheid te krijgen over de verwachtingen van de overheid:

"Vooral mensen die willen weten of zij voor subsidie in aanmerking kunnen komen, willen weten wat de criteria zijn."

Bezien vanuit de overheid en potentiële initiatiefnemers, leiden criteria en voorbeelden tot de volgende dilemma's.

	Criteria		Voorbeelden	
	Voordeel	Nadeel	Voordeel	Nadeel
Overheid	Extern: duidelijke communicatie. Intern: Rechtmatigheid goed te toetsen Intern: duidelijke afbakening tussen beleidsgebieden	Vernieuwende projecten moeten afwijzen	Ruimte voor vernieuwing	Niet-vernieuwend projecten moeten honoreren Interne toetsing (accountant) problematisch, idem ministeriële verantwoordelijkheid
Initiatiefnemers	Duidelijkheid	Bureaucratie, leuren met goede ideeën.	Ruimte voor creativiteit	Onduidelijkheid over verwachtingen

Figuur 4.2 Dilemma's bij het gebruik van criteria

Het belangrijkste dilemma ten aanzien van het gebruik van criteria is dat zij leiden tot een duidelijke communicatie tussen overheid en indieners, maar dat potentieel vernieuwende ideeën erbuiten kunnen vallen. Gezien het karakter van plattelandsvernieuwing - gebruik maken van vernieuwende ideeën in een lokale context - lijkt het raadzaam om niet vooraf de creativiteit zodanig te stroomlijnen dat potentieel vernieuwende ideeën uitblijven.

Om dit dilemma te ondervangen, kan worden gewerkt met collectieve besluitvormingsmechanismen: door projectvoorstellen in een groep te bespreken, kunnen "checks" worden ingebouwd. Die "checks" kunnen bestaan uit een argumentatie ten aanzien van het honoreren van een bepaald project. Aan de hand hiervan kan achteraf controle op een juiste besteding van middelen plaatsvinden en zijn de verantwoordelijkheden duidelijk gemaakt. Die argumentatie kan bestaan uit criteria, maar deze zijn achteraf geformuleerd, dynamisch en toegesneden op het vernieuwende plan in zijn lokale context.

Ten aanzien van plattelandsvernieuwing lijkt het gebruik van voorbeelden te prevaleren boven strikte criteria. Ter bevordering van de duidelijkheid omtrent plattelandsvernieuwing, dient dit beleid wel vergezeld te gaan van

een intensief communicatietraject. Bovendien zullen ambtelijk checks in een collectief besluitvormingsforum moeten worden ingebouwd, om tot een zorgvuldige afweging van projecten te komen.

4.2.4 Parallele besluitvorming

De beleidsvorming over plattelandsvernieuwing evenals het indienen en het beoordelen van de projectvoorstellen kenmerkten zich door een sterke dynamiek. In de periode juli 1995 en januari 1996 werd naast elkaar gewerkt aan de criteria en de regeling, de aanvraag via het format en de invulling van de regierol van de provincies. De beleidsvorming tussen september 1995 en januari 1996 richtte zich met name op de vragen:

1. wat is plattelandsvernieuwing?
2. wie doet wat bij de plattelandsvernieuwing?
3. hoe kunnen projecten plattelandsvernieuwing worden beoordeeld?
4. welke projecten worden gehonoreerd?

Het bestuurlijk overleg richtte zich voornamelijk op de eerste twee vragen, met een duidelijk accent op de tweede. Dit is gezien het strategische karakter van deze vraag niet verwonderlijk. Voor wat betreft de inhoudelijke aspecten sloot de stuurgroep zich aan bij eerdere studies. De stuurgroep richtte zich op de eerste drie vragen, op basis van een voorstel van de task-groep Cluster III. Namens de provincie richtte het IPO zich met name op de tweede vraag. De regionale LNV-directies waren voornamelijk bezig met de vierde vraag. De beleidsvorming verliep parallel. Terwijl de task-force zich met de formele inkadering van Cluster III bezighield, leverden de regionale LNV-directies en de provincies "input" in de vorm van concrete projecten. Aan de hand van voorbeelden werd een beeld gevormd van mogelijk kansrijke initiatieven. De formele coördinatie van plattelandsvernieuwing was in handen van de stuurgroep. De informele coördinatie tussen de fora vond plaats door sleutelpersonen. Met name tussen de task-force, de provincies en de regionale LNV-directies bestond een grote mate van personele overlap. Wel lag het accent tijdens de beleidsvorming bij het Ministerie van LNV. Dat is niet helemaal verwonderlijk: de Minister van Landbouw was formeel verantwoordelijk voor de besteding van de Cluster III gelden.

Als gevolg van deze wijze van beleidsvorming kwam een aantal activiteiten die vooraf zouden moeten gaan aan projectvoorstellen, pas naderhand op gang. Hierbij valt met name te denken aan de activiteiten van het coördinatiepunt plattelandsvernieuwing. Aan de andere kant had de gekozen "werkende weg methode" ook zijn voordelen. Ondernemende betrokkenen en provincies hadden zo een extra kans om hun ideeën ten aanzien van plattelandsvernieuwing als voorbeeld te laten dienen. Zo kreeg plattelandsvernieuwing toch het karakter van "bottom-up" beleid.

4.2.5 Conflicten tussen overheden

In het najaar van 1995 leek Cluster III een speelbal te worden in het krachtenveld tussen rijk en provincies. Tussen beide bestuurslagen waren reeds voor de Decentralisatie Impuls besprekingen gaande over taakverschuivingen. Bij de projecten plattelandsvernieuwing zouden de provincies de regierol voeren. Behalve onduidelijkheid hierover, bestond het probleem dat de Minister van LNV verantwoordelijk bleef voor de besteding van de gelden. Mede in het licht van de sterke tijdsdruk, kon hierdoor de doelgroep van plattelandsvernieuwing niet intensief bij het beleid betrokken worden.

