

Wageningen University - Department of Social Sciences

Rural Development Sociology (RDS)

Rural Sociology (RSO)

Dorpsplannen in de Achterhoek

Gemeenten en dorpsbelangenorganisaties werken samen aan de leefbaarheid op het platteland.

February 2008

Sietske Wolf

Reg.nr. 820308-969090

MSc International Development Studies
Sociology of Rural Development

Supervisors:

dr. ir. B. B. Bock (RSO)

dr. P.G.M. Hebinck (RDS)

Thesis code: RDS-70430

This M.Sc. thesis consists of two parts:

a research report entitled
*“Dorpsplannen in de Achterhoek: Gemeenten en dorpsbelangenorganisaties
werken samen aan de leefbaarheid op het platteland”*
(written in Dutch)

and

a theoretical supplement entitled
“Interactive governance in the Achterhoek”
(written in English)

Dorpsplannen in de Achterhoek

Gemeenten en dorpsbelangenorganisaties werken samen
aan de leefbaarheid op het platteland

Een onderzoek in opdracht van Regio Achterhoek



Uitgevoerd door:
Sietske Wolf

Wageningen Universiteit en Research centrum



juni - november 2007

“Tegelijk met het maken van het dorpsplan komt ook de verhouding tussen dorpsbelangenorganisatie en gemeentebestuur ter discussie.”

Voorwoord

Het voorliggende rapport vertegenwoordigt niet één maar twee afzonderlijke mijlpalen. In de eerste plaats biedt het natuurlijk een overzicht van het omvangrijke onderzoek naar dorpsplannen dat ik in de periode juni - november 2007 heb mogen uitvoeren in opdracht van Regio Achterhoek. Het streven om de ervaringen van gemeenteambtenaren en dorpsbelangenorganisaties met dorpsplannen boven tafel te brengen heeft mij in deze periode langs vele dorpen en kantoren gevoerd: van provincie tot kleine kern, en van buurtcafé en huiskamer tot gemeentehuis. Het dorpsplan is een fascinerend snijpunt gebleken tussen de praktijk van het gemeentelijk bestuur enerzijds, en de activiteiten van de dorpsbelangenorganisaties anderzijds.

Dit onderzoek is zodoende veel dank verschuldigd aan de mensen die hun tijd en aandacht ervoor ter beschikking hebben gesteld: Naast de prettige samenwerking met Joke Emaus en Ellen Dijkman van Regio Achterhoek wil ik hier ook in het bijzonder noemen: de bestuursleden en vrijwilligers van de dorpsbelangenorganisaties van Almen, Barchem, Beltrum, Mariënvelde, Meddo en Lievelede; de contactambtenaren en vertegenwoordigers van de gemeenten Berkelland, Lochem, Oost Gelre en Winterswijk, de medewerkers van de Vereniging Kleine Kernen Gelderland en de vertegenwoordigers van provincie Gelderland.

Dit onderzoeksrapport vormt een tweede mijlpaal in die zin dat het voor mij mijn afstudeeronderzoek betreft. Het vormt het sluitstuk van mijn studie Sociologie van Rurale Ontwikkeling aan Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Dr. Ir. Bettina Bock heeft mij daarbij namens de leerstoelgroep 'Rurale Sociologie' begeleid in het onderzoeksproces. Ook deze samenwerking heb ik als zeer waardevol ervaren.

Voor vragen en/ of verdere informatie naar aanleiding van dit onderzoek kunt u vanzelfsprekend contact met mij opnemen, via Sietske.Wolf@wur.nl.

Met vriendelijke groet,

Sietske Wolf

Samenvatting

“Hoe ervaren gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het ontstaansproces van een dorpsplan?”

In de afgelopen jaren is op nationaal, provinciaal en lokaal niveau steeds meer aandacht gekomen voor het behoud (en de verbetering) van de sociaal-economische omstandigheden op het platteland. De leefbaarheid van het landelijk gebied (in de beleving van haar inwoners) wordt gezien als een belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van het landelijk gebied als leefomgeving. Sinds de jaren negentig nemen dorpsbelangenorganisaties steeds vaker de taak op zich om - in samenspraak met hun dorpsgemeenschap - een plan te ontwikkelen waarin de collectieve wensen en visie voor de toekomst van het dorp uiteen worden gezet. Deze ‘dorpsplannen’ (dorpsvisies, dorpsontwikkelingsplannen) bevatten meestal een korte schets van de kenmerken van de kern, een analyse van de knelpunten of problemen die inwoners ervaren (of in de nabije toekomst voorzien) en hun visie op/ plannen voor de aanpak van deze punten.

In de regio Achterhoek worden (en werden) veel van deze dorpsplannen opgesteld onder begeleiding van de Vereniging Kleine Kernen Gelderland. Zij ziet het maken van een dorpsplan als een belangrijke stap voor dorpsbelangenorganisaties in het verstevigen van hun belangenbehartiging. In dit licht houden zij zich onder meer bezig met de begeleiding van dorpsbelangenorganisaties bij het maken van een dorpsplan aan de hand van een specifieke methode. Deze kenmerkt zich door de ‘bottom up aanpak’, hetgeen betekent dat de inwoners van de kern (en het omliggende buitengebied) aangeven welke kansen en bedreigingen er in hun beleving zijn voor de leefbaarheid in hun omgeving, en wat er zou moeten gebeuren om deze leefbaarheid te behouden en/ of verbeteren.

Binnen deze methode ligt ook besloten dat de gemeente op een aantal punten bij het maken van het dorpsplan betrokken moet worden. Op het niveau van de gemeente wordt immers beleid gemaakt en uitgevoerd dat van grote invloed is op de ruimte die de dorpsbelangenorganisaties hebben om hun plannen te ontwikkelen en te realiseren. De gemeenten kunnen ook hun voordeel doen met de inbreng van burgers (via het dorpsplan) in hun proces van beleidsvorming. Daarbij moeten gemeenten er wel voor zorgen dat zij de beschikbare aandacht en middelen verdelen over de grotere en kleinere kernen binnen hun grondgebied.

Als opdrachtgever voor dit onderzoek wil Regio Achterhoek haar aangesloten gemeenten zo goed mogelijk informeren over de beleidsinstrumenten die hen ter beschikking staan om de leefbaarheid in deze kleine kernen te kunnen waarborgen. Goede communicatie met de inwoners van de kernen lijkt een voorwaarde voor goede afstemming van het gemeentelijk beleid op de wensen van de inwoners. Het dorpsplan is één van de instrumenten die daar regelmatig voor worden ingezet (meestal op initiatief van de dorpsbelangenorganisaties). Eerder onderzoek rond

deze dorpsplannen richtte zich primair op de ervaringen van dorpsbelangenorganisaties (Elings, 2004; Methorst-Zijlstra, 2004). Doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met het maken van dorpsplannen, en welke factoren hierop van invloed zijn (o.a. de gemeentelijke herindeling). De centrale vraag die daarbij werd gesteld is:

“Hoe ervaren gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het ontstaansproces van een dorpsplan?”

Er werd gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode op basis van meerdere, strategisch gekozen casussen. Daarbij vormt de interactie tussen een gemeente en een dorpsbelangenorganisatie (rond het maken van een dorpsplan) een casus. De onderzochte dorpsplannen van Beltrum, Meddo, Lievelede, Mariënvælde, Almen en Barchem werden allen gemaakt aan de hand van de dorpsplanmethode van de VKK Gelderland. Overige selectiecriteria hadden te maken met de gemeentelijke herindeling, de initiatiefnemer voor het proces, en de bredere relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie. Dataverzameling vond plaats in de periode juni tot en met oktober 2007. Hierbij werd een combinatie gezocht van interviews (met vertegenwoordigers van dorpsbelangenorganisaties, gemeenten en andere organisaties) alsmede de dorpsplannen, beleidsstukken, wetenschappelijke bronnen en nieuwsberichten (met betrekking tot de casussen). Tevens werd een cursusdag voor gemeenteambtenaren bijgewoond met betrekking tot leefbaarheid in kleine kernen en het contact tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties.

Welke definitie van het concept dorpsplan geven de (vertegenwoordigers van) gemeenten, dorpsbelangenorganisaties of dorpsbewoners?

Zowel gemeenten als dorpsbelangenorganisaties kunnen op diverse manieren belang hebben bij het maken van een dorpsplan. De definities die gemeenten en dorpsbelangenorganisaties geven van het concept ‘dorpsplan’ komen echter niet altijd overeen. Uit de definities van dorpsbelangenorganisaties kan worden afgeleid dat een dorpsplan niet alleen de visie van de inwoners geeft op de ontwikkeling van het dorp, maar dat deze visie voor de dorpsbelangenorganisaties ook duidelijk een leidraad is voor hun eigen handelen. Verder lijkt het er op dat het dorpsplan voor de dorpsbelangenorganisaties een belangrijk middel is om de achterban te raadplegen of de eigen activiteiten daarmee af te stemmen. Deze functies van het dorpsplan betekenen wel dat het maken van een dorpsplan voor die organisaties geen opzichzelfstaand project is; het dorpsplan is sterk ingebed in de dorpsbelangenorganisatie en haar activiteiten.

In de opvatting van gemeenten is het dorpsplan vooral een visie van de inwoners van een kern op de ontwikkeling van die kern. De meeste gemeenten vinden dat een dorpsplan specifiek gaat over de leefbaarheid van een kern, of noemen beleidsthema’s die daarmee in verband gebracht kunnen worden. De gemeenten kunnen het dorpsplan echter in meer of mindere mate opnemen bij de eigen activiteiten, afhankelijk van de werkwijze die zij kiezen en de mate van ‘openheid’ die zij nastreven in hun beeldvorming.

Binnen de dorpsplanmethode van de VKK Gelderland kunnen drie fasen worden onderscheiden; de voorbereidende fase, de planvormende fase en de uitwerkingsfase. In elk van deze fasen vindt een belangrijk moment plaats waarop de gemeente een inbreng heeft bij het proces. In de voorbereidende fase neemt één van beide partijen (meestal de dorpsbelangenorganisatie) het initiatief om een dorpsplan te gaan maken. Het eerste contact met de gemeente wordt gelegd om te bekijken of zij subsidie verlenen voor het maken van het dorpsplan en op welke manier zij het proces kunnen faciliteren. Diverse gemeenten gaven aan dat het van belang is om in deze fase al met de dorpsbelangenorganisatie (of dorpswerkgroep) om de tafel te gaan zitten en de verwachtingen die men heeft ten aanzien van het dorpsplan 'boven tafel' te brengen. Enerzijds moet worden besproken welke verwachtingen de dorpsbelangenorganisatie heeft ten aanzien van de gemeente en hun inbreng in het verdere verloop van het proces. Anderzijds moet worden gesproken over de manier waarop gemeente en dorpsbelangenorganisatie later met afgeronde dorpsplan willen werken.

De inbreng van de gemeente in de planvormende fase van het dorpsplanproces varieert. Tijdens het opstellen van het dorpsplan kan zij de dorpsbelangenorganisatie (of de dorpswerkgroep) informatie en beleidskaders aangeven waarbinnen de plannen van de kern moeten passen. De VKK Gelderland heeft binnen haar methode een 'toetsingsbijeenkomst' ingericht. Deze bijeenkomst is een belangrijke in de ervaring van zowel dorpsbelangenorganisatie als gemeente, bedoeld om het 'concept' dorpsplan voor te leggen aan het lokale verenigingsleven, bedrijfsleven, organisaties en instanties (waaronder niet in de laatste plaats de gemeente). Hier wordt gekeken of de organisaties die later een rol zullen spelen bij de realisatie van het dorpsplan, zich ook in de plannen kunnen vinden. Het draagvlak voor het dorpsplan wordt zodoende verbreed en onrealistische of niet haalbare plannen kunnen worden ondervangen.

Wanneer het afgeronde dorpsplan aan gemeente en inwoners wordt gepresenteerd is de methode van de VKK Gelderland bijna geheel doorlopen en breekt de uitwerkingsfase aan. Na afloop van het schrijven van het uiteindelijke dorpsplan beginnen zogenaamde uitwerkgroepen met hun werk om de doelstellingen, plannen of projecten uit het dorpsplan te verwezenlijken en de procesbegeleiding door vrijwilligers van de VKK Gelderland stopt. De gemeente is ook hier een belangrijke partner voor de dorpsbelangenorganisaties (uitwerkgroepen) bij de realisatie van delen van het dorpsplan. Daarnaast zal het dorpsplan (afhankelijk van de afspraken die hier eerder over zijn gemaakt) door de gemeente worden gebruikt in de beleidsontwikkeling. Voor de dorpsbelangenorganisatie bestaat de mogelijkheid om aansluitend op het dorpsplan ook een 'ruimtelijke visie' te maken. Dit is een verlengde van het dorpsplan, waarin een ruimtelijke uitwerking wordt gegeven van de plannen die in het dorpsplan staan.

Over het algemeen werd bij het maken van de 6 onderzochte dorpsplannen ook de methode van de VKK Gelderland gevolgd. Op bepaalde punten werd daar soms van afgeweken: Bij de inrichting van de toetsingsbijeenkomsten zien we dat dorpsbelangenorganisaties er ook wel voor kozen om de toetsing van het concept dorpsplan op te splitsen in twee avonden, of om de gemeente te bezoeken met een delegatie van de dorpswerkgroep. Daarnaast startten sommige

dorpsbelangenorganisaties al vóór de afronding van het dorpsplan met het maken van een ruimtelijke visie (Mariëvelde en Barchem) terwijl binnen de werkwijze van de VKK Gelderland gebruikelijk is om eerst het dorpsplan af te ronden.

De overeenkomsten tussen de thema's die in de diverse dorpsplannen worden behandeld, worden door de dorpsbelangenorganisaties verklaard door overeenkomsten in de kansen en bedreigingen die inwoners waarnemen voor hun eigen kern. Daarnaast raadplegen sommige dorpsbelangenorganisaties ook dorpsplannen van andere kernen om te zien wat er zoal in aan de orde kan komen.

- Welke factoren zijn van invloed geweest op de ervaringen van gemeenten?

Op basis van dit onderzoek blijken een aantal factoren van invloed te zijn op de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties: In de eerste plaats maakt de samenwerking met betrekking tot het dorpsplan deel uit van de bredere (meer omvattende) relatie tussen beiden. Het maken van een dorpsplan is één van de manieren waarop gemeente en dorpsbelangenorganisatie met elkaar te maken kunnen krijgen binnen die relatie. De ervaringen van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten met het maken van een dorpsplan worden dan ook beïnvloed door de manier waarop zij die relatie beleven. Andersom hebben die ervaringen met het maken van een dorpsplan ook weer hun weerslag op de relatie tussen beiden.

De relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie is opgebouwd uit een aantal aspecten. Zo is er de formele werkwijze van de gemeente, en zijn er soms ook afspraken gemaakt tussen beiden met betrekking tot communicatie. Veel gemeenten sluiten een convenant met de dorpsbelangenorganisaties waarin wordt afgesproken welke rol zij zullen hebben, op welke manier de onderlinge communicatie in goede banen wordt geleid, of naar aanleiding van welke onderwerpen zij zullen worden geraadpleegd. Sommige gemeenten beschikken over een zogenaamd 'kleine kernenbeleid', anderen richten zich op 'burgerparticipatie' of maken geen specifiek beleid waarin de relatie met de dorpsbelangenorganisaties naar voren komt. Opmerkelijk is hier de moeilijkheid die contactambtenaren kunnen ervaren om de met dorpsbelangenorganisaties gemaakte afspraken binnen de eigen gemeentelijke organisatie te doen landen.

In eerder onderzoek naar dorpsplannen (Elings, 2004) wordt verondersteld dat de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie gekenmerkt wordt door een 'wederzijdse afhankelijkheid'. Deze stelling wordt in dit onderzoek genuanceerd: De dorpsbelangenorganisaties voelen zich vaak wel afhankelijk van de gemeente voor wat betreft financiële steun of medewerking bij hun activiteiten. De gemeenten zien de dialoog met de dorpsbelangenorganisaties in het kader van een dorpsplan eerder als één van de instrumenten die zij ter beschikking hebben om leefbaarheidvraagstukken aan te pakken, maar voelen zich daar niet volledig op aangewezen.

Bij aanvang van het onderzoek werd verwacht dat de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2005 gevolgen zou hebben gehad voor de manier waarop gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het maken van het dorpsplan hebben ervaren. Uit dit onderzoek blijkt echter dat de gemeentelijke herindeling slechts in enkele gevallen

in de beleving van betrokkenen gevolgen heeft gehad. Ook hebben de genoemde effecten vaker betrekking op de relatie tussen dorpsbelangenorganisatie en gemeente in het algemeen dan op de samenwerking rond het maken van een dorpsplan. De gemeentelijke herindeling heeft dus wel invloed (gehad) op de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie, maar niet in alle gevallen op dezelfde manier.

Een factor die volgens gemeenten en dorpsbelangenorganisaties wel van grote invloed is geweest op hun ervaringen met het dorpsplan is gelegen in de personen die een spilfunctie vervullen bij de interactie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie: Vaak kiest men er voor om met vaste contactpersonen te werken, bij de gemeente is dat meestal de contactambtenaar voor kleine kernen, en bij de dorpsbelangenorganisatie een bestuurslid. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel de dorpsbelangenorganisatie als de gemeente gebaat kunnen zijn bij contactpersonen met bepaalde eigenschappen en/ of ervaring.

En verder...

Uit de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties zijn een aantal knelpunten en mogelijkheden naar voren gekomen. Deze zijn vertaald naar de aanbevelingen voor gemeenten, dorpsbelangenorganisaties en VKK Gelderland, waarmee het onderzoeksrapport wordt afgesloten. Opvallend is dat zowel gemeenten als dorpsbelangenorganisaties het belang onderschrijven van overleg in een vroeg stadium van het dorpsplanproces. Door vooraf met elkaar te spreken over verwachtingen die men heeft ten aanzien van het proces, het dorpsplan, en de manier waarop daar later mee moet worden gewerkt binnen hun relatie, kan een hoop onduidelijkheid worden voorkomen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Samenvatting.....	III
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling.....	5
1.3 Methodologie	6
1.3.1 Selectie onderzoeksmethoden	6
1.3.2 Selectie casussen	8
1.3.3 Methoden van dataverzameling	12
1.3.4 Analyse van data.....	13
1.4 Beperkingen	14
1.5 Leeswijzer	14
2 Partijen en beleidskaders.....	15
2.1 Leefbaarheid op het platteland	15
2.2 Het dorpsplan als instrument	17
2.3 Het netwerk van partijen rond het dorpsplan	17
3 Dorpsplannen in theorie	25
3.1 Burgerparticipatie en dorpsbelangenorganisaties.....	25
3.2 De relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties	27
3.3 De dorpsplanmethode van Vereniging Kleine Kernen Gelderland	28
3.4 De rol van de gemeente in de VKK methode	30
3.5 Het dorpsplan als communicatiemiddel	31
4 Dorpsplannen in de praktijk.....	37
4.1 Beltrum en de gemeente Berkelland	37
4.2 Mariënvælde, Lievalde en de gemeente Oost Gelre	43
4.3 Meddo en de gemeente Winterswijk	48
4.4 Barchem, Almen en de gemeente Lochem	52
5 Het dorpsplan.....	63
5.1 Wat is een dorpsplan?.....	63
5.2 Waarom maakt men een dorpsplan?.....	68
6 Ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met het dorpsplan.	75
6.1 De VKK Gelderland en haar methode	75
6.2 De voorbereidende fase	81
6.3 De planvormende fase	82
6.4 De uitwerkingsfase	83
6.5 Inhoud van de dorpsplannen	85
7 Relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie	87
7.1 Formele werkwijze gemeente.....	87
7.2 Afhankelijkheid	90
7.3 Invloed van individuele personen op proces en communicatie	92
7.4 De gemeentelijke herindeling	94
8 Conclusies en aanbevelingen.....	97

8.1	Beantwoording van onderzoeksvragen	97
8.2	Aanbevelingen voor gemeenten	102
8.3	Aanbevelingen voor dorpsbelangenorganisaties	106
8.4	Aanbevelingen voor de VKK Gelderland	108
Bronvermelding.....		111

Figuren

Figuur 1.1	Het werkingsgebied van Regio Achterhoek.....	5
Figuur 1.2	Spreiding van de onderzochte dorpsplannen (kernen) over de regio. ...	10
Figuur 1.3	Overzicht van methoden en bronnen binnen het onderzoeksproces.	11
Figuur 2.1	Het netwerk rond dorpsplannen in de regio Achterhoek.	22
Figuur 3.1	Projectorganisatie bij het maken van een dorpsplan (VKK Gelderland). 31	
Figuur 3.2	Het dorpsplan als communicatiemiddel (Elings, 2004: p14).....	33
Figuur 4.1	Gemeente Berkelland in Gelderland, Nederland.....	37
Figuur 4.2	Ligging van kernen binnen de gemeente Oost Gelre.	43
Figuur 4.3	Ligging van kernen binnen de gemeente Lochem.	52
Figuur 6.1	Theorie en praktijk van de projectorganisatie rond het dorpsplan.	80

Tabellen

Tabel 1.1	Dorpsplannen naar selectiecriteria.....	11
Tabel 3.1	De 15 stappen van de VKK-methode (VKK Gelderland).	30
Tabel 4.1	Inwoneraantallen van kernen binnen de gemeente Oost Gelre.	43
Tabel 4.2	Overzicht van de onderzochte dorpsplannen (A).	60
Tabel 4.3	Overzicht van de onderzochte dorpsplannen (B).	61
Tabel 5.1	Visies van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten op 'het dorpsplan'.67	
Tabel 5.2	Redenen om een dorpsplan te maken.	73
Tabel 6.1	Overzicht van thema's die in dorpsplannen aan de orde komen.	86
Tabel 8.1	Redenen om een dorpsplan te maken.	99

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het landelijke gebied komen veel verschillende actoren en belangen bij elkaar, waaronder de waterschappen, gemeenten, verenigingen, bedrijven, provincie, toeristen en recreanten, en natuurlijk de bewoners van het gebied. In de afgelopen jaren is op nationaal, provinciaal en lokaal niveau steeds meer aandacht gekomen voor het behoud (en de verbetering) van de sociaaleconomische omstandigheden op het platteland. Hoe kan voorkomen worden dat alle jeugd uit de dorpen trekt naar de grotere kernen en steden? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat een gebied aantrekkelijk blijft voor ondernemers om er een bedrijf te vestigen? Maar ook: hoe kan ervoor gezorgd worden dat de mensen die er leven kunnen blijven beschikken over voorzieningen als een pinautomaat, een kinderdagverblijf of een sportcomplex? Al deze zorgen kunnen in verband worden gebracht met het concept 'leefbaarheid' dat strekt tot de kwaliteit van een leefomgeving.

De leefbaarheid van de leefomgeving wordt in de eerste plaats ervaren door de inwoners van die omgeving. In dit licht is het dan ook niet vreemd dat sinds de jaren negentig steeds vaker dorpsbelangenorganisaties de taak op zich nemen om - in samenspraak met hun dorpsgemeenschap - een plan te ontwikkelen waarin de collectieve wensen en visie op de toekomst van het dorp uiteen worden gezet. Deze initiatieven zijn bekend onder de naam 'dorpsplan' (dorpsvisie, dorpontwikkelingsplan) en hebben in de ogen van de verschillende betrokkenen een wisselende mate van succes gekend. Meestal bevat een dorpsplan een korte schets van de kenmerken van de kern, een analyse van de knelpunten of problemen die inwoners ervaren (of in de nabije toekomst voorzien) en hun visie op/ plannen voor de aanpak van deze punten.

In de regio Achterhoek worden (en werden) veel van deze dorpsplannen opgesteld onder begeleiding van de Vereniging Kleine Kernen (VKK) Gelderland. Dat is een organisatie die kleine kernen ondersteunt in hun belangenbehartiging ten opzichte van gemeenten en andere partijen die een stempel kunnen drukken op het platteland als leefomgeving. Voor de VKK Gelderland is het doel van het maken van een dorpsplan heel duidelijk: de leefbaarheid van kern en buitengebied behouden en/of verbeteren. Zij begeleiden de dorpsbelangenorganisaties bij het maken van een dorpsplan aan de hand van een specifieke methode. Binnen deze methode ligt ook besloten dat de gemeente op een aantal punten bij het proces betrokken moet worden.

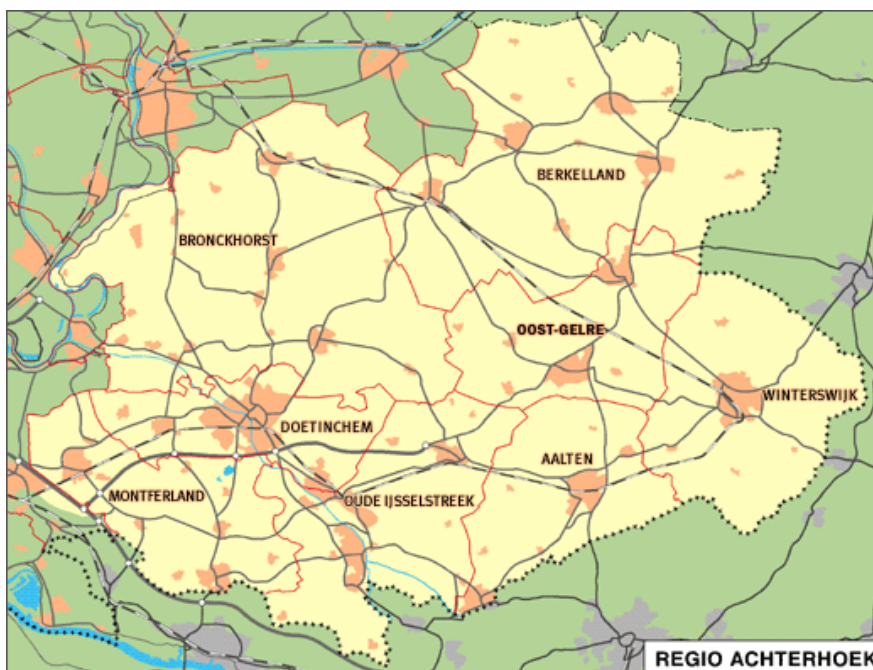
De taakopvatting van de gemeente is om het algemeen belang van haar inwoners te dienen, zowel in de grote, centrale kernen als in het buitengebied. Op het niveau van de gemeente wordt beleid gemaakt en uitgevoerd dat van grote invloed is op de ruimte die de dorpsbelangenorganisaties hebben om plannen te ontwikkelen en te realiseren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen, beschikbare subsidies en/ of vergunningen en de politieke prioriteiten van een gemeenteraad. Gemeenten zijn daarmee een belangrijke partner voor de

dorpsbelangenorganisaties bij het maken en realiseren van de dorpsplannen. Ook de gemeenten kunnen echter voordeel hebben bij het initiatief van dorpsbelangenorganisaties om een dorpsplan te maken: zo kan een dorpsplan een rol spelen in de invulling die de gemeente geeft aan burgerparticipatie of een kleine kernenbeleid. Ook kan het een rol spelen bij de samenwerking tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties als het gaat om het behouden en/ of verbeteren van de leefbaarheid in de kleinere kernen.

Het voorliggende onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van Regio Achterhoek. Regio Achterhoek heeft als samenwerkingsverband van gemeenten in de Achterhoek onder meer de functie van platform voor intergemeentelijk overleg en overleg met de provincie. Op dit moment wordt gezocht naar manieren om invulling te kunnen geven aan de Regionale Sociale Agenda. Deze agenda vertegenwoordigt het streven van provincie Gelderland en de gemeenten van Regio Achterhoek om hun sociale beleid meer op elkaar af te stemmen en om mogelijkheden te creëren om sociale vraagstukken op regionaal niveau aan te pakken¹. De leefbaarheid in kleine kernen vormt één van deze sociale vraagstukken.

Regio Achterhoek wil haar aangesloten gemeenten zo goed mogelijk informeren over de beleidsinstrumenten die hen ter beschikking staan om de leefbaarheid in deze kleine kernen te kunnen waarborgen. Goede communicatie met de inwoners van de kernen lijkt een voorwaarde voor goede afstemming van het gemeentelijk beleid op de wensen van de inwoners. Ook vanuit inwoners van kleine kernen bestaat de behoefte om de eigen mening en visie ten aanzien van de toekomst van het dorp aan de gemeente duidelijk te maken. Het dorpsplan is één van de instrumenten die daar regelmatig voor worden ingezet (meestal op initiatief van de dorpsbelangenorganisaties). Dit onderzoek naar de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met het maken van een dorpsplan draagt bij aan de doelstelling van Regio Achterhoek doordat de aangesloten gemeenten (en dorpsbelangenorganisaties) kunnen leren van elkaars ervaringen. Specifieke aandacht gaat in dit verband uit naar de vraag in hoeverre de gemeentelijke herindeling (per 1 januari 2005) volgens de betrokkenen invloed heeft gehad op dit proces. Voorafgaand aan het onderzoek bestond het vermoeden dat door de gemeentelijke herindeling een grotere afstand ontstaan zou zijn tussen burger en overheid. Verwacht werd dat een veranderde organisatiestructuur en/ of werkwijze aan de zijde van de gemeente het voor dorpsbelangenorganisaties wellicht moeilijker zou maken om het dorpsbelang naar de gemeente toe te behartigen.

¹ http://www.regio-achterhoek.nl/index.php?id_pagina=17779, bezocht op 30-10-2007.



Figuur 1.1 Het werkingsgebied van Regio Achterhoek.

1.2 Probleemstelling

Het dorpsplan (ook bekend als dorpsvisie, of dorpontwikkelingsplan of DOP) wordt veelal gezien als een instrument om de leefbaarheid in kleine kernen mee bespreekbaar te maken². In sommige gevallen starten dorpsbewoners het proces, soms ook de gemeenten. Eerdere onderzoeken hebben al bestudeerd hoe dorpsbelangenorganisaties de ontwikkeling en functie van een dorpsplan ervaren. Regio Achterhoek en deelnemende gemeenten willen naast dit bestaande onderzoek graag meer inzicht krijgen in de ervaringen van gemeenten met het dorpsplan, als proces en als document. Hoe ervaren gemeenteambtenaren het proces van totstandkoming van een dorpsplan en wat is in hun beleving de plaats en functie van een dorpsplan? Aangenomen wordt dat de manier waarop gemeenten het proces ervaren afwijkt van de ervaringen van de dorpsbelangenorganisaties. Uit de vraag hoe zo'n proces er uit kan zien, volgt ook de vraag welke aspecten van een dorpsplan van invloed zijn (geweest) op de ervaringen van gemeentefunctionarissen.

Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met dorpsplannen en welke factoren hierop van invloed zijn (o.a. de gemeentelijke herindeling). Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen waarmee gemeenten hun voordeel kunnen doen wanneer zij hun werkwijze met betrekking tot dorpsplannen uitwerken of evalueren. Provincie Gelderland stelt onder de regeling Vitaal Gelderland subsidie beschikbaar voor het maken van dorpsplannen. Omdat de regeling op dit moment wordt geëvalueerd kunnen de resultaten van dit onderzoek ook voor hen interessant zijn.

² Vereniging Kleine Kernen Gelderland, Regio Achterhoek, provincie Gelderland.

Om aan deze informatiebehoefte te kunnen voldoen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Hoofdvraag:

Hoe ervaren gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het ontstaansproces van een dorpsplan?

Deelvragen:

- *Hoe ziet het ontstaansproces van een dorpsplan er in de praktijk uit? (welke interacties, etc. procesbeschrijving)*
- *Welke definitie van het concept 'dorpsplan' geven de (vertegenwoordigers van) gemeenten en dorpsbelangenorganisaties?*
- *Ervaren gemeenten en dorpsbelangenorganisaties problemen bij het proces van totstandkoming van dorpsplan, zo ja welke?*
- *Ervaren gemeenten en dorpsbelangenorganisaties kansen bij het proces van totstandkoming van dorpsplan, zo ja welke?*
- *Welke factoren zijn van invloed geweest op de ervaringen van gemeenten?*

1.3 Methodologie

1.3.1 Selectie onderzoeksmethoden

De voor dit onderzoek geformuleerde onderzoeksvragen richten zich op ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met het ontstaansproces van dorpsplannen. Naar de ervaringen van de dorpsbelangenorganisaties met dorpsplannen is al eerder onderzoek gedaan (Elings, 2004; Methorst-Zijlstra, 2004; Bock en Vergunst, 2005), over de ervaringen van met name de gemeenten is nog zeer weinig bekend. Case study onderzoek leent zich goed voor kwalitatieve analyses, met name wanneer het gaat om complexe sociale fenomenen. Een interactieproces tussen gemeenten, dorpsbewoners, dorpsbelangenorganisaties en de Vereniging Kleine Kernen Gelderland (VKK Gelderland) kan worden aangemerkt als zo'n complex sociaal fenomeen. Voordeel van de case study methode is dat een proces in zijn geheel kan worden bekeken met behulp van vele verschillende bronnen van informatie, met aandacht voor de (sociaal-politieke) context waarin het plaatsvindt. Er werd gekozen voor een onderzoeksontwerp met meerdere, strategisch gekozen casussen (dorpsplannen) omdat daarmee samenwerking onder verschillende omstandigheden kan worden onderzocht. Extra nadruk ligt wel op het selecteren van de casussen: zij vormen geen steekproef (zoals gebruikelijk bij statistische analyse) dus moet bewust worden gekozen voor wenselijke verschillen

tussen de casussen om te kunnen komen tot antwoorden op de onderzoeksvragen (Yin, 2003).

Voorafgaand aan het case study onderzoek zijn diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van betrokken organisaties (provincie Gelderland, VKK Gelderland, Regio Achterhoek) aangevuld met een documentanalyse en onderzoek op Internet. In deze fase van het onderzoek is een beeld opgebouwd van het netwerk van partijen dat bij het maken en uitvoeren van de dorpsplannen actief is, en van de relaties die zij daarbij met elkaar kunnen hebben (zie hoofdstuk 2).

Ook bij het eerder uitgevoerde onderzoek rond de interactie tussen gemeenten, inwoners van kernen en dorpsbelangenorganisaties (Elings, 2004; en Methorst-Zijlstra, 2004) werd gebruik gemaakt van case study analyse, hier op basis van drie meer uitgebreide casussen. Binnen dit onderzoek wordt dan ook rekenschap genomen van de resultaten van dit eerdere onderzoek, dat primair gericht was op de ervaringen van de dorpsbelangenorganisaties (zie paragraaf 3.2 en 3.5). De resultaten van dit eerdere onderzoek kunnen ook binnen dit onderzoek worden benut voor de beantwoording van enkele deelvragen, onder meer omdat in sommige gevallen ook dorpsplannen in de Achterhoek zijn bestudeerd. Met dit materiaal als aanvulling kan in het huidige onderzoek meer specifiek worden gekeken naar de ervaringen van de gemeenten met interacties tussen dorpsbelangenorganisaties en gemeente, en het werken met dorpsplannen.

Het dorpsplan vormt de afbakening van elke casus, waarbinnen één specifieke dorpsbelangenorganisatie en één gemeente met elkaar geconfronteerd worden. Reden hiervoor is de verwachting dat ook de gemeenten verschillende dorpsplannen verschillend zullen ervaren, zelfs als hun inbreng in het proces steeds hetzelfde was. De beslissing van de initiatiefnemer om een dorpsplan te maken vormt (met inachtneming van de methode van de VKK Gelderland, zie paragraaf 3.3) het beginpunt van een proces waarbij een dorpsplan gemaakt wordt. Binnen dit proces kunnen twee fasen worden onderscheiden: de voorbereidende fase en de planvormende fase. De presentatie van het afgeronde dorpsplan aan de dorpsbewoners en/ of de overhandiging van het dorpsplan aan gemeente of andere partijen kan worden gezien als het sluitstuk van dit proces en het begin van de realisatie (uitwerkingsfase). De VKK-methode gaat uit van zogenaamde uitwerkgroepen die vanaf dit moment aan de slag gaan met de realisatie van delen van het dorpsplan. Met deze uitgangspunten werd binnen dit onderzoek gekozen voor een meervoudige case study methode op basis van 6 casussen³. Om redenen van overzichtelijkheid is ervoor gekozen om de verslaglegging met betrekking tot de afzonderlijke casussen waar mogelijk per gemeente te combineren (zie hoofdstuk 4).

³ Het aantal casussen dat uiteindelijk is bestudeerd werd beperkt door het tijdsbestek waarin het onderzoek is uitgevoerd, en door de omstandigheid waarbij de periode van dataverzameling samen viel met de landelijke zomervakantieperiode.

1.3.2 Selectie casussen

Omdat de dorpsplanmethode van de VKK Gelderland als voorwaarde werd gesteld bij de selectie van casussen is het onderzoek in dit opzicht afhankelijk geweest van hun medewerking. De Vereniging Kleine Kernen Gelderland heeft hierbij alleszins haar medewerking verleend. De geselecteerde casussen vertegenwoordigen een combinatie van dorpsplannen waarbij de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties overwegend positief zijn en casussen waarbij de ervaringen niet altijd even positief zijn. Bij aanvang van het onderzoek werd verwacht dat de volgende selectiecriteria van invloed konden zijn op de ervaringen van gemeenteambtenaren en/ of dorpsbelangenorganisaties met het interactieproces rond een dorpsplan:

De gemeentelijke herindeling:

Per 1 januari 2005 werd in het gebied van de Achterhoek een gemeentelijke herindeling doorgevoerd waardoor sommige kernen onder nieuwe gemeenten kwamen te vallen, en andere kernen hun oorspronkelijke gemeente op zagen gaan in een grotere, of uitgebreid worden met andere kernen. Deze institutionele veranderingen kunnen gevolgen hebben gehad voor de relatie tussen dorpsbelangenorganisaties en hun gemeenten. Hierbij valt te denken aan veranderde contactpersonen bij de gemeente, overdracht van verantwoordelijkheden, veranderde procedures en doorlooptijden van stukken binnen de gemeente. Methorst-Zijlstra (2004) voerde een onderzoek uit naar de communicatie tussen dorpsbelangenorganisaties en gemeenten, kort voor de gemeentelijke herindeling. Zij verwoordt de impact van de gemeentelijke herindeling op die relatie als volgt:

“De gemeentelijke herindeling in de Achterhoek en de Liemers is een proces van lokale bestuurlijke schaalvergroting met als belangrijk gevolg voor de relatie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties dat de afstand tussen deze actoren wordt vergroot. Omdat de bestuurlijke organisatie gaat veranderen, verandert daarmee automatisch de positie van elke dorpsbelangenorganisatie in de Achterhoek en Liemers ten opzichte van deze veranderende gemeenten.” (Methorst-Zijlstra, 2004: p22)

Daarbij werd verwacht dat de gemeentelijke herindeling het (met name op politiek niveau, bij de gemeenteraad) moeilijker zou maken voor gemeenten om hun beleid op specifieke situaties af te stemmen.

Verwacht werd dat de gemeentelijke herindeling van invloed is geweest op de ervaringen van dorpsbelangenorganisaties en gemeentefunctionarissen met het proces van maken en uitwerken van een dorpsplan. Omdat nog moest blijken of de betrokkenen de gemeentelijke herindeling inderdaad aanmerken als een factor die van invloed is geweest (en zo ja: op welke wijze) werd gezocht naar casussen die zich (zoveel mogelijk) vóór de gemeentelijke herindeling hebben afgespeeld, in combinatie met casussen die tijdens of na de gemeentelijke herindeling speelden.

Initiatiefnemer

Uit onderzoek van Elings (2004) is gebleken dat de eigenlijke initiatiefnemer in het proces van het maken van een dorpsplan niet zo zeer van belang was voor de werking daarvan (in paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op dit onderzoek). Zowel plannen die tot stand kwamen op initiatief van de dorpsbelangenorganisatie als plannen op initiatief van de gemeente kunnen goed functioneren als communicatiemiddel. De VKK geeft echter aan een sterke voorkeur te hebben voor een methode waarbij de dorpsgemeenschap via de dorpsbelangenorganisatie initiatiefnemer is. Om te controleren of de daadwerkelijke initiatiefnemer van belang is geweest werd gestreefd naar een aantal casussen waarbij het initiatief werd genomen door de dorpsbelangenorganisatie, en een aantal waarbij de gemeente de eerste stappen zette.

Relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie

De bredere relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie werd gezien als een belangrijke factor met betrekking tot de werking van een dorpsplan. Er werd dan ook gestreefd naar een combinatie van casussen waarbij één of meer casussen gekenmerkt worden door een relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie die door minstens één van beiden als 'matig' wordt (of werd) aangemerkt. Dit oordeel moet dan wel worden onderbouwd met een motivatie, bijvoorbeeld in de vorm van eerdere projecten waarbij samenwerking niet goed verliep, de status die beide organisaties aan elkaar toekennen, etc. Wel was de verwachting dat beide partijen een eventuele slechtere verstandhouding niet uitgebreid zullen adverteren: tot op zekere hoogte moest daarom ook tijdens het verzamelen van data blijken of de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie inderdaad als goed of matig werd ervaren.

Bij het selecteren van de casussen werd gezocht naar een combinatie van kenmerken en omstandigheden waarvan men verwachtte dat zij inzicht geven in bovenstaande aannames. Casussen moesten zich afspelen binnen de provincie Gelderland omdat alle betrokken organisaties (met uitzondering van de te selecteren dorpsbelangenorganisaties) per definitie actief zijn binnen dit gebied. De dorpsplannen van Megchelen (nu gemeente Oude IJsselstreek, voorheen gemeente Gendringen), Heelweg (nu gemeente Oude IJsselstreek, voorheen gemeente Wisch) en Rietmolen (nu gemeente Berkelland, voorheen gemeente Neede) werden betrokken in het onderzoek van Elings (2004). Deze kernen en hun dorpsplannen worden bij de selectie van casussen voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat de resultaten daarvan reeds in het hoofdstuk 'Literatuuronderzoek' aan de orde komen.

Door Methorst-Zijlstra (2004) werd eveneens in de Achterhoek onderzoek verricht naar de rol van communicatie in de relatie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties, zij het in algemene zin (niet specifiek met betrekking tot dorpsplannen maar gericht op specifieke projecten en/ of discussiepunten). Binnen dit onderzoek werden de volgende kernen betrokken: Keijenborg (de renovatie van het dorpshuis), IJzerlo (renovatie en nieuwbouw van het dorpshuis en plaatsing van een bankje) en Beltrum (de aanleg van een 30km zone en de aanstelling van een contactambtenaar). Omdat dit onderzoek niet specifiek gericht was op de interactie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties omtrent een dorpsplan, is het in principe mogelijk deze casussen nogmaals te bestuderen.

