

HAND IN HAND VOOR DORP EN LAND



Boeren vechten voor hun bestaan. Foto: Agnes Booijina

De eerste regels van een vermaard clublied uit één van Nederlands grote steden zijn ook te gebruiken als motto voor plattelandsvernieuwing.

Net zoals de ontwikkeling van het landelijk gebied is te spiegelen aan ervaringen in de grote steden. Zeker gezien het integraal gebiedsgericht werken door gemeenten. Dit vraagt niet alleen een handreiking om beleidsvragen op elkaar af te stemmen, maar ook een handreiking aan alle mensen die met het beleid te maken hebben. Hand in hand plattelanders, hand in hand voor dorp en land!

Gemeenten staan voor de vraag hoe hun inspanningen meer resultaat kunnen opleveren. De grote steden werken daarbij met drie beleidspijlers. Kort gezegd zijn dit de inrichting en het beheer van de omgeving (ruimtelijk-fysieke pijler), de ontwikkeling van bedrijvigheid en werkgelegenheid (economische pijler) en de kwaliteit van de samenleving (sociale pijler). Deze pijlers hebben hun waarde voor een samenhangende beleidsaanpak bewezen. Het biedt een goed evenwicht. Niet al het beleid wordt op één hoop geveegd, zodat een overzichtelijk beleidsmanagement mogelijk blijft. Dankzij een goede afstemming is er weinig verkokering. Niet binnen de sectoren, en door het beperkte aantal ook niet tussen sectoren. Dit pleit ervoor om ook de leefbaarheidsvraagstukken in het landelijk gebied vanuit deze drie invalshoeken te benaderen. De vragen worden dan niet meer los van elkaar beantwoord. Het voordeel daarvan is dat er minder snel dingen dubbel worden gedaan. Nog groter voordeel is dat er minder vragen onbedoeld blijven liggen.

INTEGRALE PLATTELANDSVERNIEUWING

Maar ook bij drie beleidssectoren doet zich nog de vraag voor waar te beginnen. Het levert niet

per definitie het meeste op om te beginnen met de vraag die het eerst op het bordje komt. De ruimtelijk-fysieke en economische aandachtsgebieden zijn vaak dominant voor beleidsvernieuwing. Dat is logisch, want het gaat daarbij al snel om langere termijnen, grotere investeringen en grootsere verwachtingen: bedrijventerreinen, aanleg van wegen, woningbouwprojecten, ecologische groenstructuur. Op het oog is de sociale problematiek beter te overzien (inburgering, jongerenplekken) of juist nauwelijks te beïnvloeden (werkloosheid, zorg). Gemeentelijk is de sociale pijler dan al snel volgend op ruimtelijk-fysieke en economische ontwikkelingen. Totdat je beseft dat bedrijventerreinen iets moeten bieden voor werklozen in de omgeving. Dat wegeaanleg en wegbeheer niet tot verkeersveilig gedrag leiden als je de weggebruikers niet opvoedt. Dat het bouwen van andere woningen niet automatisch leidt tot het opheffen van sociale achterstand en cultuurverschillen. Dat de zorgbehoefte onder meer afhangt van de beschikbare huisvesting en transportmogelijkheden. Of dat het belang van ecologische ontwikkelingen maar moeilijk is duidelijk te maken aan een boer die in een struggle-for-life verwickeld is. Uit deze voorbeelden blijkt dat de sociale invalshoek een katalysator is voor doeltreffend beleid en dat het afbreukrisico's van ruimtelijk-fysieke en economische ontwikkeling kan verminderen.

De sociale dimensie is integrerend. Let wel: integrerend, niet sturend. Het gaat niet om een nieuwe dominantie in de beleidsvoering. Sociale perspectieven moeten juist voedend zijn voor fysiek-ruimtelijke en economische oplossingen. Door ook te sturen op sociale effecten wordt de slaagkans van die oplossingen vergroot.