Onduidelijkheid over de regierol uitte zich met name in oktober 1995. Het IPO stelde "laat bij het opstellen van de voorstellen te zijn betrokken" (IPO, brief van 26-10-1995). Zowel het Ministerie van LNV als de provincies zouden in de zomer van 1995 een lijst opstellen van kansrijke initiatieven. LNV-richtte zich echter meer op concrete projecten, terwijl de provincies zich breder oriënteerden. Het doel van het volgende bestuurlijk overleg was immers om tot een "besprekagenda" te komen voor plattelandsvernieuwing op basis van de "activiteiten die de provincie in het kader van plattelandsvernieuwing onderneemt" (IPO, brief van 20-07-95). Na de presentatie van de LNV-begroting in september 1995 werd bij het IPO duidelijk dat LNV ook daadwerkelijk geld voor projecten zou vrijmaken. Bovendien ontstond tijdens het bestuurlijk overleg van 3 oktober 1996 enige duidelijkheid over de regierol, namelijk "niet alleen het afwachten van initiatieven, maar ook het actief stimuleren van initiatieven en suggereren van ideeën" (conceptverslag, versie 11-10-95). Tijdens dat overleg werd tevens afgesproken voor eind oktober 1995 een gezamenlijke (IPO-LNV) lijst met projecten op te stellen. De LNV-lijst werd hierbij als startpunt genomen. Hierdoor en als gevolg van de tijdsdruk viel er voor de provincies weinig meer te registreren. Hoewel rijk en provincies bestuurlijke afspraken hadden gemaakt, ontstonden op ambtelijk niveau verkapte competentiediscussies tussen de regionale LNV-directies en de provincies.

Discussies ontstonden niet alleen over de regierol, maar ook over de verdeling van verantwoordelijkheden. Provincies en LNV verschilden van mening over de zogeheten centrale projecten. Centrale projecten plattelandsvernieuwing waren gericht op het ondersteunen van onderzoek en methodiekwikkeling evenals op het ondersteunen van processen. Bij de laatste ging het om niet-regionaal gebonden projecten met een landelijke uitstraling en gelden voor communicatie en onderzoek. Het IPO vond het een probleem dat er meer centrale projecten op de lijst kwamen dan de 5% die aanvankelijk was gepland. Het aandeel van de centrale projecten in de lijst liep op tot 13%. Het IPO interpreteerde deze projecten als LNV-projecten, terwijl LNV deze als provincie-overschrijdend zag. Aanvankelijk stelden de regio en de provincies gescheiden lijsten op. Hierbij ontstonden interpretatieverschillen of het bij een aantal projecten om reeds gedane toezeggingen ging:

"We probeerden eerst de losse eindjes aan elkaar te knopen. Ja, zo werkt dat nu eenmaal. De provincie had dat alras door, en probeerde die uit de lijst te halen. Dan is het geven en nemen."

Ook hier werd een verkapte competentiediscussie gevoerd. Uiteindelijk is dit probleem op constructieve wijze opgelost, vooral dankzij de goede informele verhoudingen tussen IPO en LNV.

Deze twee discussies lijken symptomatisch voor een dilemma dat optreedt als het rijk zaken overlaat aan de provincie: het rijk geeft taken uit handen, maar blijft verantwoordelijk. Ofschoon dit als een leerproces in de taak- en rolverschuivingen tussen rijk en provincie kan worden gezien, vormde het een faalfactor ten aanzien van de projecten. Rijk en provincies zijn nog te veel in onderhandeling met elkaar in plaats van met de doelgroepen van beleid.

Dit dilemma is mogelijk te hanteren door in de toekomst rol- en taakverdelingen tussen rijk en provincies bespreekbaar te maken en deze discussie niet te voeren via de projecten (ouders mogen niet kibbelen via de kinderen). Deze aanbeveling is niet nieuw, vergelijk Hopman in een onderzoek naar de provincies (1996: 23): *"Bouw verder aan de invulling van de functies en rollen. Durf in dat verband ook meer conflictueuze situaties op de agenda te zetten en geef ruimte aan het toeval."*

4.2.6 De regierol van de provincie

Per provincie bestonden grote verschillen in de wijze waarop de projecten plattelandsvernieuwing van de grond kwamen. Hierdoor waren sommige provincies beter in staat om Cluster III-gelden in projecten om te zetten dan andere. Het provinciale beleid ten aanzien van het landelijk gebied bestond eerder dan het regeerakkoord. Toch verschilde Cluster III ten opzichte van eerder gebiedsgericht beleid, zoals WCL of leefbaarheid. Ten eerste gold Cluster III voor het gehele Nederlandse grondgebied en niet voor afgebakende zones. Ten tweede was Cluster III in sterkere mate dan bij bestaand gebiedsgericht beleid bedoeld om initiatieven van onderop te genereren - bestaand beleid deed dit ook, maar werkte met uitvoeringsprogramma's. Onderzocht zijn de drie noordelijke provincies Groningen, Drenthe, Friesland en Overijssel. Zij gaven alle op hun eigen wijze invulling aan de regierol.

In de LNV-regio Noord bestond reeds een maandelijks overleg tussen alle provinciale en andere betrokkenen ten aanzien van het plattelandsbeleid. Dit overleg had geen formele status, al heerste de informele spelregel dat alle problemen op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau worden opgelost. Dit overleg is gebruikt om de Cluster III-projecten snel van de grond te krijgen. Doordat dit overleg reeds bestond, verliep daar de coördinatie soepel. Wel werd als gevolg van de hoge tijdsdruk voornamelijk gekeken wat er nog aan initiatieven lag. Niet alleen de overlegstructuur vormde een slaagfactor voor de projecten. Ook de ervaring die deze provincies met gebiedsgericht beleid hadden opgebouwd droeg positief bij tot de projecten. Vanuit de VINEX leefbaarheid gebieden, Leader, WCL en ROM waren reeds projecten gestart en waren in een aantal gebieden reeds coördinatoren werkzaam.

Cluster III heeft in de provincie veranderingen in het plattelandsbeleid in gang gezet. Hiervan zal nu per provincie een impressie worden gegeven. Aan de orde komen Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel.

Groningen

In de provincie Groningen is, mede naar aanleiding van Cluster III, een groot aantal ontwikkelingen in gang gezet. De provincie had reeds ervaring opgedaan met gebiedsgericht beleid. Met name in de leefbaarheidsgebieden was deze provincie goed voorzien (Oldambt en Reitdiepgebied). Naar aanleiding van de positieve ervaringen met de gebiedsgerichte aanpak is het gebiedsgerichte plattelandsbeleid verbreed naar zes gebieden. In die gebieden streeft de provincie naar onder meer de ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten buiten de landbouw en van duurzame nieuwe functies voor het landelijk gebied. Per gebied is een werkprogramma opgesteld. De kernbegrippen van het beleid zijn "samen met anderen", "maatwerk per gebied" en "integratie van projecten en instrumenten". Aan "samen met anderen" is inhoud gegeven door per gebied regiegroepen in te stellen. In deze organisatiestructuur zijn de provincie, gemeente en waterschap bestuurlijk vertegenwoordigd. Ook zijn er regiegroepen waarin een andere provincie zitting heeft of de land-inrichtingscommissie. Inhoudelijk gezien richt het Groningse plattelandsbeleid zich op het handhaven dan wel versterken van bestaande economische functies op het platteland, het introduceren van nieuwe economische dragers, c.q. functies, het voortbestaan van voorzieningen en zorgverlening en verbetering van de (fysieke) omgevingskwaliteit.

