

Lectoraat Duurzame ontwikkeling in de leefomgeving
Onderzoek naar toekomst leefomgeving

Evaluatie Project Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord (mei 2001 – juni 2004)



Juni 2004

Goos Lier

Colofon

Verantwoording

Deze evaluatiestudie is opgesteld door drs. G. Lier onder inhoudelijke verantwoordelijkheid van het lectoraat Duurzame Ontwikkeling in de Leefomgeving, Saxion Hogescholen

Contactpersoon voor dit onderzoek:

Drs. G. Lier

Onderzoeker Duurzame ontwikkeling van de leefomgeving (landelijk gebied)

g.liet@saxion.nl

tel. nr. 0570-663110

faxnr. 0570-663082

web site www.saxion.nl/leefomgeving (vanaf 01 juli 2004)

Dit rapport is tot stand gekomen met een bijdrage van de GIDO Stichting (Gemeenschappelijk Initiatief realisatie Duurzame Ontwikkeling).

Onder de trefwoorden integraal, duurzaam en met de burger centraal werkt de GIDO Stichting actief mee aan de ontwikkeling van gebiedsgerichte projecten. Het pilotproject 'Vertrouwenspact Leefbaarheid Evertsoord' in de gemeente Sevenum, dat in deze studie centraal staat, is één van die projecten. De kennis die daarbij wordt opgedaan en uitgediept wil de GIDO Stichting beschikbaar stellen voor toepassing elders. De bijdrage aan deze studie is één van de manieren waarop de GIDO Stichting aan die verbreding wil bijdragen.

Voor informatie over GIDO kunt u terecht bij www.gido.nl; contactpersoon voor GIDO: Gerbrand Naeff (gerbrand.naeff@gido.nl)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord	5
Managementsamenvatting	7
Inleiding	7
Het model	8
De context	8
De resultaten	9
Confrontatie context en resultaten	10
Procesarchitectuur en procesbegeleiding	11
Gemeentelijke organisatie en beleid	12
Algemene conclusie	12
Succesfactoren.....	12
Faalfactoren.....	13
Hoe nu verder	13
1 Inleiding	15
1 Inleiding	15
1.1. Situatieschets	15
1.2 Uitgangspunten en theorie	17
1.3 Methodiek: de bouwstenen	20
Bouwsteen I.....	20
Bouwstenen II en III.....	20
Bouwsteen IV.....	20
1.4 De Leeswijzer	21
Bouwsteen I: Context	22
2.1 Problematiek in relatie tot door hogere overheden ingezet beleid	22
Vooraf	22
De aard van de problematiek.....	25
2.2 Onzekerheid ten aanzien van het beleidskader	28
2.3 De partijen en hun belangen	29
2.4 Partijen en aard van de lopende processen/Cultuur	31
2.5 Aangrenzende gebieden en aanwezige dynamiek in Evertsoord	32
2.6 Conclusies	32
De uitdaging	33
3 Bouwsteen II: Procesarchitectuur en Procesbegeleiding	35
3.1 Duiding van de procesarchitectuur en de procesbegeleiding	35
3.2 Leefbaar en agrarisch versus duurzaam en integraal	38
3.3 Communicatie en financiën	39
3.3.1 Communicatie.....	39
3.3.2 Financiën.....	40
3.4 Analyse van de procesarchitectuur en de procesbegeleiding	43
3.5 Conclusies	46
4 Bouwsteen III: Gemeentelijke organisatie en beleid	47
4.1 Gemeentelijke organisatie ten tijde van het project-VLE	47
4.2 Beleidskader voor gebiedsgericht beleid	49
4.3 Conclusies	52
5 Bouwsteen IV: Resultaten.....	53

5.1 Goodwill	53
5.2 Veronderstelde leefbaarheid	54
Vragen uit enquête mei 2004	55
5.3 Het toetsen van de producten	55
5.4 Overige ontwikkelingen (of het ontbreken er van)	57
5.5 Resultaten in relatie tot het Perspectief Evertsoord uit Toekomstperspectief 2015	59
5.6 Conclusie	59
5.6.1. Rendement	59
5.6.2 Overige conclusies	61
6 Synthese	62
6.1 De synthese van de vier bouwstenen	62
6.2 Conclusie van de synthese	65
7 Conclusie	66
7.1 Succes- en faalfactoren en aandachtspunten voor verdere theorievorming.	66
Succesfactoren	66
Faalfactoren	67
7.2 Samenhang tussen leefbaarheid en duurzaamheid	67
7.3 Vertrouwen versus vernieuwing	68
7.4 Agrarisch en leefbaar versus integraal en duurzaam	68
7.5 Als de mensen elkaar te goed kennen	69
7.6 Europees geld leidt de aandacht af	70
7.7 Symboliek	70
8 Afsluiting: Hoe nu verder na het project Evertsoord	71
Literatuurlijst	72
Definities	75
Informatie over Evertsoord	76

Voorwoord

De GIDO-Stichting en het Lectoraat Duurzame Leefomgeving van het instituut ROM van Saxion Hogeschool houden zich beide bezig met kennisontwikkeling op het gebied van duurzaam ruimtegebruik. De GIDO-Stichting doet dat door het begeleiden en ondersteunen van innovatieve gebiedsgerichte projecten, waarbij altijd het uitgangspunt is 'de burger staat centraal'. Het centrale element in het onderzoek van het Lectoraat is een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het lijkt logisch dat beide partijen wat voor elkaar kunnen betekenen. In het voorjaar van 2003 is overeengekomen dat het Lectoraat ingeschakeld wordt bij de evaluatie van GIDO-pilots met als doel nieuwe praktische kennis te genereren en te verspreiden ten behoeve van nieuwe projecten.

Aan mij is als lid van de kenniskring gevraagd de projecten in het landelijk gebied te evalueren. Het project-Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord is het eerste project dat daarbij op mijn weg komt. Het blijkt een project te zijn dat met veel voortvarendheid ter hand is genomen en waar door de vernieuwende opzet veel van valt te leren. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een door Saxion ontwikkeld model. In dit rapport zult u de achtergrondhoofdstukken bij dit model niet vinden. De evaluatie Project Vertrouwenspact Evertsoord beperkt zich tot de resultaten en de aanbevelingen die daar uit kunnen worden afgeleid.. Dit rapport kent naast het hoofdrapport een rapport dat alleen bijlagen bevat. De resultaten van deze evaluatie worden, naast, hopelijk, zo veel mogelijk toepassingen in de praktijk, gebruikt om het toetsingsmodel van Saxion weer verder aan te scherpen.

De problematiek waarmee het landelijk gebied in Nederland en dan met name op de zandgronden mee te maken heeft, komt in de buurtschap Evertsoord in z'n volle hevigheid naar voren. Evertsoord is een hechte en trotse agrarische gemeenschap, waarin de boeren in enkele decennia van een stuk afgegraven veen een gebied hebben gemaakt waarop grootschalige en rationele wijze landbouw wordt bedreven. De noodzaak voor een dergelijk gebied om in betrekkelijk korte tijd zich aanzienlijk aan te passen betreffende de wijze waarop de landbouw in het gebied wordt beoefend doet zich zwaar gelden. De leefbaarheid in het gebied wordt nog steeds als goed ervaren. Echter, mede door de slechte situatie in de landbouw, worden er bedreigingen gevoeld. Het gemeentebestuur en de buurt besluiten de handen in een te slaan. Een projectmatige aanpak moet de voorwaarden scheppen dat de partijen in betrekkelijk korte tijd een paar grote slagen kunnen maken.

Het project VLE, waarbij getracht wordt tegelijkertijd werk te maken van leefbaarheid, economische kwaliteit, milieu en landschap en dat alles in een projectmatige setting met lokale partijen heeft, uiteraard, de interesse van Saxion en GIDO. Echter het is niet alleen de inhoud, het is ook de enthousiaste en volhardende wijze waarop mensen in Evertsoord en de gemeente Sevenum vorm gegeven hebben aan dit project, dat het zo aantrekkelijk maakt om bij dit project betrokken te zijn. Saxion en GIDO hebben daarom de begeleiding en evaluatie van dit project ook graag mogen doen. We verwachten dat andere gebieden in de toekomst hun voordelen kunnen doen met de leerervaringen uit het project-VLE.

Voor de ondersteuning die ik heb gehad bij het maken van dit verslag wil ik bedanken de twee lectoren van instituut ROM van Saxion Huib Haccou en Theo de Bruijn en GIDO medewerker Gerbrand Naeff. Ook veel dank gaat uit naar de projectleider, Ria Verhaegh, die

de vele vragen die per mail zijn gestuurd altijd heel snel en correct heeft beantwoord. Daarnaast wil ik de wethouders en oud wethouder Huub Dinghs en Ben van Essen bedanken voor de inspanningen die zij hebben gedaan ten behoeve van dit evaluatieonderzoek. Ten slotte is er dank voor Hennie Wevers, Ingrid Hoek en Gerco Hassink en de andere leden van het Lectoraat: Harrie van Bommel, Bauke de Vries, André Bus en Kjell Eric Bugge.

Ik wil afsluiten met de wens dat Evertsoord een duurzaam leefbare toekomst tegemoet mag zien.

Drs. G. Lier,
Onderzoeker bij het Lectoraat Duurzame Ontwikkeling in de Leefomgeving,
Saxion Hogescholen

Managementsamenvatting

Inleiding

De neuzen in het landelijk staan niet meer dezelfde kant op. In de periode 1950-1980 is dat wel zo geweest. Naast 'enkele' gebieden die natuur- en recreatiedoelen kennen, is lange tijd het overgrote deel van het landelijk gebied het domein van de landbouw geweest. De verschillende partijen, Rijk, provincies, gemeenten, landbouworganisaties en de agrariërs, kennen hun rollen. Echter, sinds de jaren 80 is een proces opgetreden waardoor de Nederlandse landbouw haar monopoliepositie in het landelijk gebied kwijt is geraakt. De bewustwording van de nadelige effecten van de landbouw op natuur, water en milieu, en andere opvattingen in de maatschappij over landbouw en landelijk gebied maken dat de Nederlandse landbouw en het Nederlandse landelijke gebied bezig zijn zich aan te passen. Daarnaast vinden er op internationale niveau ontwikkelingen plaats en zijn er ontwikkelingen in de techniek. Er is sprake van een proces van verbreding en verdieping, zowel binnen als buiten de landbouw. Als gevolg van het veranderen van de rol van de landbouw, wijzigt ook de sociale structuur in het landelijk gebied.

Deze hervorming vereist qua sturingsmogelijkheden vanuit 'de overheid', een geheel andere aanpak dan in de opbouwfase van de moderne landbouw na de tweede wereldoorlog nodig is geweest. Immers er zijn veel meer verschillende belangen in het geding en, buiten dat, is een stap terugdoen veel moeilijker dan een stap vooruit. Doordat er zo veel verschillende belangen zijn, en doordat ieder gebied zijn eigen specifieke problemen en potenties heeft is, er maatwerk geboden. De traditionele manier van beleid voeren ten aanzien van het landelijk gebied is hier niet op gericht. De eenheidsbenadering vanuit het Rijk is inmiddels met de komst van het bestuursakkoord tussen Rijk en de provincies al erg aangepast. De vraag is of dat ver genoeg gaat. Immers, de bestuurlijke situatie in het landelijk gebied wordt momenteel nog steeds gekenmerkt door stagnatie.

Veel plattelandsgemeenschappen in Nederland weten nog steeds niet goed wat hen boven het hoofd hangt, en hoe ze er op moeten reageren. Toegezegd beleid laat op zich wachten. Er is onzekerheid of er wel goed genoeg rekening gehouden wordt met de specifieke belangen van 'hun' gebied. In een dergelijke ongewisse situatie kunnen gemeenten en lokale initiatiefgroepen als dorpsraden (overlegplatform of buurtbelangen) en lokale groepen van agrariërs (agrarische natuurverenigingen) wellicht wat voor elkaar betekenen. Ten eerste, met de bedoeling, daar waar het nu al kan, samen projecten op te pakken. Als dat niet meteen lukt, kan er nagegaan worden in hoeverre er beleidsruimte en geld (van andere overheden) kan worden gecreëerd. Ook is het mogelijk de samenwerking er op te richten om besteding van geld (flankerend beleid i.v.m. milieumaatregelen) en plannen van hogere overheden te beïnvloeden.

De buurtschap Evertsoord in de Limburgse gemeente Sevenum is zo'n gebied dat verkeert in onzekerheid. Het grondgebied van Evertsoord is een nieuw ontginninglandschap, gelegen tussen een recreatiegebied en een natuurreservaat in. Het dorp bestaat uit 80 huishoudingen waarvan rond het jaar 2000 de helft werkzaam is in de agrarische sector. De gemiddelde omvang van de bedrijven is voor Nederlandse begrippen groot. De aanpassingen die ten behoeve van het milieu moeten worden gedaan zijn omvangrijk. Er heeft inmiddels bij een tiental veehouders gesubsidieerde sloop van stallen plaatsgevonden. Het bestuur van de

gemeente Sevenum en het Overlegplatform Evertsoord hebben de handen ineen geslagen. Door middel van een projectmatige aanpak, project Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord (project-VLE), is er voor gekozen om op basis van gelijkwaardigheid, ‘**samenwerkende bestuursstijl**’, te werken aan revitalisering van de buurtschap Evertsoord. Al voor aanvang van het project heeft de gemeente externe ondersteuning georganiseerd (adviesbureau BRO en DLV zijn betrokken bij het opstellen van de Leefbaarheidagenda). De GIDO-Stichting (Gemeenschappelijk Initiatief *realisatie* Duurzame Ontwikkeling) en De Stichting De Peel Leeft (ondersteunt lokale belangenorganisaties in het gebied rondom De Peel) zijn er bij aanvang van het project bij. De verschillende organisaties ondersteunen rechtstreeks door inbreng van kennis, en dragen daarnaast ook financieel bij. Het instituut ROM van Saxion Hogescholen is ingeschakeld om het project te evalueren.

Het model

Ten behoeve van dit soort evaluaties is door Saxion Hogeschool een theoretische model ontwikkeld. Het model is toepasbaar voor integrale gebiedsgerichte beleidsprocessen op lokaal niveau, waarbij sprake is van een samenwerkende bestuursstijl. De projectmatige aanpak waar in Evertsoord voor gekozen is, een methode om invulling te geven aan dit beleidsproces. Het model bestaat uit vier bouwstenen. De bouwstenen zijn :

1. context
2. procesarchitectuur en procesmanagement
3. gemeentelijke organisatie en gemeentelijk beleid
4. resultaten

Het model besteedt veel aandacht aan de context van het project. De problematiek in bestuurskundige zin wordt blootgelegd. Vervolgens gaat het in bouwsteen 2 om hoe een proces (project) wordt gestructureerd, wie de deelnemers zijn en hoe het geheel wordt begeleid. Een gebiedsgericht beleidsproces is gedoemd te mislukken als het proces (project) geen inbedding vindt in de gemeentelijke organisatie en in het gemeentelijke beleid, het onderwerp van bouwsteen 3. Bouwsteen 4 meet op verschillende wijzen de resultaten van het proces.

Overeenkomstig de wijze waarop dat in de synthese van het onderzoek is gedaan, wordt er voor gekozen in deze samenvatting na de context eerst de resultaten te behandelen. De resultaten (rendementen) worden geconfronteerd met de uitkomsten van de analyse van de context. De confrontatie maakt het mogelijk om uitspraken te doen over de resultaten. De relatie tussen de resultaten en de wijze waarop het proces is vormgegeven en uitgevoerd wordt gelegd. Ten slotte is aan de orde in hoeverre de gemeentelijke organisaties en het beleid faciliterend en stimulerend is geweest voor het proces.

De context

De verschillende partijen kijken anders aan tegen de problematiek in Evertsoord. Vanuit het Rijk is de prioriteitenstelling, als het gaat om de ernst van de problemen, een andere dan wanneer dat vanuit het gebied wordt gezien. De prioriteitenstelling vanuit het Rijk is:

1. milieuprobleem (incl. schoonheid van het landschap)
2. economisch probleem
3. leefbaarheidprobleem

De prioriteitenstelling vanuit de gemeente en de buurt is:

1. economische probleem
2. leefbaarheidprobleem
3. milieuprobleem (incl. schoonheid van landschap)

Voor de buurt ontstaat er, als gevolg van het milieubeleid door de hogere overheden, een groot structureel economisch probleem voor de afzonderlijke agrariërs (en dus ook voor de economische structuur van het gebied). Leefbaarheid in een gebied hangt samen met (en is voor een deel een gevolg van) de economische situatie. De leefbaarheid in Evertsoord wordt momenteel nog goed gevonden, maar de bevolking geeft aan dat deze onder druk staat.

Belangrijk is ook de positie waarin de mensen verkeren. In dit geval is er sprake van een bevolking die in hoge mate, ook mentaal, georiënteerd is op grootschalige en rationele bedrijfsvoering in de landbouw. De slechte situatie in de agrarische sector maakt de mensen murw (dalende prijzen, milieueisen, onzekerheid, administratieve druk). De sloop van de stallen van de buurman gaat een agrariër niet in de koude kleren zitten. Buiten dat, is er nog steeds de trots om deel uit te maken van de dorpsgemeenschap Evertsoord. Het saamhorigheidsgevoel onder de bestaande bevolking is in dit nieuwe ontginningsdorp hoog. De ligging tussen een natuurgebied en een recreatiegebied, en initiatieven van andere lokale partijen bieden kansen.

De resultaten

Uitgaande van de energie en de middelen die in het project-VLE zijn gestoken kan gesteld worden dat de effecten die direct bijdragen aan leefbaarheid danwel duurzaamheid er wel degelijk zijn, maar bescheiden in omvang genoemd kunnen worden. De indirecte resultaten, zijnde voorwaarden voor processen in de toekomst, zijn ruimschoots aanwezig. Deze resultaten hebben niet alleen betrekking op de buurtschap Everstoord, maar gelden in z'n algemeenheid voor het gebiedsgericht werken in de gemeente Sevenum (leereffecten voor andere gemeenten worden buiten beschouwing gelaten).

Voor wat betreft de directe effecten, is het vooral het aspect leefbaarheid waarop gescoord is (nieuw noaberschap, voorzieningen op afstand en benutten van specifieke omgevingskansen). De grootste indirecte effecten kennen, in eerste instantie, een relatie met het aspect economische kwaliteit. De status van het gebied als voorbeeldproject (incl. Koopmansgelden) in het kader van de reconstructiewet en het aanwijzen van het gebied als module van de landinrichting, bieden de mogelijkheid in de komende jaren daadwerkelijk ingrepen in het gebied te doen ten gunste van de economische structuur. In z'n algemeenheid lijkt het er op dat het project bij veel verschillende partijen binnen en buiten het gebied, goodwill heeft gekweekt. Opvallend is de wijze waarop het project het gebiedgericht werken in de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijke beleid een plek heeft gegeven.

Confrontatie context en resultaten

Bij de confrontatie van de context en de resultaten is gebruik gemaakt van onderstaand schema.

Context	Rendementen																																								
<table><tr><td>grote probleem tav economische kwaliteit</td></tr><tr><td>probleem tav leefbaarheid is de dreigende verslechtering van de nu goede leefbaarheid</td></tr><tr><td>beperkt directe mogelijkheden voor partijen in project-VLE</td></tr><tr><td>Agrariërs zijn murw</td></tr><tr><td>verbondenheid en trots m.b.t. Evertsoord nog steeds aanwezig</td></tr><tr><td>eenzijdige oriëntatie op grootschalige rationele landbouw</td></tr><tr><td>mogelijkheden door lopende processen en aangrenzende gebieden</td></tr></table>	grote probleem tav economische kwaliteit	probleem tav leefbaarheid is de dreigende verslechtering van de nu goede leefbaarheid	beperkt directe mogelijkheden voor partijen in project-VLE	Agrariërs zijn murw	verbondenheid en trots m.b.t. Evertsoord nog steeds aanwezig	eenzijdige oriëntatie op grootschalige rationele landbouw	mogelijkheden door lopende processen en aangrenzende gebieden	<table><tr><td colspan="2">kostendragers</td><td>maatschappelijke opbrengsten: kwalitatief (klein, matig, redelijk, groot)</td></tr><tr><td rowspan="2">leereffect bij de gemeente</td><td>organisatie</td><td>redelijk tot groot</td></tr><tr><td>beleid</td><td>groot</td></tr><tr><td rowspan="4">goodwill</td><td>buurtbewoners</td><td>redelijk tot goed</td></tr><tr><td>gevangenis</td><td>redelijk</td></tr><tr><td>overigen partijen in het gebied</td><td>matig tot goed</td></tr><tr><td>netwerk</td><td>groot</td></tr><tr><td colspan="2">directe invloed op leefbaarheid, de zogenaamde onderkende leefbaarheid (als je het de bewoners vraagt)</td><td>klein (hoewel)</td></tr><tr><td rowspan="4">producten 75.530 euro</td><td>leefbaarheid</td><td>matig tot redelijk</td></tr><tr><td>economische kwaliteit</td><td>zie arrangementen</td></tr><tr><td>milieu</td><td>klein</td></tr><tr><td>schoonheid</td><td>matig tot redelijk</td></tr><tr><td colspan="2">arrangementen voor de toekomst</td><td>groot</td></tr></table>		kostendragers		maatschappelijke opbrengsten: kwalitatief (klein, matig, redelijk, groot)	leereffect bij de gemeente	organisatie	redelijk tot groot	beleid	groot	goodwill	buurtbewoners	redelijk tot goed	gevangenis	redelijk	overigen partijen in het gebied	matig tot goed	netwerk	groot	directe invloed op leefbaarheid, de zogenaamde onderkende leefbaarheid (als je het de bewoners vraagt)		klein (hoewel)	producten 75.530 euro	leefbaarheid	matig tot redelijk	economische kwaliteit	zie arrangementen	milieu	klein	schoonheid	matig tot redelijk	arrangementen voor de toekomst		groot
grote probleem tav economische kwaliteit																																									
probleem tav leefbaarheid is de dreigende verslechtering van de nu goede leefbaarheid																																									
beperkt directe mogelijkheden voor partijen in project-VLE																																									
Agrariërs zijn murw																																									
verbondenheid en trots m.b.t. Evertsoord nog steeds aanwezig																																									
eenzijdige oriëntatie op grootschalige rationele landbouw																																									
mogelijkheden door lopende processen en aangrenzende gebieden																																									
kostendragers		maatschappelijke opbrengsten: kwalitatief (klein, matig, redelijk, groot)																																							
leereffect bij de gemeente	organisatie	redelijk tot groot																																							
	beleid	groot																																							
goodwill	buurtbewoners	redelijk tot goed																																							
	gevangenis	redelijk																																							
	overigen partijen in het gebied	matig tot goed																																							
	netwerk	groot																																							
directe invloed op leefbaarheid, de zogenaamde onderkende leefbaarheid (als je het de bewoners vraagt)		klein (hoewel)																																							
producten 75.530 euro	leefbaarheid	matig tot redelijk																																							
	economische kwaliteit	zie arrangementen																																							
	milieu	klein																																							
	schoonheid	matig tot redelijk																																							
arrangementen voor de toekomst		groot																																							

Schema: confrontatie resultaten, uitgedrukt in rendementen, met context

De confrontatie tussen rendementen en de context die in het schema wordt getoond, leidt tot de volgende constatering. Het rendement van de producten voor wat betreft leefbaarheid is matig tot redelijk. De wisselwerking (wederzijdse positieve beïnvloeding) tussen het goodwill effect ten aanzien van de buurt en de leefbaarheid moet hierbij niet uit het oog worden verloren. De context geeft aan dat voor de korte termijn op het lokale niveau niet veel mogelijk is, althans, als het gaat om in te zetten beleidsinstrumenten en publiek geld. Bovendien is de situatie er ook niet naar dat er met weinig middelen grote effecten bereikt zouden kunnen worden. Wat resteert is het ontwikkelen van condities waardoor in de toekomst wel aanpassingen kunnen gaan plaatsvinden. Dat lijkt door de combinatie van leereffecten bij gemeente, goodwill en nieuwe arrangementen te zijn gebeurd. De energie in het project is wellicht te eenzijdig gelegd op het betrekken van anderen. Er zijn geen initiatieven tussen agrariërs en andere bewoners in het gebied zelf om in gezamenlijkheid tot vormen van platteland vernieuwing te komen. Alles bij elkaar, de confrontatie tussen context en resultaten toont aan dat voor een belangrijk deel bereikt is wat, mogelijkerwijs, op basis van de context zou kunnen worden bereikt.

Procesarchitectuur en procesbegeleiding

Eind 2000 geven de inwoners van Evertsoord aan dat de problemen waarmee de gemeenschap wordt geconfronteerd zo groot zijn dat de gebruikelijke overlegvorm tussen gemeente en het Overlegplatform Evertsoord niet volstaat. In het voorjaar van 2001 stelt de buurt 'de Leefbaarheidagenda' op. De Leefbaarheidagenda is de basis voor 'het Vertrouwenspact' dat enkele maanden later wordt gesloten tussen het Overlegplatform en de gemeente Sevenum. Het Vertrouwenspact houdt in dat de gemeente en de buurt er voor keizen om de problematiek van de buurt op een integrale projectmatige wijze aan te pakken. De wijze waarop de buurt en gemeente afspraken maken duidt op een samenwerkende bestuursstijl. Gedurende de eerste maanden van het project is er sprake van een zoektocht naar de juiste organisatievorm. Het aanstellen van de projectleider in het najaar van 2001 is een belangrijke stap in het project. Er wordt gekozen voor een procesopzet met twee projectteams. De activiteiten van de projectteams worden gecoördineerd en aangestuurd door een stuurgroep. De Leefbaarheidagenda vormt het uitgangspunt voor de werkzaamheden van de projectteams.

In het onderzoek worden bij de behandeling van bouwsteen 2 een groot aantal factoren genoemd die te samen bijdragen aan het succes van dit project. Onderstaande indeling laat de belangrijkste onderliggende factoren zien:

1. Invoelingsvermogen ten aanzien van achterban en betrokkenheid van interne begeleiders (bestuurders en projectleider) van het project ('Er helemaal voor gaan');
2. Flexibiliteit van de gemeente is groot, denk aan startmoment van het project, bufferfunctie ten aanzien van financiering en flexibiliteit binnen het project qua deelprojecten;
3. Perfecte organisatie qua uitvoering, heeft betrekking op aanstelling van de projectleider, financiën, benutten externen en communicatie;
4. Externe gerichtheid bij het vinden van ondersteuning voor nu en in de toekomst;
5. Het is nog een leuk project ook (evenementen en gezamenlijke activiteiten met de buurt).

Het overzicht van de succesfactoren laat een meer gedetailleerd overzicht zien van de afzonderlijke factoren. De combinatie van, aan de ene kant, veel aandacht voor het opbouwen van vertrouwen bij de achterban en, aan de andere kant, de gerichtheid naar buiten maakt dat het proces goed aansluit bij de probleemdefiniëring (=context).

Hier staat tegenover dat de visie in het Toekomstperspectief niet door dringt. De visie in het Toekomstperspectief blijkt nog niet de visie van de buurt te zijn. Vooral als het gaat om het punt van 'de eenzijdige oriëntatie' (van agrariërs) waar in de context over wordt gesproken zou het goed geweest zijn als de toekomstvisie beter zou zijn benut ten behoeve van het proces. Verder moet opgemerkt worden dat de integrale aanpak van het project in de praktijk toch weer gescheiden werelden laat zien tussen, aan de ene kant, leefbaarheid en, aan de andere kant, economische kwaliteit. De kans is groot dat daardoor kansen nog niet zijn benut die wel in het verschiep liggen. Voor zowel het onvoldoende benutten van de visie als de scheiding van leefbaarheid en economische kwaliteit, geldt dat het gaat om potentiële succesfactoren die onvoldoende uit de verf zijn gekomen. Om een scherp beeld neer te zetten worden deze factoren betiteld als faalfactoren.

