

plan van *aanpakken!*

.....
een plan van aanpak voor actie in de Veenkoloniën

de werkplaats

Samen leren: de integratie van onderzoek, onderwijs en planningspraktijken

De leerstoelgroep landgebruiksplanning streeft naar een sterke integratie van onderzoek, onderwijs en praktijk op het gebied van ruimtelijke planning. Vanuit deze ambitie laten we studenten in practica, studio's en hun afstudeerscripties werken aan actuele en concrete vraagstukken. Door deze werkwijze ontstaat een dynamische samenwerking waarin studenten, opdrachtgevers en docenten veel van elkaar kunnen leren.

Interessant en relevant voor studenten

In ons onderwijs willen wij de studenten laten leren aan de hand van actuele en realistische vraagstukken. Daarvoor biedt samenwerking met externe opdrachtgevers, zoals gemeenten, provincies of adviesbureaus een uitstekende mogelijkheid. Deze externe organisaties kunnen de studenten een actueel overzicht geven van ruimtelijke vraagstukken en van de organisatie van de planningsprocessen. Doordat de studenten met een reëel vraagstuk aan de gang gaan, krijgen ze een veel beter inzicht in de gang van zaken in de praktijk. Zo is bijvoorbeeld de complexiteit die ontstaat doordat

verschillende betrokkenen anders tegen bepaalde zaken aan kijken en hun eigen politieke agenda hebben iets wat bij elk planningsproces een belangrijke rol speelt, maar ook iets wat je in niet een onderwijs-situatie kunt simuleren. De praktijk is hiervoor dus de beste leerschool. Tijdens de projecten zorgen de docenten voor de gewenste wisselwerking tussen theorie en praktijk. De theorie wordt gebruikt voor het analyseren van het vraagstuk en het zoeken naar passende antwoorden op de vragen van de opdrachtgever, terwijl de praktijk helpt om beter inzicht te krijgen in de betekenis en relevantie van verschillende theorieën en methoden. Daarnaast is het voor studenten natuurlijk ontzettend motiverend als ze weten dat een opdrachtgever ook daadwerkelijk aan de slag gaat met de resultaten van hun werk.

En interessant en relevant voor opdrachtgever

Voor externe opdrachtgevers is deze wijze van onderwijs erg interessant omdat het hen de mogelijkheid biedt om studenten met een frisse blik naar een bepaald vraagstuk te laten kijken en tegelijkertijd toegang te krijgen tot de kennis die bij de universiteit aanwezig is. Het onderwijs moet worden

gezien als een unieke mogelijkheid om via de analyse en aanbevelingen van studenten een reflectie op de huidige gang van zaken te krijgen. Centraal staat de wil om te leren. Dit kan door open te staan voor nieuwe inzichten en verfrissende ideeën, maar ook voor kritiek. Dit levert niet altijd pasklare oplossingen op, maar het helpt wel om de context van het vraagstuk waaraan wordt gewerkt helder te krijgen. Vandaar uit kan vervolgens worden nagedacht over alternatieve oplossingsrichtingen. Oplossingsrichtingen die eerder buiten beschouwing waren, maar die uiteindelijk wel een stuk realistischer zijn.

Wilt u meer informatie over dit thema of bent u benieuwd naar de mogelijkheden om samen te werken neem dan contact op met Raoul Beunen.

Wageningen University
Leerstoelgroep Landgebruiksplanning
Postbus 47
6700 AA Wageningen
tel. 0317 – 482697
raoul.beunen@wur.nl
www.lup.wur.nl

voorwoord studenten

De Provincie Groningen heeft ons, studenten die het vak Spatial Planning and Methodology volgen aan de Wageningen Universiteit, gevraagd om na te denken over de toekomst van de Veenkoloniën in Zuidoost Groningen. Bij de aanvang van het vak in september zijn de heren H. van Hilten en A. van Bolhuis als vertegenwoordigers van de Provincie Groningen, naar ons afgereisd om hun verhaal te doen over de huidige situatie en hun wensen ten opzichte van de Veenkoloniën.

De tweede week van dit project zijn we met de hele groep op een tweedaagse excursie geweest naar de Veenkoloniën. We gingen op bezoek bij het provinciehuis, waar we geïnformeerd zijn over de problematiek van het gebied en waar we 's middags enkele workshops bijwoonden. Daarna zijn we door het gebied gereden onder begeleiding van

Willem Foorthuis en hebben we bij de bewoners en ondernemers interviews afgenomen. Hierdoor konden we een goed beeld vormen van de huidige situatie, zoals de ruimtelijke ordening, de geschiedenis van de Veenkoloniën en de opvattingen van de inwoners.

Terug in Wageningen zijn we gestart met het schrijven van onze verslagen. Begin oktober hebben we onze ideeën aan elkaar gepresenteerd. Tijdens deze dag is een synthesegroep samengesteld die aan de slag is gegaan om uit al deze verslagen één definitief plan van aanpak te maken voor de Provincie Groningen. Het resultaat van deze synthese ligt nu voor u.

We denken voor iedereen te spreken als we zeggen dat we van dit project veel geleerd hebben, onder andere op gebied van groepswork, probleemanalyse en het

zoeken naar oplossingen voor knelpunten waarbij rekening gehouden moet worden met diverse belangen, visies en wensen. Door deze opdracht hebben we een indruk van het werkveld gekregen en de complexiteit van planologische problemen kunnen ontdekken.

Wij willen de inwoners en ondernemers graag bedanken voor de openhartige antwoorden op onze vragen. In het bijzonder willen we de Provincie Groningen bedanken voor het aandragen van de opdracht en het geven van de colleges en workshops. Onze medestudenten willen wij ook graag bedanken voor hun bijdrage. En als laatste willen we een dank uitbrengen aan onze begeleiders Raoul Beunen en Gerrit Kleinrensink voor hun ondersteuning bij dit proces.

Albert Aalvanger, Floor van Gils, Erwin Klein Leetink, Evita Kok, Evelien de Olde, Caroline van der Zee

leeswijzer	7	hoofdstuk 4 - plan van aanpak	32
		[4.1] introductie	33
hoofdstuk 1 - inleiding	8	stap 1 analyse trends	34
[1.1] introductie	9	stap 2 voorleggen trends en	37
[1.2] probleemstelling	10	analyseren wensbeelden	
[1.3] doelstelling	12	stap 3 visievorming en maatregelen	40
hoofdstuk 2 - toekomstvisie	14	stap 4 werkgroepen vormen	44
[2.1] introductie	15	stap 5 uitwerking	46
[2.2] visievorming	16	stap 6 uitvoering	48
[2.2.1] <i>integratie</i>	17	stap 7 actualisatie en evaluatie	50
[2.2.2] <i>participatie</i>	17	stap 8 continuering	52
[2.2.3] actie	18	hoofdstuk 5 - conclusie	54
[2.3] vanuit de visie naar een nieuwe, sterkere identiteit	19	samenvatting	58
hoofdstuk 3 - probleemanalyse	22	literatuurlijst	62
[3.1] introductie	23	credits	64
[3.2] participatie	24	colofon	66
[3.3] integraliteit	26		
[3.4] visievorming	28		
[3.4.1] visievorming heeft betrekking op de relatief korte termijn	28		
[3.4.2] gebrek aan flexibiliteit	28		
[3.4.3] snelle wissels	29		
[3.4.4] resultaatgericht werken in plaats van een meerjarenplan opstellen	29		
[3.4.5] communicatie loopt vooral via gemeenten	29		
[3.4.6] relatie met de burger	30		
[3.4.7] imagoproblematiek	30		
[3.5] uitvoering	30		

Voor u ligt het plan van aanpak voor de Provincie Groningen waarin wij advies geven over ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken.

In de inleiding komt de geschiedenis van het gebied ter sprake en zullen de probleemstelling, vraagstelling en de doelstelling uiteengezet worden. In hoofdstuk twee zullen wij uitleggen welke aspecten van het proces van gebiedsontwikkeling volgens ons centraal moeten staan en hoe deze samenhangen. In het volgende hoofdstuk zullen we het huidige proces van gebiedsontwikkeling analyseren en aangeven wat volgens ons de problemen en achterliggende oorzaken zijn. In hoofdstuk vier wordt concreet gemaakt hoe de provincie de burger kan laten participeren bij het maken van een integrale toekomstvisie en hoe de burger tot actie wordt aangezet.

We sluiten af met een conclusie waarin we de belangrijkste punten nog eens op een rij zetten.

In het plan van aanpak zal een fictief verhaal van boer Joop te lezen zijn. Dit dient als voorbeeld van het plan van aanpak zoals het in de praktijk eruit kan zien.

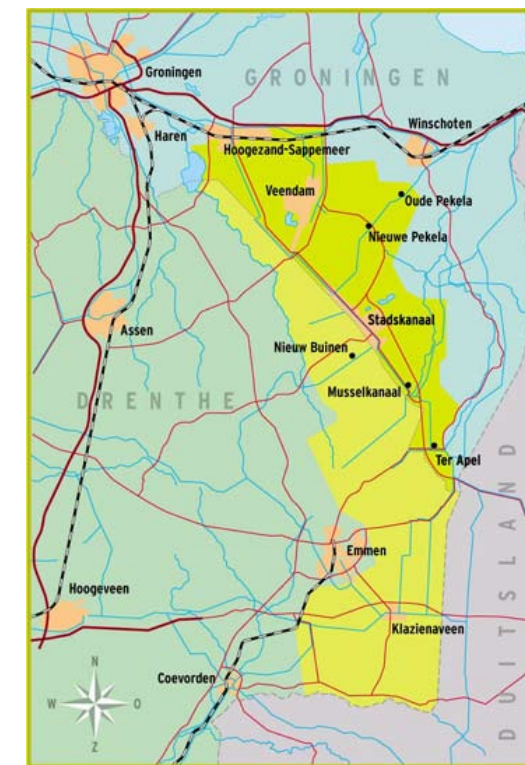
[1.1] introductie

Voor het vak Spatial Planning Theory and Methodology hebben we als onderdeel een opdracht gekregen om een plan van aanpak te schrijven voor het gebied de Veenkoloniën-Zuid. Ter verduidelijking, dit gebied wordt omgrensd door de plaatsen Stadskanaal, Valgtwedde, Ter Apel, Musselkanaal en Pagediep (figuur 1).

De Veenkoloniën vormen een uniek gebied. Sinds de 15e eeuw is het hoogveen met de hand afgegraven en de turf als brandstof gebruikt in huishoudens. Deze turf gaf het gebied een grote economische rol. Opvallend is de landschappelijke inrichting, de lintbebouwing en het kaarsrechte kanaal, dat diende voor de transport van turf, aardappels, graan en suikerbieten.

Na de Tweede Wereldoorlog keerde het succes om, door voornamelijk de eenzijdige productiestructuur. De aardappelteelt kreeg hierdoor te maken met ziekten als aardappelmoehheid. De mechanisatie in de landbouw had tot gevolg dat veel arbeiders werkloos werden (*veenkoloniaal museum, 2009; biddenvoordeveenkolonien, 2009; Foorthuis, 2009*).

Momenteel karakteriseert het gebied zich door openheid, rust en ruimte.



Figuur 1: het studiegebied de Veenkoloniën-Zuid

1.2 probleemstelling

[1.2] probleemstelling

Het vraagstuk in de Zuidelijke Veenkoloniën wordt gekenmerkt door een grote complexiteit. In het gebied zijn vele publieke en private actoren actief. Daarbij valt te denken aan de Provincie, de gemeenten, de waterschappen, bedrijven, belangenorganisaties en particulieren. Samen vormen deze actoren een complex netwerk waarbinnen meerdere knooppunten bestaan. Deze knooppunten ontstaan door min of meer 'toevallige' omstandigheden, zoals gedeelde of tegenstrijdige belangen die actoren binden, of uit doelbewuste keuze, bijvoorbeeld door een samenwerkingsverband dat actoren aangaan. Een mooi voorbeeld hiervan is de Agenda voor de Veenkoloniën, waarin de Provincie, een groot aantal gemeenten en twee waterschappen vertegenwoordigd zijn.

De Agenda is door de bovengenoemde bestuursorganen opgericht in reactie op het rapport van de Commissie Structuurversterking Veenkoloniën (beter bekend als de Commissie Hoekstra). Deze commissie heeft, in opdracht van het Kabinet, onderzoek gedaan naar de ontwikkeling in het gebied en daarbij vooral gekeken naar

bepaalde trends, zoals de vergrijzing, de braindrain en het wegvallen van de landbouwsubsidies. De commissie kwam tot de conclusie dat het gebied een negatief imago heeft, economisch en landschappelijk eenzijdig is en financieel sterk afhankelijk van de rest van Nederland en de Europese Unie, met name vanwege subsidies (*Stuurgroep Veenkoloniën, 2002*). Met haar analyse en conclusies heeft de Commissie Hoekstra de Veenkoloniën op de politieke agenda weten te krijgen.