De organisatiestructuur is medio 1996 van de grond gekomen. Opvallend is dat de kernwoorden van het beleid en de inhoudelijke doelstellingen sterk overeenkomen met die uit de Cluster III-regeling. Een relatie tussen de structuur en de Cluster III-projecten is er niet, omdat deze structuur pas later werd opgezet. Gezien de inhoudelijke overeenkomsten kan wel worden geconcludeerd dat Cluster III een belangrijke aanjager was tot het opzetten van de regiegroepen en de werkwijze. Zelf concludeert de provincie Groningen over Cluster III:

"Allereerst kan worden vastgesteld dat er in relatief korte tijd programma's tot stand zijn gekomen die het plattelandsbeleid in aanzienlijke mate concreet en uitvoeringsgericht maken. In dat opzicht is de gekozen formule een vruchtbare gebleken. De korte voorbereidingsperiode heeft wel tot gevolg gehad dat de meerderheid van de projecten reeds bestaande initiatieven, plannen of projecten betreft en dat de inbreng van derden in de totstandkoming van de programma's nog beperkt is geweest (Provincie Groningen, 1996)."

Friesland

De provincie Friesland heeft mede naar aanleiding van Cluster III het plattelandsbeleid verbreed. Traditioneel was het beleid gericht op kleine kernen, nu werd het meer gericht op projecten. De komende jaren (tot 2002) verandert het plattelandsbeleid (Provincie Friesland, 1996a):

- van particulier initiatief naar samenwerken met de overheid;
- van een dorpsgerichte aanpak naar een regiogerichte aanpak;
- van een behoudend naar een aanvallend beleid;
- van planning van bovenaf naar ruimte voor initiatieven van onderop;
- van plattelandsbeleid naar plattelandsvernieuwing.

Ook de filosofie van Cluster III en het provinciale beleid voor de toekomst sluiten op elkaar aan. Net als in de provincie Groningen zijn de doeleinden van het nieuwe beleid om "samenhang tot stand te brengen", "verschillen toe te laten" en "ruimte voor de streek" te bieden (Provincie Friesland, 1996b). Het bestaande (landelijke) gebiedsgericht beleid in de provincie (Leader, WCL, ROM) beperkte zich tot afgebakende gebieden. In deze gebieden werkt de provincie aan het installeren van loketten. Cluster III gold echter in de gehele provincie waardoor ook in gemeenten als Boarnsterhim plattelandsvernieuwing van de grond kwam (zie elders in dit rapport de casus vaarverbinding Zwin-Zwette). Voor deze gemeenten, tien in totaal, denkt de provincie nog na over de wijze waarop loketten kunnen worden ingericht.

Een slaagfactor in de provincie Friesland ten aanzien van de projecten Cluster III was de ervaring met het gebiedsgericht beleid. De bestaande structuur hiervoor werd gebruikt om tot het programma te komen. Daarnaast bestond er een provinciaal intern groepje voor het ontwikkelen van een nieuw plattelandsbeleid met de meest betrokken afdelingen. Dit groepje hield zich bezig met het verzamelen van projecten ten aanzien van plattelandsvernieuwing. Deze beleidsgroep plattelandsbeleid heeft in totaal als respons zo'n 15 telefoontjes gehad. De projecten die zijn ingediend als zijnde een plattelandsvernieuwingproject zijn in de eerste ronde vooral uit de gebiedsgerichte projecten gekomen. Prikproject en commercialisering landbouwproducten borduurde voort op Leader. Het project Zwin-Zwette kwam voort uit de provinciale groep (onderdeel recreatie). Eastermar's landsdouw en verkenning landgoedwonen kwamen van het Ministerie van LNV. De meeste projecten kwamen uit de provinciale koker, al lag het initiatief vaak binnen de regio. Vanwege tijdgebrek is er geen aparte ronde geweest waarin iedereen projecten kon indienen.

Drenthe

In 1996 is ook de provincie Drenthe gaan nadenken over de wijze waarop zij plattelandsvernieuwing in de toekomst vorm wil geven. Mede met het oog op het Stimuleringskader van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat in 1997 in werking treedt en de gebiedsgerichte aanpak, heeft Drenthe een projectgroep plattelandsvernieuwing ingesteld. Deze groep fungeert tevens als "denktank." Voor wat betreft de bestuurlijke vernieuwing tracht de provincie "de balans te vinden tussen de sturende en kaderstellende taak van de overheid en de inbreng van de maatschappelijke actoren" (Provincie Drenthe, 1996). De provincie ziet plattelandsvernieuwing uitdrukkelijk als een werkwijze, niet als nieuw beleid. Deze werkwijze moet het effect van het beleid ten aanzien van het landelijk gebied vergroten. Het accent ligt hierbij op een goede samenwerking, een duidelijke communicatie en het bevorderen van initiatieven die bijdragen aan de sociaal-economische versterking en leefbaarheid van het platteland (idem).

Voor wat betreft de projecten Cluster III had de provincie enige moeite met het opstellen van de lijst, omdat onduidelijk bleef om hoeveel financiën het ging. In februari 1996 signaleerde de provincie in een nota voor het college:

- *"Er is nog niet bekend hoeveel projecten uit de eerste tranche (A-lijst, TdG) nu precies buiten de boot vallen."*
- *"Er is nog niet duidelijk hoe beschikbare middelen over de verschillende provincies zal worden verdeeld."*

Door de bekendheid die Cluster III begin 1996 verwierf door plaatsing van de regeling in de Staatscourant en het honoreren van projecten, kwamen spontane projectvoorstellen bij de provincie binnen. Voor deze projecten werd zoveel mogelijk een andere oplossing gezocht of ze werden op de reservelijst C geplaatst. Gezien de reeds opgebouwde ervaring met gebiedsgericht beleid, ervoer de provincie Cluster III niet als iets nieuws:

"Wat wij doen is hier en daar wat accenten verleggen. Vanuit WCL ligt de nadruk op landbouw en landschap. We vragen dan aan hun of zij iets meer accent geven aan sociaal-economische vernieuwing en leefbaarheid."

