

Interbestuurlijk Programma

# Vitaal Platteland Pilot Twente



Januari  
2024

## Wat kunnen we van elkaar leren?

In opdracht van:



# INHOUDSOPGAVE

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
Aanleiding	4
Leren van elkaar	4
Interviews	4
<b>2 Resultaten en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
<b>Resultaten</b>	<b>6</b>
Samenwerken kent een aanlooptijd	6
Vertrouwen wezenlijk	6
Kennis als voorwaarde voor succes	6
Focus op gebiedsgerichte aanpak	6
Herkenbaarheid werkt motiverend	6
Kleinschaligheid	6
Ook gezinsleden betrekken	6
We beginnen pas	7
Bottom-up als uitgangspunt	7
Interbestuurlijke experimenteren	7
InterMenselijk Programma Vitaal Platteland	7
<b>Aanbevelingen</b>	<b>8</b>
Duidelijke kaders	8
Verandering kan niet zonder experimenten	8
Kleinschaligheid verhoogt betrokkenheid	8
Bottom-up betekent interbestuurlijk maatwerk	8
Geef samenwerking een inwerktijd	8
Investeer in kennis	8
Ontzorg projectbetrokkenen	8
<b>3 Verdieping</b>	<b>9</b>
<b>Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland</b>	<b>10</b>
Projecten	10
Maatschappelijke context	10
Bestuurlijke context	12
Sterke behoefte aan kennis	13
<b>Ambtelijk betrokkenheid</b>	<b>14</b>
Beperkte ambtelijke capaciteit	14
Gemeentelijke cofinanciering	14
Financiering als smeerolie	14
<b>Ontzorging</b>	<b>15</b>
Sterke wens naar administratieve ondersteuning en ontzorging	15
Projectaanvraag en penvoering uitbesteden	15
<b>Bijlage 1: IBP-VP Pilot: Twente projecten</b>	<b>18</b>
<b>Colofon</b>	<b>19</b>



# Inleiding

# 1 INLEIDING

## Aanleiding

Het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP-VP) is geïnitieerd om grote opgaven op het gebied van voedsel, klimaat, waterveiligheid, circulaire economie en energie vanuit een (meer) samenhangend en gebiedsspecifiek perspectief te benaderen. Het is een programma waarbij bestuurders, ambtenaren, maatschappelijke organisaties, ondernemers en andere betrokkenen op vernieuwende manieren werken aan de (gezamenlijke) opgaven in het landelijk gebied.

De vier overheden hebben gezamenlijk een agenda IBP-VP Pilot Twente opgesteld om bottom up initiatieven in de regio te ondersteunen, vooral in de zogenaamde witte gebieden. De projecten bouwen voort op en sluiten aan bij reeds lopende gebiedsinitiatieven. Het Rijk heeft voor deze pilot aanvullende middelen beschikbaar gesteld.

De goedgekeurde projecten zijn uitgevoerd onder aansturing van een bestuurlijke kopgroep van de vier overheden onder voorzitterschap van de gemeente Twenterand, als voorzitter van de Groene Metropool. Een ambtelijk kernteam van de vier overheden monitort de voortgang van de projecten. Na een periode van gewerkt te hebben met deze vernieuwende benadering bestaat behoefte aan evaluatie van de werkwijze. Wat kunnen we van elkaar leren in deze gebiedsprocessen?

### Lijst met IBP-VP Pilot Twente-projecten

- |   |  |
|---|--|
| 1 Toekomstperspectief kringlooplandbouw | 9 Gebiedsproject Twickel Bloembeleving                           |
| 2 Kennisagenda IBP-VP Twente            | 10 Gebiedsproject Twickel Kringlooplandbouw                      |
| 3 Duurzaam Markelo-Noord                | 11 Gebiedsproject ecosysteemdiensten Twente                      |
| 4 Benedendinkel/Tilligerterbeek         | 12 Kennisuitwisseling Vitaal Platteland                          |
| 5 Gebiedstransitie Groene Poort         | 13 Duurzaam waterbeheer NP Sallandse Heuvelrug & Twents Reggedal |
| 6 Mineral Valley Twente proeftuinen     | 14 Gebiedsgerichte werkwijze vormgeven                           |
| 7 Agenda van de Broekheurne             | 15 Procesbegeleiding; coördinatie, agenda, communicatie          |
| 8 Gebiedsproject Twickel fase 1         |  |

## Leren van elkaar

Doel van deze evaluatie is inzicht te bieden in de leerpunten die de verschillende projecten hebben opgeleverd. Daarbij gaat het dus niet om een meer klassieke vorm van evaluatie waarbij de resultaten worden gerelateerd aan de doelstellingen van het project bij aanvang. Daarmee ligt het accent van deze evaluatie op het proces en dus niet zozeer bij de opgaven.

## Interviews

Als basis voor de dataverzameling is gekozen voor het interviewen van projectbetrokkenen, doorgaans de projectleider of de penvoerder. Voor de interviews is ingezoomd op de ervaringen van de respondenten met het realiseren van de doelen. De insteek is geweest om antwoorden te verzamelen over de ambities in het project en over het experimenteren en/of het anders (interbestuurlijk) werken. Daarbij is gekeken of de ervaringen betrekking hebben op de doelstelling van het IBP-VP en/of de resultaten betrekking hebben op de aanpak van opgaven in het gebied.