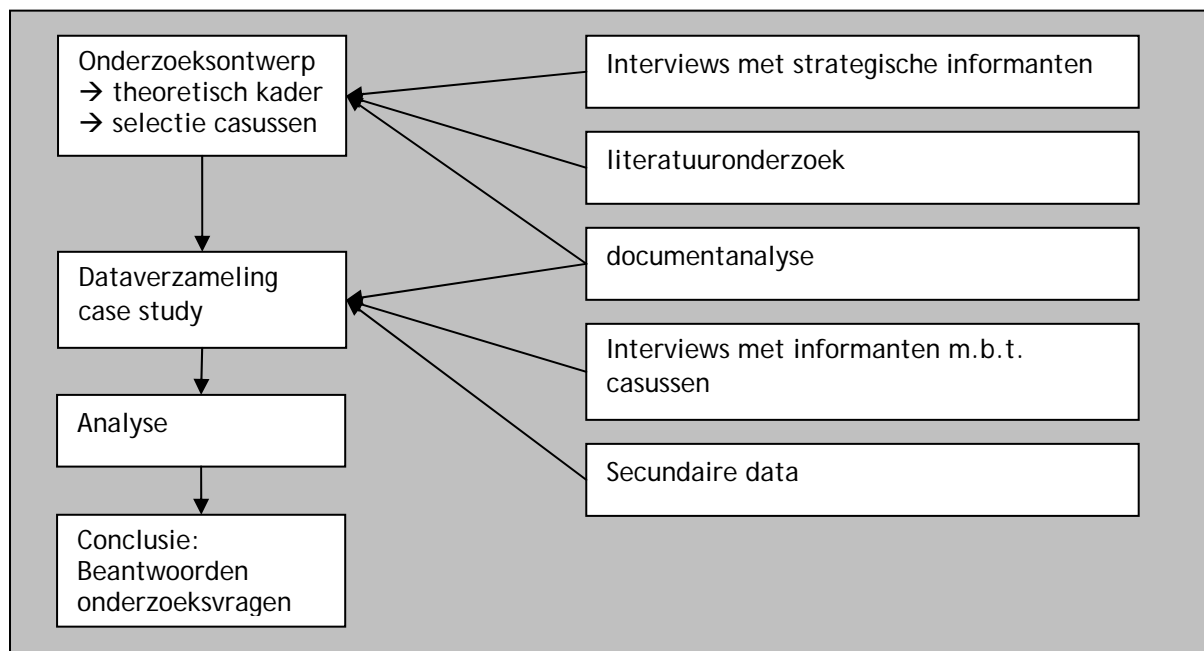
Uiteindelijk hebben de dorpsbelangenorganisaties van Meddo (Algemeen Meddo's Belang), Mariëvelde (Mariëveld's Belang), Lievalde (Lieveld's Belang), Beltrum (Raad van Overleg Beltrum), Barchem (Vereniging Contact Barchem) en Almen (Vereniging Almen's Belang) hun medewerking verleend aan dit onderzoek. Ook de gemeenten Winterswijk, Oost Gelre, Berkelland en Lochem hebben tijd vrij gemaakt om hun ervaringen met de dorpsplannen te delen in het kader van dit onderzoek. In onderstaande kaart (Figuur 1.2) van de regio Achterhoek treft u een overzicht van de gemeenten en kernen die voor het onderzoek werden bezocht, alsmede hun ligging in het gebied. Tabel 1.1 biedt een overzicht van de eigenschappen op basis waarvan de casussen geselecteerd werden voor dit onderzoek.



Figuur 1.2 Spreiding van de onderzochte dorpsplannen (kernen) over de regio.

	Beltrum	Lievelde	Mariëvelde	Meddo	Barchem	Almen
Periode	2002-2003	juni 2004 - mei 2005	maart 2006 - juni 2007	2002 - oktober 2003	augustus 2005 - november 2006	september 2006 - maart 2007
Initiatief	gemeente	dbo	dbo	dbo	dbo	dbo
gemeente/ herindeling	voorheen Eibergen, nu Berkelland	voorheen Lichtenvoorde, nu Oost Gelre	voorheen Ruurlo, nu Oost Gelre	ongewijzigd, Winterswijk	nog steeds Lochem, nu uitgebreid	voorheen Gorsseel, nu Lochem
Proces dorpsplan/ herindeling	voor	tijdens	na	voor	na	na

Tabel 1.1 Dorpsplannen naar selectiecriteria.



Figuur 1.3 Overzicht van methoden en bronnen binnen het onderzoeksproces.

1.3.3 Methoden van dataverzameling

Binnen deze kwalitatieve studie werd gebruik gemaakt van een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden:

- Documentonderzoek (beleidsstukken, dorpsplannen, websites, krantenartikelen, eerder onderzoek, informatie- en nieuwsbulletins).
- Literatuuronderzoek (eerder wetenschappelijk onderzoek).
- Gesprekken met strategische informanten (met betrekking tot de selectie van casussen, de rol van organisaties als VKK Gelderland en provincie Gelderland, de onderlinge verhoudingen en visie op toekomstige ontwikkelingen in beleid en uitvoering).
- Case studies (6) opgebouwd uit interviews, het casusspecifieke document onderzoek en het bestuderen van media materiaal (indien relevant).

Het accent bij de dataverzameling lag hierbij op de diverse case studies, welke ongeveer twee interviews omvatten (in enkele gevallen werd binnen een interview gesproken met meerdere vertegenwoordigers van een organisatie) in combinatie met de analyse van dorpsplannen, overige beleidsstukken van dorpsbelangenorganisatie en/ of gemeente, en eventueel mediamateriaal. Figuur 1.3 biedt een overzicht van de gevolgde werkwijze en de inzet van specifieke bronnen binnen het onderzoek.

Ter voorbereiding op de case studies werden interviews gevoerd met strategische informanten (vertegenwoordigers van Regio Achterhoek, Vereniging Kleine Kernen Gelderland, provincie Gelderland). Voor het interview met een vertegenwoordiger van de provincie Gelderland werd een onderwerpenlijst gehanteerd om de veelheid aan lopende regelingen en projecten rond leefbaarheid op het platteland uit elkaar te houden. Om deze organisaties en hun betrokkenheid bij de dorpsplannen in de juiste context te kunnen plaatsen zijn eveneens beleidsdocumenten (visies en/of agenda's) geanalyseerd, voor zover deze redelijkerwijs beschikbaar waren.

Voorafgaand aan de casusspecifieke interviews werd op internet gezocht naar relevante stukken (in het bijzonder de dorpsplannen) en werd een overzicht gemaakt van contactinformatie van zowel gemeente als dorpsbelangenorganisatie of dorpswerkgroep. Vooral op de websites van de dorpsbelangenorganisaties is vaak veel informatie te vinden over de dorpsplannen, de huidige stand van zaken rond uitwerking, verslagen en/ of aankondigingen van bijeenkomsten, etc.

De interviews binnen de geselecteerde casussen werden gehouden met vertegenwoordigers van de betreffende dorpsbelangenorganisaties en gemeenten. Hierbij is er steeds naar gestreefd die personen te spreken die (zowel in de ogen van de eigen organisatie als in die van de andere organisatie) in de praktijk het aanspreekpunt zijn geweest voor de andere partij. Binnen de gemeente was dit een contactambtenaar, of een andere functionaris die om bepaalde redenen een aangewezen kanaal vormt voor de dorpsbelangenorganisatie om in gesprek te

komen met de gemeente. Bij de dorpsbelangenorganisaties was dat het bestuurslid dat het meest betrokken is geweest bij het contact met de gemeente⁴.

De interviews zijn zoveel mogelijk afgenomen op locatie, in de buurt van de informanten. Hierbij is een gerubriceerde vragenlijst gebruikt die primair diende als richtlijn voor onderwerpen die besproken moesten worden (geheugensteuntje voor onderzoeker). Informanten hebben dus in eerste instantie ook de gelegenheid gehad om zelf die informatie te introduceren die hen het meest relevant voorkomt. Pas daarna werd (waar nodig) aan de hand van de vragenlijst specifiek gevraagd naar overige informatie en/ of ervaringen. Tijdens interviews werd ook nagegaan of er nog documenten beschikbaar waren die interessant konden zijn, maar ontbraken in het casusdossier (bijvoorbeeld een verslag van een bespreking over het dorpsplan, een beleidsnota, of een ambtelijk advies). De interviews werden opgenomen op een memorecorder, steeds met toestemming van de informant.

De derde fase van dataverzameling binnen het onderzoek bestond uit het bijwonen en observeren van een cursus voor gemeenteambtenaren op het gebied van leefbaarheid in kleine kernen. Deze cursus werd georganiseerd door Regio Achterhoek en bood de vertegenwoordigers van diverse gemeenten de gelegenheid om met elkaar ervaringen uit te wisselen over beleid ten aanzien van leefbaarheid in het algemeen, en de interactie met dorpsbelangenorganisaties in het bijzonder. Ook dorpsplannen kwamen hierbij ruimschoots aan de orde. Bij de formulering van de aanbevelingen is rekening gehouden met deze ervaringen.

1.3.4 Analyse van data

Uitgaande van de uitwerkingen van de interviews en de beschikbare documenten wordt een beschrijving van het proces gegeven. Hierbij wordt ook gekeken naar de mate waarin het proces voldoet aan het stappenplan van de VKK-methode, de contactmomenten tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie en de omstandigheden en/ of factoren die volgens informanten specifiek van invloed zijn geweest op hun ervaringen. Vervolgens zullen de ervaringen van gemeente en dorpsbelangenorganisatie tegen deze achtergrond naast elkaar worden gezet.

De integrale analyse brengt de positieve en negatieve ervaringen van gemeentefunctionarissen en vertegenwoordigers van dorpsbelangenorganisaties samen, en beziet of er overeenkomsten zijn tussen de omstandigheden/ factoren die werden opgemerkt. De definities die in de afzonderlijke casussen naar voren kwamen worden met elkaar vergeleken. Resultaten worden vergeleken naar casussen onderling, gemeentefunctionarissen onderling, vertegenwoordigers van de dorpsbelangenorganisaties onderling, gemeentefunctionarissen ten opzichte van vertegenwoordigers van dorpsbelangenorganisaties.

⁴ Deze inschatting werd - waar mogelijk - gemaakt op basis van interne taakverdelingen die de dorpsbelangenorganisatie of dorpswerkgroep vaak gepubliceerd op internet. Ook werd bij het benaderen van de organisaties gevraagd wie zich veel met het contact met de gemeente (rond het dorpsplan) heeft bezig gehouden.

Op basis van de integrale analyse worden aanbevelingen gedaan voor gemeenten en dorpsbelangenorganisaties, waarmee zij de manier waarop zij omgaan met een proces van maken van een dorpsplan kunnen verbeteren.

1.4 Beperkingen

In dit onderzoek zijn zowel negatieve als positieve ervaringen naar boven gekomen en geanalyseerd. Bij de verwerking van de ervaringen van de dorpsbelangenorganisaties en gemeenten is ervoor gekozen zorgvuldig met eventuele negatieve ervaringen om te gaan. Voor dit onderzoeksrapport betekent dit dat op die punten waarmee zowel gemeente als dorpsbelangenorganisatie negatieve ervaringen hebben opgedaan, hiervan ook expliciet melding wordt gemaakt (herleidbaar tot dorpsbelangenorganisatie of gemeente in kwestie). Wanneer binnen één casus alleen de gemeente of de dorpsbelangenorganisatie haar onvrede heeft geuit wordt dit zo veel mogelijk onherleidbaar verwerkt. Reden hiervoor is dat de gemeenten en dorpsbelangenorganisaties ook in de toekomst nog met elkaar zullen moeten samenwerken en verwacht wordt dat negatieve uitlatingen gevolgen kunnen hebben voor de manier waarop de partijen elkaar in de toekomst benaderen.

1.5 Leeswijzer

In het navolgende hoofdstuk wordt uitgelegd welke organisaties, instanties en overheden deel uitmaken van het netwerk rond dorpsplannen. De belangrijkste beleidskaders en ontwikkelingen worden genoemd, en de relaties tussen betrokkenen worden verkend. Hoofdstuk drie gaat verder in op de dorpsplanmethode van de VKK Gelderland en de rol die de gemeente daarin in theorie in zou moeten spelen. Ook de bevindingen van eerder onderzoek worden hier besproken. In hoofdstuk vier worden de dorpsplannen die zijn onderzocht afzonderlijk beschreven, en wordt duidelijk op welke verschillende manieren de betrokken gemeenten aan het proces hebben deelgenomen. De ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties zijn voor verdere analyse samengenomen in het vijfde hoofdstuk: hier wordt bekeken op welke manier dorpsbelangenorganisaties en gemeenten tegen het dorpsplan aankijken, waarom zij eraan hebben (mee) gewerkt en wat zij denken dat het nut van een dorpsplan is voor de andere partij. Hoofdstuk zes gaat dieper in op de ervaringen met de methode van de VKK Gelderland. Hoofdstuk zeven bespreekt de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie en een aantal factoren die in de beleving van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties grote invloed hebben gehad op het proces. Het rapport wordt afgesloten met een overzicht van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en de aanbevelingen die op basis hiervan kunnen worden gedaan. Dit zijn aanbevelingen voor gemeenten, dorpsbelangenorganisaties en VKK Gelderland ten aanzien van hun rol in het dorpsplanproces.

2 Partijen en beleidskaders

In het voorgaande hoofdstuk werd al gesproken over Regio Achterhoek, de dorpsbelangenorganisaties, de gemeenten, de Vereniging Kleine Kernen Gelderland en de provincie Gelderland. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de rol van deze partijen die direct of indirect betrokken zijn bij het maken van een dorpsplan, het werken met een dorpsplan of het aanvragen van subsidie daarvoor. Ook wordt een overzicht gegeven van een aantal beleidsthema's en -kaders die de context vormen waarbinnen de betrokken partijen zich met dorpsplannen bezig houden.

2.1 Leefbaarheid op het platteland

Eén van de hoofdredenen om een dorpsplan op te stellen lijkt zowel voor de dorpsbelangenorganisaties als de gemeenten te zijn gelegen in het behouden en/of verbeteren van de 'leefbaarheid' van het betreffende dorp en buitengebied. Ook in eerder onderzoek werd een doelstelling gericht op het behouden of verbeteren van de leefbaarheid als voorwaarde gesteld voor dorpsplannen (Elings, 2004: zie paragraaf 3.5). Hoewel een concept als leefbaarheid bij de meeste mensen wel een bepaalde associatie op zal roepen is het moeilijk aan te geven wat er nu precies mee wordt bedoeld. Voor de dorpsbewoners is de leefbaarheid waarschijnlijk sterk gekoppeld aan hun eigen beleving van de leefomgeving, een subjectieve maatstaf. Daarbij kan de ervaring van individu tot individu verschillen maar kunnen er ook overeenkomsten zijn; oordelen over de leefomgeving die bijvoorbeeld door de meerderheid van de inwoners in een kern worden gedeeld.

Binnen wetenschappelijke kringen wordt veel gepubliceerd over leefbaarheid. Het RIVM rapport *"Kwaliteit van de Leefomgeving en Leefbaarheid: naar een begrippenkader en conceptuele inkadering"* (Leidemeijer en Van Kamp, 2003) geeft een goede indicatie van de verscheidenheid aan kenmerken en thema's die aan 'leefbaarheid' kunnen worden toegedicht. Afhankelijk van de plaats, het tijdsbestek en de wetenschappelijke achtergrond kunnen aan het concept de volgende thema's worden toegeschreven:

- Bestrijding van ziekte en epidemieën
- Luchtverontreiniging
- Afvalverwerking, riolering, waterzuivering
- Gezondheidszorg
- Individuele leefstijlen
- Veiligheid
- Mobiliteit
- Huisvesting
- Sociale behoeften
- Maatschappelijke participatie
- Bezit van duurzame goederen
- Geluidsbelasting, geur en stank
- Risico's
- Werk(gelegenheid)
- Natuurwaarden
- Recreatie
- Gemeenschapszin
- Onderwijs
- Economische ontwikkeling

Volgens dit rapport wordt meestal een combinatie gemaakt van economische, sociale en fysiek-ruimtelijke factoren (Leidelmeijer en Van Kamp, 2003: p26). Verder wordt een onderscheid gemaakt tussen onderzoek dat gericht is op concrete indicatoren en onderzoek dat zich bezig houdt met de beleving of waardering die mensen hebben voor hun leefomgeving. In onderzoek gericht op de het evalueren van het Grotestedenbeleid wordt leefbaarheid geoperationaliseerd als *“subjectieve evaluatie van de buurt waarin men woont”* (Leidelmeijer en van Kamp, 2003: p53).

Kijken we naar de definitie van leefbaarheid die werd gebruikt voor het eerdere onderzoek naar dorpsplannen op het platteland, dan zien we dat Elings (2004; zie paragraaf 3.5) de volgende definitie hanteert: *“Voorzieningenniveau, ruimtelijke aspecten, economische aspecten, sociaal-culturele aspecten en de dorpsbewoners zelf bepalen de leefbaarheid in een dorp (Vergunst 2003: 36-38 en Boomars en Hidding 1999: 1-2)”* (Elings, 2004: p12). Om de wensen en ervaringen van betrokkenen met dorpsplannen (gericht op het behouden en/ of verbeteren van de leefbaarheid) in een passende context te kunnen plaatsen wordt hieronder ook nader ingegaan op de invulling van het concept ‘leefbaarheid’ zoals deze in het netwerk naar voren wordt gebracht:

De vereniging Kleine Kernen Gelderland stelt in haar brochure over het maken van een dorpsplan (*“Een dorpsplan maken: Leefbaarheid in perspectief”*, brochure VKK Gelderland) dat het doel van een dorpsplan moet zijn om de leefbaarheid van een kern te behouden c.q. te verbeteren. Hoewel de invulling van het dorpsplan (en daarmee de visie op leefbaarheid) zoveel mogelijk aan de dorpsbewoners en de dorpsbelangenorganisatie wordt overgelaten, kunnen toch bepaalde kaders worden gedistilleerd uit de brochure: leefbaarheid wordt versterkt door inzicht te krijgen in de *bijzondere of karakteristieke eigenschappen en kwaliteiten* van het dorp waarin men woont. Ieder dorp heeft een eigen *identiteit* (charme) en ook deze moet voor het voetlicht worden gebracht. Het feit dat de inwoners van de kleine kern ook zélf de besproken problemen ervaren maakt dat zij de aangewezen persoon zijn om bij het nadenken over oplossingen een combinatie te maken van instrumentele maatregelen en sociale functies. Daar moet dus idealiter een combinatie gemaakt worden; leefbaarheid is hier een *integraal* thema. Onderwerpen die hierbinnen genoemd worden zijn verkeersveiligheid, werkgelegenheid, cultuur, sociale samenhang, toerisme of middenstand. De leefbaarheidsvisie van het dorp moet verder gedragen worden door zo veel mogelijk inwoners: de leefbaarheid van een dorp als leefomgeving wordt dus niet bepaald door een individuele visie, maar wel opgebouwd uit de *participatie* van individuen.

Provincie Gelderland spreekt over leefbaarheid of sociaaleconomische vitaliteit van het platteland; *“...[O]ok met de term leefbaarheid wordt aangegeven dat naast ruimtelijke, economische en fysieke aspecten andere - en wel sociale - elementen van belang zijn bij het vormgeven van de samenleving.”* (Vitaal Gelderland: Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013, p65)

De Landelijke Vereniging Kleine Kernen definieert 'leefbaarheid' als "... de mate waarin de sociale en fysieke leefomgeving aan de normen en waarden van de bewoners en/ of gebruikers van de kleine kernen en het landelijke gebied voldoen. Leefbaarheid is dus datgene wat bewoners (van een dorp, wijk of streek) als leefbaar ervaren." (Toekomstvisie Landelijke Vereniging Kleine Kernen 2006-2012: p6)

2.2 Het dorpsplan als instrument

Vooruitlopend op de vraag welke invulling de betrokken dorpsbelangenorganisaties en gemeenten geven aan het concept 'dorpsplan' (zie hoofdstuk 5) wordt hier vast een beeld gegeven van de interpretatie van de diverse andere organisaties die in hun functioneren te maken krijgen met 'het dorpsplan'. In de uiteindelijke analyse wordt toegelicht in hoeverre de definities (die door diverse betrokkenen uit diverse casussen werden gegeven) met elkaar overeenkomen.

De Vereniging Kleine Kernen Gelderland typeert het dorpsplan als een document dat een kans heeft om op de *beleidsagenda* van diverse instanties terecht te komen. Het is een *pro-actief* streven om kenbaar te maken *wat het dorp wil, en wat het dorp niet wil*. Het dorpsplan moet het gemakkelijker maken voor het dorp om snel en adequaat in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Ook wordt het genoemd als een *inspraakinstrument*. Naast de functie van het dorpsplan ten opzichte van andere partijen wordt ook een intrinsieke meerwaarde voor de dorpsgemeenschap genoemd: het opstellen van een dorpsplan vergt een mate van samenwerking van de inwoners die resulteert in een *saamhorigheidsgevoel* ("*Een dorpsplan maken: Leefbaarheid in perspectief*", brochure VKK Gelderland).

In het Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013 wordt het dorpsplan door provincie Gelderland genoemd als een project dat in aanmerking komt voor subsidie indien het er op gericht is de sociale cohesie of de culturele identiteit te versterken en daarmee een positief effect heeft op de leefomgeving en het economische vestigingsklimaat (Vitaal Gelderland: Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013: deel III, p46). Als zodanig valt het ook onder het thema sociaaleconomische vitaliteit (leefbaarheid).

Binnen dit onderzoek wordt als werkdefinitie voor het dorpsplan het volgende gehanteerd: "*Een dorpsplan is een toekomstvisie van een dorpsgemeenschap ten aanzien van de leefbaarheid in de kleine kern, welke tot stand kwam met behulp van een methode van de Vereniging Kleine Kernen Gelderland.*"

2.3 Het netwerk van partijen rond het dorpsplan

Kleine kernen en dorpsbelangenorganisaties

Over de vraag wanneer een kern nu 'klein' is en wanneer niet kan lang getwist worden. Uitgaande van de definitie voor een 'bevolkingskern' zoals die door het CBS wordt gebruikt omvat een kern in elk geval minstens 25 woonadressen of 50 inwoners. Landelijke bevolkingskernen met 500 tot 2000 inwoners worden daarbij

'klein' genoemd^{5,6}. Volgens de Regionale sociale analyse Achterhoek omvat een kleine woonkern minder 2500 inwoners (Rensch et al., 2005: p33). De VKK Gelderland hanteert eveneens een definitie van een 'kleine kern' gebaseerd op het aantal inwoners, alleen hier spreekt men bij een inwonertal van maximaal 6000 personen van een 'kleine kern'⁷. Naast het aantal inwoners is nog een aantal andere zaken van belang, zo blijkt uit de definitie die door de provincie wordt gehanteerd: *"Een kern is een aaneengesloten bebouwing bekend onder een gemeenschappelijke naam, waarbij minimaal twee van de volgende voorzieningen aanwezig zijn: een basisschool, een kerk, een winkel, sportveld, dorpshuis, café of verenigingsgebouw."* (Kernenbeleid gemeente Bronckhorst, p6)

De Vereniging Kleine Kernen Gelderland ziet de dorpsbelangenorganisatie (in relatie tot het dorpsplan) primair als organisator van het proces waarbij een dorpsplan wordt opgesteld (*"Een dorpsplan maken: leefbaarheid in perspectief"*, brochure VKK Gelderland). Zij adviseert dorpsbelangenorganisaties wel de vorm van een vereniging aan te nemen omdat daarmee de representativiteit van de organisatie het beste gewaarborgd kan worden door de verkiezing van bestuursleden (Elings, 2004). In het werkgebied van de Vereniging Kleine Kernen Gelderland zijn 117 dorpsbelangenorganisaties lid⁸. Niet al deze dorpsbelangenorganisaties hebben er echter ook voor gekozen een dorpsplan op te stellen.

Methorst-Zijlstra (2004: zie paragraaf 3.2) onderzocht meer in het algemeen de interactie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties in de Achterhoek, en ging daarbij uit van een dorpsbelangenorganisatie als *intermediair tussen dorpsbewoners en gemeente* (Methorst-Zijlstra, 2004: p19). Zij maakt daarbij onderscheid tussen verschillende types dorpsbelangenorganisaties: er zijn er die als intermediair fungeren met het oog op het *oplossen van vragen en/ of problemen die door inwoners bij hen worden neergelegd*. Maar er zijn ook dorpsbelangenorganisaties die *meer ontwikkelingsgericht bezig zijn en proberen plannen te realiseren*. Een ander belangrijk kenmerk dat de organisatie van het dorpsbelang onderscheidt van de gemeente, is dat dorpsbelangenorganisaties werken met *vrijwilligers* die het werk in hun vrije tijd doen.

"Dorpsbelangenorganisaties zijn organisaties van vrijwilligers, waarin het bestuur de belangen van hun dorp vertegenwoordigt richting de gemeente in een voortdurend interactieproces. Tijdens kwesties die in het dorp spelen, wordt - met gebruik van informele en formele communicatievormen - gecommuniceerd met de gemeente vanuit een bestaande relatie met de betreffende gemeente." (Methorst-Zijlstra, 2004: p20).

⁵ http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/_unique/_concept/default.htm?postinguid={DDBD40AC-5A23-4839-ABA6-52FBE660C3CD}&concept=Bevolkingskern en <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2006/2006-1878-wm.htm> bezocht op 14-11-2007.

⁶ <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/40138695-067F-439B-B7A9-D31551888CA5/0/2006k1b15p054art.pdf> bezocht op 14-11-2007.

⁷ Uit Bock en Vergunst (2005: p3) blijkt dat de VKK Achterhoek/ Liemers zich in het verleden meer op kernen tot en met 3000 inwoners zou hebben gericht.

⁸ <http://www.vkkgelderland.nl/pages/leden.htm>, bezocht op 30-10-2007.

Ook in onderzoek van Luijten en Kooger (2004) wordt de dorpsbelangenorganisatie of dorpsraad benaderd als intermediair tussen gemeente en dorpsgemeenschap. *“Met de verzamelterm dorpsraden bedoelen we die organisaties van bewoners die de belangen van hun dorp of wijk behartigen: de vertegenwoordigers van de bevolking. (...) dat het er dorpsraden om gaat zorg te dragen voor de belangen van het dorp op het brede terrein van de leefbaarheid.”* (Luijten en Kooger, 2004: p15) Daarbij werden in het onderzoek in Noord-Brabant verschillende organisatievormen genoemd, variërend van een informele groep van inwoners tot een vereniging of stichting die de belangenbehartiging op zich neemt.

Dorpsbelangenorganisaties kunnen zeer uiteenlopende activiteiten opnemen: er zijn er die zich vooral richten op het organiseren van dorpsfeesten, sportactiviteiten en evenementen, maar er zijn er ook die zich vooral sterk maken voor het belang van het dorp ten opzichte van gemeente, provincie, of bijvoorbeeld het waterschap.

Vereniging Kleine Kernen Gelderland

“De VKK Gelderland gelooft in proactieve beïnvloeding van beleid door samenwerking van diverse groeperingen/samenwerkingsverbanden die beleid ontwikkelen en uitvoeren op het platteland. De VKK Gelderland is van mening dat de aanwezigheid van een dergelijke groepering/samenwerkingsverband in iedere kleine kern gewenst is.” (website VKK, 10-08-2007)

De VKK Gelderland werd in 1987 opgericht als VKK Achterhoek/ Liemers en heeft lange tijd alleen met vrijwilligers gewerkt. Zij breidde haar activiteiten uit naar de gehele provincie Gelderland toen de provincie subsidie beschikbaar stelde om betaalde medewerkers in de organisatie op te nemen (Bock en Vergunst, 2005). De Vereniging Kleine Kernen Gelderland is een vereniging voor dorpsbelangenorganisaties van kleine kernen. Zij fungeert voor hen als vraagbaak en kan ondersteuning bieden bij het opzetten en functioneren van een dorpsbelangenorganisatie. Ook stimuleert zij de dorpsbelangenorganisaties om samen te werken bij het maken van plannen voor behoud/ verbetering van de leefbaarheid in hun eigen leefomgeving. De vereniging beschikt ook over veel informatie met betrekking tot beschikbare subsidiebudgetten van de provincie, ontwikkelingsprogramma's en werkwijzen van gemeenten. Daarnaast behartigt zij het belang van kleine kernen ten opzichte van de provincie. Landelijk gezien maakt de VKK Gelderland deel uit van de koepelorganisatie LVKK⁹ waarbij ook de Verenigingen Kleine Kernen van andere provincies zijn aangesloten. De LVKK heeft zich tot doel gesteld om op nationaal en Europees niveau ontwikkelingen te signaleren en landelijke uitwisseling van kennis en ervaringen tussen dorpsbelangenorganisaties te faciliteren.



⁹ <http://www.lvkk.nl/> bezocht op 30-10-2007.

Met betrekking tot de dorpsplannen voorzien zij de dorpsbelangenorganisaties van informatie, ondersteunen zij hen bij de aanvraag van subsidie voor het maken van het plan bij de provincie, en leveren zij procesbegeleiders die gezamenlijk met vertegenwoordigers van het dorp het uiteindelijke dorpsplanproces organiseren. Uit eerder onderzoek blijkt dat de VKK Gelderland het maken van een dorpsplan als een belangrijke stap ziet voor de dorpsbelangenorganisaties: *“De VKK Achterhoek/Liemers zet sterk in op de ontwikkeling van dorpsplannen, omdat lokale belangengroepen volgens haar zo het meest kunnen bereiken.”* (Bock en Vergunst, 2005: p vii)

Naast de dorpsplannen speelt de VKK Gelderland ook een rol bij het maken van een zogenaamde ‘ruimtelijke visie’. Dit is een document waarmee dorpsbelangenorganisaties duidelijk kunnen maken hoe binnen de kern gedacht wordt over de ruimtelijke invulling van hun dorpsplan. Een ruimtelijke visie wordt gelijktijdig of (meestal) na afloop van het dorpsplan gemaakt, het lijkt een complementair stuk te zijn. Wel moet hiervoor apart subsidie worden aangevraagd wanneer het niet gelijktijdig loopt met het dorpsplan. Vaak wordt hierbij de hulp ingeroepen van een onderzoeksbureau of organisatie met specifieke kwaliteiten op het gebied van ruimtelijke ordening of planologie.

Gemeenten

De gemeenten zijn in grote mate vrij om invulling te geven aan de manier waarop zij met kleine kernen, leefbaarheid en de dorpsbelangenorganisaties binnen hun gebied omgaan. Deze ruimte vertaalt zich ook naar de verscheidenheid aan manieren waarop zij het dorpsplan tegemoet treden en de plaats die zij daarvoor zien in de eigen organisatie. Uiteraard is hierbij van belang of de gemeente zelf initiatief heeft genomen (dat wil zeggen: of zij de dorpsbelangenorganisatie heeft gestimuleerd, of verzocht om een dorpsplan te maken). Ook de organisatiestructuur van de gemeente speelt hierin een rol.

Gedurende het onderzoek zijn verschillende werkwijzen aan het licht gekomen, variërend van het ‘ter kennisgeving aannemen’ tot door de ambtelijke organisatie laten toetsen, vervolgens aan de gemeenteraad aanbieden ter vaststelling en soms zelfs het opnemen van de (getoetste) dorpsplannen in gemeentelijke werkplannen of programma’s. Op de aangetroffen werkwijzen wordt in hoofdstuk 4, 6 en 7 nader ingegaan. Voor nu volstaat het op te merken dat gemeenten zich sinds de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning nog meer zullen moeten richten op de leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten. Dit is namelijk één van de prestatievelden waarop gemeenten beoordeeld worden in het kader van de WMO¹⁰.

Met gemeente wordt in dit onderzoek steeds bedoeld de gemeente waaronder de betreffende kleine kern op het moment van onderzoeken valt. In gevallen waar de gemeentelijke herindeling consequenties heeft gehad voor de gemeente waaronder de kern valt, wordt expliciet verwezen naar ofwel de ‘oude’, ofwel de ‘nieuwe’ gemeente. Verder wordt binnen dit onderzoek alleen gekeken naar die afdelingen en/ of functies binnen de gemeente die gedurende het onderzoek een relatie bleken te hebben met het dorpsplan (in hoofdzaak via het kernenbeleid, participatiebeleid en/ of beleid ten aanzien van de leefbaarheid).

¹⁰ <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV1.htm> bezocht op 14-11-2007.

Provincie Gelderland

Provincie Gelderland is de enige provincie die binnen dit onderzoek werd betrokken. Zij speelt op twee verschillende wijzen een rol in het netwerk rond de dorpsplannen. Enerzijds komen de dorpsplannen zelf als project in aanmerking voor subsidie in het kader van het bevorderen van de leefbaarheid op het platteland, anderzijds kunnen ook projecten die voortkomen uit de dorpsplannen in aanmerking komen voor subsidie. De provincie Gelderland heeft een Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013 (PMJP) vastgesteld waarin is vastgelegd welke prestaties door de provincie geleverd moeten worden om te voldoen aan het Rijks meerjarenprogramma 2007-2013 (MJP2) rond het landelijke gebied. Voor de financiering van projecten die bijdragen aan deze prestaties kan gebruik worden gemaakt van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het totale budget dat beschikbaar is voor de uitvoering van het PMJP van Gelderland bedraagt tussen de 700 en 800 miljoen euro (Vitaal Gelderland: Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013).

Binnen het PMJP worden de ambities van de provincie onderverdeeld in 8 thema's, te weten: natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie en sociaaleconomische vitaliteit. Ambities van de provincie rond het verbeteren van de leefbaarheid van het platteland worden uitgewerkt onder dit laatste punt 'sociaaleconomische vitaliteit'. De toewijzing van subsidies voor projecten binnen het PMJP van Gelderland gebeurt aan de hand van de 'Subsidieregeling Vitaal Gelderland 2007'. Deze subsidieregeling kent weer drie thema's: water, leefbaarheid platteland en Kulturhus ("Vitaal Gelderland: Subsidieregeling" brochure van provincie Gelderland).

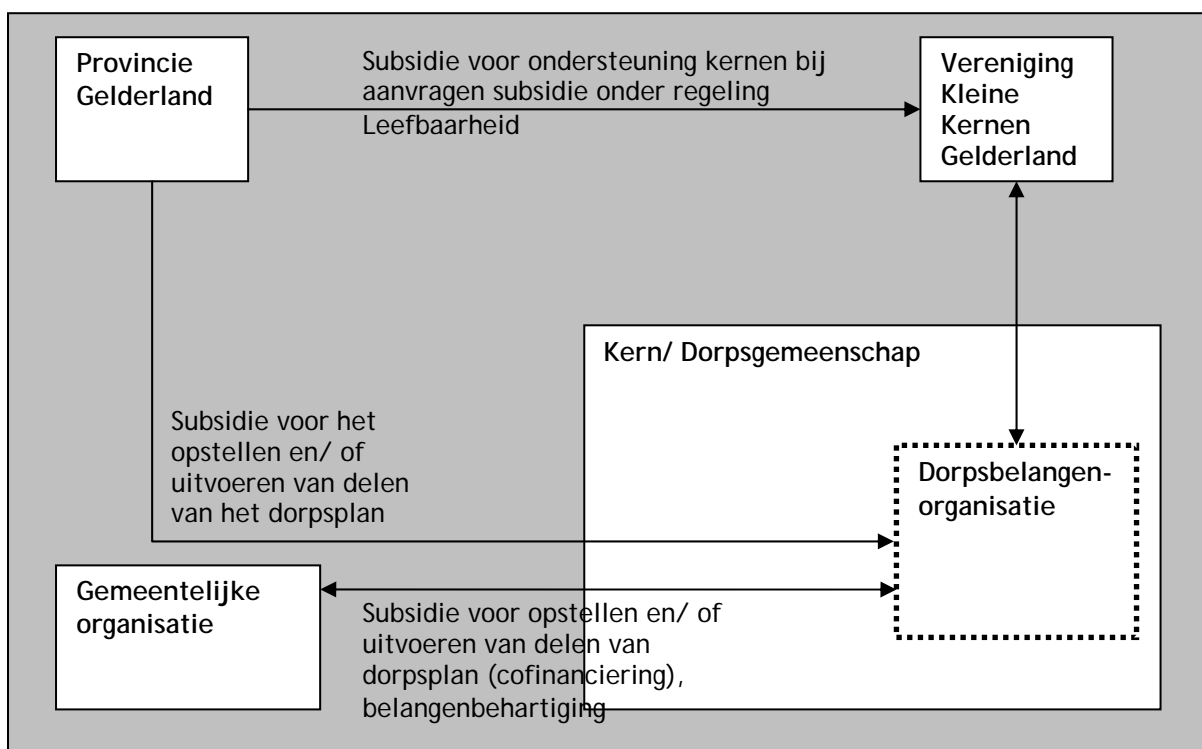
Voor subsidieaanvragen met betrekking tot dorpsplannen is met name het thema 'leefbaarheid platteland' van belang. Binnen dit thema is aandacht voor projecten op het gebied van: verbetering van het voorzieningenniveau, versterking van de sociale cohesie of culturele identiteit, blijven wonen op het platteland, werkgelegenheid op het platteland, en verbetering bereikbaarheid van voorzieningen en kleine kernen. Het opstellen van een dorpsvisie wordt expliciet genoemd als een project wat onder het thema 'versterking van de sociale cohesie en culturele identiteit' voor subsidie in aanmerking kan komen. De doelstelling die door de provincie wordt geformuleerd is echter vaag te noemen: *"Versterken van de sociale cohesie of de culturele identiteit om daarmee een positief effect te creëren op de leefomgeving en het economische vestigingsklimaat te verbeteren"* (Vitaal Gelderland: Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013: p65). Wel moet bij een eventuele aanvraag duidelijk worden gemaakt welke verbetering het project (dorpsplan) kan leveren met betrekking tot de leefbaarheid, en er moet worden aangetoond dat er draagvlak is voor het project onder de inwoners van het dorp. Ook het oprichten van een dorpsraad, een overkoepelend dorpenoverleg of het organiseren van regionale evenementen met een streekeigen karakter komen in aanmerking voor subsidie.

Belangrijk is dat niet alleen de initiatieven om een dorpsplan of dorpsvisie op te stellen in aanmerking komen voor subsidies; ook projecten rond woningaanbod, voorzieningen en werkgelegenheid komen in principe in aanmerking. Subsidie van de provincie behoort dus (in elk geval in theorie) ook na afronding van het dorpsplan en tijdens de uitwerking ervan nog tot de mogelijkheden. Volgens de brochure is tot en met 2007 jaarlijks zo'n 2,5 miljoen euro beschikbaar voor projecten rond leefbaarheid op het platteland. Per project kan de subsidie variëren van minimaal 5.000 euro tot maximaal 100.000 euro ("Vitaal Gelderland: Subsidieregeling" brochure van provincie Gelderland).

De provincie subsidieert maximaal 50% van de kosten van een dorpsplan. Deze lopen volgens een vertegenwoordiger van de provincie uiteen van zo'n 20.000,- euro voor het maken van een 'normaal' dorpsplan, tot 40.000,- euro voor een dorpsplan in combinatie met een ruimtelijke visie. De bijdrage van de gemeente daarbij varieert van 1250,- tot 5.000,- euro¹¹. Ook werd gesteld dat de ingediende subsidieaanvragen vaak gebaseerd zijn op een 'fictieve begroting' waarmee aan de hand van het begroten van kosten voor vrijwillige werkzaamheden alsnog een 100% kostendekkende subsidie kan worden aangevraagd. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen wordt rekening gehouden met de vraag of de gemeente ook bereid is om iets met het dorpsplan te doen.

Netwerk en relaties

In het onderstaande schema wordt weergegeven hoe de verhoudingen tussen actoren liggen (op basis van documentanalyse en verkennende interviews):



Figuur 2.1 Het netwerk rond dorpsplannen in de regio Achterhoek.

¹¹ Deze gemeentelijke bijdrage is geschat op basis van door de provincie Gelderland ter beschikking gestelde 'adviezen inzake subsidieregeling Leefbaarheid' (subsidieaanvragen met betrekking tot dorpsplannen).

De dorpsbelangenorganisaties maken deel uit van de dorpsgemeenschap. Zij behartigen het belang van de dorpsgemeenschap ten opzichte van onder andere de gemeente. De Vereniging Kleine Kernen ondersteunt de dorpsbelangenorganisaties daarbij, zij het vanaf de zijlijn (door advies te geven en ondersteuning te bieden bij projecten die de belangenbehartiging moeten versterken). De VKK Gelderland wordt door de provincie gesteund bij haar activiteiten. Zij is - als onafhankelijke organisatie - gevestigd in het Plattelandshuis en lijkt een belangrijke schakel te vormen tussen dorpsbelangenorganisaties en provincie wanneer het gaat om subsidiemogelijkheden. Het maken van een dorpsplan wordt door de VKK Gelderland gezien als een belangrijke stap voor een kern: *“De VKK Achterhoek/Liemers zet sterk in op de ontwikkeling van dorpsplannen, omdat lokale belangengroepen volgens haar zo het meest kunnen bereiken.”* (Bock en Vergunst, 2005: p vii)

3 Dorpsplannen in theorie

Op vragen als “hoe verhouden gemeente en dorpsbelangenorganisatie zich tot elkaar?”, “wat is een dorpsplan volgens de methode van Vereniging Kleine Kernen Gelderland?”, “hoe werkt de gemeente met dorpsplannen?” en “Wat is de rol van de Vereniging Kleine Kernen Gelderland in het proces van opstellen van een dorpsplan?” wordt in de navolgende paragrafen een eerste antwoord gegeven.

3.1 Burgerparticipatie en dorpsbelangenorganisaties

In 2004 werd door PON (Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant) een onderzoeksrapport gepresenteerd getiteld: *“Gemeenten en dorpsraden: Werken aan samenwerking: Handreikingen, bruikbare instrumenten en tips voor een succesvolle samenwerking”* (Luijten, J. en E. Kooger). Dit rapport maakt deel uit van een groter project (Gemeenten en dorpsraden) dat in samenwerking met Prisma Brabant en in opdracht van provincie Noord-Brabant werd uitgevoerd. Aan dit project hebben een groot aantal vertegenwoordigers van (Brabantse) gemeenten deelgenomen en er werd gekeken naar de relatie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties. Navolgende is gebaseerd op dit rapport.