Wel kan geconcludeerd worden dat Cluster III met name op bestuurlijk-organisatorisch vlak mede heeft bijgedragen tot de vorming van gebiedsgerichte structuren.

Overijssel

De provincie Overijssel is reeds naar aanleiding van het regeerakkoord met plattelandsvernieuwing gestart. Rond de presentatie van de LNV-begroting in 1995 was de provincie Overijssel reeds actief. Deze provincie heeft alle maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied (landbouw, bos, natuur, landschap, milieu), de gemeenten, Euroregio en als adviseurs de Ministeries van LNV, VROM en EZ bijeengeroepen. Hiermee ontstond het Overijsselse platform plattelandsvernieuwing. In februari 1995 had de provincie vijftien ideeën op een rij. Ook was reeds nagedacht over de werkwijze bij plattelandsvernieuwing. Daarbij werd onder meer gedacht aan:

- werken van onderop;
- versterken van de samenhang en balans tussen economie, milieu en natuur/landschap waarbij de economie de basis vormt voor de aanpak van de overige problemen;
- samenhang en integratie van bestaande instrumenten bevorderen, doorbreken van verkokering;
- stimuleren van maatwerk en lokale initiatieven.

Het Overijsselse platform plattelandsvernieuwing heeft een belangrijke plaats in de aanpak. Indieners van projecten moeten eerst met hun eigen organisatie (LTO, Recreatieschap, enzovoort) contact opnemen als zij een idee hebben. Als het idee deze barrière overleeft, dan komt het in het platform aan de orde. Vervolgens maakt dit platform een afweging, mede gebaseerd op het advies van LNV. In dit stadium besloot LNV dus niet over de projecten. Vervolgens besloot het platform over de projecten met onder meer de volgende mechanismen:

- werken met een reservelijst;
- co-financiering door maatschappelijke organisaties;

- sector-overstijgende initiatieven te laten indienen door meerdere organisaties uit het platform;
- geen formele spelregels ("Ik vind het gewoon heel handig dat ik geen reglement heb, als er nu iets nieuws komt, kan ik dat gewoon doorvoeren.");
- gebruik te maken van een niet-betrokken woordvoerder van het platform (Evert van Benthum);
- in een beginstadium reeds signalen afgeven over de slaagkans van een project;
- de subsidiegever al in een vroeg stadium te committeren.

Het platform had dus een sterke communicatieve functie en fungeerde als een zeef voor goede ideeën: *"De mensen in het platform hadden een gezamenlijk belang. Dit werd ook zo gezien door mensen in het gebied. Dat had dus een aanjaagfunctie."* Ook de provincie werkte via het platform: *"Degene die hier een half jaar projecten heeft verzameld, kwam via de sleutelfiguren en de maatschappelijke organisaties in het platform heel snel met initiatiefnemers in contact. Die provinciale figuur ging vervolgens met hun twee A-viertjes invullen. Daar moet je als overheid service bieden."* Voorts werd naar potentiële indieners gecommuniceerd met brochures (Overijssel, 1995, 1996) waarin met behulp van voorbeelden en een beperkt aantal criteria een beeld van mogelijke projecten werd geschetst. Projecten moesten (Provincie Overijssel, 1996: 9):

- bijzonder zijn en vernieuwend;
- een sociaal-economische impuls bevatten;
- uitstraling hebben voor een groter geheel;
- meerdere sectoren raken (landbouw, natuur, recreatie);
- de leefomgeving verbeteren.

Overijssel vulde de loketfunctie in door een telefoonnummer te openen dat speciaal voor plattelandsvernieuwing was bedoeld. Dit loket heet het servicepunt plattelandsvernieuwing. Met posters werd dit nummer bekendgemaakt. Overijssel heeft altijd twee zaken gecombineerd:

- *"een bundeling van krachten vanuit het landelijk gebied via maatschappelijk organisaties en sleutelfiguren;*
- *we hebben de pr gezocht, zo dicht mogelijk bij het idee."*

De ervaringen in Overijssel lijken te hebben bijgedragen aan het slagen van de projecten Cluster III. Overijssel lijkt erin geslaagd om in een vroeg stadium potentiële initiatiefnemers te benaderen en maatschappelijk organisaties te mobiliseren voor plattelandsvernieuwing. Het is evenwel de vraag in welke mate het platform ook ruimte biedt voor niet-georganiseerde initiatiefnemers.

4.3 Conclusies

Het voortraject was sterk dynamisch. De stroomversnelling waarin het thema na het bestuurlijk overleg van 3 oktober 1995 kwam - binnen een maand moest er een lijst zijn met projecten - kon niet anders dan tot moeilijkheden leiden. Opvallend genoeg wijzen de provincies daarbij in de richting van LNV, terwijl zij betrokken waren bij de beslissing van 3 oktober. De meeste moeilijkheden bleken op pragmatische wijze op te lossen: zowel LNV als de provincies hadden nog genoeg ideeën en initiatieven op de plank liggen. Hoewel deze ideeën afkomstig konden zijn van lokale initiatiefnemers, kwam daardoor het "bottom-up" karakter van plattelandsvernieuwing niet geheel uit de verf. Ook nieuwe initiatieven bleven lang buiten beeld. Pas bij het opstellen van de B- en de C-lijst kwamen deze initiatieven van de grond.

Desondanks heeft Cluster III veel in beweging gebracht. Betrokkenen hebben ervaring opgedaan en zijn via de "werkendewegmethode" op ideeën gekomen. In veel provincies zijn structuren opgezet ter facilitering van nieuwe initiatieven. In het landelijk gebied zijn partijen in beweging gebracht. Hieronder komen de factoren aan de orde en wordt met trefwoorden aangegeven op welke wijze ze de projecten mogelijk hebben beïnvloed.

Factoren	Tijdsdruk	Administratieve druk	Ruime criteria	Parallele besluitvorming	Conflicten tussen overheden	De regierol van de provincie
Slaag	- Omzeilen procedures en blokkades	- Zorgvuldigheid vanuit de overheid	- Ruimte voor vernieuwing	- Snelheid	- Leerproces	- Indien actief inhoud wordt gegeven
Faal	- Vermindering kwaliteit en draagvlak	- Vermindering motivatie indieners	- Lastig projecten honoreren	- Weinig aandacht voor doelgroep van beleid	- Weinig aandacht voor doelgroep van beleid	- Zelf projecten opstarten

Figuur 4.3 Slaag- en faalfactoren vanuit het voortraject

Met het oog op de toekomst zullen we vanuit bovenstaande factoren vooruit blikken naar het Stimuleringskader en naar Regionale Vernieuwing. Na toelichting van Regionale Vernieuwing en het stimuleringskader, volgt een vergelijking van beide regelingen met Cluster III, gebaseerd op het hierboven staande overzicht.