Gemeentelijke organisatie en beleid

Bouwsteen 3 richt zich uiteindelijk op de wijze waarop het project vanuit de gemeente is ondersteund en gestimuleerd. Hoewel de organisatie vooraf niet, ‘althans niet op papier’, is ingericht op gebiedsgericht werken, blijkt de projectorganisatie die rondom het project-VLE ontstaat een goede vorm te zijn om het project organisatorisch in te passen. De bestuurlijke betrokkenheid, het aanstellen van de projectleider en de eigenschappen van de projectleider maken dat het project zich een sterke positie verschaft in het gemeentehuis. Een algemene succesfactor is de actieve en offensieve benadering van de gemeente met als doel het vitaliseren van het landelijk gebied. Het lijkt er op dat het gebiedsgericht werken inmiddels breed ingang heeft gevonden bij de verschillende afdelingen in de gemeente. In z’n algemeenheid blijkt er een goed ontwikkeld gevoel te zijn in het gemeentehuis bij wat er leeft in het landelijk gebied. Door de vele coalities die de gemeente Sevenum sluit met andere gemeenten en andere organisaties, is de gemeente in staat de schaalvoordelen van een grote gemeente te benutten zonder de flexibiliteit van een kleine organisatie te verliezen. (De flexibiliteit van handelen van het gemeentebestuur dat als een onderliggende succesfactor is te beschouwen kan als gevolg van het duale systeem in de gemeentepolitiek onder druk komen te staan). Alles overziend, kan gesteld worden dat de ondersteuning en de stimulering van de gemeente van het gebiedsgericht werken in hoge mate aanwezig is.

Algemene conclusie

De context toont aan dat problematiek taai is. Ondanks enkele, moeilijk te vermijden, tekortkomingen lijkt de procesarchitectuur en procesbegeleiding goed aan te sluiten op de omstandigheden geschetst in de context. De voorwaarden bij de gemeente Sevenum voor een projectmatige gebiedsgerichte aanpak, qua ondersteuning en stimulering, blijken in ieder geval voor deze (bijzondere) pilot (dat het project-VLE is) goed te zijn. Het project-VLE heeft naast enkele concrete resultaten, voorwaarden geschapen voor het bereiken van doelen in de toekomst.

De overige conclusies worden gepresenteerd in de vorm van succes- en faalfactoren en aandachtspunten voor verdere theorievorming. De conclusies sluiten af met een kort vooruitblik voor de tijd na het project-VLE.

Succesfactoren

- Integraal en gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en buurt
- Projectleiding heeft voeling met de achterban. Achterban komt mee met projectleiding
- Intensieve betrokkenheid van bestuurders bij het project
- Er is een stevige vertrouwensbasis gelegd tussen gemeente en buurt
- Het opstellen van de Leefbaarheidagenda als opwarmer en de ondertekening van het Vertrouwenspact als aftrap van het project (en de ondertekening van het Afsprakenkader als definitieve start)
- Kennis van mogelijkheden voor externe procesondersteuning heeft geleid tot inschakeling van verschillende organisaties, waardoor het financieel mogelijk is om projectleider aan te stellen
- Het laten opstellen van het Toekomstperspectief Evertsoord 2015. Toekomstperspectief als extern communicatie-instrument. Over rol van Toekomstperspectief in het gebied: zie aandachtspunten

- Tijd genomen om juiste organisatievorm te vinden. Er is gekozen voor een groeimodel
- Projectleider, gezien achtergrond (ambtelijke ervaring, voormalig agrarische ondernemer en afkomstig uit de gemeente Sevenum) en eigenschappen (verantwoordelijkheidsgevoel, initiatiefrijk en accuraat): juiste persoon op juiste plek
- Tijd genomen voor afzonderlijke producten (flexibiliteit in de tijd die besteed kan worden aan de afzonderlijke producten)
- Langdurige betrokkenheid en doorzettingskracht van een groep actieve bewoners, bestuurders, projectleider en andere bewoners (in de zin van vertrouwen hebben in)
- Evenementen als instrument om mensen aan project te binden
- Project heeft publiciteit gezocht en gekregen
- Een groot extern netwerk is middels netwerkbijeenkomsten en slotakkoord betrokken bij het project
- Flexibiliteit van de gemeente. **Er zijn wanneer dat nodig is**
- Vrije rol voor projectleider in de gemeentelijke organisatie
- Fysieke werkplek als instrument om integraal gebiedsgericht werken te stimuleren. Medewerker toerisme, recreatie en leefbaarheid (in de praktijk de medewerker voor de gebiedsgerichte aanpak) heeft de werkplek bij de afdeling VROM
- Flexibiliteit van de gemeente. Gemeente vormt een buffer bij de financiering
- Er is vanaf eind jaren 90 in de gemeente een basis voor offensieve en actieve aanpak in het landelijk gebied gevormd.

Faalfactoren

- Te weinig tijd en creatieve methoden gebruikt om visie in Toekomstperspectief onder bevolking te laten leven
- Uiteindelijk toch weer te veel scheiding van leefbaarheid en economische kwaliteit (om aan milieueisen te kunnen voldoen)
- Subsidievoorwaarden van LEADER+ leiden, voor een deel, aandacht af van uiteindelijk doel (voorwaarden leiden er wel toe dat duidelijke afweging vooraf wordt gemaakt tussen wat wel en wat niet haalbaar is)

Aandachtspunten die leiden tot verdere theorievorming

- Samenhang tussen leefbaarheid en duurzaamheid
- Vertrouwen versus vernieuwing
- Agrarisch en leefbaar versus interaal en duurzaam, de rol van 'een visie(-rapport)' in het proces
- Als de mensen elkaar te goed kennen
- Europees geld leidt de aandacht af

Hoe nu verder

Om de economische structuur van Evertsoord te veranderen moet het 'echte werk' nog beginnen. Of is, wellicht, het opbouwen van vertrouwen het 'echte werk'. Wat in ieder geval gezegd kan worden is dat er een basis ligt om een nieuwe stap te nemen. De planvorming voor de module in de landinrichting Peelvenen, gecombineerd met het voorbeeldproject in het kader van de reconstructie (Koopmansgelden), is een enorme kans voor een vernieuwende

volgende stap. Het lijkt handig om de samenwerking tussen buurt en gemeente ten behoeve van deze volgende stap, en niet alleen daarom, vast te houden. Voor andere gebieden in de gemeente wil de gemeente Sevenum ook een meer integrale gebiedsgerichte aanpak kiezen. Uit het project-VLE blijkt dat het zo'n succesvol project is geworden door dat de betrokkenen 'er helemaal voor zijn gegaan'. Gebiedsgerichte aanpak op basis van samenwerkende bestuursstijl kan niet gedaan worden op routine. Toch zullen er vormen moeten worden gevonden waarin fasen van meer en minder intensieve samenwerking elkaar afwisselen. Voor de gemeente lijkt het verstandig om enkele afspraken te maken ten behoeve van de structurele inpassing van het gebiedsgericht werken in de gemeentelijke organisatie. Voor de burgers en agrariërs in Everstoord geldt dat als het gaat om verbreding van economische activiteit ze vanaf nu ook zelf de nek moeten uitsteken.

1 Inleiding

1.1. *Situatieschets*

Twee maal per jaar is er een overleg tussen het overlegplatform Evertsoord (de vereniging die de belangen behartigt voor de buurtschap Evertsoord) en het college van B&W van Sevenum. In het overleg van december 2000 ontstaat de opvatting dat de problematiek waar de gemeenschap Evertsoord mee te kampen heeft dermate groot is dat de gebruikelijke bestuurlijke vormen niet voldoende soelaas bieden. ‘Er moet iets gebeuren, want anders...’, zo wordt gezegd door leden van het overlegplatform, ‘houdt Evertsoord op te bestaan’. De aanleiding voor deze sombere zienswijze is in eerste instantie de slechte en onzekere situatie in de landbouw. Het is de periode dat de eerste tranche van de opkoopregeling is ingegaan. In Evertsoord hebben zich 7 van de 40 agrariërs aangemeld. Het gaat hierbij vooral om varkensbedrijven. De melkveehouders maken zich zorgen over dat, bij bedrijfsbeëindiging, eigendom van landbouwgrond uit Evertsoord verdwijnt, zodat de grond niet meer ter beschikking kan komen voor de ontwikkeling van Evertsoordse bedrijven. Maatregelen ter bescherming van het natuurreservaat Mariapeel, gelegen aangrenzend aan Evertsoord, en het zich bevinden op voor uitspoelinggevoelige gronden, zijn er mede de oorzaken van dat de problemen voor de landbouw in het nieuwe ontginningsdorp Evertsoord als extra zwaar wordt ervaren.

Naast de problematiek in de landbouw dreigt er achteruitgang van de leefbaarheid. Zo spelen er ondermeer de volgende leefbaarheidsproblemen: de rijdende kruidenier is er mee opgehouden, er zijn problemen met het schoolvervoer, met de verenigingen gaat het niet zo goed en er zijn nieuwe bewoners die geen band hebben met de buurtschap (aantasting sterke sociale cohesie).

Ondersteund door de gemeente en externe instanties (adviesbureau BRO en de Dienst Landbouw Voorlichting –DLV-) neemt de buurtschap het initiatief om te inventariseren en vast te leggen wat door de bevolking als problemen wordt ervaren. Deze inventarisatie mondt uit in ‘de Leefbaarheidagenda’. De toenmalige wethouder ¹ komt vervolgens met het Overlegplatform overeen om door middel van een projectmatige benadering de leefbaarheidproblematiek in Evertsoord aan te pakken. Van begin af aan is voor de betrokkenen duidelijk dat leefbaarheid in een agrarische gemeenschap als Evertsoord nadrukkelijk samenhangt met ontwikkelingen die gaande zijn in de agrarische sector.

In het jaar 2001 wordt het Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord, VLE, gesloten tussen het Overlegplatform en het college van B&W van de gemeente Sevenum. In september 2001 wordt deze overeenkomst met een besluit in de gemeenteraad bekrachtigd. Het VLE houdt in dat de gemeente samen met de buurt, in eerste instantie vertegenwoordigd door het Overlegplatform, op basis van gelijkwaardigheid wil werken aan een agrarisch en leefbaar Evertsoord. In de visie die in het eerste jaar van het project wordt opgesteld, Toekomstperspectief Evertsoord 2015, blijven de doelstellingen agrarisch en leefbaar gehandhaafd, maar is het uitgangspunt het streven naar ecologische duurzaamheid.

¹ Wethouder Ben van Essen is naast zijn wethouderschap ook werkzaam als onderzoeker bij de provincie Limburg op het gebied van leefbaarheid in het landelijk gebied.

De wijze van samenwerken die gebaseerd is op gelijkwaardigheid wordt in de literatuur² aangeduid als een samenwerkende bestuursstijl.

Wat zijn de voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil een dergelijke aanpak op basis van een samenwerkende bestuursstijl in de hier geschetste situatie leiden tot de gewenste resultaten. Deze studie kijkt terug naar de drie jaar (2001-2004) waarin het project VLE heeft gelopen. Nadrukkelijk wordt in dit onderzoek het project gezien als een opstap naar een proces wat op de langere termijn (komende 10 jaar) moet leiden tot een wijze van samenwerken tussen gemeente en buurt die kenmerken in zich heeft van een samenwerkende bestuursstijl. Op basis van bevindingen van Remmers, Van Broekhuizen en Van der Ploeg³ wordt extra betekenis gehecht aan de werking van lokale initiatief groepen in het landelijk gebied. Remmers e.a. onderscheiden twee soorten initiatiefgroepen. Deze zijn initiatiefgroepen die zich richten op leefbaarheidaspecten en andere groeperingen waarbij de doelstellingen vooral zijn gelegen op het gebied van plattelandsvernieuwing. Remmers e.a. vragen zich af of deze initiatiefgroepen elkaar niet kunnen versterken⁴. Deze vraag vergt verder onderzoek. Binnen het project-VLE zijn de beide soorten initiatiefgroepen verenigd in het overlegplatform Evertsoord.

Nagegaan wordt wat de mate van succes is geweest van het project VLE, als eerste fase van het proces. Verder is er aandacht voor de zogenaamde succes- en faalfactoren: wat de factoren zijn geweest die positief hebben bijgedragen aan het proces, en welke factoren hebben voor een negatieve invloed gezorgd. Het onderzoek naar het project VLE maakt onderdeel uit van een uitgebreider onderzoek⁵ naar de toepassing van de samenwerkende bestuursstijl in het landelijk gebied op lokaal en regionaal niveau in Nederland. Zowel de probleemstelling voor het uitgebreide onderzoek als het voor het onderzoek naar het project-VLE worden hieronder getoond:

Probleemstelling van het uitgebreide onderzoek:

Wat zijn de succes- en faalfactoren bij een samenwerkende bestuursstijl waarbij één of meer lokale initiatief groepen en een gemeentelijke of provinciale overheid zijn betrokken bij gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied met als doel een ontwikkeling naar een duurzame leefomgeving.

Probleemstelling van het onderzoek naar het project VLE:

Wat zijn de succes- en faalfactoren bij het Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord, een vorm van een samenwerkende bestuursstijl, waarbij het overlegplatform Evertsoord en de gemeente Sevenum zijn betrokken bij een gebiedsgerichte aanpak met als doel een ontwikkeling naar een duurzame leefomgeving voor de buurtschap Evertsoord.

Doelstellingen:

1. Een bestuurskundige evaluatie van het project-VLE;
2. Het vinden van nieuwe inzichten en het doen van praktische aanbevelingen ten behoeve gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied op basis van een

² Zie Propper en Steenbeek, blz. 73

³ Zie Remmers e.a.

⁴ Zie Remmers e.a., blz 54

⁵ In ontwikkeling bij de Kenniskring van het Instituut ROM van Saxion Hogeschool

samenwerkende bestuursstijl waarbij zijn betrokken één of meer lokale initiatief groepen en een gemeentelijke of provinciale overheid.

De uitgangspunten van de GIDO-stichting: gebiedsgericht werken, duurzame leefomgeving en de burger centraal sluiten naadloos aan bij de toepassing van de samenwerkende bestuursstijl zoals die in dit rapport centraal staat. De uitgangspunten zoals die zijn verwoord bij het project-VLE passen binnen het GIDO-concept. Het toetsingsmodel is gebaseerd op bestuurskundige theorieën die voor het grootste deel buiten de GIDO-stichting zijn ontwikkeld. Bij het ontwikkelen van toetsingsmodel is ook gebruik gemaakt van studies uitgevoerd namens de GIDO-stichting.

1.2 Uitgangspunten en theorie

In het nog te verschijnen rapport behorende bij het uitgebreide onderzoek (Lectoraat Saxion) is ruim aandacht voor een theoretische onderbouwing. In dit rapport is daar in beperkte mate aandacht voor. In het onderstaande worden enkele belangrijke elementen van de theorie aangeduid.

Het doel zoals die in de probleemstelling is aangegeven, een ontwikkeling richting een duurzame leefomgeving (ook wel: duurzaam leefbaar), vereist toelichting. Er is gekozen om te spreken over een ontwikkeling richting een duurzame leefomgeving, omdat de veronderstelling is dat een duurzame leefomgeving geen statisch eindpunt is. Het is niet mogelijk om objectief aan te geven wat de eisen zijn voor een duurzame leefomgeving. Als gevolg van veranderingen in zowel de samenleving als wel in de fysieke gesteldheid van de omgeving (van het gebied) en ook door het ontstaan van nieuwe inzichten, zullen de eisen in de tijd veranderen. Kortom, het gaat er om een ontwikkeling te kiezen voor een gebied dat richting het zich aanpassende doel 'een duurzame leefomgeving' gaat.

Tussen het begrip een duurzame leefomgeving en de begrippen leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid bestaat een groot aantal verbanden. Ook tussen de drie afzonderlijke begrippen leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid bestaan veel relaties. In bijlage 1 (bijlagenrapport) is in een schema een samenvatting opgenomen hoe in het kader van deze studie de relaties worden gezien.

Een belangrijke notie in deze studie is dat leefbaarheid betrekking heeft op hoe een gebied door de mensen in het gebied zelf, '**hier en nu**', wordt ervaren (hebben de mensen het er naar hun zin)⁶. Duurzaamheid duidt, aan de ene kant, op de toekomstige leefbaarheid van een gebied, en aan de ander kant, op de invloeden van het betreffende gebied naar andere gebieden. Bij de invloeden naar andere gebieden kan het zowel gaan om negatieve effecten (bijvoorbeeld de afwenteling van milieuproblemen) als om positieve effecten (bijvoorbeeld de beleving van natuur en landschap). Bij het begrip duurzaamheid gaat het derhalve om '**daar en later**'.

Bij het begrip duurzame leefomgeving (duurzaam leefbaar) gaat het om de combinatie van de begrippen duurzaamheid en leefbaarheid. Leefbaarheid wordt verondersteld een voorwaarde te zijn voor duurzaamheid, maar leefbaarheid kan ook conflicteren met duurzaamheid.

⁶ Zie Van Dorst

Afhankelijk van de situatie die wordt aangetroffen moet er een keuze worden gemaakt op welke wijze het begrip moet worden ingevuld. Met ander woorden het ambitieniveau is afhankelijk van de uitgangssituatie. Bij de aanpak van een achterstandswijk in een grote stad waar de mensen als gevolg van sociaal onveilige situaties niet meer over straat durven gaan zal het accent moeten komen te liggen op het hier en nu. Als na verloop van tijd de leefbaarheidsituatie is verbeterd moet het ambitieniveau worden verlegd naar duurzaamheid. Het gevaar bestaat echter wel dat op deze wijze de complexe werkelijkheid uit het oog wordt verloren. Immers, er zijn veel relaties tussen duurzaamheid en leefbaarheid. Milieuproblemen trekken zich niets aan van definities, bij veel milieuproblemen gaat het zowel om het hier en nu, als om het daar en later. Er zijn ook voorbeelden bekend dat het werken aan duurzaamheid kansen biedt voor leefbaarheid (een landbouwer die over gaat op biologische landbouw). Kortom het uitgangspunt eerst aandacht voor leefbaarheid en dan aandacht voor duurzaamheid, kan worden beschouwd als een soort onderstroom, maar er zijn meer relaties tussen leefbaarheid en duurzaamheid waarmee rekening gehouden moet worden.

Een belangrijke aandachtspunt bij de ontwikkeling van de theorie in dit onderzoek is dan ook een oordeel te vellen over het optimale ambitieniveau op de schaal leefbaarheid duurzaamheid in relatie tot de uitgangssituatie van het gebied (de context). Gedoeld wordt op een optimaal ambitieniveau in relatie tot de mogelijkheden die er zijn om te sturen (bouwsteen 2 en 3). Vervolgens moet in de tijd worden gezien hoe het ambitieniveau zich kan ontwikkelen.

Het schema in bijlage 1 (bijlagenrapport) laat zien hoe complex het een en ander is (of kan worden gemaakt). Schema 1 geeft aan hoe op een praktische wijze vier (of vijf) aspecten van een duurzame leefomgeving kunnen worden onderscheiden. Proces en goodwill als tussenstap naar een duurzame leefomgeving is er als vijfde aspect aan toegevoegd. Het onderscheid tussen hier en nu en daar en later lopen, behalve bij het aspect 'leefbaarheid', bij de verschillende aspecten door elkaar heen. Bij de bespreking van de context (aard van de problematiek), maar ook bij de bespreking van de resultaten wordt gebruikt van het schema.

I Milieu	Onder te verdelen in hinder (hier en nu) en ecologische duurzaamheid (daar en later). Ecologische duurzaamheid bestaat naast milieu uit aspecten van aardkunde, cultuurhistorie en natuur die bij aantasting niet of zeer moeilijke te herstellen zijn (irreversibel).
II Schoonheid (incl. toe-eigeningswaarde)	Architectonische en stedenbouwkundige aspecten, kunst, natuur en landschap voor zover dat betrekking heeft op schoonheid en toe-eigeningswaarde
III Leefbaarheid	1) Sociale kwaliteit 2) Economische kwaliteit voor zover het gaat om voorzieningen (publiek en privaat).
IV Economische kwaliteit (arbeid en inkomen en gebruikswaarde voor economische activiteit)	1) De mogelijkheid om voor nu en straks op een gewenste wijze in het eigen onderhoud te kunnen voorzien. 2) De mogelijkheid om in het gebied zelf het inkomen te verwerven
V Proces en goodwill (een tussenstap naar een duurzame leefomgeving)	Samenwerkingsvormen, afspraken, beïnvloeding van regels en beleid (van andere overheden), bekendheid en houdingen die er toe leiden dat er voor de toekomst (periode na de fase waarover wordt geëvalueerd) meer en/of betere mogelijkheden zijn om aan aspecten van duurzaamheid te werken.
Leefbaarheid breed = leefbaarheid + aspecten in relatie tot (ontbreken) van hinder + gedeeltelijk ecologische duurzaamheid + gedeeltelijk schoonheid + economische kwaliteit	

Schema 1: Aspecten van een duurzame leefomgeving

Ander belangrijke begrippen in de probleemstelling zijn een samenwerkende bestuursstijl en lokale initiatiefgroepen. Belangrijk is ook de combinatie lokale initiatief groep(en) te samen met een gemeentelijke of provinciale overheid. De definities van de begrippen zijn gegeven (zie blz. 75). Hieronder worden kort enkele uitgangspunten geduid.

In het landelijk gebied doen zich structurele veranderingen voor, die kort kunnen worden samengevat door te stellen dat het landelijk gebied van een eenzijdige productieruimte verandert in een pluriforme consumptieruimte. Deze algemene trend kent een groot aantal gedaanten en doet zich in meer of in mindere mate voor in de verschillende gebieden. De complexiteit van dit veranderingsproces is groot. Het bestaande, voor een deel generiek, beleid van hogere overheden leidt tot stagnatie. Er is gebiedsgericht maatwerk vereist. Hoewel het beleid door de rijksoverheid en de provincies inmiddels al veel meer gebiedsgericht is ingevuld (Reconstructiewet, Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en (de opvolger van SGB) Investeringsbudget Landelijk Gebied ILG) is het belangrijk dat de krachten van lokale initiatief groepen veel meer worden gebruikt om tot aanpassingen in het landelijk gebied te komen die daadwerkelijk leiden tot een ontwikkeling richting een duurzame leefomgeving. Een samenwerkende bestuursstijl waarbij zijn betrokken lagere overheden (kan ook de provincie zijn) en lokale initiatiefgroepen is een vorm om de krachten van de lokale initiatiefgroepen te benutten.

1.3 Methodiek: de bouwstenen

Het model dat moet leiden tot de zoektocht naar de succes- en faalfactoren is opgebouwd uit de volgende vier bouwstenen:

I Context	II Procesarchitectuur en procesbegeleiding
III Gemeentelijke organisatie en beleid	IV Resultaten

Bouwsteen I

De context betreft al die omstandigheden waar vanuit het lokale niveau geen of moeilijk invloed op uitgeoefend kan worden (exogene en onafhankelijke variabelen). Het gaat hier om o.a. marktomstandigheden, klimatologische omstandigheden en dierziekten. Verder betreft het beleid van hogere overheden (boven gemeentelijk niveau) en andere organisaties (wel en niet-commerciële, binnen of buiten het gebied, waarvoor geldt dat het beleid van aanzienlijke betekenis voor het gehele gebied). Onder bepaalde omstandigheden kan mogelijk het beleid van hogere overheden en andere organisaties worden aangepast door samenwerking tussen gemeente en lokale initiatiefgroep(-en).

Kortom, voor een (klein) deel kan het beleid van hogere overheden en andere organisaties beschouwd worden als indirect beïnvloedbaar.

Bouwstenen II en III

De bouwstenen procesarchitectuur en procesbegeleiding (bouwsteen 2) en gemeentelijke organisatie en beleid (bouwsteen 3) zijn beïnvloedbaar door de samenwerkende partijen (exogene beïnvloedbare variabelen). Bij bouwsteen 2 gaat over de inrichting van het proces, waarbij er kan worden gekozen voor projectmatig werken, en over de wijze waarop vervolgens het proces wordt begeleid. Bouwsteen 3 richt zich op de voorwaarden die bij de gemeente zelf gecreëerd kunnen worden om een integrale gebiedsgerichte aanpak, gebaseerd op een samenwerkende bestuursstijl, te kunnen stimuleren en faciliteren.

Bouwsteen IV

Bij bouwsteen 4 is aandacht voor de resultaten (endogene variabelen) van het project-VLE. Het objectief vaststellen van de mate van duurzaam leefbaar is sowieso een moeilijke opgave. Het aangeven wat het effect is op duurzaam leefbaar van een proces dat amper drie jaar geleden is ingezet is nog moeilijker. Er worden voor zover het zinvol lijkt toch pogingen gedaan om uitspraken te doen ten aanzien van de afzonderlijke aspecten van duurzaam leefbaar. Daarnaast wordt er gemeten op het aspect proces en goodwill (zie par. 5.1). Het aspect 'proces en goodwill' kan worden gezien als een tussenstap naar een meer duurzame leefomgeving in de toekomst.

Voor bepaalde resultaten geldt dat ze reeds besproken zijn bij de bouwstenen 2 en 3.

Bijvoorbeeld, het resultaat dat de relatie tussen partijen is verbeterd of dat de gemeentelijke organisatie zich in een bepaalde mate heeft aangepast aan gebiedsgericht werken, zijn zowel

ontwikkelingen die een rol spelen bij de beoordelingen van de betreffende bouwstenen, als resultaten van het proces.

Inzichten in mogelijke succes- en faalfactoren ontstaan door het combineren van de afzonderlijke conclusies.

Ten behoeve van dit onderzoek is naast het raadplegen van bestaande bronnen nieuw materiaal verzameld. In het onderstaande overzicht worden de verschillende bestaande bronnen en nieuwe bronnen aangeduid.

- notulen van alle vergaderingen van de stuurgroep en projectteams en andere stukken t.b.v. de vergaderingen
- nieuwsbrieven project VLE
- beleidsstukken tbv het VLE
- gesprekken met projectbegeleider, wethouder en lid van projectteam buitengebied
- regelmatig mail contact met de projectleider
- beleidsstukken en achtergrondrapporten met betrekking tot het gebied, o.a. POL en reconstructieplan Noord en Midden Limburg
- publicaties over het project
- brieven die namens de stuurgroep zijn verstuurd
- schriftelijke interviews met sleutelfiguren in het gebied
- afleggen van bezoeken aan het gebied
- aanwezigheid netwerkbijeenkomst van december 2002
- interviews medewerkers LLTB met betrekking tot landbouwkundige situatie in het gebied
- schriftelijke enquête onder alle buurtbewoners (mei 2004) ter evaluatie van het project-VLE
- alle afleveringen van de tijdschriften Boerderij en Oogst vanaf 1 jan 2001 t/m 1 juni 2004
- Documenten waarin het onderzoek veel naar verwezen wordt zijn opgenomen in de literatuurlijst.