In reactie op het rapport van Hoekstra zijn veel organisaties met de problematiek aan de slag gegaan. Daarbij hebben ze echter veelal een eigen visie ontwikkeld om te bepalen wat er met het gebied van de Veenkoloniën moet gebeuren. Vanuit individuele belangen en waarden proberen deze organisaties invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen in het gebied. Daarbij hanteren ze hun eigen (verschillende) probleemdefinities, welke van invloed zijn op de gekozen oplossingsrichting. De activiteiten en projecten die de organisaties opzetten missen hierdoor onderlinge samenhang.

Het is dan ook niet vreemd dat vanuit de Provincie aan ons het verzoek gedaan wordt om te komen met:

"... aansprekende en creatieve ideeën voor het uitwerken en realiseren van bestaande projecten en visies in het kader van een samenhangende gebiedsontwikkeling van het zuidelijk deel van de Veenkoloniën."

Deze opdracht laat zien dat ook de Provincie zich bewust is van het gebrek aan integraliteit tussen plannen of projecten. Ze heeft behoefte aan meer samenhang. Daarbij vraagt ze wel om uit te gaan van bestaande visies.

Zelf geeft de Provincie een visie in het Provinciaal Omgevingsplan. Voor een aantal deelaspecten (Schoon & Veilig, Karakteristiek, Bereikbaar, Ondernemend, Energiek en Leven & Wonen) wordt hierin aangegeven welke ontwikkelingen de Provincie wenselijk acht en welke niet (*POP, 2009*). De onderlinge samenhang tussen de verschillende aspecten wordt echter niet duidelijk. Bovendien zijn sommige aspecten sectoraal opgedeeld (bijvoorbeeld landbouw, toerisme, landschap, etc.). Ook dit komt de

integraliteit niet ten goede. Door het ontbreken van een integrale visie wordt het bovendien niet duidelijk hoe de Provincie wil omgaan met trends en onzekerheden.

De rol van belanghebbenden (zoals ondernemers, belangengroepen en burgers) in de visie- en planvorming door de verschillende organisaties, lijkt beperkt. Zo is de Agenda voor de Veenkoloniën een bestuurlijk overlegorgaan waarin (vooralsnog) alleen overheidsinstanties zitting hebben. De visie van de Agenda is daarmee dan ook een visie op bestuurlijk niveau. Op het Provinciaal Omgevingsplan was weliswaar inspraak van burgers mogelijk, maar het uiteindelijke besluit lag bij de Provincie (*Nota Reacties, 2009*). Burgers voelen zich minder betrokken bij de gestelde problemen en zijn daardoor niet gemotiveerd om bij te dragen aan de ontwikkeling en uitvoering van plannen. De Provincie ziet dit als een probleem en vraagt daarom om een:

"...effectief plan van aanpak waaruit blijkt wie, waarvoor, wanneer en hoe bij het proces moet worden betrokken."

Om te komen tot dit effectieve plan van aanpak, zal eerst duidelijk moeten worden

1.3 doelstelling

wat nu écht de problemen zijn in het proces van de ontwikkeling van de Veenkoloniën. We hebben als onderzoekers oog voor de wensen van de Provincie, maar het is noodzakelijk om een stap terug te doen en het proces als geheel te onderzoeken. Vervolgens kan op basis van deze analyse gezocht worden naar een passende oplossing. Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

Wat zijn de belangrijkste knelpunten in het proces van de gebiedsontwikkeling in de Veenkoloniën en hoe kunnen deze verbeterd worden?

Om deze vraag te beantwoorden is het van belang naar het huidige proces van gebiedsontwikkeling te kijken en de knelpunten op te sporen. Daarbij zal de onderlinge samenhang tussen de verschillende aspecten onderzocht worden. Op basis van deze analyse zullen mogelijke verbeterpunten worden aangedragen.

[1.3] doelstelling

De uitkomst van het onderzoek is een plan van aanpak waar de Provincie direct mee aan de slag kan. Aan de hand van een aantal stappen wordt de Provincie op weg geholpen in het proces. Er zal zo concreet mogelijk worden aangegeven wat het doel is van de verschillende stappen, waarom de stappen nodig zijn, hoe de stappen gezet kunnen worden en wat het beoogde resultaat is.

Met de analyse en het stappenplan hopen we dat de Provincie uiteindelijk met andere ogen naar het vraagstuk van de Veenkoloniën gaat kijken. De benadering die wij kiezen, moet de discussie over de procesaanpak binnen de Provincie op gang brengen. We laten zien dat er wel degelijk kansen liggen, mits voor de juiste aanpak wordt gekozen. Deze aanpak geeft energie in het gebied en stimuleert het initiatief. Vanuit een positieve benadering (het zoeken naar een breedgedragen, integrale toekomstvisie) gaan de betrokkenen aan de slag met het gebied. Ze gaan op zoek naar kansen en nieuwe uitdagingen.

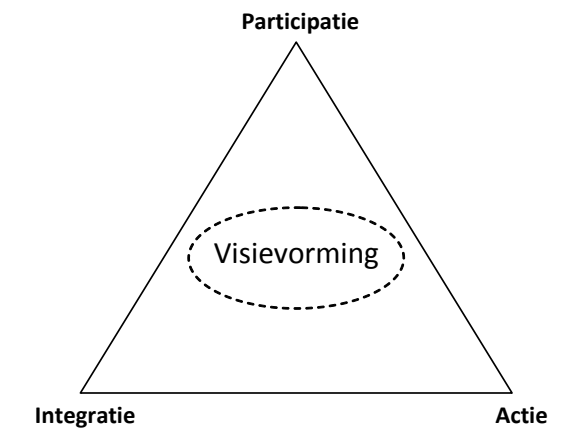
toekomstvisie

2.1 gezamenlijke toekomstvisie: het verbindende element

[2.1] introductie

In het vorige hoofdstuk hebben we een schets gegeven van het te onderzoeken probleem. In dit hoofdstuk zullen we laten zien welke elementen uit het proces van gebiedsontwikkeling we zullen onderzoeken en waarom. Deze elementen staan niet op zichzelf. In dit hoofdstuk zullen we daarom ook ingaan op hun onderlinge samenhang. We laten zien dat het vormen van een toekomstvisie een oplossing kan bieden voor de geschetste problemen.

De gezamenlijke toekomstvisie vormt het verbindende element tussen participatie, integratie en actie (figuur 2). In paragraaf 2.2 zullen we eerst kort ingaan op het doel en nut van visievorming. In de daaropvolgende subparagrafen zullen we de relatie leggen tussen visievorming en, achtereenvolgens, integratie (2.2.1), participatie (2.2.2) en actie (2.2.3). In paragraaf 2.3 wordt uitgelegd hoe het proces van visievorming gekoppeld kan worden aan het ontwikkelen van een nieuwe, sterkere identiteit van het gebied.



Figuur 2: De relatie tussen visievorming, participatie, integratie en actie.

2.2 visievorming

[2.2] visievorming

Het vormen van toekomstvisie is nodig om met het gebied van de Nieuwe Veenkoloniën aan de slag te kunnen gaan. Voordat de betrokkenen aan de slag kunnen, zullen ze namelijk moeten nadenken over de richting waarin men het gebied wil ontwikkelen. In de discussie die hierover gevoerd wordt, zal recht moeten worden gedaan aan de grote complexiteit van het vraagstuk, de onzekerheden die daarbij spelen en de dynamiek van de werkelijkheid.

De visievorming moet perspectief bieden voor de langere termijn en sturing geven aan plannen. Verder moet de visie mensen motiveren om aan de slag te gaan. Daarom is het van belang dat de belanghebbenden nadenken over wat er zou kunnen gebeuren als er niets gedaan wordt. Dit betekent dat er nagedacht zal moeten worden over de trends die een rol spelen in het gebied en hoe deze zich in de toekomst kunnen gaan ontwikkelen. Ook zullen ze moeten aangeven welke toekomst zij zelf wenselijk achten, om vervolgens hierover het debat met elkaar aan te gaan. Uit de discussie zal blijken welke ontwikkelingen door de belanghebbenden als zinvol worden gezien en welke knelpunten en uitdagingen

er liggen om te toekomstvisie te realiseren. Daarbij moeten zij de realiteit niet uit het oog verliezen; de visie en de daaruit volgende plannen moeten wel kans van slaan hebben (*Hidding, 2006*).

Een eerste aanzet om 'de toekomst onderdeel te maken van onderzoek en debat' (*ibid.*) is gedaan door de Commissie Hoekstra. In opdracht van het Kabinet heeft deze commissie onderzoek gedaan naar de toekomst van de Veenkoloniën (*Stuurgroep Veenkoloniën, 2002*). Daarbij heeft ze gekozen voor een projectieve benadering. Dit betekent dat de huidige ontwikkelingen zijn doorgetrokken naar de toekomst. (*Hidding, 2006*). Hiermee kreeg het rapport van de commissie een signaalfunctie (*ibid.*); de problemen in de Veenkoloniën (zoals de vergrijzing, de braindrain en het wegvallen van de landbouwsubsidies) kwamen op de politieke agenda te staan.

Nu de problemen op de agenda staan, is het tijd voor de volgende stap: het verkennen van de perspectieven. Hier dient te worden gekozen voor een prospectieve benadering. Daarbij wordt op grond van normatieve uitgangspunten (de ideeën van de verschil-

lende belanghebbenden over 'wat wenselijk is') een toekomstbeeld samengesteld. Vervolgens wordt er gekeken wat er nodig is om dit toekomstbeeld te realiseren. (*ibid.*)

[2.2.1] integratie

De visievorming stelt belanghebbenden in staat hun plannen op elkaar af te stemmen. Er zijn allerlei (groepen van) actoren bezig met het gebied, maar ze werken allemaal vanuit hun eigen perspectief. Ze hanteren hun eigen probleemdefinities en werken vanuit hun individuele belangen en visies. De samenhang tussen projecten en initiatieven ontbreekt daardoor. Bovendien bestaan er ook intern bij de Provincie verschillende beelden over de toekomst van de Veenkoloniën.

Door samen de toekomst te verkennen en te discussiëren over wat wenselijk is, kan er een gezamenlijke toekomstvisie ontstaan. Deze visie dient als basis voor de toekomstige (individuele) plannen. Hiermee krijgen alle plannen hetzelfde startpunt (de huidige situatie) en kunnen maatregelen gezocht en uitgevoerd worden waarin (het merendeel) van de betrokkenen zich kan vinden. Daarbij worden de belanghebbenden uitgedaagd

om na te denken over wat zij zelf kunnen bijdragen aan het realiseren van dit toekomstbeeld (*Weisbord en Janoff, 1999*). Ze hoeven hierbij hun eigen belangen niet uit het oog te verliezen, aangezien er binnen de visie ruimte is om deze eigen belangen te realiseren.

[2.2.2] participatie

Door het opstellen van een integrale toekomstvisie kunnen belanghebbenden actief worden betrokken bij de ontwikkelingen in hun gebied. Op dit moment lijkt de betrokkenheid laag. Mensen zijn sceptisch over de plannen van de Provincie en nemen een afwachtende houding aan: 'Eerst zien, dan geloven' (*Henk Ensing, pers. comm.*). De Provincie ervaart dit als een gebrek aan draagvlak voor haar plannen.

Vanwege de uiteenlopende belangen en visies is het belangrijk dat sturing plaatsvindt vanuit een samenspel tussen de betrokken actoren (*Hidding, 2006*). Door samen na te denken over de toekomst, kan een breedgedragen toekomstvisie ontstaan. De betrokkenen worden hierbij, naast eigenaar van het probleem, ook eigenaar van het proces. Wie bij dit proces betrokken

worden, verdient bijzondere aandacht. Belanghebbenden willen zich kunnen herkennen in het resultaat van de visievorming, dus een goede afspiegeling van het gebied is gewenst. Daarnaast dient men te beseffen dat de actoren ook bronnen van kennis en inspiratie zijn en mogelijk kunnen bijdragen aan de realisatie van plannen. Door de juiste selectie van actoren kunnen ook verschillende schaalniveaus worden samengebracht.

[2.2.3] actie

De toekomstverkenning en de daaruit voortvloeiende toekomstvisie zetten aan tot actie. De motivatie om bij te dragen aan de uitvoering van de plannen of zelf initiatieven te ontplooiën, is niet of nauwelijks aanwezig in het gebied. Mensen hanteren andere probleemdefinities dan bijvoorbeeld de Provincie. Ze herkennen zich niet in de geschetste problemen en voelen zich dus ook geen deelgenoot in het vinden van en werken aan een oplossing.