De afstand tussen burger en overheid is in zowel sociaal als fysiek opzicht groter geworden sinds de gemeentelijke herindeling. Contacten tussen burger en gemeentebestuur verlopen via formelere procedures en de gemeente heeft te maken met meerdere kernen. Een deel van de dorpsbewoners heeft het idee dat de gemeente niet naar hen luistert. In deze context kunnen gemeenten op diverse manieren voordeel hebben bij samenwerking met hun inwoners (burgerparticipatie). Het rapport Luijten en Kooger (2004) noemt onder meer:

- *“Samenwerking leidt voor zowel de gemeente als voor de bewoners tot grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel ten aanzien van de directe leefomgeving.”* (Luijten en Kooger, 2004: p9)
- Mogelijk meer tevredenheid bij burgers.
- Tips en informatie (van burgers) die kan bijdragen aan een weloverwogen beleid.
- Bij gevolg: meer draagvlak onder bewoners voor het gemeentelijk beleid (plannen).
- Meer begrip voor gemeentelijke keuzes en meer bereidheid zelf ook actief steentje bij te dragen.
- Ondervangen van problemen die anders pas bij formele inspraakprocedures aan het licht zouden komen.

Wanneer gemeenten zich bezinnen over de manier waarop invulling kan worden gegeven aan burgerparticipatie worden zij geconfronteerd met de zogenaamde dorpsbelangenorganisaties (dorpsraden). Dat zijn *“...die organisaties van bewoners die de belangen van hun dorp of wijk behartigen: de vertegenwoordigers van de bevolking.”* (Luijten en Kooger, 2004: p15) Daarbij hebben zij tot doel *“... zorg te dragen voor de belangen van het dorp op het brede terrein van de leefbaarheid.”*

(Luijten en Kooger, 2004: p15) De inbreng van deze organisaties naar de gemeente toe bestaat er vooral uit dat zij problemen signaleren en ideeën en wensen van burgers doorgeven aan gemeente. Ook kunnen de dorpsraden zich uitspreken over beleidsplannen van de gemeente en gevraagd of ongevraagd advies geven. Zodoende kunnen dorpsbewoners worden betrokken bij gemeentelijke plannen en ontstaat mogelijk meer draagvlak. Er worden een aantal redenen genoemd voor de gemeente om met deze dorpsbelangenorganisaties samen te werken, waaronder:

- Een dorpsbelangenorganisatie kan intermediair zijn tussen bewoners en gemeente: de gemeente hoeft dan niet met elke bewoner afzonderlijk te spreken.
- *“De dorpsraad kan aangeven wat bewoners van belang achten voor de leefbaarheid en welke problemen in het dorp moeten worden aangepakt. Omgekeerd kan de gemeente (voorgenomen) beleid toetsen door het aan de dorps- of wijkraad voor te leggen.”* (Luijten en Kooger, 2004: p9)

Aan samenwerking met dorpsbelangenorganisaties zitten echter de nodige haken en ogen verbonden. Zo bespreekt het rapport in de eerste plaats een duidelijke rolverdeling tussen gemeenteraad, college van B & W, dorpsbelangenorganisaties, en de ambtenaar die zich bezig houdt met het contact tussen hen. De rol van de gemeenteraad is er vooral in gelegen een visie te ontwikkelen op het participatiebeleid van de gemeente. De gemeenteraad stelt het beleid vast en formuleert daarmee uitgangspunten en randvoorwaarden waarbinnen het college zorg draagt voor de uitvoering. De samenwerking met dorpsbelangenorganisaties kan ook worden gevat in dergelijk beleid.

Het college van B & W heeft binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders beslissingsruimte bij de uitvoering van het beleid. De structurele contacten tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie verlopen via college of ambtelijke organisatie. Het ‘managementteam’ moet de met de dorpsraden gemaakte afspraken en eventuele convenanten bij afdelingen onder de aandacht brengen en erop toezien dat deze door de vakambtenaren worden nageleefd. Dan is er binnen de gemeentelijke organisatie nog een sleutelfiguur als het gaat om de relatie met de dorpsbelangenorganisaties: de coördinator wijk- en dorpsraden (ambtelijke organisatie). Deze heeft in de Brabantse context de volgende taken:

- Aanspreekpunt voor dorpsraden
- Aanspreekpunt voor ambtelijke organisatie
- Geen inhoudelijke inmenging in het contact tussen gemeente en dorpsraden maar procesmatig: het toeleiden van vragen/ problemen naar de juiste personen/ afdelingen en het bewaken van gemaakte afspraken.
- Zorg dragen voor draagvlak bij vakafdelingen.

3.2 De relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties

Het onderzoek van Methorst-Zijlstra (2004) getiteld: "*Interactie in ontwikkeling: De rol van formele en informele communicatie in het interactieproces tussen dorpsbelangenorganisaties en gemeenten in de Achterhoek en Liemers*" werd uitgevoerd in de context van een Wetenschapswinkel project¹² in opdracht van de toenmalige VKK Achterhoek/ Liemers. Hier werd meer in algemene zin gekeken naar de verhouding tussen dorpsbelangenorganisaties en gemeenten, en welke factoren daarop van invloed zijn. Het onderzoek spitst zich daarbij toe op drie kernen (IJzerlo, Keijenborg en Beltrum) en werd gehouden voordat de gemeenten in de Achterhoek opnieuw werden ingedeeld. Aan de hand van bepaalde onderwerpen die tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie hebben gespeeld werd gekeken naar de invloed van de eigenschappen, activiteiten en ervaring van de dorpsbelangenorganisaties, op verdere activiteiten en de houding die zij hebben ten opzichte van de gemeente.

Eigenschappen van bestuursleden

Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het bestuur van de dorpsbelangenorganisatie grote invloed heeft op de mogelijkheden die zij heeft in de relatie met de gemeente. Wenselijke eigenschappen van bestuursleden zijn dan bestuurservaring, beschikbare tijd, organisatietalent, kennis van de gemeentelijke organisatie, en het hebben van 'ambities voor het dorp'.

Activiteiten en ervaring

Hoe meer activiteiten een dorpsbelangenorganisatie ontplooit (waarbij met de gemeente moet worden samengewerkt) hoe meer ervaring zij daarbij opdoet. Deze ervaring sterkt de dorpsbelangenorganisaties weer bij het ondernemen van verdere activiteiten. De ervaring die dorpsbelangenorganisaties daarbij opdoen heeft vooral betrekking op de manieren waarop zij met gemeente kunnen onderhandelen: langs bestuurlijke, politieke en ambtelijke weg¹³. In zoverre de activiteiten positief worden ervaren dragen zij in grote mate bij aan het zelfvertrouwen dat de dorpsbelangenorganisatie heeft.

Methorst-Zijlstra merkt in dit verband specifiek op dat het inschakelen van externe partijen/ expertise een activiteit is die niet alleen bijdraagt aan de ervaring van de dorpsbelangenorganisatie, of aan het zelfvertrouwen, maar die ook meer direct een belangrijke rol kan spelen in de relatie met de gemeente: "*Het inzetten van expertise, die zelf niet binnen de dorpsbelangenorganisatie voor handen is, en daarmee het activeren van een extern netwerk, blijkt een succesfactor.*" (Methorst-Zijlstra, 2004: p44)

¹² Bij de wetenschapswinkel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum kunnen organisaties terecht met onderzoeksvragen op het werkterrein van de universiteit en haar kenniseenheden, voor meer informatie zie: <http://www.wageningenuniversiteit.nl/NL/onderzoek/wetenschapswinkel>.

¹³ De politieke weg (via de gemeenteraad) bleek daarbij minder populair omdat men door de raad te benaderen de indruk kan geven ambtenaren en college van B&W te passeren.

Houding ten opzichte van de gemeente

Zoals reeds vermeld werd heeft de hoeveelheid ervaring die een dorpsbelangenorganisatie op heeft kunnen doen met interactie met de gemeente een positieve invloed op het zelfvertrouwen dat zij daarbij heeft. Dit zelfvertrouwen is weer van belang in hoe de dorpsbelangenorganisatie zich opstelt naar de gemeente: Methorst-Zijlstra (2004) ging hierbij in de eerste plaats uit van de mate waarin de dorpsbelangenorganisatie zichzelf 'afhankelijk' voelde van de gemeente. Positieve ervaringen strekken tot meer zelfvertrouwen, meer zelfvertrouwen strekt tot een meer onafhankelijke houding ten opzichte van de gemeente.

3.3 De dorpsplanmethode van Vereniging Kleine Kernen Gelderland

In november 1998 presenteerde de toenmalige Vereniging Kleine Kernen Achterhoek/ Liemers een pilot project (Dorpen met Visie) rond het opstellen van dorpsplannen voor kleine kernen. Binnen dit project werd voor een zestal dorpen een dorpsplan opgesteld met behulp van een extern adviesbureau. Het project werd gefinancierd door de betrokken dorpen en gemeenten, en door de provincie. De inbreng van de Vereniging Kleine Kernen richtte zich hoofdzakelijk op het begeleiden van het interactieve proces en het waarborgen van de bottom up aanpak; naar eigen zeggen een 'fundamenteel kenmerk' van het proces (Voortgangsrapportage project Dorpen met Visie, VKK A/L). Hiervoor werd door de VKK een extern adviesbureau (Mart Schouten Organisatie en Advies) in de hand genomen. Andere partijen die ook meewerkten aan de eerste dorpsplannen zijn: Landschapsbeheer Gelderland, Gelders Genootschap en Staring Advies. Het Gelders Genootschap droeg bij aan de kennis op het gebied van cultuurhistorie, welstand en stedenbouw. Landschapsbeheer werd aanvankelijk betrokken voor de organisatie van onderdelen van dorpsplannen waaraan beplanting te pas kwam, maar werd in een later stadium ook betrokken als procesbegeleider. Staring Advies droeg bij aan het ontwikkelen van de ruimtelijke visie.

Volgens de VKK is de **bottom-up aanpak** van essentieel belang voor het creëren van betrokkenheid en draagvlak. Daarnaast wordt het proces getypeerd door een interactieve benadering: in het eerste project werd bijvoorbeeld in overleg met dorpsbelangenorganisatie en gemeente bekeken voor welke beleidsterreinen en instanties het dorpsplan zodanig van belang zou kunnen zijn dat ze er bij betrokken moeten worden. Volgens de VKK is de belangrijkste reden van het opstellen van een dorpsplan erin gelegen om een duidelijk beeld te krijgen van de richting waarin de dorpsbewoners het dorp willen zien ontwikkelen (belangenbehartiging). Met een heldere visie die gedragen wordt door zoveel mogelijk dorpsbewoners kan een dorpsbelangenorganisatie het belang van de dorpsbewoners effectiever vertegenwoordigen. Herziening van het bestemmingsplan, verkeersplannen en/ of milieuplannen kunnen aanleiding zijn voor dorpsbelangenorganisaties om met behulp van het dorpsplan (als collectieve visie van het dorp) duidelijk te maken welke ontwikkelingen wel of niet wenselijk zijn.

In 2004 is de VKK gestart met een nieuwe methodiek genaamd "Leefbaarheid in perspectief" die inhoudelijk een voortzetting is van "Dorpen met Visie" maar wel de procesbegeleiding voor het maken van het dorpsplan in handen van vrijwilligers van de VKK legt. Dorpsplannen op basis van de VKK Gelderland methode "Leefbaarheid in perspectief" komen tot stand aan de hand van de volgende 15 stappen:

No	Wat	Hoe
1	Dbo heeft het voornemen een dorpsplan te maken en neemt contact op met de VKK	-dbo krijgt brochure dorpsplan -uitleg proces dorpsplan door VKK bij bestuur dbo
2	Onderzoek naar draagvlak bij bewoners en bij gemeente door dbo	-draagvlak bewoners door presentatie dorpsplan bij bewonersavond (ondersteuning mogelijk van VKK) en/of door referendum bewoners door dbo -dbo overlegt met gemeente over participatie (inhoudelijk + financieel)
3	VKK besluit dbo te ondersteunen bij het maken van een dorpsplan	-formele start dorpsplan-proces -o-team en dwg worden gevormd door dbo met advies van VKK-medewerker
4	VKK wijst twee pb-ers aan om het dorp te begeleiden	-VKK-medewerker introduceert de pb-ers bij het o-team en het bestuur van de dbo -doornemen proces dorpsplan en samenstelling dwg
5	Eerste bijeenkomst met dwg, o-team en pb-ers	-kennismaking -rondleiding door dorp met dwg en pb-ers -planning afspreken -thema lijst doornemen -voorbereiding startbijeenkomst (verschillende werkbijeenkomsten dwg)
6	Startbijeenkomst voor alle bewoners van het dorp en bijbehorend buitengebied	-opening/voorstellen leden o-team, dwg, pb-ers -toelichten taak en rol verschillende betrokkenen -inventarisatie ideeën bij alle bewoners -prioriteiten toekennen een genoemde ideeën
7	Tussenrapportage schrijven	-overzicht uitkomsten startbijeenkomst -eventueel besluit om tweede startbijeenkomst of aanvullende enquête te houden voor ontbrekende doelgroep(en) op startbijeenkomst
8	Werkbijeenkomsten DWG	-nieuwsbrief naar bewoners -reacties inventariseren n.a.v. nieuwsbrief -analyse van de uitkomsten en verwerking in toekomstgerichte ideeën -welke organisaties zijn nodig voor realisatie ideeën -verdere voorbereiding toetsingsbijeenkomst
9	Toetsingsbijeenkomst Ideeën toetsen aan bestaand of nieuw beleid van organisaties van buiten	-aanwezig: dwg en geïnventariseerde organisaties uit stap 8 -eerste globale schets dorpsplan -organisaties maken kenbaar of zij belangstelling hebben voor de realisatie van een idee
10	Werkbijeenkomsten DWG	-bespreken verslag toetsingsbijeenkomst -per thema visie formuleren -rangorde in haalbaarheid ideeën -concept-dorpsplan in nieuwsbrief

11	Werkbijeenkomsten DWG	-reacties nieuwsbrief inventariseren -eindredactie dorpsplan -presentatiebijeenkomst voorbereiden
12	Presentatiebijeenkomst feestelijke bijeenkomst	-presentatie dorpsplan door dbo -overhandiging dorpsplan aan gemeente -pb-ers hebben deze bijeenkomst en hierna geen rol meer
13	Instellen uitwerkgroepen per thema	-organisatie / verantwoordelijkheid voor uitwerkgroepen ligt bij dbo -dwg-leden vormen de basis voor de uitwerkgroepen -uitwerkgroepen gaan bezig met uitvoeren ideeën dorpsplan
14	Evaluatie met dbo, dwg, o-team, pb-ers en VKK-medewerker	-evaluatieverslag
15	Monitoring door VKK-medewerker een half jaar en een jaar na de presentatie-bijeenkomst door gesprek met dbo	-verslagen uitwerkgroepen dorpsplan

Tabel 3.1 De 15 stappen van de VKK-methode (VKK Gelderland).

Binnen deze 15 stappen kan voor de begripsvorming een onderscheid worden gemaakt naar een voorbereidende fase (stap 1 tot en met 5), een planvormende fase (stap 6 tot en met 12) en uitwerkingsfase (de overgang van stap 12 naar 13 en verder).

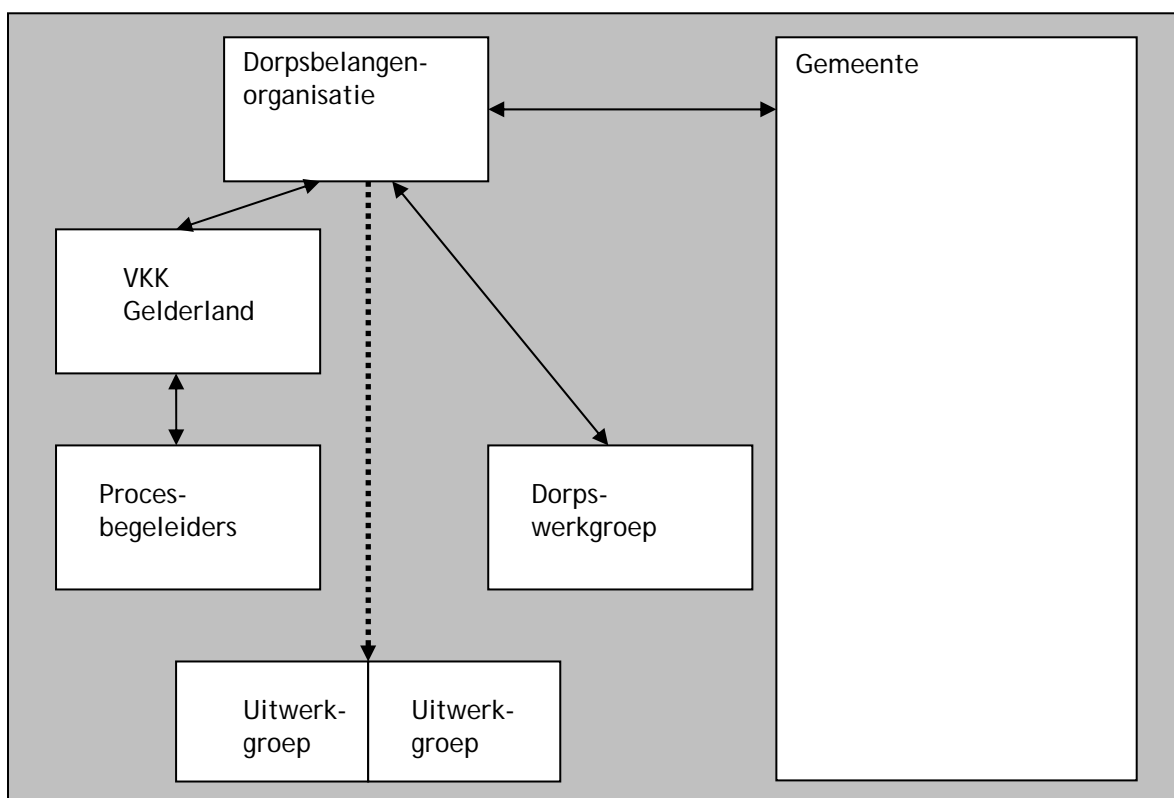
De uiteindelijke dorpsplannen verschillen naar vorm en inhoud. Over het algemeen komen hierin wel thema's als voorzieningen, middenstand, verkeer en bereikbaarheid aan de orde. In het ene dorpsplan worden alleen concrete actiepunten vermeld, in het andere wordt aan de hand van de onderwerpen die de inwoners aandragen ook een meeromvattende toekomstvisie voor het dorp ontwikkeld. Via de website van de VKK Gelderland kunnen een groot aantal websites van dorpsbelangenorganisaties worden gevonden waarop vaak ook het dorpsplan kan worden ingezien.

3.4 De rol van de gemeente in de VKK methode

De dorpsbelangenorganisatie of dorpsraad is volgens de VKK Gelderland de aangewezen partij om het dorpsplanproces te in gang te zetten, en in beheer te houden. In haar brochure over het maken van dorpsplannen stelt de VKK Gelderland echter dat er een aantal redenen zijn waarom betrokkenheid van de gemeente in het proces op bepaalde punten wel wenselijk is.

- Het proces resulteert in een bewustwording bij de gemeente van *'het eigen initiatief en de eigen ideeën vanuit de dorpskern'* en er ontstaan contacten.
- Medewerking van gemeenten is in de uitvoering van (delen van) het dorpsplan vaak onontbeerlijk, en de gemeente speelt eveneens een belangrijke rol in de toekenning van subsidies.
- Het ligt niet in de mogelijkheden van de gemeente om over iedere kwestie aangaande de kleine kern aan elke dorpsbewoner afzonderlijk te gaan vragen hoe zij er over denken.

Bij het proces van opstellen van een dorpsplan wordt de dorpsbelangenorganisatie eveneens geadviseerd om eerst te overleggen met de gemeente, met name om te bespreken welke steun de gemeente kan verlenen aan het initiatief (bijvoorbeeld subsidie voor (een deel van) de kosten die gemaakt moeten worden om het dorpsplan op te stellen; stap 2). Andere belangrijke momenten met betrekking tot het contact met de gemeente zijn in dit proces stappen 8+9 (de gemeente is waarschijnlijk één van de organisaties die nodig zijn voor de realisatie van ideeën) en stap 12 (de presentatie van het dorpsplan en overhandiging aan de gemeente). Verder is het aannemelijk dat na afronding van het dorpsplan nog contacten plaatsvinden gedurende het werk van de uitwerkgroepen voor zover de gemeente een partij is in de realisatie van (delen van) het dorpsplan. Onduidelijk is echter of deze contacten via de dorpsbelangenorganisatie verlopen, of rechtstreeks via de uitwerkgroepen zelf.



Figuur 3.1 Projectorganisatie bij het maken van een dorpsplan (VKK Gelderland).

3.5 Het dorpsplan als communicatiemiddel

Tijdens eerder onderzoek van Elings (*“Dialogo uit Verlangen: De werking van het dorpsplan in de communicatie tussen gemeentes en dorpsbelangenorganisaties”*, 2004) werd het dorpsplan gevat in de volgende definitie: *“Een dorpsplan is een document waarmee de communicatie tussen het dorp en de gemeente kan worden gestroomlijnd door de belangen met betrekking tot de leefbaarheid in het dorp, die tot stand komen door interactie met de dorpsamenleving, te verwoorden in concrete doelen, projecten of zelf acties.”* (Elings, 2004: p1)

Elings (2004) benadert het dorpsplan als een communicatiemedium, een middel waarbinnen de communicatie tussen gemeente en dorp gestructureerd kan worden. De communicatie moet er dan op gericht zijn om de belangen van het dorp te behartigen als het gaat om de leefbaarheid. Voorbeelden van onderwerpen die binnen een dorpsplan kunnen worden behandeld zijn: sociale voorzieningen, verenigingsleven, wonen, werkgelegenheid, verkeersveiligheid of ruimtelijke ordening, actuele situatie in het dorp, aansluiting bij bestaand beleid en prioriteitsstelling van acties (Elings, 2004: p12).

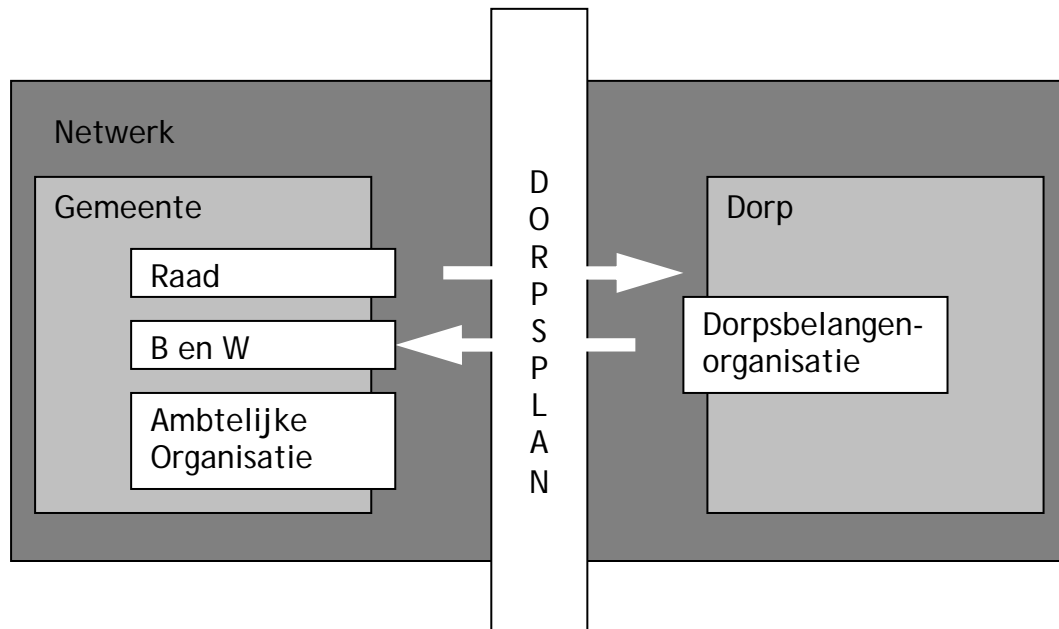
"[H]et dorpsplan [vormt] dus een instrument dat gebruikt wordt om de communicatie tussen het dorp en de gemeente te structureren. Dat overleg is gericht op het behartigen van dorpsbelangen door het bereiken van doelen die de leefbaarheid in het dorp moeten verbeteren. Het dorpsplan kan dan gezien worden als hét communicatiemedium en in andere situaties als hulpmiddel in de communicatie tussen beide partijen." (Elings, 2004: p14)

Een aanname die van belang is voor de wijze waarop Elings (2004) de werking van het dorpsplan benadert, is dat een 'wederzijdse afhankelijkheid' tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie wordt verondersteld. Deze afhankelijkheid wordt als volgt omschreven: *"De dorpsbelangenorganisatie is voor de uitvoering afhankelijk van de gemeente en de gemeente heeft de klankbordfunctie van de dorpsbelangenorganisatie nodig om leefbaarheidsvraagstukken op het platteland op te kunnen lossen. Juist deze wederzijdse afhankelijkheid vormt een drijfveer en voorwaarde voor communicatie die in twee richtingen moet verlopen." (Elings, 2004; p68)* en: *"Het dorpsplan zal niet tot successen leiden als de gemeente of het dorp het laten afweten in de communicatie." (Elings, 2004: p13)*. Omdat Elings uiteindelijk concludeert dat de medewerking van de gemeente in het proces (met name de erkenning van het dorpsplan) een belangrijke factor is in de werking van een dorpsplan, kan deze aanname niet zonder meer worden overgenomen. Het is denkbaar dat gemeenten het dorpsplan omarmen vanwege de klankbordfunctie die het kan hebben, maar zich niet 'afhankelijk' voelen van het dorpsplan als instrument om tot inbreng vanuit het dorp te kunnen komen met betrekking tot de leefbaarheid van de kern. Verder impliceert een wederzijdse afhankelijkheid op het gebied van communicatie nog geen verbinding aan de inhoud van een dorpsplan of (het bijdragen aan) de realisatie van delen ervan. Op de vraag of gemeenten en dorpsbelangenorganisaties zich inderdaad van elkaar afhankelijk voelen als het gaat om de samenwerking rond het dorpsplan wordt in paragraaf 7.2 terug gekomen.

Opmerkelijk is dat uit deze analyse blijkt dat het voor de werking van het dorpsplan niet zozeer van belang is wie het *initiatief* heeft genomen om het proces te starten. De Vereniging Kleine Kernen Gelderland (toen nog de VKK Achterhoek/Liemers) heeft hierover echter duidelijk een andere mening: Dorpsplannen die met behulp van hun begeleiding tot stand komen, worden gemaakt omdat er vanuit het dorp initiatief wordt genomen (bottom up). Een verzoek tot begeleiding van een dorpsplanproces vanuit een gemeente wordt in principe niet geaccepteerd¹⁴.

¹⁴ In de praktijk is VKK Gelderland wel eens benaderd door een gemeente met het verzoek om een kern te begeleiden bij het opstellen van een dorpsplan. Een vertegenwoordiger van de VKK gaf aan

De analyse van Elings (2004) werd toegespitst op het *netwerk* waarin het dorpsplan moet functioneren, de betrokken *actoren*, en factoren met betrekking tot *het dorpsplan zelf*. Het netwerk waarbinnen de communicatie en interacties plaatsvinden maakt dus onderdeel uit van het model. Dit netwerk wordt door Elings (2004) als volgt weergegeven:



Figuur 3.2 Het dorpsplan als communicatiemiddel (Elings, 2004: p14).

Volgens Elings (2004) wordt de werking van het dorpsplan voornamelijk bepaald door factoren die te maken hebben met het netwerk waarbinnen het dorpsplan functioneert. De *representativiteit* van de dorpsbelangenorganisaties zélf bleek de werking van de dorpsplannen niet te benadelen. De vorm van de dorpsbelangenorganisatie is wel van invloed op de mate van representativiteit van het dorpsplan maar dan gaat het vooral om "... *de manier waarop de organisatie werkt en afspraken maakt met bijvoorbeeld de gemeente en het dorp*" (Elings, 2004: p55). Verder zijn op de mate van representativiteit van invloed:

- Wijze waarop werkgroepen en/ of commissies worden samengesteld, aselect is niet per definitie beter voor de representativiteit van het dorpsplan.
- De betrokkenheid van het dorp bij de dorpsbelangenorganisaties en hun activiteiten wordt beïnvloed door de omvang van het dorp, de dorpsamenleving: in grotere dorpen minder betrokkenheid van de inwoners, minder hechte banden en minder 'wij'-gevoel. Ook de zichtbaarheid van hun activiteiten is van invloed op deze betrokkenheid vanuit het dorp.

dat hier slechts op in werd gegaan wanneer uit gespreken met de dorpsbelangenorganisatie van de betreffende kern bleek date er voldoende draagvlak was voor een dorpsplan onder de inwoners van de kern.

Dorpsplannen en de gemeente

Uit de analyse van Elings (2004) blijkt dat er de nodige verschillen bestaan in de ervaringen van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten als het gaat om het dorpsplan, en het proces dat daartoe heeft geleid. Met betrekking tot de rol van de gemeente (in relatie tot de werking van het dorpsplan) zijn de volgende factoren van belang:

- Welke status wordt door de gemeente toegekend aan het dorpsplan?
- Welke toezeggingen worden gedaan op onderdelen van het dorpsplan?

Deze twee aspecten hangen samen met de aard van het dorpsplan: is het een 'verlanglijstje' ja of nee? Ook de gevolgde methodiek speelt een belangrijke rol in de aard van het uiteindelijke plan. Verder kan het voor de aard van het uiteindelijke dorpsplan van belang zijn wat de professionele achtergrond van eventuele adviseurs en begeleiders in het proces is (daarmee kan een bepaald stempel worden gedrukt op het proces). Of er andere belangen gemoeid zijn met de uitvoering van (delen van) het dorpsplan speelt ook mee bij de vraag in hoeverre de gemeente toezeggingen kan doen met betrekking tot de uitvoering.

- Momenten waarop gemeente betrokken is in het proces, en aard van inbreng.

Inhoudelijke inbreng tijdens de planvormende fase van het proces (opstellen inhoudelijke punten dorpsplan) werd door zowel gemeente als dorpsbelangenorganisatie binnen het onderzoek van Elings (2004) niet wenselijk geacht.

- In hoeverre erkent de gemeente het dorpsplan?
- In hoeverre erkent de gemeente de dorpsbelangenorganisatie?

Deze twee aspecten hangen samen met de bereidheid tot het aangaan van (regelmatig) overleg in de context van het dorpsplanproces, de bereidheid tot het maken van afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van een convenant) en het al dan niet aanstellen van een zogenaamde 'contactambtenaar'. Gemeenten en dorpsbelangenorganisaties zien deze punten (die door Elings ook als mate van **institutionalisering** worden aangeduid) ook als een manier waarop de gemeente het dorpsplan erkent, ook al is deze erkenning voor de dorpsbelangenorganisaties niet afdoende.

De betrokkenheid van externe adviseurs in het proces van totstandkoming van een dorpsplan heeft een positief effect op de mate van erkenning die de gemeente aan het dorpsplan geeft. Redenen hiervoor zijn de relatieve 'onafhankelijkheid' die dergelijke adviseurs hebben doordat zij een afstand hebben tot de dorpsgemeenschap, en de bijdrage die zij kunnen leveren aan de onderbouwing van de wensen van het dorp (in het dorpsplan). De mate waarin gemeenten de dorpsbelangenorganisaties erkennen is volgens Elings (2004) niet zozeer van belang voor de mate waarin zij het dorpsplan als 'resultaat' erkennen.

- De positie en eigenschappen van de contactambtenaar.

De contactambtenaar fungeert als aanspreekpunt voor de dorpsbelangenorganisatie (of dorpswerkgroep) als het gaat om het dorpsplanproces. Volgens Elings (2004) ervaren de dorpsbelangenorganisaties de contactambtenaar met name als een waardevolle relatie in zoverre deze daadwerkelijk betrokken is bij het proces: Inhoudelijke inbreng wordt geschuwd, maar bij gebrek aan mogelijkheden om effectief deel te nemen aan het proces (bijvoorbeeld door andere verantwoordelijkheden) heeft de contactambtenaar voor de dorpsbelangenorganisatie weinig waarde meer. De inbreng van de contactambtenaar in het proces wordt bepaald door zijn/ haar achtergrond, positie binnen de gemeente, positie in bredere netwerken dan dat rond het dorpsplan, en het bezit van communicatieve vaardigheden en kennis op het gebied van plattelandsontwikkeling. Kennis van leefbaarheid en de problematiek van kleine kernen wordt als noodzakelijk beschouwd. Ten tijde van dit eerdere onderzoek in 2004 was de rol van de contactambtenaar als facilitator van contacten met overige ambtenaren of relaties niet zo belangrijk: personen binnen de dorpsbelangenorganisaties waren over het algemeen wel in staat om buiten de contactambtenaar om de juiste wegen te bewandelen en de juiste personen te benaderen. Mogelijk is deze rol sinds de gemeentelijke herindeling belangrijker geworden: De samenstelling en bezetting van de gemeentelijke overheden zijn veranderd en dat kan gevolgen hebben voor de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie, alsmede de binding van contactambtenaar met de dorpsgemeenschap (zie paragraaf 3.1, 7.1 en 7.3). Deze kanttekening kan eveneens worden geplaatst bij het volgende aspect:

- Hoe is de relatie tussen het gemeentebestuur en de dorpsbelangenorganisatie (rond het dorpsplan, maar ook daarbuiten)?

Hier gaat het volgens Elings (2004) met name om het sociaal kapitaal dat aanwezig is in de relatie tussen beiden: Belangrijke factoren zijn: de aanleiding van het proces (wordt het dorpsplan opgesteld om te kunnen komen tot een constructieve samenwerking met betrekking tot de leefbaarheid in het dorp, of is het proces een gevolg van de behoefte een politiek weerwoord te hebben, een protest te maken); In hoeverre zijn gemeente en dorpsbelangenorganisatie inderdaad wederzijds afhankelijk van elkaar om een manier te vinden met het leefbaarheidsvraagstuk om te gaan (dus primair op het gebied van interactieve planvorming/ beleidsvorming, niet zozeer puur qua communicatie); de mate waarin gemeenten over de brug komen met geld voor de uitvoering van (delen van) het dorpsplan.

4 Dorpsplannen in de praktijk

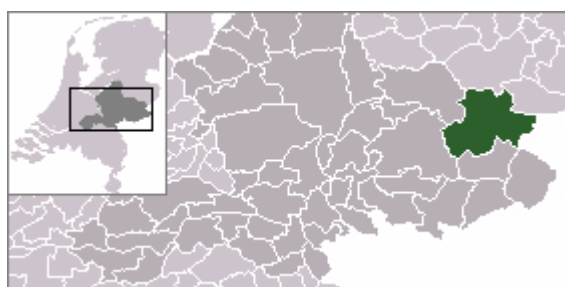
In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de onderzochte dorpsplannen en de samenwerking tussen de betreffende gemeenten en dorpsbelangenorganisaties. Per casus wordt een beschrijving gegeven van de context waarin het dorpsplan is ontstaan en de manier waarop de betreffende gemeente en dorpsbelangenorganisatie daarbij hebben samengewerkt. Om redenen van overzichtelijkheid wordt in de laatste paragraaf een schematisch overzicht geboden van de kenmerken van de onderzochte dorpsplannen.

4.1 Beltrum en de gemeente Berkelland

Tot 1 januari 2005 behoorde Beltrum tot de gemeente Eibergen. Sindsdien zijn de gemeenten Eibergen, Borculo, Neede en Ruurlo samen gegaan in een grotere nieuwe gemeente: Berkelland. In totaal omvat deze gemeente 11 kernen, 4 grotere (Borculo, Neede, Eibergen en Ruurlo) en 7 kleinere (Beltrum, Geesteren, Gelselaar, Haarlo, Noordijk, Rekken en Rietmolen). Tot de kern Beltrum worden 3.027 inwoners gerekend, en het is daarmee de grootste kleinere kern van de gemeente¹⁵.

De belangenvereniging van Beltrum, Raad van Overleg Beltrum (RvOB), bestaat al geruime tijd, naar eigen zeggen is zij ongeveer 40 jaar actief. Het ledenbestand van de RvOB bestaat uit verenigingen en organisaties die in de kern actief zijn¹⁶. De inwoners zijn dus niet als zodanig lid van de belangenvereniging. Een wethouder en gemeenteraadslid van gemeente Berkelland zijn 'adviserend lid'¹⁷.

Figuur 4.1 Gemeente Berkelland in Gelderland, Nederland.



Het dorpsplan van Beltrum werd gemaakt in 2002, enige tijd vóór de gemeentelijke herindeling (dus in samenwerking met de toenmalige gemeente Eibergen). Ook Geesteren, Gelselaar, Rekken en Rietmolen beschikten al voor de gemeentelijke herindeling over een dorpsplan. Alleen in Noordijk en Haarlo

worden momenteel dorpsplannen gemaakt in samenwerking met de gemeente Berkelland. Hiernaast experimenteert de gemeente op dit moment met een zogenaamde 'gemeenschapsraad' (ten opzichte van een dorpsraad) waarin geprobeerd wordt om op een wat grotere schaal, in een grotere kern tot een visie te komen.

¹⁵ <http://www.gemeenteberkelland.nl/> bezocht op 14-09-2007, feiten en cijfers over de gemeente Berkelland.

¹⁶ <http://www.raadvanoverleg.beltrum-online.nl/wiezijnwij.html> bezocht op 14-09-2007.

¹⁷ <http://www.raadvanoverleg.beltrum-online.nl/wiezijnwij.html> bezocht op 13-11-2007.

De relatie tussen RvOB en gemeente Eibergen werd door de RvOB als goed ervaren. Ook de relatie met gemeente Berkelland is goed maar hier speelt de grotere 'afstand' tot de nieuwe gemeente een rol: Naar eigen zeggen kon men bij gemeente Eibergen zo naar binnen lopen en een ambtenaar aanspreken die zich bezig hield met het betreffende onderwerp. In de huidige gemeente moet een afspraak worden gemaakt en duurt het langer voordat je iemand kunt spreken, bovendien is de ervaring dat wethouders minder zelfstandig zaken kunnen regelen en meer zijn aangewezen op hun ambtenaren. Vanuit de gemeente wordt opgemerkt dat men sinds de herindeling een wat meer gestructureerde en formelere werkwijze kent. Een belangenvereniging moet met een plan komen, dat uitwerken, en vervolgens via de ambtelijke organisatie en de betreffende wethouder naar het college. Het vergt tijd om gewend te raken aan de nieuwe werkwijze.



Het feit dat de gemeente Berkelland zich heeft moeten samenstellen uit vier afzonderlijke gemeenten heeft ook de nodige gevolgen gehad voor de manier waarop de gemeente met dorpsbelangenorganisaties om gaat: De fusie is volgens een vertegenwoordiger van de gemeente met name financieel niet eenvoudig geweest. Als gevolg hiervan wordt al sinds 2005 bezuinigd op subsidies voor onder meer het verenigingsleven. De mogelijkheden om belangenverenigingen te ondersteunen bij activiteiten of projecten zijn dus beperkt. Daarnaast werd opgemerkt dat de gemeente de belangenverenigingen graag meer zou betrekken bij gemeentebrede plan- of visievorming (deels omdat het gemeentelijk beleid meer op het meeromvattende niveau van de nieuwe gemeente moet worden gebracht). De ervaring van de gemeente is echter dat de dorpsbelangenorganisaties zich primair richten op wat er zich in en om hun kern afspeelt.

Beleidsmatig gezien zijn de samenwerking met dorpsbelangenorganisaties en de dorpsplannen met name van belang als instrument binnen het kleine kernenbeleid. Het 'in stand houden of verhogen van de leefbaarheid' wordt expliciet benoemd als doelstelling van het kleine kernenbeleid naast (onder andere) het verkleinen van de 'bestuurlijke afstand', vergroten van de 'betrokkenheid' van inwoners bij dat bestuur, een toename van zeggenschap voor inwoners op het niveau van de kleine kernen, en het vergroten van de betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie bij die leefbaarheid in de kleine kernen (conceptnotitie kleine kernenbeleid, gemeente Berkelland: Roos, 2005). 'Leefbaarheid' wordt hier gezien als *"een maat voor de kwaliteit van de menselijke leefomgeving. Leefbaarheid is de subjectieve waardering van het fysieke en sociale leefklimaat."*

Daarbij wordt opgemerkt: *"Deze kwaliteitsmeting is in grote lijnen opgenomen in de bestaande dorpsvisies."* De dorpsplannen moeten dus bijdragen aan het beeld dat de gemeente krijgt van hoe het in de kernen gesteld is met de leefbaarheid. In de conceptnotitie kleine kernenbeleid (Roos, 2005) wordt de volgende definitie van een dorpsvisie gegeven: *"Deze dorpsvisies zijn interactieve bottom up producten met een breed draagvlak en zijn gericht op de verbetering van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit in de kleine kernen."* Het dorpsplan (de dorpsvisie) wordt hier gezien als een document waarin de inwoners van de kern op interactieve wijze gestalte geven aan hun visie op de leefbaarheid in de kern,

en dat komt overeen met de doelstelling van de belangenvereniging RvOB. Als mogelijke functies van de dorpsvisies binnen het gemeentelijk beleid worden genoemd:

- Opname van punten uit het dorpsplan in het gemeentelijk meerjarenprogramma.
- Inbrengen bij lopende landinrichtingen
- De dorpsvisies kunnen dienen als nulmeting bij het monitoren van de leefbaarheid in de kleine kernen.

Om de samenwerking met de dorpsbelangenorganisaties vormt te geven heeft de gemeente Berkelland een convenant met hen gesloten, waarin de verantwoordelijkheden en rollen van zowel belangenverenigingen als gemeenteraad en college van B&W worden vastgelegd. Binnen het convenant krijgt de belangenorganisatie een status van adviesorgaan voor de gemeenteraad (concept convenant tussen gemeente Berkelland en dorpsbelangenverenigingen). Als adviesorgaan wordt de belangenvereniging door de gemeente op de hoogte gehouden van alle raadsvoorstellen die de vereniging of haar werkgebied betreffen, en wordt zij uitgenodigd haar standpunt te geven op vergaderingen. Ook ongevraagd advies, of het indienen van eigen plannen behoren tot de mogelijkheden van de belangenvereniging. Naast de functie die een dorpsbelangenvereniging kan vervullen als adviesorgaan ten opzichte van het gemeentebestuur, hecht de gemeente ook waarde aan de dorpsbelangenvereniging als intermediair tussen gemeente en inwoners van de kern, en als klankbord voor het gemeentebestuur (concept kleine kernenbeleid). De belangenvereniging van Beltrum wordt door een vertegenwoordiger van de gemeente gezien als vrij actief (vergeleken bij de belangenverenigingen van de overige kernen) deels omdat het een grotere kleine kern is maar ook omdat regelmatig inwoners uit die Beltrum betrokken zijn geweest bij de gemeentelijke politiek. Zij zijn ook vrij goed in staat om een lobby te organiseren omdat men contacten heeft binnen de gemeente. De RvOB geeft aan dat zij met het tekenen van het convenant beter betrokken worden bij ontwikkelingen die de kern aangaan. De gemeente is er echter niet aan gehouden de mening van een dorpsbelangenvereniging ook over te nemen want de gemeenteraad blijft verantwoordelijk voor het beleid en het college voor de uitvoering.