BELEIDSTRAJECT

Voor de integratie van beleidsvoering vanuit sociaal perspectief is een aantal instrumenten wezenlijk. In de eerste plaats een gemeentelijke sociale structuurschets, waarin een deugdelijke analyse wordt gemaakt van de sociale structuur en de sociale ontwikkeling in het gebied. Deze structuurschets is niet alleen een inventarisatie en interpretatie van gegevens over aard en omvang van de bevolking en gebruik van het grondgebied. Het is ook een thematische en cijfermatige analyse van woonomstandigheden, leefbaarheid en veiligheid, werkloosheid en werkgelegenheid, inkomen en armoede, (gezondheids)zorg, onderwijs en opvoeding en sociaal-culturele omstandigheden. Het monitormodel voor lokaal sociaal beleid van de VNG/SBGO is een bruikbaar basisdocument voor een lokaal hanteerbare gebiedsanalyse. Voor het landelijk gebied anno 2000 is daartoe naast sociale expertise ook expertise nodig op het terrein van landbouw-economie en landschapsarchitectuur.

De gebiedsanalyse is uitgangspunt voor een gemeentelijke strategische toekomstvisie. Dit beleidsdocument formuleert de ambities om bedreigingen te keren en kansen te ontwikkelen. Het gaat om een samenhangende ontwikkelings- en beheersvisie voor de lange termijn. Deze visie speelt in op actuele provinciale, nationale en Europese beleidsuitgangspunten en probeert deze in balans te brengen met bestuurlijke gemeentelijke uitgangspunten. Denk daarbij aan uitgangspunten als sociale kwaliteit en welzijn, vitaal platteland, landschapontwikkeling en milieukwaliteit.

De gebiedsvisie wordt vervolgens omgezet in beleidsprogramma's en die weer in producten en activiteiten. Daarbij worden beoogde doelen, prestaties en effecten van beleid zo scherp mogelijk gedefinieerd. Een belangrijk aandachtspunt is de output en outcome of anders gezegd: hoe worden

de ambities geformuleerd? Bijvoorbeeld: is output het aantal bemiddelingen van werklozen en outcome het aantal geplaatste werkzoekenden? Of is dat laatste juist de output en is de outcome de loopbaanontwikkeling van de geplaatste?

De beleidsprogramma's en de producten en activiteiten die uit de toekomstvisie voortvloeien, zijn in de eerste plaats een middel voor de gemeente om de eigen financieringsstromen doelmatig aan te wenden. Maar niet in de laatste plaats zijn ze de basis voor medefinanciering door andere overheden: provincie, rijk, EU en daarnaast voor medefinanciering door private partners: fondsen, corporaties, projectontwikkelaars.

INTERACTIEVE PLATTELANDSONTWIKKELING

Zoals voor ieder mens geldt, is ook de plattelander meer gemotiveerd tot verandering als er voor hem of haar een eigen belang te behouden of behalen valt. In alle korthed is dat één belangrijke reden om beleidsvernieuwing samen met bewoners en maatschappelijke organisaties tot stand te brengen. Bewoners en organisaties die beleid zelf helpen vormgeven, zijn begrijpelijkerwijs meer geneigd dat beleid te accepteren en een bijdrage te leveren aan de uitvoering ervan.

Een tweede reden is dat bekendheid met de feitelijke behoefte van bewoners en organisaties ongewenst en dus ondoelmatig beleid voorkomt. Dit laatste betekent niet dat de wil van bewoners of organisaties wet is. Maar wel dat de wet met bewoners en organisaties in de praktijk wordt

ingekleurd. Zo kun je weliswaar niet de uitgangspunten en doeleinden van het landbouwbeleid met bewoners en hun organisaties veranderen, maar wel de invulling. En ook dat is van groot belang.

De slaagkans van beleid neemt dus toe door sociale participatie. Sociale participatie krijgt logischerwijs vorm in de eigen sociale omgeving. Op het platteland is dat doorgaans het dorp waar je woont, het gebied waar je leeft.