In de zomermaanden van 2023 zijn interviews met projectbetrokkenen afgenomen. Tijdens een ontbijtbijeenkomst voor de projectbetrokkenen zijn ervaringen uit de projecten met elkaar gedeeld. Tijdens de analyse van de gesprekken kwam naar voren dat extra informatie diende te worden verzameld over het interbestuurlijk samenwerken. Aanvullende interviews over deze samenwerking zijn afgenomen in november 2023.

**Tijdens de interviews en een bijeenkomst waar de resultaten uit de interviews zijn besproken, kwamen interessante ideeën naar voren die verder uitgewerkt zijn in een aantal kaders. De kaders zijn geschreven door G.J. Hospers.**

De resultaten uit de interviews en de aanbevelingen zijn weergegeven in het volgende hoofdstuk. Daarna vindt voor enkele thema's een nadere uitwerking plaats op aspecten die bij de interviews naar boven kwamen.



# Resultaten en aanbevelingen

5

## 2 RESULTATEN EN AANBEVELINGEN

### Resultaten

#### **Samenwerken kent een aanlooptijd**

Het initiëren van de projecten heeft een groot aantal partijen met verschillende belangen bij elkaar gebracht. Samenwerken met nieuwe partners betekent ook wennen aan elkaar en elkaar leren kennen. Dit kost tijd. De Covid19-crisis heeft met hoofdzakelijk online bijeenkomsten vertragend gewerkt op dit proces. Fysiek met elkaar aan tafel zitten, vormt de basis voor een vruchtbare samenwerking. Wezenlijk daarbij is vertrouwen.

#### **Vertrouwen wezenlijk en kost tijd**

Het winnen van vertrouwen bij en tussen de betrokken partijen is een voorwaarde om tot succesvolle uitvoering te komen. Hierin gaat evenwel een behoorlijk deel van de doorlooptijd van het project zitten. Vertrouwen komt immers te voet. In de projectplannen is daar lang niet altijd rekening mee gehouden. Naast het projectdoel is ook het proces belangrijk, daarin dient ook geïnvesteerd te worden. De onduidelijkheid in de gewenste toekomstige ontwikkeling van het landelijk gebied remt het vertrouwen in (ambtelijke) partijen. 'Hoe zitten de ambtenaren er in?' Maar ook doordat ogenschijnlijk of feitelijk tegengestelde belangen aan tafel zitten, remt dit het onderling vertrouwen. 'De leveranciers van de reguliere landbouw hebben andere belangen dan individuele biologische boeren'.

#### **Kennis bij betrokkenen als voorwaarde voor succes**

In de overgrote meerderheid van de projecten is het vergroten van kennis bij de projectdeelnemers een wezenlijk onderdeel geweest van de activiteiten. Voldoende kennis bij betrokkenen is een voorwaarde om succesvol tot samenwerking en tot uitvoering van projecten te komen. De projectdeelnemers hebben dan ook kennisopbouw als één van de belangrijkste resultaten van het project genoemd.

#### **Focus op gebiedsgerichte aanpak**

Uit de interviews komt naar voren dat de focus bij de uitvoering van de projecten veelal op het gebied zelf ligt. Dat is de kracht van deze aanpak. Het gaat om een gebiedsgerichte aanpak waar vanuit de opgaven wordt gewerkt. Het heeft de voorkeur om op een pragmatische en bovenal concrete manier aan de slag te gaan met de opgaven, aldus de projectbetrokkenen. Dit heeft te maken met de achtergrond van het overgrote deel van de deelnemers in de projectgroepen. Dat zijn betrokkenen uit de gebieden, geen beleidsmakers of consultants. Daarnaast is door de vertraging in de uitvoering als gevolg van de Covid19-crisis een hands-on mentaliteit ontstaan: 'Laten we vooral in het gebied aan de slag gaan'.

#### **Herkenbaarheid werkt motiverend**

Door een herkenbare gebiedsafbakening te nemen kan worden aangesloten bij bestaande structuren zoals de oude marken, essen en sociaal culturele kenmerken. Dit verhoogt de herkenbaarheid en betrokkenheid.

#### **Kleinschaligheid**

Er lijkt een omgekeerde evenredigheid te bestaan tussen de grootte van het gebied en de belangstelling tot deelname. Projecten dichtbij of in de directe woonomgeving maken het tastbaar, terwijl het bevatbaar en behapbaar blijft door het gebied herkenbaar te omgrenzen.

#### **Ook gezinsleden betrekken**

Niet alleen de ondernemer maar ook de gezinsleden zijn betrokkenen, feitelijk dubbel betrokken. Ze zijn niet alleen onderdeel van het familiebedrijf maar ook inwoner van het gebied. Vertrouwelijke keukentafelgesprekken en zogenoemde erfcoaches zorgen niet alleen voor voorlichting over het project en de (wettelijke) kaders maar vergroten ook het vertrouwen.

### **We beginnen pas**

Het IBP-VP is een kortlopend beleidsprogramma. Voor de overgrote meerderheid van de projecten is de doorlooptijd van dit kortlopende programma te kort. Er bestaat onzekerheid over de continuïteit: 'wat gebeurt er na afloop van het programma?' Dit staat los van de moeilijkheden die bij de opstart en uitvoering van projecten door Covid19 zijn ervaren. In de IBP-VP periode is een begin gemaakt met elkaar leren kennen en het opbouwen van een vertrouwensband. Dit vergt tijd, waardoor de daadwerkelijke uitvoering binnen het kortlopend beleidsprogramma naar achteren schuift en vaak over de einddatum van het programma valt.