1.4 De Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd aan de hand van de vier bouwstenen van het model. Iedere bouwsteen eindigt met conclusies. In de synthese in hoofdstuk 6 worden de conclusies van de bouwstenen gecombineerd. Hoofdstuk 7 geeft de conclusies en oeverzichten van de succes- en faalfactoren en de aandachtspunten voor verder onderzoek. De aandachtspunten voor verder onderzoek worden nog weer afzonderlijk toegelicht. Extra toegevoegd na de literatuurlijst is een overzicht van de belangrijkste definities. De bijlagen zijn opgenomen in een afzonderlijk bijlagenrapport.

Bouwsteen I: Context

I Context	II Procesarchitectuur en procesbegeleiding
III Gemeentelijke organisatie en beleid	IV Resultaten

Over de kwaliteit van een proces en over de mate waarin de ‘te beïnvloeden factoren’ bijdragen aan de kwaliteit van een proces kunnen pas zinvolle uitspraken worden gedaan als er goed zicht is op de omgeving van een proces. Bedoeld wordt een metaforische omgeving. Deze omgeving wordt hier aangeduid met de context van het proces. Naast eigenschappen van de fysieke omgeving gaat het onder andere om de aard van de problematiek, de eigenschappen van partijen en de relaties tussen partijen.

Aan de hand van de volgende onderwerpen wordt de context waarin het project-VLE plaatsvindt behandeld:

- Aard van de problematiek in relatie tot door hogere overheden ingezet beleid;
- Onzekerheid ten aanzien van beleidskader;
- De partijen en hun belangen;
- Aard van de partijen en aard van de lopende processen/Cultuur;
- Aangrenzende gebieden en aanwezige dynamiek in Evertsoord.

2.1 Problematiek in relatie tot door hogere overheden ingezet beleid

Vooraf

Als er vanuit het Rijk of vanuit de Europese Unie naar de aard van de problematiek van Evertsoord wordt gekeken is dat heel anders dan wanneer dat gebeurt vanuit de gemeenten of de buurt. De buurt en de gemeente zullen wellicht geneigd zijn de leefbaarheidproblematiek te benadrukken; de Europese Unie en het Rijk zullen meer de nadruk leggen op aspecten van duurzaamheid (m.n. milieu). Dit is niet het gehele verhaal. Immers, het feit dat hogere overheden hun verantwoordelijkheden nemen leidt er op lokaal niveau toe dat er een nieuwe dimensie in de problematiek ontstaat. Gedoeld wordt op de opgave waarvoor ‘een gebied’ staat om er voor te zorgen dat de bedrijven voldoen aan de eisen van hogere overheden zonder de eigen lokale economie (te veel) te schaden (misschien kan de lokale economie er door verbeterd worden). Milieuproblemen op nationaal niveau worden economische problemen op lokaal niveau. Voor gebieden waar het bedrijven veel moeite kost om aan de door hogere overheden gestelde milieueisen te voldoen, is de kans groot dat alle aandacht van de lokale beleidsvoerders en particulieren zich concentreert op het op een efficiënte wijze halen van de wettelijke eisen. De uiteindelijke milieueffecten kunnen zo in bepaalde situaties onvoldoende aandacht krijgen.

Een te eenzijdige benadering kent gevaren voor de duurzaamheidsaspecten milieu en schoonheid en kan er ook voor zorgen dat economische kansen worden gemist. Uiteraard kan

het zo zijn dat de nationale maatregelen niet afdoende zijn om de specifieke problematiek op een bepaalde plek op te lossen (of potenties qua schoonheid te benutten). Een positieve benadering gaat er vanuit dat er met duurzaamheid ook geld valt te verdienen. Simpel gezegd, als toch voldaan moet worden aan allerlei strenge regels waarom dan nog niet een schep er boven op en de milieuvriendelijkheid en/of schoonheid van het gebied als verkoopargument hanteren (ecologische landbouw in een aantrekkelijk landschap). Ook moet voorkomen worden dat men zich blind staart op een oplossing voor één probleem. Juist het stapelen van problemen biedt kansen (ook in relatie tot het zojuist besproken verkoopargument)

Wat zijn de ondersteuningsmogelijkheden voor (ondernemers in) gebieden als er van uit hogere overheden strenge milieueisen of schoonheidseisen worden gesteld, met andere woorden, is er sprake van flankerend beleid? Flankerende maatregelen kunnen de pijn veroorzaakt door hogere overheden aanmerkelijk verzachten. Immers, als het gaat om ingrepen in het Nederlandse landelijk gebied anno 2004 (maar ook de afgelopen jaren) hebben Nederlandse gemeenten niet veel geld om directe ondersteuning te bieden. Stel nu dat er sprake is van flankerend beleid door hogere overheden, zijn er dan mogelijkheden voor gemeenten (in samenwerking met de buurt) om de geboden steun op enigerlei wijze naar hun eigen hand te zetten zodat het gebied als geheel er optimaal van kan profiteren? Per situatie moet dit worden bezien.

Daarnaast zijn er de beleidstaken die sowieso tot het takenpakket van de gemeente gerekend kunnen worden. In hoeverre kan met de gemeentelijke taken gebiedsgericht beleid worden gevoerd? Voor zowel wat betreft de flankerende maatregelen door hogere overheden als ten aanzien van de gemeentelijke taken geldt dat de speelruimte voor gemeenten voor wat betreft het landelijk gebied veelal in eerste instantie beperkt is. Zelfs bij het ruimtelijke ordeningsbeleid is het nu nog steeds zo dat de Provincie goedkeuring moet verlenen. Juist op die punten die voor het beleid in het landelijk gebied zo belangrijk zijn, worden, al dan niet terecht, gemeenten beperkt in de vrijheid van handelen (beleid ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing, woningsplitsing en uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven).

In schema 2 wordt het een en ander toegelicht. Uitgaande van de volgende situatie: 'Er is sprake van een gebiedsoverschrijdend milieuprobleem dat pas over lange tijd negatieve gevolgen heeft voor het gebied zelf. Omliggende gebieden ondervinden er nu al last van.'

Stel: 'Er is in alle gevallen sprake van een gebiedsoverschrijdend milieuprobleem dat pas over lange tijd negatieve gevolgen heeft voor het gebied zelf. Omliggende gebieden ondervinden er nu al last van.'			
	hogere overheden stellen milieu-eisen aan bedrijven		hogere overheden stellen geen eisen
er is geen sprake van flankerend beleid door hogere overheden	A		B
voor bedrijven die aan milieu-eisen van hogere overheden moeten voldoen is er flankerend beleid door hogere overheden	C de gemeente heeft invloed op het flankerend beleid	D geen invloed op het flankerend beleid	E
<p>A de gemeenten kan beperkt ondersteuning bieden aan bedrijven</p> <p>B gemeenten zullen niet geneigd zijn om de voor het milieu noodzakelijke maatregelen te nemen</p> <p>C samen met de bedrijven kan de gemeente proberen te komen tot oplossingen die voor het gebied optimaal zijn</p> <p>D de gemeente ziet van alles op haar grondgebied gebeuren, maar heeft weinig mogelijkheden om te sturen</p> <p>E moeilijk voor te stellen maar niet onmogelijk. Als gevolg van de aanwezigheid van flankerend beleid wordt de gemeente gestimuleerd om verantwoordelijkheid ten aanzien van milieu te nemen. Er is vrijheid van handelen bij de lagere overheid om het doen op een wijze dat optimaal is voor het gebied.</p> <p>NB er wordt steeds gesproken over gemeenten. Het kan hier uiteraard ook gaan om samenwerkingsverband tussen een lokale initiatiefgroep en een lagere overheid.</p>			

Schema 2: Vijf varianten en de reactie van de gemeente

De aard van de problematiek

De Leefbaarheidagenda die in het kader van project-VLE is opgesteld geeft aan hoe de bevolking de problematiek ervaart. In het onderstaand overzicht wordt de Leefbaarheidagenda getoond. Van ieder afzonderlijk probleem wordt aangegeven om welk aspect van duurzaam leefbaar het gaat. Het is duidelijk dat vanuit het gebied de nadruk wordt gelegd op leefbaarheid en economische kwaliteit. (hierbij moet bedacht worden dat het opstellen van de Leefbaarheidagenda is begeleid door deskundigen die nadrukkelijk de ecologische invalshoek hebben ingebracht).

thema's	
agrarische bedrijvigheid	aspect
veiligstellend agrarisch grondgebruik, met respect voor natuur en landschap en met ruimtelijk maatwerk naar ondernemers	economische kwaliteit (schoonheid)
beschikbaar houden van landbouwgronden voor agrarische bedrijven	economische kwaliteit
geschikte locaties voor intensieve veehouderij	economische kwaliteit
zekerheden voor korte en langere termijn bieden naar bedrijven	economische kwaliteit
Bedrijfsactiviteiten	
ruimte voor bij Evertsoord passende en vervangende bedrijfsmatige activiteiten	economische kwaliteit
vergunningstechnische mogelijkheden voor nieuwe bedrijvigheid	economische kwaliteit
aanpassing stankregelgeving	economische kwaliteit
Verkeersveiligheid	
verbetering kruising Peelstraat/Middenpeelweg	leefbaarheid
verbetering kruising Helenaveenseweg/Middenpeelweg	leefbaarheid
verkeers- en snelheidsremmende maatregelen sluipverkeer	leefbaarheid
realisatie fietspaden naar Kronenberg en Helenaveen	leefbaarheid en economische kwaliteit
betere verlichting	leefbaarheid
Voorzieningen	
behoud schoolbus	leefbaarheid
vraagafhankelijk vervoer	leefbaarheid
communicatie en nutsvoorzieningen	leefbaarheid
Kinderopvang	leefbaarheid
tafeltje dek je	leefbaarheid
recreatie en natuur	
inwoners van Evertsoord mogelijkheid bieden economische meerwaarde te behalen bij natuur en landschapsbeheer	economische kwaliteit, schoonheid
inwoners mogelijkheden bieden tav natuur en landschapsaanleg	economische kwaliteit, schoonheid
inwoners mogelijkheid bieden economische meerwaarde te behalen bij recreatieve ontwikkelingen	economische kwaliteit
Evertsoord opnemen in het recreatief netwerk: fietspaden	economische kwaliteit
Evertsoord actief	
actieve jongeren ondersteunen bij vinden van (tijdelijke) woonruimte in of nabij Evertsoord	leefbaarheid
bij streekgebonden vacatures de betrokkenheid van de sollicitant bij jongerenwerk mee laten wegen	leefbaarheid

Schema 3: De Leefbaarheidagenda, waarbij onderdelen van de agenda zijn ingedeeld naar duurzaamheidsaspect

Het is voor de hand liggend om de thema's in de Leefbaarheidagenda in te delen in twee categorieën: de thema's die zich richten op economische kwaliteit en de thema's die als doel hebben de leefbaarheid te bevorderen. In het vervolg komen beide categorieën aan de orde, maar eerst wordt er ingegaan op de wijze waarop de problematiek wordt ervaren door hogere overheden.

Uit de afzonderlijke redenen voor de komst van de reconstructiewet⁷ kan worden opgemaakt dat er sprake is van grote maatschappelijke problematiek in de gebieden die in het kader van de reconstructiewet zijn aangewezen (alle zandgronden waar zich relatief veel intensieve veehouderij bevindt), zie schema 4. Het grondgebied van Evertsoord valt onder de reconstructiewet.

Problematiek van de reconstructiegebieden
I veterinaire:
-varkensvrije zones
II milieuproblematiek in relatie tot mest:
-aantasting grondwater en oppervlakte water door mineralen
-aantasting natuurgebieden door ammoniak
-stank
III waterkwantiteit
-verdroging
-wateroverlast
IV landschap
-EHS komt niet voldoende tot stand
-verstening en verrommeling
-aantasting van landschap en cultuurhistorische waarden
VI economie en leefbaarheid
-de ontwikkeling van landbouwbedrijven stagneert
-leefbaarheid van dorpen staat onder druk
-potenties nieuwe economische activiteit, i.h.b. toerisme, worden niet voldoende benut.

Schema 4: Problematiek van de reconstructiegebieden

De complexe samenhang van de problematiek maakt het noodzakelijk dat er in Nederland voor de reconstructiewet wordt gekozen. De gebieden zijn verstrikt geraakt in beleid. Milieuregels leiden er toe dat bedrijven zich niet kunnen ontwikkelen, waardoor meer structurele oplossingen voor milieuproblemen niet kunnen plaatsvinden. Kortom, in de reconstructiewet gaat het reeds voor een belangrijk deel om de problematiek die veroorzaakt wordt door overheidsbeleid. Ten behoeve van deze evaluatie van het project-VLE is een indicatief onderzoek gedaan naar de relatie tussen de problematiek van de reconstructiegebieden en de economische situatie in Evertsoord. De uitkomst van dit indicatieve onderzoek is weergegeven in bijlage 6. Het onderzoek heeft als vertrekpunt de problematiek van de reconstructiegebieden, zoals die hierboven is gegeven. Via enkele stappen is beredeneerd in hoeverre de problematiek van toepassing is in Evertsoord en wat er binnen een project als project-VLE aan de afzonderlijke problemen gedaan zou kunnen worden. In schema 5 is de werkwijze van het onderzoek geschetst.

⁷ Zie onder andere: Provincie Limburg, Reconstructieplan voor Noord en Midden Limburg en Wet reconstructie concentratiegebieden, februari 2002

De werkwijze van het indicatieve onderzoek naar de relatie tussen de maatschappelijke problematiek van de reconstructiegebieden en de economische kwaliteit in Evertsoord is als volgt: de afzonderlijke maatschappelijke problemen van de reconstructiegebieden worden getoond en vervolgens wordt nagegaan;

- of de problematiek ook van toepassing is voor Evertsoord;
- of er beleid is geformuleerd door hogere overheden;
- of er een substantiële invloed (op jaarbasis 1000 euro meer of minder inkomen voor een bedrijf van 70 nge, betreft een schatting) vanuit gaat op de bedrijfsvoering van agrariërs in Evertsoord (meer dan 20% van de agrariërs ondervindt er hinder van, schatting op basis van gegevens uitvoeringsplan reconstructie Horst aan de Maas en Sevenum van 2002);
- of er door hogere overheden flankerend beleid is ontwikkeld waar het gebied (gemeente) of individuele agrariërs van kunnen profiteren;
- of er ten aanzien van de betreffende problematiek een rol is weggelegd voor de gemeente Sevenum/project-VLE.

Schema 5: de werkwijze bij het indicatieve onderzoek naar de relatie tussen de problematiek van de reconstructiegebieden en de economische situatie in Evertsoord

Het indicatieve onderzoek geeft aan dat de milieueisen van hogere overheden substantiële inkomensgevolgen hebben voor rundveehouders in Evertsoord (een geleidelijk proces). In het uitvoeringsplan reconstructie agrarische sector⁸ van maart 2002 staat ook al aangegeven dat alle locaties (33) met veehouderij als hoofd- of nevensector in meer of mindere mate te maken hebben met ammoniak- en geurbeleid (stank vanuit veehouderijen is lokale problematiek waarvoor nationale wetgeving geldt). In het licht van dalende melkprijzen en hoge administratieve lasten (financieel, tijd en ergernis; onzekerheid wordt afzonderlijk behandeld) om aan alle milieueisen te kunnen voldoen valt te verwachten dat de agrariërs de handen vol hebben om aan de nationale wetgeving te kunnen voldoen. De lokale bestuurders is er veel aangelegen om de boeren in hun overlevingsstrategie te steunen. De thema's in de Leefbaarheidsagenda waaraan het predikaat 'economische kwaliteit' is gegeven kennen als achtergrond de aanpassingen die nodig zijn om te kunnen voldoen aan het milieubeleid.

Naast het milieubeleid van hogere overheden dat een groot aantal beperkingen oplegt aan de landbouwsector wordt er flankerend beleid gevoerd. Het flankerend beleid, met name de Ruimte voor Ruimte regeling en de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) laat over het algemeen ook weinig vrijheid aan lokale overheden om daar een eigen invulling aan te geven. Ook als het gaat om het gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid is de vrijheid van handelen voor gemeenten beperkt. Bij verzoeken voor aanpassingen voor agrarische of voormalige agrarische gebouwen, hetzij richting uitbreiding van de agrarische activiteit, wonen of nieuwe economische activiteit, is de vrijheid die wordt gegeven door het provinciaal beleid klein, althans in het begin van de projectperiode (2001-2002). In z'n algemeenheid mag verwacht worden dat bij projectmatige aanpakken in het kader van reconstructie en landinrichting er meer mogelijkheden zijn voor gebiedsgericht maatwerk.

Uit schema 3 kan worden afgeleid dat problematiek ten aanzien van het aspect leefbaarheid geen grootse omvang kent. Uit de enquête van mei 2004 blijkt ook hoe tevreden de mensen zijn met hun woonplek, 23 van de 35 geënquêteerden geven aan het helemaal eens te zijn met de stelling 'U voelt zich erg thuis in Evertsoord' (vraag 9) en 22 geven aan erg te houden van het platteland van Evertsoord. Deze tevredenheid betekent niet dat er geen problemen zijn. Zo wordt de verkeerssituatie als zeer negatief ervaren. De problemen betreffen wellicht meer de algemene achteruitgang die dreigt/dreigde ten aanzien van de weinige voorzieningen

⁸ LLTB-advies, 'Uitvoeringsplan Reconstructie Agrarische sector Gemeente Horst aan de Maas en gemeente Sevenum' in opdracht van de gemeenten, maart 2002.

waarover de gemeenschap beschikt. Een andere ‘dreiging’ die wordt gevoeld is de uitstroom van de oorspronkelijke bevolking als gevolg van de situatie in de landbouw.

De financiële mogelijkheden die gemeenten in Nederland hebben om op eigen houtje fysieke ingrepen te doen in de groene ruimte van het landelijk gebied zijn beperkt. Het zijn vooral andere partijen die het altijd hebben gedaan en het in de toekomst ook zullen moeten doen (rijk, provincie, waterschap en particulieren, al dan niet gebruikmakend van Europese fondsen). De uitdaging (de aard van de problematiek) is derhalve om anderen zowel binnen als buiten het gebied zo ver te krijgen dat er maatregelen worden genomen die leiden tot een proces richting een duurzame leefomgeving. Goede afstemming en samenwerking van verschillende partijen maken investeringen mogelijk die voor de afzonderlijke partijen niet haalbaar zijn. In het kader van een project-VLE moeten de gemeente en de buurt er samen voor zorgen dat deze afstemming en samenwerking er komt.

Ook als het gaat om publieke voorzieningen ten behoeve van een kleine kern als Evertsoord geldt dat de gemeente qua investeringen niet veel kan betekenen. Het ambitieniveau in de leefbaarheidagenda is hierop afgestemd. Veelal gaat het om zaken als het optimaliseren van de normale gemeentelijke taken, het bieden van ondersteuning bij vormen van zelforganisatie en het vinden van externe middelen.

De nadruk om zich binnen het bestaande stramien of paradigma (rationele grootschalige landbouw) te willen aanpassen aan de milieueisen zoals die worden gesteld door hogere overheden, laten mogelijkerwijs kansen onbenut. De noodzaak tot aanpassen biedt ook kansen. Een investeringsbeslissing, in verband met een aanpassing van een stal bijvoorbeeld, biedt, ten eerste, kansen om op efficiënte wijze het roer om te gooien (als er toch geïnvesteerd moet worden....) en, ten tweede, zouden het milieu en de schoonheid wellicht op één of andere manier benut kunnen worden als verkoopargument (verbreding en verdieping). Ook het combineren van problemen en potenties is vaak een bron voor creatieve en integrale oplossingen. Hoewel de begeleiders bij het opstellen van de Leefbaarheidagenda wel degelijk een integrale benadering voorstaan, is het altijd moeilijk om concrete onderwerpen als voorbeelden te kiezen bij een onbekende toekomstige situatie.

Echter, gezien de beperkte mogelijkheden die er in het kader van een project-VLE zijn om te sturen in relatie tot de omvang van de structurele problematiek lijkt het noodzakelijk om snel duidelijkheid te krijgen over het toekomstbeeld, zodat de thema's van de toekomst, die niet alleen gebaseerd zijn op het voldoen aan milieuregels, meer de aandacht krijgen. En als de beleidsruimte door hogere overheden niet wordt gegeven dan dient een project als project-VLE ervoor om de beleidsruimte af te dwingen.

2.2 Onzekerheid ten aanzien van het beleidskader

Met als directe aanleiding de varkenspest is in 1997 de ontwerp-reconstructiewet (reconstructiewet concentratiegebieden) opgesteld. De reconstructiewet is een kaderwet waarmee de gestapelde problematiek van de zandgebieden in Nederland, waar zich veel intensieve veehouderij bevindt, in korte tijd op een integrale, gebiedsgerichte, wijze aangepakt moet worden. De ontwerp-reconstructiewet geeft aan dat bij aanname van de wet de provincies samen met de gebieden 9 maanden krijgen om de plannen te ontwikkelen en dat vervolgens gedurende 12 jaar het gehele plan moet worden uitgevoerd.

Pas in het voorjaar 2002 is na veel overleg in de Eerste en Tweede Kamer over allerlei andere wetten die eerst aangepast moesten worden (stank- en ammoniakregelgeving), over flankerend beleid (RBV en RvR), over financiering en zeggenschap (tussen rijk en provincie) uiteindelijk de reconstructiewet aangenomen. In Limburg is men dan inmiddels al bezig om voor de verschillende gebieden via interactieve processen reconstructieplannen te ontwikkelen. Als blijkt dat de reconstructieplannen van de, in Limburg relatief kleine, deelgebieden toch niet goed op elkaar aan sluiten en niet geheel passen binnen de wensen van de provincie (en het Rijk), trekt de provincie de regie naar zich toe. Als de regie van de provincie volgens het Rijk nog niet tot voldoende coördinatie leidt, gaat de provincie het nog meer centraal regelen. Voor Evertsoord gaat het in dit traject om de discussie of een deel van het gebied landbouwontwikkelingsgebied dan wel verwevinggebied zou moeten worden (immers in het Provinciale Omgevingsplan van 2001!! krijgt landbouw voor een deel van Evertsoord nog de status ontwikkelingsruimte voor landbouw en toerisme). In maart 2004 is het reconstructieplan voor Noord en Midden Limburg door de Provinciale Staten goedgekeurd (als eerst in Nederland). Het is, kortom, een proces dat betrokkenen lange tijd in onzekerheid laat en, bovendien, niet stimulerend is om in de toekomst opnieuw inzet te plegen ten behoeve van interactieve planvormingsprocessen.

Als het gaat om het beleidskader is het reconstructieplan slechts één van de vele onzekerheden waarmee agrariërs in het gebied te maken hebben. In bijlage 7 (bijlagenrapport) is aangegeven wanneer er wat de afgelopen jaren ter discussie heeft gestaan. In de betreffende bijlage is uitgegaan van wetgeving en beleid die van invloed is op de rundveehouderij (specifieke wetgeving voor andere sectoren is buiten beschouwing gelaten). Naast de sterke achteruitgang van de inkomens van de rundveehouders de afgelopen jaren (en negatieve vooruitzichten voor de komende jaren) en de hoge administratieve lasten zoals de regelgeving die stelt (financieel, tijd en vooral ook psychisch) is de onzekerheid ten aanzien van het beleidskader een zeer belastende factor voor agrarische ondernemers. Wellicht zodanig belastend dat het zou kunnen leiden tot apathische reacties op nieuwe plannen en ontwikkelingen.

2.3 De partijen en hun belangen

Meer dan de helft van de gezinnen haalt in het voorjaar van 2003 een deel van het inkomen uit de landbouw. Een kwart of meer heeft in het verleden gewerkt in de landbouw. Slechts enkele gezinnen, die al gedurende langere tijd woonachtig zijn in Evertsoord hebben qua inkomensverwerving niets met de landbouw van doen. De afgelopen twintig jaar zijn een aantal voormalige boerderijen opgekocht door mensen van buiten Evertsoord.

Uit het leefbaarheidonderzoek uitgevoerd door Symbiose, Leefbaarheid kernen⁹, in oktober 2002 in opdracht van de gemeente Sevenum blijkt dat 72% van de bevolking zich verbonden voelt met de eigen woonkern. Dat is in vergelijking met andere woonkernen in de gemeente Sevenum laag. Er volgt een citaat uit het onderzoek: "Bij de vraag of men trots is op de eigen woonkern valt op dat Evertsoord het hoogste percentage kent bij het antwoord 'helemaal niet trots', tegelijkertijd echter scoort de mogelijkheid 'zeer trots' eveneens vrij hoog." De verklaring voor de boven beschreven paradox zou kunnen zijn dat de bevolking over het algemeen trots is, maar dat een aantal nieuwe bewoners geen enkele verbondenheid met de

⁹ Zie gemeente Sevenum (Symbiose)

buurt kent. Uit de enquête van mei 2004 blijkt nadrukkelijk dat er ook nieuwe bewoners zijn die er voor kiezen om actief te willen mee doen in de gemeenschap Evertsoord.

Evertsoord kan gezien de bovenstaande gegevens met recht een agrarische gemeenschap worden genoemd. Grote belangentegenstellingen tussen groepen bewoners binnen het gebied zijn tot nu toe niet aan de orde. Divergerende belangen zijn er wel tussen de vrouwengevangenis en de bewoners/agrariërs en tussen de agrariërs en de Werkgroep Behoud De Peel.

In schema 6 wordt een overzicht gegeven van de aanwezige organisaties en reeds lopende processen.

naam van de organisatie	aard van de organisatie, indien het niet voor zich zelf spreekt en bijzonderheden	al reeds lopende processen bij aanvang project-VLE
Overlegplatform Evertsoord	buurtvereniging, wordt door de bevolking algemeen gezien als vertegenwoordiger van het gebied	jaarlijkse overleggen, overlegpartner als er zich iets voordoet.
Stichting het gemeenschapshuis	exploiteert gemeenschapshuis	nauwe relatie met overlegplatform
Vrouwenvereniging, jongerenvereniging Jong Nederland, voetbalvereniging		
LLTB, Limburgse Land en Tuinbouw Bond	Belangenbehartiging van boeren en tuinders in Limburg	wordt traditioneel bij veel zaken in het landelijk gebied betrokken
Landinrichtingscommissie Peelvenen en DLG		Landinrichting Peelvenen betreft een deel van Evertsoord. Landinrichting bevindt zich in de planfase.
Reconstructiecommissie voor de bouwsteen Horst aan de Maas/Sevenum	Klankbordgroep ten behoeve planvorming voor het reconstructieplan	
Dynamisch platteland (RABO-bank is daarbij ook betrokken)	een organisatie opgericht door LLTB, gemeenten Horst aan de Maas en Sevenum en RABO-bank om projecten in het kader van de reconstructie te trekken.	komt in aanmerking om uitvoeringsprojecten in het kader van de reconstructie uit te voeren
Stichting Agrarische Belangengroep Mariapeel, ABM	Stichting waarin landbouwers aangrenzend aan de Mariapeel zijn verenigd i.v.m hydrologische bufferzone rond Mariapeel	er vinden al jaren overleggen plaats tussen het waterschap, werkgroep behoud de Peel en de Stichting- ABM plaats.
Werkgroep Behoud de Peel	Natuurvereniging	Zet zich in voor de natuurbelangen van natuurreservaat Mariapeel
Groengroep	Groep vrijwilligers die werkzaamheden verrichten ter verfraaiing van het landschap in de gemeente Sevenum	De Groengroep wil werk maken van delen van Evertsoord
De gevangenis Ter Peel	gevangenis in het voormalig klooster	weinig binding tussen de gevangenis en de gemeenschap.
Het Waterschap Peel en Maasvallei		stelt in nauwe samenhang met gemeente beleid ten aanzien van waterkwantiteit op.