Ontwikkeling van het platteland gaat dus het best door dorpsgericht, gebiedsgericht te werken en bewoners daarin te betrekken. Voor bewonersbetrokkenheid in het landelijk gebied zijn hun intermediaire organisaties cruciaal, de sociale binding aan deze organisaties is immers groot. Verenigingen voor plaatselijk belang, landbouworganisaties en andere doelgroepgerichte organisaties zijn dus belangrijke partners voor beleidsontwikkeling en -uitvoering. In de eerste plaats hebben zij hun eigen kennis van en visie op zaken. In de tweede plaats zijn zij een schakel naar hun achterban. Daarnaast is het van belang dat er contact ontstaat met ongeorganiseerde bewoners(groepen). Dat zorgt voor verbreding van opvattingen en netwerken.

LANGE EN KORTE TERMIJN

Bewoners zijn geneigd kortere-termijnbelangen boven lange-termijnperspectieven te stellen en zijn minder gewend om in hun benaderingswijze de korte en lange termijn te splitsen.

Voor professionals geldt vaak het omgekeerde. ☹

Het platteland: ruimte om te spelen, maar een eind fietsen naar school. Foto: Agnes Booijink



Dit geeft al aan hoe belangrijk intermediaire organisaties zijn: zij bevinden zich op het snijpunt van korte en lange termijn. Het is zaak met hen een productieve kruisbestuiving te bewerkstelligen tussen enerzijds beheers- en ontwikkelingsvragen en anderzijds belangen- en beleidsperspectieven. Ofwel: hoe verleid je bewoners verder te denken dan het hier en nu en hoe verleid je beleidsdenkers om de toekomst tastbaar te maken?

Hiertoe lenen zich verschillende methoden voor sociale participatie, of desgewenst: interactieve communicatie en coproductie. Doelstellingen van zulke methoden zijn gemeenschapsvorming en versterking van de leefbaarheid. De uitgangspunten daarbij zijn:

- bewoners beschikken over kennis en vaardigheden en het zelfvertrouwen om deze te gebruiken om de eigen leefomstandigheden te verbeteren;
- bewoners(groepen) geven zelf richting aan gemeenschapsgroei, gelijkwaardigheid, eerlijke kansen voor iedereen en gelijke kansen voor verschillende culturen;
- bewoners(groepen) zijn zeer betrokken bij politieke ontwikkelingen en er is sprake van een sterke organisatiegraad;
- bewonersorganisaties worden regelmatig geconsulteerd en hebben een duidelijke stem in beslissingen die te maken hebben met hun belangen;
- de leefbaarheid wordt vergroot via parallelle kanalen: welvaartsvergroting, meer onderlinge cohesie, een duurzaam woonmilieu wat betreft ruimte, groen, veiligheid en ontspanning.

Het betreft dus veranderingen in mensen, in de gemeenschap, in dienstverlening en in politiek opzicht.

Een beproefde methode voor sociale participatie is Planning-for-real. Deze methode mengt de kennis van bewoners over de eigen omstandigheden en omgeving met de perspectieven en adviezen van professionals. Centraal staat een eigen bewonersplan voor de aanpak van de leefbaarheid. Deels voeren bewoners dit zelf uit, deels is het bewonersplan input voor beleid van overheid en instellingen. De ervaring wijst uit dat een bewonersplan zich over het algemeen richt op en beweegt binnen de belangrijkste beleidsuitgangspunten van professionals. Er is niet zozeer sprake van een kloof tussen bewoners en professionals.

Het is meer een doolhof waar ze beiden inzitten zonder elkaar de hand te kunnen reiken.

AANPASSING ORGANISATIESTRUCTUUR

Bij de noodzaak tot inbedding in het vervolg kan de gemeente beter in het begin al stilstaan. In het voorgaande is verwoord dat integrale beleidsvoering tot effectieve resultaten leidt in samenspraak en samenwerking met bewoners en maatschappelijke organisaties. Het oog richtend op de gemeentelijke organisatie als regisseur van een dergelijke beleidsvoering, zijn enige aanpassingen in de gemeentelijke organisatie wenselijk. De structuur en de procedures dienen ingesteld te zijn of te worden op een horizontale koppeling van afdelingen. Integraal denken is anders een illusie van, laten we zeggen, de gemeentesecretaris. En interactie met bewoners een hobby van, laten we zeggen, de voorlichter. Alle relevante afdelingen moeten onderdeel zijn van een daadwerkelijk functionerende interne communicatiestructuur die direct gekoppeld is aan externe communicatie met bewonersgroepen. Deze 'horizontalisering' van de gemeentelijke organisatie is een ondersteunende voorwaarde voor integrale en interactieve gebiedsontwikkeling.