### **Bottom-up als uitgangspunt**

Met andere direct betrokkenen gebiedsgericht opgaven aanpakken is een aantrekkelijk model. Het is ook de meest gekozen vorm in de pilot Twente. Bottom-up verhoogt het draagvlak. Inherent aan deze benadering is het verschil in snelheid van uitvoering tussen projecten. En indien een centrale regie of vastgestelde opgaven ontbreken is de kans op partiële oplossingen evenwel groot, zowel naar de uitdagingen als naar gebieden toe: 'er zullen op de kaart witte vlekken blijven.'

### **Interbestuurlijke samenwerking**

Het interbestuurlijke experimenteren is in deze pilot minder uit de verf gekomen. Onzekerheden in de richting van het beleid, wetgeving en normen enerzijds en anderzijds de moeilijke opstart in de Covid19-crisis zijn hieraan debet.

### **InterMenselijk Programma Vitaal Platteland**

Vooralsnog is de meest zichtbare opbrengst van de projecten dat contacten zijn gelegd, vertrouwen is vergroot en projectgroepen en netwerken zijn ontstaan die de aanpak van opgaven in het landelijk gebied makkelijker maken. 'We kennen elkaar nu beter, het voorwerk is verricht'. Het programma heeft in die zin de intermenselijke contacten versterkt. Achteraf bezien dekt de titel InterMenselijk Programma Vitaal Platteland - in ieder geval voor de Pilot Twente - de lading van het programma beter.

## Aanbevelingen

### **Duidelijke kaders**

Betrokkenen in het landelijke gebied zijn zich in overgrote meerderheid bewust van het feit dat verandering noodzakelijk is. Vele betrokkenen zijn operationeel betrokken in het gebied. 'We werken en/of wonen er en hebben sterke behoefte aan stippen op de horizon en (financiële) kaders vanuit de overheden. Waar moeten we naartoe bewegen?'

### **Verandering kan niet zonder experimenten**

In de opzet van het IBP-VP was de mogelijkheid tot buitenwettelijke experimenten voorzien. Deze experimenten zijn wezenlijk bij de grote transities zoals in het landelijk gebied. Een volgend programma zal de mogelijkheden tot experimenteren buiten de wettelijke kaders moeten borgen.

### **Kleinschaligheid verhoogt betrokkenheid**

Kleinschaligheid verhoogt de betrokkenheid en het stimuleert het draagvlak onder projectdeelnemers en overige betrokkenen in het gebied. Er zijn vele ideeën en initiatieven in het gebied zelf aanwezig voor bottom-up initiatieven. Een kleinschalige gebiedsgerichte aanpak is een succesfactor bij opgevegericht werken.

### **Bottom-up betekent interbestuurlijk maatwerk**

De werkelijkheid in het landelijk gebied verhoudt zich vaak slecht met de bestuurlijke logica en gebiedsindelingen van beleid. De leefwereld van betrokkenen speelt zich lang niet altijd af langs bestuurlijk grenzen. Een kleinschalige en /of gebiedsgerichte benadering betekent voor hogere overheden ook een op maat gesneden en op deze gebieden gerichte benadering.

### **Geef samenwerking een inwerktijd**

Onderling vertrouwen is wezenlijk voor een succesvolle samenwerking. Vertrouwen tussen de verschillende partijen is niet vanzelfsprekend bij de start van het project. Er dient voldoende tijd uitgetrokken te worden dit vertrouwen op te bouwen als een soort van inwerktijd bij een project.

### **Investeer in kennis**

Voldoende kennis van het gebied, de opgave(n) en de wet- en regelgeving zijn wezenlijk voor een succesvolle samenwerking en bereidheid tot verandering.

### **Ontzorg projectbetrokkenen**

In projecten heerst een sterke hands-on mentaliteit. Door administratie, maar ook formele processtappen zoals de projectaanvraag, uit te besteden of te faciliteren kunnen de betrokkenen zich op de uitvoering richten.





# Verdieping

### 3 VERDIEPING

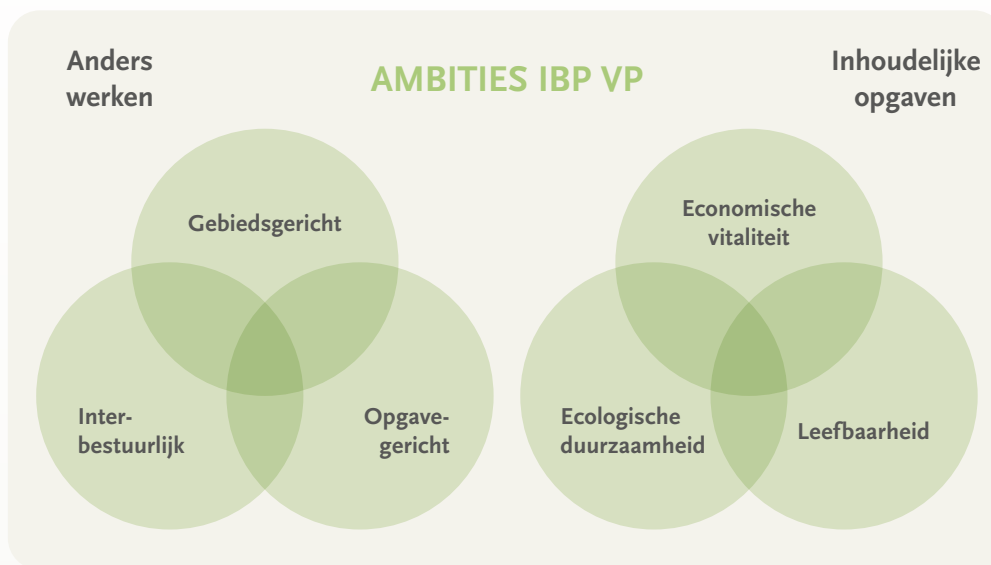
#### Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland

Het IBP-VP is in 2018 geïnitieerd en heeft de ambitie het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen als één overheid te laten werken met andere gebiedsbetrokkenen voor een economisch vitaal, leefbaar en ecologisch duurzaam platteland.