4.3.1. Regionale Vernieuwing

Regionale Vernieuwing is gebaseerd op de regeling voor de Cluster III-subsidies. Deze regeling is aangevuld met bestuurlijke afspraken over de taken rolverdeling tussen rijk en provincies. In vergelijking met Cluster III is de regierol van de provincie versterkt. Inhoudelijk krijgen de provincies meer vrij-

heid om prioriteiten te bepalen. Zij doen dit door programma's vast te stellen. Deze kunnen onder meer bevatten:

- de knelpunten en kansen in het landelijk gebied;
- streefbeeld(en) voor het landelijk gebied;
- een prioriteitsstelling naar specifieke gebieden in de provincie.

Daarnaast bevatten programma's een keuze voor één of meer onderdelen van het thema sociaal-economische versterking:

- landbouw met verbrede doelstelling;
- groene economische dragers (agrarisch natuurbeheer, landgoederen, recreatie);
- rode economische dragers (wonen en bedrijvigheid);
- nieuwe diensten (zorg- en welzijnssector);
- behoud en versterking van karakteristieke landschapselementen;
- behoud en versterking van cultuurhistorische en/of streekeigen cultuur;
- behoud en versterking van voorzieningen en vervoer;
- emancipatie.

Het programma bevat tevens een aantal criteria voor de beoordeling van de projecten:

- de mate waarin het project bijdraagt aan de doelstellingen van het provinciale programma;
- de mate waarin het project integraal betrekking heeft op specifieke doelstellingen die zijn gelieerd aan het thema sociaal-economische versterking;
- de mate van bestuurlijke vernieuwing (bottom-up, samenwerking, sectoroverstijgend);
- de mate waarin het project regionaal vernieuwend is.

De mate waarin een project vernieuwend is, wordt breed geïnterpreteerd. Naast de mate waarin een project een breder toepassingsgebied heeft en er meer partners bij zijn betrokken, geldt:

"Een project kan voor de regio vernieuwend zijn omdat het nieuwe kennis en inzichten oplevert over de praktijktoepassing van nieuwe of verbeterde producten, product-marktcombinaties, productieprocessen, functiecombinaties of organisatievormen, enzovoorts." (LNV, GRR 21 januari 1997, brief aan IPO).

Deze omschrijving van vernieuwing laat nog voldoende ruimte open voor creatieve interpretaties. Vooral nog liggen kansen voor regionale vernieuwing in het verschiet.

4.3.2 Het Stimuleringskader

Het Stimuleringskader verenigt een groot aantal subsidies. Deze worden verdeeld in twee hoofdgroepen:

- markt en concurrentiekracht;
- vernieuwing van het landelijk gebied.

Het laatste onderdeel is erop gericht om vernieuwing in het landelijk gebied te stimuleren of te versnellen. Daarbij wordt met name gedacht aan:

- projecten met een landelijke uitstraling;
- verbeteringen van de samenhang tussen stad en platteland; en
- vernieuwingen in het beheer van bos, natuur en landschap door agrariërs, boseigenaren en particulieren.

De regeling richt zich op ondernemers, particulieren en organisaties. De uitvoeringsorganisatie LASER beoordeelt de subsidieaanvraag in eerste instantie op de globale thema's:

- sociaal-economische versterking van het landelijk gebied;
- verbetering relatie tussen stedelijk -en landelijk gebied; en
- nieuwe beheersvormen.

Vervolgens beoordelen onafhankelijke externe deskundigen vergelijken-derwijs welke projecten voor subsidie in aanmerking komen.

4.3.3 De factoren en de toekomst van plattelandsvernieuwing

Op welke wijze pakken de factoren uit bij de nieuwe regelingen regionale vernieuwing en het stimuleringskader? Figuur 4.4 biedt een overzicht daarvan. Na figuur 4.4 wordt deze inschatting nader toegelicht. Bij beide rijen kan alleen iets in abstractie worden gezegd. Bij elk project zullen dergelijke factoren anders uitpakken.

Regeling/ factoren	Tijdsdruk	Administratieve druk	Criteria	Parallele besluitvorming	Conflicten tussen overheden	De regierol van de provincie
Regionale Vernieuwing	- Minder - Meerdere malen per jaar inschrijving	- Nog steeds - Afhankelijk van samenwerking tussen rijk en provincie	- Cluster III-criteria, aangevuld met provinciale criteria	- Geen	- Nog steeds - Afhankelijk van samenwerking tussen rijk en provincie	- Versterkte regierol: Provinciale programma's Loketfunctie - Verschillen tussen provincies
Stimuleringskader	- Minder - Meerdere malen per jaar inschrijving	- Minder	- Relatief open criteria	- Geen	- Minder	- Provincie regierol, maar geen beschikingsmacht

Figuur 4.4 De slaag- en faalfactoren bij Cluster III, toegespitst op de toekomst van plattelandsvernieuwing

Tijdsdruk

Zowel regionale vernieuwing als het stimuleringskader kennen meerdere inschrijfronden per jaar. Tijdsdruk zoals bij Cluster III zal geen overwegende rol meer spelen. Zo mogelijk zal in individuele gevallen sprake zijn van tijdsdruk. Potentiële initiatiefnemers weten voor de komende twee jaren in ieder geval waar zij aan toe zijn.

Administratieve druk

Het stimuleringskader betekent wat betreft de beoordelingsprocedure een stap vooruit ten opzichte van Cluster III. Het is evenwel de vraag of de administratieve druk bij indieners, rijk en provincie zal afnemen. Ook is het de vraag of het onderscheid in regionale en nationale vernieuwing niet een potentiële bron van conflict kan gaan vormen. Verstandig lijkt het dat betrokkenen zich hier vooraf rekeningschap van geven en trachten goede afspraken te maken. De provincie zou zich voor beide regelingen in belangrijke mate als loket kunnen opwerpen. Dit om te voorkomen dat indieners met hun ideeën moeten gaan leuren. Voor hen is het immers niet van belang waar het geld vandaan komt.