Schema 6: Organisaties en lopende processen

Het Overlegplatform vormt een logische vertegenwoordiging van de bevolking. De vele organen waarin de landbouwers zitting hebben, zijn een bron voor veel goede contacten en voor de toekomst een potentie voor behartiging van belangen van Evertsoord. Naast het project-VLE zijn de volgende processen interessant:

- proces behorende bij Reconstructieplan Noord en Midden Limburg;
- proces behorende bij Landinrichting Peelvenen;
- onderhandelingen over gebiedsakkoord hydrologie (waterschap, provincie, gemeenten en werkgroep behoud De Peel, Staatsbosbeheer en Stichting Agrarische Belangen Mariapeel);
- initiatieven van de Groengroep metbetrekking tot het beplantingsplan.

2.4 Partijen en aard van de lopende processen/Cultuur

Zestig jaar geleden bestond Evertsoord nog niet. De boerenfamilies die er zich vanaf die tijd hebben gevestigd hebben in een tijdsbestek van enkele tientallen jaren grote rationele landbouwbedrijven uit de grond gestamd (in 2002 een gemiddelde bedrijfsomvang van 164 nge). Het gebied heeft zich qua landbouw ontwikkeld op een wijze zoals dat in de jaren 70 binnen het Nederlandse landbouwbeleid als ideaal wordt ervaren. Hoewel het dorp Evertsoord nooit tot volle wasdom is gekomen kan toch worden gesteld dat er een trotse gemeenschap (in de positieve zin van het woord) is ontstaan. Niet alleen in economisch opzicht, maar ook in sociaal opzicht ontwikkelt de gemeenschap zich sterk. Een vrouwenvereniging, een jongerenvereniging, de voetbalvereniging¹⁰ en de stichting behorende bij het gemeenschapshuis worden opgericht. De agrariërs zijn nagenoeg allemaal lid van het LLTB. Twintig jaar geleden is het Overlegplatform Evertsoord in het leven geroepen om de belangen van Evertsoord te behartigen. Twee keer per jaar is er overleg met de gemeente over zaken die van belang zijn voor Evertsoord.

In de jaren 80 neemt de bemoeienis van de overheid met de landbouw andere vormen aan. De melkquotering ingesteld in 1984 blijkt bij nader inzien voor de zittende boeren een gunstige regeling te zijn. De mestwetgeving die ook in die periode wordt ingesteld vraagt gaande weg om steeds meer aanpassingen van de veehouders. De eisen die de milieuwetgeving stelt nemen in de loop van de tijd toe. Uitbreidingen van agrarische bedrijven kunnen in bepaalde perioden helemaal niet plaatsvinden en, als het wel kan, moet dat onder allerlei voorwaarden (o.a. aankoop van fosfaat- en ammoniakrechten). Tot het eind van de jaren 90 weet een deel van de veehouders zich ondanks alles verder uit te breiden.

Eind jaren 90 doen zich vervolgens enkele ontwikkelingen voor. Deze zijn:

- varkenspestepidemie die leidt tot een discussie over de wenselijkheid van intensieve veehouderij in Nederland;
- aankondiging strengere eisen ten aanzien van dierenwelzijn en uitstoot van ammoniak uit stallen (aanpassen van stallen is noodzakelijk);
- aankondiging strenge eisen ten aanzien van de hoeveelheid mest die mag worden uitgereden op voor uitspoelinggevoelige gronden ;
- de natuurontwikkeling in de Mariapeel (natuureservaat/habitatrichtlijngebied)
- mogelijkheden om mee te kunnen doen aan opkoopregeling in het kader van de gecombineerde inzet van de RBV (regeling Beëindiging van Veehouderijtakken) en de RvR (Ruimte voor ruimte regeling).

Bovenstaande ontwikkelingen zijn er mede de oorzaak van dat direct al bij de eerste tranche van de opkoopregeling zes intensieve veehouderijbedrijven en één melkveehouderijbedrijf uit Evertsoord zich aanmelden. De grote deelname aan deze opkoopregeling laat zien dat, m.n. de intensieve veehouders het niet meer zien zitten om onder de genoemde omstandigheden agrariër te blijven.

¹⁰ Als gevolg van de onevenwichtige leeftijdsopbouw die kenmerkend is voor dit nieuw ontginningsdorp zijn er afwisselend perioden met veel en weinig kinderen. Veel jongeren trekt andere jongeren aan, wat heeft geleid tot hoogtij dagen voor de voetbalvereniging.

In het begin van de projectperiode blijkt dat, over het algemeen, de melkveehouders nog steeds van mening zijn dat ondanks alles het voor hen mogelijk moet zijn om met enkele aanpassingen op bestaande voet voort te gaan. Indicaties hiervoor zijn gevonden in het verslag van de eerste bijeenkomst van veehouders in de opstartfase van het project-VLE, maar ook de voornaamste wens om landbouwgrond in Evertsoord te willen behouden i.v.m. uitbreiding van Evertsoordse bedrijven (eerste punt Leefbaarheidagenda: veiligstellen agrarisch grondgebruik, met respect voor natuur en landschap en met ruimtelijk maatwerk naar ondernemers). Gaande weg het project-VLE zijn ook de rundveehouders meer in gaan zien dat de problematiek meer structureel van aard is. De veranderde situatie op de grondmarkt binnen Evertsoord is daar een aanwijzing voor. Het grondtekort is overgegaan in grondoverschot¹¹.

2.5 Aangrenzende gebieden en aanwezige dynamiek in Evertsoord

De aanwezigheid van aan de ene kant het grote natuur en recreatiegebied Park de Peelbergen en aan andere kant het natuurreservaat de Mariapeel biedt als het gaat om nieuwe economische activiteit potenties. Hierbij moet wel worden bedacht dat de stap voor de rationele agrariërs waar zo juist over is gesproken naar deze totaal andere vormen van inkomstenverwerving in grote mate een beroep doet op de flexibiliteit van mensen. Kortom, slechts voor hooguit een enkeling lijkt het te zijn weggelegd om de overschakeling naar recreatieve activiteiten te kunnen maken.

Bronnen van dynamiek in Evertsoord zelf kunnen zijn:

- De aanpassingen die bij agrarische bedrijven moeten plaatsvinden onder andere in verband met wetgeving ten aanzien van milieu en dierenwelzijn. Het proces van bedrijfsbeëindigingen gaat door.
- Technische ingrepen om water vast te houden door zowel het waterschap als particulieren (provinciale subsidies voor bedrijfswaterplannen)
- Uitbreidingsplannen voor de gevangenis
- Landinrichtingsproject en reconstructieplan moeten tot uitvoering komen.

2.6 Conclusies

Er is sprake van aanzienlijke milieuproblemen. Hogere overheden nemen daarvoor hun verantwoordelijkheid. De aanpak van de milieuproblematiek door hogere overheden leidt op lokaal niveau tot economische problemen die structureel van aard zijn. De maatregelen van hogere overheden laten over het algemeen weinig ruimte voor eigen invulling op lokaal niveau. Ook daar waar het lijkt dat de gemeente de bevoegdheid heeft, blijkt in de praktijk dat deze veelal door hogere overheden wordt beperkt. Voor de nabije toekomst bij het invulling geven aan zowel het reconstructieplan als het landinrichtingsplan mag verwacht worden dat er meer vrijheid is voor een lokale benadering. Het gevaar bestaat dat door de nadruk op aanpassingen binnen het bestaande stramien (grootschalige rationele landbouw) kansen voor vernieuwende oplossingen niet worden benut.

¹¹ Uit gesprekken met projectleider, wethouder Dinghs en hoofd afdeling VROM Michiel Boumans

De grote mate van onzekerheid ten aanzien van het beleidskader wordt er gedurende het project-VLE niet minder op. In combinatie met de slechte economische situatie waarin veehouders zijn terecht gekomen leidt de onzekerheid met betrekking tot het beleidskader tot een terughoudende opstelling ten aanzien van nieuwe plannen en andere ontwikkelingen.

Nederlandse gemeenten, en ook de gemeente Sevenum te samen met de buurt verenigd in het project-VLE, zijn niet in staat substantiële investeringen te doen in de groene ruimte van het landelijk gebied. Ook als het er om gaat wat er in verband met leefbaarheid extra gedaan kan worden voor kleine gemeenschap als Evertsoord, zijn de mogelijkheden voor gemeenten beperkt.

Het gebied Evertsoord heeft zich qua inrichting van de omgeving, maar ook qua mentaliteit onder de bevolking helemaal gericht op grootschalige rationele vormen van het bedrijven van landbouw. Het besef dat de positie van de intensieve veehouderij in het gebied niet goed is, lijkt bij aanvang van het project-VLE duidelijk te zijn, maar het besef dat ook de melkveehouderij structurele aanpassingen moet ondergaan om door te kunnen gaan lijkt rond 2001 nog niet algemeen te leven. De eenzijdige oriëntatie op de grootschalige rationele landbouw en het pas recent op gang gekomen proces tot acceptatie van de noodzaak van structurele aanpassingen in de rundveehouderij maken het moeilijk om de economische structuur van het gebied aan te passen.

Juist de combinatie van de verschillende, maar elkaar aanvullende, eigenschappen van Evertsoord en de aangrenzende gebieden, bieden potenties voor nieuw ontwikkelingen. Er is dynamiek in het gebied aanwezig waarop aan gehaakt zou kunnen worden.

De uitdaging

De problemen waarvoor de buurt en de gemeente samen staan zijn, als het gaat om de aanpassing van de lokale economie omvangrijk, en voor wat betreft 'de leefbaarheid smal' groot in aantal. De beleidsomgeving waar binnen de aanpak moet plaatsvinden wordt gekenmerkt door vele onduidelijkheden. De animo van ondernemers om nieuwe uitdagingen aan te gaan is beperkt (ze zijn murw). Echter, de betrokkenheid van de bewoners ten aanzien van het gebied is en blijft groot. De mogelijkheden die de partijen vanuit project-VLE ter beschikking staan zijn beperkt door dat er weinig middelen zijn en doordat er weinig beleidsruimte wordt gegeven. Andere partijen (overheden en particulieren) hebben die middelen wel (geld, beleidsruimte, capaciteit voor het doen van grote fysieke ingrepen). In de toekomst mag verwacht worden dat er steeds meer beleidsruimte op het lokale niveau komt te liggen. Voor wat betreft de afzonderlijke problemen liggen er als het gaat om oplossingen op het niveau van de gemeenten enkele potenties, maar als het gaat om op de lange termijn het elan in het gebied weer terug te krijgen kan niet volstaan worden met de aanpak van de afzonderlijke problemen.

Het lijkt alleen maar mogelijk om op termijn successen te behalen als een groot aantal partijen en particulieren van binnen en buiten het gebied op een creatieve wijze met elkaar gaan samenwerken. Problemen moeten worden gestapeld om nieuwe oplossingen te vinden. Successen op het gebied van leefbaarheid kunnen als opstap dienen naar maatregelen op het gebied van economische en ecologische duurzaamheid. Agrariërs moet weer perspectief worden geboden. Vertrouwen aan de ene kant en nieuwe samenwerkingsvormen aan de ander kant zijn nodig. Kortom, het project-VLE staat voor een uitdaging waarbij het nodig kan zijn eerste een paar belangrijke tussenstappen te zetten alvorens daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan maatregelen in het gebied zelf.

De conclusies worden in onderstaand schema puntsgewijs getoond.

<p>aard van de problematiek</p> <ul style="list-style-type: none">• bovenlokaal: milieuproblematiek• lokaal: economische structuur• aanpassing lokale economie is een grote uitdaging• leefbaarheid is goed en grote betrokkenheid bij het gebied• verslechtering leefbaarheid dreigt• onzekerheid over beleidskader• mensen zijn murw• eenzijdige oriëntatie• potenties door aangrenzende gebieden• lokale beleidsruimte is beperkt• lokale beleidsruimte wordt beter• gemeente heeft geen geld• andere overheden en particulieren moeten en kunnen het doen
<p>algemene conclusie t.a.v. aard van de problematiek: mogelijkheden project-VLE in relatie tot problematiek: beperkt</p>
<p>alleen resultaten:</p> <ul style="list-style-type: none">• vertrouwen en perspectief voor ondernemers• maar ook partijen met 'schijnbaar' tegenstrijdige belangen betrekken• stapelen van problemen• totaal visie• creativiteit• leefbaarheid als opstap naar duurzaamheid• gebruik maken van uitdaging door milieu en 'schoonheid'• nogmaals anderen moeten het doen.

3 Bouwsteen II: Procesarchitectuur en Procesbegeleiding

I Context	II Procesarchitectuur en procesbegeleiding
III Gemeentelijke organisatie en beleid	IV Resultaten

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de keuzes die er zijn gemaakt ten aanzien van de procesarchitectuur en de deelnemende partijen. Vervolgens wordt in dezelfde paragraaf het proces en de procesbegeleiding beschreven. Er is daarbij aandacht voor de processen die zich in de verschillende ‘teams’ hebben voorgedaan. Aan de hand van de tegenstelling tussen ‘agrarisch en leefbaar’ versus ‘duurzaam en integraal’ wordt een complicatie in het proces behandeld. Er is een speciale paragraaf gewijd aan communicatie en financiën. Uiteindelijk vindt een uitgebreide analyse van de procesarchitectuur en de procesbegeleiding plaats.

3.1 Duiding van de procesarchitectuur en de procesbegeleiding

Een gedetailleerde beschrijving van de procesarchitectuur en de procesbegeleiding is te vinden in bijlage 8 (zie bijlagenrapport).

In het voorjaar van 2001 stelt de buurt onder begeleiding van DLV (Dienst Landbouw Voorlichting) en adviesbureau BRO ‘de Leefbaarheidagenda’ op. De Leefbaarheidagenda kan beschouwd worden als de inhoudelijke basis voor het Vertrouwenspact dat in mei 2001 wordt ondertekend. De tekst bij het Vertrouwenspact geeft aan dat de onderdelen van de agenda erg van elkaar verschillen als het gaat om de kans op realisatie op de korte termijn. In de organisatiestructuur zoals die enkele maanden later wordt aangekondigd in het Plan van Aanpak is gekozen voor een werkwijze die, achteraf bezien, toch nog erg gericht is op realisatie op de korte termijn. De gedachte is om bij ieder (al dan niet samengesteld) onderdeel van de Leefbaarheidagenda een projectteam te vormen. De voorgestelde werkwijze suggereert een uitvoering op korte termijn (zie stappenplan in Plan van Aanpak). Al gauw komt het besef dat voor de daadwerkelijke uitvoering van de afzonderlijke deelprojecten nog al wat komt kijken. Een aantal projecten blijkt aanmerkelijk meer voorbereidingstijd nodig te hebben dan waar in eerste instantie vanuit is gegaan (verlengde planvorming). Ook het verkrijgen van subsidies vergt veel meer tijd dan gedacht. Het ambitieniveau wordt bijgesteld; in plaats van een start met 6 projectteams wordt met 2 teams begonnen. Als het na verloop van tijd te behappen is kunnen er nieuwe projectteams bijkomen (groeimodel).

In de vorige alinea is al naar voren gekomen dat bij het opstellen van de Leefbaarheidagenda gebruik is gemaakt van diensten van externen. Ook bij de aansturing van het totale project is de gemeente in staat geweest partijen van buiten bij het project te betrekken. De achtergrond van de toenmalige wethouder, werkzaam als onderzoeker bij de provincie Limburg o.a. op het gebied van leefbaarheid in het landelijk gebied, kan hebben bijgedragen aan het vinden van de goede wegen. In de stuurgroep die geformeerd wordt ten behoeve van de aansturing van het totale project-VLE hebben naast twee wethouders en de projectleider uit de gemeente

Sevenum, twee leden vanuit het Overlegplatform Evertsoord zitting. Verder kent de stuurgroep een begeleider vanuit de GIDO-stichting en een begeleider van uit de Stichting De Peel Leeft¹². Naast directe ondersteuning als deelnemer in de stuurgroep dragen de beide partijen ook financieel bij in het project. In het Afsprakenkader van januari 2002 wordt een en ander contractueel vastgelegd (Stichting De Peel Leeft doet enige maanden later de definitieve toezegging). Het adviesbureau BRO zegt ook ondersteuning ten behoeve van het schrijven van het Toekomstperspectief toe. Op de werkzaamheden van de stuurgroep wordt in de volgende paragraaf verder in gegaan.

Bij het schrijven van het Plan van Aanpak (nov 2001) is bekend dat er een projectleider wordt aangesteld. Citaat uit Plan van Aanpak: 'Ria Verhaegh is door de gemeente Sevenum aangesteld als projectleider voor de uitvoering van het vertrouwenspact. Als voormalig medewerkster van een gemeentelijke organisatie en voormalig agrarisch ondernemster is zij goed ingevoerd in de problematiek die speelt in Evertsoord en kan zij efficiënt opereren in de gemeentelijke organisatie.' Het valt op dat er niet voor wordt gekozen een afzonderlijke rechtspersoon op te richten. De gemeente neemt een faciliterende rol op zich en de projectleider treedt derhalve rechtstreeks in dienst van de gemeente. De taken van de projectleider die beschreven zijn in het Plan van Aanpak zijn zowel coördinerend als ondersteunend van aard.

Gedurende het project-VLE blijkt ook werkelijk dat de projectleider de spil is waar alles om draait. Door een overtuigend optreden en gesteund door het gemeente bestuur weet ze zich zowel binnen het gemeentehuis als naar de achterban in Evertsoord een goede positie te verwerven. Goed in de zin dat er vertrouwen is en dat ze werkelijk dingen gedaan krijgt. De projectleider ondersteunt de vergaderingen van de stuurgroep en de projectteams. Zij is met verschillende personen in de weer ten behoeve van afzonderlijke producten (inclusief organisatie van evenementen). Ze verzorgt de communicatie met de externe begeleiders, de gemeenteraad, de achterban, de media en het externe netwerk (beleidsmakers en deskundigen). De Nieuwsbrief vormt een belangrijk schriftelijk communicatieinstrument, maar daarnaast geeft de projectleider ook interviews en verzorgt presentaties. Ook de aanvraag van de subsidiegelden gebeurt door de projectleider (het aanvragen van LEADER+ is een leerzaam en tijdrovend experiment gebleken). Ten slotte, kan ze ook beschouwd worden als de inhoudelijke sparringpartner van de bestuurders.

Mede door de strakke begeleiding van de projectleider is er sprake van een goed georganiseerde reeks vergaderingen van de stuurgroep en de projectteams. De van te voren afgesproken frequentie van vergaderen blijft, behalve op het laatst bij het projectteam buitengebied, gehandhaafd. Het verloop onder de leden van de verschillende teams is erg klein. De opkomst in de vergaderingen is altijd hoog. De projectleider zorgt voor informatieuitwisseling tussen de teams (incl. stuurgroep) en zorgt er voor dat van alle vergaderingen duidelijke notulen worden geschreven.

Als basis voor het aanvragen van LEADER+subsidie blijkt de Leefbaarheidagenda niet te voldoen. De agendaonderdelen worden omgezet tot meer nauwkeurig omschreven producten

¹² Het gebied rond de Peel is een zogenaamd BANS-project (Bestuurs Accoord Nieuwe Stijl Vitaal Platteland). Het doel van het BANS-project is een gemeenschappelijke aanpak door verschillende overheden van de leefbaarheidproblematiek in kleine woonkernen op het platteland. De stichting De Peel leeft is gevormd in het kader van het BANS-project. De leden zijn de verschillende dorpsraden (plaatselijke belangen, overlegplatforms enz.) van kleine kernen die zich in het betreffende gebied bevinden. Het platform krijgt ondersteuning van medewerkers van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

(combinaties van doelen en activiteiten) waaraan ook de overheadkosten (salariskosten van de projectleider) per product moeten worden toegewezen. Het adviesbureau BRO, dat ook voor ondersteuning heeft gezorgd bij het opstellen van de Leefbaarheidagenda, komt in februari 2002 met Het Toekomstperspectief Evertsoord 2015, een gebiedsvisie voor Evertsoord met als uitgangspunt een duurzame (ecologische) ontwikkeling. De onderdelen in de Leefbaarheidagenda en ook de later ontwikkelde producten sluiten goed aan bij het Toekomstperspectief. Van de 10 producten komen er uiteindelijk 3 in aanmerking voor LEADER+subsidie (een vierde product, communicatie, dat als doelstelling voor de stuurgroep is geformuleerd, wordt er later aan toegevoegd). De drie producten kunnen allen worden gekenmerkt als leefbaarheidproducten (nieuw naberschap, voorzieningen op afstand, het benutten van specifieke omgevingskansen). Het projectteam leefbaarheid besteedt 75 % van de vergadertijd (schatting op basis van de notulen) aan deze drie producten. Het projectteam buitengebied blijft zich van het begin tot het eind van het project bezig houden met de producten 'bouwsteen voor de reconstructie' en de 'grondbank'. De overige producten krijgen in het kader van het project minder aandacht, gaan op in andere producten of komen niet van de grond (zie hoofdstuk 5).

Als afsluiting van deze paragraaf is er aandacht voor de afzonderlijke projectteams. In de volgende paragraaf wordt daar vanuit een andere uitvalshoek invulling aangegeven. De vliegende start van het projectteam buitengebied toont aan dat daar voor de buurt in ieder geval een prioriteit ligt (grondbank). Nog voor dat het Plan van Aanpak is opgesteld is de eerste bijeenkomst van het projectteam buitengebied al geweest (oktober 2001). Het projectteam buitengebied is in eerste instantie naast de wethouder en de projectleider samengesteld uit louter agrariërs. Later wordt er bewust voor gekozen een stoppende (part-time) agrariër te vragen. De vasthoudendheid waarmee gedurende bijna de gehele projectperiode is gestreefd naar een grondbank of een variant daarvan is indrukwekkend te noemen. Er is tot drie keer vanuit het projectteam buitengebied een bijeenkomst belegd met alle veehouders uit Evertsoord (opkomstpercentages bijna 100%). De doelstellingen binnen het product grondbank zijn als gevolg van de veranderde omstandigheden en nieuwe inzichten (veranderde situatie op de grondmarkt en nieuwe inzichten ten aanzien van {beperkte} mogelijkheden om gronden tijdelijk te parkeren) gedurende het project aangepast. Naast overleggen binnen het projectteam buitengebied zijn er een groot aantal andere overleggen geweest die uiteindelijk in december 2003 tot resultaat hebben geleid (Evertsoord als afzonderlijke module in landinrichting Peelvenen)¹³. De agrariërs in het projectteam buitengebied ervaren de ondersteuning vanuit de gemeente als waardevol. Uit de verslagen van de vergaderingen van het projectteam buitengebied, gesprekken met de projectleider en het gesprek met een lid van het projectteam buitengebied ontstaat een beeld van het projectteam dat er weliswaar in gezamenlijkheid hard aan wordt getrokken, maar dat zorgvuldig optreden een vereiste is, daar er nog al wat gevoeligheden zijn binnen het gebied. 'De mensen kennen elkaar soms te goed'.

Het projectteam leefbaarheid kent een evenwichtige samenstelling qua achtergrond van de teamleden (wel/niet werkzaam in de agrarische sector en wel/niet langer dan 10 jaar woonachtig in Evertsoord). Ook de bijeenkomsten van dit projectteam worden bijgewoond door een wethouder. Eerder is aangegeven dat het projectteam leefbaarheid zich vooral bezighoudt met de LEADER+-producten. In z'n algemeenheid kan worden gesteld dat de producten met voortvarendheid zijn opgepakt. De resultaten geven een wisselend beeld te zien. Er zijn concrete resultaten geboekt zoals het plaatsen van het borstbeeld, activiteiten in

¹³ Een eerder resultaat van dit projectteam is de toewijzing geweest van Evertsoord als voorbeeldproject in het kader van het Reconstructieplan Noord en Midden Limburg.

het kader van nieuw noaberschap, de acute problemen met schoolvervoer zijn opgelost en er is een boomplantdag geweest. Daarnaast zijn er ook processen, met veel inzet in gang gebracht, waarbij het vooral een kwestie is van lange adem. Te denken valt aan bijvoorbeeld verkeersveiligheid in combinatie met bereikbaarheid en het project voorzieningen op afstand. Voor wat betreft samenwerking met de gevangenis lijkt er na een beginperiode waarin er sprake is van stagnatie vooruitgang te worden geboekt. Activiteiten om het verenigingsleven te stimuleren zijn tot nu toe niet succesvol.

Het valt op dat de leden van het projectteam leefbaarheid en de projectleider zelf een groot deel van de planvorming en de aansturing van de uitvoering op zich nemen. In beperkte mate worden andere buurtbewoners bij de planvorming van deelprojecten ingezet. Een uitzondering hierop is de aanpak van de verkeersonveilige situatie Patersstraat waarbij ook andere bewoners worden betrokken. Ook is er een vruchtbare samenwerking met de Groengroep. De Groengroep betreft een groep vrijwilligers die zich bezighouden met groenonderhoud in de gemeente Sevenum. Voor de daadwerkelijke uitvoering, bijvoorbeeld de boomplantdag, is het mogelijk, na enige aandrang, voldoende vrijwilligers te vinden.

3.2 Leefbaar en agrarisch versus duurzaam en integraal

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat de Leefbaarheidagenda, de producten en de Toekomstvisie inhoudelijk in het verlengde van elkaar liggen. De Toekomstvisie kent als uitgangspunt een ecologische duurzame ontwikkeling. De onderdelen van de Leefbaarheidagenda en de producten sluiten aan bij het model zoals dat in de visie wordt geschetst. De Toekomstvisie kan worden gezien als een integrale benadering om te komen tot een duurzame ontwikkeling. Ook is, zij het op een minder expliciete wijze, rekening gehouden met de afstemming van leefbaarheid en duurzaamheid in de tijd.

Het feit dat de Leefbaarheidagenda door de bevolking, hoewel onder begeleiding van externen, is opgesteld, zou moeten betekenen dat de visie in het bijbehorende Toekomstperspectief overeenkomt met keuzes zoals gemaakt worden binnen het project. In het project blijkt dat niet altijd te gebeuren. Met name niet, als het gaat over de gewenste ontwikkeling van de economische structuur in het gebied. Deze discrepanties leiden meer dan eens tot (inhoudelijke) wrijving tussen de externe begeleider van GIDO en ‘de interne’ projectbegeleiding, projectleider en wethouders (zie bijlage 8).

Voorbeelden van deze discrepanties zijn:

- de nadrukkelijk organisatorische scheiding tussen het projectteam buitengebied en het projectteam leefbaarheid;
- de discussie over de benaming van het projectteam buitengebied alvorens het de huidige naam krijgt (eerst ‘projectteam agrarische bedrijvigheid’ en daarna ‘projectteam transformatie agrarische sector’);
- ‘Project transformatie agrarische sector’, een te eenzijdig (volgens de begeleider van GIDO) op de landbouwers gericht document dat ten tijde van de Plan van Aanpak door BRO is opgesteld ten behoeve van het projectteam buitengebied;
- de keuze voor de producten waar het projectteam buitengebied zich voor inzet; nadrukkelijke keus door projectteam buitengebied het onderwerp ‘nieuwe economische dragers’ niet een onderwerp te beschouwen voor het projectteam buitengebied aangezien ‘het hier om individuele beslissingen gaat’.

De inbreng van de externe begeleider van GIDO heeft er toe bijgedragen dat:

1. de visie die op de achtergrond meespeelde bij het opstellen van de Leefbaarheidagenda op een toegankelijk wijze is vastgelegd in een rapport;
2. de stuurgroep en de projectteams de visie hebben onderschreven;
3. de naam van het projectteam buitengebied is veranderd;
4. in de verschillende stukken ten behoeve van het project het accent i.p.v. op agrarisch en leefbaar steeds meer is komen te liggen op een integrale benadering gericht op duurzaamheid.