Het doel van het project is tweeledig:

1. Anders werken: eraan bijdragen dat de vier overheden gelijkwaardig samen (interbestuurlijk) met andere betrokkenen gebiedsgericht en opgavengericht werken.
2. Inhoudelijke opgaven: concrete en structurele veranderingen in gang zetten waardoor regio's de opgaven in de fysieke leefomgeving (economische vitaliteit, ecologische duurzaamheid en leefbaarheid) in het landelijk gebied het hoofd kunnen bieden.

Het programma kent dus twee samenhangende ambities: op inhoud en op proces. Twente is een van de pilotgebieden.



#### Projecten

De Pilot Twente behelst een grote diversiteit aan projecten en deze diversiteit past dan ook bij het experimentele karakter van het IBP-VP. De projecten zijn divers in doorlooptijd, omvang van de gevraagde subsidie, samenstelling van de projectgroepen en geografische reikwijdte. Zo is in het kader van het IBP-VP Pilot Twente een project ingediend om te komen tot één voorlichtingsbijeenkomst, maar ook is een project ingediend dat slechts één fase van een vier fasen tellend project behelst. Een overzicht van de projecten is opgenomen in bijlage 1.

Een overeenkomst bij alle projecten is dat de energie aanwezig was om samen aan de slag te gaan.

#### Maatschappelijke context

Bij de start van het IBP-VP in 2018 was een doorlooptijd voorzien tot medio 2021. De Covid19-crisis heeft de snelheid uit projecten gehaald. Overleg en uitvoering werden bemoeilijkt door de lockdowns. Dit heeft geleid tot een vertraging bij de opstart van de projecten. Ook is tijdens de looptijd van het IBP-VP de impact van een aantal grote vraagstukken voor het platteland concreter geworden. Denk daarbij aan de stikstofproblematiek en de energietransitie. Meer in het algemeen ontstond tijdens de looptijd meer onzekerheid over de toekomst van het platteland. Nog steeds ontbreken één of meerdere concrete stippen op de horizon bij de opgaven van het platteland.

### **Wat is het platteland eigenlijk?**

Er zijn maar weinig geografische beelden zo hardnekkig als die over het vermeende onderscheid tussen stad en platteland. De vooroordelen over het stedelijk en landelijk gebied zijn zo oud als de weg naar Rome. Letterlijk, want de Romeinen plaatsten het rustige platteland (vita rustica) tegenover het drukke stadsleven (vita urbana). Etymologisch gezien komt het woord 'platteland' uit de Franstalige woordcombinatie *plat pays*, wat zoveel betekent als 'onbebouwd land'. In de Van Dale (editie 2005) wordt het platteland omschreven als 'het open veld, het buiten de steden gelegen land dat minder dichtbevolkt is'. Enerzijds zijn dus de landschappelijke aspecten relevant: het platteland als een weidse ruimte buiten de stad, een landelijke omgeving. Anderzijds is de bevolkingsdichtheid van belang: op het platteland vind je relatief minder mensen dan in de stad. Toch blijft deze definitie erg algemeen. Want het maakt nogal wat uit of het buitengebied gebruikt wordt voor agrarische of recreatieve functies, om maar eens wat te noemen. Ook dorpen kunnen onderling sterk verschillen. Neem het dorp Lonneker onder de rook van Enschede – het is in feite een suburbane kern die zich maar moeilijk laat vergelijken met het perifeer gelegen Lattrop-Breklenkamp. Verder raken stad en platteland steeds meer met elkaar verweven, omdat veel dorpingen werken, winkelen en onderwijs volgen in een nabijgelegen stad, terwijl steden voor hun klimaat- en energieopgaven steeds vaker een beroep doen op het buitengebied. Wat dat betreft zou je kunnen zeggen dat het landelijk gebied verstedelijkt en het stedelijk gebied 'verlandelijkt'. Voor een vitale regionale ontwikkeling hebben ze elkaar beide nodig. Kortom: het onderscheid tussen stad en land is vervaagd.

*Bronnen: A. Steenbekkers et al. (2017), Dorpsleven tussen stad en land: slotpublicatie Staat van het Platteland, SCP, Den Haag; G.J. Hospers (2018), Slimme streken: de kracht van het platteland, Van Gorcum, Assen*

De projecten uit de IBP-VP Pilot Twente kunnen in deze context dan ook eerder gezien worden als een opstap of een eerste verkenning voor de aanpak van de beschreven opgaven dan als een afgerond geheel met concrete resultaten. Hoewel het evalueren of de gestelde doelen in de individuele projecten zijn gehaald niet tot de opdracht van deze onderliggende evaluatie behoort, is tijdens de interviews vele malen geuit dat het project feitelijk nog loopt of dat een verlenging van de looptijd gewenst is om de doelen te bereiken. Een doorlooptijd van bruto vier jaar is vaker als een te korte periode genoemd.