Door mensen actief bij de visievorming te betrekken en na te laten denken over wat er kan en moet gebeuren, worden ze eigenaar van het probleem en de oplossing. Vanuit de breedgedragen, integrale visie kan een

actieplan opgesteld worden. Hierin staan de maatregelen die (individuele) betrokkenen kunnen ondernemen om de toekomstvisie te realiseren. Doordat men zich herkent in de visie en nagedacht heeft over wat men zelf kan bijdragen, is er bij de deelnemers energie ontstaan om met de ideeën aan de slag te gaan. Ze voelen zich betrokken bij het realiseren van de plannen van anderen (bijvoorbeeld de Provincie) en zijn gemotiveerd om ook zelf initiatieven te ontplooiën (Weisbord en Janoff, 1999).

2.3 vanuit de visie naar een nieuwe, sterkere identiteit

[2.3] vanuit de toekomstvisie naar een nieuwe, sterkere identiteit

Door na te denken over de gewenste toekomst en de weg er naartoe, kan tussen de betrokkenen onderling, en tussen de betrokkenen en het gebied van de Veenkoloniën, een sterkere binding ontstaan. Het begrip identiteit speelt hierbij een belangrijke rol. Mensen vormen hun persoonlijke identiteit namelijk op basis van de ruimtelijke identiteit (de binding van mensen met een gebied), de sociale identiteit (hun waarden en hoe ze betekenis geven aan de wereld om hen heen) en de historische identiteit (wat er in het verleden gebeurd is waardoor de situatie is zoals hij nu is) (During, 2008). In het proces van visievorming worden de betrokkenen min of meer gedwongen na te denken over al deze aspecten en dus over hun eigen identiteit.

Om het begrip 'identiteit' minder abstract te maken, is het behulpzaam om in dit verband te denken in termen van het schrijven van een verhaal. De betrokkenen schrijven samen een nieuw verhaal voor het gebied van de Veenkoloniën. Dit verhaal ontstaat vanuit een zeker historisch besef omdat ze nadenken over het verleden en

hoe dit heeft geleid tot de huidige situatie (historische identiteit). Daarbij worden de betrokkenen aangezet om samen betekenis te geven aan de wereld om hen heen. Ze zullen moeten bedenken wat er in de Veenkoloniën gebeurt en waarom, en waar het naartoe moet (sociale identiteit). De acties die ze ondernemen om de toekomstvisie te realiseren, zullen gevolgen hebben voor de ruimtelijke inrichting. Omdat deze nieuwe inrichting voortkomt uit hun verhaal, zullen de betrokkenen zich er in kunnen blijven herkennen (ruimtelijke identiteit).

Identiteit is dus niet statisch, maar dynamisch. Het verhaal kan doelbewust gevormd en veranderd worden, maar dit heeft wel gevolgen voor de betrokkenen en het gebied. Daarom is het van belang dat het nieuwe verhaal door de betrokkenen geschreven wordt, zodat ze zich ermee kunnen identificeren en willen bijdragen aan het realiseren van het verhaal.

2.3 vanuit de visie naar een nieuwe, sterkere identiteit

Samenvattend kunnen we dan ook stellen dat een breedgedragen, integrale toekomstvisie belangrijk is. De visie geeft sturing aan plannen en zorgt voor integraliteit. Daarnaast kan de betrokkenheid van belanghebbenden worden vergroot door hen vanaf het begin, dus in de visievorming, te betrekken. Hierdoor is men gemotiveerd om ook zelf een bijdrage te leveren aan de uitvoering van de uiteindelijke plannen. Het nieuwe verhaal dat hieruit ontstaat, vormt de nieuwe, sterkere identiteit van het gebied en de betrokkenen. In de toekomst zullen ze hier met trots over vertellen.

In het volgende hoofdstuk zullen we de huidige problemen omtrent de hiervoor genoemde aspecten van visievorming, participatie, integratie en actie analyseren. In hoofdstuk 4 zullen we meer in detail ingaan op de manier waarop de Provincie kan komen tot een breedgedragen, integrale toekomstvisie. In de verschillende onderdelen van dit Plan van Aanpak zullen de bovenstaande elementen van visievorming, participatie, integratie en actie verweven worden.

probleemanalyse

[3.1] introductie

In het vorige hoofdstuk hebben we naar voren gebracht welke elementen volgens ons belangrijk zijn in het proces van gebiedsontwikkeling en hoe deze samenhangen. In dit hoofdstuk worden de huidige problemen op de punten van participatie, integratie, actie en visievorming uiteengezet en gaan we op zoek naar de achterliggende oorzaken.

Elk subhoofdstuk moet worden gezien als een belangrijk speerpunt in het proces. In het plan van aanpak (hoofdstuk 4) zullen we aandacht besteden aan deze speerpunten en mogelijke oplossingen aandragen.



3.2 participatie

[3.2] participatie

De Provincie Groningen wil graag meer burgers en ondernemers betrekken bij de planvorming en uitvoering van regionale ontwikkelingsplannen. Door het betrekken van burgers zullen de plannen meer ondersteuning krijgen van onderaf en zal het planproces soepeler verlopen omdat er minder geprotesteerd zal worden. Burgers kunnen op veel verschillende manieren worden betrokken.

- *Inspraak*
Burgers geven hun zienswijze op een plan of voorstel voor beleid van de overheid (mening geven).
- *Medezeggenschap*
Burgers denken en werken mee met de overheid bij interactieve beleidsvorming en uitvoering (meedenken).
- *Samenwerken met de overheid*
Samenwerken met de overheid (meebeslissen) (*van Dam, 2009*).

De Provincie Groningen heeft, in het kader van het POP, Prof. Dr. Dirk Strijker gevraagd onderzoek te doen naar de gebiedsontwikkelingen in de Veenkoloniën. De centrale vraag in het onderzoek was hoe in de Veen-

koloniën een omslag kon worden gecreëerd van een in zichzelf gekeerd naar een creatief en innovatief gebied.

Volgens Strijker (2007) is in de Veenkoloniën: "De werkloosheid en het beroep op sociale uitkeringen [...] wat groter, er zijn gebiedjes met een notoir sociaal zwakke structuur, en er is een kern van persistente inactieven. [...] Er zijn naar verhouding weinig mensen die het voortouw in de verdere ontwikkeling kunnen nemen, die nieuw elan en nieuwe ideeën kunnen ontwikkelen, die het verenigingsleven op sleeptouw kunnen nemen, of die in het lokale bestuur een belangrijke rol kunnen vervullen" (*Strijker, 2007*).

Ook blijkt dat in veel plannen als uitgangspunt wordt genomen dat er onder de bevolking een pioniersgeest heerst, maar geldt deze eigenschap nog wel voor de huidige bevolking? Zijn niet juist deze mensen vertrokken uit het gebied? Opvallend is dat de ondernemers die het voortouw nemen in het gebied ondernemers zijn die zich vanuit elders in de Veenkoloniën hebben gevestigd (*Strijker, 2007*).

Het is de vraag of de bewoners in het gebied dezelfde problemen zien als de Provincie. Mogelijk zien ze wel dezelfde problemen, maar hebben ze dit als een gegeven geaccepteerd of houden ze vooral de Provincie verantwoordelijk voor het oplossen ervan.

De Provincie Groningen heeft haar burgers in de interactieve fase (september – december 2007) wel de kans gegeven om op verschillende manieren deel te nemen aan de totstandkoming van een advies, en de ontwikkeling van de provincie. Door verschillende media probeerde de Provincie meer burger te betrekken:

- Meepraten via het internet forum van POP Groningen
- "Provincie op pad" discussieavonden (inwoners, ondernemers en bestuurders delen hun mening en ideeën over de toekomst van de Provincie Groningen met alle gedeputeerden)
- Bijeenkomst "Kamers van Groningen" in het provinciehuis (interactieve bijeenkomst waarbij verschillende onderwerpen door deskundigen van diverse

kanten belicht, burgers zijn samengebracht in een burgerjury).

- Fotowedstrijd
- Game "Koning van Groning" (Provincie Groningen, 2009a)

Om de inwoners op de hoogte te brengen van de mogelijkheden werden er commercials op televisie getoond, maar ook met advertenties, posters en flyers probeert de Provincie Groningen de aandacht van haar inwoners te trekken. Bij deze vormen van burgerparticipatie hebben de burgers inspraak en op sommige vlakken ook medezeggenschap (*Provincie Groningen, 2009b*). Het meebeslissen met de overheid ontbreekt echter volledig.

Uit de interviews die wij met inwoners van de Zuidelijke Veenkoloniën hebben gehouden, kwam naar voren dat de mensen zich niet of nauwelijks betrokken voelen bij de planvorming van de Provincie. De Provincie spreekt over problemen die de burgers zelf niet zien, de burgers denken op lokale schaal en maken zich zorgen om problemen waar zij direct bij betrokken zijn. Om burgers te laten zien dat de problemen die de Provincie ziet, effect hebben op hun

3.3 integraliteit

directe omgeving is het belangrijk dat de Provincie de mensen laat nadenken over de gevolgen die provinciale problemen kunnen hebben op lokale schaal. Ruis tussen Provincie en burger ontstaan vaak door verschil in schaalniveau. Ook het denken op lange termijn van de Provincie en vaak op kortere termijn bij de burger zorgt voor onbegrip. Door burgers bewust na te laten denken over trends en toekomstbeelden, kunnen zij meer betrokken worden bij planvorming en zullen ze zich zelf ook meer betrokken voelen.

[3.3] integraliteit

Het gebied van de Veenkoloniën is gelegen in twee Provincies (Drenthe en Groningen) en bestaat uit negen gemeenten. Dit zorgt op bestuurlijk niveau voor versnippering. Bovendien hebben de gemeenten in Drenthe hun prioriteit niet in de Veenkoloniën liggen maar in het welvarender deel (zanddeel). De Provincies werken wel samen maar toch blijven het twee verschillende ambtsgebieden waardoor de provinciale omgevingsplannen niet parallel verlopen. Ook de politieke achtergronden die binnen een provinciaal en gemeentelijk bestuur spelen en de wisseling van ambtenaren, werken de integraliteit tegen. De Provincie Groningen erkent dat

integraliteit kan zorgen voor een succesvolle ontwikkeling:

"Uit Europees onderzoek gebleken is dat succesvolle ontwikkelingsregio's gekarakteriseerd worden door de aanwezigheid van sterke samenwerkende actoren."
(Provincie Groningen, 2007b)

Om de eenzijdigheid en afhankelijkheid van het gebied aan te kunnen pakken is een integrale en gebiedsgerichte aanpak belangrijk. Er zijn een groot aantal vooruitstrevende plannen voor de Veenkoloniën die integrale oplossingen bieden of deelproblemen kunnen oplossen. Er worden echter maar weinig van deze plannen uitgevoerd. Daar zijn verschillende oorzaken voor:

- Door de versnipperde bestuurscultuur wordt er niet op het niveau van het hele gebied gedacht en gewerkt;
- De gebrekkige samenwerking tussen bestuurders, maar ook tussen bestuurders in het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties;
- Ook het ontbreken van financieringskracht en een kritische

massa kan als probleem worden gezien;

- Het gebrekkige vermogen tot zelforganisatie en de afwezigheid van mensen die het voortouw nemen (Provincie Groningen, 2007b)

Ook zijn er niet of nauwelijks ideeën over welke mechanismen in werking gezet moeten worden (en hoe), om tot realisering van goede initiatieven te komen. Het ontbreken van overeenstemming over wat een realistisch en haalbaar toekomstbeeld is, zorgt ervoor dat overheden langs elkaar heen werken.

"In 2005 is de Agenda voor de Veenkoloniën tussentijds geëvalueerd. Daaruit bleek dat de agenda door zijn brede insteek nog te weinig sturend is (sturing op projecten i.p.v. op resultaat), dat de doelstellingen nog te weinig concreet zijn geformuleerd en dat het maatschappelijke veld onvoldoende wordt betrokken, waardoor het zelforganiserend vermogen van het gebied niet wordt benut en versterkt. Op basis hiervan is besloten tot een koerswijziging in de richting van intensievere bestuurlijke samenwerking, aangaan van

meerjarige financiële verplichtingen en scherpere periodisering van projecten (onder meer ondernemerschap en de sociale pijler van de Agenda versterken)".
(Provincie Groningen, 2007b)

De Agenda voor de Veenkoloniën heeft wel gekozen voor een intensievere samenwerking, maar de bestaande versnipperde bestuurlijke structuur is niet aangepast. Nog steeds bestaat de stuurgroep van de Agenda voor de Veenkoloniën uit zestien vertegenwoordigers van Provincie, Gemeente en Waterschap die ieder hun eigen politieke en bestuurlijke achtergrond hebben, waardoor iedereen nog steeds vanuit zijn eigen belang werkt binnen de stuurgroep.