De vraag blijft hoe het kan dat de burgers zelf een leefbaarheidagenda opstellen die achter af niet helemaal blijkt aan te sluiten bij de wensen zoals ze die het vervolg kenbaar maken. Naar alle waarschijnlijkheid is de sturing van de procesbegeleiders ook inhoudelijk geweest. Het lijkt er op dat de begeleiders een stap op de troepen vooruit lopen. De veranderingen die zich voltrekken in het landelijk gebied voltrekken zich snel in de richting van de beschrijving in het Toekomstperspectief, zodat verwacht mag worden dat op korte termijn de discrepanties tussen de opvattingen van de begeleiders en de buurt kleiner worden. De aanwezigheid van het Toekomstperspectief heeft bij de toewijzing van Evertsoord als voorbeeldproject in het kader van de reconstructie een belangrijke rol gespeeld.

3.3 Communicatie en financiën

3.3.1 Communicatie

In het Plan van Aanpak (november 2001) is een communicatieparagraaf opgenomen. De vergelijking tussen de voornemens in deze communicatieparagraaf en de werkelijke gang van zaken is het onderwerp van onderstaande bespreking. Alvorens dat te doen wordt eerst ingegaan op de aandacht die media hebben besteed aan het project VLE.

Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) heeft het VLE-project uitgekozen als onderwerp voor een film in het kader van het thema 'lokaal sociaal beleid'. De titel van de film is geworden 'op weg naar een leefbaar platteland'. De film is op allerlei plekken uitgezonden, zoals op afsluitende bijeenkomst BANS Vitaal Platteland, SBS6 en Nederland 1. Daarnaast is de film op lokaal niveau getoond en gebruikt bij bijeenkomsten. In de winter van 2001-2002 is het niet alleen deze film geweest die extra aandacht heeft opgeleverd voor Evertsoord, ook hebben lokale en regionale kranten over Evertsoord gepubliceerd (zie bijlage 9 in het bijlagenrapport). Door de pers expliciet uit te nodigen voor de ondertekening van het Afsprakenkader is het ook de verdienste geweest van de projectleiding dat deze free-publicity er is geweest. Meest opvallend krantenartikel is het omvangrijke verhaal op zaterdag 23 februari 2002 in Dagblad De Limburger is verschenen. Kortom de communicatie naar 'het brede' publiek is naar wens verlopen. De film van het NIZW en de free-publicity hebben geleid tot extra bekendheid voor het project.

De acties op het gebied van communicatie worden beschreven aan de hand van het overzicht in de communicatieparagraaf uit het Plan van Aanpak. De gemeenteraad is als nieuwe categorie er aan toegevoegd, zie schema 7.

Actoren waarop communicatie is gericht	Acties
ondertekenaars van het Vertrouwenspact	Er zijn 10 nieuwsbrieven verschenen. Ook de activiteiten in het kader van het product Nieuw noaberschap (zie bespreking van resultaten) kunnen worden beschouwd als communicatie-instrumenten. De website van de gemeente Sevenum biedt actuele informatie over het project VLE (incl. foto's van bijzondere evenementen). O.a. Ten behoeve van de boomplantdag en de dag waarop borstbeeld is geplaatst zijn advertenties en berichtjes geplaatst in plaatselijke bladen.
Participanten	Participanten in de stuurgroep hebben de Nieuwsbrief en de voortgangsrapportage(-s?) toegestuurd gekregen en zijn uitgenodigd voor de netwerkbijeenkomsten.
netwerkorganisaties	Naast communicatie via de Nieuwsbrief zijn er twee netwerkbijeenkomsten in het gemeenschapshuis van Evertsoord georganiseerd. Bij de tweede bijeenkomst zijn naar schatting vijftien van de dertig uitgenodigde organisaties aanwezig geweest. Gedeputeerde Driessen van de provincie Limburg heeft in de tweede bijeenkomst een bijdrage geleverd. Tevens, is van deze gelegenheid gebruik gemaakt om gedeputeerde Driessen een exemplaar van 'Het Toekomstperspectief Evertsoord 2015' aan te bieden. In januari 2003 brengt de gouverneur, de commissaris van de koningin in Limburg, een bezoek aan Evertsoord. Ten slotte wordt nog gewezen op Koopmansbrief van sep 2003.
GIDO-netwerk	Er is twee keer deelgenomen aan een bijeenkomst van de werkgroep inhoud van GIDO (2002/2003) en er is gepresenteerd bij een GIDO-netwerk-bijeenkomst (2002)
kennisoverdracht	Zie hierboven bij GIDO-netwerk. Met de film 'lokaal sociaal beleid' is kennis wijd verspreid.
Gemeenteraad	Twee jaarlijkse voortgangsrapportages en reconstructiebrief van januari 2004.
Overige	de lokale pers is bereikt

Schema 7: Werkelijke communicatie op basis van overzicht in communicatieparagraaf in Plan van Aanpak

Ter afsluiting van het project is een dag georganiseerd op 17 juni 2004 met de titel 'Slotakkoord'. Voor het Slotakkoord zijn uitgenodigd de achterbannen, de netwerkorganisaties en andere belangstellenden uit het beroepsveld. Ter behoeve van het Slotakkoord is aan journalist gevraagd om op een aansprekende wijze de resultaten van het project in beeld te brengen. Op deze dag zal ook het onderzoeksrapport wat u nu in handen heeft worden aangeboden en bediscussieerd (zie bijlage 10).

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de communicatie is uitgevoerd op een wijze zoals is afgesproken in het Plan van Aanpak. Uit de enquêteresultaten (enquête mei 2004, zie hoofdstuk 5) blijkt dat de bevolking van Evertsoord een positief oordeel geeft over de berichtgeving door middel van de Nieuwsbrief. De indruk bestaat dat de wijze waarop de communicatie is georganiseerd en uitgevoerd een positieve bijdrage levert aan de uitstraling van dit project, zowel naar het netwerk als naar de achterbannen.

3.3.2 Financiën

In het Plan van Aanpak (november 2001) wordt een begroting getoond. De uitgaven voor het project VLE worden begroot op 188.500 euro (exclusief laatste 1,5 jaar projectleider). Voor wat betreft de inkomstenkant wordt daarbij uitgegaan van meer dan 50% financiering door Provinciale en Europese fondsen. Als er enkele maanden later handtekeningen moeten worden gezet (Afsprakenkader jan 2002) is er nog geen duidelijkheid over financiering vanuit de genoemde fondsen. De overgebleven vier partijen gemeente Sevenum, adviesbureau BRO en de GIDO-Stichting zijn ondanks deze onzekerheden bereid hun handtekening te zetten. Enkele maanden later geldt dat ook voor de stichting De Peel Leeft. Aan de afspraken die via het Afsprakenkader worden gemaakt wordt in het verloop van het traject niet getornd (althans niet als het gaat om bijstellingen omlaag). Pas in juli 2003 ontstaat er duidelijkheid over de financiering vanuit Europese fonds LEADER+ (onder voorwaarden dat de verantwoording achteraf goed is). Het geld voor de betreffende producten is dan al voor het grootste deel uitgegeven.

In bijlage 11 (zie bijlagenrapport) worden de financieringsconstructies precies uit te doeken gedaan, hier wordt volstaan met het bespreken van de hoofdzaken aangaande financiering. De paragraaf wordt afgesloten met een schema waarin de bronnen, bedragen en activiteiten aan elkaar worden gekoppeld.

De stichtingen De Peel Leeft en GIDO ondersteunen beiden het project zowel door het beschikbaar stellen van geld als door ter beschikking stellen van deskundige medewerkers. Bij het geld van GIDO gaat het om geoormerkt geld. Het geld dient besteed te worden aan de boven-formatief aangestelde gemeentelijke projectleider voor de eerste 1,5 jaar. BRO ondersteunt alleen door het beschikbaar stellen van deskundigheid en tijd (Leefbaarheidagenda en Toekomstperspectief). Een aanzienlijk deel van de financiering is afkomstig van LEADER+. Ten behoeve van LEADER+ zijn geldbedragen uit verschillende bronnen toegewezen aan afzonderlijke producten. Bij het opstellen van schema 8 is daar dankbaar gebruik van gemaakt. Interpolis, De Groengroep (vrijwilligerorganisatie) en Phycoop (arbeidskosten systeembeheerder) hebben in natura ondersteuning aan het project verleend. Bij Synthus is er sprake van een geldbedrag. De provincie ziet in een vroeg stadium af van participatie in het project. Gaandeweg het project wordt gezien of er aanvullende financiering kan worden gevonden, bijvoorbeeld voor de nog niet gedekte tweede anderhalf jaar van de projectleider. Zonder dat het expliciet staat beschreven is duidelijk dat de gemeente bijdraagt voor de tekorten (alleen al om dat projectleider in dienst is van de gemeente). Voor het slotakkoord van 17 juni is een afzonderlijke begroting opgesteld. De projectleiding verwacht voor dit product aanvullende financiering te krijgen.

Naast de bedragen zoals opgenomen in het schema, is er een bijdrage van 13.600 euro door GIDO in het vooruitzicht gesteld die slechts onder voorwaarde van vernieuwende kwaliteit van voorstellen wordt verstrekt. Uit een gesprek met de projectleider blijkt dat getracht wordt deze mogelijke subsidie te koppelen aan het product grondbank. Tot nu toe is deze bijdrage niet verstrekt.

Ten behoeve van dit onderzoek is op basis van gegevens uit Plan van Aanpak, Afsprakenkader, projectaanvraagformulier LEADER+ en e-mail verkeer met de projectleider in maart 2004 een overzicht gemaakt van de totale financiering van het project VLE. Om het overzicht volledig en overzichtelijk te maken zijn er hier en daar schattingen gemaakt, is er gebruik gemaakt van een begroting en zijn de bedragen afgerond op '500tallen'.

Het slotakkoord dat is voorzien op 17 juni is afzonderlijk opgenomen. De bedragen vanuit de gemeente en GIDO zijn reeds toegezegd. Dat geldt niet voor de LEADER-subsidie en ook de bijdrage door bezoekers is onzeker.

Financierende instantie	activiteit	wel/niet bijdrage aan door Leader+ gesubsidiëerd product	wel/niet financiële bijdrage aan gemeente	hoogte van het bedrag in euro's
Interpolis	financiering speeltoestel	Wel	niet	500
Groengroep	inzet voor boomplantdag	wel	niet	1.500
Synthese	communicatie	wel	wel	2.500
BRO	Toekomstperspectief	Niet	niet	7.000
Phycoop	voorzieningen op afstand	wel	niet	10.000
De Peel Leeft	overige producten	Niet	wel	16.500
De Peel Leeft	begeleiding van het totaal project	Niet	niet	5.000 (schatting)
GIDO	ondersteuning producten	Wel	wel	15.500
GIDO	bijdrage aan Toekomstperspectief	Niet	niet	5.000
GIDO	begeleiding van het totaalproject	Niet	niet	15.000
Leader+	producten	wel	wel	30.000
Gemeente	(leader-)producten	Wel	n.v.t.	15.500
Gemeente	algehele ondersteuning van het project en overige producten t/m 31 dec 2003	Niet	n.v.t.	44.500
Gemeente	idem over 2004			20.000 (schatting)
GIDO 3.500 gemeente 2.500 deelnemers 10.000 Leader 4.000 totaal 16.000	slotakkoord			16.000 (begroting)
totaal				214.500

Schema 8: Overzicht van de financiering van het totale project VLE

De gemeente Sevenum heeft, als het gaat om de financiering, een bufferfunctie. Tekorten komen bij de gemeente te liggen. Voor de financiering van de projectleider voor de tweede anderhalf jaar is geen aanvullende financiering gevonden. Rekening houdend met een nasleep die een dergelijk project nog kan hebben wordt verondersteld dat de totale kosten van het project VLE voor de gemeente 90.000 euro bedragen. Voor het overige kan worden opgemerkt dat de rekening qua omvang in de buurt ligt van de eerste begrotingen (midden 2001: Plan van Aanpak). De bijdrage vanuit provinciale en Europese fondsen is aanmerkelijk kleiner en de eigen inbreng van de gemeente is groter dan toen is verondersteld (Plan van Aanpak, november 2001).

Er is vanaf gezien om de inzet van de vrijwilligers uit Evertoord in geld uit te drukken. Om tot een volledige maatschappelijke kosten-en-batenanalyse te komen, lijkt het voor de hand liggend om dat wel te doen. Om het onderzoek beheersbaar te houden is dat niet gedaan.

In hoofdstuk 5 is aandacht voor de efficiëntie van dit project gezien vanuit de gemeentelijke organisatie, en gezien vanuit het maatschappelijk belang van de gemeenschap Evertsoord. Het project VLE is ook bedoeld om boven gemeentelijke leereffecten te weeg te brengen. In het kader van deze studie worden geen uitspraken gedaan over de kosteneffectiviteit op bovengemeentelijk niveau.

Nu al vast kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het is verstandig gebleken om door te gaan op het moment dat er nog geen zekerheid bestond over de benodigde subsidies. Immers, achteraf zijn ze toch toegezegd;
- De financiële bufferfunctie van de gemeente heeft het mogelijk gemaakt dat het project is door gegaan;
- De bijdrage vanuit provinciale en Europese fondsen is aanmerkelijk kleiner en de eigen inbreng van de gemeente is groter dan bij aanvang van het project VLE is verondersteld;

- Nog afgezien van de inzet van de vrijwilligers in Evertsoord is de gemeente Sevenum in staat gebleken met een bedrag van 90.000 euro aan eigen middelen 125.000 euro extra aan geld binnen te halen ten behoeve van het project VLE.

3.4 Analyse van de procesarchitectuur en de procesbegeleiding

Zoals in de inleiding is aangegeven moet het project-VLE gezien worden als een onderdeel van een proces dat de buurtgemeenschap samen met de gemeente is aangegaan. De toetsing van het proces en project vinden daarom samen plaats (in het onderliggende toetsingsmodel wordt afzonderlijk getoetst op project- en proceseisen, zie bijlage 12).

De contacten vanuit de gemeente met Evertsoord lopen via het Overlegplatform. Het Overlegplatform wordt gezien als een vanzelfsprekend partner. Uit de halfjaarlijkse bijeenkomst tussen gemeente en buurt van december 2000, waarin het Overlegplatform vraagt om een andere aanpak, blijkt dat bij deze partij ook nadrukkelijk de behoefte wordt gevoeld voor een aanpak á la project-VLE (ijzer smeden als het heet is). Andere partijen die gevestigd zijn of belangen hebben in het gebied, bijv. de gevangenis Ter Peel of de belangengroep Behoud de Peel nemen niet deel in het Vertrouwenspact. Voor de korte termijn lijkt het logisch, ook gezien van de aard van de bestuursstijl en wellicht andere redenen (zie hoofdstuk Context), te kiezen voor samenwerking tussen partijen die elkaar al goed kennen. Op de lange termijn zouden er kansen gemist kunnen worden door de andere partijen niet of onvoldoende bij het project te betrekken. Voor wat betreft het betrekken van partijen die ter ondersteuning kunnen dienen blijkt dat de gemeente over de juiste contacten en informatie bezit om gebruik te maken van mogelijkheden van externe partijen bij het ondersteunen van lokale beleidsprocessen.

Aangezien er maar één lokale initiatiefgroep betrokken is in het project, lijkt het punt van hoe de samenwerking tussen initiatiefgroepen te organiseren niet aan de orde. Echter, het nadrukkelijke organisatorische onderscheid tussen het projectteam leefbaarheid en het projectteam buitengebied (zie Par. 5.2 Gemeentelijke organisatie) maakt deze problematiek toch actueel. Hoewel de projectleider en de bestuurders de verbindende schakels vormen tussen de twee projectteams, ontstaat er een situatie dat de twee projectteams in gescheiden werelden lijken te leven. Concreet uit zich dat in de gebrekkige aandacht voor juist die producten die zich op het snijvlak van leefbaarheid en economische structuur (landbouw) bevinden.

Over de bedoelingen van het project-VLE bestaat voor de ondertekenaars duidelijkheid en overeenstemming. Alleen al de benaming ‘Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord’ laat niets aan duidelijk te wensen over. De begeleider vanuit GIDO heeft in de beginfase moeite met de eenzijdige agrarische gerichtheid van het projectteam buitengebied. Er vinden op basis van kritiek van de GIDO-medewerker aanpassingen plaats.

Gedurende de eerste maanden van het project is er een zoektocht geweest naar de meest geschikte organisatievorm. Nadien zijn de organisatie en uitvoering van het project qua tijd, bemensing, terugkoppelmomenten, afstemming tussen stuurgroep en projectteams en rollen van personen helder. De keuze voor een projectvorm met een duur van drie jaar lijkt een goede keuze te zijn i.v.m. communicatie en afspraken met zowel de buitenwereld als de achterban. In z'n algemeenheid kan gesteld worden dat de communicatie goed is geweest (zie paragraaf 3.3). Middelen zijn er uiteindelijk gekomen, zij het voor een deel op een andere

wijze dan eerder was voorzien. De financiële bufferfunctie van de gemeente is van cruciaal belang geweest. Met gemeentelijk geld is een groter bedrag aan externe middelen binnengehaald. De netwerkbijeenkomsten kunnen worden beschouwd als een uitgebreide begeleidingsgroep (klankbordgroep). De bijeenkomsten hebben input gegeven aan het project en daarnaast zijn de bijeenkomsten gebruikt om de belangen van het project en het gebied bij hogere overheden te behartigen.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de rol van de gemeente als facilitator en stimulator van gebiedsgericht beleid, daarbij worden uitspraken over de plek van projectleider in de organisatie. Ook is in de paragraaf ‘communicatie en financiën’ de rol van de gemeente aan de orde geweest. De wijze waarop het project is gefaciliteerd en gestimuleerd door de gemeente heeft een positieve bijdrage geleverd aan het proces.

Het project VLE wordt gekenmerkt door het hebben van de juiste mensen op de juiste plekken. De combinatie van eigenschappen van de bestuurders en de projectleider (kennis van mogelijkheden voor een vernieuwende aanpak, beschikking over goede netwerken, inlevingsvermogen, betrokkenheid bij de gemeenschap, agrarische achtergrond, doortastend en inspirerend) dragen sterk bij aan een positief verloop van het proces. De hoge mate van aanwezigheid van de wethouders bij de verschillende bijeenkomsten laten de bestuurlijke betrokkenheid zien. De juiste mensen op de juiste plek en de bestuurlijke betrokkenheid in combinatie met de intensieve en strakke organisatie zijn ongetwijfeld van grote invloed op de langdurige en intensieve inzet van de bewoners die lid zijn van de stuurgroep en de projectteams.

Processen hebben tijd nodig en kansen moeten worden gegrepen als ze zich voordoen. De organisatie zoals die ten tijde van het ondertekenen van het vertrouwenspact is voorzien, is erg gericht op realisatie op korte termijn. Al gauw blijkt dat voor een deel van de producten een lange adem nodig is. De organisatie wordt aangepast aan deze nieuwe inzichten en de tijd die nodig is voor de verschillende producten wordt genomen. Het feit dat de projectleider gedurende lange tijd iedere week 16 uur kan besteden aan dit project maakt het mogelijk de tijd flexibel te verdelen over de verschillende producten. Voor het projectteam buitengebied geldt ook, uiteraard voor een belangrijk deel noodgedwongen, dat de tijd wordt genomen om zich te oriënteren op de veranderingen en nieuwe kansen die zich in de omgeving voordoen.

Het gevaar bij projecten als deze is het ontstaan van een kopgroep van actieve leden die zich niet meer kan inleven in de achterban, die dezelfde ontwikkeling nog niet heeft mee gemaakt. Uit de resultaten van de enquête (mei 2004) blijkt niet dat dat het geval is bij dit project. Op vraag 30 ‘Het VLE is een positieve impuls geweest voor Evertsoord’ wordt door de achterban (gemiddelde score 4,1) hoger gescoord dan door de actieve leden (3,9). Bij de non-respondenten waaraan alleen enkele vragen bij de voorkeur zijn gesteld bevinden zich wel enkele bewoners die negatief zijn over het project VLE (4 van de 13). De fase voorafgaand aan het project waarin de leefbaarheidsagenda is opgesteld¹⁴, de geboekte resultaten, de wijze waarop is gecommuniceerd over de resultaten en de evenementen dragen hier ongetwijfeld in sterke mate aan bij. Ook alleen al het feit dat er aandacht is voor de problematiek die er leeft binnen de gemeenschap zou belangrijk kunnen zijn. De enquête geeft aan, dat op enkele uitzonderingen na, geconcludeerd kan worden dat ook de agrariërs positief staan ten opzichte van project-VLE. De bijna 100% opkomsten bij de avonden die zijn georganiseerd voor de

¹⁴ Voorjaar 2003 is er ook een schriftelijke enquête onder de bewoners geweest naar de behoefte aan voorzieningen. De lage respons (12) zou een aanwijzing kunnen zijn dat de buurtbewoners de meerwaarde van deze enquête niet zien.

veehouders geven dit ook aan. Er zijn geen aanwijzingen dat de aard van het project-VLE in de loop van de tijd leidt tot een grotere afstand tussen het project-VLE en de achterban. Van een soort inkapseling door de gemeente van de vrijwilligers binnen het VLE is geen sprake.

De vraag die gesteld kan worden is of er een kans bestaat dat de gemeenschap niet te veel ondersteuning krijgt door al die aandacht, al dat geld dat van buiten komt, en door de intensieve projectbegeleiding (doodknuffelen). Hoewel buurtbewoners op bepaalde activiteitendagen de handen uit de mouwen hebben gestoken, lijkt het toch zo dat er buiten de leden van de stuurgroep en de projectteams slechts een beperkte groep actief bezig is met de ontwikkeling van de verschillende producten en andere projecten binnen het project VLE (uitzondering: verkeersveiligheidsplan Paterstraat). Ter relativering, er zijn al wel reeds 13 van de 80 gezinnen vertegenwoordigd in de stuurgroep dan wel projectteams. Voor wat betreft de financiering is het zo dat de bewoners zelf nauwelijks weten en voelen waar het geld voor het project-VLE vandaan komt en hoeveel het allemaal kost. Een buurtfonds waar de buurtbewoners zelf over kunnen beslissen zou dit gedeeltelijk kunnen ondervangen. Een instrument als een buurtfonds is niet toegepast. De betrokkenheid zou nog verder worden vergroot als er daadwerkelijk geld in de buurt wordt gegeneerd voor het oplossen van collectieve problemen. Tot nu toe is dat niet het geval.

In een afzonderlijke paragraaf is aandacht besteed aan de verschillen die er bestaan tussen enerzijds de visie behorend bij het Toekomstperspectief en de visie die er leeft in de buurt. Wellicht is dit een kwestie van tijd. Immers, het heeft enige tijd nodig om te accepteren dat het ‘allemaal’ anders moet. Echter, het Toekomstperspectief heeft niet de aandacht en de soort behandeling gekregen die een dergelijk rapport nodig heeft wil het überhaupt enig effect hebben op bewoners. De timing van het Toekomstperspectief, Een jaar na het verschijnen van de Leefbaarheidagenda toen de projectteams al volop nadachten over de uitvoering van producten¹⁵, is ook ongelukkig geweest. De formulering van de producten sluit goed aan bij de Toekomstperspectief. De uiteindelijke selectie en invulling van de producten waar werk van is gemaakt, sluit minder goed aan op het Toekomstperspectief.

Een afgebakend project heeft grote voordelen. Deze zijn hierboven genoemd. Een nadeel van een project bij dit soort langdurige processen is dat er een adequate opvolging moet komen. Bij gemeentelijke organisatie en beleid komt aan de orde wat de gemeente er aan gaat doen, maar specifiek gedacht vanuit het project-VLE is de duidelijkheid er nog niet.

¹⁵ De actualiteitswaarde van Het Toekomstperspectief Evertsoord 2015 is nog steeds hoog.

3.5 Conclusies

In het onderstaande overzicht worden de belangrijkste punten uit de analyse puntgewijs als deelconclusies gepresenteerd.

Positief	<ul style="list-style-type: none">• ijzer smeden als het heet is, de buurt zit met een probleem• Overlegplatform voor gemeente een logische partner voor een intensieve vorm van samenwerken• leefbaarheidagenda: vliegende start• vertrouwenspact geeft duidelijkheid• drie-jarig project als vorm om partijen intern en extern te mobiliseren• externe ondersteuning• organisatorische opzet: structuur en verbindende schakels• projectbegeleiding• communicatie naar achterban (nieuwsbrief en evenementen); achterban komt mee!• externe communicatie: netwerkbijeenkomsten (dubbele functie)• juiste mensen op juiste plekken• financiële bufferfunctie van de gemeente• met inzet van gemeentelijk geld wordt een groter bedrag aan externe middelen binnen gehaald• bestuurlijke ondersteuning• aanwezigheid van het Toekomstperspectief• producten gebaseerd op het Toekomstperspectief• flexibiliteit in de tijd• relatief veel mensen actief betrokken• lange adem en langdurige relaties
Negatief	<ul style="list-style-type: none">• ‘vijanden’ niet voldoende betrokken• te weinig organisatorische en inhoudelijke koppelingen tussen leefbaarheid, economie en milieu (geen stapeling van problemen)• timing uitkomen van het Toekomstperspectief is niet goed• er is naar de achterban te weinig met het Toekomstperspectief gedaan• Toekomstperspectief is niet buurtvisie• selectie en invulling van producten wijken af van het Toekomstperspectief• (te) veel ondersteuning en (te) veel geld voor bepaalde producten, geen eigen verantwoordelijkheid voor geld• te weinig ad-hoc-groepen• adequate opvolging van het project is nog niet goed geregeld

4 Bouwsteen III: Gemeentelijke organisatie en beleid

I Context	II Procesarchitectuur en procesbegeleiding
III Gemeentelijke organisatie en beleid	IV Resultaten

Een integrale gebiedsgerichte aanpak waarbij in samenwerking met de buurt beleid wordt ontwikkeld, moet ingebed zijn in de gemeentelijke organisatie en in het gemeentelijke beleid. Een gebiedsgerichte aanpak op basis van een samenwerkende bestuursstijl kan niet een eenmansactie zijn van een medewerker die ‘toevallig’ iets met plattelandsvernieuwing doet. Als het gebiedsgerichte werken niet wordt gestimuleerd en gefaciliteerd door de betreffende overheidsorganisatie is het gebiedsgerichte beleidsproces gedoemd te mislukken. Factoren die onder andere meespelen zijn een goede afstemming tussen de gebiedsmedewerker en de functionele medewerkers van verschillende afdelingen en de mate waarin het bestuur de gebiedsgerichte aanpak ondersteunt. De termen functionele medewerker en functionele afdelingen (bijv. afdeling jongerenbeleid, wegenonderhoud of groen) worden gebruikt om het onderscheid aan te geven met de integrale gebiedsgerichte medewerker.

De directe uitkomsten van een gezamenlijk overleg tussen gemeente en de buurt kunnen er toe leiden dat functionele afdelingen andere werkzaamheden moet verrichten, een andere werkvolgorde moet kiezen dan wel de werkzaamheden anders uitvoeren dan dat ze ‘gewend’ zijn. Afhankelijk van de grootte van het gemeentelijke apparaat, formele organisatie en cultuur in de gemeente kan de afstemming tussen medewerkers die gebiedsgericht bezig zijn en de functionele medewerkers en afdelingen verschillen. Op een formele basis kan worden geregeld dat, ofwel de functionele medewerkers, dan wel de gebiedsgerichte medewerkers het primaat hebben. Als de functionele medewerkers het primaat hebben is de gebiedsgerichte medewerker vooral intermediair tussen de functionele afdelingen de buurt. Als daarentegen de gebiedsgerichte medewerkers het primaat hebben, is al gauw de discussie hoe ver dat primaat dan zou moeten gaan. Naast de organisatiestructuur (zoals die kan worden weergegeven met organogrammen) zijn er uiteraard ook tal van andere formele en informele mogelijkheden om binnen de gemeentehuis tot afstemming te komen. Enkel en alleen al de situering van medewerkers in een gebouw kan daarbij van groot belang zijn.