Deze constatering past ook in de eindconclusie van de nota 'Elke regio telt!' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Deze adviesraden concluderen dat maatschappelijke opgaven op basis van langjarige en substantiële programma's dienen te worden aangepakt.

Onduidelijkheid in tal van dossiers die het platteland raken, werkt zeker niet mee bij de concrete uitvoering van de projecten. Moet nu al rekening gehouden worden met mogelijke aanvullende maatregelen in het landelijk gebied? Wat betekent de Regionale Energie Strategie voor ons gebied? Zoals gezegd is onzekerheid over de toekomst van het landelijk gebied een factor die bij veel betrokkenen bij de IBP-VP Pilot Twente-projecten neigt tot een pas op de plaats te maken of zich te beperken tot klein en behapbare opgave.

## Bestuurlijke context

In de IBP-VP Pilot Twente projecten is het 'interbestuurlijk anders werken' grotendeels niet ingekleurd. Dit vindt zijn oorzaak zowel in de omstandigheden in Twente als in ontwikkelingen op nationaal niveau.

Uit de aanvullende interviews komt naar voren dat de ambtelijke capaciteit bij Twentse gemeenten voor het buitengebied beperkt is en dat budgetten voor structurele intergemeentelijke bestuurlijke samenwerking op het platteland beperkt zijn of zelfs ontbreken. De betrokkenheid van bestuurders als aanjagers was zeker aanwezig bij aanvang van de pilot, maar is door wisseling van bestuurders als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen verdwenen. 'Gevolg was dat de ambtelijke werkgroep het moeilijk kreeg door het gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid.' Toch is een kopgroep van betrokken ambtenaren en bestuurders wel te vinden in Twente, aldus de geïnterviewden. Maar 'er moeten meer ambtenaren bij voor meer succes.' 'Laat je inspireren door de bestuurlijke samenwerking in de jeugdzorg, RES en GGD.' 'Een nieuwe manier van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in Twente kan bestaan uit een pool met ambtenaren van gemeenten, provincie en rijk.'

Daarnaast komt naar voren dat de ruimtelijke schaal van de projecten in vele gevallen slechts delen van één of enkele gemeenten omvat. Deze projecten zijn feitelijk te klein als experiment voor interbestuurlijke samenwerking tussen de vier bestuurslagen. Ook speelt voor enkele projecten mee dat de eerder toegezegde 'buitenwettelijke experimenteerruimte' is verruild voor een 'binnenwettelijke'. Hierdoor konden vernieuwende experimenten niet worden uitgevoerd, terwijl experimenteerruimte bij een transitie een wezenlijk onderdeel vormt van het proces.

Op nationaal niveau zijn 'goede bedoelingen' zoals verwoord in het IBP-VP achterhaald door het manifesteren van de opgaven in het platteland. 'De grote opgaven hebben geleid tot verkramping bij de rijksoverheid.' Dat geldt bijvoorbeeld bij de buitenwettelijke experimenteerruimte. 'Loslaten durft de rijksoverheid momenteel niet. Terwijl als je kiest voor een bottom-up benadering er ook kaders van bovenaf noodzakelijk zijn die richting geven aan de gewenste ontwikkeling.' De stip op de horizon, het perspectief ontbreekt momenteel. 'Boeren en andere betrokkenen in het landelijk gebied verwachten een overheid die besluiten neemt en daar ook achter staat.'

### Integraal op kleine schaal

Een van de uitdagingen die de evaluatie van het IBP-VP Pilot Twente signaleert is dat de werkelijkheid in het landelijk gebied zich vaak slecht verhoudt met de bestuurlijke logica van plattelandsbeleid. Om grip te krijgen op een complex omgevingsthema neigt de overheid ertoe een lokaal vraagstuk op te knippen in deelopgaven met bijbehorende taken voor professionals. Verkokering is het gevolg. Al langer wordt gewezen op het uiteenlopen van de 'leefwereld' (het ervaringsdomein van burgers) en de 'systeemwereld' (het geheel aan instellingen en structuren dat overheden en professionals in het leven hebben geroepen). Al in 2011 betoogde Jos van der Lans 'dat die twee sferen uit elkaar drijven, geen betekenisvolle overlap meer vertonen en elkaar dwars zitten' (Van der Lans, 2011, p. 56). Om de verhouding tussen burgers, overheid en professionals opnieuw vorm te geven, is belangstelling voor elkaars 'werelden' cruciaal. Bewoners dienen te beseffen dat overheidssdienaren altijd staan voor het algemeen belang, wat verantwoordelijkheden, afwegingen en lastige keuzes impliceert. Op hun beurt kunnen bestuurders zich meer verdiepen in de leefwereld door 'op ooghoogte' het gesprek aan te gaan. Neem de burgemeester van Zeist die een tandem heeft en met bewoners gaat fietsen om zicht te krijgen op zijn gemeente, waarbij de inwoner – letterlijk en figuurlijk – het stuur in handen krijgt. Professionals moeten zich realiseren dat de taal die ze spreken meestal niet begrepen wordt door burgers. Het leven van alledag is niet hoogdravend, maar gaat wel over de menselijke maat die in het beleid af en toe zoek is. Of zoals een deelnemer het tijdens een IBP-VP Pilot Twente-sessie treffend – zij het toch weer in jargon – omschreef: 'Het gaat om integraal op kleine schaal.'