Criteria

Gezien het problematische karakter van criteria bij vernieuwende projecten, is de collectieve besluitvorming over projecten bij het stimuleringskader een stap in de goede richting. Voorts lijkt het zinvol om in de besluitvorming over de projecten zoveel mogelijk leermomenten in te bouwen. De ervaringen die hierdoor worden opgedaan, kunnen weer dienen als "input" voor een volgende ronde. Afhankelijk van de invulling per provincie, lijkt regionale vernieuwing sterker aan criteria gebonden dan het stimuleringskader. Bij regionale vernieuwing wordt aan de provincie overgelaten in hoeverre en op welke wijze deze criteria hanteert.

Conflicten tussen overheden

Het enigszins kunstmatige onderscheid tussen regionale en nationale vernieuwing (stimuleringskader) kan aanleiding geven tot interpretatieverschillen tussen rijk en provincie. Het is al moeilijk genoeg om vooraf te beoordelen of een project vernieuwend is en zo mogelijk nog lastiger om het onderscheid tussen regionaal en nationaal te maken. Bovendien kan een provincie van mening zijn dat een project nationaal vernieuwend is, terwijl het rijk dit niet vindt. De relatief open criteria zullen moeten worden gecompenseerd door extra overleg. Echter, de besluitvorming over de programma's en de projecten tussen de regionale LNV-directie en de provincie in (maximaal) elf stappen lijkt - in verhouding tot de f 800.000,- gulden subsidie per provincie - overdreven zorgvuldig en een potentiële bron van vertraging en conflict.

De regierol van de provincie

De regierol bij het stimuleringskader wordt sterker toegeschreven aan het proces van plattelandsvernieuwing en minder aan de inhoud. De provincie speelt een informatieve rol ten aanzien van een bestuurlijk draagvlak voor

projecten waar dit voor nodig is. Gezien de uiteenlopende wijze waarop de provincies gebiedsgerichte structuren hebben opgezet, zal de regierol zich gedifferentieerd ontwikkelen. Bij regionale vernieuwing kan de provincie de regierol ook inhoudelijk invullen. Voor beide regelingen is het van belang om als loket te dienen voor potentiële initiatiefnemers. Om zeker te zijn dat bepaalde projecten gehonoreerd worden, kan de provincie die op de lijst voor regionale vernieuwing zetten en ondertussen proberen deze projecten te financieren met het stimuleringskader. Dit is voorlopig een van de mogelijkheden. De precieze invulling is aan de provincies.

5. VOORUITBLIK

Dit concluderende hoofdstuk blikkt vooruit en richt zich op de slaagfactoren. Met het oog op de toekomst worden de factoren geordend vanuit de vraag: wie doet wat? Deze vraag wordt beantwoord voor initiatiefnemers en overheid. Voor initiatiefnemers geldt vervolgens de vraag: hoe krijg ik een initiatief van de grond? Voor de overheid geldt de vraag: hoe krijg ik zo goed mogelijke initiatieven van de grond? Bij beide vragen proberen we zoveel mogelijk voort te bouwen op de ervaringen uit dit onderzoek. De antwoorden op de vragen bieden evenwel geen klip en klaar recept voor plattelandsvernieuwing. Afhankelijk van lokale omstandigheden kan de nadruk liggen op bepaalde factoren, of zelfs op factoren die in dit hoofdstuk niet aan de orde komen. Uitdrukkelijk fungeert onderstaande "checklist" als bijdrage tot de discussie over vernieuwing.

5.1 Wat kunnen initiatiefnemers doen?

Voor initiatiefnemers geldt de vraag: wat moet ik doen om een initiatief van de grond te krijgen? Voor potentiële initiatiefnemers formuleren we een "checklist":

1. *Zorg voor de juiste mensen*

Plattelandsvernieuwing is mensenwerk. Een goed idee is niet genoeg. Veel projecten werden getrokken door een of meer enthousiastelingen. Kwaliteit trekt kwaliteit aan. Mensen zijn niet alleen nodig om het project van de grond te krijgen, maar ook buiten het project kunnen zij een belangrijke rol spelen:

- aarzel niet om lokale en regionale beroemdheden voor PR in te zetten;
- probeer de burgemeester of de gedeputeerde zo ver te krijgen dat deze zijn of haar naam aan het project verbindt;
- durf lokale en regionale ingenieursbureaus om advies te vragen.

Hoe dan ook, doe het niet alleen.

2. *Plaats project binnen perceptie van regionale problemen en kansen*

Afhankelijk van de reikwijdte van het project zal het aansluiten bij regionale problemen of kansen. Laat het project aansluiten bij die onderwerpen waar de streek affiniteit mee heeft. Als daarvan meerdere mensen dezelfde perceptie hebben, is de kans groter dat zij zelf ook al over vernieuwing hebben nagedacht en zodoende beter in staat zijn om mee te denken of te doen. Projecten spreken niet alleen meer tot de verbeelding

als zij vallen binnen een idee van de regionale problematiek, zij hebben ook een grotere kans dat de overheid ze ondersteunt. Plattelandsvernieuwing zal toch vaak gepaard gaan met kleine stappen. Wellicht paradoxaal, maar probeer niet al te origineel te zijn met projecten. Probeer het bestaande stapsgewijs te verbeteren. Kleine stappen maken het makkelijker om leermomenten in te bouwen, de koers te wijzigen en draagvlak te creëren.

Kleine stappen kunnen op den duur wellicht grote effecten hebben.

3. *Gebruik waar mogelijk kennis*

Kennis is er in veel soorten en smaken. Vernieuwing drijft niet op intuïtie alleen. Een goed idee is het begin, maar de uitwerking ervan vergt meer. Een gedegen uitwerking van een idee, maakt het tevens beter verkoopbaar, lees: subsidieerbaar. Denk bij kennis niet alleen aan technische gegevens of informatie. Denk bij kennis ook aan professionele begeleiding van het proces: het bij elkaar brengen van mensen met geld en ideeën, leidend tot concrete, werkbare resultaten. Plattelandsvernieuwing drijft niet op een goed idee alleen. Zet kennis strategisch in. Dat wil zeggen dat er niet per se een rapport hoeft te komen waarin de resultaten van het project op een rijtje staan - mocht dit al mogelijk zijn - maar gebruik kennis om tegenstand te overwinnen, meer mensen mee te krijgen of een discussie op gang te brengen.

Gebruik kennis pragmatisch.