3.4 visievorming

[3.4] visievorming

In het hele planproces is visievorming een erg belangrijk onderdeel. Het bepaalt namelijk de richting die je op wil gaan en de strategieën die je gaat toepassen om bepaalde doelen te bereiken. Omdat deze zaken voornamelijk toekomstgericht zijn, brengt het veel onzekerheden met zich mee. Mensen kunnen niet in de toekomst kijken, maar we kunnen ons wel voorbereiden op diverse trends die zich in de toekomst gaan voordoen.

Wat we nu vooral geconstateerd hebben, is afkomstig uit enquêtes die onder burgers zijn afgenomen, uit het POP, de agenda van de Veenkoloniën en interviews met betrokkenen. Voor veel problemen zijn er geen concrete bewijzen te vinden, maar zijn er wel aanwijzingen. We zullen de mogelijke problemen op het gebied van de huidige visievorming uiteenzetten.

[3.4.1] visievorming heeft betrekking op de relatief korte termijn

Hoewel visievorming in alle overheidsdocumenten die op internet te vinden zijn voorkomt, denken we dat er toch te weinig aandacht aan is besteed. Op het gebied van

klimaat en dergelijke grootschalige onderwerpen, maakt men wel visies voor een periode van om en nabij 50 jaar, maar op het gebied van leefbaarheid is men vooral op korte termijn, namelijk zo'n 15 jaar, visie aan het maken.

[3.4.2] gebrek aan flexibiliteit

We denken dat er een gebrek aan flexibiliteit is in de huidige visievorming. Er is naar onze mening te weinig gekeken naar de verschillende toekomstscenario's die mogelijk zijn. Er zijn een aantal trends gesignaleerd, maar hoe deze onderling samenhangen en tot welke scenario's dit zou kunnen leiden, wordt niet aangegeven. Samengevat komt het erop neer dat de Provincie kiest voor een projectieve benadering. Dit betekent dat de huidige trends zijn doorgetrokken naar de toekomst om het toekomstbeeld te schetsen. Hierbij wordt verondersteld dat de trends zich op de huidige manier voortzetten. Er is geen aandacht voor de mogelijkheid dat trends zich sterker of juist minder sterk ontwikkelen.

Er zijn dan ook weinig alternatieven beschikbaar wanneer bepaalde maatregelen anders uitpakken dan vooraf aangenomen werd.

Daarnaast wordt er weinig rekening gehouden met eventuele nieuwe kennis waar we in de toekomst over beschikken.

Een prospectieve benadering (*Hidding, 2006*) zou misschien een betere benadering kunnen zijn. Hierbij wordt er ook aandacht besteed aan de wensen van betrokkenen: wat achten zij wenselijk voor de toekomst?

[3.4.3] snelle wissels

Een mogelijk probleem in het proces van visievorming, is de snelle bestuurswisseling, namelijk na elke vier jaar. De visie op de gebiedsontwikkeling vraagt een langere termijn dan vier jaar. Wanneer er nieuwe bestuurders plaatsnemen, kan het zijn dat deze de visie van hun voorgangers niet delen. Als gevolg van bestuurlijke opvolging kan de visie voor de zuidelijke Veenkoloniën dus vaak ter discussie komen te staan en voortdurend gewijzigd worden. De maatregelen die uit de visies volgen, moeten daardoor mogelijk ook bijgesteld worden. Dit kan voor verwarring zorgen bij belanghebbenden en hun vertrouwen in de overheid, als stabiele partner, schaden.

[3.4.4] resultaatgericht werken in plaats van een meerjarenplan opstellen

Over het algemeen willen betrokkenen snel een oplossing voor problemen zoeken. Dit leidt tot een resultaatgerichte werkhouding. Dit is op zichzelf een goede zaak. Er kleeft wel een nadeel aan en dat is dat bepaalde maatregelen slechts op korte termijn invloed hebben, maar daarna wordt alles weer als het oude. Visievorming waarin rekening gehouden wordt met onzekerheden, is veel duurzamer en maakt ook dat opvolgers hun taken goed kunnen vervullen. In een prospectieve benadering is er ruimte om rekening te houden met de wensen van belanghebbenden, maar ook met trends en onzekerheden (*Hidding, 2006*).

[3.4.5] communicatie loopt vooral via gemeenten

Het beleid is 'Centraal wat moet, decentraal wat kan' (*Provincie Groningen, 2007a, p.12*). Dat betekent concreet dat de communicatie vooral via de gemeenten verloopt. Deze 'extra' bestuurslaag tussen Provincie en burger betekent in de meeste gevallen meer bureaucratie. Daarbij komt dat de intenties van de Provincie niet goed worden overgebracht. Gemeentes maken wellicht

3.5 uitvoering

strategische keuzes in de communicatie en houden dus ook rekening met de eigen belangen.

[3.4.6] relatie met de burger

Er is veel nagedacht over de rol van de burger in het planproces. De burger wordt in de huidige situatie vaak aan het eind van het planproces intensief benaderd en betrokken door middel van inspraakavonden en discussieavonden. Pas dan worden de kaders en plannen gepresenteerd en kunnen burgers en betrokkenen hierop reageren. Als hierdoor het beeld ontstaat dat 'er toch al beslist is', kan dit het vertrouwen van de burger in de overheid schaden. Er is naar onze mening te weinig nagedacht over hoe men volledig het vertrouwen wint van de burger en hoe men deze relatie voor de komende decennia onderhoudt.

[3.4.7] imagoproblematiek

In het POP wordt aandacht besteed aan het imagoprobleem dat veroorzaakt wordt door werkloosheid, eenzijdigheid in productie en afhankelijkheid van subsidies. Daarbij heeft de Provincie in onze ogen te weinig gekeken naar wat de oorzaken hiervan zijn en wat nu de echte identiteit is van het gebied. Het is

erg belangrijk dat wanneer je aan je imago werkt, ook daadwerkelijk wat te bieden hebt aan de rest van Nederland. Een sterke identiteit geeft uitstraling aan het gebied en kan het imago verbeteren. De Provincie heeft wel ongeveer uitgestippeld welk imago het gebied moet krijgen en met welke termen dit nieuwe imago tot uitdrukking moet worden gebracht. Hiervoor is geen mogelijkheid tot inspraak geweest vanuit de burger en betrokkenen met de vraag welk imago men wil en naar welke identiteit men wil streven. Bovendien ontbreekt het aan een goed helder langetermijnplan.

[3.5] uitvoering

Een van de laatste stappen aan het eind van het planvormingsproces, is de daadwerkelijke uitvoering. Ook hier loopt men met enige regelmaat tegen een aantal problemen:

Tekort aan financiële middelen

Sociaaleconomische omstandigheden zijn aan verandering onderhevig. Daardoor kan het zijn dat er te weinig financiële middelen zijn om een project daadwerkelijk uit te voeren. Deze zijn vaak niet in te calculeren, maar ook hier geldt dat het verstandig is om

op financiële onzekerheden voorbereid te zijn. Dit vraagt om flexibiliteit van verschillende overheden. De financiële afhankelijkheid van de Veenkoloniën zorgt dan ook voor een extra uitdaging. Financiële middelen om projecten in het gebied uit te voeren zullen mogelijk van elders moeten worden aangetrokken. Hierbij valt te denken aan subsidies van het Rijk of de Provincie.

Gebrek aan energie en motivatie

Voor de uitvoering van plannen is medewerking nodig van burgers en betrokkenen. Wanneer er te weinig moeite is gedaan om draagvlak te creëren, kan het zijn dat de medewerking en steun te wensen over laat. Het is zaak voor de Provincie en voor de gemeenten om vanaf het begin goed samen te werken met betrokkenen, zodat ze vertrouwen in elkaar krijgen en samen kunnen werken aan het volbrengen van de doelstellingen.

In het volgende hoofdstuk presenteren we het plan van aanpak. Hierin bieden we handvatten hoe de Provincie kan werken aan een toekomstvisie, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de wensen van de betrokkenen. Deze toekomstvisie kent een zekere flexibiliteit om te kunnen omgaan met trends en onzekerheden. Tegelijkertijd zet de visie aan tot actie.

plan van aanpak



[4.1] introductie

Elke fase in het plan van aanpak is opgebouwd uit vier onderdelen, weergegeven met de volgende symbolen:



Wat geeft een duidelijke verklaring wat er gedaan moet worden tijdens deze fase



Waarom legt uit wat het belang is van deze fase



Methode laat zien hoe de fase genomen wordt en hoe het product tot stand moet komen.



Resultaat beschrijft wat het product is van deze fase.

Daarnaast wordt aan de hand van het verhaal van boer Joop uitgelegd hoe elke fase in de praktijk gebracht zou kunnen worden.



"Hallo!

Ik ben Joop. Mijn beroep is aardappelteler in de gemeente Vlagtwedde. Mijn vader was ook al aardappelteler. Ik doe het werk met plezier maar ik merk wel dat de tijden veranderen. De prijzen voor de aardappelen zijn op dit moment niet zo best en ik maak mij wel eens zorgen over de afschaffing van de subsidies. Hoewel ik mezelf nog prima red, denk ik de laatste jaren wel vaker na over de toekomst. Wellicht dat ik eens iets anders moet gaan doen. Volgend jaar ga ik als proef een energiegewas, namelijk koolzaad, telen. Hoe ik op dat idee gekomen ben? Dat zal ik je vertellen..."

stap 1

analyse trends



In deze stap wordt er een analyse van de trends gemaakt die invloed hebben op de Zuidelijke Veenkoloniën.

Trends zijn ontwikkelingen waarop individuele actoren geen directe invloed op kunnen uitoefenen. Hierbij valt te denken aan het wegvallen van de landbouwsubsidies, de vergrijzing en het wegtrekken van de jongeren, maar ook aan trends op mondiale schaal, zoals klimaatverandering, het energievraagstuk en de economische crisis. Deze trends worden uitgewerkt in scenario's zodat er een goed overzicht komt van alle mogelijke ontwikkelingen in het gebied.



Bij het maken van een toekomstvisie is het belangrijk om allereerst te kijken naar wat er zich allemaal in een gebied afspeelt. Sommige ontwikkelingen moeten misschien worden afgeremd, terwijl andere gestimuleerd kunnen worden. Als je niet weet wat er in een gebied speelt dan kan je ook niet ingrijpen. Wanneer duidelijk is wat er met het gebied gebeurt wanneer er niet ingegrepen wordt (de mogelijke scenario's), kan door belanghebbenden nagedacht worden of en hoe er ingegrepen moet wor-

den. Het analyseren van de trends is dus de eerste stap in het creëren van meer bewustzijn bij belanghebbenden dat er iets moet gebeuren in de Zuidelijke Veenkoloniën.

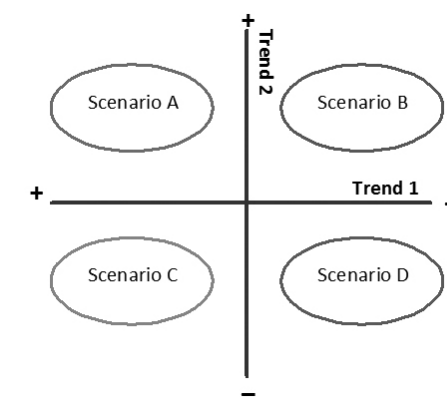


Voor het analyseren van trends heb je een expert op dit vakgebied nodig. Dit betekent dat hij/zij verstand moet hebben van trends op verschillende gebieden (lokaal en mondiaal) en ze bij elkaar kan brengen. De expert kan op de hieronder beschreven manier te werk gaan.

Er moet onderzocht worden welke trends invloed hebben op de Veenkoloniën. Welke trends zijn hier aanwezig en hoe ontwikkelen zij zich? Het belangrijkste is de mogelijke ontwikkeling van de trends op de lange termijn. Voor succesvolle ruimtelijke planvorming moet rekening worden gehouden met de extremen van trends; het gaat hierbij immers om de toekomst, dus niets is zeker. Deskundigen op dit gebied kunnen de meest uitersten van deze ontwikkelingen in kaart brengen. Hierdoor ontstaat er een beeld van de bandbreedte waarbinnen trends kunnen variëren. Wat gebeurt er in het meest negatieve dan wel meest positieve

geval? De uiteindelijke uitkomst van de trends zal ergens tussen de extremen in liggen.

Om een idee te krijgen van de mogelijke uitkomsten, kunnen de trends tegenover elkaar gezet worden in kwadranten. In het onderstaande voorbeeld gaan we, omwille van de begrijpelijkheid, uit van twee trends. Trend 1 kan op de x-as uitgezet worden, Trend 2 op de y-as (figuur 3.) De min verwijst naar de situatie waarin de trend zich ontwikkelt in het meest negatieve geval en de plus naar de situatie waarin de trend zich ontwikkelt in het meest positieve geval.