Naast afspraken over de onderlinge samenwerking kent de gemeente ook een subsidie toe voor het draaiend houden van de belangenvereniging (organisatiekosten en financiering van activiteiten/ projecten). Voorwaarde is dat de belangenvereniging hierbij aantoont dat de voorgenomen activiteiten en haar doelstelling overeenstemmen met het kleine kernenbeleid van de gemeente. Er wordt een basisbedrag gesubsidieerd, aangevuld met een deel naar verhouding het aantal inwoners van de kern. In de praktijk komt deze subsidie volgens een vertegenwoordiger van de RvOB neer op zo'n 4.000 euro per jaar.

Het contact tussen gemeente en belangenvereniging verloopt in de praktijk via een zogenaamde contactambtenaar of contactfunctionaris, en het bestuur van de belangenvereniging. De contactambtenaar brengt de belangenverenigingen op de hoogte van relevante ontwikkelingen en bewaakt de afhandeling van afspraken die met de verenigingen zijn gemaakt. Ook is het de taak van de contactambtenaar om er voor te zorgen dat de ambtenaren bij de diverse beleidsafdelingen zich bewust

zijn van de samenwerking met de belangenverenigingen, en eventueel ambtenaren te ondersteunen in het betrekken van de dorpsbelangenvereniging bij de voorbereiding van beleidsvoorstellen. De contactfunctionaris ziet het ook als onderdeel van zijn eigen rol binnen de nieuwe gemeente om opnieuw vorm te geven aan de verstandhouding tussen gemeente en dorpsbelangenverenigingen. Heel belangrijk is daarbij dat de belangenverenigingen ook geprikkeld worden om mee te denken over gemeentebrede processen, op een manier die verder gaat dan alleen het belang van de specifieke kern. Reden hierachter is onder meer dat de belangenverenigingen zodoende ook inzicht krijgen in de werkwijze van de gemeente en de dilemma's waarmee de gemeente te maken krijgt. Enerzijds is er begrip voor het feit dat een dorpsbelangenorganisatie zich in de eerste plaats richt op het belang van het dorp, anderzijds is het voor de gemeente van belang dat de belangenverenigingen ook meedraaien in processen van gemeentebrede visievorming.

Jaarlijks vindt overleg plaats tussen de dorpsbelangenvereniging(en) en het college over het beleid en de samenwerking. Daarnaast overleggen de dorpsbelangenorganisaties binnen de gemeente onderling over hun ervaringen met de gemeente en de voortgang van de dorpsplannen.

Het dorpsplan van Beltrum:

Het dorpsplan van Beltrum werd nog voor de gemeentelijke herindeling gemaakt, in samenwerking met de toenmalige gemeente Eibergen¹⁸. Het huidige dorpsplan stamt uit 2002 en er zijn binnen de RvOB plannen om het te actualiseren. De voormalige gemeente Eibergen heeft daarbij het initiatief genomen tot het dorpsplan en heeft Beltrum hierover benaderd. Volgens de RvOB was de reden daarvoor dat men binnen de gemeente Eibergen de doelstellingen van de VKK wilde realiseren en de stand van zaken in kaart wilde brengen. Volgens de contactfunctionaris van de *huidige* gemeente wordt het maken van een dorpsplan niet direct meer voorgeschreven door de gemeente, maar worden de belangenorganisaties wel '*uitgedaagd om dat te doen*'. Binnen het convenant waarin de globale afspraken tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties worden vorm gegeven is het ook min of meer de bedoeling dat er een dorpsplan gemaakt wordt. Het is geen harde eis dat daarbij gebruik gemaakt wordt van de methode van de VKK Gelderland, maar zij hebben volgens de gemeente wel een goede reputatie op dit gebied. De RvOB koos voor samenwerking met de VKK omdat een medewerker van Stuw (welzijnswerk) hen met elkaar in contact bracht en omdat de VKK al bekend was binnen het (oud)bestuur van de dorpsbelangenvereniging (naar aanleiding van andere activiteiten). Naast de gemeente beschikt ook een aantal andere instanties en organisaties over het dorpsplan van Beltrum, onder meer de plaatselijke Rabobank en de middenstand, woningbouwcorporatie en Staatsbosbeheer.

Voor de RvOB betekende het dorpsplan echter niet alleen een inventarisatie van de stand van zaken met betrekking tot de leefbaarheid in de kern, maar ook een

¹⁸ In 1995 werd door de RvOB al een soort dorpsplan gemaakt in samenwerking met de VKK Achterhoek/ Liemers. Volgens een vertegenwoordiger van de RvOB is dit plan echter geen uitgangspunt geweest voor dorpsplan dat in 2002 werd opgesteld. Wel zijn er mogelijk inhoudelijke raakvlakken omdat bij beide projecten dezelfde persoon betrokken was namens de VKK.

werkplan voor haar eigen activiteiten, concrete doelstellingen en een agenda voor het periodiek overleg met de gemeente¹⁹. In het dorpsplan komen onder meer de behoefte aan woningbouw, fiets- en wandelpaden en ontmoetingsplaatsen voor inwoners (jeugd) aan de orde²⁰. Bij de eerste bijeenkomst waren volgens de RvOB zo'n 120 inwoners aanwezig en werd onder begeleiding van de VKK en Stuw (welzijnswerk) gebrainstormd over goede punten en verbeterpunten voor Beltrum. Bij de tweede en derde bijeenkomst waren zo'n 60-80 mensen aanwezig en werd de veelheid aan punten van de eerste bijeenkomst gereduceerd tot de kern van de zaak. Hieruit ontstond een concept voor het dorpsplan dat ter inzage werd gelegd in de kerk, de binnengekomen reacties werden verwerkt in een nieuwe versie die uiteindelijk aan de inwoners van Beltrum en het gemeentebestuur van Eibergen werd gepresenteerd. Bij alle bijeenkomsten was de coördinator kleine kernen van de toenmalige gemeente Eibergen aanwezig. Volgens de RvOB heeft deze coördinator hen gedurende het hele proces *"met woord en daad bijgestaan"*. De huidige gemeente verwoordt haar inbreng in het proces van maken van een dorpsplan wat meer in algemene termen: *"Wij zorgen vanuit de gemeente voor input, voor informatie en voor terugkoppeling op deelaspecten..."* Daarmee wordt ondermeer bedoeld dat wanneer een belangenvereniging zich plannen voor neemt, de gemeente/ contactfunctionaris dan aangeeft welke beleidsafdeling en/ of ambtenaar het idee op haalbaarheid kan toetsen voordat het verder wordt uitgewerkt.

Uitwerking en toekomst van het dorpsplan

Binnen de gemeente Berkelland wordt een dorpsplan na de presentatie van commentaar voorzien door de gemeente en aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad beslist uiteindelijk of (en zo ja, in welke vorm) het plan kan worden vastgesteld door de gemeente. Vanaf dat moment geldt het plan ook formeel als dorpsplan voor de langere periode als 'agenda van het dorp'. De raad kan het dorpsplan op onderdelen afwijzen omdat iets niet in het gemeentebeleid past of niet realistisch is. De ervaring is echter dat de dorpsplannen die uiteindelijk bij de gemeenteraad terecht komen wel 'haalbaar' zijn, mede omdat zij dan al door ambtenaren getoetst zijn en door het college zijn bekeken. De daadwerkelijke uitvoering van projecten en/ of plannen op grond van het dorpsplan staat los van deze behandeling door de gemeenteraad.

Al naar gelang hoe concreet en praktisch de wensen zijn die in de dorpsvisie worden geformuleerd, maakt de gemeente afspraken met de dorpsbelangenorganisatie over de mogelijkheden van uitvoering (realisatie), prioriteiten en het tijdspad waarbinnen het moet gebeuren. *"...[O]f we dat kunnen realiseren en op wat voor termijn, dat is dan nog vers twee."* Daarbij is weer de financiële situatie van de gemeente een beperkende factor. Plannen die naar aanleiding van het dorpsplan worden uitgewerkt, komen via de belangenvereniging terecht bij de gemeente. Dat is in het convenant zo afgesproken. Daarnaast moeten burgers ook buiten de dorpsbelangenvereniging wel de mogelijkheid hebben om plannen aan de gemeente voor te leggen. Maar:

¹⁹ <http://www.raadvanoverleg.beltrum-online.nl/rvopres.html> bezocht op 13-11-2007.

²⁰ <http://www.raadvanoverleg.beltrum-online.nl/rvopres.html> bezocht op 13-11-2007.

"[E]rvaring leert dat natuurlijk die kleine kernen, die wat kleinere, hechtere en overzichtelijkere gemeenschappen... Dat als mensen daar ideeën hebben, dat ze dan sowieso al wel bij die belangenvereniging aankloppen. Dat is dan eigenlijk zo gegroeid in de praktijk. Ik zou geen voorbeeld kunnen noemen van een idee uit bijvoorbeeld Beltrum dat dan helemaal buiten de RvO om is gegaan. Als zich dat zo zou voordoen zou ik die mensen er zelfs op wijzen dat ze zelf contact moeten zoeken met zo'n organisatie."

Een jaar nadat het dorpsplan werd afgerond heeft de RvOB in samenwerking met de VKK een ruimtelijke visie gemaakt. Daarbij werden bewust andere inwoners betrokken dan bij het maken van het dorpsplan, om te voorkomen dat de inhoud daarvan automatisch werd gereproduceerd. De ruimtelijke visie heeft daarbij een specifieke meerwaarde naast het dorpsplan omdat daarin vrij algemene wensen uit het dorpsplan verder kunnen worden uitgewerkt; het is een stap van 'wensen' naar 'concrete plannen'. In Beltrum werd de ruimtelijke visie onder meer gebruikt om plannen voor een multifunctioneel terrein verder uit te werken. De meer uitgewerkte plannen voor dit terrein zijn echter aanleiding geweest voor frictie tussen de RvOB en de gemeente Berkelland. De belangenvereniging had het plan uitgewerkt, externe fondsen aangetrokken en men had een locatie op het oog. De gemeente besloot dat de belangenvereniging voor eventuele planschade zou moeten opdraaien als gevolg van de aanleg van het multifunctioneel terrein. De financiële belasting die de planschade mogelijk voor de RvOB met zich mee zou brengen was voor die laatste reden genoeg om het plan per direct in de ijskast te zetten.

Op dit moment wordt binnen de gemeente een ambtelijk voorstel voorbereid om in de programmabegroting voor 2008 op te nemen dat jaarlijks minimaal één of twee projecten per kern worden uitgevoerd (op grond van de dorpsplannen). Hierbij speelt wel weer het financiële aspect. Men denkt enerzijds lang met de huidige dorpsplannen vooruit te kunnen - omdat zij veel informatie geven en er plannen in staan die misschien pas over een paar jaar worden uitgevoerd. Anderzijds moeten de plannen wel actueel blijven en passen binnen de gemeentebrede toekomstvisie voor Berkelland. Deze toekomstvisie is op dit moment nog niet gereed maar daarin zouden de dorpsvisies moeten passen, en ook terugkomen. Bij de RvOB bestaan plannen om het dorpsplan opnieuw onder de loep te nemen omdat het na een jaar of 5 aangevuld zou moeten worden, of vernieuwd. Het voornemen is om de herziening ook ter inzage aan de bevolking te geven, zoals met het maken van het dorpsplan gebeurde. Ook de gemeente geeft aan geïnteresseerd te zijn in een revisie van de dorpsplannen, bijvoorbeeld bij het aanbreken van een nieuwe raadsperiode.

4.2 Mariëvelde, Lielvelde en de gemeente Oost Gelre

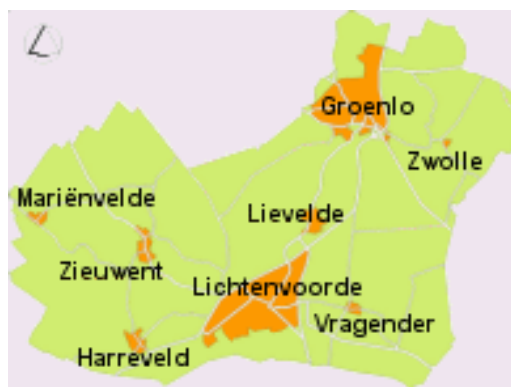


De huidige gemeente Oost Gelre is een samenvoeging van de vroegere gemeenten Groenlo en Lichtenvoorde. Met Lichtenvoorde kwamen 4 van de 6 huidige kleine kernen mee (Lielvelde, Zieuwent, Vragender, en Harreveld). Zwolle en Mariëvelde zijn erbij gekomen door een verandering van het grondgebied van de gemeenten (Mariëvelde behoorde voorheen tot de gemeente Ruurlo). Deze laatste twee kernen moesten =dus een 'nieuwe' relatie aangaan met de 'nieuwe' gemeente. Binnen dit onderzoek is gekeken naar de ervaringen van zowel gemeente Oost Gelre als belangenverenigingen met het maken van de dorpsplannen. Het ging daarbij om de dorpsplannen voor de 'nieuwe' kern Mariëvelde (Mariëveld's Belang) en de eerste kern die binnen deze gemeente een dorpsplan maakte: Lielvelde (Lielveld's Belang).

Aantal inwoners per gemeenteddeel in Oost Gelre, per 1 januari 2007

<i>kern</i>	<i>Aantal inwoners</i>
Groenlo	10062
Lichtenvoorde	12705
Lielvelde	1516
Mariëvelde	856
Oost Gelre	29850

Tabel 4.1 Inwoneraantallen van kernen binnen de gemeente Oost Gelre.



Figuur 4.2 Ligging van kernen binnen de gemeente Oost Gelre.

Vanuit de voormalige gemeente Groenlo bestaat geen ervaring met de omgang met kleine kernen omdat deze gemeente geen kleine kernen omvatte. De oude gemeente Lichtenvoorde omvatte voor de herindeling al 4 kleine kernen waarmee een bepaalde relatie was opgebouwd. Deze relatie was echter nog niet geformaliseerd en de gemeentelijke herindeling werd aangegrepen als mogelijkheid om de relatie met bestaande kernen duidelijker te maken, en de relatie met de nieuwe kernen te vormen. Er werd een "kleine kernenbeleid" ontwikkeld met als doel de leefbaarheid van kleine kernen te behouden/verbeteren, de (communicatie)lijnen tussen dorpen en gemeente korter en duidelijker te maken, de afstand tussen burger en overheid te verkleinen en om ook intern (binnen de gemeentelijke organisatie) duidelijkheid te verschaffen over welke relatie de gemeente met haar kernen heeft. Bij het ontwikkelen van de nota kleine kernenbeleid is (volgens een vertegenwoordiger van de gemeente) vanuit de kernen zelf beperkt commentaar gekomen op de manier waarop de gemeente die relatie wilde vormgeven. Als belangrijkste (gespreks)partners binnen het kleine kernenbeleid worden niet alleen de dorpsbelangenorganisaties aangemerkt, maar ook de VKK Gelderland, Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij en het Plattelandshuis/ de provincie Gelderland ("Nota KLEINE KERNEN GEMEENTE OOST

GELRE", gemeente Oost Gelre). Afhankelijk van de problemen die de dorpsbelangenverenigingen aan de kaak willen stellen kunnen in principe alle reguliere beleidsthema's aan de orde komen. Hieruit blijkt dat binnen de gemeente Oost Gelre een brede visie op leefbaarheid wordt gehanteerd. Vanuit een van de belangenverenigingen werd opgemerkt dat het kleine kernenbeleid een rol heeft gespeeld in de bewustwording onder gemeenteamttenaren over de mogelijkheden die er binnen de gemeente zijn om iets te kunnen doen voor zo'n kleine kern. Voor de gemeente zit de moeilijkheid van het werken met de dorpsplannen er in dat deze soms betrekking hebben op onderwerpen waarvoor de gemeente haar beleid al heeft afgerond.

Vanuit het perspectief van de gemeente bestaat de relatie tussen gemeente Oost Gelre en de diverse kernen uit een aantal verschillende elementen: Met alle kernen is een convenant afgesloten waarin de afspraken rond communicatie zijn vastgelegd, en er is kort na de herindeling een contactambtenaar aangesteld als aanspreekpunt voor de belangenverenigingen van de kleine kernen. Binnen het convenant zijn afspraken gemaakt over wederzijdse aanspreekpunten (aan de zijde van de gemeente is dat op uitvoerend niveau steeds de contactambtenaar) en over de te verstrekken subsidie. De contactambtenaar brengt de dorpsbelangenverenigingen in contact met de juiste vakambtenaren wanneer zij vragen hebben, verder bewaakt deze de afspraken die met de dorpsbelangenverenigingen worden gemaakt.

De kernen Vragender, Harreveld, Zieuwent en Lievelede hebben vóór de gemeentelijke herindeling al een dorpsplan gemaakt. Ook Zwolle had al een dorpsplan maar besloot dat te reviseren naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling. Mariënvælde maakte in de periode kort na de gemeentelijke herindeling een dorpsplan in overleg met de nieuwe gemeente Oost Gelre. In Oost Gelre zijn de meeste dorpsplannen begeleid door de VKK, één van de dorpsplannen werd begeleid door zowel VKK als Gelders Genootschap. De gemeente stelt naar eigen zeggen geen voorwaarden aan de methode die voor het maken van de dorpsplannen moet worden gebruikt. De belangenvereniging van Mariënvælde merkte echter op dat er bij de gemeente wel een zekere voorkeur was voor de VKK methode.

Dorpsplan Lievelede: Van (n)u naar de toekomst

De dorpsbelangenorganisatie van Lievelede is in 1990 ontstaan vanuit het beheer van het plaatselijke clubhuis, in de loop der tijd heeft de belangenbehartiging zich van het clubhuis afgesplitst en sinds 2003 gaat men door het leven als vereniging²¹. Voorafgaand aan het huidige dorpsplan zijn geen vergelijkbare initiatieven geweest om de wensen en ideeën van de inwoners van Lievelede op een rijtje te zetten. De aanleiding voor het maken van een dorpsplan was de behoefte van de belangenvereniging aan een toekomstvisie te hebben van de inwoners, aan de hand waarvan zij het dorpsbelang zouden kunnen vertegenwoordigen wanneer er grote of ingrijpende veranderingen in de kern op stapel staan. Met een dorpsplan in de hand hoeft de belangenvereniging niet meer voor ieder op zichzelf stand onderwerp de bevolking te raadplegen en het vormt ook een instrument in de inspraak naar de gemeente toe. Het maken van het dorpsplan was dus ook een stap

²¹ http://www.lieveldsbelang.nl/index.php?page_id=10000261 bezocht op 08-11-2007.

in de ontwikkeling van de belangenvereniging. De procesbegeleiding was daarbij in handen van de VKK Gelderland.

Het dorpsplan van Lievelede werd gemaakt in de periode van juni 2004 tot en met mei 2005, het proces speelde zich dus grotendeels af voor de gemeentelijke herindeling. In eerste instantie behoorde Lievelede nog tot de toenmalige gemeente Lichtenvoorde, waar nog geen contactambtenaar was aangesteld. Deze gemeente reageerde 'gematigd positief' op het initiatief van de belangenvereniging. Volgens Lievelede's Belang had dit te maken met het feit dat dorpsplannen een relatief nieuw fenomeen waren voor die gemeente; binnen de gemeentegrenzen was Lievelede de eerste kern die met het idee kwam. Er werd een 'projectplan' ingediend bij de gemeente waarin ook gevraagd werd om ondersteuning door de gemeente tijdens het proces²². De gemeente heeft gedurende het hele proces gevolgd wat er gebeurde door aanwezig te zijn op bijeenkomsten (vertegenwoordigd door een ambtenaar, soms ook een wethouder of gemeenteraadslid) en door bij de toetsing aan te geven of de plannen van de kern binnen gemeentelijke beleidskaders pasten. In de praktijk is het volgens de belangenvereniging niet voorgekomen dat een plan verworpen werd omdat het niet haalbaar zou zijn, maar deze inbreng van de gemeente werd wel gezien als waarborg voor 'aansluiting bij de bestuurlijke realiteit'.

Uitwerking en toekomst van het dorpsplan

Het uiteindelijke dorpsplan werd aangeboden aan de gemeente Oost Gelre en hun reactie was positief. Er was waardering voor de tijd en energie die de Lieveledenaren in het plan hadden gestoken. Er werden volgens Lievelede's Belang geen concrete toezeggingen gedaan over de afhandeling van het plan of onderdelen daarvan. De ervaring van de dorpsbelangenorganisatie van Lievelede is dat de gemeente de eerste dorpsplannen binnen de gemeente 'ter kennisgeving' aan nam, en dat men vervolgens bij wijziging of vernieuwing van beleid op een bepaald terrein bekeek in hoeverre men daarbinnen iets met het dorpsplan kon. In het dorpsplan kwam onder meer naar voren dat er behoefte is aan woningen voor starters en ouderen. De belangenvereniging heeft in overleg met de gemeente een enquête gehouden onder de inwoners om de woningbehoefte verder in kaart te brengen. Met name rond woningbouw moet de gemeente echter afstemming zoeken met provincie en de andere kernen. In Lievelede heeft men naast het dorpsplan ook een 'ruimtelijke visie' gemaakt waarin het dorpsplan ruimtelijk wordt uitgewerkt.

Mariënveld: Een dorp om in te blijven geloven

De Vereniging Mariënveld's Belang (VMB) is een jonge belangenvereniging en zij behartigt de belangen van ongeveer 350 gezinnen die deel uitmaken van de kern. De inwoners van Mariënveld zijn niet persoonlijk lid van Mariënveld's Belang: formeel gezien zijn slechts een aantal inwoners, vertegenwoordigers van



²² Volgens Lievelede's Belang werden door de gemeente Lichtenvoorde alleen kantekeningen geplaatst bij het projectplan met betrekking tot de belasting deze ondersteuning mocht betekenen voor ambtenaren en bestuurders. Welke kantekeningen is echter onduidelijk.

verenigingen en ondernemers de leden van de vereniging. Zij adviseren het bestuur. Mariënveld's Belang had al voor de gemeentelijke herindeling ambities om een dorpsplan te maken, dit kwam echter niet van de grond juist omdat de herindeling al voor de deur stond. Oorspronkelijk behoorde de kern tot de gemeente Ruurlo.

Toen Mariënveld bij Oost Gelre kwam te horen bleek dat de andere kernen van deze nieuwe gemeente allemaal al een dorpsplan hadden gemaakt. Mariënveld's Belang besloot toen niet buiten de boot te willen vallen waar het gaat om verdeling van middelen en dus zelf ook in rap tempo een dorpsplan te maken. Het plan werd gemaakt in de periode maart 2006 tot juni 2007. De belangenvereniging van Mariënveld heeft daarbij het voordeel gehad dat zij kon leren van de ervaringen van de andere belangenverenigingen met het maken van een dorpsplan en de interactie met de gemeente. Zij hebben gebruik gemaakt van de methode van de VKK Gelderland maar brachten daarin enkele wijzigingen aan. Zo koos men er voor om niet na de presentatie van het definitieve dorpsplan te beginnen met de uitwerkgroepen, maar al gelijktijdig met het verwerken van de ideeën uit het dorp in een dorpsplan. Ook werd al tijdens het maken van het dorpsplan gestart met een 'ruimtelijke visie' (in de regel wordt zo'n ruimtelijke visie na afloop van het dorpsplanproces gemaakt, als ruimtelijke invulling daarvan). Er werden 8 werkgroepen gevormd (vaak voorgezeten door een bestuurslid van VMB) en de voorzitters daarvan namen deel aan de werkgroep voor de ruimtelijke visie. De procesbegeleiding bij het dorpsplanproces werd gedaan door vrijwilligers van de VKK Gelderland, daarnaast was er begeleiding vanuit het Gelders Genootschap voor het maken van de ruimtelijke visie. Het uiteindelijke document dat te boek staat als dorpsplan van Mariënveld is een document waarin het dorpsplan en de ruimtelijke visie zijn geïntegreerd. Van de gemeente kreeg Mariënveld's Belang 2000 euro subsidie voor het proces, van de provincie en EU 20.000 euro.

Volgens Mariënveld's Belang is de opzet van het dorpsplan een van de sterke punten waardoor men verwacht ook een groot deel van het plan te kunnen realiseren in de komende 10 jaar: De wensen ten aanzien van woningbouw werden onderbouwd met onderzoek naar de demografische ontwikkeling en een enquête naar woonwensen. Vervolgens werd bij de wensen ten aanzien van voorzieningen weer terug gegrepen op die ontwikkeling. Gevolg is dat het dorpsplan een samenhangend geheel is geworden waarin woningbouw een belangrijke plaats in neemt. De presentatie van het dorpsplan van Mariënveld is nog maar betrekkelijk kort geleden. Ze werd gevolgd door de zomervakantieperiode, waardoor er in eerste instantie weinig contact met de gemeente is geweest. Wel hebben enkele ambtenaren en raadsleden enthousiast gereageerd op het plan. Ook dit dorpsplan is niet door de gemeenteraad vastgesteld, al moet het volgens het bestuur van Mariënveld's Belang wel als beleidsstuk fungeren.

Uitwerking en toekomst van het dorpsplan

De gemeente legt het initiatief om projecten aan te dragen aan de hand van het dorpsplan duidelijk bij de kern (de dorpsbelangenorganisatie). Het is een initiatief van de dorpsbelangenorganisaties om een dorpsplan te maken. Afhankelijk van het plan dat men wil realiseren kan de gemeente daarbij in beeld komen, of niet. Ook het contact over de uitwerking van het dorpsplan verloopt vaak via het bestuur van de dorpsbelangenorganisatie en de contactambtenaar,

al kan daarvan worden afgeweken wanneer men al wel weet wie binnen de gemeente benaderd moet worden.

Zoals eerder vermeld levert het werken met dorpsplannen voor de gemeente vooral problemen op wanneer het relevante gemeentelijk beleid reeds is afgerond, het is dan moeilijk om de dorpsplannen nog mee te nemen in het beleid. Er wordt volgens een vertegenwoordiger van Lieveveld's Belang ook maar weinig aan het dorpsplan van Lieveelde gerefereerd in beleidsontwikkeling, hoewel daar wel een positieve ontwikkeling in wordt gezien. Ook de beschikbaarheid van geld vormt volgens de gemeente een drempel voor de realisatie van de dorpsplannen. Het dorpsplan van Mariëvelde is nog niet zo lang geleden afgerond maar de uitwerkgroepen zijn al druk bezig om met partijen als woningbouwcorporatie en gemeente de mogelijkheden voor realisatie verder uit te werken.

In meer algemene zin werd opgemerkt dat de waardering van de gemeente voor de dorpsbelangenorganisaties groeit: de verenigingen worden vaker betrokken en voelen zich meer serieus genomen dan voorheen.

4.3 Meddo en de gemeente Winterswijk

Meddo is de grootste kern in het buitengebied van de gemeente Winterswijk, naast Brinkheurne, Corle, Huppel en Henxel, Kotten, Miste, Ratum en Woold. Meddo is een kerkdorp met een relatief stabiele bevolking van ongeveer 1500 inwoners (lichte achteruitgang; Dienstverleningsplatform buurtschappen, 2004: p23-24).



Het dorpsbelang wordt hier vertegenwoordigd door de vereniging Algemeen Meddo's Belang (AMB), de leden van de vereniging zijn de gezinnen van Meddo. Daarnaast beschikt de gemeenschap van Meddo over 38 verenigingen, die de belangenvereniging ook probeert te mobiliseren om projecten op touw te zetten en onderling kennis en ervaringen uit te wisselen²³. De belangenvereniging van Meddo heeft als enige binnen de gemeente Winterswijk met de inwoners een dorpsplan gemaakt aan de hand van de methode van VKK Gelderland²⁴.

Typerend voor de werkwijze van gemeente Winterswijk is dat er geen covenant is afgesloten met de kleine kernen en dat er geen specifiek kleine kernenbeleid is geformuleerd. Wel worden de dorpsbelangenorganisaties gesubsidieerd naar verhouding tot het aantal inwoners. In plaats van een kleine kernenbeleid is een overlegplatform ingesteld voor het buitengebied dat het college van B&W gevraagd en ongevraagd adviseert, en waarbinnen partijen uit het buitengebied (o.a. de dorpsbelangenorganisaties) elkaar kunnen informeren en/of gezamenlijk kernoverstijgende thema's aan de kaak kunnen stellen. Dit platform heet Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk (WCL)

met daarbinnen het Dienstverleningsplatform buurtschappen. De gemeente levert onder meer de voorzitter en secretaris en is zodoende nauw betrokken bij het platform.

"Het Dienstverleningsplatform buurtschappen heeft tot doel de kwaliteit van het landelijk gebied en de kwaliteit van het leven en werken in het landelijk gebied op peil te houden en te verbeteren. Het Platform biedt aan de buurtschappen en aan de gemeente Winterswijk een laagdrempelige, veilige weg waarlangs in tweerichtingsverkeer beide partijen gelijkwaardig - maar wel ieder vanuit de eigen rol - de verantwoordelijkheid nemen voor het formuleren en realiseren van de gewenste doelstellingen voor de buurtschappen en het leven en werken in de buurtschappen."

"Het Platform betreft de gebiedsgebonden samenwerking en dienstverlening voor elk van de buurtschappen, specifiek gericht op de leefbaarheid."

(Dienstverleningsplatform buurtschappen, gemeente Winterswijk, april 2004: p6, 7)

²³ Enkele voorbeelden hiervan zijn: de kopersvereniging voor een aantal starterswoningen in de kern, die dankzij de inzet van AMB in het leven is geroepen. De bouw van een schuilhut in samenwerking met de plaatselijke paardentoeclub: AMB heeft hiervoor de voorbereidingen getroffen en de financiering geregeld maar de uitvoering (bouw) aan de paardentoeclub overgelaten.

²⁴ In Meddo werd het dorpsplan gemaakt aan de hand van de eerdere methode van de VKK Gelderland (zie paragraaf 3.3).

De gemeente werkt op dit moment ook aan de voorbereiding van een nieuw Bestemmingsplan Buitengebied. In de Visie Buitengebied (waar vanuit het bestemmingsplan zal worden ontwikkeld) komt de visie van WCL terug. De Visie Buitengebied geeft eveneens het raamwerk waarbinnen een dorpsplan vanuit het perspectief van de gemeente zou moet passen. Buiten het overlegplatform WCL staan voor de kleine kernen de gebruikelijke inspraakmogelijkheden onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening open (voor wat betreft het bestemmingsplan).

Het huidige dorpsplan van Meddo werd gemaakt in de periode waarin de gemeente aan een reorganisatieproces begon (2002-2003). Deze timing heeft voor Algemeen Meddo's Belang en de samenwerking met de gemeente voordelig uitgepakt omdat er ruimte ontstond voor een nieuwe verhouding. Vóór de gemeentelijke reorganisatie werd de inbreng van de actieve belangenvereniging van Meddo niet altijd evenzeer gewaardeerd door de gemeente: de kern werd soms als 'lastig' gezien. AMB geeft aan dat in deze periode het grootste deel van het contact met de gemeente via politieke kanalen verliep. Medio jaren negentig werd al een aanvraag gedaan voor subsidie voor het maken van een dorpsplan maar daar was op dat moment geen ruimte voor. Met de reorganisatie ontstond meer aandacht voor de relatie met doelgroepen, gebieds- en vraaggericht werken, en een meer integrale aanpak van de gemeentelijke dienstverlening. Voor het buitengebied betekende dit dat de diverse kleine kernen en buurtschappen op één of andere manier betrokken moesten worden bij het beleidsproces.

In het algemeen is de relatie van gemeente Winterswijk met belangen in het buitengebied niet altijd soepel geweest. De stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk (gestart in 1998) heeft volgens de gemeente een belangrijke rol gespeeld in het verbeteren van die relatie: binnen dit platform konden met behulp van subsidie van het Rijk projecten worden gerealiseerd op het gebied van cultuurhistorie en landschapsontwikkeling. In de stichting namen partijen deel als LTO, landgoedeigenaren, etc. Toen in 2003 de tijdelijke subsidie van het Rijk werd stopgezet besloot de gemeente dat het platform op één of andere wijze moest worden gecontinueerd. Er werd een doorstart gemaakt in 2004 en de diverse buurtschappen (kleine kernen) van de gemeente werden binnen WCL vertegenwoordigd door een apart 'Dienstverleningsplatform buurtschappen' (niet elke belangenvereniging heeft daarbij steeds een zetel in het bestuur)²⁵. Het huidige platform WCL fungeert als adviesorgaan voor de gemeente als het gaat om het buitengebied, en al het beleid en projecten die daarmee van doen hebben. Hieronder vallen land- en tuinbouw, natuur- en landschapsbeheer, cultuurhistorie en recreatie en toerisme. Maar ook projecten in het kader van de leefbaarheid van kleine kernen in het buitengebied vallen hieronder. (Visie Stichting WCL Winterswijk 2005-2015: p3) Vanuit het perspectief van de gemeente zijn de dorpsbelangenverenigingen afzonderlijk dan ook niet zo zeer 'partner' van de gemeente, als wel gezamenlijk binnen WCL.

²⁵ Aan WCL deelnemende organisaties: gemeente Winterswijk, Gelders particulier grondbezit, Stichting Particulier Agrarisch Natuurbeheer, LTO Noord (afdeling Winterswijk), Platform Natuur en Landschap Winterswijk, NSW-landgoederen Winterswijk e.o., Recron afdeling Winterswijk, Stichting Boer en Recreatie, Stichting Bevordering Toerisme Winterswijk, Adviescommissie Cultuurhistorie, gezamenlijke belangenverenigingen buitengebied, Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen. Bron: Visie Stichting WCL Winterswijk 2005-2015, 2005: p21.

Er is in 2004, bij de doorstart van het platform, een bondige inventarisatie gemaakt van de stand van zaken in de kernen (inwonertal, voorzieningen, verenigingsleven, infrastructuur, recreatie en toerisme) en de kansen en bedreigingen. Ook werden in overleg met de belangenverenigingen per kern een aantal actiepunten geformuleerd. De inventarisatie die van Meddo werd gemaakt werd gebaseerd op het dorpsplan, dat kort voor de doorstart van het WCL werd afgerond. Het dorpsplan werd wel los van de doorstart van het WCL gemaakt, de inventarisaties van de overige kernen zijn ook niet gebaseerd op gelijksoortige interactieve processen.

“De leefbaarheid in een gebied wordt vooral bepaald door de kwaliteit van wonen, werken en sociale structuren en de evenwichtige samenhang daartussen. Onder meer als gevolg van een teruglopende agrarische sector, vergrijzing, afnemende inwoneraantallen en een voorzieningniveau dat onder druk staat, is gerichte aandacht voor de leefbaarheid in het buitengebied speerpunt in de Visie van WCL.” (Visie Stichting WCL Winterswijk 2005-2015, 2005: p6)

Onderdeel van de inventarisatie voor de kernen was ook een schets van de relatie tussen gemeente en kern (belangenvereniging). Voor wat betreft Meddo speelt het dorpsplan - en de samenwerking tussen gemeente en AMB bij het maken ervan - een belangrijke rol in de verbeterde relatie tussen beiden (Dienstverleningsplatform buurtschappen, gemeente Winterswijk, 2004). Volgens de gemeente heeft men daarbij positieve ervaringen opgedaan met de samenwerking, mede dankzij de ervaringsdeskundigheid van de procesbegeleiders van Landschapsbeheer Gelderland. De VKK was in de ogen van de gemeente alleen op de achtergrond aanwezig.

Het dorpsplan

De start van het proces waarbij het dorpsplan gemaakt werd ligt in 2002, nog voordat de doorstart van het dienstverleningsplatform en de Stichting WCL door de gemeente werd gelanceerd. Het initiatief voor het dorpsplan werd volgens de gemeente genomen door AMB en de toenmalige VKK Achterhoek/ Liemers. In tegenstelling tot de eerdere subsidieaanvraag werd deze wel gehonoreerd omdat het initiatief van AMB samenviel met de veranderende houding van de gemeente ten opzichte van de kernen in het buitengebied en de activiteiten rond het dienstverleningsplatform en WCL. De provincie nam de andere helft van het te financieren bedrag voor haar rekening. De procesbegeleiding werd verzorgd door Landschapsbeheer Gelderland, dus niet door vrijwilligers van de VKK Achterhoek/ Liemers.

Belangrijke elementen in het dorpsplan zijn de behoefte aan uitbreiding van het woningaanbod (met name voor mensen die in de kern willen blijven wonen) en accommodatieproblemen voor school, zorgvoorzieningen, etc. Uit het dorpsplan is een omvangrijk uitbreidingsplan voortgekomen voor de kern, gekoppeld aan de verbouwing van een zorginstelling. In het dorpsplan worden inventarisatie en plannen onderverdeeld in vier thema's: buitengebied, kern, gemeente en werk en toerisme. Er wordt binnen het dorpsplan dus ook duidelijk aangegeven welke onderwerpen primair de verantwoordelijkheid van de gemeente zijn of waar samenwerking met de gemeente Winterswijk van groot belang is (veiligheid, onderhoud).

De betrokkenheid van de gemeente bij het dorpsplanproces was consistent. Zowel AMB als gemeente beamen dat 1 of 2 ambtenaren aanwezig zijn geweest bij de meeste bijeenkomsten in het kader van het dorpsplan (start- en toetsing, presentatie). De rol van de gemeente in het proces wordt gezien als 'faciliterend', met name in die zin dat de gemeente de dorpsbewoners moet ondersteunen door duidelijk te maken binnen welke beleidskaders er plannen ontwikkeld kunnen worden, en welke ruimte er is. Deze inbreng beperkt zich niet alleen tot de toetsingsbijeenkomst die daar binnen de methode VKK voor werd ingericht, maar is gedurende het hele proces van belang geweest. Ook na de afronding van het dorpsplan geeft AMB aan nog op de medewerking van de gemeente te kunnen rekenen en ervaren zij de samenwerking als één van "*gezonde wisselwerking*".

Uitwerking en toekomst van het dorpsplan

Vanuit het perspectief van de gemeente is het plan om ook de overige kernen, in navolging van Meddo, de gelegenheid te geven een dorpsplan te maken. Vooralsnog lijkt de animo hiervoor echter vrij beperkt (er is door de overige buurtschappen nog geen initiatief toe genomen) en de gemeente hecht zelf primair belang aan het overlegplatform voor het buitengebied (dat zich nog steeds in een soort overgangsfase lijkt te bevinden). Interessant is dat vanuit het bestuur van AMB meer belang lijkt te worden gehecht aan het dorpsplan dan aan het Dienstverleningsplatform. Het dorpsplan van Meddo vormt de 'agenda' voor de belangenvereniging Algemeen Meddo's Belang, het dienstverleningsplatform en WCL vormen meer een medium waarin het dorpsbelang kan worden behartigd en veel van de projecten kunnen worden gerealiseerd. In 2004 werd in Meddo een ruimtelijke visie gemaakt waarin elementen van het dorpsplan uit 2003 werden vertaald naar een meer concrete, ruimtelijke invulling.

Het dorpsplan van Meddo is niet door de gemeenteraad vastgesteld, de gemeente heeft het 'ter kennisgeving' aangenomen en toegezegd het te zullen betrekken bij eigen activiteiten (er is - naar eigen zeggen - 'terughoudend' gereageerd). Het AMB heeft genoeg genomen met deze reactie, daar bestond niet direct de behoefte aan een convenant omdat men voldoende gesterkt werd in de overtuiging dat ook daadwerkelijk werd geluisterd naar hetgeen de belangenvereniging aandroeg. Gevolg van het dorpsplan is wel dat nu veel meer kan worden samengewerkt via ambtelijke kanalen (in plaats van via de gemeentepolitiek, zoals dat voorheen gebruikelijk was).

Voor zover bij de uitwerking van het dorpsplan van Meddo samenwerking met gemeente gezocht wordt, moet dat in principe gebeuren via het Dienstverleningsplatform en WCL. In de toekomst zal het platform projecten meer moeten financieren op basis van co-financiering. De gemeente onderzoekt nog hoe de dorpsbelangenorganisaties in de toekomst beter zouden kunnen worden ondersteund bij het aanvragen van subsidies voor projecten en het mobiliseren van fondsen, omdat niet elke belangenvereniging hier voldoende voor is toegerust.

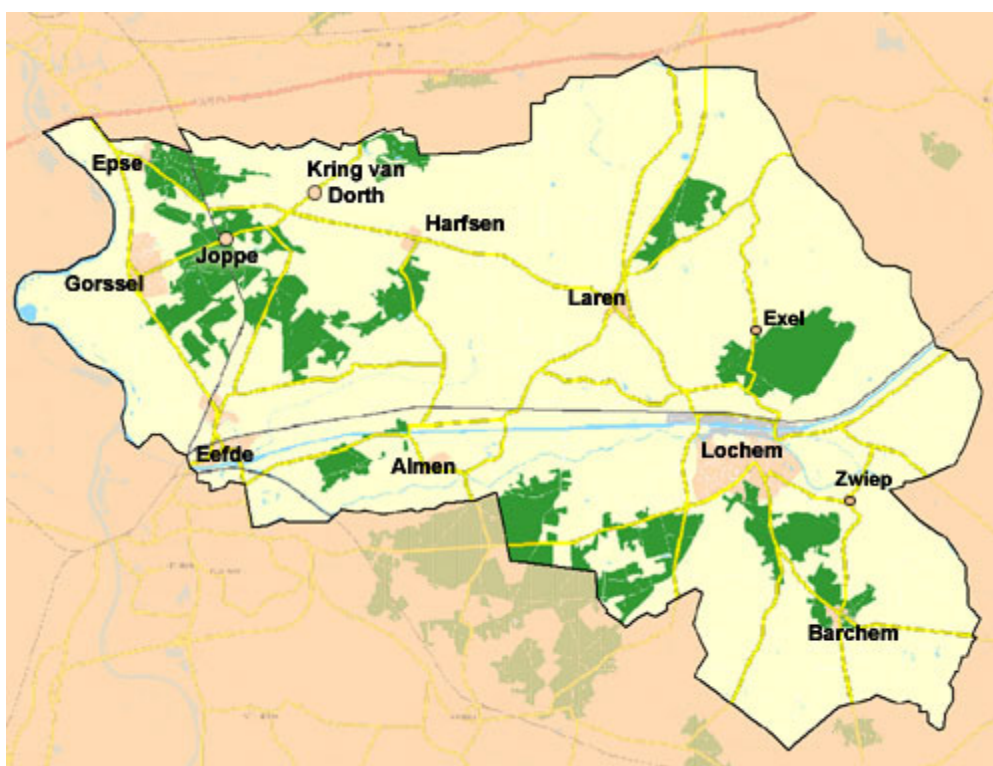
4.4 Barchem, Almen en de gemeente Lochem

De gemeente Lochem onderscheidt zich van de andere gemeenten binnen dit onderzoek doordat zij zich op dit moment nog midden in het proces bevindt waarbij uitgezocht wordt hoe met de dorpsplannen om te gaan.