4. *Maak afspraken*

Waar partners samenwerken, moeten allen weten waar zij aan toe zijn. Organisaties vormen een goed hulpmiddel om afspraken te maken, zolang de organisatie geen doel op zich vormt. Tracht subsidiegevers in een zo vroeg mogelijk stadium te committeren. Maak ook afspraken met partijen die pas tijdens de uitvoering een rol spelen, zoals bijvoorbeeld waterschappen of andere vergunningverleners. Tracht te vermijden dat partijen op elkaar wachten met toe te treden of zich aan het project te verbinden door ze bij elkaar te brengen en ze van relevante informatie te voorzien. Verbindt verantwoordelijkheden aan afspraken.

Afspraken vormen de smeerolie van plattelandsvernieuwing.

5. *Zorg voor draagvlak*

Niet iedereen die iets met het project te maken heeft, is ook direct bij het project betrokken. Draagvlak is een breed begrip. Draagvlak in de smalle betekenis duidt op de mensen die tijdens de uitvoering van een project blokkades kunnen opwerpen. Bedenk van te voren wie dit kunnen zijn en betrek ze bij het project. Draagvlak in een meer brede betekenis duidt op de uitstraling van een project in de regio. Bewoners en anderen moe-

ten eigenlijk weten wat er gebeurt en daar liefst een beetje trots op zijn. Je weet nooit waar dat goed voor is. Oftewel:

Vlak draagvlak niet uit.

5.2 Wat kan de overheid doen?

Voor de overheid geldt de vraag: hoe krijg ik zo goed mogelijke initiatieven van de grond? Voor de beantwoording van deze vraag gelden twee oplossingsrichtingen. De eerste is dat de overheid waar mogelijk de (bovenstaande) activiteiten moet ondersteunen. De tweede richting is de wijze waarop de overheid intern tot een zorgvuldige afweging van projecten kan komen.

1. Ondersteun het voorbereidingsproces

Plattelandsvernieuwing begint niet bij het ondersteunen van projecten, maar bij het ondersteunen van de processen die tot een project leiden. Dit betekent dat de overheid initiatiefnemers bij moet staan bij:

- het vinden van de juiste mensen;
- de inventarisatie van lokale en regionale problemen en kansen;
- het gebruik van kennis en advies;
- het maken van afspraken;
- het creëren van (bestuurlijk) draagvlak.

Regierol	Het vinden van mensen	Inventarisatie van problemen en kansen	Gebruik van kennis	Maken van afspraken	creëren van (bestuurlijk) draagvlak
Activeer	- Communiceer over mogelijkheden - Benader reeds actieve mensen	- Breng discussie op gang	- Stimuleer onderzoek en advies	- Wijs op het belang van afspraken	- Informeer de verschillende afdelingen/organisatie over wat er speelt
Faciliteer	- Breng partijen bij elkaar	- Breng partijen en standpunten bij elkaar	- Organiseer kennis en ideeenmarkten	- Treed op als intermediair bij conflicten	- Ontwikkel modellen van participatieve besluitvorming - Creëer permanent platform voor ideeënuitwisseling
Subsidieer	- Financier gespecialiseerde bureaus om partijen tot elkaar te brengen	- Financier gespecialiseerde bureaus om tot consensus over problemen en kansen te komen	- Financier onderzoek	- Financier organisaties en juridische bijstand	- Financier participatieve besluitvorming

Figuur 5.1 De regierol van de overheid

Een overheid die dit proces van plattelandsvernieuwing ondersteunt, maakt serieus werk van haar regierol. De vraag is natuurlijk op welke

wijze de overheid dit kan doen. Ons inziens kan de regierol in de volgende rollen worden onderscheiden: activeren, faciliteren en subsidiëren. Een dwarsdoorsnede van de activiteiten en rollen kan er als volgt uitzien. De invulling van de regierol is van levensbelang voor het slagen van plattelandsvernieuwing. Het grootste probleem is waarschijnlijk dat de bovenstaande activiteiten geld en menskracht vergen, terwijl de regelingen Regionale Vernieuwing en het Stimuleringskader voornamelijk gericht zijn op uitvoering van projecten. Extreem gesteld kunnen goede projecten het ook zonder subsidie van de overheid af. De overheid kan zich dan met name gaan richten op het ondersteunen van het tijd en energie vergende voortraject voor een project. Het nadeel is evident: bij processen is het slecht linten doorknippen. Daar staat tegenover dat de regisseur na de opvoering ook het applaus in ontvangst mag nemen.

2. *Kom tot een heldere en zorgvuldige afweging van projecten*

Voor de verschillende overheden die bij plattelandsvernieuwing zijn betrokken zijn niet alleen de externe activiteiten van belang. Ook de wijze waarop deze organisaties onderling en intern de zaken regelen, vormt een slaagfactor. Het dilemma waar zij voor staan is dat zij moeten voorkomen dat potentieel succesvolle projecten *niet* worden gehonoreerd en potentieel niet succesvolle projecten *wel*. Dit dilemma kan worden gehanteerd door permanent stil te staan bij de inhoud en het proces van plattelandsvernieuwing. Dat wil zeggen:

- een permanente discussie over succesvolle projecten (inhoud);
- mechanismen in te richten om potentie te herkennen en te honoreren (proces).

De discussie over inhoud is van belang voor het genereren en verspreiden van "voorbeeldige" initiatieven. Aan de hand van concrete voorbeelden vindt een permanente bijstelling plaats van het beeld van plattelandsvernieuwing. Bij deze discussie dienen zoveel mogelijk belanghebbenden te worden betrokken. Door de discussie open te houden en niet te streven naar een pasklare oplossing blijft ruimte voor verandering en initiatief. De discussie kan worden georganiseerd als een regelmatig terugkerend platform, waarbij regionale initiatiefnemers hun plannen uiteen kunnen zetten en waar gelegenheid is tot discussie.

De uitkomsten van de inhoudelijke discussie voeden de discussie over het al dan niet toekennen van subsidies. Het model dat is gehanteerd voor het stimuleringskader, waarbij onafhankelijke deskundigen oordelen over projecten verdient ook voor regionale vernieuwing navolging. In de aanloop daarnaar verdient het Overijsselse model aandacht - mits ook niet-georganiseerde burgers met projecten kunnen komen. Het platform plattelandsvernieuwing selecteert daar projecten. In het platform zitten vertegenwoordigers van belanghebbenden. Initiatiefnemers dienen eerst met hun vertegenwoordigers in het platform overeenstemming te bereiken. De inhoudelijke discussie wordt dus zowel gevoerd door "stakeholders" als door onafhankelijk deskundigen. Deze oplossingsrichting biedt een mogelijke invulling van plattelandsvernieuwing waarbij rekening wordt gehouden met uiteenlopende belangen en het verstand.