Bronnen: J. van der Lans (2011), *Loslaten, vertrouwen, verbinden: over burgers en binding*, Stichting DOEN, Amsterdam; G. Schmitz (2013), *Praten met elkaar en met de overheid*, Gemeente Peel en Maas, Peel en Maas

Het proces is, naast de inhoudelijke opgaven, belangrijk. Dat betekent vertrouwen geven aan de overige betrokkenen bij het oplossen van de gezamenlijke opgaven. De hernieuwde aanwezigheid van het rijk in de regio, na de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied, wordt als positief ervaren. 'Daarbij dient vanuit het rijk het faciliteren van provincie en lagere overheden centraal te staan, met respect voor de regiefunctie van de provincie.'

## Sterke behoefte aan kennis

Het vergroten van de kennis bij de betrokkenen is een veel genoemde actie in de interviews. De IBP-VP projecten worden in dit verband mede gezien als een mogelijkheid om de kennis te verdiepen en/of te verbreden. Deze behoefte is met name aanwezig bij niet-professionals, veelal zijn dit bewoners en/of ondernemers in het gebied. Kennis wordt gezien als een belangrijke basis om succesvol te kunnen participeren in een project. De kennis wordt verkregen door samenwerking met kennisinstellingen en adviseurs voor het betreffende gebied.

De behoefte aan kennis strekt zich verder uit dan voor de leden van de projectgroepen alleen. Ook bij (andere) inwoners en ondernemers in het gebied bestaat deze behoefte. Er leven ook vele vragen over de (mogelijke) toekomstige ontwikkeling in het gebied. Om in deze behoefte te voorzien zijn vanuit verschillende projecten bijeenkomsten georganiseerd, maar ook gesprekken met een gebiedsvertrouwenspersoon of voorlichter aan de keukentafel. Hierbij waren vaak meerdere gezinsleden aanwezig.

In het verlengde van de kennisbehoefte ligt een methodische aanpak. Gebruik van methoden is niet vaak expliciet genoemd, behalve bij het project Gebiedsproject duurzaam waterbeheer NP Sallandse Heuvelrug & Twents Reggedal. Hier is gekozen voor de Theorie U-benadering om te komen tot een vruchtbare samenwerking.

### Napoleon als inspiratiebron

Tijdens een evaluatiebijeenkomst van de IBP-VP Pilot Twente stelde een projectbetrokkene: 'Napoleon moet terug naar Twente!' Daarmee verwees hij naar de bestuurlijke hervormingen die Napoleon tijdens zijn bewind in ons land invoerde en die een einde maakten aan onduidelijkheid, onoverzichtelijkheid en willekeur. De Code Napoleon schiep helderheid, evenals de andere moderniseringsmaatregelen die de Franse keizer introduceerde, zoals dezelfde maten en gewichten, rechts rijden en de Burgerlijke Stand. Zo'n Napoleontische aanpak, waarin de overheid zegt waar ze voor staat, 'de randen van het zwembad' bepaalt en aangeeft wat burgers van haar mogen verwachten, zorgt voor rust, gezagsgetrouwheid en mogelijkheden voor langetermijnplanning. En de overheid heeft er zelf ook baat bij. Want waar wil ze in deze tijd van arbeidsmarkttekorten nieuwe ambtenaren vandaan halen om alle politieke ambities waar te maken? Bovendien draagt helder overheidsbeleid bij aan efficiency, waardoor je met minder medewerkers evenveel of zelfs nog meer kunt doen. Het pleidooi voor 'terug naar Napoleon' staat niet op zichzelf. De roep om meer gezag van de overheid is in tal van gremia te horen. Zo adviseert de Raad voor het Openbaar Bestuur in *Gezag herwinnen* de overheid om te investeren in bestuurlijke bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Alleen dan is het voor de overheid mogelijk, aldus de raad, om haar gezag terug te winnen. Er staat veel op het spel, want het vertrouwen van Nederlandse burgers in politici, bestuurders en ambtenaren holt achteruit. Dat is fnuikend, zeker in het licht van de urgente en complexe beleidsuitdagingen (denk aan klimaatadaptatie en het woningtekort) van deze tijd. Met Napoleon als inspiratiebron kan de overheid helderheid scheppen en proberen haar tanende gezag terug te winnen.

*Bronnen: B. Verheijen (2017), Nederland onder Napoleon: partijstrijd, identiteit en natievorming 1801-1813, Uitgeverij Vantilt, Nijmegen; Raad voor het Openbaar Bestuur (2022), Gezag herwinnen: over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur, ROB, Den Haag*