Bij de gemeentelijke herindeling gingen de voormalige gemeenten Lochem en Gorssel samen. Barchem was hier de eerste kern die een dorpsplan maakte (in de periode augustus 2005- eind 2006), kort daarna ging de belangenvereniging van Almen van start met haar proces (september 2006- maart 2007). Omdat de dorpsplannen formeel nog niet in de uitwerfphase zijn kan nog weinig worden gezegd over de ervaringen hiermee van gemeente en dorpsbelangenorganisaties. Naast Almen (1187 inwoners) en Barchem (1805) omvat de huidige gemeente Lochem nog de kleine kernen/ buurtschappen Gorssel (3759), Epse (1878 inwoners), Kring van Dorth (284), Harfsen (1713), Laren (3935, inclusief Exel), Eefde (4218), Joppe (421) en Zwiep²⁶. De belangenverenigingen van Harfsen - Kring van Dorth, Gorssel en Exel (en omgeving) zijn inmiddels ook bezig een dorpsplan te maken, de gemeente verwacht dat ook de overige belangenverenigingen in de toekomst een dorpsplan zullen willen maken²⁷.

Figuur 4.3 Ligging van kernen binnen de gemeente Lochem.



²⁶ Inwoneraantallen per 1 januari 2007, [http://www.lochem.nl/glc/website/instyle.nsf/Images/Cijfers+en+feiten/\\$File/Statistische+gegevens+per+01012007.pdf](http://www.lochem.nl/glc/website/instyle.nsf/Images/Cijfers+en+feiten/$File/Statistische+gegevens+per+01012007.pdf) bezocht op 06-11-2007.

²⁷ Zwiep heeft zich aangesloten bij het dorpsplan van Barchem. B&W advies gemeente Lochem over 'werkwijze toetsen dorpsplannen' d.d. 27-02-2007, kenmerk BP/2007.1590.

Het contact tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties wordt gezien als een van de instrumenten om burgerparticipatie vorm te geven. De dorpsbelangenverenigingen worden daarbij gezien als een volwaardig intermediair tussen bevolking (van kern en buitengebied) en gemeente. Zij zijn overlegpartner van de gemeente, en deze laatste heeft binnen een convenant afgesproken om over bepaalde zaken het advies van de belangenverenigingen in te winnen. In het convenant wordt echter in vrij algemene bewoordingen omschreven welke onderwerpen dat dan zouden moeten zijn, en dat kan (volgens een vertegenwoordiger van de gemeente) ook een rol spelen in onduidelijkheid onder de vakambtenaren over wanneer nu een dorpsbelangenorganisatie bij een beleidsproces moet worden betrokken, en wanneer niet. Naast de relatie met de dorpsbelangenorganisaties kan met andere organisaties worden overlegd en kunnen inloop- of buurtbijeenkomsten worden georganiseerd.

“Het college van B&W heeft de plicht om tijdig, voor de besluitvorming in de vergadering van het college van B&W of de gemeenteraad, de overlegpartner advies te vragen over onderwerpen die het algemeen belang van de kern [naam kern] betreffen.” (Convenant tussen gemeente Lochem en vertegenwoordigingen van inwoners van haar kernen)

De belangenvereniging van Barchem (Vereniging Contact Barchem) liep met haar initiatief om een dorpsplan te maken (in augustus 2005) enigszins voor op de gemeente: deze had op dat moment nog niet een structuur gevonden om met zo'n proces om te gaan. Ook de belangenvereniging van Almen (Vereniging Almen's Belang) ging voortvarend te werk, waardoor de gemeente nog niet was toegerust op de nieuwe wijze van samenwerking aan de hand van dorpsplannen. Over dorpsplannen wordt binnen het convenant dan ook alleen het volgende opgemerkt:

“Wanneer de overlegpartner beschikt over een dorpsplan dan betreft de overlegpartner zoveel als mogelijk de inhoud van het dorpsplan bij advisering aan en overleg met de gemeente. De gemeente betreft de inhoud van het dorpsplan eveneens zoveel als mogelijk bij de besluitvorming.” (Convenant tussen gemeente Lochem en vertegenwoordigingen van inwoners van haar kernen).

Zowel bij Barchem als bij Almen heeft de gemeente geen formeel toetsende rol gespeeld tijdens het dorpsplanproces: De reeds afgeronde dorpsplannen worden op dit moment naast beleid en plannen van de gemeente gelegd om te bezien in hoeverre de gemeente een rol kan spelen in de realisatie van de plannen; de toetsing door de gemeente vindt dus pas plaats *nadat* het plan geheel door de dorpsbelangenverenigingen en vrijwilligers is afgerond. Het is wel de bedoeling van de gemeente om bij eventuele volgende dorpsplannen in een eerder stadium betrokken te zijn, bij de toetsingsbijeenkomst. Daarnaast wil men in de toekomst ook tijdens het schrijven van het dorpsplan meer bereikbaar zijn voor de kernen als er vragen zijn. Binnen de huidige werkwijze van de gemeente Lochem met betrekking tot het toetsen van de dorpsplannen wordt het dorpsplan onderverdeeld in (deel)projecten die door relevante afdelingen naast het beleid van de gemeente worden gelegd. Aan de hand van deze informatie wordt bekeken welke delen van het plan op welke termijn en met welke middelen met medewerking van de gemeente kunnen worden uitgevoerd.

Nota Burgerparticipatie

Op dit moment is men binnen de gemeente Lochem eveneens bezig een nota burgerparticipatie te ontwikkelen waaronder de dorpsplannen een plaats moeten krijgen t.o.v. de gemeentelijke organisatie. Deze Nota moet een meer integrale visie geven op de aard en plaats van burgerparticipatie in de gemeente. Er is geen specifiek 'kleine kernenbeleid', wel zijn de kernen sinds 1 januari 2007 verdeeld over de wethouders zodat de dorpen ook op bestuurlijk niveau een aanspreekpunt hebben (kernwethouderschap). Middels de Nota Burgerparticipatie moet duidelijk worden welke mate en vormen van burgerparticipatie de gemeente Lochem wil nastreven. De reeds gemaakte dorpsplannen en de dorpsplannen die op dit moment worden gemaakt of nog gemaakt zullen worden, moeten hierin ook aan de orde komen. De gemeente zal bekijken welke capaciteit en welk budget zij ter beschikking kan stellen voor ondersteuning bij het maken en uitvoeren van de dorpsplannen. Voor wat betreft de bredere relatie tussen dorpsbelangenverenigingen en de gemeente zullen ook het convenant, de subsidieregelingen en het kernwethouderschap binnen deze Nota worden geëvalueerd. Daarnaast worden een aantal andere mogelijkheden die er zijn (geweest) om de burgers te laten deelnemen in het beleidsproces (burgerinitiatief, referendum) onder de loep genomen. De Nota wordt naar verwachting in het derde kwartaal van 2008 aan de gemeenteraad aangeboden.

Dorpsplan Barchem 2006-2016

De Vereniging Contact Barchem (VCB) vertegenwoordigt het belang van de kernen Barchem, Zwiep en Nettelhorst²⁸. De belangenvereniging werd al in 1967 opgericht en heeft tot doel de leefbaarheid in het dorp (in de meest ruime zin) te bevorderen. Van oudsher werd daarbij vooral gekeken naar de organisatie van feesten en evenementen in het dorp, maar het aspect belangenbehartiging ten opzichte van de gemeente werd steeds belangrijker. Op dit moment telt de vereniging zo'n 700 leden die ofwel woonachtig zijn in Barchem, of er een sociaal-economische binding mee hebben²⁹. Ook voor de gemeentelijke herindeling hoorde de kern Barchem al bij gemeente Lochem.



Bij de beslissing van de VCB om een dorpsplan te gaan maken hebben diverse zaken mee gespeeld: Via bijeenkomsten van de VKK Gelderland had de VCB kennis genomen van de ervaringen die in Meddo en Harreveld waren opgedaan met dorpsplannen. Meer concreet waren er de plannen voor hoogbouw in de kern (plannen die door inwoners niet als 'passend' werden ervaren) en het aanleggen/ aanpassen

van een fietspad (dat als belangrijke uitvalsweg moest fungeren voor scholieren maar dat volgens VCB niet voldoende verkeersveilig was). Deze plannen waren voor de VCB aanleiding om de ideeën van de inwoners over ontwikkelingen binnen de kern op schrift te stellen. Daarnaast blijkt uit nieuwsbrieven van de VCB dat de verstandhouding met de gemeente "*niet slecht te noemen*" was

²⁸ Zwiep en Nettelhorst zijn buurtschappen gelegen in de omgeving van Barchem. <http://www.contact-barchem.nl/> 06-11-2007.

²⁹ <http://www.contact-barchem.nl/> 07-11-2007.

(Nieuwsbrief VCB, 1^e editie) maar dat de gemeentelijke herindeling wel zorgen wekte. De dorpsbelangenorganisatie wilde haar strategie afstemmen op de nieuwe verhouding tussen burgers en overheid. De beslissing om een dorpsplan te gaan maken werd kort na de gemeentelijke herindeling genomen, in augustus 2005. Barchem was daarmee de eerste kern in de nieuwe gemeente Lochem die daartoe besloot. Samenwerking met de VKK Gelderland lag voor de hand omdat de VCB daar regelmatig bijeenkomsten bij woonde en toen ook nog niet op de hoogte was van andere organisaties die een dergelijk proces zouden kunnen begeleiden. De gemeente reageerde positief op het initiatief van de kern (onder meer omdat de methode van de VKK Gelderland inhoudt dat de plannen worden afgestemd met organisaties die in de kern actief zijn) en heeft financieel bijgedragen aan het proces. Het grootste deel van de subsidie was echter afkomstig van de provincie Gelderland.

Voor een groot deel werd in Barchem de methode van de VKK Gelderland gevolgd. Op 2 punten werd daarvan afgeweken, namelijk door de toetsing van het dorpsplan met organisaties op te splitsen in 2 bijeenkomsten (één voor gemeente en één voor overige organisaties) en door vóór de afronding van het dorpsplan te beginnen met het maken van een 'ruimtelijke visie'. Voor de splitsing van toetsingsbijeenkomsten werd gekozen om te voorkomen dat de vertegenwoordigers van de gemeente - in een drukke omgeving gezamenlijk met alle andere partijen - zich geremd zouden voelen om met de dorpswerkgroep in discussie te gaan. Uiteindelijk bleek dat de opvattingen van gemeente politici en inwoners redelijk goed op één lijn lagen. Een lid van de dorpswerkgroep en tevens bestuurslid van de VCB vertelt dat het gelijktijdig werken aan het dorpsplan en de ruimtelijk visie voor de nodige verwarring heeft gezorgd in het dorp: de ruimtelijke visie wordt namelijk niet specifiek met de inwoners van de kern afgestemd zoals het dorpsplan. Zo gebeurde het dat inwoners 'in de wandelgangen' iets hoorden over de inhoud van de ruimtelijke visie, wat hen niet bekend voorkwam uit het dorpsplan. Het onderscheid tussen beiden was niet voldoende duidelijk. Een voordeel van deze aanpak is wel dat de uitwerkgroepen al in een vroeg stadium gebruik kunnen maken van informatie over de ruimtelijke invulling van die delen van het dorpsplan waar zij mee aan de slag gaan.

Uitwerking en toekomst van het dorpsplan (Barchem)

Het plan werd aan de inwoners van Barchem e.o. en vertegenwoordigers van de gemeente Lochem gepresenteerd op 16 November 2006. In januari van dit jaar zijn er 4 uitwerkgroepen³⁰ van start gegaan (met de thema's 'verkeer en veiligheid', 'voorzieningen en economische bedrijvigheid', 'buitengebied, sport en recreatie' en 'wonen') ook al is er door de gemeente nog geen formele toetsing of reactie gegeven. De gemeente had daarbij ook het belang van de andere kleine kernen te overwegen: men kon Barchem geen voorkeursbehandeling geven dus moest eerst duidelijk worden welke medewerking de gemeente aan alle kernen zou kunnen geven rond de toetsing van de dorpsplannen. Volgens VCB kost het wel wat moeite om de vrijwilligers uit het dorp gemotiveerd te houden voor hun activiteiten in de uitwerkgroepen, nu een reactie van de gemeente al enige tijd op zich laat

³⁰ Onder leiding van de VCB, in sommige gevallen nemen bestuursleden van de VCB deel aan een uitwerkgroep.

wachten³¹. Men wacht met spanning af gezien het feit dat de gemeente delen van het dorpsplan in zijn geheel ter zijde zou kunnen schuiven (bijvoorbeeld wanneer blijkt dat het bestemmingsplan geen ruimte biedt).

De VCB heeft wel het idee meer serieus te worden genomen door de gemeente nu zij een dorpsplan hebben gemaakt: De gemeente betreft de belangenvereniging en het dorpsplan bij nieuwe beleidsplannen (onder meer de actualisatie van het bestemmingsplan voor de kom Barchem) en de vereniging profileert zich meer als belangenbehartiger/ kernvertegenwoordiger dan als organisator van evenementen.

Het dorpsplan van Almen: Almen... BELEEF 't!

Almen behoorde tot 1 januari 2005 tot de voormalige gemeente Gorssel. Het dorpsbelang werd sinds 1972 vertegenwoordigd door een federatie van lokale verenigingen. Vanaf 27 april 2006 heeft men van de dorpsbelangenorganisatie een vereniging gemaakt: Vereniging Almen's Belang (VAB). De nieuwe gemeente Lochem verwacht namelijk van haar dorpsbelangenorganisaties dat zij een vereniging zijn (met een ledenpercentage van 60 % van de inwoners) om in aanmerking te kunnen komen voor subsidie. Deze verenigingsvorm leidt tot meer draagvlak onder de bewoners, aldus een bestuurslid. Naast het dorpsplan houdt de belangenvereniging zich vooral bezig met *"aan de gemeente gerelateerde zaken"*: zij zijn een klankbord tussen gemeente en dorp en ondersteunen (waar nodig) het contact tussen de stichting die het plaatselijke dorpshuis beheert en de gemeente.



De belangenvereniging van Almen heeft in het verleden al vaker het initiatief genomen om de ideeën en wensen voor de kern op papier te zetten (ongeveer 10 jaar geleden en een paar jaar geleden). Bij deze eerdere 'wensenlijstjes' werd echter geen gebruik gemaakt van de methode van de VKK Gelderland. Bij de VAB was beide keren (nog) niet bekend dat de VKK hen hierbij zou kunnen ondersteunen. Ongeveer één jaar geleden zijn op initiatief van de VAB de voorbereidingen voor het maken van het huidige dorpsplan gestart, dus het proces verliep na de gemeentelijke herindeling - in samenwerking met de nieuwe gemeente Lochem. De procesbegeleiding was in handen van vrijwilligers van de VKK Gelderland. Deze heeft de belangenvereniging ook ondersteund bij het aanvragen van subsidie voor het maken van het dorpsplan (en de latere ruimtelijke visie) bij provincie Gelderland. Ook de gemeente Lochem heeft bijgedragen aan de kosten voor het maken van het dorpsplan (zij het ongeveer 2%). Volgens VAB werd daarbij de voorwaarde gesteld dat de methode van de VKK Gelderland werd toegepast.

Aanleiding voor het maken van het dorpsplan was enerzijds de behoefte van de belangenvereniging om de eerdere plannen te actualiseren (het laatste document 'activiteitenagenda' besloeg de periode 2000-2005). Anderzijds deed zich de situatie voor waarbij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) het terrein aankocht van

³¹ De gemeentelijke toetsing van het dorpsplan van Barchem is zojuist afgerond. Ten tijde van het onderzoek was echter nog niet duidelijk in welke mate of op welke manier de gemeente aan het dorpsplan mee kan werken.

een (aan de kern grenzende) agrarische onderneming. Dit bedrijf vormde eerder een belemmering voor de groei van de kern Almen (stankcirkels, e.d.). De DLG vatte het plan op om een visie uit te werken voor de nieuwe toepassing van het terrein, waarbij natuurontwikkeling en leefbaarheid het doel moesten zijn. De VAB heeft zich in deze periode ingespannen om samen VKK Gelderland en DLG een dorpsplan te maken waarin de mogelijkheden van dit terrein worden meegenomen. Interessant is dat de DLG voor het maken van het dorpsplan van Almen ook een groep stagiairs (Van Hall Larenstein) beschikbaar stelde om de dorpswerkgroep te ondersteunen. Volgens een vertegenwoordiger van de dorpswerkgroep heeft de inzet van deze stagiairs er toe geleid dat het dorpsplan in zo'n relatief korte tijd kon worden gemaakt (binnen een tijdsbestek van ongeveer een half jaar).

De belangrijkste thema's in het dorpsplan "Almen... BELEEF 't!" zijn de behoefte aan uitbreiding van het woningaanbod (woningbouw) en plannen om aanwezige sportverenigingen met elkaar samen te laten gaan en sportfaciliteiten te concentreren. Bij het maken van het dorpsplan heeft men grotendeels de methode van de VKK Gelderland gevolgd, met uitzondering van de toetsingsbijeenkomst. Anders dan bij de gebruikelijke toetsingsbijeenkomst binnen het model van de VKK Gelderland heeft men er voor gekozen om een aantal partijen afzonderlijk te bezoeken (met een aantal leden van de dorpswerkgroep) en daar de plannen te bespreken. De gemeente Lochem had aan het begin van het traject al tegen VAB gezegd dat zij tijdens het proces geen uitspraken zou doen over de haalbaarheid van de plannen, dan wel over de mogelijkheden van de gemeente om bij te dragen aan de realisatie. Tijdens het maken van het dorpsplan hebben zij dan ook geen formele reactie gegeven op de plannen van de kern. Wel zijn in dit stadium een aantal afdelingen (relevant voor woningbouw en samenvoeging sportverenigingen) in gesprek geweest met een delegatie van de dorpswerkgroep van Almen. Het lijkt er op dat dit gesprek voor de dorpswerkgroep een soort toetsing behelsde maar dat de gemeente hieraan weinig status gaf.

Uitwerking en toekomst van het dorpsplan (Almen)

Met de afronding van het dorpsplan is de planvorming in Almen echter nog niet ten einde. De bedoeling van de dorpswerkgroep en de belangenvereniging spreekt duidelijk uit het volgende citaat: *"Na toetsing door de gemeente, zowel ambtelijk (vakafdelingen) en het College van B&W, krijgt de gemeenteraad van Lochem de dorpsvisie aangeboden, met de doelstelling dat deze de dorpsvisie vaststelt. Na vaststelling worden werkgroepen samengesteld, die de dorpsvisie verder inhoudelijk uitwerken. Op basis van deze uitwerkingen kunnen dan gefundeerde keuzes worden gemaakt."* (Dorpsplan Almen: Almen... BELEEF 't!: p31) Een vertegenwoordiger van de dorpswerkgroep merkt echter op dat hij niet verwacht dat de gemeente het dorpsplan ook daadwerkelijk in zijn geheel zal vaststellen (zelfs na verwerking van de formele toetsing waar men nu op wacht³²). Reden hiervoor zou zijn dat niet alles in het dorpsplan even interessant is voor de gemeente: Voor de realisatie van bepaalde punten (woningbouw, sportaccommodaties) zal mogelijk een wijziging van het bestemmingplan nodig zijn, waardoor de gemeente(raad) hier op enig moment een uitspraak over zal moeten doen.

³² Een vertegenwoordiger van gemeente Lochem gaf aan dat de toetsing van het dorpsplan van Almen naar verwachting in december 2007 afgerond zou zijn.

Een aantal uitwerkgroepen zijn inmiddels van start gegaan (op het gebied van accommodaties, woningbouw en voorzieningen) ook al heeft de gemeente Lochem tot op heden nog geen uitspraken gedaan over de haalbaarheid van het dorpsplan in relatie tot gemeentelijk beleid. Eén van de drempels voor de uitwerkgroepen is daarbij gelegen in het feit dat het dorp nu meer gebonden is aan de werkprocessen van andere organisaties. Niet alleen de gemeente maar ook bijvoorbeeld het waterschap heeft niet direct een eigen ontwikkelingsvisie voor het gebied, of zelfs een reactie op de plannen van Almen klaar. De uitwerking van het dorpsplan vindt wel doorgang in de vorm van een zogenaamde 'ruimtelijke visie' waaraan op dit moment wordt gewerkt door VAB, waterschap, woningcorporatie en DLG. Hierin worden de ideeën uit het dorpsplan meer concreet uitgewerkt en beoogde locaties voor woningbouw of sportfaciliteiten nader bekeken.

	Beltrum	Lievelde	Mariënveld
periode	2002-oktober 2002	juni 2004- mei 2005	maart 2006- juni 2007
dorpsbelangen-organisatie (dbo)	Raad van Overleg Beltrum	Lievelde's Belang	Mariënveld's Belang
gemeente (dorpsplan proces)	Eibergen	Lichtenvoorde	Oost Gelre
gemeente (uitwerking)	Berkelland	Oost Gelre	Oost Gelre
eerdere plannen kern	Ja	nee	nee
eerdere dorpsplannen in gemeente	Ja	nee	ja
werkwijze	kleine kernenbeleid	kleine kernenbeleid, convenant mbt communicatie	
subsidie/ financiële tegemoetkoming voor dorpsplan	Ja	ja	ja
initiatiefnemer	Gemeente	dbo	dbo
aanleiding	-	verbeteren belangenbehartiging	profilieren kern/ kernbelang in nieuwe gemeente
inhoud	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschap • Agrarische omgeving • Wonen in en om het dorp • Verkeer en veiligheid • Aanzien van het dorp 	<ul style="list-style-type: none"> • Inrichting dorp • Verkeer en verkeersveiligheid • Economische voorzieningen • Sociale voorzieningen en veiligheid • Bedrijvigheid • Landbouw • Recreatie en toerisme • Natuur, landschap en milieu • Wonen • Cultuur en identiteit • Verenigingsleven • Mogelijke aanleg 	<ul style="list-style-type: none"> • Sport en ontmoeten • Wonen • Werken • Onderwijs • Kerk • Overige voorzieningen • Verkeer • Landschap, paden en natuur

Tabel 4.2 Overzicht van de onderzochte dorpsplannen (A).

	Barchem	Almen	Meddo
periode	augustus 2005- november 2006	september 2006- maart 2007	2002- oktober 2003
dorpsbelangen- organisatie	Vereniging Contact Barchem	Vereniging Almen's Belang	Algemeen Meddo's Belang
gemeente (dorpsplan proces)	Lochem	Lochem	Winterswijk
gemeente (uitwerking)	Lochem	Lochem	Winterswijk
eerdere plannen kern	ja	Ja	ja
eerdere dorpsplannen in gemeente	nee	Ja	nee
werkwijze	kernwethouder, convenant, toetsing dorpsplannen na afronding, nota burgerparticipatie (in wording)		stichting WCL, Dienstverleningsplatform buurtschappen
Subsidie/ financiële tegemoetkoming voor dorpsplan	ja	Ja	ja
initiatiefnemer	dbo	Dbo	dbo
aanleiding	beïnvloeden van plannen (hoogbouw in kern, verkeersveiligheid)	actualiseren van eerder plan van het dorp	-
inhoud	<ul style="list-style-type: none"> • Wonen • Voorzieningen • Verkeer en verkeersveiligheid • Economische bedrijvigheid • Sport en recreatie • Ontwikkeling buitengebied • Algemeen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wonen • Verkeer en verkeersveiligheid • Bedrijvigheid • Voorzieningen • Sport • Recreatie • Natuur • Cultuur • Welzijn • Buitengebied • Overig 	<ul style="list-style-type: none"> • Buitengebied: cultuurlandschap, recreatie en toerisme • Kern: ruimtelijk, sociaal • Gemeente: onderhoud, veiligheid • Werk en economie

Tabel 4.3 Overzicht van de onderzochte dorpsplannen (B).

5 Het dorpsplan

Om de vraag *“Hoe ervaren gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het ontstaansproces van een dorpsplan?”* goed te kunnen beantwoorden moet niet alleen worden gekeken naar de manier waarop zij hebben samengewerkt bij het maken van het dorpsplan. Het is immers mogelijk dat verschillende gemeenten en dorpsbelangenorganisaties zich anders opstellen in het proces omdat zij een ander beeld hebben van wat het dorpsplan zou moeten zijn. Ook de opvattingen ten aanzien van de meerwaarde van een dorpsplan kunnen verschillen. In dit hoofdstuk wordt dan ook gekeken naar de invulling die vertegenwoordigers van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties geven aan ‘het dorpsplan’ en welke redenen genoemd werden om een dorpsplan te maken.

5.1 Wat is een dorpsplan?

Tijdens de interviews werd aan betrokkenen gevraagd om hun invulling te geven van het concept ‘dorpsplan’. In de navolgende paragrafen wordt bekeken in hoeverre die invullingen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties per casus overeenkomen, en in hoeverre de definities die werden gegeven door gemeenten verschillen van die van de dorpsbelangenorganisaties³³.

Gemeente Winterswijk	Algemeen Meddo's Belang
<i>“Een visie op hoe een dorpsgemeenschap op een termijn van maximaal 10 jaar zou moeten ontwikkelen, op het gebied van voorzieningen, wonen, inwoneraantal en ruimtelijke ontwikkeling.”</i>	<i>“Dat is denk ik wel een redelijke omschrijving ja, de agenda... Het is in chronologische volgorde en het geeft aan wat er aan wensen leeft, en wat er aangepakt moet worden. Je pakt dingen op die uiteindelijk op een lange termijn worden gezet omdat het niet direct haalbaar is.(...) Maar het is wel een plan van uitvoering ja, zo ongeveer van 0 tot 5 jaar.”</i>
<i>“Een dorpsplan is deels gericht op de gemeente maar ook van belang voor gemeenschapsontwikkeling zelf: de betrokkenheid bij de omgeving waarin je woont.”</i>	
<i>“Met name een procesmatig voordeel: het gaat er niet zo zeer om welke visie je hebt, als je er maar één hebt.”</i>	

³³ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat (met name voor de dorpsplannen die al enige tijd geleden werden gemaakt) deze invulling niet per definitie overeenkomt met die invulling welke betrokkenen tijdens het maken van het dorpsplan zouden hebben gegeven. De invullingen en de inzichten die daar uit worden afgeleid hebben dus primair betrekking op de ‘huidige’ visie van betrokkenen op dorpsplannen en de samenwerking daar omtrent.

Uit de invulling die door Vereniging Algemeen Meddo's Belang werd gegeven blijkt dat een dorpsplan gezien kan worden als een 'plan van uitvoering' waarin duidelijk wordt welke wensen er leven (onder de inwoners van de kern) en 'wat er moet gebeuren'. De dorpsbelangenorganisatie pakt vervolgens die punten op. Er wordt niet direct gesproken over een ontwikkelingsvisie voor het dorp. Gemeente Winterswijk spreekt daarentegen wel duidelijk over een ontwikkelingsvisie - zij het gespreid over een aantal beleidsterreinen. Opmerkelijk is dat de vertegenwoordiger van gemeente Winterswijk het dorpsplan ziet als iets dat direct in verband kan worden gebracht met de relatie met de gemeente, terwijl daar door Algemeen Meddo's Belang (nog) niet over wordt gesproken. Ook wordt het dorpsplan door gemeente Winterswijk niet alleen gezien als een uitkomst (document) maar ook als een proces dat op zichzelf een waarde heeft.

Gemeente Oost Gelre:

"Een ontwikkelingsvisie van een dorp waarin voor de eerste 10-15 jaar wordt beschreven wat er op het gebied van leefbaarheid met het dorp moet gebeuren."

"Een goed dorpsplan laat daarbij zien hoe de dorpsbewoners de leefbaarheid in hun dorp in stand willen houden of willen verbeteren. Vervolgens stemt de dorpsbelangenorganisatie de wensen van de dorpsbewoners af met de wensen en mogelijkheden van de gemeente." (startnotitie kleine kernenbeleid: p4)

Lieveld's Belang:

"Een document waarin een dorp op een bepaald moment neer legt wat zij voor de korte en middellange termijn belangrijk vindt voor haar dorp. Met die inhoud is het voor de dorpsbelangenvereniging een heel belangrijk document om van daar uit te kijken wat voor initiatieven nodig zijn om dat te realiseren."

Mariënveld's Belang:

"Een leidraad voor de toekomst van het dorp, hoe het er uit zou kunnen zien."

"Het is de visie van de inwoners van Mariënveld op hun eigen toekomst en hun dorp."

"Het betekent heel veel, weegt zwaar in het dorp."

"Het dorpsplan is de lijn die er ligt, waar je alles aan toetst."

Uit deze definities blijkt dat zowel gemeente Oost Gelre als belangenvereniging Lieveveld's Belang het dorpsplan primair zien als een middel om zicht te krijgen op wat er volgens de inwoners van een kern moet gebeuren. De gemeente noemt in dat verband duidelijk dat het moet gaan om de 'leefbaarheid' terwijl de definitie vanuit Lieveveld's Belang meer in het algemeen gericht is op de toekomst van het dorp (korte en middellange termijn). Ook valt op dat een dorpsplan gaat over 'wat er moet gebeuren' of om 'actiepunten'. Zowel gemeente als dorpsbelangenorganisatie zijn het er daarbij over eens dat de dorpsbelangenorganisatie vervolgens een belangrijke rol speelt in de uitvoering van plannen.

Ook bij de invulling van Mariënveld's Belang zien we terug dat een dorpsplan gericht is op de toekomst van het dorp. Hier wordt echter niet direct gesproken over iets dat zou moeten gebeuren, maar meer over 'hoe het er uit zou kunnen zien'. Het dorpsplan van Mariënveld is een 'leidraad' waardoor het meer een sturende functie lijkt te hebben dan dat het een daadwerkelijke actiepuntenlijst is. Ook hier wordt het concept 'leefbaarheid' niet gebruikt door de dorpsbelangenorganisatie.

Gemeente Berkelland:

"Nou, een dorpsvisie is gewoon de kijk op hoe jouw gemeenschap zich ontwikkelt, wat er moet gebeuren om de leefbaarheid in jouw gemeenschap op peil te houden, dat iedereen daar bijvoorbeeld met plezier woont en leeft in zo'n kern. En zo'n visie is daar de grondlegger voor. Dat wat je als er kansen en bedreigingen zijn, nodig hebt om die leefbaarheid als die heel goed is te behouden maar anders te verbeteren. Dat is toch wel essentieel in zo'n verhaal."

"Nee, het is niet een op zichzelf staand iets. Het past natuurlijk in allerlei gemeentelijk beleid, gemeentelijke beleidsvorming, daar past het in, en het geeft ook natuurlijk wat gemeenschappelijke basis om dingen voor die gemeenschappen, voor die kleine kernen, te kunnen realiseren."

Raad van Overleg Beltrum:

"Voor mij zelf is het dorpsplan de rode draad om alle activiteiten die de gemeenschap graag wil zien te bewerkstelligen. En dan op die manier samen de leefbaarheid in ons kleine dorpje houdbaar te maken, en houden; laten we eerst maar eens bekijken of we er wat stabiliteit in kunnen krijgen."

Zowel gemeente Berkelland als Raad van Overleg Beltrum benadrukken dat een dorpsplan gericht is op de leefbaarheid. Verder lijkt men het er ook over eens te zijn dat deze niet alleen behouden, maar ook verbeterd kan worden. Voor de Raad van Overleg is het dorpsplan een 'rode draad' waaruit moet blijken welke activiteiten in de ogen van de dorpsgemeenschap ondernomen moeten worden. De gemeente ziet in een dorpsplan niet alleen informatie over 'wat er moet gebeuren' maar ook een visie op ontwikkelingen in de gemeenschap. Het dorpsplan wordt aangemerkt als 'grondlegger' voor behoud en verbetering van de leefbaarheid in de kern en heeft als zodanig ook een plaats in het gemeentelijk beleid.

Gemeente Lochem:

"Wat het dorp graag wil, de wensen van de mensen uit het dorp. Wat ze graag willen met hun dorp."

Vereniging Contact Barchem:

"Een dorpsplan is voor mij een initiatief van de bevolking van een kleine kern om te komen tot een leefbaar dorp in de toekomst. En wat ook gedragen wordt door de bevolking. (...) Het mooiste vind ik dat vanuit de bevolking zelf de plannen en de ideeën komen om te kijken 'Hoe gaan we om met de leefbaarheid van het dorp?'"

Vereniging Almen's Belang:

"In ieder geval voor de dorpsraad een handleiding waar wij de komende jaren op in moeten zetten. Plus, in de verschillende thema's, de aandachtspunten die wij op de agenda moeten zetten. Maar tegelijkertijd ook de wetenschap wat er in het dorp leeft. Vervolgens kunnen wij dat door vertalen, en dat is dan ook naar de gemeente toe, waar zij zich voor in moeten zetten"

"Dus dat kan ik zelfs met één woord: handleiding."

De gemeente Lochem ziet een dorpsplan hoofdzakelijk als een reflectie van de wensen van de inwoners van de kern. Daarbij wordt niets gezegd over welke onderwerpen of thema's daarin aan de orde zouden kunnen komen. Vereniging Contact Barchem verwijst wel expliciet naar de leefbaarheid van het dorp maar merkt daarnaast ook op dat een dorpsplan iets is dat uitdrukkelijk vanuit de dorpsgemeenschap ontstaat. Niet alleen de ideeën en wensen komen van de inwoners, maar ook het initiatief zelf. Het dorpsplan geeft dan aan wat er moet gebeuren om de leefbaarheid van de kern te waarborgen en wat de dorpsgemeenschap hieraan kan doen (hoe gaan *we* om met de leefbaarheid van het dorp?).

Vereniging Almen's Belang ziet in het dorpsplan een duidelijke rol weg gelegd voor de belangenvereniging zelf: Het dorpsplan levert enerzijds een beeld op van welke dingen spelen in de beleving van de inwoners, anderzijds is het de taak van de dorpsbelangenorganisatie om de inhoud van het dorpsplan om te zetten in agendapunten binnen de relatie met de gemeente.

Visie op dorpsplan	Dorpsbelangenorganisatie	Gemeente
Meddo	Weergave van de wensen van de inwoners Agenda/ handleiding voor activiteiten dorpsbelangenorganisatie	Ontwikkelingsvisie voor kern, door kern Gericht op voorzieningen, wonen, inwonertaantal en ruimtelijke ontwikkelingen
Lievelde	Ontwikkelingsvisie Handleiding voor activiteiten dorpsbelangenorganisatie	Ontwikkelingsvisie en handleiding voor activiteiten dorpsbelangenorganisatie Gericht op leefbaarheid
Mariëvelde	Ontwikkelingsvisie Leidraad	
Beltrum	Gericht op leefbaarheid Rode draad voor activiteiten van dorpsbelangenorganisatie	Ontwikkelingsvisie van dorp Gericht op leefbaarheid Aansluiting bij gemeentelijk beleid
Barchem	Visie vanuit het dorp Initiatief vanuit het dorp Gericht op leefbaarheid	Weergave van de wensen van de inwoners
Almen	Weten wat er in het dorp leeft Handleiding voor belangenbehartiging en activiteiten dorpsbelangenorganisatie	

Tabel 5.1 Visies van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten op 'het dorpsplan'.

Wat hebben de definities van gemeenten onderling nu met elkaar gemeen? De opvatting is dat een dorpsplan een visie is van de inwoners van een kern op de ontwikkeling van die kern. Daarbij merkt alleen gemeente Winterswijk expliciet op dat een dorpsplan niet alleen een beleidsstuk is maar ook een proces dat als zodanig een intrinsieke waarde heeft: de inwoners worden actief betrokken bij hun gemeenschap. De meeste gemeenten vinden dat een dorpsplan specifiek gaat over de leefbaarheid van een kern, of noemen beleidsthema's die daarmee in verband gebracht kunnen worden. Alleen gemeente Lochem, waar de omgang met de dorpsbelangenorganisaties en dorpsplannen nog in wording is, heeft geen specifiek beeld van welke thema's in een dorpsplan aan de orde zouden kunnen komen (of zouden moeten kunnen komen). Daar gaat het meer in algemene zin over de 'wensen van de mensen uit het dorp'. Uit de definities van dorpsbelangenorganisaties kan weer worden afgeleid dat een dorpsplan niet alleen de visie van de inwoners geeft op de ontwikkeling van het dorp, maar dat deze visie voor de dorpsbelangenorganisaties ook duidelijk een leidraad is voor hun eigen handelen. Het ene dorpsplan is een lijst van actiepunten die door de dorpsbelangenorganisatie kunnen worden opgepakt, het andere dorpsplan biedt het kader waaruit die actiepunten kunnen afgeleid. Het lijkt er op dat het dorpsplan voor de dorpsbelangenorganisaties een belangrijk middel is om de achterban te raadplegen of de eigen activiteiten daarmee af te stemmen. De dorpsbelangenvereniging van Almen merkt daarbij nog op dat het dorpsplan niet alleen een overzicht geeft van waar de dorpsbelangenvereniging zichzelf mee bezig zou moeten houden, maar ook een handleiding is voor de punten die de zij in de relatie met de gemeente ter discussie stellen.

5.2 Waarom maakt men een dorpsplan?

De VKK Gelderland ondersteunt alleen dorpsplanprocessen wanneer er voldoende draagvlak voor is. Primair gaat het daarbij om de vraag of de dorpsgemeenschap in kwestie bereid is om tijd en energie te steken in het maken van een dorpsplan. Daarnaast wordt volgens het VKK model ook in een vroeg stadium bekeken hoeveel draagvlak er is voor het proces bij de gemeente (zie paragraaf 3.3 en 3.4). Beide partijen zijn dus nodig om een dorpsplan te kunnen maken, ook al verschilt de gemeentelijke inbreng daarbij van gemeente tot gemeente. Met dit in het achterhoofd is het belangrijk om te weten waarom gemeenten en dorpsbelangenorganisaties nu een dorpsplan maken, of daarbij betrokken zouden zijn. En waarom denken zij dat de andere partij zoiets doet?

Uit het onderzoek blijkt dat **dorpsbelangenorganisaties** een groot aantal redenen kunnen hebben voor het maken van een dorpsplan. Deze redenen kunnen worden onderverdeeld naar het effect wat wordt beoogd. Genoemd werden:

Leefbaarheid aan de kaak stellen

Een dorpsplan wordt gemaakt om de leefbaarheid van een kern te behouden, dan wel te verbeteren. Daarbij kan aandacht worden gevraagd voor ontwikkelingen in het buitengebied waarvan de dorpsgemeenschap verwacht dat die op lange termijn gevolgen hebben voor de leefbaarheid: afnemende voorzieningen, trek van inwoners naar de steden. Het dorpsplan kan een nieuwe manier zijn voor de dorpsbelangenorganisatie om de gemeente bij de leefbaarheid van de kern te

betrekken. Daarnaast kan het dorpsplan zelf een medium zijn om een mening vanuit de dorpsgemeenschap te uiten over bepaalde gemeentelijke plannen.

De dorpsgemeenschap raadplegen en draagvlak creëren

Een dorpsbelangenorganisatie kan via een dorpsplan een beeld krijgen van wat er leeft onder de inwoners van de kern (het wordt gemaakt *“om te zien wat er in het dorp leeft”*). De inwoners kunnen rechtstreeks hun inbreng geven tijdens het proces en hebben zicht op wat er met hun inbreng gebeurt. Ook bedrijven, organisaties en instanties die in de kern actief zijn kunnen middels een dorpsplan actief worden betrokken bij de wensen van de inwoners. Het uiteindelijke dorpsplan is dus niet alleen het plan van de dorpsbelangenorganisatie zelf. Met die kennis kan de dorpsbelangenorganisatie beter fungeren als spreekbuis voor de gemeenschap richting gemeente.

Agenda opstellen voor de organisatie

Het dorpsplan is een agenda voor de activiteiten van de dorpsbelangenorganisatie (het wordt gemaakt *“...om te weten: wat moet er de komende jaren op de agenda?”*). Wanneer binnen een kern eerder initiatieven zijn genomen om de wensen van inwoners te verwoorden dan kan het dorpsplan worden gemaakt om deze eerdere initiatieven te actualiseren. Het dorpsplan kan concrete projecten bevatten voor de dorpsbelangenorganisatie, maar kan ook richtinggevend zijn voor toekomstige activiteiten.

Profilering ten opzichte van gemeente en/ of andere organisaties

Er zijn een aantal redenen genoemd die verband houden met de manier waarop de dorpsbelangenorganisatie zichzelf profileert ten opzichte van de gemeente of andere relaties. Het dorpsplan kan voor de dorpsbelangenorganisatie een middel zijn om haar representativiteit mee te onderstrepen ten opzichte van organisaties of instanties buiten de kern. Ook wanneer de dorpsbelangenorganisatie haar mening geeft over een bepaald onderwerp kan het dorpsplan worden aangegrepen als verantwoording voor deze inbreng ('het staat immers ook in het dorpsplan').

Wanneer een dorpsbelangenorganisatie voorziet dat in de nabije toekomst meer ruimte zal ontstaan (financieel of beleidsmatig) voor het realiseren van een lang gekoesterde wens (bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw) dan kan een dorpsplan worden aangegrepen om deze wens nog eens extra bij de gemeente onder de aandacht te brengen. Ook in een situatie waarin alle andere kernen binnen de gemeente al een dorpsplan hebben gemaakt, kan een dorpsbelangenorganisatie besluiten zelf ook een dorpsplan te maken om ervoor te zorgen dat zij even sterk staan ten opzichte van de gemeente wanneer er middelen beschikbaar komen.