Figuur 3: Voorbeeldkwadrant met twee trends en vier scenario's

Het kwadrant uit het voorbeeld is dus een modelmatige weergave van hoe twee specifieke trends elkaar beïnvloeden. In werkelijkheid zijn er vele trends die elkaar allemaal beïnvloeden. Vanwege deze complexiteit is het dus raadzaam een expert op dit gebied in de arm te nemen die bovendien een onderscheid kan maken in relevante en minder relevante trends voor het gebied.

Vervolgens wordt in elk vak een scenario geschetst met het beeld van de kansen en bedreigingen die de trends met zich meebrengen. Linksboven wordt Trend 1 positief samen gevoegd met Trend 2 positief, enzovoorts. Dit resulteert in scenario's A, B, C, en D (figuur 3). Wanneer dit schema gemaakt wordt voor de andere trends, ontstaan scenario's E, F, enzovoorts.



Het resultaat van de bovengenoemde analyse is dat er een zo breed mogelijke analyse ontstaat van wat er allemaal kan gebeuren. Er moet niet vergeten worden dat de toekomst niet te voorspellen is, maar via de bovengenoemde methode worden er zoveel mogelijk scenario's meegenomen en is de kans kleiner dat

de plank misgeslagen wordt.

Na het opstellen van de scenario's, is het de bedoeling dat deze bevindingen voorgelegd worden aan de betrokkenen, dit gebeurt in stap 2. Door middel van een dialoog tussen Provincie en belanghebbenden, onder leiding van een faciliterende, overkoepelende organisatie, moet er achterhaald worden hoe de belanghebbenden tegen de Veenkoloniën aankijken. Welke problemen zien zij in het gebied en hoe zouden ze het gebied het liefst zien?

"De Provincie Groningen is al een tijdje bezig met het in kaart brengen van de 'problemen' in ons gebied. Zo hebben ze o.a. met LTO gesprekken gehad over de aardappelprijzen. Duidelijk werd dat deze prijzen in de toekomst zullen dalen. Ik denk niet dat er voor mij dan nog een toekomst is met aardappelen."

stap 2

voorleggen trends
en analyseren wensbeelden



In deze stap worden de scenario's voorgelegd aan de betrokkenen. Het gaat hierbij om de bewoners van het gebied, ondernemers, belangenorganisaties en overheidsinstanties. Bij het presenteren van de scenario's speelt vooral een stuk bewustwording mee. "Kijk, dit gebeurt er als we niets doen!". Door deze scenario's voor te leggen, worden mensen zich bewust van wat er zou kunnen gebeuren als er niet wordt ingespeeld op de huidige trends en welke negatieve of positieve gevolgen dit zou kunnen hebben. Daarna moet er gekeken worden naar de wensen van de betrokken voor de toekomst van hun gebied. Dit worden de wensbeelden genoemd.



Het is goed als betrokkenen zich bewust zijn van wat er zou kunnen gebeuren in het gebied. Zo ontstaat er waarschijnlijk meer betrokkenheid bij het gebied en hopelijk ook meer initiatief. Ook is het goed om burgers te betrekken in het hele proces van de planvorming. Hiervoor gelden een aantal voordelen. Ten eerste wordt hiermee de efficiëntie verbeterd, want wanneer zij mee mogen besluiten, verklein je de

kans op weerstand verder in het proces. Ten tweede wordt, mogelijk, de acceptatie van het eindresultaat groter. Als laatste verbetert de kwaliteit, wanneer er andere partijen bij betrokken worden kan er gebruik worden gemaakt van nieuwe en betere kennis van de lokale situatie, vaardigheden en persoonlijke ervaringen (*Van Dam et al., 2008*). Burgers kunnen door lokale kennis andere, creatieve oplossingen aandragen die de Provincie niet ziet. Daarbij is het van belang dat de Provincie vertrouwen heeft in de burger en de uitkomst van het proces accepteert. Wanneer zij laat zien dat ze zich meer openstelt voor de ideeën van de burger, zal de burger meer vertrouwen krijgen in de Provincie.

Dankzij het maken van wensbeelden met elkaar ontstaat er meer wederzijds begrip voor elkaars verwachtingen en wensen over de toekomst. Bij het maken van de plannen zijn er altijd veel partijen betrokken, wanneer er wensbeelden uitgesproken worden dan worden de belangen van de partijen duidelijk. Dit zorgt voor een open discussie waarin er veel aspecten op tafel mogen komen. Tijdens deze discussie wordt duidelijk dat de wensbeelden van de betrokkenen kunnen verschillen.



Er kan een groot festival worden georganiseerd met verschillende activiteiten voor iedereen, zo kun je alle betrokkenen op een leuke, ludieke manier mee laten denken over de toekomstscenario's en meteen daarover discussiëren. Voor iedere doelgroep is daarbij een specifieke benadering gewenst. Misschien past een zakelijke benadering (zoals een presentatie tijdens een workshop) juist goed bij belangenorganisaties en overheidsinstanties, terwijl een expositie, toneelstuk of video meer past bij 'gewone' burgers (en misschien ook wel bij de overheden en belangenorganisaties!).

Ook het inventariseren van de wensbeelden vraagt om een specifieke benadering. De georganiseerde actoren (bv. belangenorganisaties en overheden) kunnen hun wensbeelden zakelijk presenteren. Maar ze kunnen ook uitgenodigd worden om op een creatieve manier hun wensbeelden kenbaar te maken, bijvoorbeeld door het schrijven van een verhaal of het maken van een beeldenboek. Deze laatste benaderingen zijn toegankelijker en dus ook geschikt om burgers hun wensbeelden kenbaar te laten maken. Bij dit festival zal in ieder geval

de expert aanwezig zijn die ook de trends onderzocht heeft en de scenario's geschreven heeft. Hij helpt bij de begeleiding van het inventariseren van de wensbeelden en zal helpen de scenario's aan de betrokkenen duidelijk maken.



Het festival is een manier om gemeenschapszin te creëren en is dan ook uitermate geschikt voor het betrekken van burgers. Door gezellig samenzijn en cultuur te proeven, door bijvoorbeeld exposities en optredens van lokale kunstenaars en artiesten en historie van het gebied aan te bieden, creëer je saamhorigheidsgevoel en binding met het gebied bij de bevolking. Het festival biedt ook kansen om verschillende schaalniveaus bij elkaar te brengen door actoren vanuit verschillende niveaus te betrekken. Ook kan de kloof tussen burgers en andere instanties (zoals de Provincie) kleiner gemaakt worden door deze groepen tijdens het festival meer 'naast elkaar' te plaatsen en op een ongedwongen manier in contact met elkaar te brengen.

Het festival zal uiteindelijk resulteren in twee dingen. In de eerste plaats zullen

mensen zich bewust worden zijn van de ontwikkelingen in hun gebied en waartoe deze kunnen leiden wanneer er niets gedaan wordt. Daarnaast wordt duidelijk welke (uit-eenlopende) wensbeelden de betrokkenen hebben.

"Er werd een evenement georganiseerd in Stadskanaal over verandering in de Veenkoloniën. Ik ging even kijken omdat er ook speciale workshops over akkerbouw waren. Er werd door wat mensen gepraat over trends in onze gemeente, krimp, vergrijzing en aardappelprijzen. Samen met wat collega's ging ik naar een workshop over akkerbouw. We wisten natuurlijk al wel dat de subsidies eraf gaan, maar werden nog even met de neus op de feiten gedrukt dat de eenzijdigheid van 'onze' productie mogelijk een gevaar kon vormen voor ons inkomen op de langere termijn."

stap 3

visievorming en maatregelen



Het zoeken naar een integrale, breedgedragen toekomstvisie waardoor het mogelijk is om de wensbeelden van de verschillende belanghebbenden te vervullen, terwijl er tevens rekening wordt gehouden met de scenario's. Bij deze stap is het noodzakelijk dat er overeenstemming gezocht wordt over de toekomstvisie en/of gezocht wordt naar de gemeenschappelijke elementen uit de visies van de individuele belanghebbenden. Vervolgens worden maatregelen opgesteld om het gewenste toekomstbeeld te bereiken.



Het is goed om een integrale visie te hebben. De visie geeft richting aan de oplossingen voor de problemen in het gebied en aan het verdere proces voor de toekomst.

Het is belangrijk dat de visie integraal is. Hiervoor zijn er een aantal redenen te bedenken. Ten eerste ontstaan er bij de planvorming en uitvoering van maatregelen minder botsingen tussen de betrokkenen en hun belangen. Omdat de partijen verschillende ideeën, visies en belangen hebben, is

het moeilijk om tot een eenduidig idee te komen over hoe de toekomst zal zijn en moet worden. Daarom moeten de partijen streven naar overeenstemming. Hierin schuilt wel een gevaar: er kan een compromis gevormd worden waar uiteindelijk niemand het mee eens is.

Ten tweede ontstaat er door een integrale aanpak een totaalbeeld. Met deze aanpak is het mogelijk om degelijk in te spelen op veranderingen in het gebied. Onderlinge samenhang tussen de maatregelen kan de efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen vergroten. De belanghebbenden werken minder langs elkaar heen en kunnen elkaar mogelijk zelfs ondersteunen bij het uitvoeren van maatregelen om de toekomstvisie te bereiken.

Een laatste voordeel is dat er geen toekomstontwikkelingen worden vergeten. Aangezien je alle betrokkenen bij elkaar hebt, geeft iedereen zijn/haar kennis aan elkaar door.



Het probleem is dat er waarschijnlijk veel verschillende wensbeelden zijn. Er moet gezocht worden naar de achterliggende principes en de daaruit voortkomende gedeelde waarden. Het is goed om dit te doen in discussiegroepen. De gedeelde waarden zullen terug komen in de toekomstvisie.

In het tweede deel van deze fase moet er een toekomstvisie gevormd worden. Bij deze stap wordt er nogmaals gebruik gemaakt van een expert, in dit geval op het gebied van visievorming. Hij faciliteert het proces waar de betrokkenen nu doorheen gaan.

Afhankelijk van de onderlinge relaties tussen de belanghebbenden kan er voor worden gekozen om of 1) een overzicht te maken van wensbeelden per belanghebbende of 2) te zoeken naar integrale visies waarin de wensbeelden van de verschillende belanghebbenden verwerkt zijn. Wanneer de belanghebbenden moeilijk met elkaar overweg kunnen en de kans op conflict groot is, kan beter gekozen worden voor de eerste benadering. Als de actoren echter open staan voor elkaars belangen en visies,

kunnen ze via een constructieve discussie (bijvoorbeeld in een workshop) proberen om één of meerdere integrale visies te vormen waarin de verschillende wensbeelden verwerkt zijn.

Om vanuit de verschillende scenario's naar het gewenste toekomstbeeld te komen, zijn maatregelen nodig. De betrokkenen kunnen voor elk van de toekomstvisies (integraal of per actor) nadenken over welke maatregelen nodig zijn deze visie te bereiken. Wanneer de betrokkenen samen kiezen één bepaalde visie na te streven, is meteen duidelijk welke actie ze moeten ondernemen.

Omdat de betrokkenen verschillende wensbeelden hebben, is het echter maar de vraag of het lukt om een integrale toekomstvisie te vormen/kiezen. Bovendien hangen de maatregelen af van hoe de trends zich ontwikkelen. Dus het is ook niet altijd op voorhand duidelijk welke maatregelen nodig en effectief zijn. Daarom is het zaak op zoek te gaan naar de gemeenschappelijke maatregelen. Dit zijn maatregelen die genomen kunnen worden, ongeacht het toekomstbeeld of de manier waarop trends zich ontwikkelen. Deze maatregelen worden ook wel 'robuuste

maatregelen' genoemd. De betrokkenen kunnen zich in deze maatregelen herkennen, ongeacht hun/het toekomstbeeld. In de tabel op de bladzijde hiernaast is een fictief voorbeeld weergegeven waarin de maatregelen 'nevenactiviteiten' en 'concentratie/combineren van functies' als robuust kunnen worden beschouwd.



Het gewenste resultaat is een breedgedragen, integrale toekomstvisie. Deze toekomstvisie moet in verdere fases, tevens in de projecten, een richtlijn zijn.

Omdat één integrale visie misschien niet haalbaar is, dienen de betrokkenen op zoek te gaan naar de gemeenschappelijke elementen in de verschillende visies (per actor of integraal). Het resultaat van deze zoektocht zijn de 'robuuste maatregelen' die hoe dan ook genomen kunnen worden, ongeacht de visie of het scenario.