4.1 Gemeentelijke organisatie ten tijde van het project-VLE

Het gemeente bestuur stelt in september 2001 voor 16 uur in de week een projectleider aan voor het project VLE. De projectleider wordt, mede door haar achtergrond als medewerker van de buurgemeente en daarnaast werkzaam in de agrarische sector, in staat geacht op een zelfstandige wijze de rol van projectleider voor het project-VLE te vervullen. Gedurende de eerste 1,5 jaar van het project is de projectleider formeel ondergebracht bij het projectbureau grondgebied. Deze formele plek houdt in de praktijk niet meer in dat de projectleider een werkplek krijgt bij het betreffende bureau. De formele plek houdt dus niet in dat de projectleider wordt aangestuurd door het hoofd projectbureau grondgebied. De projectleider doet veel in overleg met de wethouder en met ander medewerkers onderhoudt ze rechtstreekse

horizontale contacten. Als de projectmedewerker een vraag heeft over bijv. geurcirkels vraagt zij dat niet eerst aan het hoofd van de betreffende afdeling, maar neemt daarover direct contact op met de inhoudelijk medewerker op dit gebied (horizontale lijnen). De grootte van de organisatie is wat dit betreft ook veelzeggend. Het bureau VROM in de gemeente Sevenum telt 11 medewerkers.

In het voorjaar van 2003 wordt de baan van de projectleider omgezet in een nieuwe functie, medewerker leefbaarheid, recreatie en toerisme met een omvang van 20 uur. Formeel wordt deze functie ondergebracht bij de afdeling VROM en niet bij het Bureau welzijn en voorlichting, een afdeling die ook een nauwe relatie heeft met leefbaarheid en gebiedsgerichte aanpak. Wederom geldt dat het in de praktijk vooral gaat om de fysieke plek. De fysieke werkplek is bewust gekozen bij VROM, omdat het door het gemeentebestuur belangrijk wordt gevonden om een goede afstemming te hebben tussen leefbaarheid en onderwerpen die de fysieke leefomgeving betreffen. Uit gesprekken met de projectleider en met het hoofd VROM (mei 2004) blijkt dat het nadrukkelijk de bedoeling is om door middel van de nieuwe functie, en de gekozen bemensing, het gebiedsgericht werken breder neer te zetten in de organisatie. De koppeling van leefbaarheid aan recreatie en toerisme lijkt wat dat betreft logisch, gezien ook het gebiedsgericht beleid ten aanzien van het recreatie- en toerisme gebied Park de Peelbergen (gelegen in zowel de gemeente Sevenum als de gemeente Horst aan de Maas). Inmiddels hebben de beide gemeente te samen een veelomvattend ontwerp bestemmingsplan voor dit gebied ontwikkeld. Voor het dorp Kronenberg zijn ook plannen in de maak om, in het kader van de mogelijkheden die het reconstructieplan biedt, een dorpsontwikkelingsprogramma (DOP) op te zetten. Het gaat hier om een vorm van gebiedsgerichte aanpak die minder zwaar zal worden opgepakt als dat in Evertsoord het geval is. In de praktijk is het nu nog zo dat de medewerker leefbaarheid, recreatie en toerisme nog steeds het grootste deel van de tijd besteedt aan het project VLE (16 van de 20 uur). In de winter van 2003-2004 heeft de medewerker naast de werkzaamheden voor het project-VLE een, gemeentebreed, interactief proces begeleid dat heeft geleid tot een Kadernota welzijn.

Belangrijk voor het functioneren van de projectleider is ongetwijfeld de nauwe bestuurlijke betrokkenheid geweest waarvan gedurende het gehele project sprake is. Gedurende de projectperiode zijn de beide wethouders (na 1,5 jaar wordt een van de twee wethouders vervangen) telkens aanwezig bij de stuurgroepvergaderingen en er is ook telkens een wethouder aanwezig bij de overleggen van de projectteams. Opvallend is ook de blijvende inzet en betrokkenheid van de wethouder die na anderhalf jaar, als gevolg van de verkiezingen, zijn plek heeft moeten afstaan. Niet alleen de aanwezigheid bij vergaderingen is belangrijk geweest, het gaat ook om het beleid dat wordt gevoerd (zie paragraaf 4.2).

Door middel van een, door het bestuur op intensieve wijze ondersteunde, projectmatige aanpak, en door de keuze van de juiste persoon als projectleider is het mogelijk gebleken om de gebiedsgerichte aanpak te laten inbedden in de organisatie. Uitbreiding van de gebiedsgerichte aanpak naar meer gebieden vraagt om een meer structurele aanpassing van de organisatie. Ook de afhankelijkheid die er nu is van persoonlijke kwaliteiten zou wellicht aanpassing behoeven (hoewel het altijd zo is dat kwaliteit van het gebiedsgericht beleid erg afhankelijk is van de kwaliteit van de medewerkers). De bijzondere positie van het project-VLE, die leidt tot bereidwilligheid van medewerkers door het hele gemeentehuis heen, is naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst niet in die mate weggelegd voor andere dorpen. Er zal daarom tot op zekere hoogte duidelijkheid moeten worden gebracht in de afstemmingsrelatie tussen de gebiedsgerichte en de functionele medewerkers. Nadrukkelijk wordt gesteld 'tot op zekere hoogte', omdat het de kracht is van een kleine gemeentelijke

organisatie dat niet alles zo strak hoeft te worden geregeld en dat er ruimte is voor informele oplossingen.

4.2 Beleidskader voor gebiedsgericht beleid

‘De werkende weg methode’ zoals die is geschetst bij organisatorische innesteling van het gebiedsgericht werken geeft aan dat de gemeente Sevenum kiest voor een praktische benadering. Bij aanvang van het project-VLE liggen er geen beleidsstukken over hoe gebiedsgericht beleid in te passen in een gemeentelijke organisatie. De vraag is dan hoe het kan dat zo snel na de vergadering met het Overlegplatform in december 2000 een vergaande en experimentele vorm van gebiedsgerichte aanpak is ontwikkeld. Eerder is daarbij gewezen op de rol van de toenmalige wethouder, tevens onderzoeker bij de provincie Limburg, die zich ook in zijn andere baan met bestuurlijke onderwerpen in het landelijk gebied bezighoudt¹⁶. Bij nader inzien blijkt dat er rond het jaar 2000 reeds veel ontwikkelingen gaande zijn die mede de basis vormen voor het project-VLE¹⁷. Horst aan de Maas en Sevenum vormen samen een district bij het ontwikkelen van het Reconstructieplan Noord en Midden Limburg. Ten behoeve van het reconstructieproces wordt een groot aantal groepen samengesteld uit bestuurders, ambtelijke medewerkers, professionele ondersteuners, vertegenwoordigers van belangenorganisaties (regionale contactgroep, regionale reconstructiecommissie en een regionale Klankbordgroep). Om de basis voldoende bij het planproces te betrekken zijn een aantal basisgroepen geformeerd. Naast verschillende agrarische basisgroepen zijn dat de basisgroep Natuurontwikkeling en de basisgroep Recreatie en Leefbaarheid. In maart 2002 leidt dit alles tot een ver uitgewerkt plan ‘Uitvoeringsplan reconstructie Agrarische sector Gemeente Horst aan de Maas Gemeente Sevenum’ (In het hoofdstuk ‘Context’ is aangegeven dat de voortvarende aanpak op districtniveau uiteindelijk behoorlijk is vertraagd door gebrekkige afstemming tussen de districten). De aanpak in het kader van de reconstructie maakt, zowel inhoudelijk als procesmatig, veel los. Bedoeld wordt dat nog duidelijker wordt ingezien dat er werkelijk wat moet en gaat veranderen in het landelijk gebied en dat daar andere bestuursvormen voor moeten worden gebruikt (gebiedsgericht, integraal, interactief). Behalve deze omslag in denken levert het proces ook veel feitelijke gebiedsinformatie op (onder andere enquête onder agrarische bedrijven).

Daarnaast zijn er nog tal van andere ontwikkelingen die er op duiden dat de gemeente Sevenum vanaf eind jaren 90 actief en offensief aan de slag wil met de revitalisering van het landelijk gebied. In samenwerking met de gemeente Horst aan de Maas wordt een nieuw bestemmingsplan buitengebied ontwikkeld. Tot op de dag van vandaag is de goedkeuring aan dit bestemmingsplan door de Provincie onthouden. Aan aanvragen voor bouw- en milieuvergunningen ten behoeve van uitbreidingen van agrarische bedrijven wordt middels ‘artikel 19 procedures’ medewerking verleend. De ruimte die daarbij door de provincie wordt geboden, wordt maximaal benut. De gemeente oefent, op de momenten dat de mogelijkheden er zijn, invloed uit op het Provinciale bestuur om tot versoepeling van het beleid te komen (o.a. netwerkbijeenkomst project-VLE december 2002). Van de mogelijkheden die het experiment BOM+¹⁸ biedt, wordt, indien dat uitkomt, graag gebruik gemaakt.

¹⁶ In 1998 is verschenen het rapport van de hand van wethouder Van Essen: ‘Testament van leefbaarheid in de Peel’.

¹⁷ Een deel van de informatie is gebaseerd op een lezing door wethouder Van Essen op een cursus van georganiseerd door Geoplan met als onderwerp reconstructie. De titel van de lezing is: ‘Sociaal-economische revitalisering’.

¹⁸ Bouwblok Op Maat +: grotere bouwblokken voor agrarische bedrijven kunnen worden toegestaan als daar compenserende maatregelen ten behoeve van het landschap tegenover staan.

Het lijkt er op dat als het gaat om de tegenstelling tussen agrarisch en leefbaar aan de ene kant, en duurzaam en integraal aan de andere kant, de gemeente, vooralsnog, het accent legt op agrarisch en leefbaar (zie hoofdstuk 3 procesarchitectuur en procesbegeleiding)

Het veel omvattend ontwerp bestemmingsplan voor het natuur en recreatiegebied Park de Peelbergen (zie vorige paragraaf) is een ander voorbeeld van de hier beschreven actieve en offensieve benadering. Samen met het Waterschap Peel en Maasvallei is er, gekoppeld aan de herinrichting van de Groote Molenbeek, een uitvoeringsprogramma Groote Molenbeek opgesteld. Vervolgens is er ook sprake van een actieve bijdrage van de gemeenten als het gaat om de besprekingen ten aanzien van de hydrologische bufferzone rondom de Mariapeel (Mariavenen) en bij de landinrichting Peelvenen.

Om tot realisatie van plannen te komen heeft de gemeente samen met de LLTB-afdelingen Horst, Sevenum en Grubbenvorst, de (toenmalige) gemeenten Grubbenvorst, Horst aan de Maas en Sevenum de Stichting Dynamisch Platteland opgericht. Opvallend is ook de voorfinanciering en, in z'n algemeenheid, de actieve en ondersteunende houding bij de eerste tranche van de Ruimte voor ruimte regeling.

Gekoppeld aan de reconstructie en gesteund vanuit het Ministerie VWS, zijn er rond het jaar 2000 ook projecten opgestart ten behoeve van de leefbaarheid in de regio (het project Leefbaarheid in de Peel). Dit project heeft geleid tot het Testament van Leefbaarheid in de Peel. In dit testament dat wordt ondersteund door de gemeente Sevenum wordt genoemd:

- gemeenten moeten gebiedsgericht en regionaal werken;
- de gemeente heeft oog voor de leefbaarheid in brede zin: niet alleen voor het voorzieningenniveau, maar ook voor de sociale vitaliteit van het platteland;
- de gemeente ondersteunt de dorpsraden: de belangenbehartiger van het dorp;
- de communicatie is van groot belang: hierbij gaat het om schriftelijke informatie en informatiebijeenkomsten, maar ook om persoonlijke contacten.

In de winter 2003-2004 loopt er een interactief proces in de gemeente Sevenum dat leidt tot het ontstaan van de Kadernota Welzijn (begeleid door projectleider-VLE en Symbiose: een regionale organisatie op het gebied van welzijn). Deze nota bouwt onder andere voort op het Testament van leefbaarheid in de Peel en is doorspekt van het gedachtegoed passend bij een gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied (buurt, interactief, integraal, sterke sociale netwerken, vitaal platteland, doelgericht beleid, verantwoordelijkheid zo laag mogelijk, stimulering en oprichten van dorpsraden, bestuurlijke samenwerking, partner in welzijn enz.). Het Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord wordt meerdere malen als succesvol voorbeeld aangehaald. Ook in de bestuursopdracht voor het schrijven van een nieuwe totaal visie voor de gemeente Sevenum, 'Sevenum aan zee', wordt deze insteek gekozen. Kernbegrippen zijn: integraal, gebiedsgericht, interactief en uitvoeringsgericht. Nadrukkelijk wordt gesteld dat: 'Dat betekent dat de ruimtelijke invalshoek nu even veel accent krijgt als de economische en sociale invalshoek'.

De Kadernota welzijn en de bestuursopdracht 'Sevenum aan zee' beloven veel goeds. Hoe zit het met de meer specialistische afdelingen? Wordt er in de door hen, recent, uitgebrachte plannen ook zo nadrukkelijk rekening gehouden met een gebiedsgerichte aanpak? Bij de uitwerking van het landschapsbeleidsplan heeft het in de praktijk in ieder geval goed gewerkt. Mede door de inzet van de Groengroep is er te samen met de buurt een beplantingsplan

opgesteld voor Evertsoord. Echter, het proces dat heeft geleid heeft tot een nieuwe gemeentelijk welstandsplan is voorbij gegaan aan het project VLE.

Opvallend bij het beleid van de gemeente Sevenum zijn de verschillende samenwerkingsverbanden die zijn gevormd bij ontwikkeling en uitvoering van beleid, enkele voorbeelden zijn:

- Uitvoeringsplan Reconstructie Agrarische sector te samen met gemeente Horst aan de Maas;
- Landschapsbeleidsplan te samen met Helden, Maasbree, Meijel en Sevenum;
- Gemeentelijk welstandsplan te samen met 6 andere gemeenten in de regio Peel en Maas;

In kadernota Welzijn, op blz 15 en 16, is een opsomming gegeven van 13 verschillende samenwerkingsvormen. Gemeente Sevenum toont aan dat een gemeente zelf niet groot hoeft te zijn om daar waar het mogelijk is voordelen van schaalvergroting te kunnen plukken en daarnaast toch de voordelen (bijv. vertrouwensrelatie tussen gemeente en buurt) van de kleine gemeente te behouden.

Maar hoe is het nu met de relatie tussen intergemeentelijke plannen en gebiedsgericht werken op buurtniveau? Als efficiëntie te veel voorrang krijgt, dan kan het zijn dat er te weinig oog is voor de verschillende eisen die door de buurten worden gesteld. Belangrijker wellicht is de potentie die samenwerking biedt om vernieuwende planconcepten te ontwikkelen, waarbij aan buurten maximale vrijheid wordt gegeven om binnen gemeentelijke kaders tot eigen beleid en uitvoering te komen. Samenwerking biedt in dat geval de mogelijkheid voor meer deskundige ondersteuning.

Tenslotte, in het begin van de projectperiode heeft er door middel van de komst van het duale stelsel een hervorming plaatsgevonden binnen het lokale bestuur. De macht van de gemeenteraad is groter geworden ten koste van de macht van de wethouders en de burgemeester. De raad wordt geacht de beleidskaders te zetten en het college van B&W moet er voor zorgen dat het beleid wordt uitgevoerd. De aanpak door krachtige wethouders die te samen met de buurt in korte tijd besluiten voor een aanpak á la project-VLE lijkt zich slecht te verhouden tot de nieuwe situatie die door het duale stelsel is ontstaan. Wellicht kan electorale druk vanuit de buurten op raadsleden een tegengewicht vormen. Een voorwaarde is dan wel dat buurtbewoners vanuit het collectieve belang van de buurt redeneren.

Alles bij elkaar kan worden geconcludeerd dat er eind jaren 90 ontwikkelingen, in zowel de gemeente als in de regio, op gang zijn gebracht. Deze hebben de basis gelegd voor een adequate inpassing van een project-VLE binnen zowel de gemeentelijke organisatie als binnen het gemeentelijk beleid. Tegen het eind van het project-VLE heeft de voortgang in het denken over gebiedsgericht werken in combinatie met de ervaringen in Evertsoord er toe geleid dat in voorjaar van 2004 het gebiedsgericht werken centraal staat in belangrijke gemeentelijke beleidsplannen.

4.3 Conclusies

Door middel van het aanstellen van een projectleider, het project bestuurlijk te ondersteunen, alswel door de achtergrond en kwaliteiten van de projectleider, heeft het gebiedsgericht werken zich een positie verworven in de gemeentelijke organisatie. De nieuwe functie van de projectleider gekoppeld aan de fysieke plaats in de organisatie moet, en zal, leiden tot nog meer gebiedsgericht werken in de gemeente Sevenum. Bij uitbreiding van de gebiedsgerichte aanpak in de toekomst kan het nodig zijn om over de afstemming tussen gebiedsgerichte medewerkers en functionele medewerkers expliciete afspraken te maken.

De afgelopen tien jaar heeft de gemeente Sevenum als het gaat om de aanpak van de problematiek van het landelijk gebied zich een actieve gemeente getoond. Bij het aannemen van deze actieve houding heeft het reconstructieproces als vliegwielt gewerkt. Er zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld en ingezet om tot realisatie van de plannen te komen. De voedingsbodem voor een gebiedsgerichte aanpak, gebaseerd op een samenwerkende bestuursstijl, die eind jaren 90 wel degelijk is gelegd, is niet direct terug te vinden in de beleidsstukken. Op basis van de ervaringen met project-VLE en verdere aanscherping van de gedachten is de gebiedsgerichte aanpak een centraal element geworden in de nieuwe beleidsplannen. Het lijkt voor een gebiedsgerichte aanpak op basis van een samenwerkende bestuursstijl een voordeel te zijn dat de gemeenste Sevenum een kleine gemeente is, en dat het college van B&W bij de opstart van het project een ruime mate van vrijheid van handelen heeft.

De conclusies worden in het onderstaande overzicht puntsgewijs samengevat.

Positief
<ul style="list-style-type: none">• project-VLE creëert werkende weg eigen plek in de gemeentelijke organisatie• vrije rol projectleider in organisatie en keuze van fysieke werkplekken• ruime mate van bestuurlijke ondersteuning voor gebiedsgericht werken• offensieve en actieve aanpak van gemeente en regio gericht op vitalisering landelijk vanaf eind jaren 90 goede voedingsbodem voor gebiedsgericht werken• intergemeentelijke samenwerking als basis voor gebiedsgericht werken• gebiedsgerichte aanpak centraal in nieuwe plannen• project-VLE zowel inhoudelijk als qua proces als voorbeeld
Negatief
<ul style="list-style-type: none">• organisatiestructuur niet aangepast op structurele inpassing van gebiedsgericht werken
Opmerkelijk
<ul style="list-style-type: none">• formele positie zegt weinig over bevoegdheden en verantwoordelijkheden• bij aanvang qua organisatie niet ingericht op integrale gebiedsgerichte aanpak• fysieke werkplek in organisatie als coördinatie-instrument

5 Bouwsteen IV: Resultaten

I Context	II Procesarchitectuur en procesbegeleiding
III Gemeentelijke organisatie en beleid	IV Resultaten

Door de korte tijdspanne (3 jaar), door de snelle veranderingen in de omgeving, doordat het ook om beleving gaat, doordat duurzaam leefbaar een complex begrip is en omdat er, mede door alle genoemde redenen, een ingewikkelde relatie ligt tussen oorzaak en effect, wordt er voor gekozen om voor het meten van de resultaten van dit project verschillende soorten veelal kwalitatieve criteria te gebruiken. Daarbij komt nog dat het project ook doelen kent buiten het project om (o.a. leereffecten voor de organisatie). De kosten van het project zijn ook in kaart gebracht. De koppeling van de resultaten aan de kosten leidt tot rendementen.

5.1 Goodwill

In het hoofdstuk gemeentelijk beleid en gemeentelijke organisatie is reeds aandacht besteed aan de aanpassingen die er binnen de gemeente zijn gedaan ten behoeve van gebiedsgericht werken in de toekomst. Ook ten aanzien van onderlinge verhoudingen tussen partijen, instanties en inwoners (allerlei combinaties zijn mogelijk), kunnen er veranderingen zijn opgetreden die van belang zijn voor samenwerking in de toekomst. Kortom, zijn er indicaties dat het project VLE er toe heeft geleid dat er betere onderlinge verhoudingen zijn ontstaan tussen bewoners en instanties. Te denken valt aan onder andere de volgende relaties:

1. tussen bewoners onderling in Evertsoord;
2. tussen bewoners van Evertsoord en ambtenaren, bestuurders en gemeenteraad van de gemeente Sevenum;
3. tussen bewoners van Evertsoord en personen van andere partijen niet zijnde actief betrokken in het project-VLE, maar wel actief betrokken bij Evertsoord;
4. tussen afgevaardigden van het Overlegplatform en ambtenaren, bestuurders en gemeenteraad;
5. tussen afgevaardigden van het Overlegplatform en personen van andere partijen niet zijnde actief betrokken in het project-VLE, maar wel actief betrokken bij Evertsoord;
6. tussen gemeente en hogere overheden;
7. tussen de groep agrariërs in Evertsoord en hogere overheden;
8. tussen de groep agrariërs en mogelijk ondersteunende instanties buiten het gebied.

Indicaties die er op duiden dat er zich mogelijk veranderingen hebben voorgedaan in relaties als gevolg van het project-VLE worden in het onderstaande besproken. Enkele vragen uit de enquête (mei 2004, zie bijlage 3) zouden aanwijzingen kunnen geven. Schema 9 geeft de vragen en de bijbehorende gemiddelde scores aan (scores van slecht naar goed of van helemaal oneens tot helemaal eens: scores 1 t/m 5, gemiddelde een 3).

vragen uit enquête mei 2004	gem. score
35) De sociale binding tussen nieuwkomers en de bestaande bevolking is als gevolg van activiteiten die te maken hebben met het VLE versterkt.	2,9
18) Uit eigen ervaring heeft u gemerkt dat de gemeente de laatste jaren meer rekening houdt met de specifieke situatie die er is in Evertsoord dan voorheen het geval was.	3,5
36) U bent van mening dat het project VLE tot gevolg heeft dat er in de toekomst bij de gemeente beter wordt ingesprongen op de specifieke situatie van Evertsoord.	3,3
32) Het VLE heeft er voor gezorgd dat de stem van Evertsoord bij de gemeente veel beter wordt gehoord.	3,7
39) Het is voor agrariërs belangrijk om samen op te trekken met de gemeente.	4,3
41) Het VLE is een zeer geschikte vorm voor agrariërs om samen op te trekken met de gemeente.	3,3

Schema 9: Enkele vragen uit de enquête van mei 2004 met betrekking tot goodwill

Het succes ten aanzien van het opbouwen van sociale binding tussen nieuwkomers en de bestaande bevolking is beperkt. De relatie tussen de buurt en de gemeente is er volgens de bewoners wel beter opgeworden. Er bestaat vanuit de agrariërs een positieve houding om samen te willen werken met de gemeente. Uit de gesprekken met de projectleider en de wethouder die op verschillende momenten hebben plaatsgevonden blijkt dat de relatie tussen de gemeente en de buurt, aan de ene kant, en de gevangenis, aan de andere kant, is verdiept. Met de Groengroep is in het kader van project-VLE een goede samenwerkingsrelatie opgebouwd. Het feit dat de Stichting ABM, als onderdeel van de module Evertsoord binnen de Landinrichting Peelvenen, de aanvraag voor Koopmanssubsidies doet, duidt op een constructieve relatie tussen het projectteam buitengebied en de Stichting ABM.

Voor wat betreft relaties met externe partijen kan worden gewezen op de succesvolle wijze waarmee de communicatie is aangepakt (zie par. communicatie in hoofdstuk 3). Ook de deelname van de stichtingen De Peel Leeft en GIDO in de stuurgroep leidt tot verdieping van contacten. Ten slotte kan gezegd worden dat er in het kader van het project-VLE overleggen hebben plaatsgevonden met tal van instanties zoals: DLV, adviesbureau-BRO, DLG, Reconstructiecommissie Horst aan de Maas Sevenum, Landinrichtingcommissie Peelvenen, Provincie (in het bijzonder de gedeputeerde en de gouverneur). Daarnaast zijn er met nieuwe partijen contacten gelegd (o.a. Duinboeren en de Maashorstboeren).

5.2 Veronderstelde leefbaarheid

De veronderstelde leefbaarheid (de waardering van bewoners) is te meten door aan burgers te vragen of ze het naar hun zin hebben¹⁹. Vraag 38 geeft aan of bewoners zelf een verband ervaren tussen het project-VLE en hun eigen woonplezier. Vraag 30 geeft een algemeen oordeel van de bewoners over het project-VLE. Vraag 9 en 20 geven aan hoe de burgers nu tegen hun directe omgeving aankijken. De in vraag 9 en 20 genoemde waardering wordt verondersteld ten hoogste slechts in lichte mate in relatie te staan tot het project-VLE.