### **Samenwerking volgens Theorie U**

Het project 'Proeftuinen' voor toekomstbestendig waterbeheer in Sallandse Heuvelrug en Reggedal is een goed voorbeeld van de complexiteit van interbestuurlijke samenwerking. In het door Stimuland begeleide project wordt gestreefd naar betere relaties tussen boeren, overheden en andere organisaties in Wierden. De samenwerking tussen de betrokken partijen laat een ontwikkeling zien die in lijn is met de zogenoemde 'Theorie U' van Otto Scharmer. Deze benadering stelt dat veel ontwikkelingsprocessen de vorm hebben van een letter 'U', waarbij stakeholders samen de diepte ingaan om tot resultaat te komen. Ter illustratie gebruikt Scharmer de metafoer van de *Feldgang* oftewel een boer die over zijn akker loopt om zijn zaaigoed te beoordelen. De boer kijkt niet slechts naar het zichtbare deel van de grond, maar ook naar het onzichtbare deel. In die ondergrond vindt het groeiproces van het betreffende gewas immers plaats. Vertaald naar samenwerking in (gebieds)processen betekent dit dat er meer is dan alleen de context van 'boven het maaiveld': de tastbare wereld van wat we zien, zeggen en doen. Om nader tot elkaar te komen, moeten we ook ruimte geven aan het onderbewuste en daarin gericht investeren. Dat vraagt om het openstellen voor de ander, empathisch luisteren en een 'open wil' (het accepteren van datgene wat zich organisch aandient). Alleen zo is het mogelijk om als partners datgene wat zich onder het maaiveld bevindt naar boven te krijgen en de verdieping aan te brengen die nodig is om tot vruchtbare samenwerking te komen. Dat het doorlopen van die 'U' een hoop energie, bijsturing en tijd kost, laat zich raden. Maar de kosten gaan voor de baten uit, zo blijkt ook in het 'Proeftuinen'-project.

*Bronnen: C.O. Scharmer (2021), De essentie van Theorie U: kernprincipes en toepassingen, Uitgeverij Christoffor, Zeist; J. ten Tije (2023), 'Proeftuinen' voor toekomstig waterbeheer in Sallandse Heuvelrug en Reggedal, Presentatie ontbijtsessie Marb IBP VP, Diepenheim, 15 september 2023*

## **Ambtelijk betrokkenheid**

### **Beperkte ambtelijke capaciteit**

In de gesprekken kwam naar voren dat de gemeentelijke aandacht voor en de ambtelijke capaciteit ten behoeve van het landelijk gebied beperkt is. De ambtelijke inzet richt zich met name op de (traditionele) gemeentelijke taken. Dit maakt de ruimte voor experimenten met medewerking van ambtenaren beperkt. Aanvullend budget zoals vanuit het IBP-VP helpt om de ambtelijke betrokkenheid te vergroten.

### **Gemeentelijke cofinanciering**

Herkenbaarheid en het terugzien van gemeentelijke investeringen binnen een collegeperiode zijn belangrijke drijfveren voor ambtenaren richting hun bestuurder. Dit vormt een rem op het beschikbaar stellen van gemeentelijke cofinanciering in projecten als voor het IBP-VP.

### **Financiering als smeerolie**

De aandacht voor het landelijk gebied is sinds de start van het IBP-VP sterk gegroeid. Dit betekent dat (op termijn) waarschijnlijk ook grotere budgetten van hogere overheden beschikbaar zijn. Ten tijde van de start van het IBP-VP was dit nog niet het geval. In de gemeentelijke begroting is geen flinke post ingeruimd voor het landelijk gebied. Aanvullende budgetten voor projecten, die niet direct binnen het collegeprogramma of de reguliere gemeentelijke taken vallen, zijn in kleinere gemeenten doorgaans niet snel voorhanden. Aanvullende financiering buiten het gemeentelijk budget werkt als smeerolie voor samenwerking tussen gemeenten en gebiedsbetrokkenen en maakt het mogelijk om bijvoorbeeld externe deskundigen in te huren of de deskundigheid van betrokken ambtenaren te vergroten.

### Werken in andermans keuken

Interbestuurlijke samenwerking heeft meerwaarde, maar is verre van eenvoudig. Elke partij houdt er nu eenmaal zijn eigen belangen, verantwoordelijkheden en organisatiecultuur op na. Zo staat het waterschap primair voor het waterbelang, terwijl een gemeente een bredere blik moet hebben. Geen wonder dat samenwerking dan ook meestal niet spontaan tot stand komt. Om productief met elkaar te kunnen samenwerken, is het van belang dat de betrokken partijen zich in elkaar verplaatsen en elkaar leren respecteren. Dat vraagt om wederzijdse interesse, empathie en de opbouw van vertrouwen. Methodes zoals een stakeholderanalyse en de MGA (Mutual Gains-Approach) kunnen helpen om zicht te krijgen op wat er in de samenwerkingsrelatie speelt, maar halen het niet bij de menselijke factor. Want het begint met elkaar goed leren kennen, zo laat de evaluatie van het IBP-VP Pilot Twente zien. Dat kan door het samen vergaderen op inspirerende locaties, met z'n allen het veld in gaan of bezoeken brengen aan elkaars organisaties. Een stap verder is het 'wiaken': werken in andermans keuken, waarbij samenwerkingspartners elkaars medewerkers voor korte of langere tijd uitwisselen. Denk aan een gemeenteambtenaar die gedurende een half jaar een dag per week werkt op het waterschapskantoor. Uit ervaringen op dit terrein blijkt dat het niet alleen goed werkt, maar ook buiten de samenwerkingsopgave een verrijking kan zijn voor de betrokken medewerkers. Een tijdje rondkijken in andermans keuken zorgt voor meer begrip voor 'de ander', verbreding van het netwerk en – ook niet onbelangrijk – een welkome afwisseling in het dagelijkse werk.

*Bronnen: M. van Hoorn & S. Hinsen (2017), Essay water en ruimte, Platform 31, Den Haag; A. Hoogerwerf et al. (red.) (2021), Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap, 10e druk, Wolters Kluwer, Deventer*

## Ontzorging

### Sterke wens naar administratieve ondersteuning en ontzorging

Vrijwel unaniem is de wens van de leden van de projectgroepen om ontlast te worden bij de projectadministratie en/of ondersteund te worden bij verplichte activiteiten zoals de jaarverantwoording. Een voormalig controller die actief was bij een van de projecten liet merken dit evenwel als zijn natuurlijke habitat te zien en had veel minder bezwaar tegen de administratieve last. Dit is echter een uitzondering. Concreet aan de slag gaan heeft verreweg de voorkeur: 'administratie leidt alleen maar af'.