Doordat de betrokkenen hebben nagedacht over hun eigen visie en die van anderen, is duidelijk geworden dat de belangen en visies uiteenlopen. De betrokkenen weten nu waar

de problemen liggen en wie probleem-eigenaar is (wie ervaart wat als een probleem?). Daarbij is ook gebleken dat er maatregelen mogelijk zijn en nodig zijn om te werken aan de toekomst. Deze (robuuste) maatregelen worden meegenomen naar de volgende fase.

"We werden gevraagd om in groepen na te denken over wat we met elkaar wilden, wat zijn alternatieven en ideeën. Meerdere collega's wilden behalve aardappelen nog iets anders gaan telen. Door de workshops raakten de meeste boeren geïnteresseerd in de mogelijkheid van andere teelten. Ze bespraken bijvoorbeeld de mogelijkheid om energiegewassen te verbouwen."

Actor/Wensbeeld→	Provincie Rust en ruimte	AVEBE: Agrocluster	NLTO: Zelfstandige landbouw	Bewoners: Voorzieningen en rust
↓ Scenario				
<i>Vergrijzing en daling landbouwinkomen</i>	-Nevenactiviteiten door boeren (natuurontwikkeling) -Concentreren van activiteiten (winkels, bedrijven)	-Ontwikkelen hoogwaardige producten	-Schaalvergroting of neveninkomsten -Samenwerken met andere (agrarische) bedrijven	-Concentratie winkels en voorzieningen in grote kernen
<i>Vergrijzing en stijging landbouwinkomen</i>	-Grond aankopen voor natuur	-Combineren van activiteiten met andere bedrijven		-Concentratie winkels en voorzieningen in grote kernen
<i>Immigratie jongeren en daling landbouwinkomen</i>	-Nevenactiviteiten door boeren (kamerverhuur)	-Ontwikkelen hoogwaardige producten	-Schaalvergroting of neveninkomsten	Nevenactiviteiten gericht op jongeren
<i>Immigratie jongeren en stijging landbouwinkomen</i>	-Gedwongen extensivering landbouw	-Vergroten afzetmarkt		
<i>Daling landbouwinkomen en toenemende vraag naar energiegewassen</i>	-Grond aankopen voor natuur -Voorschriften gewaskeuze	-Combineren van activiteiten/ R&D met andere bedrijven	-(Neven)inkom- sten uit alternatieve gewassen	

Tabel: Robuuste maatregelen (vetgedrukt) bij verschillende wensbeelden en scenario's (fictief voorbeeld)

stap 4

werkgroepen vormen



Verschillende aandachtspunten zijn nu naar voren gebracht. Nu is het zaak na te denken over de oplossin-

gen. Tijdens visievorming is gebleken wie de probleemeigenaren zijn en welke (robuuste) maatregelen genomen moeten worden. De probleemeigenaren kunnen bijvoorbeeld boeren zijn, of mensen uit de zorgsector, burger, gemeente of provincie. De volgende stap is om werkgroepen te vormen waarin de probleemeigenaar samen met andere betrokkenen een stap zet naar een oplossing. Zij krijgen hiervoor de verantwoordelijkheid en mogelijkheid. Per onderwerp kunnen verschillende werkgroepen gevormd worden (bijvoorbeeld: Zorg, landbouw, infrastructuur, etc.) die worden begeleid vanuit de Provincie Groningen.



Door het vormen van werkgroepen kun je betrokkenen binden met het onderwerp en hun inzet gebruiken voor het vinden van oplossingen en initiatieven. De betrokkenen worden uitgedaagd om na te denken over wat zij zelf kunnen bijdragen aan het realiseren van de diverse maatregelen (dus ook maatregelen waarvan ze

misschien niet direct zelf profiteren). Doordat ze betrokken zijn vanaf de visievorming, zullen ze zich eigenaar voelen van het probleem, maar ook van de oplossing.



Voor elk probleem moet bepaald worden welke partijen betrokken zijn, en dus ook bij de werkgroepen

betrokken moeten worden. Daarnaast moet in elke groep een vertegenwoordiger van de Provincie Groningen aanwezig zijn als procesbegeleider. Het is hierbij van belang dat iedereen in de werkgroep een duidelijke rol heeft. Iedere betrokkene vertegenwoordigt zijn achterban. Deze opzet vraagt om burgers die een grote groep kunnen vertegenwoordigen, dit kan niet iedereen. Daarnaast moet de vertegenwoordiger veel in contact kunnen komen met zijn achterban. Het is daarom van belang na te denken over welk type bewoner gevraagd wordt. Door samen te werken en te onderhandelen moeten oplossingen bedacht worden voor de aandachtspunten. Het is natuurlijk mogelijk om externe expertise te betrekken bij dit proces.



Een werkgroep per aandachtspunt die de vervolgstappen gaat zetten richting een oplossing van de

aandachtspunten. De werkgroep heeft veel kennis van het gebied en wil graag aan de slag met het onderwerp. Plannen die gemaakt worden zullen een breed draagvlak hebben doordat er naar iedereen geluisterd wordt, iedereen precies weet welke stappen er zijn en wat ze individueel kunnen bijdragen.

"Een week later kreeg ik een uitnodiging voor een bijeenkomst over energiegewassen. Daar ontmoette ik andere boeren, een landbouwexpert en een ambtenaar van de provincie. Er werd een werkgroep samengesteld waarin vertegenwoordigers zaten van de betrokken partijen. Gezamenlijk zouden wij een plan van aanpak maken. Geregeld heeft de werkgroep overleg gevoerd met mij en andere betrokkenen. Ik heb regelmatig met collega's gesproken over de plannen om deze terug te koppelen. Ik vind dat we als groep goed naar ieders wensen hebben geluisterd."

stap 5

uitwerking



Er is een werkgroep gevormd die met de aandachtspunten aan de slag wil. Deze werkgroep gaat concrete, praktisch uitvoerbare maatregelen opstellen en samenvoegen tot een plan. Elke betrokkene moet zich bedenken op welke manier deze groep kan bijdragen op dit punt. De plannen moeten wel passen binnen het kader van de vastgestelde einddoelen en visies. Het is belangrijk dat de inspraak van betrokken partijen blijft. Het is nu belangrijk om ideeën en oplossingen te bundelen en een plan voor de uitvoering te maken. Een plan van aanpak zal worden uitgewerkt wat aangeeft wie (gezamenlijk of individueel), wanneer, welke plannen, waar gerealiseerd worden en in welk tijdsbestek.



De aandachtspunten zijn geformuleerd om een impuls aan te geven. Er moeten projecten worden opgezet om dit in uitvoering te brengen. Het is belangrijk om de ideeën om te zetten in duidelijke plannen, zodat de initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn en zo hebben burgers het idee dat er daadwerkelijk iets met de ideeën gedaan wordt. Het uitvoeren van

de robuuste maatregelen laat zien dat de Provincie samen met de andere betrokkenen actief bezig is met het gebied.

Doordat verschillende belanghebbenden zich kunnen herkennen in de maatregelen en ze deze maatregelen gerealiseerd zien, kan de relatie tussen hen en de Provincie verbeteren. Het vertrouwen van de belanghebbenden in de Provincie, neemt toe. De robuuste maatregelen zullen echter wel geconcretiseerd moeten worden. Indien er niet gelijk werk van wordt gemaakt, zal veel opgedane actuele kennis verloren gaan en zal er een groot deel van de motivatie om met opgedane ideeën verder te gaan, verdwijnen.



Vanuit het festival zijn wensbeelden en (robuuste) maatregelen gekomen. Om deze te concretiseren, is het mogelijk om voor bepaalde onderwerpen een ontwerpfestival of workshops te organiseren. In samenwerking met een externe partij kan een zoiets worden opgezet waarin de provincie, gemeenten, burgers en ondernemers op een interactieve manier aan de slag kunnen gaan met het gebied en specifieke onderwerpen. Met deze activiteiten kun je laten

zien dat alle actoren mee kunnen praten over de plannen en mogelijke oplossingen.

Het is mogelijk dat naar aanleiding van activiteiten mensen verder zijn gaan nadenken over de toekomst. Daarom is het belangrijk dat contact met deze potentiële initiatiefnemers wordt onderhouden. Regelmatig contact en afstemming over het plan voor het project moet worden onderhouden.

Vanuit elke werkgroep wordt op deze manier één of meerdere projecten opgezet. Het plan moet aanzetten tot actie waarbij de initiatiefnemers ondersteund door de Provincie aan de slag kunnen met hun idee. Het moet een haalbaar plan zijn wat past binnen bepaalde termijn en beleidskaders. De financiële middelen zullen komen van zowel de Provincie, het Rijk, ondernemers en particulieren en door middel van subsidies en door cofinanciering. Het plan moet de ruimte bieden voor belanghebbenden om inspraak of extra input te geven.



Indien het proces in deze volgorde en structuur gevolgd wordt zal er als resultaat een eenduidig plan komen die grotendeels aansluit bij de wensen en ideeën van inwoners, waarbij in alle mogelijke vormen een wederzijdse communicatie geweest is tussen overheid en betrokken partijen. Hierdoor zal niet alleen een goed plan ten uitvoer gebracht kunnen worden maar tevens zal er een hechtere band en een grotere laagdrempeligheid ontstaan die in de toekomst nog zijn vruchten af zal werpen.

"Er ligt nu een plan waarin staat hoeveel iedere boer gaat verbouwen, wanneer en hoe de aflevering gaat. Dit plan is met iedereen doorgesproken en na enkele aanpassingen goedgekeurd. Ik zie het wel zitten!"

stap 6

uitvoering



In deze stap worden de zorgvuldig ontworpen plannen uitgevoerd. De plannen voor uitvoering die hiervoor zijn ontwikkeld moeten in actie worden gezet. De plannen worden ontwikkeld in samenwerking met de initiatiefnemers waarbij het belangrijk is dat deze een serieuze rol toebedeeld krijgen, het liefst als voortrekker. Er is binnen een werkgroep onderscheid te maken van verschillende projecten; projecten die als groep worden uitgewerkt of meer particuliere initiatieven waar een groepslid met zijn achterban aan kan werken.



Om de bevolking enthousiast te houden voor het huidige project, maar ook voor volgende projecten, moeten de plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Mensen willen resultaat zien en een stukje van hun wensbeeld in vervulling zien gaan (*Irvin en Stansbury, 2004*). De concrete doeleinden voor de korte termijn kunnen in relatief korte tijd worden uitgevoerd. Deze korte termijnplannen moeten binnen de lange termijn visie passen. Korte termijn denken zal voor korte tijd enthousiasme opwekken, maar zonder structurele

verbetering zal dit enthousiasme snel afnemen (*Irvin en Stansbury, 2004*).



Om het uitvoeringsplan te ontwerpen moeten alle werkgroepen om de tafel gaan zitten met elkaar en met de uitvoerder; dit kan een ondernemer, boer, aannemer, etc. zijn. De provincie heeft hierin alleen een ondersteunende rol. Hieruit zal een uitvoeringsplan gevormd worden wanneer er wat gerealiseerd wordt. Het tijdschema dat hiermee samengaat is erg belangrijk, het beste kan men plannen die snel resultaat opleveren prioriteit geven bij de realisering. Dit zorgt ervoor dat mensen snel resultaat zien. Tijdens deze fase moeten de werkgroepen regelmatig evalueren, zodat eventuele veranderingen op tijd toegepast kunnen worden, ook omdat dit project een omvang heeft van enkele jaren. Om plannen in de praktijk te kunnen brengen kan eerst een uitvoeringsplan opgesteld worden met de SMART-methode (*Favell, 2004*). Hierbij wordt gekeken of de doelen die binnen vaste kaders gesteld worden zich aan de volgende vijf criteria houden, zodat de kans dat de theorie in de praktijk wordt gebracht zo groot mogelijk is:

- **Specifiek:** de doelen moeten een vast kader hebben, men weet precies wat het doel is en hoe dit resultaat eruit moet zien.
- **Meetbaar:** wanneer zijn de doelen in de ogen van de betrokkenen behaald en hoe is te zien hoe ver het project is gevorderd.
- **Acceptabel:** sluit het project aan bij de visie op de lange termijn en zal er bij de uitvoering ook met alle actoren rekening gehouden worden.
- **Realistisch:** is het doel dat gesteld wordt realistisch. Hierbij moet gedacht worden aan of het technisch, juridisch of financieel haalbaar is.
- **Tijdgebonden:** zijn alle stappen die uiteindelijk tot het beste resultaat leiden volgens een tijdschema ingedeeld. Dit is belangrijk zodat men de tijd die het project in beslag gaat nemen beperkt blijft (*Favell, 2004*).