Vanuit de gemeente werd opgemerkt dat het maken van een dorpsplan voor de dorpsbelangenorganisatie ook een manier kan zijn om zichzelf bij gemeente of andere organisaties onder de aandacht te brengen. Verder kan een dorpsplan niet alleen worden gebruikt in de relatie met de gemeente, maar ook ten opzichte van de provincie en andere bestuurslagen. Een dorpsbelangenvereniging kan met behulp van een dorpsplan ook hier het bewustzijn vergroten van de 'bedreigingen' die zij waarnemen. Daarnaast kan door middel van het dorpsplan specifiek de aandacht worden gevestigd op de kern.

Mobiliseren van inwoners

Het dorpsplan kan een inspiratiebron zijn voor inwoners om allerlei ideeën te ontplooiën of activiteiten op te zetten waardoor het dorp meer gaat 'leven'. Een gemeente merkte op dat het dorpsplan (en het proces daartoe) ook het bewustzijn onder de inwoners van de kern kan versterken, als het gaat om de leefbaarheid en de gevolgen die maatschappelijke ontwikkelingen als de 'trek naar de steden' daarvoor kunnen hebben. Dit komt doordat zij actief mee denken over welke ontwikkelingen zij waarnemen en wat de gevolgen daarvan zouden kunnen zijn voor hun leefomgeving. Gevolg hiervan kan zijn dat mensen meer betrokken raken bij de eigen leefomgeving en meer geïnspireerd om zelf actief een steentje bij te dragen aan de leefbaarheid van de kern.

Een ander (onverwacht) positief effect van een dorpsplan is het volgende: Doordat in een dorpsplan de ideeën, plannen en wensen van de inwoners 'zwart op wit' worden uitgewerkt gaat er meer 'creërende kracht' van uit dan wanneer de plannen in de hoofden van inwoners blijven zitten, of in de kroeg besproken worden.

Omgekeerd is het evenzo interessant om je af te vragen waarom een gemeente nu haar medewerking zou verlenen aan een dergelijk proces. Vanuit het perspectief van de gemeente zijn verschillende voordelen genoemd van een dorpsplan in de relatie met dorpsbelangenorganisaties, en binnen de organisatie zelf. Ook hier kan weer onderscheid worden gemaakt tussen een aantal functies:

Aansluiting bij gemeentelijk beleid

Dorpsplannen die worden gemaakt met behulp van de methode van VKK Gelderland richten zich in principe op het behouden en/ of verbeteren van de leefbaarheid in een kern. Deze dorpsplannen kunnen worden gezien als een instrument voor beleid dat gericht is op verbetering van de leefbaarheid van kleine kernen. Ook in meer algemene zin kan het dorpsplan een plaats hebben in gemeentelijk beleid doordat in een dorpsplan 'zwart op wit staat' wat de wensen en ideeën zijn van de inwoners van een kern voor een langer tijdsbestek (meestal 5 tot 10 jaar). De procesbegeleiding die de kernen krijgen bij het maken van het dorpsplan draagt bij aan het vertalen van wensen en ideeën van inwoners naar meer concrete plannen. De methode draagt volgens sommige gemeenten ook bij aan samenhang in het dorpsplan.

Naar deze in het dorpsplan vertaalde wensen kan de gemeente vervolgens verwijzen bij haar eigen beleidvormingsprocessen. Dorpsplannen bieden inwoners van kleine kernen immers een mogelijkheid zich uit te spreken over kansen en bedreigingen die zij zien voor hun gemeenschap. Gemeenten kunnen dorpsplannen gebruiken in de planvormende fase van hun eigen beleidsproces door de wensen van de inwoners mee te wegen en te bekijken of verder overleg wenselijk is. Hierdoor kunnen bezwaren in latere stadia van het beleidsproces grotendeels worden ondervangen. Één van de dorpsbelangenorganisaties merkte op dat dorpsplannen door de gemeente kunnen worden geraadpleegd om daarmee naar de gemeenteraad aan te kunnen tonen dat de wensen en visie van het dorp hebben meegewogen in een beleidsvoorstel.

Als meerdere kernen binnen de gemeente reeds een dorpsplan hebben gemaakt dan kan dat reden zijn om ook andere kernen de gelegenheid te geven een dorpsplan te maken. Dorpsplannen van alle kernen binnen de gemeente kunnen gezamenlijk door een gemeente worden gebruikt om de samenhang van haar eigen plannen aan te tonen richting provincie.

Draagvlak versterken onder de dorpsgemeenschap

De methode van de VKK Gelderland draagt zorg voor een dorpsplan dat inhoudelijk vanuit de dorpsgemeenschap is ontstaan. Vanuit de inwoners, maar ook verenigingen, organisaties en instanties die gemoeid zijn met de thema's van het dorpsplan worden erbij betrokken. Zodoende is het een breed gedragen plan en niet alleen het plan van de betreffende dorpsbelangenorganisatie.

Daarnaast kan een dorpsbelangenorganisatie door het maken van een dorpsplan meer begrip krijgen voor de positie van de gemeente, en kunnen de inwoners zich meer betrokken of verantwoordelijk gaan voelen bij de eigen kern. Indirect kan het dorpsplan dus ook bijdragen aan het draagvlak voor gemeentelijke plannen onder de inwoners van de kern. Dit werd echter genoemd als een 'neveneffect'.

Relatie met de dorpsbelangenorganisatie verbeteren

Een dorpsplan heeft niet alleen waarde als 'document' maar ook als 'proces'. Wanneer de gemeente betrokken is bij het maken van het dorpsplan (en later bij de uitwerking ervan) worden beide partijen geconfronteerd met elkaars visie op problemen en mogelijkheden, en kunnen nieuwe ervaringen worden opgedaan met het contact (samenwerking). Het proces waarbij een dorpsplan gemaakt wordt kan door de gemeente ook worden aangegrepen als een mogelijkheid om een goede relatie met de dorpsbelangenorganisatie en (de vrijwilligers uit) de kern te bestendigen. Waar men in het verleden niet altijd op een voor beide partijen bevredigende manier heeft kunnen samenwerken, kan het maken van een dorpsplan de gelegenheid zijn voor beide partijen om nieuwe ervaringen op te doen, en zich te verdiepen in elkaars visie op problemen en mogelijkheden voor de kern.

Niet elke gemeente heeft een specifieke werkwijze om met de dorpsbelangenverenigingen binnen hun gebied om te gaan. Volgens een dorpsbelangenorganisatie kunnen zij dan het dorpsplan ook zien als startpunt om die relatie vorm te geven. Het dorpsplan kan daarbij een gezamenlijk doel zijn.

Interne bewustwording bevorderen en besparen op onderzoekskosten

Ook binnen de gemeentelijke organisatie kan het meewerken aan een dorpsplan een effect hebben: De relatie tussen gemeente en kern(en) wordt onder de aandacht gebracht waardoor het bewustzijn van burgerparticipatie en de relatie met de kernen toeneemt.

Aan de zijde van de dorpsbelangenorganisaties werd opgemerkt dat het maken van een dorpsplan aan de hand van de methode van VKK Gelderland de gemeente minder geld kost dan wanneer zij daarvoor een onderzoeksbureau in de arm zouden moeten nemen (om zicht te krijgen op de leefbaarheid in een kern, of de mening van inwoners over (voorgenomen) ontwikkelingen te peilen). Ook hoeft de gemeente dan niet meer elke inwoner afzonderlijk te raadplegen.

Aanpassen aan veranderende rol als gemeente

Dorpsbelangenorganisaties introduceerden nog een andere mogelijke functie van het dorpsplan voor de gemeente: De rol van de gemeente als lokale overheid verandert door het dualisme en de toenemende aandacht voor burgerparticipatie in beleidsvorming. Deze ontwikkelingen zijn onomkeerbaar. Het faciliteren van een dorpsplan past in de lijn van deze ontwikkelingen. Ook wanneer een gemeente groeit kan een dorpsplan de gemeente helpen bij het zicht houden op de leefbaarheid in de kern.

Mobiliseren van inwoners

Door het maken van een dorpsplan volgens de methode van de VKK Gelderland worden inwoners van de kern betrokken bij hun eigen gemeenschap, door hun eigen gemeenschap.

Tot slot werden door dorpsbelangenorganisaties nog twee redenen genoemd die niet direct te herleiden zijn tot één van bovenstaande typen. Zo zouden er weinig tot geen goede argumenten zijn voor een gemeente om er niet aan mee te werken, en kan de gemeente haar medewerking aan een dorpsplan verlenen omdat het een 'prestigeproject' is.

Door slechts één van de gemeenten werden ook een aantal redenen genoemd waarom gemeenten behoedzaam moeten omgaan met dorpsplannen:

Belangenverstrengeling

Bij het maken van een dorpsplan bestaat de kans dat inwoners die goed hun mening kunnen communiceren sterker staan dan inwoners die hier juist moeite mee hebben. Hun mening zou daardoor in het uiteindelijke dorpsplan sterker vertegenwoordigd kunnen zijn. Een dorpsplan kan dan verworden tot een medium voor individuele belangen (ook al is dat misschien niet de doelstelling). Individuele belangen komen niet altijd overeen met het algemeen belang dat de gemeente na streeft.

Positie van de gemeenteraad

Er kan een spanningsveld ontstaan tussen de gemeenteraad en de dorpsbelangenorganisaties wanneer deze laatste een dorpsplan maken. De gemeenteraad is een democratisch verkozen orgaan dat de taak heeft beleid te maken, de dorpsbelangenorganisaties kunnen zich in de ogen van die raad te veel op het terrein van 'beleid maken' gaan begeven wanneer zij een beleidsdocument maken voor hun eigen kern.

Uit dit onderzoek blijkt dat zowel gemeente als dorpsbelangenorganisatie op diverse manieren voordeel kunnen hebben bij het maken van een dorpsplan. Dat het dorpsplan voor de dorpsbelangenorganisaties vaak de handleiding, leidraad of agenda vormt voor de eigen toekomstige activiteiten betekent wel dat het voor die organisaties geen opzichzelfstaand project meer is; het dorpsplan is sterk ingebed in de structuur en activiteiten van de dorpsbelangenorganisatie. De gemeenten kunnen het dorpsplan echter in meer of mindere mate opnemen bij de eigen activiteiten, afhankelijk van de werkwijze die zij kiezen en de mate van 'openheid' die zij nastreven in hun beleidsvorming.

Voor hen is het dorpsplan slechts één van de instrumenten die hen ter beschikking staan bij het vormgeven van hun relatie met de belangenverenigingen van kleine kernen.

	Dorpsbelangenorganisatie	Gemeente
Voor	Leefbaarheid aan de kaak stellen	Aansluiting bij gemeentelijk beleid
	De dorpsgemeenschap raadplegen en draagvlak creëren	Draagvlak versterken onder de dorpsgemeenschap
	Agenda opstellen voor de organisatie	Relatie met de dorpsbelangenorganisatie verbeteren
	Profilering ten opzichte van gemeente en/ of andere organisaties	Interne bewustwording bevorderen en besparen op onderzoekskosten
	Mobiliseren van inwoners	Aanpassen aan veranderende rol als gemeente
		Mobiliseren van inwoners
Tegen		Belangenverstrengeling
		Positie van de gemeenteraad

Tabel 5.2 Redenen om een dorpsplan te maken.

6 Ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met het dorpsplan

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met het proces van maken van een dorpsplan geanalyseerd. Daarbij komen onder meer de VKK Gelderland en haar methode aan de orde, en de rol van de procesbegeleiders daarbinnen. Er wordt een kort overzicht gegeven van de mate waarin de methode van de VKK Gelderland ook in de praktijk werd gevolgd. De rest van het hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van de interacties tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie gedurende het proces waarbij een dorpsplan wordt gemaakt, en een korte beschouwing op de thema's die in de dorpsplannen naar voren komen.

6.1 De VKK Gelderland en haar methode

De VKK Gelderland ondersteunt dorpsbelangenorganisaties op diverse manieren. Zo beschikken zij over informatie over subsidiemogelijkheden en organiseren zij themabijeenkomsten over onderwerpen waar de dorpsbelangenorganisaties mee te maken (kunnen) krijgen. Eén van die ondersteuningsmanieren is door methode en begeleiding te leveren voor het maken van een dorpsplan. Uit alle interviews met vertegenwoordigers van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten zijn een aantal zaken naar voren gekomen die betrekking hebben op de rol die de VKK Gelderland speelt bij het maken van een dorpsplan en de methode die zij daarvoor hanteren.

De VKK Gelderland is een voor de hand liggende keuze voor dorpsbelangenorganisaties als het gaat om de vraag welke organisatie hun zal ondersteunen bij het proces. Redenen hiervoor kunnen zijn dat de VKK Gelderland hen op het idee heeft gebracht, dat men kennis heeft genomen van de ervaringen van andere dorpsbelangenorganisaties met hun dorpsplannen, dat de gemeente een voorkeur heeft voor samenwerking met de VKK Gelderland, of dat men simpelweg niet op de hoogte is van de mogelijkheid om met andere organisaties samen te werken. Vaak hebben dorpsbelangenorganisaties in het verleden al andere activiteiten uitgevoerd met de VKK Gelderland of heeft deze ook een adviesfunctie als het gaat om de opzet en werkwijze van de dorpsbelangenorganisatie zélf (bijvoorbeeld door ondersteuning te bieden bij het opzetten van een verenigingsvorm of het sluiten van een convenant met de gemeente). Daarnaast speelt mee dat ondersteuning van de VKK Gelderland gunstiger geprijsd is doordat met vrijwillige procesbegeleiders wordt gewerkt, dat de VKK Gelderland goed op de hoogte is van subsidiemogelijkheden voor de uitvoering van delen van het dorpsplan en dat in de regio al veel dorpsplannen zijn gemaakt met behulp van deze methode.

Hoewel slechts één gemeente de dorpsplanmethode van de VKK Gelderland als voorwaarde stelde voor het maken van een dorpsplan blijkt de methode ook bij de gemeenten te worden gewaardeerd. In de eerste plaats hecht men waarde aan het feit dat binnen de methode van de VKK Gelderland niet alleen de

dorpsbelangenorganisatie zelf maar ook de inwoners van de kern (in het algemeen) en plaatselijk actieve organisaties, instanties en bedrijven worden betrokken. Het resultaat is dus een dorpsplan dat door een groot deel van de dorpsgemeenschap en op diverse niveaus wordt gedragen. De inwoners van een kern worden actief betrokken bij hun eigen kern, door hun eigen dorpsgemeenschap (niet van buiten af). Omdat de dorpsplannen aan de hand van deze methode tot doel hebben de leefbaarheid in een kern te behouden en/ of te verbeteren kunnen deze plannen ook aansluiting vinden bij gemeentelijk beleid met betrekking tot de leefbaarheid in kleine kernen. Ook werd opgemerkt dat de dorpsplannen meer samenhangend zijn dan andere plannen of lijsten van actiepunten (rond de leefbaarheid van een kern) die in samenwerking met dorpsbelangenorganisaties gemaakt worden, en dat de dorpsplannen 'behoorlijk goed gefundeerd zijn' (mede dankzij de begeleiding). Enkele gemeenten hebben aangegeven op eigen initiatief contact te hebben gezocht met de VKK Gelderland om informatie in te winnen over dorpsplannen en de gebruikte methode.

De **procesbegeleiding** wordt door gemeenten eveneens als een pluspunt gezien: door de betrokkenheid van deskundige procesbegeleiders worden de kernen ondersteund bij het vertalen van hun wensen/ ideeën naar meer concrete plannen. Ook draagt de betrokkenheid van externe begeleiders eraan bij dat verschillende organisaties bij het dorpsplan worden betrokken, waardoor het draagvlak voor het plan wordt vergroot.

Voor de dorpsbelangenorganisaties speelt de procesbegeleiding ook een belangrijke rol. De begeleiders horen zich binnen de methode van de VKK niet inhoudelijk met het dorpsplan te bemoeien maar alleen het proces te begeleiden (voorzitten van besprekingen en bijeenkomsten, uitleg geven over de methode, helpen met praktische organisatie). Sommige dorpsbelangenorganisaties merkten echter op dat de begeleiders wel suggesties deden met betrekking tot de inhoud van het dorpsplan (met name over de onderwerpen die er in aan bod kunnen komen en over verschillende manieren om gesignaleerde problemen te bekijken). Ook blijken procesbegeleiders in sommige gevallen wel een stempel te drukken op de manier waarop het dorpsplan geformuleerd is (schrijven) en de vormgeving ervan. Eén dorpsbelangenorganisatie merkte op dat niet elke procesbegeleider bij elk dorp past en dat het van groot belang is dat deze combinatie 'goed' is. In elk geval moet een procesbegeleider in hun ogen affiniteit hebben met het platteland en de specifieke problematiek van de kleine kernen. Ten aanzien van het contact met de gemeente blijken de procesbegeleiders van de VKK Gelderland geen belangrijke rol te spelen.

Bij dit onderzoek naar dorpsplannen werd de voorwaarde gesteld dat de dorpsplannen gemaakt moesten zijn aan de hand van de methode van de VKK Gelderland. In paragraaf 3.3 hebben we kunnen lezen dat deze methode opgebouwd is uit een 15-tal stappen waarin ook de inbreng van de gemeente aan de orde komt. Op basis van het model is de **betrokkenheid van de gemeente bij het dorpsplan** het grootst op de volgende drie punten:

1. Inventariseren van draagvlak voor dorpsplan bij gemeente: bereidheid tot inhoudelijke en financiële steun (stap 2 methode).
2. De toetsing van voorlopige plannen van het dorp bij organisaties en instanties (stap 8+9 methode).
3. De presentatie van het dorpsplan aan inwoners en gemeente (stap 12 methode).

Alvorens we de ervaringen van de gemeenten en dorpsbelangenorganisaties verder kunnen analyseren moet eerst worden bekeken in welke mate de onderzochte dorpsplannen ook met behulp van deze methode tot stand zijn gekomen. Over het algemeen werd in alle 6 de kernen de methode van de VKK gevolgd. In enkele gevallen werd daar echter van afgeweken, of werd daar een variatie op gemaakt:

Het dorpsplan van **Beltrum** is één van de oudsten dat werd onderzocht. Het werd gemaakt in 2002, op verzoek van de toenmalige gemeente Eibergen. Het dorpsplan van Beltrum is één van de eerste in de regio en werd gemaakt met de voorloper van de huidige werkwijze. Volgens VKK Gelderland bestaat echter geen verschil tussen de huidige methode en de voorloper daarvan, buiten het feit dat de procesbegeleiding nu door vrijwilligers van VKK Gelderland wordt gedaan en niet meer door een externe partij (adviesbureau). De gemeente is gedurende het hele proces van maken van het dorpsplan betrokken geweest door middel van de aanwezigheid van de coördinator kleine kernen. Deze heeft informatie gegeven, vragen beantwoord, waar nodig contacten gelegd met andere ambtenaren.

Het dorpsplan van **Lievelde** werd gemaakt in de periode 2004-2005, waarbij grotendeels werd samengewerkt met de toenmalige gemeente Lichtenvoorde. Tijdens het maken van het dorpsplan was steeds een vertegenwoordiger van de gemeente aanwezig bij de bijeenkomsten (ambtenaar, wethouder of gemeenteraadslid) maar er was geen contactambtenaar of coördinator kleine kernen. Er zijn verder geen afwijkingen van de methode van VKK Gelderland bekend.

Mariënveld kreeg bij het maken van haar dorpsplan (2006-2007) te maken met de nieuwe gemeente Oost Gelre. Op dat moment hadden de meeste kleine kernen in die gemeente al een dorpsplan gemaakt. Mariënveld's Belang heeft voorafgaand aan het proces met betrokken organisaties en instanties besproken wat de bedoeling was, hoe het proces in zijn werk zou gaan. De methode van de VKK Gelderland werd hier echter niet exact gevolgd: de uitwerkgroepen startten al voor de afronding van het dorpsplan en men begon ook meteen met het maken van een ruimtelijke visie. Dit laatste heeft als gevolg gehad dat Mariënveld's Belang bij haar planproces werd bijgestaan door procesbegeleiders van de VKK Gelderland en door het Gelders Genootschap. Doordat vroeg met de uitwerking werd gestart hebben de uitwerkgroepen (projectgroepen) ook vroeg contact gehad met ambtenaren van de gemeente. Deze mochten geen zitting nemen in de uitwerkgroepen maar hebben wel mee kunnen denken over de plannen en mogelijkheden voor Mariënveld.

Het dorpsplan van **Meddo** werd gemaakt in de periode 2002-2003. De gemeente heeft een faciliterende rol gespeeld in het proces en is bij de meeste bijeenkomsten (start-, toetsings- en presentatiebijeenkomst) aanwezig geweest

met één of twee ambtenaren. De gemeente maakte daarbij duidelijk binnen welke beleidskaders er plannen ontwikkeld konden worden. Ook heeft men in Meddo naar aanleiding van het dorpsplan veel contact gehad met vakambtenaren over specifieke plannen (bijvoorbeeld om te kijken aan welke eisen een speelfaciliteit nu eigenlijk moet voldoen).

De dorpsplannen van Almen en Barchem kwamen kort na elkaar tot stand, beiden in samenwerking met de huidige gemeente Lochem. **Barchem** maakte het eerste dorpsplan voor deze gemeente. Deze laatste heeft een subsidie beschikbaar gesteld voor het maken van de dorpsplannen maar zag af van verdere betrokkenheid bij het proces totdat binnen de gemeente een werkwijze kon worden vastgesteld voor de omgang met dorpsplannen. Voor een groot deel werd in Barchem de methode van de VKK Gelderland gevolgd. Op 2 punten werd daarvan afgeweken, namelijk door de toetsing van het dorpsplan met organisaties op te splitsen in 2 bijeenkomsten (één voor gemeente en één voor overige organisaties) en door vóór de afronding van het dorpsplan te beginnen met het maken van een 'ruimtelijke visie'. In **Almen** heeft men eveneens met uitzondering van de toetsingsbijeenkomst de methode van de VKK Gelderland gevolgd. Anders dan bij de gebruikelijke toetsingsbijeenkomst binnen het model van de VKK Gelderland heeft men ervoor gekozen om een aantal partijen afzonderlijk te bezoeken (met een aantal leden van de dorpswerkgroep) en daar de plannen te bespreken. De gemeente werd in de praktijk dus wel betrokken bij de toetsing van de beide dorpsplannen maar daarbij werden geen uitspraken gedaan over de mogelijkheden van de gemeente om bij te dragen aan de realisatie van plannen.

Uit onderzoek van Elings (2004) is gebleken dat de eigenlijke **initiatiefnemer** in het proces van het maken van een dorpsplan niet zo zeer van belang was voor de werking daarvan (zie paragraaf 3.5). Zowel plannen die tot stand kwamen op initiatief van de dorpsbelangenorganisatie als plannen op initiatief van de gemeente kunnen dus goed functioneren als communicatiemiddel. De VKK geeft echter aan een sterke voorkeur te hebben voor een methode waarbij de dorpsgemeenschap via de dorpsbelangenorganisatie initiatiefnemer is. Om die reden werd onder meer een dorpsplan onderzocht waar het initiatief werd genomen door de gemeente in plaats van de dorpsbelangenorganisatie; Het dorpsplan van Beltrum werd gemaakt nadat de gemeente Eibergen dit aan de dorpsbelangenorganisatie had voorgesteld, ook al was in het verleden al eerder geprobeerd de wensen van de inwoners van de kern in kaart te brengen (zie paragraaf 4.1). Op basis van de ervaringen die in Beltrum werden opgedaan kan niet worden gesteld dat de initiatiefnemer hier van belang is geweest. Noch de gemeente Berkelland, noch de dorpsbelangenorganisatie Raad van Overleg Beltrum, hebben het gemeentelijk initiatief aangemerkt als een drempel voor het maken van het dorpsplan (of de samenwerking tussen beiden).

Op een aantal punten kozen dorpsbelangenorganisaties er dus voor om af te wijken van de methode van de VKK Gelderland. Bij de inrichting van de **toetsingsbijeenkomsten** zien we dat dorpsbelangenorganisaties er voor kozen om de toetsing van het concept dorpsplan op te splitsen in twee avonden, of om de gemeente te bezoeken met een delegatie van de dorpswerkgroep. Daarnaast startten sommige dorpsbelangenorganisaties al voor de afronding van het dorpsplan met het maken van een **ruimtelijke visie** (Mariënvelde en Barchem) terwijl binnen

de werkwijze van de VKK Gelderland gebruikelijk is om eerst het dorpsplan af te ronden. In Mariënvelde werd deze keuze positief ervaren omdat de - eveneens eerder gestarte - uitwerkgroepen gebruik konden maken van deze extra informatie. In Barchem ondervond men ook nadelen van de gekozen aanpak omdat beide processen in de ogen van de inwoners te veel door elkaar liepen. Tijdens interviews met twee dorpsbelangenorganisaties werd gesteld dat de methode ruimte moet laten voor een dorp om er een eigen 'tintje' aan te geven. Daarbij lijkt het er vooral om te gaan dat niet de indruk van een standaardaanpak moet worden gewekt.

Een ander opmerkelijk verschil tussen de methode zoals die in de brochure wordt voorgesteld, en zoals die in de praktijk werkt, is gelegen in het feit dat toch vaak bestuursleden van de dorpsbelangenvereniging nauw betrokken zijn bij (of deel uitmaken van) de **dorpswerkgroep**. Volgens de dorpsplanmethode van de VKK Gelderland (zie Figuur 1.1) wordt na het inventariseren van het draagvlak voor het dorpsplan een zogenaamd 'o-team' (operationeel team) en een aparte dorpswerkgroep samengesteld. De bestuursleden van de dorpsbelangenorganisatie stellen daarbij de dorpswerkgroep samen uit inwoners van de kern die zelf niet in het bestuur van de dorpsbelangenorganisatie zitten, aldus de brochure van de VKK Gelderland:

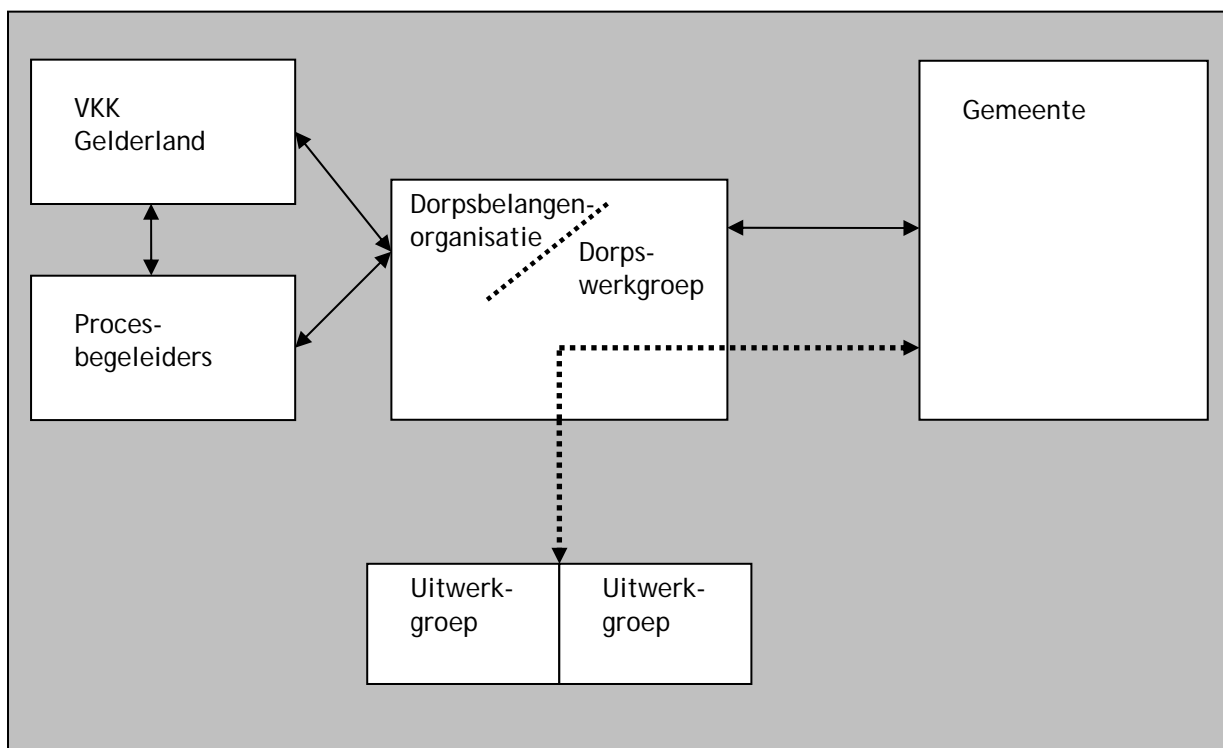
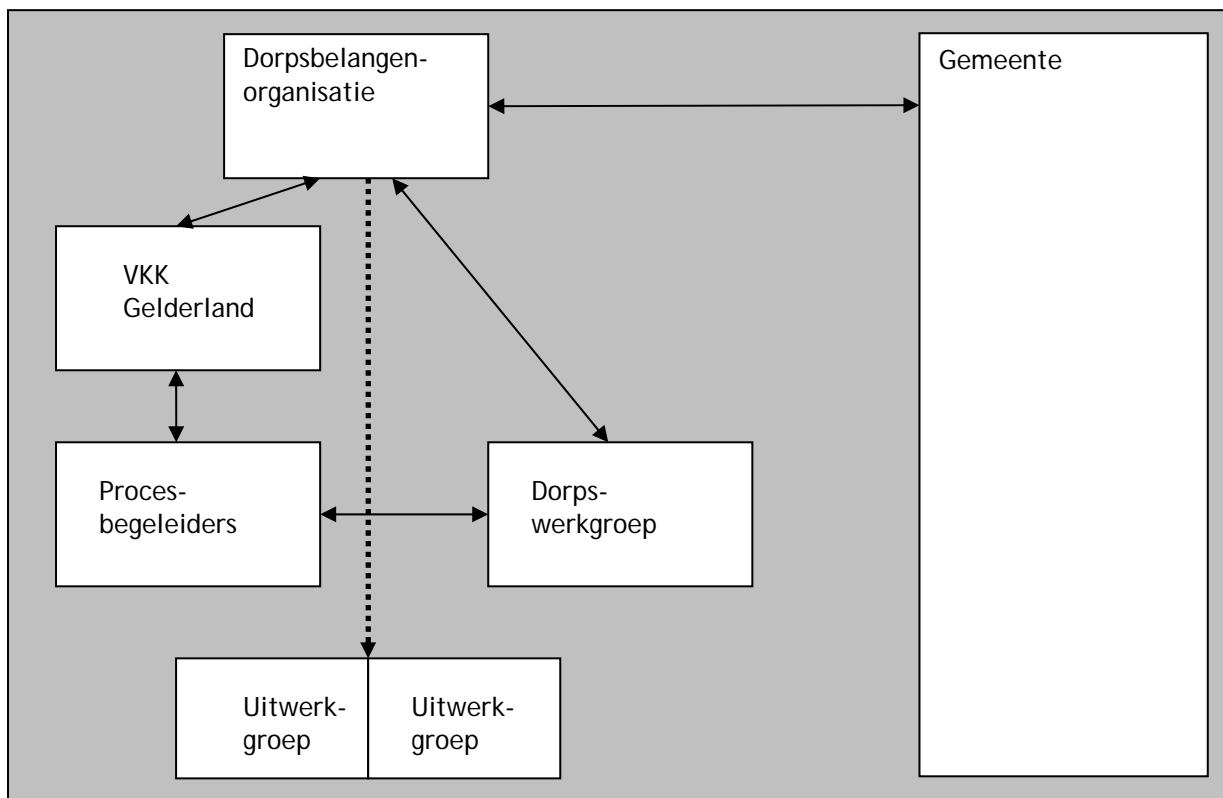
“Degenen die het plan hebben opgevat om een dorpsvisie te maken, doen er goed aan om een dorpswerkgroep in het leven te roepen. Dit is een groep bewoners (8-12 mensen) uit het dorp die niet actief zijn in het bestuur van de dorpsbelangenorganisatie. De dorpswerkgroep is de inhoudelijke denktank van het dorpsplan. De dorpswerkgroep komt zo tot een dorpsvisie die de grondslag vormt voor het uiteindelijke dorpsplan.

De dorpswerkgroep moet een zo breed mogelijke samenstelling krijgen. De DWG moet evenwichtig zijn in samenstelling tussen mannen en vrouwen en mensen van verschillende leeftijden.” (brochure VKK Gelderland: Een dorpsplan maken: Leefbaarheid in perspectief, p5)

Dit betekent dat de projectorganisatie rond het maken van een dorpsplan er vaak anders uitziet dan op basis van Figuur 3.1 volgens de methode van de VKK Gelderland mag worden verwacht.

Ook na de presentatie hebben de dorpsbelangenorganisatie en de uitwerkgroepen gewoonlijk nog contact met de gemeente over de **uitwerking** (realisatie) van het dorpsplan. Deze contacten vallen echter buiten de methode van de VKK die strikt genomen beschrijft hoe een dorpsplan wordt gemaakt (niet hoe er vervolgens mee kan worden gewerkt of hoe het kan worden gebruikt). In de meeste gevallen blijken de uitwerkgroepen onder supervisie van het bestuur van de dorpsbelangenorganisaties te werken en verloopt het contact tussen uitwerkgroepen en gemeente ook via dat bestuur van de dorpsbelangenorganisatie. Dit kan zo zijn omdat het een afspraak is die in het convenant tussen beiden is gemaakt, omdat men de voorkeur geeft aan vaste contactpersonen, of omdat de dorpsbelangenorganisatie de behoefte heeft om het overzicht te bewaren over de activiteiten van de diverse uitwerkgroepen.

Figuur 6.1 Theorie en praktijk van de projectorganisatie rond het dorpsplan.



6.2 De voorbereidende fase

In de voorbereidende fase van het dorpsplanproces neemt één van beide partijen (meestal de dorpsbelangenorganisatie) het **initiatief** om een dorpsplan te maken. **Aanleiding** hiertoe kan zijn dat de kern zich wil verzetten tegen projecten of plannen (bijvoorbeeld de voorgenomen hoogbouw in Barchem die door inwoners niet als 'passend' werd ervaren) of de behoefte om eerdere ontwikkelingsplannen van de kern te actualiseren (Almen). In Mariënvelde werd het dorpsplan onder meer gemaakt om de belangen van de kern bij de nieuwe gemeente onder de aandacht te brengen, in Lieveelde bestond de behoefte aan een visiedocument waarmee de belangenvereniging de belangenbehartiging kon verbeteren. In Beltrum werd het initiatief genomen door de toenmalige gemeente Eibergen en in Meddo wilde men al enige jaren een dorpsplan maken voordat de gemeente daadwerkelijk haar medewerking besloot toe te zeggen.

In deze voorbereidende fase wordt ook het **eerste contact met de gemeente** gezocht: hoe staat de gemeente tegenover het initiatief? Daarbij kunnen een aantal zaken van belang zijn, waaronder:

- Of de gemeente bestaande afspraken heeft met dorpsbelangenorganisaties over de communicatie en samenwerking tussen beiden,
- Welke subsidiemogelijkheden er binnen de gemeente zijn voor de dorpsbelangenorganisatie,
- Of er binnen de gemeente al andere kernen zijn die een dorpsplan hebben gemaakt.

Ook de deelname van de gemeente in het proces van maken van een dorpsplan wordt in dit stadium besproken. Door diverse gemeenten werd onderschreven dat het belangrijk is om hier al met elkaar in gesprek te gaan over welke **verwachtingen** de beide partijen hebben van het dorpsplan en hoe daar in de toekomst mee zal worden gewerkt. Deze verwachtingen kunnen sterk uiteenlopen, zo blijkt uit de onderzochte dorpsplannen: Gemeente Lochem gaf bij de dorpsplannen van Barchem en Almen al snel aan dat haar betrokkenheid minimaal zou zijn, omdat er nog geen gemeentelijke werkwijze was geformuleerd voor deze (binnen die gemeente eerste) dorpsplannen. Aan die werkwijze wordt nu echter gewerkt en men is voornemens om bij toekomstige dorpsplanprocessen wel nadrukkelijker deel te nemen. Volgens Lieveeld's Belang stelde gemeente Lichtenvoorde bij aanvang het proces beperkingen bij de mate waarin de dorpsbelangenorganisatie beroep zou kunnen doen op gemeenteambtenaren. De gemeente Winterswijk heeft bij wijze van 'experiment' meegewerkt aan het dorpsplan van Meddo, wetende dat wat hen betreft het Dienstverleningsplatform Buurtschappen primair het kanaal zou moeten zijn voor dorpsbelangenorganisaties om het belang van hun kern bij de gemeente aan te kaarten. In de meeste gevallen verleent de gemeente wel een subsidie voor het maken van het dorpsplan maar niet in verhouding tot de subsidie die door provincie Gelderland werd toegezegd in het kader van de regeling Vitaal Gelderland (zie paragraaf 2.3).

6.3 De planvormende fase

In de tweede fase van het dorpsplanproces begint de dorpswerkgroep met het organiseren van een zogenaamde **startbijeenkomst**. In sommige gevallen werd voor de jeugd uit het dorp een aparte startbijeenkomst georganiseerd om ook hun te mobiliseren en mee te laten denken over de toekomst van het dorp. Tijdens de startbijeenkomst brainstormen inwoners over wat in de kern behouden moet blijven en wat verbeterd zou moeten worden. Eerst worden alle ideeën verzameld, daarna worden hier prioriteiten aan toegekend door de inwoners punten te laten verdelen over de ideeën. In enkele gevallen is bij de startbijeenkomst een vertegenwoordiger van de gemeente aanwezig geweest. Binnen de dorpsplanmethode van VKK Gelderland heeft deze echter geen inhoudelijke inbreng in dit stadium (zie paragraaf 3.3 en 3.4).

De ideeën die in de startbijeenkomst naar voren zijn gebracht worden door de dorpswerkgroep onderverdeeld naar thema (bijvoorbeeld 'verkeer' of 'inrichting van de dorpskern'). Er wordt bekeken welke plannen door een groot deel van de inwoners worden gedragen en deze worden vervolgens verwerkt tot een **concept dorpsplan**. De meeste dorpsbelangenorganisaties hebben die conceptversie van hun dorpsplan weer ter inzage gegeven aan de inwoners van de kern. Het concept (in sommige gevallen een voorlopig dorpsplan, in andere een presentatie van kernpunten of een verzameling losse plannen) wordt in de **toetsingsbijeenkomst** voorgelegd aan de gemeente, verenigingen, organisaties, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, en instanties die actief zijn binnen de kern. Tijdens deze bijeenkomst wordt bekeken of de plannen volgens deze organisaties een kans van slagen hebben, of dat er grote bezwaren zijn waardoor plannen moeten worden gewijzigd of heroverwogen.

Dorpsbelangenorganisaties hebben opgemerkt dat het maken van een dorpsplan een behoorlijke inspanning vergt van de inwoners van de kern. Een enkele dorpsbelangenorganisatie is daarbij van mening dat het onderscheid tussen werkgroepen en uitwerkgroepen binnen de methode van de VKK Gelderland zou moeten verdwijnen. Hier werd er ook voor gekozen om gelijktijdig met het dorpsplan een ruimtelijke visie te maken. In de beleving van deze dorpsbelangenorganisatie heeft deze combinatie geleid tot een dorpsplan met meer interne samenhang, betere onderbouwing (doordat plannen verder moeten worden uitgewerkt wordt door de werkgroepen ook meer research gepleegd) en een betere afwerking van het dorpsplan.

De bij dit onderzoek betrokken gemeenten hebben aangegeven dat het belangrijk is dat de gemeente bij het maken van een dorpsplan betrokken is. Een dorpsplan dat tot stand komt zonder dat de gemeente daarbij een rol heeft gespeeld, loopt een groter risico uit te draaien op teleurstelling voor de mensen die zich ervoor hebben ingezet. De **toetsingsbijeenkomst** vormt voor de gemeenten een belangrijk moment in het proces: hier kunnen onrealistische ideeën worden ondervangen door de gemeente, maar ook door andere aanwezige verenigingen, organisaties, instanties en/ of bedrijfsleven. Gemeenten kunnen desgewenst ook in een later stadium toetsen wat in het dorpsplan staat (gemeente Lochem). Voordeel van de toetsingsbijeenkomst is wel dat het dorpsplan op dat moment nog niet is afgerond. Verder werd ook aangeraden om op bestuurlijk niveau over het dorpsplan te

spreken voordat dit wordt afgerond. Hierdoor kan worden voorkomen dat plannen vanuit het dorpsplan reeds in gang zijn gezet voordat met het college wordt afgestemd, en de mensen die ermee bezig zijn teleurgesteld worden.

De betrokkenheid van gemeenten bij de planvormende fase kan op verschillende manieren worden ingericht (zie paragraaf 7.1). Uit het onderzoek blijkt dan ook dat niet elke dorpsbelangenorganisatie in deze fase van het proces dezelfde wensen heeft ten aanzien van de gemeente. Over het algemeen is men het er over eens dat de gemeente geen invloed zou moeten uitoefenen op de inhoud van het dorpsplan, anders dan door aan te geven wat wel en niet binnen de gemeentelijke beleidskaders of mogelijkheden past. In de ogen van de dorpsbelangenorganisaties speelt de gemeente dus een kaderstellende rol. Een enkele dorpsbelangenorganisatie merkte op dat de betreffende gemeente binnen deze rol wel wat actiever zou kunnen zijn. De planvorming is nu in de ogen van deze belangenvereniging wel heel erg 'bottom up' en zou gebaat zijn bij een meer actieve verwoording van de verwachtingen die de gemeente heeft ten aanzien van het dorpsplan. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeente de dorpsbelangenorganisaties meer duidelijkheid zou kunnen geven over hoe zij zelf betrokken willen worden bij het proces, en waar de dorpsbelangenorganisaties op moeten letten (wat de gemeente betreft): bijvoorbeeld de gewenste onderbouwing van het dorpsplan, de betrokkenheid van de gemeente en andere organisaties, het op de hoogte houden van gemeente, het op tijd vragen stellen, of het van verschillende kanten bekijken van verbeterpunten en/ of mogelijke oplossingen.

De planvormende fase wordt veelal afgesloten met een bijeenkomst waarbij het afgeronde dorpsplan officieel aan de inwoners van de kern en aan de gemeente wordt aangeboden.