### Projectaanvraag en penvoering uitbesteden

In het verlengde van het vorige aandachtspunt ligt de wens om de projectaanvraag en penvoering uit te besteden. Geen tijd, afleiding waar het eigenlijk om gaat, onvoldoende kennis van de procedure en ook geen ervaring met het schrijven van projectplannen zijn veelgehoorde argumenten. Dat geldt voor zowel betrokken ambtenaren als niet-ambtelijke partijen.

### Heb ook oog voor de bijvangsten

Het evalueren van de opbrengsten van het IBP-VP Pilot Twente is lastig. De thematiek waarop het programma zich richt, is een voorbeeld van wat bestuurskundigen een *wicked problem* (ongetemd probleem) noemen. Het landelijk gebied is nu eenmaal geen laboratorium. Hoe het platteland zich op een bepaalde plek in een bepaalde periode ontwikkelt, hangt af van allerlei factoren. Naast data- en causaliteitsproblemen speelt immers het *what if?*-probleem: wat zou er met de ontwikkeling van het platteland gebeurd zijn zonder het IBP? En wat is daarbinnen de specifieke bijdrage van het programma, gegeven het feit dat er tegelijkertijd andere bestuurlijke interventies in het gebied hebben plaatsgevonden, van stikstofbeleid tot LEADER-projecten? Kortom: een IBP-VP-evaluatie kan nooit meer zijn dan een *educated guess* oftewel een 'geïnformeerde inschatting'. Anderzijds moeten we bedenken dat we bij evaluaties meestal 'zoeken waar het licht is': net zoals iemand die 's nachts zijn autosleutel kwijt raakt begint met zoeken bij een lantaarnpaal, zijn we geneigd te kijken naar het beleidsmodel waarop de evaluatie is gebaseerd. Daardoor hebben we geen oog voor de 'ongezochte opbrengsten' (resultaten die niet werden verwacht) die waardevol zijn en dus als 'bijvangsten' mogen worden beschouwd. Denk aan een initiatief om een wandelpad tussen twee dorpen aan te leggen, waardoor mensen bij elkaar worden gebracht die elkaar daarvoor nog niet kenden. Het wandelpad komt er niet, maar de betrokken partijen komen met elkaar aan de praat en besluiten samen een toeristische brochure uit te brengen met wandelingen door de regio. Die output was in het project niet voorzien, maar is toch een relevant resultaat. Zo zijn er vast ook bijvangsten van de interbestuurlijke samenwerking binnen de IBP-VP Pilot Twente. Een brede blik loont!

*Bronnen: Grippaios, P. et al. (2008), Analysing the impact of Objective 1 funding in Europe: a review, Environment and Planning C, 26, pp. 499-524; Twist, van M. & W.J. Verheul (2009), Bijvangsten van beleid: over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak, Boom Lemma, Den Haag*





## Bijlagen

# BIJLAGE 1:

## IBP-VP PILOT: TWENTE PROJECTEN

1. Toekomstperspectief kringlooplandbouw\*)
2. Kennisagenda IBP-VP Twente\*)
3. Duurzaam Markelo-Noord\*)
4. Benedendinkel/Tilligenterbeek\*)
5. Gebiedstransitie Groene Poort
6. Mineral Valley Twente proeftuinen\*)
7. Agenda van de Broekheurne
8. Gebiedsproject Twickel fase 1\*)
9. Gebiedsproject Twickel Bloembeleving
10. Gebiedsproject Twickel Kringlooplandbouw\*)
11. Gebiedsproject ecosysteemdiensten Twente\*)
12. Kennisuitwisseling Vitaal Platteland\*)
13. Duurzaam waterbeheer NP Sallandse Heuvelrug & Twents Reggedal \*)
14. Gebiedsgerichte werkwijze vormgeven\*)
15. Procesbegeleiding; coördinatie, agenda, communicatie

Interviews zijn afgenomen bij betrokkenen van de met een \*) gemarkeerde projecten.

Daarnaast zijn ambtenaren van het ministerie van LNV, Provincie Overijssel, gemeente Hof van Twente en gemeente Enschede geïnterviewd.

# COLOFON

Deze evaluatie is uitgevoerd door **Edwin van de Wiel** van Kennispunt Twente.  
De kaders in dit rapport zijn geschreven door **prof. dr. Gert-Jan Hospers**, hoogleraar  
Geografie aan de Radboud Universiteit en directeur van Stichting Stad en Regio.

Voor dit onderzoek was een begeleidingscommissie ingesteld die bestond uit

**Janneke Blijdorp**, Ministerie LNV

**Marc Hameleers**, Ministerie LNV

**Gert-Jan Hospers**, Stichting Stad en Regio en Radboud Universiteit

**Paul Reinerink**, Gemeente Almelo en Groene Metropoolregio Twente

**Klaas Veenma**, Provincie Overijssel

**Martin Verbeek**, Marb

**Saskia Wiegers**, Marb

In opdracht van:



Kennispunt Twente  
Nijverheidstraat 30  
7510 JM Enschede

**Kennis**  **punt**  
Twente