Het resultaat is een uitvoering van de eerder opgestelde plannen in de vorige stap, waarbij de hoeveelheid aan output gedurende de tijd zoveel mogelijk gelijk blijft, zodat er geen korte piek van activiteit is en er daarna niets meer gebeurt. Bij de projecten zijn de burgers, ondernemers, boeren, etc. allemaal betrokken of vertegenwoordigd. In de uitvoering wordt de input van de betrokkenen zichtbaar en is het belangrijk het enthousiasme vast te houden.

"In maart 2011 gaan we beginnen met het inzaaien van het koolzaad. Ik ben benieuwd wat het zal worden. Soms twijfel ik nog wel. De aardappelteelt is vertrouwd, en dit is iets nieuws. Maar ik heb niet veel keus als je kijkt naar de aardappelprijzen van nu."

stap 7

actualisatie en evaluatie



Actualisatie gaat om het monitoren van het proces door middel van het bijhouden en bekijken van de vooruitgang van het project en hierop invloedhebbende effecten. Door het regelmatig actualiseren van een toekomstverkenning kunnen veranderingen snel geconstateerd worden en projecten aangepast. In de evaluatie worden de resultaten van de projecten bekeken en besproken met betrokkenen.



Het regelmatig actualiseren van de toekomstverkenning is belangrijk omdat er altijd sprake is van onzekerheden. Door het monitoren van trends kan tijdig op ingespeeld worden wanneer veranderingen zich voordoen. Hiermee kun je de projecten mee laten groeien met de veranderende trends en scenario's.

Het evalueren van een project of proces wordt in veel situaties pas aan het einde gedaan. Echter, het projectproces kan versterkt worden door tussentijdse evaluaties. Een proces heeft vaak geen strikt chronologisch verloop van voorbereiding via uitvoering naar evaluatie, het is een proces

waarin tussentijdse evaluatie vraagt om het formuleren van nieuwe doelstellingen of het aanpassen van de activiteiten of strategieën leidt tot een andere uitvoering. Des te eerder de evaluatiemomenten worden ingezet, des te hoger de kans om tussentijds de kwaliteit van het project te verhogen (*Breman et al., 2008*).

Monitoren en evalueren kunnen verschillende doelen hebben. Het belangrijkste doel is vaak het bijsturen en aanpassen van projectactiviteiten en -doelstellingen. Dit kan waardevolle inzichten opleveren voor het vervolg van het project. Als er een vinger aan de pols wordt gehouden van de uitvoering en de resultaten, kan er bijgestuurd worden. Een ander doel is het verantwoorden van de uitgaven door het laten zien van de resultaten (*Arkesteijn et al., 2007*). Door tussentijdse evaluaties en monitoring kan er snel teruggekoppeld worden naar de participanten om ze te enthousiasmeren om een bijdrage te leveren. Voor de betrokkenheid van belanghebbenden is het van belang om goed terug te koppelen en om te laten zien wat er met hun bijdrage gedaan wordt. Op betrokken deelnemers moet men zuinig zijn en wanneer ze eenmaal betrokken zijn is

het zaak om ze ook betrokken te houden. In zekere zin moet de samenwerking met de andere belanghebbenden voortdurend geëvalueerd worden. Dat vraagt vaak ook om een zekere persoonlijke betrokkenheid bij de mensen en bij de ontwikkelingen in het gebied (*Breman et al., 2008*).



Het monitoren van het proces door middel van het bijhouden en bekijken van de vooruitgang van het project en hierop invloedhebbende effecten. Monitoren en evalueren kan gebeuren door tussenrapportages (formeel) maar ook op een informele manier door het kort bespreken van de status van projecten bij een bijeenkomst of door enquêtes. Men kan hierbij vragen stellen als:

- Doen we wat we afgesproken hebben?
- Voldoet het project aan de wensbeelden die zijn gevormd?
- Doen we deze dingen goed?
- Zien we al (directe) resultaten?
- Wat kunnen we leren van wat we waarnemen? (*Breman et al., 2008; Arkesteijn et al., 2007*)

Het is verstandig om bij de monitoring en evaluatie alle betrokken partijen te betrekken om een vertekend beeld te voorkomen.



Door regelmatig te monitoren en evalueren blijven mensen op de hoogte van vorderingen en kunnen aanpassingen gedaan worden indien nodig. Naast overzicht van de status van processen en projecten creëer je betrokkenheid bij de ontwikkelingen.

"Afgesproken is dat we regelmatig bij elkaar zullen komen om te kijken hoe het gaat, of we hulp nodig hebben qua kennis, advies, financiën, etc."

stap 8

continuering



Wanneer het proces van het project opzetten is afgelopen, is het belangrijk om contact te behouden met de betrokkenen in het project. Continuering van contact met project uitvoerders is zinvol om eventuele vervolgprojecten of bijstelling te kunnen bieden.



Contacten die in het voortraject zijn opgebouwd kunnen verloren gaan wanneer na het afronden van een project geen continuering plaatsvindt. Door te blijven monitoren en communiceren hoe projecten ervoor staan, blijven deze contacten behouden en blijven mensen zich gebonden voelen bij het projectresultaat en gebied.



Door het regelmatig organiseren van gesprekken, workshops of informatieavonden, kunnen mensen actief betrokken blijven bij de realisatie van het project. Continuering van de betrokkenheid van contactpersonen bij een specifiek project is voor mensen hierin prettig omdat ze dan weten met wie ze hierover kunnen spreken.



Met deze continuering kan een vervolg worden gegeven aan de evaluaties en monitoring van het project na de realisatie. Het is belangrijk om te spreken met deze mensen of de resultaten naar tevredenheid zijn. Dit kan waardevolle inzichten opleveren voor vervolgprojecten. Met deze continuering is het mogelijk om te laten zien wat er met de bijdrage van participanten is gedaan, behoudt men contacten voor vervolgstappen en blijven mensen betrokken. Door de continuering van contact is het voor mensen makkelijker om met een nieuw initiatief te komen.

"In de toekomst wordt bij succes de teelt van energiegewassen verder uitgebreid. Wie weet hebben we in 2012 al een verdubbeling!"

conclusie

De Provincie Groningen vraagt in haar opdracht om 'aansprekende en creatieve ideeën voor het uitwerken en realiseren van bestaande projecten en visies in het kader van een samenhangende gebiedsontwikkeling van het zuidelijke deel van de Veenkoloniën. Ze heeft behoefte aan meer samenhang en vraagt daarbij om uit te gaan van bestaande visies. Deze aansprekende en creatieve ideeën moeten samenkomen in een plan van aanpak 'waaruit blijkt wie, waarvoor, wanneer en hoe bij het proces moet worden betrokken'.

Om te kunnen komen tot een effectief plan van aanpak, hebben we de opdracht van de Provincie meegenomen in een bredere analyse van het proces van gebiedsontwikkeling in de zuidelijke Veenkoloniën. Daarbij hebben we onszelf de vraag gesteld: *'Wat zijn de belangrijkste knelpunten in het proces van de gebiedsontwikkeling in de Veenkoloniën en hoe kunnen deze verbeterd worden?'* Daarbij zijn we tot de conclusie gekomen dat er vier centrale problemen zijn:

- [1] **participatie:** de participatie van burgers en andere belanghebbenden in de planvorming en uitvoering is laag;
- [2] **integratie:** de onderlinge samenhang

tussen plannen ontbreekt vaak;

- [3] **actie:** bewoners en ondernemers in het gebied zijn niet gemotiveerd om mee te werken aan de uitvoering van plannen en tonen weinig eigen initiatief;
- [4] **visievorming:** een integrale, breedgedragen visie ontbreekt.

In onze ogen vormt het laatste punt, de integrale toekomstvisie, het verbindende element tussen de drie andere problemen van participatie, integratie en actie.

De Provincie legt een visie neer in het Provinciaal Omgevingsplan (POP) en zegt dit te doen op basis van een inventarisatie van de visies van verschillende belanghebbenden. Deze zijn echter niet altijd direct bij de visievorming betrokken. Het is de Provincie die de visies interpreteert en samenbrengt in het POP. Hierdoor hebben de belanghebbenden weinig gelegenheid om op elkaars visies te reageren; ze worden min of meer gedwongen te reageren op de samengestelde visie van de Provincie. Voor de belanghebbenden lijkt het alsof de Provincie komt met een vooraf ingevuld plan. Doordat de belanghebbenden niet vanaf het begin betrokken zijn, zien ze het POP niet als hun plan.

In ons plan van aanpak hebben we laten zien dat het betrekken van de belanghebbenden in de visievorming mogelijk is en dat dit voordelen met zich meebrengt. In de eerste plaats worden mensen bewust gemaakt van mogelijke problemen (als gevolg van trends). Ten tweede worden ze aangemoedigd om na te denken en mee te discussiëren over de toekomst van hun gebied. Het uiteindelijke plan dat uit het proces voortkomt, wordt daarmee ook hun plan.

Doordat belanghebbenden zich niet herkennen in de visies van anderen, komen ze vaak met een eigen visie op het gebied. De onderlinge samenhang ontbreekt en bestuurders worden 'visiemoe'. Niet iedereen kan zich (vanuit de eigen visie) vinden in de keuzes die de Provincie maakt en er ontstaat bij sommigen weerstand tegen de voorgestelde maatregelen. Het plan van aanpak beschrijft hoe de Provincie samen met de betrokkenen kan werken aan een breedgedragen, integrale toekomstvisie. Daarbij hebben we oog voor de complexiteit in het gebied en de vele belanghebbenden. Het plan van aanpak laat zien dat de Provincie met de betrokkenen op zoek moet gaan naar de gemeenschappelijke elementen in de verschillende visies.

De belanghebbenden kunnen zich niet identificeren met de visie van de Provincie (of de visies van anderen). Hierdoor kunnen ze zich ook niet herkennen in de maatregelen die door de Provincie of anderen voorgesteld worden. De motivatie om mee te helpen met de uitvoering is daardoor laag. Ons plan van aanpak gaat er vanuit dat de belanghebbenden vanaf het begin van het proces van gebiedsontwikkeling betrokken worden, dus meteen bij de visievorming. Hierdoor kunnen ze zelf het verhaal schrijven over de toekomst van hun gebied en kunnen ze zich later ook identificeren met de maatregelen en de uitkomsten.

Met het voorgestelde plan van aanpak worden de belanghebbenden in de eerste plaats eigenaar van het probleem. Door de toekomstverkenning zijn ze zich bewust geworden van mogelijke scenario's en problemen die hieruit voortvloeien. Door te streven naar een integrale, breedgedragen visie, wordt de aandacht echter verschoven van de mogelijke problemen naar uitdagingen en kansen: hoe komen we van de mogelijke scenario's naar de toekomstvisie? Hiermee ontstaat er dus een nieuwe uitdaging voor de belanghebbenden. Doordat

de betrokkenen zich kunnen herkennen in de visie, worden ze, naast eigenaar van het probleem, ook eigenaar van de oplossing. De voorgestelde maatregelen komen namelijk voort uit hun integrale visie. Wanneer het niet lukt om te komen tot een integrale visie, kunnen de betrokkenen op zoek gaan naar het gemeenschappelijke: de robuuste maatregelen. Hiermee erkennen de betrokkenen dat ze op punten van mening verschillen, maar de robuuste maatregelen zijn acceptabel voor hen. Er is dan toch een gezamenlijke basis om samen mee aan de slag te gaan. Bij dit alles moeten de betrokkenen aangemoedigd worden na te denken over wat zij kunnen bijdragen aan de realisatie van de maatregelen. Dit maakt hen nog meer eigenaar van de oplossing. Door de belanghebbenden te laten participeren vanaf het begin, de visievorming, tot en met de uitvoering, worden ze ook eigenaar van het proces. Ook al kunnen ze zich niet helemaal vinden in de uitkomst van het proces, ze voelen zich in ieder geval serieus genomen. Doordat ze meer begrip hebben gekregen voor de complexiteit van de gebiedsontwikkeling en elkaars uiteenlopende visies en belangen, neemt hun weerstand tegen plannen waar ze het niet (helemaal) mee

eens zijn mogelijk af. Doordat de belanghebbenden zich serieus genomen voelen, kan hun vertrouwen in de Provincie (en andere overheidsinstanties) toenemen. Omgekeerd is het van belang dat de Provincie vertrouwen heeft in de belanghebbenden. Ieder van hen is namelijk expert in de eigen ervaringen. Waar nodig kunnen ze in het proces van gebiedsontwikkeling ondersteund worden door experts, zoals bij het analyseren van de trends en de visievorming. Het proces dat door ons in het plan van aanpak is beschreven vraagt van de Provincie dat zij de inhoud durft los te laten. Om dit te kunnen doen is het van belang dat er overeenstemming met de belanghebbenden is bereikt over het proces: hoe willen zij betrokken worden bij de gebiedsontwikkeling? We zijn er van overtuigd dat het voorgestelde plan van aanpak in ieder geval de discussie binnen de Provincie op dit punt op gang kan brengen.