6.4 De uitwerkingsfase

Wanneer een kleine kern een dorpsplan heeft gemaakt en heeft gepresenteerd aan vertegenwoordigers van de gemeente, is de kous daarmee nog niet af: Diverse partijen benadrukken dat het werk op dit punt eigenlijk pas begint. De gemeente neemt het dorpsplan in ontvangst en meestal moeten er afspraken worden gemaakt over **hoe nu verder met het dorpsplan zal worden gewerkt**: Daarbij kan men er voor kiezen om het dorpsplan formeel te laten toetsen door de diverse afdelingen van de gemeente en vervolgens aan de gemeenteraad aan te bieden ter vaststelling, maar men kan er ook voor kiezen om het initiatief duidelijk bij de dorpsbelangenorganisatie te laten om de gemeente te benaderen voor de uitwerking van plannen (die dan min of meer op 'ad hoc' basis worden behandeld). Hoe dan ook komen de dorpsbelangenorganisaties en uitwerkgroepen in contact met de gemeente om de mogelijkheden te bespreken voor **daadwerkelijke realisatie** van projecten uit het dorpsplan. Hoewel niet alle dorpsplannen die bij dit onderzoek werden betrokken al in dit stadium verkeerden, werd door de betrokkenen toch gesproken over de ervaringen met de uitwerking (realisatie) van dorpsplannen. Er zijn een aantal factoren naar voren gekomen die van invloed blijken te zijn op de uitvoering van delen van dorpsplannen.

Wanneer de methode van de VKK Gelderland wordt gevolgd starten de zogenaamde 'uitwerkgroepen' na de presentatie van het dorpsplan met hun werk om delen van het dorpsplan ook daadwerkelijk te realiseren. Bij deze activiteiten hebben zij niet zelden informatie nodig van ambtenaren met betrekking tot het beleid van de gemeente of bijvoorbeeld de eisen waaraan moet worden voldaan om benodigde vergunningen of subsidies te krijgen. In enkele gevallen koos de gemeente er bewust voor om **betrokkenheid van ambtenaren bij uitwerkgroepen** niet toe te staan. Reden hiervoor was dat de gemeente wilde voorkomen dat ambtenaren in dat verband uitspraken zouden doen waaraan een dorpsbelangenorganisatie later consequenties zou (kunnen) verbinden. In die gevallen waar wel vakambtenaren betrokken waren bij de uitwerking van plannen, werd dit door de dorpsbelangenorganisaties echter als positief ervaren. De inbreng van ambtenaren bestond uit het **meedenken** over de plannen van de inwoners en het geven van **informatie** over voorwaarden waaraan specifieke projecten moeten voldoen. Door deze inbreng kon worden voorkomen dat (delen van) het dorpsplan uiteindelijk niet gerealiseerd konden worden omdat niet aan de juiste voorwaarden werd voldaan, of omdat men niet binnen de juiste beleidskaders bleef. Eén dorpsbelangenorganisatie merkte op dat juist de input van ambtenaren in deze fase van het proces eraan heeft bijgedragen dat de uiteindelijke plannen later sneller gerealiseerd konden worden. Door de inbreng van de vakambtenaren in de uitwerkgroepen ontstonden **contacten** die verdere samenwerking hebben vergemakkelijkt en het bewustzijn van de relatie met de dorpsbelangenorganisaties (in het algemeen) onder de ambtenaren hebben vergroot. Ook kan het contact met vakambtenaren in de uitwerkfase volgens een dorpsbelangenorganisatie bijdragen aan het uitwerken van plannen met een **realistisch kostenplaatje**, en de belangenvereniging ondersteunen bij het zoeken van andere/ externe fondsen.

Een aantal factoren blijkt ook de samenwerking rond de uitwerking van dorpsplannen af te kunnen remmen. In de eerste plaats werd daar door een dorpsbelangenorganisatie opgemerkt dat de **besluitvormingsprocessen** binnen gemeenten nu eenmaal complex zijn. De gemeente moet bij haar afwegingen rekening houden met de belangen van andere kernen en andere partijen. Daardoor heeft een dorpsbelangenorganisatie soms een lange adem nodig om iets voor elkaar te kunnen krijgen. Vanuit gemeentelijk oogpunt werd ook opgemerkt dat de uitvoering van delen van dorpsplannen sterk afhankelijk is van de **politieke voorkeuren in de gemeenteraad**. Wanneer onvoldoende budget beschikbaar is voor de realisatie van een deel van het plan wordt die politieke afweging nog belangrijker. Wil een project in aanmerking komen voor steun of medewerking van de gemeente dan moet het binnen de door de gemeenteraad gestelde beleidskaders passen. Het kan ook gebeuren dat bepaalde delen van een dorpsplan sneller worden gerealiseerd dan andere omdat zij beter aansluiten bij de prioriteiten van de gemeenteraad. Daarnaast moet de gemeente rekening houden met **provinciaal beleid**. Een laatste drempel voor de uitvoering van delen van het dorpsplan (in samenwerking met de gemeente) wordt gevormd door beperkte **financiële middelen**. Met deze overwegingen in het achterhoofd benadrukken gemeenten vaak al bij de presentatie van een dorpsplan dat de mogelijkheden voor realisatie van plannen niet onbeperkt zijn, men wil geen al te hoog gespannen verwachtingen scheppen bij de dorpsbelangenorganisaties en de inwoners van de kernen.

De dorpsbelangenorganisaties hebben (in de ervaringen van gemeenten) tot op zekere hoogte wel **begrip** voor de afwegingen die de gemeente moet maken voordat zij uitspraken kan doen over specifieke plannen van de kern. Wanneer een plan echter voort komt uit een specifieke aanleiding (iets waar tegen het dorp in verzet komt) of wanneer de gemeente herhaaldelijk geen medewerking heeft verleend aan plannen uit die kern, dan is er minder begrip voor die afwegingen.

Een gemeente merkte op dat de dorpsbelangenorganisaties vanzelfsprekend gericht zijn op hun eigen kern, maar dat zij daarbij wel de neiging hebben het zicht op meeromvattende ontwikkelingen te verliezen (bijvoorbeeld de positie van de overige kleine kernen in de gemeente) waardoor de haalbaarheid van hun plannen in de ogen van de gemeente in het gedrang komt. *"... de kernen kijken op een bepaalde manier ook niet verder dan hun eigen kern."* Als het gaat om woningbouw dan willen bijvoorbeeld bijna alle kernen hun woningaanbod uitbreiden. Niet elke kern kan echter het gewenste woningaanbod krijgen omdat dan in zijn totaliteit te veel wordt gebouwd voor bepaalde doelgroepen. Andersom komt het ook voor dat de dorpsbelangenorganisatie er in haar dorpsplan naar streeft een bredere ontwikkelingsvisie voor de kern te schetsen maar dat het plan alleen door de gemeente wordt opgepakt op het niveau van concrete projecten.

6.5 Inhoud van de dorpsplannen

Diverse gemeenten en dorpsbelangenorganisaties merkten op dat in hun beleving in veel dorpsplannen dezelfde onderwerpen aan de orde komen. Daarbij ontstond de vraag of de dorpsbelangenorganisaties niet sterk door de VKK Gelderland worden beïnvloed bij het bepalen welke thema's in het dorpsplan aan de orde moeten komen. VKK Gelderland kan de dorpsbelangenorganisatie of dorpswerkgroep aan het begin van het proces op weg helpen met een ruwe onderverdeling van de wensen en ideeën van de inwoners naar beleidsthema's (startbijeenkomst). De methode om een dorpsplan te maken is echter gericht op het naar boven brengen van wat in de beleving van de inwoners behouden of verbeterd dient te worden, dus: wat in hun beleving de 'leefbaarheid' van de kern uitmaakt.

Kijken we naar de dorpsplannen die werden onderzocht dan zien we dat daarin een groot aantal thema's aan de orde komen (zie Tabel 6.1). Een aantal punten komt in bijna elk dorpsplan terug (bijvoorbeeld verkeer, landschap/ buitengebied, bedrijvigheid en voorzieningen). Volgens vertegenwoordigers van de dorpsbelangenorganisaties heeft dat vooral te maken met het feit dat veel kleine kernen nu eenmaal met dezelfde ontwikkelingen geconfronteerd worden. Zo zou er over het algemeen de afgelopen jaren weinig ruimte zijn geweest voor woningbouw in de kleine kernen, en de veranderende rol van de agrarische sector in het buitengebied brengt ook voor de meeste kernen wel veranderingen met zich mee die van invloed zijn op de leefbaarheid. **Overeenkomsten in de kansen en bedreigingen die inwoners waarnemen voor hun eigen kern** vormen niet de enige verklaring voor de overeenkomsten tussen de dorpsplannen: Enkele dorpsbelangenorganisaties gaven ook aan bij het maken van hun eigen plan andere dorpsplannen te hebben ingezien om te kijken wat er zoal aan de orde kan komen.

<p>Mariëvelde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sport en ontmoeten • Wonen • Werken • Onderwijs • Kerk • Overige voorzieningen • Verkeer • Landschap, paden en natuur 	<p>Lievelde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inrichting dorp • Verkeer en verkeersveiligheid • Economische voorzieningen • Sociale voorzieningen en veiligheid • Bedrijvigheid • Landbouw • Recreatie en toerisme • Natuur, landschap en milieu • Wonen • Cultuur en identiteit • Verenigingsleven • Mogelijke aanleg A18
<p>Barchem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wonen • Voorzieningen • Verkeer en verkeersveiligheid • Economische bedrijvigheid • Sport en recreatie • Ontwikkeling buitengebied • Algemeen 	<p>Almen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wonen • Verkeer en verkeersveiligheid • Bedrijvigheid • Voorzieningen • Sport • Recreatie • Natuur • Cultuur • Welzijn • Buitengebied • Overig
<p>Meddo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Buitengebied: cultuurlandschap, recreatie en toerisme • Kern: ruimtelijk, sociaal • Gemeente: onderhoud, veiligheid • Werk en economie 	<p>Beltrum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschap • Agrarische omgeving • Wonen in en om het dorp • Verkeer en veiligheid • Aanzien van het dorp

Tabel 6.1 Overzicht van thema's die in dorpsplannen aan de orde komen.

7 Relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie

De relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie is opgebouwd uit een aantal aspecten. Zo is er de formele werkwijze van de gemeente, en zijn er soms ook afspraken gemaakt tussen beiden met betrekking tot communicatie. Het maken van een dorpsplan is één van de manieren waarop gemeente en dorpsbelangenorganisatie met elkaar te maken kunnen krijgen binnen die relatie. De ervaringen van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten met het maken van een dorpsplan worden dan ook beïnvloed door de manier waarop zij die relatie vormgeven, en beleven. Andersom hebben die ervaringen met het maken van een dorpsplan ook weer hun weerslag op de relatie tussen beiden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop gemeenten en dorpsbelangenorganisaties die relatie ervaren. Ook wordt hier aandacht besteed aan mogelijke effecten van de gemeentelijke herindeling (per 1 januari 2005) en de bredere relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie op de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties. Daarnaast wordt ingegaan op de rol die de contactambtenaar van de gemeente en de bestuursleden van de dorpsbelangenorganisatie spelen in het proces.

7.1 Formele werkwijze gemeente

Gemeenten zijn in grote mate vrij om invulling te geven aan de manier waarop zij met belangenverenigingen in hun werkingsgebied omgaan, waar onder ook de dorpsbelangenorganisaties. De ene gemeente is daarbij meer gericht op het actief betrekken van belangenverenigingen bij beleidsvorming, dan de andere. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten hier ook verschillende vormen en instrumenten voor kunnen kiezen (zie Tabel 4.2 en Tabel 4.3 voor een overzicht). De werkwijze van de gemeente is van belang voor de manier waarop met een dorpsplan gewerkt kan worden omdat deze bepalend is voor de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties. De dorpsplannen zijn op hun beurt - zeker vanuit het perspectief van de dorpsbelangenorganisaties - weer ingebed in deze relatie. Elings (2004) stelde al dat de *mate van institutionalisering* van het contact tussen de dorpsbelangenorganisatie en de gemeente van belang is voor de 'erkenning' die de dorpsbelangenorganisatie ervaart voor haar eigen dorpsplan en voor de eigen organisatie (zie paragraaf 3.5). Welke mogelijkheden zijn er dan om deze relatie vorm te geven?

Het convenant

De gemeenten die bij dit onderzoek betrokken waren³⁴ gebruikten het instrument 'convenant' ondermeer om onderlinge communicatie in procedures vast te leggen en zodoende het contact te structureren. Ook werd aangegeven dat een convenant kan omschrijven op welke inhoudelijke punten een dorpsbelangenorganisatie door de gemeente bij het beleidsproces wordt betrokken, en op welke manier. Onderzoek van Luijten en Kooger (2004) in Noord-Brabant wijst uit dat een

³⁴ Specifiek binnen het case study gedeelte van dit onderzoek.

convenant tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties kan worden gebruikt om afspraken en procedures duidelijk te maken voor beide partijen: Hierin kan worden vastgelegd welke eisen en verwachtingen de gemeente heeft ten opzichte van de dorpsbelangenorganisaties, en andersom. Ook kunnen hierin afspraken rond praktische en financiële ondersteuning worden opgenomen. Een convenant kan volgens Luijten en Kooger (2004) dus de samenwerking tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie beschrijven en als zodanig ook een instrument zijn om de samenwerking (periodiek) te evalueren.

Kernwethouder

Enkele gemeenten hebben binnen het college een portefeuille gecreëerd voor kleine kernen, of hebben zogenaamde 'kernwethouders' aangesteld. Ook Luijten en Kooger (2004) adviseren een portefeuille 'wijk- en dorpsraden' te creëren, of een kernwethouder aan te wijzen. De dorpsraden (dorpsbelangenorganisaties) zouden hier voordeel bij hebben, al wordt niet specifiek uitgewerkt op welke manier. Binnen het onderzoek is gebleken dat naast de contactambtenaar ook een kernwethouder aanspreekpunt kan zijn voor inwoners van een kleine kern.

De contactambtenaar

Uit de interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties blijkt dat het voor beide partijen belangrijk is om bij de gemeente een vast aanspreekpunt te hebben voor dorpsbelangenorganisaties. Wanneer gemeenten afspraken maken met dorpsbelangenorganisaties over een vast aanspreekpunt binnen de gemeente dan is vaak de 'contactambtenaar voor kleine kernen' belast met het onderhouden van dit contact. Ook Luijten en Kooger (2004) geven aan dat het aanstellen van een contactfunctionaris binnen de gemeente duidelijkheid creëert voor zowel de dorpsbelangenorganisaties als de interne gemeentelijke organisatie.

Bij drie van de vier de gemeenten is op dit moment een vaste contactpersoon aangewezen voor de dorpsbelangenorganisaties van kleine kernen (in Winterswijk verloopt het contact tussen dorpsbelangenorganisaties en gemeente primair via een ander kanaal: de stichting WCL). In de meeste gevallen is het contact met de dorpsbelangenorganisaties daarbij een deeltaak. Het takenpakket van deze contactambtenaar of coördinator kleine kernen blijkt grotendeels overeen te komen met dat wat in het rapport van Luijten en Kooger (2004) naar voren werd gebracht (zie paragraaf 3.1):

- Aanspreekpunt voor de dorpsbelangenorganisaties
- Aanspreekpunt voor ambtelijke organisatie (intern)
- Geen inhoudelijke inmenging in het contact tussen gemeente en dorpsraden maar procesmatig: het toe leiden van vragen/ problemen naar de juiste personen/ afdelingen en het bewaken van gemaakte afspraken.
- Zorgen voor draagvlak bij vakafdelingen.

Daarbij werden door de gemeenten verschillende accenten gelegd: In de gemeente Oost Gelre speelt de contactambtenaar bijvoorbeeld hoofdzakelijk een rol in de *communicatie* tussen de gemeente en de dorpsbelangenorganisaties, terwijl de contactambtenaar in Lochem ook een belangrijke rol speelt in het actief verwerken van de dorpsplannen binnen de gemeentelijke organisatie.

De positie van een contactambtenaar (als intermediair tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie) is een belangrijke:

“In de organisatiestructuur van de gemeente verdient de coördinator een centrale positie, het liefst onafhankelijk van afdelingen en rechtstreeks aangestuurd door de verantwoordelijke portefeuillehouder of burgemeester. Om de taken naar behoren te kunnen uitvoeren gaat de voorkeur uit naar een coördinator die zich voltijds of voor een substantieel deel van het takenpakket met de dorpsraden en/of burgerparticipatie bezig kan houden. Het onderhouden van de contacten met de dorpsraden moet dan ook bij voorkeur er niet ‘even worden bijgedaan’ en als beperkt onderdeel van het takenpakket van een ambtenaar worden gezien.” (Luijten en Kooger, 2004: p21)

Uit dit onderzoek in Brabant blijkt verder dat de functie niet geschikt is om op tijdelijke basis in te richten maar een permanent karakter heeft. Eén dorpsbelangenorganisatie merkt op dat het wel van belang is dat de contactpersoon bij de gemeente ook affiniteit heeft met plattelandsontwikkeling.

Of een contactambtenaar alle bijeenkomsten van de dorpsbelangenorganisaties ook moet bijwonen hangt volgens Luijten en Kooger (2004) af van de tijdsinvestering die door de gemeente kan worden gedaan, en de voorkeur van de bewuste dorpsbelangenorganisatie(s). Deze laatste kunnen er namelijk de voorkeur aan geven zonder aanwezigheid van een gemeentefunctionaris te overleggen. De aanwezigheid van een gemeentefunctionaris bij het overleg van de dorpsbelangenorganisaties draagt wel bij aan het vroegtijdig signaleren van hetgeen er speelt in de dorpsgemeenschappen, en biedt ook de mogelijkheid om in een vroeg stadium vragen vanuit de kernen te beantwoorden (Luijten en Kooger, 2004).

Werkwijze binnen de gemeente

Goede communicatie tussen de gemeentelijke coördinator dorps- en wijkraden (contactambtenaar) en de ambtenaren van andere afdelingen is een voorwaarde voor het effectief behandelen van de input die de gemeente krijgt vanuit de dorpsbelangenorganisaties (Luijten en Kooger, 2004). Tijdens het onderzoek is gebleken dat de contactambtenaren niet alleen een sleutelrol spelen naar buiten (naar de dorpsbelangenorganisaties) maar ook naar binnen, ten opzichte van collega's van de diverse afdelingen. Vaak is het de taak van de contactambtenaar om er voor te zorgen dat vragen van dorpsbelangenorganisaties bij de juiste personen terecht komen, of dat zij met de juiste collega in contact worden gebracht. Daarnaast bewaakt de contactambtenaar de afspraken die met de dorpsbelangenorganisatie worden gemaakt. Uit overleg tussen contactambtenaren van diverse gemeenten binnen de regio Achterhoek is naar voren gekomen dat juist die ‘vertaalslag’ van afspraken en prioriteiten naar de collega's van vakafdelingen een drempel vormt in het functioneren van de contactambtenaar: Collega's zijn volgens hen onvoldoende op de hoogte van de afspraken die gemaakt zijn over de verhouding tussen gemeente en dorpsbelangenorganisaties (bijvoorbeeld de inhoud van een afgesloten covenant) en hebben daardoor de afstemming met dorpsbelangenorganisaties niet hoog op de agenda staan. Het is nog niet ‘ingebakken in het werkproces’ of men weet niet goed wat van de

dorpsbelangenorganisatie te verwachten wanneer zij wel worden betrokken in het beleidsproces.

De contactambtenaren voelen zich vaak niet in de positie om hun collega's steeds ter verantwoording te roepen met betrekking tot het raadplegen van dorpsbelangenorganisaties. Een probleem wat hierdoor ontstaat is dat de vragen en opmerkingen van dorpsbelangenorganisaties mogelijk niet efficiënt worden afgehandeld en dat de contactambtenaar in een dergelijke situatie ook niet goed kan functioneren als aanspreekpunt voor de dorpsbelangenorganisatie. Uit het overleg tussen contactambtenaren, provincie Gelderland en VKK Gelderland kwam naar voren dat op dat moment een aantal manieren open staan om de vakafdelingen alsnog te motiveren voor het contact met de dorpsbelangenorganisatie:

- Vergroten van het bewustzijn van gemaakte afspraken onder de collega's: De contactambtenaar kan de relatie met de dorpsbelangenorganisaties bij andere afdelingen onder de aandacht brengen zonder dat daar een specifieke aanleiding voor is (voorlichting, bijvoorbeeld tijdens regulier werkoverleg).
- Wanneer afspraken niet worden gehandhaafd kan de contactambtenaar de (eind)verantwoordelijke van de betreffende afdeling hier op aanspreken.
- De dorpsbelangenorganisatie kan contact opnemen met een eventuele kernwethouder of de wethouder die dorpen/ leefbaarheid in de portefeuille heeft om **langs bestuurlijke weg** aandacht te vragen.
- De dorpsbelangenorganisatie kan contact opnemen met een gemeenteraadslid om **langs politieke weg** aandacht te vragen voor de gemaakte afspraken.

En verder:

- Luijten en Kooger (2004) stellen het volgende voor om deze communicatie binnen de gemeente goed te regelen: het samenstellen van een interdisciplinair team bestaande uit de coördinator, ambtenaren en/of afdelingshoofden van relevante afdelingen en eventueel vertegenwoordigers van politie en woningcorporatie.

7.2 Afhankelijkheid

Eerder onderzoek naar de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie veronderstelt dat daarin een bepaalde afhankelijkheid speelt. Methorst-Zijlstra (2004) stelt dat de hoeveelheid ervaring die een dorpsbelangenorganisatie op heeft kunnen doen met interactie met de gemeente een positieve invloed op het zelfvertrouwen dat zij daarbij heeft (zie paragraaf 3.2). Positieve ervaringen strekken tot meer zelfvertrouwen, en meer zelfvertrouwen strekt tot een meer onafhankelijke houding ten opzichte van de gemeente (de dorpsbelangenorganisatie voelt zich minder afhankelijk van de gemeente). Ook Elings (2004) spreekt over de relatie tussen dorpsbelangenorganisaties en gemeenten in termen van een afhankelijkheid, zij het een 'wederzijdse' (zie paragraaf 3.5). Hij verwoordt deze afhankelijkheidsrelatie als volgt:

“De dorpsbelangenorganisatie is voor de uitvoering afhankelijk van de gemeente en de gemeente heeft de klankbordfunctie van de dorpsbelangenorganisatie nodig om leefbaarheidsvraagstukken op het platteland op te kunnen lossen. Juist deze wederzijdse afhankelijkheid vormt een drijfveer en voorwaarde voor communicatie die in twee richtingen moet verlopen.” (Elings, 2004; p68)

en:

“Het dorpsplan zal niet tot successen leiden als de gemeente of het dorp het laten afweten in de communicatie.” (Elings, 2004: p13).

Communicatie tussen dorpsbelangenorganisatie en gemeente is ontegenzeggelijk van belang om te kunnen samenwerken bij het maken van een dorpsplan en om er later mee te kunnen werken. Vraag is echter of de gemeenten en dorpsbelangenorganisaties die in het onderzoek werden betrokken ook van mening zijn dat zij dusdanig op elkaar zijn aangewezen dat samenwerking ook echt ‘noodzakelijk’ wordt (of werd) geacht. Wanneer een gemeente en een dorpsbelangenorganisatie zich niet van elkaar afhankelijk voelen vervalt volgens Elings (2004) een belangrijke voorwaarde voor succesvolle communicatie (en daarmee een belangrijke voorwaarde voor het dorpsplan als succesvol communicatiemiddel).

Wat blijkt nu uit de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met de dorpsplannen van Beltrum, Lievelede, Mariënelde, Almen, Barchem en Meddo? Is de gemeente aangewezen op de klankbordfunctie van dorpsbelangenorganisaties om leefbaarheidsvraagstukken aan te kunnen pakken? En is de dorpsbelangenorganisatie afhankelijk van de gemeente voor wat betreft de uitvoering van het dorpsplan? Op de tweede vraag werd overwegend met ‘ja’ geantwoord. De dorpsbelangenorganisaties gaven aan dat zij niet om de gemeente heen kunnen bij de uitvoering van delen van het dorpsplan, niet alleen in de besluitvorming maar ook in financieel opzicht.

“Je kunt nooit grote projecten oppakken, je bent altijd afhankelijk van de gemeente.”

Deze afhankelijkheid aan de zijde van de dorpsbelangenorganisatie werd door de gemeenten onderschreven. Over de vraag of een gemeente nu ook afhankelijk is van een dorpsbelangenorganisatie blijkt men het minder eens te zijn. Volgens de gemeenten is er geen sprake van een *afhankelijkheid* maar is de samenwerking met de dorpsbelangenorganisaties wel een ‘goed’ en een ‘makkelijk’ *instrument*. Een dorpsbelangenorganisatie is een meerwaarde voor de gemeente, maar als een kern een belangenvereniging heeft dan kan een gemeente deze ook niet zomaar buiten beschouwing laten:

“Nou afhankelijk, dat klinkt een beetje negatief. Maar je moet er rekening mee houden want je kunt natuurlijk niet... Het is onzin om dan te zeggen ‘ja dat negeren we maar’. Dat kan natuurlijk nooit, dan krijg je gelazer in de tent. Dus in dat opzicht ‘afhankelijk’... Ja, maar meer in die zin dat je ze als partner ziet voor je beleidsontwikkeling en -uitvoering. Als een noodzakelijke partner.”

De dorpsbelangenorganisaties zelf zijn hier verdeeld: In enkele gevallen wordt opgemerkt dat er in elk geval geen sprake is van een formele, bestuurlijke afhankelijkheid, maar dat het voor een gemeente toch wel erg makkelijk moet zijn om haar plannen te kunnen afstemmen met een dorpsbelangenvereniging. Daarnaast werd de rol die de dorpsbelangenorganisaties kunnen spelen in informatievoorziening genoemd: de gemeente heeft een dorpsbelangenorganisatie nodig om bijvoorbeeld de behoefte aan woningbouw onder de inwoners van een kern goed in kaart te kunnen brengen.

De reactie van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten op de vraag of zij zich van elkaar afhankelijk weten, hangt af van de manier waarop zij de samenwerking formeel hebben vorm gegeven en welke ervaringen daarbij zijn opgedaan. Uit bovenstaande kan echter wel worden geconcludeerd dat (in de ervaring van betrokkenen) bij een dorpsplan geen sprake is van een formele wederzijdse afhankelijkheid voor gemeente en dorpsbelangenorganisatie om met elkaar in gesprek te gaan over leefbaarheidvraagstukken. Het lijkt erop dat de dorpsbelangenorganisaties zich nadrukkelijker afhankelijk voelen van de gemeente dan andersom, deze laatste heeft namelijk (afhankelijk van de gekozen werkwijze) ook de mogelijkheid om leefbaarheidvraagstukken aan te pakken met behulp van andere (beleids)instrumenten.

7.3 Invloed van individuele personen op proces en communicatie

Methorst-Zijlstra (2004) kwam bij haar onderzoek naar de interactie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties al tot de conclusie dat de eigenschappen van de bestuursleden van de dorpsbelangenorganisatie van invloed zijn op de ruimte die een dorpsbelangenorganisatie heeft in de relatie met de gemeente (zie paragraaf 3.2). Het hebben van **bestuurservaring, tijd, organisatietalent, kennis van de gemeentelijke organisatie en/ of ‘ambities voor het dorp’** heeft hier een positief effect. Zowel gemeenten als dorpsbelangenorganisaties hebben opgemerkt dat een succesvolle samenwerking rond het dorpsplan in grote mate afhangt van de mensen die daarin een centrale rol spelen: de bestuursleden van de dorpsbelangenorganisaties, de contactambtenaren van de gemeenten, of externe adviseurs die een rol spelen in het contact. Dit geldt niet alleen voor de samenwerking bij het maken van het dorpsplan, maar ook bij de realisatie van projecten als gevolg van het dorpsplan en bij activiteiten van een dorpsbelangenorganisatie in het algemeen.

Aan de zijde van de dorpsbelangenorganisaties heeft men mensen nodig die **in staat zijn de inwoners van de kern te mobiliseren** om zelf ook actief deel te nemen aan de realisatie van projecten. Een dorpsbelangenorganisatie stelde dat er iemand moet zijn die ‘de kar trekt’ en dat het van groot belang is dat deze persoon

ook een 'team player' moet zijn. Men heeft een bepaalde vaardigheid nodig om de juiste mensen in de dorpsgemeenschap te kunnen **aanspreken en enthousiasmeren** voor bepaalde functies (uitgaande van bijvoorbeeld hun beroepsmatige achtergrond of hun betrokkenheid bij het lokale verenigingsleven).

Daarnaast werd door een gemeente opgemerkt dat het contact tussen dorpsbelangenorganisatie en gemeente soepeler verloopt wanneer daarvoor bij de dorpsbelangenorganisatie een **vaste contactpersoon** wordt aangewezen die bij voorkeur **ervaring heeft met planvormende communicatie** in het bedrijfsleven of de overheid. Dit maakt het eenvoudiger voor die gemeente om duidelijk te krijgen wat de dorpsbelangenorganisatie precies voor ogen heeft of welk probleem men ervaart. Dergelijke ervaring komt volgens deze gemeente ook het functioneren van de dorpsbelangenorganisatie in zijn algemeenheid ten goede. Eén van de dorpsbelangenorganisaties onderschrijft niet alleen het belang van het hebben van een bestuurslid met dergelijke ervaring voor het organiseren van een dorpsplanproces maar noemt dit zelfs 'cruciaal'. Volgens hen is het ook belangrijk dat diegene die zich bezig houdt met het contact met de gemeente door de gemeente moet worden '**geaccepteerd**'. Daarbij zou dan vooral bepalend zijn of de intentie goed is, niet zozeer de vaardigheid die deze persoon heeft in het communiceren met de gemeente. Een ander voordeel van bestuursleden die specifiek ervaring hebben met de 'gang van zaken bij de gemeente' is dat zij met die ervaring ook kunnen bijdragen aan de **haalbaarheid van de plannen** (doordat zij weten wie binnen de gemeente over welke informatie beschikt, welke kostenplaatjes realistisch zijn en welke niet, en in hoeverre plannen onderbouwd moeten worden).

Diverse gemeenten en dorpsbelangenorganisaties geven ook aan dat het 'handig' is om een bestuurslid te hebben dat **overdag de gelegenheid heeft om de gemeente te bezoeken**, ten einde vergaderingen bij te wonen, documenten op te vragen, besprekingen te hebben met vakambtenaren, of telefonisch contact op te nemen. Dat zou dan iemand kunnen die zijn die bijvoorbeeld gepensioneerd is, of zelfstandig ondernemer.

Ook de eigenschappen van de **contactpersoon bij de gemeente** blijken van belang te zijn voor de ervaringen van gemeente en dorpsbelangenorganisatie met het proces (zie paragraaf 3.1 en 7.1). Luijten en Kooger (2004) stellen dat de dorpsbelangenorganisaties en de gemeente intern baat hebben bij een **vaste contactpersoon**: de contactambtenaar. Deze zou idealiter een **centrale en onafhankelijke positie** moeten hebben (direct aangestuurd door een portefeuillehouder of burgemeester; Luijten en Kooger, 2004). Verder moet de functie **permanent** worden ingericht, en bij voorkeur niet als 'iets wat de ambtenaar in kwestie erbij doet'. Bij de geïnterviewde gemeenten blijkt de contactambtenaar deze taak echter vaak wel als **deeltaak** of neventaak te vervullen. Zij houden zich onder meer bezig met het toeleiden van vragen van de dorpsbelangenorganisaties naar de juiste collega's, en het bewaken van de afspraken die worden gemaakt. Vanuit de dorpsbelangenorganisaties werd opgemerkt dat het voor de samenwerking rond een dorpsplan van belang is dat deze contactambtenaar ook **affiniteit heeft met plattelandsontwikkeling**.

7.4 De gemeentelijke herindeling

Bij aanvang van het onderzoek werd verwacht dat de gemeentelijke herindeling van 1 januari 2005 gevolgen zou hebben gehad voor de relatie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties.

“De gemeentelijke herindeling in de Achterhoek en de Liemers is een proces van lokale bestuurlijke schaalvergroting met als belangrijk gevolg voor de relatie tussen gemeenten en dorpsbelangenorganisaties dat de afstand tussen deze actoren wordt vergroot. Omdat de bestuurlijke organisatie gaat veranderen, verandert daarmee automatisch de positie van elke dorpsbelangenorganisatie in de Achterhoek en Liemers ten opzichte van deze veranderende gemeenten.” (Methorst-Zijlstra, 2004: p22)

In de eerste plaats bleek uit onderzoek van Methorst-Zijlstra (2004) dat dorpsbelangenorganisaties verwachtten dat *“de contacten met het gemeentehuis minder persoonlijk zullen zijn en dat er meer op afstand wordt bestuurd.” (Methorst-Zijlstra, 2004: p47)* Daarnaast werd verwacht dat de gemeentelijke herindeling gevolgen zou hebben voor de interne gemeentelijke organisatie. Door schaalvergroting en bezuinigingen verandert de positie van de dorpsbelangenorganisaties, en zij kunnen te maken krijgen met meer afzonderlijke, specialistische ambtenaren in plaats van een contactpersoon die ‘van alles een beetje af weet’ (Methorst-Zijlstra, 2004). Ook werd gesteld dat de gemeentelijke herindeling voor dorpsbelangenorganisaties een mogelijkheid kan zijn om de positie ten opzichte van de gemeente te versterken: Doordat de gemeente meer op afstand komt te staan van de dorpsgemeenschap kunnen de dorpsbelangenorganisaties belangrijker worden als intermediair en *“als spreekbuis van de dorpsamenleving.” (Methorst-Zijlstra, 2004: p49)*

De VKK Gelderland stimuleert de dorpsbelangenorganisaties om een dorpsplan te maken en haar belangenbehartiging ten opzichte van de gemeente te versterken. *“Het wordt nog belangrijker dat dorpsbelangenorganisaties met goed onderbouwde plannen komen die ze ook op goede manier kunnen presenteren.” (Methorst-Zijlstra, 2004: p50)* Omdat de samenwerking rond de dorpsplannen sterk ingebed is in deze relatie werd binnen dit onderzoek ook verwacht dat de gemeentelijke herindeling naar voren zou komen in de manier waarop gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het maken van een dorpsplan hebben ervaren. In deze paragraaf worden een aantal veranderingen besproken die door vertegenwoordigers van gemeenten dan wel dorpsbelangenorganisaties werden opgemerkt.

In de gemeente Lochem werden de dorpsplannen geheel na afloop van de gemeentelijke herindeling gemaakt. De gemeente ervaart de gemeentelijke herindeling niet als iets dat specifiek invloed heeft gehad op de samenwerking met de dorpsbelangenorganisaties rond dorpsplannen. De dorpsbelangenorganisatie van Almen, Vereniging Almen's Belang, sluit zich hierbij aan. In hun beleving heeft de herindeling geen andere werkwijze tot gevolg gehad: *“er is eigenlijk niet zoveel veranderd, en zeker niet nadelig”*. Ook de dorpsbelangenorganisatie van Barchem geeft aan dat (met uitzondering van de invoering van kernwethouderschap per 1 januari 2007) weinig is veranderd in het contact met de gemeente.

De gemeentelijke herindeling heeft eveneens geen voor betrokkenen merkbare invloed gehad op het dorpsplan van Meddo. De gemeente Winterswijk heeft echter wel binnen de organisatie een verandering doorgemaakt die door de dorpsbelangenorganisatie wordt vergeleken met een 'reorganisatie'. De veranderende houding van de gemeente ten opzichte van de dorpsbelangenorganisatie van Meddo heeft een rol gespeeld in de samenwerking rond het dorpsplan, en wordt hier gezien als een positief gevolg van deze reorganisatie.

Het dorpsplan van Beltrum werd gemaakt in de periode voor oktober 2002, in samenwerking met de voormalige gemeente Eibergen. De RvOB heeft zich in die periode echter wel afgevraagd wat de consequenties van de gemeentelijke herindeling zouden zijn voor de kleine kern. De vraag was ondermeer of de kern nu van ondergeschikt belang zou worden ten opzichte van bijvoorbeeld Eibergen (voorheen een gemeente maar nu een grote kern). Ook voor de gemeente Berkelland heeft de gemeentelijke herindeling ingrijpende gevolgen gehad. In gemeente Berkelland moesten vier oude gemeenten in elkaar worden geschoven om een nieuwe organisatie te vormen. Daarmee is niet alleen de financiële positie maar ook de werkwijze veranderd: zowel gemeente als dorpsbelangenorganisatie onderschrijven dat de gemeente nu minder informeel, en minder op korte termijn benaderbaar is. Voor de dorpsbelangenorganisatie betekent dit dat zij het contact met de gemeente Berkelland anders ervaart dan dat met de oude gemeente Eibergen: het contact is nu ook wel goed maar was vroeger beter. Het verschil zit hem dan in de 'afstand' die men ten opzichte van gemeente Berkelland ervaart. Een andere ontwikkeling die door de RvOB werd opgemerkt is dat zij sinds de herindeling met veel meer commissies te maken krijgt die zich bezighouden met het buitengebied. De dorpsbelangenorganisatie wordt dankzij het convenant goed op de hoogte gehouden van de activiteiten van de diverse commissies, maar het bijhouden van deze ontwikkelingen betekent wel een 'verzwaring' van het takenpakket voor de bestuursleden.

Gemeente Oost Gelre creëerde na de gemeentelijke herindeling de functie contactambtenaar om de communicatie met partijen in het buitengebied te stroomlijnen. Voor Mariënveld geldt dat de gemeentelijke herindeling hen bij een 'nieuwe' gemeente heeft ondergebracht: Als zodanig heeft de herindeling er aan bijgedragen dat bij de belangenvereniging de behoefte ontstond om (net als de overige kernen binnen de 'nieuwe' gemeente Oost Gelre) een dorpsplan te maken. In Lievelede werd het dorpsplan grotendeels gemaakt vóór de gemeentelijke herindeling. De ervaring is hier dat de samenvoeging van Groenlo en Lichtenvoorde in deze periode veel vergde van de capaciteit van de 'oude' gemeente Lichtenvoorde, en dat in die periode weinig nieuwe projecten werden opgestart. Ook na de gemeentelijke herindeling en de presentatie van het dorpsplan was er volgens deze dorpsbelangenorganisatie nog een periode waarin de gemeentelijke organisatie 'haar draai moest vinden'.

De gemeentelijke herindeling (en de verwachte gevolgen daarvan voor dorpsbelangenorganisaties) werden slechts enkele keren genoemd tijdens interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties. Uit bovenstaande kan worden opgemaakt dat de gemeentelijke herindeling wel van invloed is geweest op de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie,

maar niet in alle gevallen op dezelfde manier. De genoemde effecten hebben verder vaker betrekking op de relatie tussen dorpsbelangenorganisatie en gemeente in het algemeen dan op de samenwerking rond het maken van een dorpsplan.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk keren wij terug naar de vragen die bij aanvang van het onderzoek werden gesteld. Welke antwoorden kunnen nu gegeven worden op de onderzoeksvraag: *“Hoe ervaren gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het ontstaansproces van een dorpsplan?”* In navolgende paragraaf wordt hier aan de hand van de in paragraaf 1.2 gestelde deelvragen naar toe gewerkt. Doel van het onderzoek is echter niet alleen om inzicht te verschaffen in de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met het maken van een dorpsplan, maar ook om op basis van dit inzicht te komen tot aanbevelingen voor gemeenten en dorpsbelangenorganisaties. Deze aanbevelingen worden eveneens in dit hoofdstuk geformuleerd. Zij hebben betrekking op de manier waarop beide partijen met dorpsplannen werken, en de manier waarop zij daarbij met elkaar samenwerken.

8.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

Het dorpsplan (ook bekend als dorpsvisie, dorppontwikkelingsplan of DOP) wordt veelal gezien als een instrument om de leefbaarheid in kleine kernen mee bespreekbaar te maken. Doel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties met dorpsplannen, en welke factoren hierop van invloed zijn. Daarbij werd aan de dorpsplannen de voorwaarde gesteld dat zij gemaakt moesten zijn met behulp van de methode van de VKK Gelderland.

Zo'n 117 dorpsbelangenorganisaties in Gelderland zijn lid van de VKK Gelderland, waaronder ook een groot aantal in de regio Achterhoek. Deze vereniging behartigt het belang van de kleine kernen ten opzichte van de provincie, en ondersteunt en adviseert de lokale belangenverenigingen bij hun activiteiten. Zij ziet het maken van een dorpsplan als een belangrijke stap voor dorpsbelangenorganisaties in het verstevigen van hun belangenbehartiging. De vereniging Kleine Kernen Gelderland stelt in haar brochure over het maken van een dorpsplan (*“Een dorpsplan maken: Leefbaarheid in perspectief”* brochure VKK Gelderland) dat het doel van een dorpsplan moet zijn om de leefbaarheid van een kern te behouden c.q. te verbeteren. Zij heeft daarvoor een methode ontwikkeld waarmee de kleine kernen onder begeleiding van vrijwilligers een dorpsplan kunnen maken. Het dorpsplan volgens de methode van de VKK Gelderland kenmerkt zich door de **'bottom up aanpak'**, hetgeen betekent dat de inwoners van de kern (en het omliggende buitengebied) aangeven welke kansen en bedreigingen er zijn voor de leefbaarheid in hun omgeving, en wat er zou moeten gebeuren om deze leefbaarheid te behouden en/ of verbeteren.

De gemeenten in de regio Achterhoek zijn verantwoordelijk voor het maken en uitvoeren van veel beleid dat ingrijpt op de leefbaarheid in de kleine kernen, of op de ruimte die een dorpsbelangenorganisatie heeft om plannen en activiteiten te ontwikkelen (te denken valt aan bestemmingsplannen, beschikbare subsidies en/ of vergunningen en de politieke prioriteiten van een gemeenteraad).

Dorpsbelangenorganisaties krijgen dus bij veel van hun activiteiten te maken met die gemeente: De gemeente kan een subsidie beschikbaar stellen voor de dorpsbelangenorganisatie op zich, en afspraken maken met de dorpsbelangenorganisatie over onderlinge communicatie en raadpleging.

Welke definitie van het concept dorpsplan geven de (vertegenwoordigers van) gemeenten, dorpsbelangenorganisaties of dorpsbewoners?