¹⁹ Dorst van, blz. 19

Vragen uit enquête mei 2004	gem. score
30) Het VLE is een positieve impuls geweest voor Evertsoord	4.0
38) Mijn woonplezier in Evertsoord is als gevolg van het project VLE toegenomen.	2.6
9) U voelt zich erg thuis in Evertsoord	4.6
20) U houdt van het platteland van Evertsoord	4.6

De inwoners zijn positief over het project. De directe relatie tussen het project-VLE en hun eigen woongenot wordt niet gelegd. Dit alles in het licht van de hoge scores op vraag 9 en 20. Wellicht had achteraf de vraag beter kunnen zijn: 'mijn woongenot is als gevolg van het project VLE niet afgenomen'

5.3 Het toetsen van de producten

Ten aanzien van het totaal project-VLE zijn 'producten' samengesteld (Plan van Aanpak november 2001). Daarnaast zijn er ten aanzien van de stuurgroep projecten geformuleerd. De mate waarin met betrekking tot de producten resultaten zijn behaald op aspecten van een duurzame leefomgeving wordt in deze paragraaf besproken. Er wordt ook, indien van toepassing, een koppeling gelegd met de toegewezen kosten in het kader van de subsidieaanvraag voor LEADER+. Voor de projecten opgesteld ten behoeve van de stuurgroep geldt dat ze kunnen worden beschouwd als instrumenten ten behoeve van het project-VLE. Als zodanig zijn een aantal projecten ook reeds behandeld bij de bespreking van de stuurgroep (hoofdstuk3). Voor het project 'kennisontwikkeling gemeentelijke organisatie' geldt dat daar ook reeds eerder aandacht voor is geweest (hoofdstuk 4 en de par. 5.1). Het project 'communicatieplan en communicatieprojecten' kent een doelstelling die aanmerkelijk verder reikt dan het project VLE (ook veel overlapping met project 'ontwikkelen van een actief netwerk'). Ook geldt voor dit project een opwaardering tot een LEADER+project. Deze redenen leiden er toe dat naast de tien producten ook het project 'communicatie' wordt meegenomen bij de bespreking van de afzonderlijke producten.

code	Productnaam in de lijst van het Plan van Aanpak (lijst van juli 2002).	Resultaten	*Om wat voor aspect van duurzaamheid gaat het. *Begroting in kader van LEADER +, tussen haakjes bijdrage van de gemeente
D1	Bouwsteen reconstructie	In het uitvoeringsplan Reconstructie zoals dat is opgesteld voor de gemeente Sevenum en de gemeente Horst aan de Maas (=bouwsteen) is Evertsoord als voorbeeldproject aangewezen. In het door GS goedgekeurde reconstructieplan staat Evertsoord-Grauwveen expliciet genoemd als één van de twee projecten extensivering melkveehouderij in Noord en Midden Limburg (voor de periode 2004-2007 wordt uitgegaan van 3 miljoen euro aan Koopmansgelden voor beide projecten). In Evertsoord hebben vier agrariërs te kennen gegeven mee te willen doen aan de 'Koopmansregeling'.	*Economische kwaliteit en Proces *geen LEADER+-project

D2	Grondbank (Peelvenen/Grondbank/ extensivering rundveehouderij)	-geheel Evertsoord is binnen de landinrichting Peelvenen komen te liggen -Gebiedscommissie Peelvenen stemt in december 2003 in om van Evertsoord een afzonderlijke module te maken in het kader van de landinrichting. Kan niet los gezien worden met D1.	*Economische kwaliteit en Proces *geen LEADER+-project
D3	Nieuwe bedrijvigheid in VAB	Geen resultaten in het kader van het project VLE (dit wil niet zeggen dat de gemeente zich er niet mee bezig houdt).	
D4	Nieuw noaberschap	succesvol betreft: -algemeen: het organiseren van gezamenlijke activiteiten -in het bijzonder: evenement onthulling borstbeeld -welkomsgeschenk, inclusief kennismakingsbezoeken en brochure (hapering in de uitvoering) -aanleg dorpsweijde	*Leefbaarheid * 22.020 euro (6.500 euro)
D5	Voorzieningen op afstand	-project boodschappen doen via internet: veel inzet van ondernemer, medewerker van gemeente en actieve leden. Er is een proef bij enkele gezinnen. In april 2004 is het systeem operationeel. -problemen tav schoolvervoer zijn opgelost -actieve leden komen zelf met verkeersplannen	*Leefbaarheid *22.640 euro (2.250 euro)
D6	Benutten van specifieke omgevingskansen (gevangenis, recreatiepark, camping en natuurgebied)	-verbetering van contacten met gevangenis -gevangenis zet zich in voor directe omgeving (beplantings- en omgevingsplan) -actieve leden: komen met verkeersplan in relatie tot recreatieve fietsvoorzieningen. -samen met groengroep en gemeente: beplantingsplan -bevolking betrokken bij planten van bomen -er zijn twee fietsstoppen gerealiseerd (bankjes) -boerderij wordt tijdens openmonumentendag opengesteld (vrouwenvereniging ondersteunt)	*Leefbaarheid en Schoonheid *10.870 euro (2.250 euro)
D7	Ontwikkelen van samenwerkingsverband en	Geen inhoud aan gegeven.	
D8	Ouderenhuisvesting via woningsplitsing	Geen resultaten in het kader van het project VLE (dit wil niet zeggen dat de gemeente zich er niet mee bezig houdt).	
D9	Bereikbaarheid Evertsoord	Geen inhoud aan gegeven	
D10	Vitale verenigingen.... Vitale verenigingen /parkeerplaatsen/multi- functioneel gebruik van het gemeenschapshuis	-subsidiabel (Leren voor duurzaamheid) toneelstuk komt niet van de grond -eerste aanzet tot onderzoek naar project multifunctioneel gemeenschapshuis: weinig reacties op enquête	
E	Project E van de stuurgroep: oorspronkelijk communicatieplan en communicatieprojecten, later is er gekozen voor de benaming communicatie	-twee netwerkbijeenkomsten -deelname aan conferenties (o.a. grondbank en leefbaarheid) -studiedagen (bezoek aan de Duinboeren) -interviews (weinig inhoud aan gegeven) -stageprojecten (niet gelukt om stagiaires te krijgen) -web-site pagina over Evertsoord (succesvol)	*proces *17.000 euro (3.000 euro)

Schema 10: Resultaten van afzonderlijke producten op basis van lijst gevoegd bij Plan van aanpak van november 2001.

Schema 10 geeft een wisselend beeld van meer en minder succesvolle producten. Succesvol zijn de nieuwe arrangementen (hopelijk wordt het één goed nieuw arrangement) gevormd door D1 en D2. Hiermee kunnen de komende jaren ingrepen worden gedaan in de fysieke leefomgeving. Belangrijk hierbij te noemen als succes is het opschuiven van de grens van de landinrichting Peelvenen zodat heel Evertsoord er onder valt. D4, D5, D6 en E zijn de LEADER+-producten. De wijze waarop invulling is gegeven aan de producten lijkt ruim aan de eisen te voldoen zoals die worden gesteld vanuit de subsidieverstrekker. Voor wat betreft de verkeersplannen, de beplantingsdag en ook voor het ontwikkelen van het winkelen via internet geldt dat er ondersteuning is geweest van zowel vrijwilligers van de Groengroep als van inwoners die niet lid zijn van projectteams.

Over de effecten van de producten kunnen moeilijk uitspraken worden gedaan. Er is een contrast tussen de wijze waarop activiteiten zijn bedacht en uitgevoerd in het kader van nieuw noaberschap en het antwoord op vraag 35 van de enquête (mei 2004), 'De sociale binding tussen nieuwkomers en de bestaande bevolking is als gevolg van activiteiten die te maken hebben met het VLE versterkt', met een nogal lage gemiddelde score van 2.9. Het boodschappen doen via internet is sinds kort operationeel. Het is niet duidelijk of hier veel gebruik van gemaakt gaat worden. Voorlopig ziet de gemeente geen kans om adequate verkeersveiligheidsmaatregelen te nemen in de Patersstraat. Het fietspadenplan kan wellicht invulling krijgen bij uitvoering van de landinrichting.

Aan D3 en D8 is in het kader van het project-VLE niet veel aandacht besteed. De stagiaire is op het laatste moment toch niet gekomen. Vanuit de gemeente hebben deze onderwerpen wel de aandacht. Bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden, D7, gaat het volgens het Toekomstperspectief om samenwerkingsverbanden tussen agrariërs met toeleverende en afnemende bedrijven. Volgens de uitleg in het overzicht bij het Plan van Aanpak komt D7 nagenoeg overeen met het product D2 'grondbank'. Het product D7 is als zelfstandig product niet verder ontwikkeld. De indruk bestaat dat product D9, bereikbaarheid, bij nader inzien past binnen product D5, voorzieningen op afstand. D10 is tot nu toe een niet succesvol product.

5.4 Overige ontwikkelingen (of het ontbreken er van)

Er doen zich allerlei ontwikkelingen voor die van betekenis zijn voor zowel de leefbaarheid als duurzaamheid in een gebied, maar waarvan het moeilijk is aan te tonen wat de eventuele relatie is met het project-VLE. Daarbij is het interessant stil te staan wat de beïnvloedingsmogelijkheden dan zouden kunnen zijn geweest en of er wellicht kansen zijn gemist.

Eerst wordt gekeken, zie schema 11, naar de mutaties die zich hebben voorgedaan ten aanzien van de agrarische bedrijvigheid. Als basis worden de gegevens uit Het Uitvoeringsplan Reconstructie Agrarische sector, van maart 2002 genomen. De situatie juni '04 is ingevuld door gebiedsautoriteit Huib Dinghs (wethouder Sevenum en woonachtig te Evertsoord). Bij deze gegevens moet in het achterhoofd worden meegenomen dat op de vooravond van het project-VLE agrariërs hun stallen hebben laten slopen. De afname van het aantal agrarische bedrijven over drie jaar is 17% van het totaal aantal bedrijven, wat in vergelijking met

landelijke trends hoog kan worden genoemd (de gegevens zijn niet betrouwbaar genoeg om hier conclusies aan te verbinden).

Hoofdsector	aantal bedrijven naar hoofdsector eind 2001	situatie juni 2004
melkveehouderij	14	12
varkenshouderij	8	5
vleesveehouderij	4	3
akkerbouw	2	2
boomkwekerij	1	1
fruitteelt	1	0
glastuinbouw	1	1
nerstenhouderij	1	1
paardenhouderij	1	2
schapenhouderij	1	1
vollegrondsgroente	1	1
totaal	35	29 (-17%)

Schema 11: mutaties in agrarische bedrijvigheid in de projectperiode

Er volgt nog enige toelichting op de mutatiecijfers. In de projectperiode hebben wederom twee varkensbedrijven meegedaan aan een opkoopregeling waarbij stallen zijn gesloopt. Inmiddels is een substantieel deel van het totale aantal kuubs mest en oppervlakte schuur uit Evertsoord verdwenen, maar liefst 20.000 m² schuur oppervlak is verdwenen. Van de varkensbedrijven die er mee opgehouden zijn (inclusief eerste tranche) hebben van een tweetal de schuren een (gedeeltelijk) een andere bestemming gekregen (manege en scharrelkippen). Twee van de boerderijen zijn omgezet in activiteiten die kunnen worden betiteld worden als nieuwe economische dragers, een 'glas in lood bedrijfje' en een knutselboerderij (moet nog worden gerealiseerd). Binnen de landbouw vindt er verbreding plaats naar o.a. paardensport en asperges. Enkele van de voormalige agrariërs hebben werk buiten Evertsoord gevonden.

Andere ontwikkelingen: Binnenkort zijn alle huishoudens aangesloten op de riolering. Er is een financiële regeling getroffen waar de bewoners, althans de agrariërs, mee uit de voeten kunnen. Een initiatief in 2001/2002 om naast collectieve maatregelen door het Waterschap maatregelen op bedrijfsniveau te nemen om water langer te kunnen vasthouden in het gebied (een subsidieregeling van de Provincie) is niet verder gekomen. Ten slotte, de gevangenis Ter Peel breidt zich fors uit. Er is voor de ontwikkeling en uitvoering van een plan om het geheel in te kunnen passen in het landschap een substantiële subsidie ontvangen (Ceressubsidie van 90.900 euro).

Het is duidelijk dat bij de gemeente en bij het project-VLE het uitgangspunt wordt gehanteerd dat het besluit van een agrariër om mee te doen aan opkoopregelingen op dat moment ongetwijfeld het beste alternatief is voor een individuele boer, dat het goed is voor het milieu en dat het wellicht ontwikkelingsmogelijkheden biedt voor andere agrariërs. Hetzelfde geldt voor de komst van nieuw economische activiteiten. Ook daarvan is het duidelijk dat het goed is voor de economische structuur, zolang het de ontwikkeling van landbouwbedrijven maar niet afremt. Echter, hoe het precies werkt en wat de voordelen zijn en hoe daar het best op ingeschoten kan worden vanuit het project-VLE heeft tot nu toe minder de aandacht binnen het project-VLE. Wellicht wordt er ook bewust voor gekozen om zich niet te veel te bemoeien met individuele beslissingen, vooral als het gaat om pijnlijke kwesties als het beëindigen van

een boerenbedrijf. De wijze waarop gesprekken zijn gevoerd met de gevangenis over het beplantingsplan zijn een voorbeeld hoe het ook kan (wetende dat de omstandigheden volstrekt anders zijn dan dat bij stoppende agrariërs het geval is).

Ten slotte valt op dat er tot nu toe nauwelijks ontwikkelingen zijn om op gezamenlijke basis (particulieren onderling) werk te maken van plattelandsvernieuwing. Gedoeld wordt op activiteiten die moeten leiden tot nieuwe economische dragers in het gebied (verbreding en verdieping binnen en buiten de landbouw).

5.5 Resultaten in relatie tot het Perspectief Evertsoord uit Toekomstperspectief 2015

De producten D1 t/m D10 sluiten nauw aan bij het Toekomstperspectief Evertsoord 2015. Het Toekomstperspectief zet echter veel breder in op nieuwe economische activiteit, duurzaamheid, landschappelijke inpassing van landbouw, agrariërs inzetten bij natuurbeheer, samenwerking met natuurorganisaties en andere instellingen. Daarom is het ‘jammer’ dat het product ‘Nieuwe bedrijvigheid in VAB’s in het kader van het project-VLE niet verder tot uitwerking is gekomen. Immers, met het beleid ten aanzien van VAB’s bestaat er een mogelijkheid om de komst van nieuwe economische activiteit te beïnvloeden. Zoals al eerder is aangegeven buiten het project-VLE om, is er bij de gemeente wel degelijk aandacht geweest voor dit onderwerp.

Er zijn nog een aantal jaren te gaan voordat het 2015 is. Producten D1 en D2 bieden arrangementen voor de toekomst. De doelstelling binnen de producten D1 en D2 zullen opnieuw moeten worden opgesteld. Het werken aan de overige producten versterkt de basis om in de komende jaren tot verbreding en verdieping te komen. Er worden in ieder geval geen deuren dicht gegoooid (Leefbaarheid als basis voor duurzaamheid).

5.6 Conclusie

5.6.1. Rendement

In Paragraaf 3.3.2 is aangegeven dat het mogelijk is te spreken over een soort multipliëreffekt, gerekend vanuit de gemeente. Immers, door er zelf als gemeente 90.000 euro in te stoppen ontstaat er een besteding voor het gebied van 215.000 euro. De multiplier is in dat geval 2.4. In schema 12 worden de financiële bronnen uitgesplitst naar kostendragers om vervolgens de kostendragers te vergelijken met de maatschappelijke opbrengsten. De maatschappelijke opbrengsten krijgen op basis van de conclusies n.a.v. het hoofdstuk ‘Gemeentelijk beleid en gemeentelijke organisatie’ en bevindingen in dit hoofdstuk een kwalitatieve beoordeling.

financiële bronnen	Kostendragers		maatschappelijke opbrengsten: kwalitatief (klein, matig, redelijk, groot)
Geld afkomstig van de gemeente (82.500 euro)	leereffect bij de gemeente	organisatie	redelijk tot groot
		beleid	Groot
	goodwill	buurtbewoners	redelijk tot goed
		gevangenis	Redelijk
		overigen partijen in het gebied	matig tot goed
		netwerk	Groot
externe bronnen (132.000 euro)	directe invloed op leefbaarheid, de zogenaamde onderkende leefbaarheid (als je het de bewoners vraagt)		klein (hoewel)
	Producten 75.530 euro	leefbaarheid	matig tot redelijk
		economische kwaliteit	zie arrangementen
		milieu	Klein
		schoonheid	matig tot redelijk
	arrangementen voor de toekomst		Groot

Schema 12: Rendementen

In het kader van deze studie is het niet mogelijk zo ver te gaan met het onderzoek dat er bedragen kunnen worden genoemd bij de maatschappelijke opbrengsten. Ook is geen rekening gehouden met het deel van het geld dat in het project is gestoken ten behoeve van kennisontwikkeling en verspreiding voor derden. Voor deze kenniscomponent is vervolgens ook geen afzonderlijke kostendrager gecreëerd.

Er volgt een korte toelichting bij de kwalitatieve scores:

- leereffect bij de gemeentelijke organisatie, betreft de wijze waarop het project zich heeft weten te vestigen binnen de organisatie.
- leereffect gemeentelijk beleid, o.a. bestuursopdracht nieuwe gemeentevisie en kadernota welzijn zijn doorspekt met gebiedsgericht werken (integraal en interactief)
- (goodwill) buurtbewoners hebben relatief veel vertrouwen in de gemeente
- (goodwill) de relatie met de gevangenis is in de loop van project verbeterd
- (goodwill) met de Groengroep en de Stichting Agrarische Belangen Mariapeel is vanuit het project een goede relatie opgebouwd, maar er zijn geen gegevens bekend dat er contacten zijn geweest met groeperingen als Werkgroep Behoud De Peel (wellicht indirect via SABM). Er zijn wel contacten geweest met staatsbosbeheer.
- (goodwill) er mag worden aangenomen dat de netwerkbijeenkomsten en de publiciteit tot goodwill hebben geleid bij diverse partijen.
- als de bewoners wordt gevraagd of het project-VLE invloed heeft gehad op hun woongenot wordt er neutraal geantwoord. Echter, de onderkende leefbaarheid is in mei 2004 hoog
- (producten) het directe effect van de producten op leefbaarheid is matig tot redelijk. Het gaat bij drie producten van de LEADER+producten om leefbaarheid.
- (producten) economische kwaliteit, zie arrangementen
- (producten) producten kennen geen milieudoelstellingen
- (producten) score is afhankelijk van opstellen en uitvoeren van beplantingsplan
- het aanwijzen van geheel Evertsoord als module van de Landinrichting Peelvenen en de status als voorbeeldproject (inclusief Koopmansgelden) in het kader van het

reconstructieplan Noord en Midden Limburg kunnen beschouwd worden als arrangementen waarmee in de toekomst problemen structureel kunnen worden aangepakt.

Sowieso is het moeilijk waarden (normatief) toe te kennen aan de rendementen. Het is voorbarig om dat te doen zonder de uitkomsten te confronteren met de gegevens uit 'de context'. In de synthese vindt deze confrontatie plaats.

5.6.2 Overige conclusies

Vanuit het project-VLE is weinig kunnen doen met processen die gedurende de projectperiode in het gebied lopen. Er zijn nauwelijks initiatieven om in gezamenlijkheid (tussen particulieren onderling) werk te maken van nieuwe economische activiteit in het gebied. Bij de selectie van de producten en bij de invulling van de producten zijn andere accenten gelegd dan verwacht zou mogen worden op basis van de visie in het Toekomstperspectief 2004.

Aan de hand van positieve, negatieve en opmerkelijke punten worden de conclusies in onderstaand overzicht gepresenteerd.

positief:
<ul style="list-style-type: none"> • zie aanpassingen bij gemeentelijk beleid en organisatie • verbreding van netwerk • goodwill intern en extern opgebouwd • bewoners zijn positief over het project • nieuwe arrangementen • leefbaarheidproducten: redelijk succesvol • algemeen: Evertsoord succesvol op de kaart gezet • met gemeentelijk geld veel extern geld aangetrokken
negatief:
<ul style="list-style-type: none"> • geen verbetering van de leefbaarheid (beleving van de bewoners) • geen resultaten ten aanzien van duurzaamheid • producten op snijvlak tussen leefbaarheid en economie krijgen in het kader van het project-VLE geen aandacht • sociale cohesie met betrekking tot nieuwkomers weinig verbeterd • nauwelijks grip op lopende processen • slecht rendement als het gaat om alleen de eindproducten
opmerkelijk:
<ul style="list-style-type: none"> • rendement afhankelijk van hoe positieve effecten worden gewaardeerd (verder onderzoek nodig om daar uitspraken over te kunnen doen)

6 Synthese

I Context	II Procesarchitectuur en procesbegeleiding
III Gemeentelijke organisatie en beleid	IV Resultaten

De paragraaf 'Rendement' geeft aan dat alleen als een confrontatie plaatsvindt met gegevens uit de context, er zinvol conclusies aan de rendementen kunnen worden verbonden. In dit 'Synthesehoofdstuk' gaat dat gebeuren. Vervolgens gaat het er om te bezien wat de invloed is geweest van de factoren, of mogelijke combinaties van factoren, uit bouwsteen 2, 'procesarchitectuur en procesbegeleiding', en bouwsteen 3, 'gemeentelijke organisatie en beleid' op de resultaten in relatie tot de context.

6.1 De synthese van de vier bouwstenen

Verschillende partijen kijken anders aan tegen de problematiek in Evertsoord . Vanuit het Rijk is de prioriteitenstelling, als het gaat om de ernst van de problemen, een andere dan wanneer dat vanuit het gebied wordt gezien. De prioriteitenstelling vanuit het Rijk is:

1. milieuprobleem (incl. schoonheid van het landschap)
2. economisch probleem
3. leefbaarheidprobleem

De prioriteitenstelling vanuit de gemeente en de buurt is:

1. economische probleem
2. leefbaarheidprobleem
3. milieuprobleem (incl. schoonheid van landschap)

Voor de buurt ontstaat er, als gevolg van het milieubeleid door de hogere overheden, een groot structureel economisch probleem voor de afzonderlijke agrariërs (en dus ook voor de economische structuur van het gebied). Leefbaarheid in een gebied hangt samen met (en is voor een deel een gevolg van) de economische problematiek. De leefbaarheid in Evertsoord wordt momenteel nog goed gevonden, maar de bevolking geeft aan dat deze onder druk staat.

De aard van de problematiek is zodanig dat partijen, verenigd in het project-VLE, zelf slechts in beperkte mate in staat zijn om middels ingrepen (met publiek geld) substantiële verbeteringen aan te brengen. Daarbij komt nog dat de economische vooruitzichten van de agrarische bevolking slecht zijn en dat het beleidskader de agrariërs murw heeft gemaakt. De verbondenheid met, en de trots om deel uit te maken van, de dorpsgemeenschap Evertsoord is bij de bevolking nog steeds wel aanwezig. De oriëntatie van de agrariërs is nog steeds erg gericht op de grootschalige rationele landbouw. De aangrenzende gebieden, evenals enkele lopende processen in het gebied, bieden kansen voor Evertsoord.

Hoewel externe druk nodig is om in beweging te komen, kan worden gesteld dat deze ten aanzien van een deel van de landbouwers in Evertsoord inmiddels te groot zou kunnen zijn geworden. Te groot in de zin dat men niet meer openstaat voor initiatieven van buiten af.

Schema 12 (par 5.6.1) geeft aan dat het directe effect van het project-VLE ten aanzien van aspecten van duurzaam leefbaar bescheiden is. Echter, als het gaat om resultaten die te maken met hebben voorwaarden voor succes op de langere termijn scoort het project-VLE beter (objectief moeilijk te vergelijken). Met voorwaarden voor succes op de lange termijn wordt bedoeld op: leereffect bij de gemeente, goodwill en arrangementen.

Context	Rendementen		
grote probleem tav economische kwaliteit	kostendragers		maatschappelijke opbrengsten: kwalitatief (klein, matig, redelijk, groot)
probleem tav leefbaarheid is de dreigende verslechtering van de nu goede leefbaarheid	leereffect bij de gemeente	organisatie	Redelijk tot groot
beperkt directe mogelijkheden voor partijen in project-VLE		beleid	Groot
agrariërs zijn murw	goodwill	buurtbewoners	Redelijk tot goed
verbondenheid en trots m.b.t. Evertsoord nog steeds aanwezig		gevangenis	Redelijk
eenzijdige oriëntatie op grootschalige rationele landbouw		overigen partijen in het gebied	matig tot goed
mogelijkheden door lopende processen en aangrenzende gebieden		netwerk	Groot
	directe invloed op leefbaarheid, de zogenaamde onderkende leefbaarheid (als je het de bewoners vraagt)		klein (hoewel)
	producten 75.530 euro	leefbaarheid	matig tot redelijk
		economische kwaliteit	zie arrangementen
		milieu	Klein
		schoonheid	matig tot redelijk
	arrangementen voor de toekomst		Groot

Schema 12: confrontatie rendementen met context

De confrontatie tussen rendementen en de context die in schema 12 wordt getoond, leidt tot de volgende constatering. Het rendement van de producten voor wat betreft leefbaarheid is matig tot redelijk. De wisselwerking (wederzijdse positieve beïnvloeding) tussen het goodwill effect ten aanzien van de buurt en de leefbaarheid, moet hierbij niet uit het oog worden verloren. De context geeft aan dat voor de korte termijn op het lokale niveau niet veel mogelijk is, althans als het gaat om in te zetten beleidsinstrumenten en publiek geld. Bovendien is de situatie er ook niet naar dat er met weinig middelen grote effecten bereikt zouden kunnen worden. Wat resteert is het ontwikkelen van condities waardoor in de toekomst wel aanpassingen kunnen gaan plaatsvinden. Dat lijkt door de combinatie van leereffecten bij gemeente, goodwill en nieuwe arrangementen te zijn gebeurd. De energie in het project is wellicht te eenzijdig gelegd op het betrekken van anderen. Er zijn geen initiatieven tussen agrariërs en andere bewoners in het gebied zelf om in gezamenlijkheid tot vormen van plattelandsvernieuwing te komen. Alles bij elkaar, de confrontatie tussen context

en resultaten toont aan dat voor een belangrijk deel bereikt is wat, mogelijkerwijs, op basis van de context zou kunnen worden bereikt.

In hoeverre kunnen er nu relaties worden gelegd tussen de bereikte resultaten en de twee vanuit het project-VLE en gemeenten te sturen bouwstenen, procesarchitectuur en procesbegeleiding (bouwsteen 2), en gemeentelijk organisatie en beleid (bouwsteen 3)? Om te beginnen met de bouwsteen procesarchitectuur en procesbegeleiding.

In de analyse van bouwsteen 2 wordt een groot aantal factoren genoemd die samen hebben bijgedragen aan het succes van dit project. In het onderstaande is getracht factoren samen te nemen en de belangrijkste onderliggende factoren te voorschijn te halen. Dit leidt tot de volgende indeling:

1. Invoelingsvermogen ten aanzien van achterban en betrokkenheid van interne begeleiders (bestuurders en projectleider) van het project ('Er helemaal voor gaan');
2. Flexibiliteit van de gemeente is groot, denk aan startmoment van het project, bufferfunctie ten aanzien van financiering en flexibiliteit binnen het project qua deelprojecten;
3. Perfecte organisatie qua uitvoering, heeft betrekking op aanstelling van de projectleider, financiën, benutten externen en communicatie;
4. Externe gerichtheid bij het vinden van ondersteuning voor nu en in de toekomst
5. Het is nog een leuk project ook (evenementen en gezamenlijke activiteiten met de buurt).

Het overzicht van de succesfactoren laat weer een meer gedetailleerd overzicht zien van de afzonderlijke succesfactoren. De combinatie van, aan de ene kant, veel aandacht voor het opbouwen van vertrouwen bij de achterban en, aan de andere kant, de gerichtheid naar buiten maakt dat het proces goed aansluit bij de probleemdefiniëring (=context).

Hier staat tegenover dat de visie in het Toekomstperspectief niet door dringt. De visie in het Toekomstperspectief blijkt nog niet de visie van de buurt te zijn. Vooral als het gaat om het punt van 'de eenzijdige oriëntatie' (van agrariërs) waar in de context over wordt gesproken zou het goed geweest zijn als er meer werk gemaakt was van de toekomstvisie. Verder moet opgemerkt worden dat de integrale aanpak van het project in de praktijk toch weer gescheiden werelden laat zien tussen, aan de ene kant, leefbaarheid en, aan de ander kant, economische kwaliteit. De kans is groot dat daardoor kansen nog niet zijn benut die wel in het verschiel liggen. Voor zowel het onvoldoende benutten van de visie als de scheiding van leefbaarheid en economische kwaliteit, geldt dat het gaat om potentiële succesfactoren die onvoldoende uit de verf zijn gekomen. Om een scherp beeld neer te zetten worden deze factoren betiteld als faalfactoren.

Een andere faalfactor heeft betrekking op externe financiële ondersteuning van de Europese Unie. LEADER+ maakt het mogelijk plannen te realiseren. Echter, de noodzaak om de doelen zeer nauwkeurig te omschrijven op een wijze die acceptabel is voor de subsidieverstrekker en vervolgens 'je' te houden aan die doelen, kan de aandacht af leiden van waar het nu echt om gaat. Ook de directe koppeling van geld aan concrete doelen sluit uit dat er door de buurt zelf kostenafwegingen gemaakt gaan worden. In het project-VLE is dat het geval geweest.