RESPONDENTEN

<i>Naam</i>	<i>Interview op</i>
Dhr. G. Bargerbos LNV Noord-Groningen Project: voortraject	20 september 1996
Dhr. K.L. Bijleveld Provincie Friesland Project: voortraject	25 oktober 1996
Dhr. A. Bomers Agrarisch Innovatiecentrum Twente Almelo Project: Agrarisch Industrieel Kenniscentrum in Twente	4 november 1996
Dhr. R. de Bot LNV NW Diemen Zuid Project: voortraject	19 september 1996
Mevr. A. Brusse Provincie Drenthe Project: voortraject	25 oktober 1996
Dhr. Cannenburg LNV Noord-Groningen Project: voortraject	20 september 1996
Dhr. B.P. Enklaar Provincie Gelderland Project: voortraject	28 oktober 1996
Dhr. Ir L. Ensing Interprovinciaal Overleg Den Haag Project: voortraject	17 oktober 1996
Mevr. F. Flapper LNV ZW Dordrecht Project: voortraject	16 september 1996

- Werkprogramma Duurswolde e.o. 1996, plattelandsbeleid provincie Groningen; 12 pp.*
- Regiegroep Gorecht, (1996)
Werkprogramma Gorecht 1996, plattelandsbeleid provincie Groningen; 12 pp.
- Regiegroep Reitdiepgebied, (1996)
Werkprogramma Reitdiepgebied 1996, plattelandsbeleid provincie Groningen; 22 pp.
- Regiegroep Westerwolde, (1996)
Werkprogramma Westerwolde 1996, plattelandsbeleid provincie Groningen; 23 pp.
- Regiegroep Zuidelijk Westerkwartier, (1996)
Werkprogramma Zuidelijk Westerkwartier 1996, plattelandsbeleid provincie Groningen
- Rozema, H. En B. Schotanus, (1992)
Streekcommissie Greidhoeke-Noord; eindverslag, 35 pp.
- Rozema, H. (1996)
Landelijk uitwisselingsprogramma plattelandsontwikkeling, concept-projectvoorstel; LCO-Zwolle, april 1996, 14 pp.
- Rozema, H., (1995)
Inbreng betrokkenen bij plattelandsprojecten beter vormgeven, MOI-Samenlevingsopbouw; Juni 1995, 14de jaargang no.132, 3-5 pp.
- Ruiter de, K.J. (1996)
Plattelandsvernieuwing; de kleren van de keizer?; Stedebouw & Ruimtelijke Ordening no. 1 1996, 30-32 pp.
- Provincie Zuid-Holland, (1996)
Pact van Teylingen, een toekomstperspectief voor de Duin- en Bollenstreek; 88 pp.
- Sep Groene Ruimte, (1995)
De Plattelandsondernemer, 21 meningen over plattelandsontwikkeling; 60 pp.
- Slangen, L.H.G., (1987)
Evaluatie van het overheidsbeleid voor het landelijke gebied; Landbouw-universiteit Wageningen, 114 pp.

- Spek, E. van der, et al. (1994)
Nauw begrensd oneindig land, een onderzoek naar de bruikbaarheid van het begrip ruimtelijke kwaliteit bij de analyse, beoordeling en evaluatie van veranderingen in de grondgebonden landbouw in het Noordelijk Zeekleigebied; 208 pp.
- Spiker, J. en A. Wolleswinkel, (1996)
Multiple Land Use Planning Methodologies, a comparative Study between the Netherlands and the USA; scriptie afstudeervak Cultuurtechniek Landbouwuniversiteit Wageningen, 148 pp.
- Steiner, F.R. en H.N. van Lier, (1984)
Landconservation and development, examples of Land-use Planning Projects and Programs, Isomul, Developments in landscape management and urban planning; 481 pp.
- Stuurgroep NOF/NWG, (1996)
Nieuw elan in Lauwersland, resultaten van vier jaar project Leefbaarheid Noordoost-Friesland/Noordwest-Groningen; 24 pp.
- Stuurgroep NOF/NWG, (1993)
Project Leefbaarheid Platteland, regionaal op uitvoering gericht ontwikkelingsplan; 42 pp.
- Stuurgroep NUBL, (1996)
Plan van aanpak NUBL, dynamische ontwikkeling landelijk gebied; 62 pp.
- Stuurgroep NUBL, (1996)
NUBL: Samen aan de slag, ruimte voor initiatieven voor plattelandprojecten; 15 pp.
- Tatenhove, J.P.M., M.J. van der Vlist en G. Blom, (1994)
Tussen houdbaar en haalbaar, Het ROM-project Gelderse Vallei als planingsopgave; Wageningse Ruimtelijke Studies, Wageningen
- Tops, P.W., P. Depla en A.F.A. Kortsen (red.), (1993)
Lokale bestuurlijke vernieuwing en nieuwe technologie; VUGA, s'-Gravenhage, 274-322 pp.
- Velders, C., (1996)
Nieuwe subsidieregelingen voor innovatieve projecten, Platform; Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 3-5 pp.
- Velzen, P.A.A., van, (1995)
Platteland vernieuwing, factoren van invloed op het beleidsproces voor vernieuwing van het platteland; 88 pp.

In 1996 zetten rijk, provincies en lokale initiatiefnemers zich in om 120 projecten plattelandsvernieuwing van de grond te krijgen. Deze studie richt zich niet zozeer op de inhoud, als wel op het proces van plattelandsvernieuwing. Aan dit proces worden slaag- en faalfactoren van de projecten ontleend. Voorts biedt deze studie een dwarsdoorsnede van de 120 projecten, analyse van de totstandkoming van vier projecten en evaluatie van het politiekbestuurlijke voortraject. Vanuit de slaag- en faalfactoren richt de blik zich op het Stimuleringskader en de regeling Regionale Vernieuwing. Met het oog op de toekomst gaat het slothoofdstuk dieper in op de vraag op welke wijze overheid en initiatiefnemers tot succesvolle projecten kunnen komen.

ISBN 90-5242-391-1

Prijs f 42,- (inclusief 6% BTW)

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)

Postbus 29703 2502 LS DEN HAAG

Tel. (070)3308330

Fax (070)3615624

Postbank 412235