Tenslotte willen we benadrukken dat het goed is wanneer de Provincie met een positieve blik naar het gebied van de Veenkoloniën kijkt. Door samen met de belanghebbenden op zoek te gaan naar uitdagingen en kansen, ontstaat er nieuwe energie om met het gebied aan de slag te gaan.

In onderstaande samenvatting gaan we de belangrijkste punten uit de analyse, de relaties tussen de problemen en de oplossing nog eens overzichtelijk op een rijtje zetten. De hoofdvraag die beantwoord wordt, luidt als volgt: Wat zijn de belangrijkste knelpunten in het proces van de gebiedsontwikkeling in de Veenkoloniën en hoe kunnen ze verbeterd worden?

Knelpunt 1: de participatie

Mensen voelden zich niet of nauwelijks betrokken bij de planvorming in het gebied. Dit terwijl de Provincie wel haar best heeft gedaan om de burger erbij te betrekken. Hierbij is er vaak ook te weinig vertrouwen vanuit beide partijen.

Knelpunt 2: de integraliteit

Er is gebrek aan integraliteit. Dit heeft een aantal oorzaken. Allereerst is er versnippering op bestuursniveau. Er is gebrekkige samenwerking tussen bestuurders, maar ook tussen bestuurders, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Knelpunt 3: de visievorming

Visievorming is heel belangrijk, want het bepaalt namelijk de richting die je op wil

gaan en de strategieën die je gaat toepassen om bepaalde doelen te bereiken. Ook hierin zijn een aantal aandachtspunten. Allereerst wordt er teveel op de korte termijn gekeken bij sommige onderwerpen. Ten tweede is gebrek aan flexibiliteit in de huidige visievorming. Door snelle bestuurwissels veranderen ook de visies op het beleid. Daarbij wordt er vaak te resultaatgericht gewerkt waardoor er geen rekening gehouden wordt met onzekere factoren. Daarnaast wordt er bij de toekomstverkenning niet gekeken naar de vele scenario's die mogelijk zijn. Doordat de gemeente als bestuurslaag tussen de provincie en de burger zit, kan dit er voor zorgen dat intenties van beide partijen niet altijd even goed overgebracht worden. Als laatste wordt er te weinig gewerkt aan het slechte imago van het gebied en wordt dit door het negativisme van de overheid juist extra versterkt.

Knelpunt 4: de uitvoering

Er zijn te weinig financiële middelen beschikbaar, waardoor men niet voorbereid is op onverwachte wendingen. Ook kan er te weinig gebruik worden gemaakt van de burgers, omdat de energie en motivatie verdwenen is.

De gezamenlijke toekomstvisie: het verbindende element

Toekomstverkenning moet perspectief bieden voor de langere termijn en sturing geven aan plannen. Uit discussies zal blijken welke ontwikkelingen door de belanghebbers als zinvol worden gezien en welke knelpunten en uitdagingen er liggen om de toekomstvisie te realiseren. Hierna volgt het verkennen van perspectieven, waarbij moet worden gekozen voor een prospectieve benadering.

Samenhang tussen projecten en initiatieven ontbreekt, doordat actoren vanuit hun eigen perspectief werken. Daarnaast herkennen actoren en betrokkenen zich niet in de geschetste problemen en voelen ze zich dus geen deelgenoot in het vinden van en werken aan een oplossing.

Samenvattend kunnen we dan ook stellen dat een breed gedragen, integrale toekomstvisie belangrijk is. De visie geeft sturing aan plannen en zorgt voor integraliteit. Daarnaast kan de betrokkenheid van belanghebbers worden vergroot door hen vanaf het begin, dus in de visievorming, te betrekken. Hierdoor zijn de betrokkenen gemotiveerd

om ook zelf een bijdrage te leveren aan de uitvoering van de uiteindelijke plannen. Het nieuwe verhaal dat hieruit ontstaat, vormt de nieuwe, sterkere identiteit van het gebied en de betrokkenen. In de toekomst zullen ze hier met trots over vertellen.

Plan van aanpak

Aan de hand van een plan van aanpak is het mogelijk om de hierboven opgesomde knelpunten aan te pakken.

Allereerst wordt er begonnen met een gebieds- en probleemanalyse en worden de trends in kaart gebracht. Vervolgens worden deze trends aan betrokkenen gepresenteerd en wordt er nagedacht over wensbeelden door betrokkenen. Het zoeken naar een visie met de betrokkenen is de volgende stap, waardoor het mogelijk is om wensbeelden te vervullen, terwijl er daarnaast ook rekening wordt gehouden met trends.

Daarna is het zaak om te ontdekken waaraan gewerkt moet worden en welke strategieën leiden tot het volbrengen van de doelstellingen. Vervolgens worden er werkgroepen gevormd waarin de probleemeigenaren samen met andere betrokkenen een stap

zetten richting de oplossing. Nadat dit gedaan is worden ideeën en oplossingen gebundeld binnen de werkgroepen om hiermee een plan van uitvoering te maken.

Uiteindelijk volgt de uitvoering van het plan. Het is dan nog zaak om het hele proces telkens te evalueren en te onderhouden met behulp van toekomstverkenning. Verder is het noodzakelijk om de relaties met de burger en de betrokkenen van het project goed te onderhouden om zo het vertrouwen en het draagvlak te behouden.

Door de belanghebbenden vanaf de visievorming te betrekken, worden ze eigenaar van het probleem, de oplossing en het proces. Ze kunnen zich identificeren met de problemen en de oplossingen doordat ze hun eigen verhaal voor het gebied geschreven hebben. Hierdoor zijn ze gemotiveerd om mee te werken aan de uitvoering van de maatregelen.

Het plan van aanpak vraagt wel vertrouwen van de Provincie in de belanghebbenden. Ze moet er op vertrouwen dat ieder van hen een bijdrage kan leveren. Waar nodig kunnen mensen ondersteund worden door experts.

Door te vertrouwen in de mensen uit het gebied van de Veenkoloniën en samen met hen op zoek te gaan naar uitdagingen en kansen, kan er nieuwe energie in het gebied ontstaan.

Artikelen, boeken, rapporten

Arkesteijn, M., Mierlo, B., van, Potters, J. (2007) Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten. Praktijkonderzoek Plant en Omgeving BV. Beschikbaar op: <http://library.wur.nl/way/bestanden/clc/1866912.pdf> (02-11-2009)

Beunen, R. & Kleinrensink, G. (2009) Syllabus Spatial Planning Theory and methodology LUP 22806.

Biddenvoordeveenkoloniën (2009) Beschikbaar op: <http://www.biddenvoordeveenkolonien.nl/index.php?item=geschiedenis> (25-09-2009)

Breman, B., Pleijte, M., Ouboter, S., Buijs, A. (2008) Participatie in waterbeheer, een vak apart. Onderdeel van de reeks Watertekens. Alterra Wageningen-UR, Wageningen.

Van Dam, R. (2009) Burgers en Landschap Theorie, trends en voorbeelden van betrokkenheid van burgers bij landschap. Gastcollege Spatial Planning Theory and Methodology Environmental Science Group / Wageningen University and Research, Wageningen.

Van Dam, R., During, R., Salverda, I. (2008) Burgers en Landschap deel 2. Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers. Alterra, Wageningen

During, R. (2008) Planning- en erfgoedculturen in Europa: Nederlands erfgoed in Europees perspectief, In: During, R., Eerden, M., Kolen, J., Luiten, E. en Van der Zande, A., Op historische gronden: Erfgoed in een context van ruimtelijk ontwerp, planning en democratie (pp.105-122), Rotterdam, Drukkerij de Maasstad

Favell, I. (2004) – The Competency Toolkit. Fenman, Ely, Cambs.

Hidding, M. (2006) Planning voor stad en land, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Irvin, R.A., Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making, Is It Worth the Effort? Public Administration Review. Vol 54, No. 1.

Nota Reacties, Nota Reacties en Commentaar: Ontwerp Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 (2009) Groningen: Provincie Groningen Beschikbaar op: <http://www.provinciegroningen.nl/21513/nota-reactiescommentaar28409.pdf?view=Standard> (23-10-2009)

POP, Provinciaal Omgevingsplan (2009) Groningen: Provincie Groningen, Beschikbaar op: <http://www.provinciegroningen.nl/informatieba-lie/publicaties/pop2009-2013.pdf> (20-10-2009)

Provincie Groningen (2007a) Het debat over de toekomst van de provincie Groningen. Publiek-versie Analysedocument (Documenten Analyse-fase). Beschikbaar op: http://www.denkmeepraatmee.nl/index.php?s=inw_bibliotheek#documenten-analysefase. (20-10-2009)

Provincie Groningen (2007b) Analyse Veenkoloniën, probleemgebied of land van beloften. Beschikbaar op: http://www.popgroningen.nl/index.php?s=inw_bibliotheek#keuzedocument. (20-10-2009)

Provincie Groningen (2009a) Provinciaal OmgevingsPlan; Fases. Beschikbaar op: http://www.popgroningen.nl/index.php?s=inw_fases. (20-10-2009)

Provincie Groningen (2009b) Provinciaal OmgevingsPlan; Campagne. Beschikbaar op: http://www.denkmeepraatmee.nl/index.php?s=inw_campagne. (20-10-2009)

Strijker, D. (2007) Notitie Veenkoloniën. Rijksuniversiteit Groningen. Beschikbaar op: http://www.popgroningen.nl/index.php?s=inw_bibliotheek. (20-10-2009)

Stuurgroep Veenkoloniën (2002) Agenda voor de Veenkoloniën, Agenda voor de Veenkoloniën, Beschikbaar op:

<http://www.veenkolonien.nl/ektronlink?uid=40e0ob0389eg9bac62f6ffe1a65782fo> (23-10-2009)

Weisbord, M. en Janoff, S. (1999), Future search, In: Holeman, P. en Devane, T. (Eds), The Change Handbook; group methods for shaping the future, (pp. 43-58), San Francisco: Berrett-Koehler Publishers

Websites

<http://www.veenkoloniaalmuseum.nl/>, Bezocht op 24 september 2009

Afbeeldingen

Afbeelding akkerbouwer: <http://www.panoramio.com/photo/6388841> (20-10-2009)

Afbeelding projectgebied:

<http://www.veenkolonien.nl/VeenkolonienSword-site/Veenkolonien/images/hetgebiedkaartje.jpg/draftimage> (20-10-2009)

Gesprekken

Foorthuis, W., 2009. Gesproken op: 14-09-09
Henk Ensing, 2009. Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, Gemeente Stadskanaal. Gesproken op: 14-09-09
Jos van Wilsum. 2009. Sitemanager AVEBE, Ter Apelkanaal. Gesproken op: 14-09-09

Begeleiders

Raoul Beunen
Gerrit Kleinrensink

Studenten

Albert Aalvanger
Frank van Acht
Kayla Beer
Eline van Bommel
Jaco van den Berg
Dianne van de Berkt
Inge de Broekert
Caroline Bruens
Dolf Derks
Inge van Diest
Kati Dijk
Jonas van Duijvenbode
Jelle Eisma
Tessa Eshuis
Liset Faber
Vivien Francis
Floor van Gils
Sanne Gols
Tim ter Haar
Laura Hamelink
Michiel van der Harst
Gilles van der Heijden
Aniek Hilkens
Wilco Huiting

Karlijn Kessels
Anne Kleine Staarman
Erwin Klein Leetink
Robert van de Klippe
Peter Kloosterman
Evita Kok
Koen Leenders
Giovanni Leysner
Hubert Maljaars
Tom van der Meulen
Maurice Meuwissen
José Nevenzeel
Anne Nijland
Evelien de Olde
Walter Overkamp
Tamara Rijntjes
Anne van Schaijk
Roy Schmidt
Anneriek Simons
Sander Smits
Rajnie Soenessardien
Koen Staals
Josien Westgeest
Moniek Widdershoven
Roel van de Wouw
Caroline van der Zee
Alan Zeger

[auteurs]

Albert Aalvanger, Floor van Gils, Erwin Klein
Leetink, Evita Kok, Evelien de Olde, Caroline
van der Zee
2^e jaars studenten landschapsarchitectuur &
ruimtelijke planning

[begeleiding]

Raoul Beunen en Gerrit Kleinrensink
Leerstoelgroep Landgebruiksplanning

[foto's bij hoofdstukken]

Jelle Eisema

[vormgeving]

René van Seumeren

[drukwerk]

Grafisch Service Centrum, Wageningen



Wageningen Universiteit, 2010
Leerstoelgroep Landgebruiksplanning