Bouwsteen 3 richt zich uiteindelijk op de wijze waarop het project vanuit de gemeente is ondersteund en gestimuleerd. Hoewel de organisatie vooraf niet, 'althans niet op papier', is ingericht op gebiedsgericht werken, blijkt de projectorganisatie die rondom het project-VLE

ontstaat een goede vorm te zijn om het project organisatorisch in te passen. De bestuurlijk betrokkenheid, het aanstellen van de projectleider en de eigenschappen van de projectleider maken dat het project zich een sterke positie verschafft in het gemeentehuis. Een algemene succesfactor is de actieve en offensieve benadering van de gemeente met als doel het vitaliseren van het landelijk gebied. Het lijkt er op dat het gebiedsgericht werken inmiddels breed ingang heeft gevonden bij de verschillende afdelingen in de gemeente. In z'n algemeenheid blijkt er een goed ontwikkeld gevoel te zijn in het gemeentehuis bij wat er leeft in het landelijk gebied. Door de vele coalities die de gemeente Sevenum sluit met andere gemeenten en andere organisaties, is de gemeente in staat schaalvoordelen te behalen zonder dat dat ten koste gaat van de flexibiliteit van werken behorende bij een kleine organisatie. (De flexibiliteit van handelen van het gemeentebestuur dat als een onderliggende succesfactor is te beschouwen kan als gevolg van het duale systeem in de gemeentepolitiek onder druk komen te staan). Alles overziend, kan gesteld worden dat de ondersteuning en de stimulering van de gemeente van het gebiedsgericht werken in hoge mate aanwezig is.

6.2 Conclusie van de synthese

De context toont aan dat problematiek taai is. Ondanks enkele, moeilijk te vermijden, tekortkomingen lijkt de procesarchitectuur en procesbegeleiding goed aan te sluiten op de omstandigheden geschetst in de context. De voorwaarden bij de gemeente Sevenum voor een projectmatige gebiedsgerichte aanpak, qua ondersteuning en stimulering, blijkt in ieder geval voor deze (bijzondere) pilot (dat het project-VLE is) goed te zijn. Het project-VLE heeft naast enkele concrete resultaten, voorwaarden geschapen voor het bereiken van doelen in de toekomst.

7 Conclusie

Aan het eind van het vorige hoofdstuk zijn de conclusies naar aanleiding van de synthese getrokken. De conclusie van de synthese is: ‘De context toont aan dat problematiek taai is. Ondanks enkele, moeilijk te vermijden, tekortkomingen lijkt de procesarchitectuur en procesbegeleiding goed aan te sluiten op de omstandigheden geschetst in de context. De voorwaarden bij de gemeente Sevenum voor een projectmatige gebiedsgerichte aanpak, qua ondersteuning en stimulering, blijkt in ieder geval voor deze (bijzondere) pilot (dat het project-VLE is) goed te zijn. Het project-VLE heeft naast enkele concrete resultaten, voorwaarden geschapen voor het bereiken van doelen in de toekomst.’

De overige conclusies worden gepresenteerd in de vorm van succes- en faalfactoren en aandachtspunten voor verdere theorievorming. De conclusies sluiten af met een kort vooruitblik voor de tijd na het project-VLE.

7.1 Succes- en faalfactoren en aandachtspunten voor verdere theorievorming.

Succesfactoren

- Integraal en gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en buurt
- Projectleiding heeft voeling met de achterban. Achterban komt mee met projectleiding
- Intensieve betrokkenheid van bestuurders bij het project
- Er is een stevige vertrouwensbasis gelegd tussen gemeente en buurt
- Het opstellen van de Leefbaarheidagenda als opwarmer en de ondertekening van het Vertrouwenspact als aftrap van het project (en de ondertekening van het Afsprakenkader als definitieve start)
- Kennis van mogelijkheden voor externe procesondersteuning heeft geleid tot inschakeling van verschillende organisaties, waardoor het financieel mogelijk is om projectleider aan te stellen
- Het laten opstellen van het Toekomstperspectief Evertsoord 2015. Toekomstperspectief als extern communicatieinstrument. Over rol van Toekomstperspectief in het gebied: zie aandachtspunten
- Tijd genomen om juiste organisatievorm te vinden. Er is gekozen voor een groeimodel
- Projectleider, gezien achtergrond (ambtelijke ervaring, voormalig agrarische ondernemer en afkomstig uit de gemeente Sevenum) en eigenschappen (verantwoordelijkheidsgevoel, initiatiefrijk en accuraat): juiste persoon op juiste plek
- Tijd genomen voor afzonderlijke producten (flexibiliteit in de tijd die besteed kan worden aan de afzonderlijke producten)
- Langdurige betrokkenheid en doorzettingskracht van een groep actieve bewoners, bestuurders, projectleider en andere bewoners (in de zin van vertrouwen hebben in)
- Evenementen als instrument om mensen aan project te binden
- Project heeft publiciteit gezocht en gekregen
- Een groot extern netwerk is middels netwerkbijeenkomsten en slotakkoord betrokken bij het project

- Flexibiliteit van de gemeente. **Er zijn wanneer dat nodig is**
- Vrije rol voor projectleider in de gemeentelijke organisatie
- Fysieke werkplek als instrument om integraal gebiedsgericht werken te stimuleren. Medewerker toerisme, recreatie en leefbaarheid (in de praktijk de medewerker voor de gebiedsgerichte aanpak) heeft de werkplek bij de afdeling VROM
- Flexibiliteit van de gemeente. Gemeente vormt een buffer bij de financiering
- Er is vanaf eind jaren 90 in de gemeente een basis voor offensieve en actieve aanpak in het landelijk gebied gevormd

Faalfactoren

- Te weinig tijd en creatieve methoden gebruikt om visie in Toekomstperspectief onder bevolking te laten leven
- Uiteindelijk toch weer te veel scheiding van leefbaarheid en economische kwaliteit (om aan milieueisen te kunnen voldoen)
- Subsidievoorwaarden van LEADER+ leiden, voor een deel, aandacht af van uiteindelijk doel (voorwaarden leiden er wel toe dat duidelijke afweging vooraf wordt gemaakt tussen wat wel en wat niet haalbaar is)

Aandachtspunten die leiden tot verdere theorie vorming

- Samenhang tussen leefbaarheid en duurzaamheid
- Vertrouwen versus vernieuwing
- Agrarisch en leefbaar versus integraal en duurzaam, de rol van 'een visie(-rapport)' in het proces
- Als de mensen elkaar te goed kennen en 'in hoeverre mag je je bemoeien met buurtgenoten'.
- Europees geld leidt de aandacht af
- Symboliek

De aandachtspunten worden in afzonderlijke paragrafen verder behandeld.

7.2 Samenhang tussen leefbaarheid en duurzaamheid

Een gemeenschappelijke bestuursstijl is gebaseerd op een hoge mate van vertrouwen. Het is daarom niet zo vreemd dat het Vertrouwenspact alleen is ondertekend door het Overlegplatform en de gemeente Sevenum. Het is logisch, gezien de achterbannen van beide partijen, dat de samenwerking leidt tot een nadruk op de aspecten economische activiteit (ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw) en leefbaarheid (te samen leefbaarheid breed). Een uitgangspunt van deze studie is dat leefbaarheid een voorwaarde vormt voor duurzaamheid. Wat dat betreft zou het, afhankelijk van de context, verstandig kunnen zijn om inderdaad in het begin de focus op leefbaarheid breed te zetten.

Echter, duurzaamheid is niet iets vrijblijvends. Wetgeving van hogere overheden eist duurzaamheid. De regels ten behoeve van duurzaamheid van hogere overheden worden door de agrarische sector gezien als bedreiging voor de lokale leefbaarheid. Er is derhalve vaak een sterke relatie tussen maatregelen ten behoeve van het milieu en leefbaarheid. En als er dan toch structurele aanpassingen moeten plaatsvinden in verband met het milieu, komt

nadrukkelijk aan de orde het uitgangspunt 'if you cannot beat them, join them'. Kortom, de wisselwerking tussen milieu en schoonheid en leefbaarheid breed, is zo nadrukkelijk aanwezig dat een te eenzijdige nadruk op leefbaarheid en ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw het risico in zich heeft dat bepaalde kansen niet worden benut (zie ook par.74).

7.3 Vertrouwen versus vernieuwing

Het sterke punt van het project-VLE lijkt ook meteen het zwakke punt te zijn. Sterk van het project-VLE is dat er een stevige vertrouwensbasis is neergelegd tussen gemeente en buurt. Gemeente weet wat de buurt wil. De buurt vertrouwt op de steun van de gemeente (ook al heeft de gemeente beperkte mogelijkheden). De vertrouwensbasis is ontstaan onder andere door 'het er zijn op het moment dat het nodig is', een bestuur dat er helemaal voor gaat en door de persoonlijke kwaliteiten van de projectleider.

Te veel vertrouwen en te veel gelijkgestemdheid kan ook de creativiteit beperken. Nieuwe partners met ander belangen kunnen lokale partijen helpen nieuwe wegen in te slaan. De buurt moet op zoek gaan naar samenwerking met partijen die van oudsher worden gezien als 'vijanden'.

De uitdaging is nu een bestuursvorm te vinden die aan beide recht doet. De samenwerkende partijen kunnen er voor kiezen de samenwerking te houden zoals die is en van daaruit gesprekken aan te gaan met derden. De positie van gemeente als onafhankelijke partij kan dan in gevaar komen. Er bestaat ook de mogelijkheid om na verloop van tijd de andere partijen op te laten gaan in de intensieve samenwerking die er is tussen buurt en gemeente.

7.4 Agrarisch en leefbaar versus integraal en duurzaam

Hoewel, in een andere volgorde dan gebruikelijk, zorgt een externe begeleidende partij ervoor dat er gedurende het project-VLE een visie voor het gebied wordt ontwikkeld en dat er een Leefbaarheidagenda wordt opgesteld. De Leefbaarheidagenda wordt, onder druk van de eisen die gesteld worden door de subsidieverstrekker LEADER+, weer omgezet in een lijst van producten. Het Toekomstperspectief, de Leefbaarheidagenda en de lijst van producten (Plan van Aanpak) sluiten goed op elkaar aan (ook al is er in de Leefbaarheidagenda en bij de lijst van de producten weinig aandacht voor de producten milieu en schoonheid als doelen op zichzelf).

Echter, de aandachtsverdeling over de verschillende duurzaamheidsaspecten die vervolgens gedurende het project VLE ontstaat lijkt niet in overeenstemming met de visie in het Toekomstperspectief. Binnen het projectteam buitengebied is de aandacht voor onderwerpen als nieuwe economische activiteit of projecten specifiek gericht op ecologische duurzaamheid (of de schoonheid van het landschap) opvallend laag te noemen. Kortom, het lijkt er op dat de keuzes die gaandeweg het project worden gemaakt door de buurt afwijken van de door henzelf onderschreven visie. Het verschil tussen aan de ene kant het streven naar agrarisch en leefbaar, en aan de andere kant het streven naar integraal en duurzaam, is hardnekkig aanwezig.

Hoe komt dat en is dat erg? Het komt doordat dat de begeleiders bij het opstellen van de Leefbaarheidagenda (zijn ook de schrijvers van het Toekomstperspectief), wellicht niet alleen

procesmatig hebben begeleid maar er ook wat van hun eigen opvattingen in hebben verwerkt. Is het erg dat dat zo is? Ja en nee. De visie lijkt heel goed rekening te houden met ontwikkelingen die zich voordoen in de toekomst. Het Toekomstperspectief is een logisch resultaat van de vooronderstellingen die er in zijn opgenomen (en waar waarschijnlijk ook overeenstemming over bestaat). De vooronderstellingen hebben nog steeds een hoge actualiteitswaarde. Kortom een goede visie waar een gebied veel aan zou kunnen hebben. Echter, de kloof tussen een visie op een hoog abstractieniveau en de werkelijkheid zoals die door de burgers iedere dag wordt ervaren is moeilijk te overbruggen. Het perspectief wat geschetst wordt komt niet voldoende tot leven.

Vervolgens is er sprake van een groep agrariërs die tot hun oren in de problemen zitten. De agrariërs zien dat het project VLE een opstap kan zijn naar een concreet product als een grondbank. (In het begin van de projectperiode zijn de agrariërs nog van mening dat er voor de huidige boeren in Evertsoord een tekort aan grond dreigt). Zij beschouwen de grondbank als een reëel instrument om de problematiek voor de agrarische sector in komende jaren te verlichten. Het is dan vrij voor de hand liggend dat er minder gekeken wordt naar een abstracte toekomstvisie dan naar het concrete resultaat van de grondbank (dit heeft uiteindelijk geleid tot een afzonderlijke module Landinrichting Peelvenen). Zoals gezegd, het Toekomstperspectief is van goede kwaliteit en het lijkt zeer gewenst deze wel te gebruiken als een houvast voor toekomstige ontwikkelingen. De vraag is wat kan er aan gedaan worden om een dergelijke visie zodanig te bediscussiëren en te concretiseren dat deze meer sturend wordt dan in het project-VLE het geval is geweest.

Kortom, het is 'erg' dat zo'n nuttig instrument niet optimaal gebruikt wordt, maar het is begrijpelijk en in een bepaalde opzicht ook verstandig om helemaal te gaan voor 'dat ene' realistische doel en die zin is het minder 'erg'. Verder concluderend, een visie is per definitie abstract van aard. Als een dergelijke visie een trendbreuk inhoudt, is het moeilijk om vanuit de gevestigde partijen in betrekkelijk korte tijd concrete projecten te bedenken die invulling geven aan die nieuwe richting.

De planvorming ten behoeve van de module voor de landinrichting lijkt een belangrijk moment om het Toekomstperspectief weer nieuw leven in te blazen en een traject uit te zetten dat moet leiden tot een inbedding van de visie (Toekomstperspectief) in het gebied.

7.5 Als de mensen elkaar te goed kennen

Sociale binding is goed voor de leefbaarheid. Een sterke sociale binding is ook goed om een buurt in een vorm van een samenwerkende bestuursstijl als geheel aan te kunnen spreken. Echter, in het project-VLE komt een paar keer naar voren dat agrariërs huiverig zijn om zich te veel met elkaar te bemoeien (bijv. aspergetelers en rundveehouders als het gaat om waterbeheer, en de opvatting die er heerst dat als iemand kiest voor nieuwe activiteiten buiten de agrarische sector dat dat een persoonlijke keuze is waar het project-VLE zich niet mee moet bemoeien).

Als er zich in enkele tientallen jaren een sterke cultuur heeft gevormd die te maken heeft met de wijze van landbouw bedrijven (grootschalig, rationeel), dan zou er sprake kunnen zijn van een groepsdrang om binnen deze cultuur te blijven. Wie geeft er als eerste toe dat het anders moet. Vriendschapsbanden en familiebanden, in combinatie met vormen van rivaliteit, maken

dat er complexe verhoudingen ontstaan tussen mensen in zo'n gebied waar meer op het spel staat dan strikt zakelijke relaties. Het is belangrijk daar oog voor te hebben, maar het is belangrijk dat de complexe relaties niet, in negatieve zin, leidend worden.

De hoeveelheid geld die, (nog even afgezien van de gewone Europese subsidies in het kader van het Europese landbouwbeleid) vlak voor de projectperiode en gedurende de projectperiode (door hoger overheden in de vorm van directe bijdragen aan particulieren), in het gebied (RBV en RVR) is terecht gekomen is omvangrijk. Het is nu veelal niet mogelijk om daar vanuit het gebied invloed uit te oefenen. Zou het kunnen dan zouden de inwoners het ongetwijfeld ongepast vinden dat dat gebeurt. Echter, het gaat hier wel om bestedingsimpulsen, die mits goed ingezet, kunnen bijdragen aan een gewenst ontwikkeling van het gebied.

7.6 Europees geld leidt de aandacht af

Het is goed te begrijpen waarom de Europese Unie, als zij bijdraagt in de vorm van LEADER+subsidies, hoge eisen stelt aan de producten. De hoge eisen kunnen vernieuwing uitlokken. Echter het op voorhand vastleggen wat er precies moet worden gedaan om uiteindelijk na enkele jaren in aanmerking te komen voor subsidies kan leiden tot suboptimale (niet efficiënte) inzet van geld en energie. Het komt er op neer om bij het formuleren van producten ten behoeve van LEADER+subsidie zo veel mogelijk vrijheid te behouden voor eigen invulling en flexibiliteit in de tijd.

7.7 Symboliek

In het project-VLE is volop gebruik gemaakt van symboliek en gezamenlijke evenementen ten behoeve van een goede beleving van het project door de betrokkenen. Het is niet alleen de wijze waarop evenementen zijn georganiseerd voor de inwoners; het gaat ook over de manier waarop bestuurders en ambtenaren zowel binnen als buiten de gemeente zijn benaderd. De ruime aandacht die er in de pers is geweest voor dit project is, heeft wellicht ook te maken met de sfeer die er om het project heen is gebouwd. In het onderstaande wordt overzicht gegeven van voorbeelden van symboliek en evenementen:

- Leefbaarheidagenda in de vorm van een kaartje die een ieder op zijn hart kan dragen
- De onthulling van het borstbeeld
- Het ingraven van toekomstverwachtingen in de grond om die er in 2015 weer uit te halen
- Het vastleggen van herinneringen van de eerste bewoners op videoband
- De koppeling van nieuw te planten bomen aan de jubilea van verenigingen
- De gemeenschappelijke feestelijke activiteiten
- De Limburgse vlaai bij netwerkbijeenkomsten (of doen ze dat altijd in Limburg)
- Het boekje dat is gepresenteerd tijdens het slotakkoord
- Het aanbieden van het boekje door de kinderen aan de aanwezigen tijdens het slotakkoord
- Het optreden van de regionale zanger Gerard van de Maasakkers tijdens het slotakkoord.

8 Afsluiting: Hoe nu verder na het project Evertsoord

Om de economische structuur van Evertsoord te veranderen moet het echte werk nog beginnen. Of is, wellicht, het opbouwen van vertrouwen het 'echte werk'. Wat in ieder geval gezegd kan worden is dat er een basis ligt om een nieuwe stap te nemen. De planvorming voor de module in de landinrichting Peelvenen, gecombineerd met het voorbeeldproject in het kader van de reconstructie (Koopmansgelden), is een enorme kans voor een vernieuwende volgende stap. Het lijkt handig om de samenwerking tussen buurt en gemeente ten behoeve van deze volgende stap, en niet alleen daarom, vast te houden. Voor andere gebieden in de gemeente wil de gemeente Sevenum ook een meer integrale gebiedsgerichte aanpak kiezen. Uit het project-VLE blijkt dat het zo'n succesvol project is geworden door dat de betrokkenen 'er helemaal voor zijn gegaan'. Gebiedsgerichte aanpak op basis van samenwerkende bestuursstijl kan niet gedaan worden op routine. Toch zullen er vormen moeten worden gevonden waarin fasen van meer en minder intensieve samenwerking elkaar afwisselen. Voor de gemeente lijkt het verstandig om enkele afspraken te maken ten behoeve van de structurele inpassing van het gebiedsgericht werken in de gemeentelijke organisatie. Voor de burgers en agrariërs in Evertsoord geldt dat als het gaat om verbreding van economische activiteit ze vanaf nu ook zelf de nek moeten uitsteken.

Literatuurlijst

- 3 over 30, Ontwerpen aan de zandgebieden van Noord- en midden Limburg 2030, 2003
- Alter C., Hage J., Organizations Working Together, 1993
- Alterra (Pleijtte M., Kranendonk R. P., Langers F., Hoogeveen Y.), WCL's ingekleurd, 2000
- Alterra (Koomen A. J. M., Wascher D. M.), Aspecten van succes en falen van landschapsbeleid, 2002
- Alterra (Lighthart S. S. H., Kersten P., H., Pleijtte M., Kuindersma W.), Communicatie over de reconstructie, 2000
- Attema F., de Lens-methode, handleiding voor toekomstanalyse van wijk en dorp, 1991
- Boekema F., Brussel van J., Theoretische en empirische aspecten van plattelandsvernieuwing, 2003
- Bruijn de J. , A., Heuvelhoff ten E. F., Veld in 't R. J., Procesmanagement, 2002
- Corvers R., Netwerkstruing bij natuurontwikkeling, 2001
- Dorst van M. (GIDO Stichting), Duurzaam leefbaar, 2002
- Elerie J., N., H., Foorthuis W., Dorp2000anno, 2003
- Frissen P. H. A., De lege staat, 1999
- Gemeente Sevenum (BRO), Raamwerknota Regionale welstandszorg Peel en Maas, Gemeentelijke uitwerking Peel en Maas, 2004
- Gemeente Sevenum (Taken Landschapsplanning bv), Landschapsbeleidsplannen, 2000
- Gemeente Sevenum (Symbiose), Kadernota Welzijn, januari 2004
- Gemeente Sevenum (Symbiose), Leefbaarheid kernen, oktober 2001
- Gemeente Sevenum en gemeente Horst aan de Maas (BRO), Ontwerp bestemmingsplan Park de Peelbergen, 2003
- GIDO Stichting, Duurzame Stedelijke Vernieuwing, 2002
- Glasbergen, Vernieuwing van het landelijk gebied
- Hees E., Trekkers op de trap, 2000
- Korsten A. F. A. , Tops P.W., Lokaal bestuur in Nederland, 1998
- Janssen U., Lammers R., Leefbaarheid op het platteland, 2001
- Kersten P. H. , Eekhout M. J. J. Kranendonk R. P. Poel de K. R. en Geenen J. J. N., Magische momenten, 2001
- Ministerie VROM, Proef of de ROM, 1998
- Ministerie van landbouw, Vitaal en samen, 2003
- NIZW (Engersen R., Sprinkhuizen A., Kooij van der A.), Wegen naar een ander platteland, 2001
- ONRI, Veranderde rollen in de Groene Ruimte, 2001
- VNG, Gemeenten en gebieden, 1998
- VNG, De toekomst van de landelijke gebieden en de rol van gemeenten, 1998
- Peel de K. R., Windt van der N. P., Kruit J., Elerie J. N. H., Spek Th., Essen in perspectief, 2000
- Provincie Limburg, POL-Nieuws, januari 2001
- Provincie Limburg, Reconstructieplan Noord en Midden Limburg, aangenomen door Provinciale Staten maart 2004

- Remmers G., Broekhuizen van R., Ploeg van der J. D., Initiatiefgroepen op platteland: naar het creëren van koppelingen tussen praktijk en beleid, 2000
- Roo de G., Schwartz M., Omgevingsplanning, een innovatief proces, 2001
- Velden van W., Wever E., Regio's in beweging, 2000
- Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord, 'Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord', mei 2001 ondertekend door Overlegplatform Evertsoord en B&W van Gemeente Sevenum;
- Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord, Leefbaarheidagenda, opgesteld door bevolking van Evertsoord onder begeleiding van adviesbureau BRO en DLV (Dienst Landbouw Voorlichting), voorjaar 2001
- Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord, Plan van Aanpak, officieel VLE Plan van Aanpak Organisatie, geschreven namens de Stuurgroep, november 2001;
- Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord, Lijst met producten (juli 2001), bijgevoegd bij Plan van Aanpak (nov 2001). Een product is een deelproject (activiteit-doel-combinatie) binnen het project VLE (bijlage 2)
- Vertrouwenspact Leefbaar Evertsoord, Afsprakenkader, officieel Afsprakenkader Gemeente Sevenum, BRO, GIDO-Stichting ten aanzien van het project-VLE, januari 2000
- Woerkom C., Communicatie en interactieve planvorming, 2000

Definities

Succesfactoren: omstandigheden die bijdragen aan een goed resultaat

Faalfactoren: omstandigheden die een negatieve invloed hebben op een goed resultaat

Samenwerkende bestuursstijl: een bestuursstijl waarbij het bestuur op basis van gelijkwaardigheid samenwerkt met andere partijen

Lokale initiatief groep: dit zijn groepen die hun wortels in de lokale bevolking hebben, de organisatie zelf besturen en draaiende houden en inhoudelijk autonoom zijn (dwz onafhankelijk van een overheid of overkoepelende belangenorganisatie)

Landelijk gebied: Niet zijnde stedelijke gebied. Woonkernen tot 2.000 inwoners behoren tot het landelijk gebied.

Een duurzame leefomgeving: een (woon-)omgeving die leefbaar is voor de huidige en voor de toekomstige gebruikers, waarbij de ontwikkeling er naar toe niet ten koste mag gaan van de huidige en de toekomstige leefbaarheid van mensen buiten het gebied (wordt verder op in dit hoofdstuk verder uitgewerkt). In plaats van de term een duurzame leefomgeving wordt ook gesproken over **duurzaam leefbaar**.

De vorm van samenwerkende bestuursstijl waar in deze studie sprake van is zal ook vaak worden aangeduid met de termen: **een gebiedsgerichte benadering en gebiedsgericht werken**.

Informatie over Evertsoord

Voor wat betreft de beschrijving van de huidige situatie van de buurtschap Evertsoord wordt verwezen naar:

- Hoofdstuk 3 'huidige situatie' in het Toekomstperspectief 2015 (bijlage 4).
- Par 1.8 Evertsoord uitvoeringsplan Reconstructie (bijlage 5)

Hier wordt een korte puntsgewijze samenvatting gegeven:

- Nieuw ontginningslandschap (voor een deel na 1945);
- 1200 ha groot;
- Ligt tussen een natuurreservaat de Mariapeel (west) en een natuur en recreatie gebied Park de Peelbergen (oost);
- Dorp dat in de ontwikkeling is ingehaald door de schaalvergroting en mechanisatie in de landbouw;
- 80 gezinnen, 50 agrarische bedrijven, waarvan in 2001 33 volwaardig;
- 15 burgerwoningen, enkele voormalige boerderijen worden inmiddels bewoond door nieuwe bewoners zonder binding met de gemeenschap (anderen juist wel)
- Er is een gemeenschapshuis, schoolvervoer, een voetbalvereniging, een vrouwenvereniging en een jeugdvereniging
- Overwegend grote melkveebedrijven (14) en daarnaast een aantal intensieve varkenshouders (8) en vleesveehouders (4), gemiddeld 164 nge
- Aanwezigheid van oud klooster dat nu dienst doet als gevangenis 'Ter Peel'
- Het dorp Sevenum ligt op 7 km, hier bevinden zich de dagelijkse voorzieningen
- Voor de regionale voorzieningen gaat men naar Venlo op 17 km afstand
- Tussen Evertsoord en Sevenum bevindt zich het kerkdorp Kronenberg
- De Middenpeelweg wordt gezien als een hinderlijke barrière (gevaarlijke oversteekplaatsen vooral hinderlijk voor de jeugd)
- Het natuurreservaat Mariapeel conflicteert met de functie landbouw: betreft waterhuishouding en uitstoot van ammoniak
- Er is sprake van voor uitspoelinggevoelige zandgronden
- Stankcontouren beperken eveneens veel boeren in de bedrijfsvoering
- Bij aanvang van het project VLE zijn reeds 6 varkensbedrijven en één rundveebedrijf in het kader van Ruimte voor ruimte en de Regeling beëindiging Veehouderijtakken gesloopt

Dit onderzoeksrapport is een uitgave van Lectoraat Duurzame Ontwikkeling van de Leefomgeving, tel. 0570-663702/663110, faxnr. 0570-663082
E-mail: g.lier@saxion.nl, Internet: www.saxion.nl/leefomgeving (vanaf 01 juli 2004)