Het verdient nadrukkelijk de voorkeur dat een dergelijke transformatie zo veel mogelijk binnen de bestaande organisatie wordt ingebouwd. De gemeentelijke organisatiestructuur hoeft niet overhoop als gebiedsgericht werken op concern niveau wordt gecoördineerd en tot uitvoering

wordt gebracht door contactambtenaren die over verschillende afdelingen verdeeld zijn. Samen vormen zij dan een coördinatiegroep die zorg draagt voor de integratie van beleid en de interactie met bewoners. Het succes van zo'n eenvoudige aanpassing van organisatiestructuur en procedures hangt dus vooral af van de werkcultuur en de werkprocessen in de gemeentelijke organisatie. Een citaat uit de discussiepunten (juni 1990) van de werkgroep sociaal beleid in het landelijk gebied van de ministeries VWS en LNV en de provincies (IPO): "In de praktijk zou wel eens kunnen blijken dat de 'harde' instrumenten (streekplan, investeringen in infrastructuur en woningbouw, subsidies) moeten worden aangevuld met even zware 'zachte' instrumenten (ontschotten, ontkokeren, vernieuwende bestuursstijlen, open dialoog)." Zachte instrumenten ... zijn dat niet vooral eigenschappen van medewerkers en bestuurders? En eigenschappen van mensen ... die kun je door coaching en training ontwikkelen. Het citaat maakt duidelijk dat gebiedsgericht werken ook voor gemeenten maatwerk is, want medewerkers en bestuurders, hun werkcultuur en werkprocessen, zijn altijd net weer even iets anders dan elders. Het voorgaande laat zien dat gemeentelijk beleid op het platteland meer oplevert met sociaal georiënteerde aanpassingen in structuur/procedures en cultuur/processen van de gemeentelijke organisatie. Dan is het mogelijk stap voor stap, samen met bewoners en maatschappelijke organisaties, toe te werken naar meerjarige programma's voor sociaal, economisch en ruimtelijk-fysiek beleid.

LEEFBAARHEIDSVRAGEN PLATTELAND

Recente beleidsstudies benoemen een aantal belangrijke vragen over de leefbaarheid op het platteland. Vaak is sociaal beleid een aanknopingspunt voor het antwoord. Een paar voorbeelden.

- Het platteland is bezig met een inhaalslag op het gebied van emancipatie en individualisering. De kans op sociale ontbinding van kleine gemeenschappen is aanwezig. Het overeind houden of weer ontwikkelen van de gemeenschapszin kan ervoor zorgen dat iedereen er meer bijhoort of toegang heeft tot noodzakelijke voorzieningen.
- Er komen steeds meer kapitaalachtige stedelingen in het landelijk gebied wonen. Hierdoor nemen de maatschappelijke verschillen toe. De verandering in de sociale structuur is ook te gebruiken om draagvlak voor voorzieningen te creëren, wat weer ten goede komt aan de lokale gemeenschap.
- Het platteland kampt met hardnekkige werkloosheid van mensen met te weinig vaardigheden voor de omringende arbeidsmarkt. Een groepsgewijze benadering van deze werkzoekenden biedt hun de veiligheid van de eigen culturele omgeving, zodat ze makkelijker kunnen zoeken naar een startpositie.
- Plattelanders die geen auto (kunnen) rijden, voelen zich nog vaker opgesloten dan stedelingen zonder eigen vervoer. Hiervoor kunnen onderlinge vormen van collectief vervoer een oplossing zijn.