Ook de gemeenten krijgen dus regelmatig te maken met dorpsplannen van kleine kernen. Zowel gemeenten als dorpsbelangenorganisaties kunnen op diverse manieren belang hebben bij het maken van een dorpsplan. De definities die gemeenten en dorpsbelangenorganisaties geven van het concept 'dorpsplan' komen echter niet altijd overeen. Uit de definities van dorpsbelangenorganisaties kan worden afgeleid dat een dorpsplan niet alleen de visie van de inwoners geeft op de ontwikkeling van het dorp, maar dat deze visie voor de dorpsbelangenorganisaties ook duidelijk een leidraad is voor hun eigen handelen. Het éne dorpsplan is een lijst van actiepunten die door de dorpsbelangenorganisatie kunnen worden opgepakt, het andere dorpsplan biedt het kader waaruit die actiepunten kunnen afgeleid. Het lijkt er op dat het dorpsplan voor de dorpsbelangenorganisaties een belangrijk middel is om de achterban te raadplegen of de eigen activiteiten daarmee af te stemmen. De dorpsbelangenvereniging van Almen merkt daarbij nog op dat het dorpsplan niet alleen een overzicht geeft van waar de dorpsbelangenvereniging zich zelf mee bezig zou moeten houden, maar ook een handleiding is voor de punten die de zij in de relatie met de gemeente ter discussie stellen. Dat het dorpsplan voor de dorpsbelangenorganisaties vaak een handleiding, leidraad of agenda vormt voor de eigen toekomstige activiteiten betekent wel dat het voor die organisaties geen opzichzelfstaand project is; het dorpsplan is sterk ingebed in de dorpsbelangenorganisatie en haar activiteiten. Zij leidt uit het dorpsplan af welke projecten moeten worden opgezet en welke onderwerpen op de gespreksagenda met andere partijen moeten worden gezet.

Het dorpsplan is in de opvatting van gemeenten vooral een visie van de inwoners van een kern op de ontwikkeling van die kern. Daarbij merkt alleen gemeente Winterswijk expliciet op dat een dorpsplan niet alleen een beleidsstuk is maar ook een proces dat als zodanig een intrinsieke waarde heeft: de inwoners worden actief betrokken bij hun gemeenschap. De meeste gemeenten vinden dat een dorpsplan specifiek gaat over de leefbaarheid van een kern, of noemen beleidsthema's die daarmee in verband gebracht kunnen worden. De gemeenten kunnen het dorpsplan echter in meer of mindere mate opnemen bij de eigen activiteiten, afhankelijk van de werkwijze die zij kiezen en de mate van 'openheid' die zij nastreven in hun beeldvorming. Zo zijn er gemeenten die het dorpsplan op ambtelijk niveau toetsen en vervolgens vaststellen en verwerken in de eigen werkplannen. Ook zijn er gemeenten die het dorpsplan in ontvangst nemen maar het initiatief volledig bij de dorpsbelangenorganisaties leggen om te proberen het dorpsplan te realiseren. De redenen voor dorpsbelangenorganisaties en gemeenten om aan een dorpsplan (mee) te werken zijn gevat in onderstaand overzicht:

	Dorpsbelangenorganisatie	Gemeente
Voor	<ul style="list-style-type: none"> - Leefbaarheid aan de kaak stellen - De dorpsgemeenschap raadplegen en draagvlak creëren - Agenda opstellen voor de organisatie - Profilering ten opzichte van gemeente en/ of andere organisaties - Mobiliseren van inwoners 	<ul style="list-style-type: none"> - Aansluiting bij gemeentelijk beleid - Draagvlak versterken onder de dorpsgemeenschap - Relatie met de dorpsbelangenorganisatie verbeteren - Interne bewustwording bevorderen en besparen op onderzoekskosten - Aanpassen aan veranderende rol als gemeente - Mobiliseren van inwoners
Tegen		<ul style="list-style-type: none"> - Belangenverstremgeling - Positie van de gemeenteraad

Tabel 8.1 Redenen om een dorpsplan te maken.

-Hoe ziet het ontstaansproces van een dorpsplan er in de praktijk uit? (welke interacties, etc. procesbeschrijving)

In paragraaf 3.3 hebben we kunnen lezen dat de **methode** van de VKK Gelderland uitgaat van de dorpsbelangenorganisatie als initiatiefnemer, en aan de hand van een 15-tal stappen tot een dorpsplan komt. Binnen deze methode kunnen drie fasen worden onderscheiden; de voorbereidende fase, de planvormende fase en de uitwerkingsfase. In elk van deze fasen vindt een belangrijk moment plaats waarop de gemeente een inbreng heeft bij het proces.

In de **voorbereidende fase** neemt één van beide partijen (meestal de dorpsbelangenorganisatie) het initiatief om een dorpsplan te gaan maken. Het eerste contact met de gemeente wordt gelegd om te bekijken of zij subsidie verlenen voor het maken van het dorpsplan en op welke manier zij het proces kunnen faciliteren. Diverse gemeenten gaven aan dat het van belang is om in deze fase al met de dorpsbelangenorganisatie (of dorpswerkgroep) om de tafel te gaan zitten en de verwachtingen die men heeft ten aanzien van het dorpsplan 'boven tafel' te brengen. Enerzijds moet worden besproken welke verwachtingen de dorpsbelangenorganisatie heeft ten aanzien van de gemeente en hun inbreng in het verdere verloop van het proces. Anderzijds moet worden gesproken over de manier waarop gemeente en dorpsbelangenorganisatie later met afgeronde dorpsplan willen werken.

De inbreng van de gemeente in de **planvormende** fase van het dorpsplanproces varieert. Tijdens het opstellen van het dorpsplan kan zij de dorpsbelangenorganisatie (of de dorpswerkgroep) informatie en beleidskaders aangeven waarbinnen de plannen van de kern moeten passen. De VKK Gelderland heeft binnen haar methode een **'toetsingsbijeenkomst'** ingericht. Deze bijeenkomst is een belangrijke in de ervaring van zowel dorpsbelangenorganisatie als gemeente, bedoeld om het 'concept' dorpsplan voor te leggen aan het lokale verenigingsleven, bedrijfsleven, organisaties en instanties (waaronder niet in de laatste plaats de gemeente). Hier wordt gekeken of de organisaties die later een rol zullen spelen bij de realisatie van het dorpsplan, zich ook in de plannen kunnen vinden. Het draagvlak voor het dorpsplan wordt zodoende verbreed en onrealistische of niet haalbare plannen kunnen worden ondervangen.

Wanneer het afgeronde dorpsplan aan gemeente en inwoners wordt gepresenteerd is de methode van de VKK Gelderland bijna geheel doorlopen en breekt de **uitwerkingsfase** aan. Na afloop van het schrijven van het uiteindelijke dorpsplan beginnen zogenaamde **uitwerkgroepen** met hun werk om de doelstellingen, plannen of projecten uit het dorpsplan te verwezenlijken en de procesbegeleiding door vrijwilligers van de VKK Gelderland stopt. De gemeente is ook hier een belangrijke partner voor de dorpsbelangenorganisaties (uitwerkgroepen) bij de **realisatie** van delen van het dorpsplan. Daarnaast zal het dorpsplan (afhankelijk van de afspraken die hier eerder over zijn gemaakt) door de gemeente worden gebruikt in de **beleidsontwikkeling**. Voor de dorpsbelangenorganisatie bestaat de mogelijkheid om aansluitend op het dorpsplan ook een **'ruimtelijke visie'** te maken. Dit is een verlengde van het dorpsplan, waarin een ruimtelijke uitwerking wordt gegeven van de plannen die in het dorpsplan staan.

Over het algemeen werd bij het maken van de 6 onderzochte dorpsplannen ook de methode van de VKK Gelderland gevolgd. Op bepaalde punten werd daar soms van afgeweken: Bij de inrichting van de **toetsingsbijeenkomsten** zien we dat dorpsbelangenorganisaties er ook wel voor kozen om de toetsing van het concept dorpsplan op te splitsen in twee avonden, of om de gemeente te bezoeken met een delegatie van de dorpswerkgroep. Daarnaast startten sommige dorpsbelangenorganisaties al vóór de afronding van het dorpsplan met het maken van een **ruimtelijke visie** (Mariënvelde en Barchem) terwijl binnen de werkwijze van de VKK Gelderland gebruikelijk is om eerst het dorpsplan af te ronden.

Gedurende het onderzoek ontstond ook de vraag waarom de dorpsplannen van verschillende kernen thematisch zo veel overeenkomsten vertonen. De VKK Gelderland kan de dorpsbelangenorganisatie of dorpswerkgroep aan het begin van het proces op weg helpen met een ruwe onderverdeling van de wensen en ideeën van de inwoners naar beleidsthema's. Vertegenwoordigers van dorpsbelangenorganisaties gaven aan dat de overeenkomsten tussen de thema's die in de dorpsplannen worden behandeld te maken hebben met **overeenkomsten in de kansen en bedreigingen die inwoners waarnemen voor hun eigen kern**. Daarnaast raadplegen sommige dorpsbelangenorganisaties ook **dorpsplannen van andere kernen** om te zien wat er zoal in aan de orde kan komen.

- Welke factoren zijn van invloed geweest op de ervaringen van gemeenten?

Op de ervaringen van gemeenten en dorpsbelangenorganisaties blijken een aantal factoren van invloed te zijn: In de eerste plaats maakt de samenwerking met betrekking tot het dorpsplan deel uit van de **breder (meer omvattende) relatie tussen beiden**. Het maken van een dorpsplan is één van de manieren waarop gemeente en dorpsbelangenorganisatie met elkaar te maken kunnen krijgen binnen die relatie. De ervaringen van dorpsbelangenorganisaties en gemeenten met het maken van een dorpsplan worden dan ook beïnvloed door de manier waarop zij die relatie beleven. Andersom hebben die ervaringen met het maken van een dorpsplan ook weer hun weerslag op de relatie tussen beiden.

De relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie is opgebouwd uit een aantal aspecten. Zo is er de **formele werkwijze** van de gemeente, en zijn er soms ook afspraken gemaakt tussen beiden met betrekking tot **communicatie**. Veel gemeenten sluiten een **convenant** met de dorpsbelangenorganisaties waarin wordt afgesproken welke rol zij zullen hebben, op welke manier de onderlinge communicatie in goede banen wordt geleid, of naar aanleiding van welke onderwerpen zij zullen worden geraadpleegd. Sommige gemeenten beschikken over een zogenaamd '**kleine kernenbeleid**', anderen richten zich op '**burgerparticipatie**' of maken geen specifiek beleid waarin de relatie met de dorpsbelangenorganisaties naar voren komt.

De veronderstelling dat de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie gekenmerkt wordt door een '**wederzijdse afhankelijkheid**' wordt in dit onderzoek genuanceerd: De dorpsbelangenorganisaties voelen zich vaak wel afhankelijk van de gemeente voor wat betreft financiële steun of medewerking bij hun activiteiten. De gemeenten zien de dialoog met de dorpsbelangenorganisaties in het kader van een dorpsplan eerder als één van de instrumenten die zij ter beschikking hebben om leefbaarheidvraagstukken aan te pakken, maar voelen zich daar niet volledig op aangewezen.

Bij aanvang van het onderzoek werd verwacht dat de **gemeentelijke herindeling** per 1 januari 2005 gevolgen zou hebben gehad voor de manier waarop gemeenten en dorpsbelangenorganisaties het maken van het dorpsplan hebben ervaren. Uit dit onderzoek blijkt echter dat de gemeentelijke herindeling slechts in enkele gevallen in de beleving van betrokkenen gevolgen heeft gehad. Ook hebben de genoemde effecten vaker betrekking op de relatie tussen dorpsbelangenorganisatie en gemeente in het algemeen dan op de samenwerking rond het maken van een dorpsplan. De gemeentelijke herindeling heeft dus wel invloed (gehad) op de relatie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie, maar niet in alle gevallen op dezelfde manier.

Een factor die volgens gemeenten en dorpsbelangenorganisaties wel van grote invloed is geweest op hun ervaringen met het dorpsplan is gelegen in de personen die een **spilfunctie** vervullen bij de interactie tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie: Bij de gemeente is dat meestal de **contactambtenaar** voor kleine kernen, en bij de dorpsbelangenorganisatie een **bestuurslid**.

Zowel de dorpsbelangenorganisatie als de gemeente intern heeft baat bij een vast aanspreekpunt bij de gemeentelijke organisatie. Voor de contactambtenaar geldt dat de functie niet ondergeschikt zou moeten zijn aan andere taken van de ambtenaar in kwestie, en dat het een permanente functie is (Luijten en Kooger, 2004). Bij de geïnterviewde gemeenten blijkt de contactambtenaar deze taak vaak wel als **deeltaak** of **neventaak** te vervullen. Zij houden zich onder meer bezig met het toeleiden van vragen van de dorpsbelangenorganisaties naar de juiste collega's, en het bewaken van de afspraken die worden gemaakt. Vanuit de dorpsbelangenorganisaties werd opgemerkt dat het voor de samenwerking rond een dorpsplan van belang is dat deze contactambtenaar ook **affiniteit heeft met plattelandsontwikkeling**.

Methorst-Zijlstra (2004) stelde al dat de eigenschappen van bestuursleden van dorpsbelangenorganisaties van invloed zijn op de ruimte die een dorpsbelangenorganisatie heeft in de relatie met de gemeente (zie paragraaf 3.2). Het hebben van bestuurservaring, tijd, organisatietalent, kennis van de gemeentelijke organisatie en/ of 'ambities voor het dorp' heeft hier een positief effect. Specifiek met betrekking tot het maken van een dorpsplan blijkt dat een dorpsbelangenorganisatie mensen nodig heeft die **in staat zijn de inwoners van de kern te mobiliseren** om zelf ook actief deel te nemen aan de realisatie van projecten. Een dorpsbelangenorganisatie stelde dat er iemand moet zijn die 'de kar trekt' en dat het van groot belang is dat deze persoon ook een 'team player' moet zijn. Men heeft een bepaalde vaardigheid nodig om de juiste mensen in de dorpsgemeenschap te kunnen **aanspreken en enthousiasmeren** voor bepaalde functies (uitgaande van bijvoorbeeld hun beroepsmatige achtergrond of hun betrokkenheid bij het lokale verenigingsleven). Het contact met de gemeente wordt vergemakkelijkt door ook bij de dorpsbelangenorganisatie een **vaste contactpersoon** aan te wijzen, bij voorkeur met **ervaring met planvormende communicatie in het bedrijfsleven of bij de overheid**. Dit maakt het eenvoudiger voor die gemeente om duidelijk te krijgen wat de dorpsbelangenorganisatie precies voor ogen heeft of welk probleem men ervaart. Een ander voordeel is dat zij met die ervaring ook kunnen bijdragen aan de haalbaarheid van de plannen (doordat zij weten wie binnen de gemeente over welke informatie beschikt, welke kostenplaatjes realistisch zijn en welke niet, en in hoeverre plannen onderbouwd moeten worden).

Op de vraag *of gemeenten en dorpsbelangenorganisaties problemen en/ of kansen ervaren bij het proces van totstandkoming van een dorpsplan* wordt ingegaan in de volgende drie paragrafen. Hierin worden aanbevelingen gedaan voor gemeenten, dorpsbelangenorganisaties en de VKK Gelderland, gebaseerd op de knelpunten die zij zelf in dit onderzoek naar voren hebben gebracht.

8.2 Aanbevelingen voor gemeenten

Verlies niet uit het oog dat de dorpsbelangenorganisaties worden gerund door vrijwilligers (Methorst-Zijlstra, 2004).

Een volgende aanbeveling die op basis van voorliggend onderzoek aan de gemeenten kan worden gedaan is om *duidelijk op een rijtje te zetten welke*

werkwijze men hanteert als het gaat om de relatie met de dorpsbelangenorganisatie(s). In welke rol ziet men de dorpsbelangenorganisatie? Is er specifiek beleid gemaakt voor de relatie met belangenverenigingen? Zo ja, kan een dorpsplan daar ook een plaats in hebben? Een gemeente kan er echter ook voor kiezen om geen specifiek beleid te maken, of misschien is zulk beleid nog in ontwikkeling. In beide gevallen heeft dit gevolgen voor de wijze waarop de gemeente met het dorpsplan omgaat: er zal dan op 'ad hoc' basis een aanpak moeten worden geformuleerd en extra aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe het uiteindelijke dorpsplan aansluiting vindt bij beleid of activiteiten van de gemeente.

Binnen dit onderzoek zijn een aantal instrumenten genoemd waarmee gemeenten de relatie met dorpsbelangenorganisaties vorm kunnen geven. Tot die mogelijkheden behoren een kleine kernenbeleid, een beleid gericht op burgerparticipatie, een convenant met de belangenverenigingen, de contactambtenaar, en de kernwethouder of -portefeuillehouder. Daarnaast kan de gemeente structurele subsidie verlenen aan de belangenverenigingen, en specifieke subsidie verstrekken als bijdrage in de kosten voor het maken van het dorpsplan. Volgens Methorst-Zijlstra (2004) kan het bieden van financiële ondersteuning aan de dorpsbelangenorganisaties ook helpen bij belangenverenigingen die zich een nieuwe of veranderde rol moeten aanmeten (bijvoorbeeld omdat zij meer intermediair moeten zijn tussen gemeente en inwoners).

De contactambtenaar

Creëer een vast aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie voor de dorpsbelangenorganisaties en voor de overige afdelingen (intern). Deze functie zou van permanente aard moeten zijn, en geen deeltaak die ondergeschikt is aan andere werkzaamheden van de ambtenaar in kwestie (Luijten en Kooger, 2004). Deze persoon zou ook affiniteit moeten hebben met plattelandsontwikkeling.

Goede communicatie tussen de gemeentelijke coördinator dorps- en wijkraden (contactambtenaar) en de ambtenaren van andere afdelingen is een voorwaarde voor het effectief behandelen van de input die de gemeente krijgt vanuit de dorpsbelangenorganisaties (Luijten en Kooger, 2004). Uit het overleg van contactambtenaren is gebleken dat veel contactambtenaren hier problemen ervaren: de door de gemeente met de dorpsbelangenorganisatie gemaakte afspraken 'leven' niet voldoende onder de collega's van andere afdelingen. Dit kan problemen opleveren wanneer vragen of opmerkingen van de dorpsbelangenorganisaties niet volgens afspraak worden afgehandeld, of wanneer de dorpsbelangenorganisaties niet op de juiste manier bij het beleidsproces worden betrokken³⁵. De contactambtenaren verkeren zelf (naar eigen zeggen) niet in de positie om hun collega's steeds tot de orde te roepen.

Om deze communicatie goed te regelen wordt in Luijten en Kooger (2004) voorgesteld een interdisciplinair team samen te stellen, bestaande uit: de coördinator, ambtenaren en/of afdelingshoofden van relevante afdelingen en

³⁵ Uiteraard is dit afhankelijk van de afspraken die de gemeente heeft gemaakt met de dorpsbelangenorganisaties, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant, kleine kernenbeleid, of ontbreken daarvan.

eventueel vertegenwoordigers van politie en woningcorporatie. Tijdens het overleg van contactambtenaren werd ook meer in algemene zin de mogelijkheid besproken voor de contactambtenaar om via afdelingshoofden of -verantwoordelijken (opnieuw) de aandacht te vestigen op de gemaakte afspraken. Daarnaast kan men ervoor kiezen om het werkoverleg van de diverse afdelingen aan te grijpen als gelegenheid om tekst en uitleg te geven bij de gemaakte afspraken, en te bespreken wat de gevolgen hiervan zijn voor die afdeling.

Afspraken en inbedding in (werk)processen gemeente

Luijten en Kooger (2004) adviseren gemeenten om de dorpsbelangenorganisaties in een vroeg stadium te betrekken bij beleids- of planvorming. Het initiatief daartoe ligt volgens hen dan ook bij de gemeente en gemeentebestuurders moeten zich bewust zijn van deze rol. Eén van de instrumenten die hiervoor binnen de gemeente kan worden gebruikt is het opnemen van de vraag of met dorpsbelangenorganisaties moet worden overlegd (ja/ nee) op begeleidende formulieren. Daarnaast kan men ervoor kiezen om bij specifieke projecten de rol van de dorpsbelangenorganisaties op te nemen in een communicatieplan. Wanneer de gemeente er voor kiest om de dorpsbelangenorganisaties bij het beleidsproces te betrekken is het volgens Luijten en Kooger (2004) ook hun taak om ervoor te zorgen dat de dorpsbelangenorganisaties een goed beeld kunnen krijgen van de verschillende keuzemogelijkheden en/ of consequenties waarover wordt gesproken.

Wanneer in overleg met de dorpsbelangenorganisaties plannen of ideeën naar voren komen wordt geadviseerd een *afsprakenlijst* te hanteren waarin alle met de dorpsbelangenorganisaties gemaakte afspraken kunnen worden bewaakt. Hierin kan worden opgenomen wat is afgesproken, op welke datum, wie het zou moeten afhandelen, per wanneer, etc. Het bijhouden van de afsprakenlijst zou onderdeel kunnen zijn van de taak van de contactfunctionaris, en een van de aanknopingspunten voor een eventuele portefeuillehouder om zicht te houden op wat er gebeurt. Naast de afsprakenlijst worden ook een *planningsschema* (een document waarin door alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van een plan gezamenlijk wordt afgestemd wie wat en wanneer zal doen) en een *checklist* (een document ten behoeve van de evaluatie van het gezamenlijke planningsschema) door Luijten en Kooger (2004) genoemd als instrumenten om er als gemeente voor te zorgen dat de afspraken en actiepunten uit het overleg met de dorpsbelangenorganisaties ook daadwerkelijk worden opgepakt.

Het dorpsplan: vooraf duidelijk afspraken maken

Betrokkenheid van de gemeente bij het proces van maken van het dorpsplan is gewenst. De manier waarop aan die betrokkenheid invulling moet worden gegeven hangt echter af van de wensen van de dorpsbelangenorganisatie en de mogelijkheden van de gemeente. Zo wordt verschillend gedacht over de inbreng van (vak)ambtenaren bij de vorming van het concept dorpsplan en/ of de latere uitwerking.

Start niet met het verlenen van medewerking aan een dorpsplan wanneer de gemeente hier nog geen werkwijze voor heeft geformuleerd.

Diverse gemeenten hebben aangegeven dat het belangrijk is om duidelijkheid te creëren over de rol die de gemeente speelt in het proces van maken van een dorpsplan. Ook de verwachtingen die gemeente en dorpsbelangenorganisatie hebben ten aanzien van het uiteindelijke dorpsplan moeten kenbaar worden gemaakt en - waar mogelijk - op elkaar worden afgestemd. Het onderzoek van Luijten en Kooger (2004) onderschrijft de noodzaak om duidelijke afspraken te maken met de dorpsbelangenorganisaties als het gaat om welke ondersteuning de gemeente kan geven bij hun activiteiten. Dergelijke afspraken moeten niet alleen duidelijk maken wie de ondersteuning zal geven (externe adviseurs, ambtenaren, welzijnswerk) maar ook welke budgetten daarvoor beschikbaar zijn.

Het maken van een dorpsplan kan volgens gemeente en dorpsbelangenorganisatie niet goed verlopen zonder enige vorm van samenwerking tussen beiden (zie hoofdstuk 6). De gemeente heeft baat bij een dorpsplan dat past binnen het gemeentelijk beleidskader. Ook voor de dorpsbelangenorganisaties geldt dat afstemming van ideeën met de gemeente een belangrijke stap is om tot een realistisch dorpsplan te kunnen komen, een plan dat ook in de uitwerkingsfase een kans van slagen heeft. Binnen de methode van de VKK Gelderland is hiervoor de toetsingsbijeenkomst ingericht (zie paragraaf 3.3, 3.4, 6.1 en 6.3). Deze bijeenkomst vindt echter plaats in een verder gevorderd stadium van het proces.

Het verdient aanbeveling om al bij het begin van het proces (wanneer het initiatief genomen wordt) met de dorpsbelangenorganisatie om de tafel te gaan zitten en te bespreken wat er gaat gebeuren.

De gemeente kan hierin een begeleidende rol spelen, zeker wanneer men al in andere kernen ervaring op heeft kunnen doen met dorpsplannen. Belangrijk is wel dat de gemeente in het achterhoofd houdt dat een dorpsplan vanuit de kern ontstaat en dat de meerwaarde van zo'n plan voor een groot deel verankerd is in het feit dat de kern zelf de regie in handen heeft bij het maken van het plan. Onderwerpen die tijdens zo'n eerste overleg aan de orde zouden kunnen komen:

- Waarom wil de dorpsbelangenorganisatie een dorpsplan maken? (Komt deze behoefte bijvoorbeeld voort uit een specifieke aanleiding?)
- Hoe wil de dorpsbelangenorganisatie het proces inrichten (binnen de methode van de VKK Gelderland)? Vooral afwijkingen van de methode die er op neer komen dat eerder met de uitwerking wordt gestart zijn hier van belang, omdat in deze fase van het proces vaak een andere inbreng van de gemeente wordt verwacht.
- Welke wensen heeft de dorpsbelangenorganisatie ten aanzien van de gemeente: subsidie, informatievoorziening, aanwezigheid van functionarissen, overleg met (vak)ambtenaren; in welke fase van het proces?
- Welke middelen en capaciteit heeft de gemeente effectief beschikbaar om tegemoet te kunnen komen aan deze wensen?
- Welke verwachtingen heeft de gemeente ten aanzien van het dorpsplan (onderbouwing, draagvlak, mate van uitwerking/ detail).
- Welke kennis/ ervaring heeft de gemeente opgedaan over het maken van dorpsplannen, de methode van de VKK Gelderland en de uitwerkingsfase?
- Hoe kunnen werkafspraken tussen gemeente en dorpsbelangenorganisatie met betrekking tot het maken van het dorpsplan worden ingepast in bredere

afspraken (bijvoorbeeld contactambtenaar, convenant, kleine kernenbeleid)?

- Hoe ziet de gemeente het uiteindelijke dorpsplan in relatie tot haar eigen beleid? Wordt het uiteindelijk vastgesteld door de raad? Opgenomen in gemeentelijk beleid/ werkplannen? Of blijft het dorpsplan de agenda van de dorpsbelangenorganisatie en wordt alleen op hun initiatief naar aanleiding van (deel)projecten behandeld?

En niet te vergeten:

- Hoe ziet de dorpsbelangenorganisatie het uiteindelijke dorpsplan in de relatie met de gemeente?

Werken met het afgeronde dorpsplan

Het verdient aanbeveling om na afronding van het dorpsplan opnieuw met de dorpsbelangenorganisatie (dorpswerkgroep) om de tafel te gaan zitten en te verhelderen op welke manier met het inmiddels afgeronde dorpsplan zal worden verder gewerkt. De hierboven vermelde onderwerpen kunnen opnieuw de revue passeren en een dergelijk gesprek biedt ook de gelegenheid om de samenwerking rond het maken van het dorpsplan te evalueren. Specifieke aandacht kan worden besteed aan *de betrokkenheid van ambtenaren bij uitwerkgroepen*. Volgens sommige dorpsbelangenorganisaties draagt deze bij aan de haalbaarheid van de verder uit te werken plannen, en de vorming van contacten tussen de kern en de gemeente. Volgens sommige gemeenten is deze betrokkenheid niet wenselijk omdat de ambtenaren door middel van hun inbreng verwachtingen kunnen creëren bij de dorpsbelangenorganisatie of uitwerkgroep.

8.3 Aanbevelingen voor dorpsbelangenorganisaties

Dorpsbelangenorganisaties die overwegen een dorpsplan te gaan maken met de medewerking van de VKK Gelderland, of die aan het begin staan van dit proces, doen er goed aan om daarbij een aantal punten in overweging te nemen:

Het maken van een dorpsplan

Ga in een vroeg stadium (voor de startbijeenkomst) met de gemeente om tafel zitten en vraag om een werkwijze van hun zijde: Parallel aan hetgeen bij de aanbevelingen voor gemeenten wordt geadviseerd in paragraaf 8.2 doen ook de dorpsbelangenorganisaties er goed aan om de verwachtingen en mogelijkheden van de gemeente in een vroeg stadium boven tafel te krijgen.

Betrek organisaties, instanties en verenigingsleven bij het gehele proces, niet alleen bij de toetsingsbijeenkomst. De dorpsplanmethode van de VKK Gelderland is gebaseerd op een 'bottom up aanpak' waarmee draagvlak onder de inwoners van de kern wordt gezocht. De organisaties en instanties die men later bij de uitwerkingsfase nodig denkt te kunnen hebben kunnen echter ook al in een eerder stadium bij het proces worden betrokken (eerder dan bij de toetsingsbijeenkomst). Door deze partijen (waterschap, woningbouwcorporatie, gemeente, inwoners van dorp die waarschijnlijk betrokken moeten worden) vroegtijdig op de hoogte te brengen en houden, van waar je als dorpsbelangenorganisatie mee bezig bent,

creëer je enthousiasme. Als organisaties en instanties terughoudend zijn kun je volgens een andere dorpsbelangenorganisatie het beste gewoon volhouden. Ook het lokale verenigingsleven bij de activiteiten van het dorpsplan worden betrokken. Wanneer de verenigingen van elkaar weten wat er zo'n beetje speelt, kan men ook van elkaars ervaringen en kennis profiteren (met betrekking tot wat waar geregeld zou kunnen worden, welke mogelijkheden er zijn).

Overweeg bij het maken van een dorpsplan:

- *de mogelijkheid plannen aan elkaar te koppelen* (door meerdere functies in één faciliteit onder te brengen, of door gelijktijdige uitvoering van werkzaamheden), bijvoorbeeld combinatie woningbouw en verbetering van verkeersveiligheid in zelfde gebied.

- *in welk tijdsbestek het dorpsplan zal worden gemaakt*: een korter tijdsbestek betekent een zwaardere belasting voor de vrijwilligers die zich met het dorpsplan bezig houden, een langer tijdsbestek vergroot echter de kans op vrijwilligers die hun motivatie verliezen omdat er niets gebeurt.

De uitwerking

Het is soms moeilijk voor een dorpsbelangenorganisatie om de gemeente bij afronding van het dorpsplan te bewegen een meer actieve rol te gaan spelen in uitwerking en follow-up. Daartoe kunnen dorpsbelangenorganisaties de gemeente blijven wijzen met hun dorpsplan en vooral *goed opletten op welke momenten zij stappen kunnen ondernemen richting gemeente om onderwerpen op de agenda te plaatsen of medewerking te vragen voor de realisatie van plannen (timing, aansluiting bij gemeentelijke plannen/ agenda)*. Houdt echter in het achterhoofd dat prioriteiten en planning van de gemeente waarschijnlijk niet exact overeenkomen met de prioriteiten en wensen van de inwoners. Grotere projecten kunnen vaak niet op korte termijn gerealiseerd worden, als op lange termijn wordt gepland kan misschien ook aansluiting worden gezocht bij plannen die bij de gemeente op stapel staan.

Overweeg de uitwerkgroepen zo op te zetten dat mensen hier na een bepaalde tijd weer uit kunnen stappen (omdat een ander het overneemt of omdat het project is afgerond). Dit maakt de inspanning overzichtelijker voor de vrijwilligers.

Relatie met de gemeente

Houd zicht op wat er speelt binnen de gemeente. Dit kan door openbare bijeenkomsten en vergaderingen bij te wonen, stukken bij te houden en het eventuele reguliere overleg met de gemeente te benutten om er achter te komen of er ontwikkelingen op handen zijn. Regelmatig overleg met gemeenteambtenaren helpt de dorpsbelangenorganisatie op de hoogte te blijven, maar veel informatie kan ook op eigen gelegenheid worden gezocht. Het hebben van een bestuurslid dat overdag tijd en gelegenheid heeft om contact te zoeken met de gemeente wordt als een voordeel gezien. Enkele gemeenten hebben aangegeven een voorkeur te hebben voor een vaste contactpersoon bij een dorpsbelangenorganisatie, bij voorkeur met ervaring in het bedrijfsleven of de overheid.

"En dan veel netwerken, veel daar naar toe gaan. Dat is veel belangrijker dan een papiertje ondertekenen van 'goh, laten we nou eens zo gaan samenwerken'."

Profiteer van de ervaringen van de gemeente: Wanneer je niet de eerste kern bent in de gemeente die een dorpsplan wil maken verdient het aanbeveling om met de gemeente te overleggen wat hun ervaringen zijn (geweest) met deze eerdere plannen.

Samenwerking tussen dorpsbelangenorganisaties onderling

Methorst-Zijlstra (2004) stelde al dat samenwerking met andere kleine kernen belangrijker wordt door schaalvergroting van gemeenten en verwachte bezuinigingen. Onder andere op het gebied van het voorzieningenniveau kan het in het belang zijn van de dorpsbelangenorganisaties om *gezamenlijk hun standpunt naar de gemeente uit te dragen*. Ook specifiek met betrekking tot het dorpsplan kun je als dorpsbelangenorganisatie *profiteren van de ervaringen van andere kernen*: In eerste instantie kan worden gekeken naar de ervaringen en dorpsplannen van andere kernen in dezelfde gemeente (kernenoverleg) maar ook van kernen elders. Kernen buiten de eigen gemeente hebben mogelijk ervaring opgedaan met een andere invulling van de VKK Gelderland methode, een andere methode, of met een dorpsplan dat inhoudelijk raakvlakken heeft met hetgeen je als dorpsbelangenorganisatie voor ogen staat.

8.4 Aanbevelingen voor de VKK Gelderland

De dorpsplannen die werden onderzocht kwamen grotendeels tot stand door de methode van de VKK Gelderland toe te passen. Op enkele punten kozen de dorpsbelangenorganisaties ervoor om af te wijken van de methode en een eigen 'tintje' te geven aan het proces. Bij de inrichting van de **toetsingsbijeenkomsten** zien we dat dorpsbelangenorganisaties er ook wel voor kozen om de toetsing van het concept dorpsplan op te splitsen in twee avonden, of om de gemeente te bezoeken met een delegatie van de dorpswerkgroep. Daarnaast startten sommige dorpsbelangenorganisaties al vóór de afronding van het dorpsplan met het maken van een **ruimtelijke visie** (Mariënveld en Barchem) terwijl binnen de werkwijze van de VKK Gelderland gebruikelijk is om eerst het dorpsplan af te ronden. De dorpsbelangenorganisaties hebben tot op zekere hoogte ruimte nodig om de dorpsplanmethode van de VKK zelf te vormen. Daarnaast blijkt dat de dorpsbelangenorganisaties een coördinerende rol spelen bij, zo niet zitting hebben in de dorpswerkgroep en/ of uitwerkgroepen.

Het verdient aanbeveling voor de VKK Gelderland om te onderzoeken welke mate van afwijking van de methode mogelijk is, en op welke punten, zonder dat daarbij de bottom up aanpak in het gedrang komt.

De begeleiding door vrijwilligers van VKK Gelderland stopt na afronding van het dorpsplan en start van de uitwerkgroepen. Ook bij de uitwerkgroepen bestaat echter in sommige gevallen de behoefte aan begeleiding of ondersteuning door een externe adviseur. *De VKK Gelderland zou kunnen overwegen om de*

dorpsplanmethode en de duur van de begeleiding uit te breiden tot na de afronding van het dorpsplan.

Volgens enkele dorpsbelangenorganisaties zou een dorpsplan (aan de hand van de methode van de VKK Gelderland) meer kans van slagen hebben bij de gemeente wanneer binnen de methode meer aandacht wordt besteed aan de onderbouwing van wensen of plannen, de samenhang tussen de plannen, en aan de verwachtingen die de gemeente heeft van het dorpsplan.

Bronvermelding

Publicaties

"Activiteiten 2007" Overzicht van actiepunten die door Algemeen Meddo's Belang zijn of worden opgepakt in samenwerking met diverse partner organisaties.

"Almen... BELEEF 't!" (2007) Dorpsplan van Almen, Vereniging Almen's Belang.

Attema, Francien *"De lens op Barchem: Een toekomstgericht onderzoek naar de leefbaarheid in het Lochemse dorp Barchem."* Verkorte versie eindrapportage. Attema en Van de Wetering, Deventer.

"'t Belletje" Nieuwsbrief van de Raad van Overleg Beltrum, nr. 18 (december 2006) en 19 (maart 2007).

"Beltrum: Kern van formaat" presentatie over dorpsplan op 25-01-2005 gehouden door Raad van Overleg Beltrum, tijdens het bezoek van de gemeenteraad van Berkelland, gepubliceerd op website www.raadvanoverleg.beltrum-online.nl/rvopres.html, op 12-07-2007.

"Beschikking in het kader van de Subsidieregeling vitaal Gelderland artikel 2.3, Leefbaarheid Platteland Versterken sociale cohesie of culturele identiteit" provincie Gelderland.

"Bestuursopdracht Burgerparticipatie: Van "Dit nemen we mee" naar "Wat kunnen we voor elkaar betekenen"" Gemeente Lochem.

Bock, Bettina en Petra Vergunst (2005) *"Belangenbehartiging op maat: De Vereniging Kleine Kernen - van Achterhoek/Liemers naar Gelderland"* Leerstoelgroep Rurale Sociologie en Wetenschapswinkel Wageningen Universiteit en Research Centrum, rapport 217.

Bos, Elroy, Dick Kuiper en Cees van Woerkum (1999) *"Communicatie en innovatie: een inleiding"* Alphen aan den Rijn, Samsom.

Concept Convenant tussen gemeente Berkelland en haar dorpsbelangenorganisaties.

Convenant tussen gemeente Lochem en vertegenwoordigingen van inwoners van haar kernen.

Convenant tussen gemeente Oost Gelre en haar dorpsbelangenorganisaties.

Cornips (2006) *"De invloed van burgers in interactieve ontwikkelingsprocessen"* Beleidswetenschap, nr. 1, 2006.

Creswell, John W. (1998) *“Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions”*. Thousand Oaks, Sage.

Dassen, A.G.M., K. Leidelmeijer en H.W.M. Thorborg (2006) *“Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek”* Milieu en Natuurplanbureau, project M500044, Leefbaarheid; Bilthoven.

“De VKK Gelderland op koers: een onderzoek door de Vereniging Kleine Kernen Gelderland naar tevredenheid over belangenbehartiging en dienstverlening onder dorpsbelangenorganisaties.” (2005) Brochure Vereniging Kleine kernen Gelderland en Wetenschapswinkel Wageningen Universiteit en Research Centrum, rapportnummer 211.

Dey, Ian (1993) *“A user-friendly guide for social scientists”*. Londen, Routledge.

“Dienstverleningsplatform buurtschappen” (april 2004) Gemeente Winterswijk.

“Dorpsplan Barchem 2006-2016” (2006) Dorpswerkgroep Barchem en Vereniging Contact Barchem.

“Dorpsplan Beltrum: Werkplan voor de Raad van Overleg” (1995) i.o. van VKK Achterhoek/ Liemers, Mart Schouten Organisatie en Advies.

“Dorpsplan Lievelede: Van (n)u naar de toekomst” (2005) Lievelede's belang en VKK Gelderland.

“Dorpsplan Meddo: Oktober 2003” (2003) Algemeen Meddo's Belang, VKK Achterhoek/ Liemers, gemeente Winterswijk en Stichting Landschapsbeheer Gelderland.

“Een dorpsplan maken: leefbaarheid in perspectief” Brochure Vereniging Kleine Kernen Gelderland.

Elings, C.F. (2004) *Dialogo uit Verlangen: De werking van het dorpsplan in de communicatie tussen gemeentes en dorpsbelangenorganisaties*. Leerstoelgroep Rurale Sociologie en Wetenschapswinkel Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Rapport 202.

Hajonides, Titia (2007) *“Wonen in Lievelede! ...waar en hoe?”* Ruimtelijke verkenning Lievelede. Lievelede's Belang i.s.m. Zijaanzicht, Arnhem.

“Introductie” Overzicht van doelstelling/ statuut en organisatiestructuur van Algemeen Meddo's Belang

“Investeringsbudget Landelijk Gebied: Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Gelderland” (2006)

“Jaarplan 2007” Regio Achterhoek.

"Kernenbeleid gemeente Bronckhorst" (juni 2006) Conceptversie, gemeente Bronckhorst.

Kersbergen, van, Kees, en Frans van Waarden (2004) *"'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts of governance and problems of governability, accountability and legitimacy"*. "European Journal of Political Research" jaargang 43, deel 2, p 143-171.

"Kleine Kernen Koerier" jaargang 20, nummer 2, juni 2007.

Klijn (2005) *"Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid: Een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken"* Beleidswetenschap, nr4, 2005, pag 32-54.

Knaap, van der, Peter, Arno Korsten, Katrien Termeer en Mark van Twist (red) (2004) *Traject-Management: Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Utrecht, Lemma B.V.

"Koninklijke onderscheiding voor de heer André Menting" (27 maart 2006) Persbericht van website www.winterswijk.nl (gevonden op 21 augustus 2007).

Kooger, E. en ir. J. Luijten (2004) *"Gemeenten en dorpsraden: werken aan samenwerking. Handreikingen, bruikbare instrumenten en tips voor een succesvolle samenwerking."* PON Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant, PON-publicatie 04-02.

"Leefbaarheid in Kleine Kernen" Cursusmateriaal behorende bij de 'in company training' georganiseerd door Regio Achterhoek (in samenwerking met Van Hall Larenstein) op 20-09-2007.

Leidelmeijer, K. en I. van Kamp (2003) *"Kwaliteit van de Leefomgeving en Leefbaarheid: Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering"* Onderdeel van RIVM-project 630950 "Afwegingsinstrumentarium Omgevingskwaliteit", in opdracht van VROM-DGM-LMV: RIVM rapport 630950002/2003, RIGO rapportnummer 80330

Luijten, J. en E. Kooger (2004) *"Gemeenten en dorpsraden: Werken aan samenwerking: Handreikingen, bruikbare instrumenten en tips voor een succesvolle samenwerking"* PON Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant.

"Mariënveld: Een dorp om in te blijven geloven" Dorpsplan 2007-2017, Mariënvelds Belang.

"Mariënveld overhandigt dorpsplan aan de bevolking en gemeentebestuur" (21 juni 2007) Groenlose Gids.

"Mariënvelds Belang: Nieuwsbrief" nr. 38, 40 en 43, Mariënvelds Belang.

"Meddo Magazine" Seizoen 2005 (nr. 5 en 6), 2006 (nr. 1 t/m 6) en 2007 (nr 3) Ledenblad van Algemeen Meddo's Belang.

Methorst-Zijlstra, B. (2004) *“Interactie in ontwikkeling. De rol van formele en informele communicatie in het interactieproces tussen dorpsbelangenorganisaties en gemeenten in de Achterhoek en Liemers.”* Leerstoelgroep Rurale Sociologie en Wetenschapswinkel Wageningen Universiteit en Research Centrum, rapport 205.

Michiels, prof. Mr. Drs. F.C.M.A. (2001) *“Hoofdzaken van het bestuursrecht”* 2^e druk, Deventer, Kluwer.

“Nieuwsbrief Dorpsplan” Nieuwsbrief gepubliceerd op de website van Vereniging Contact Barchem, edities 1 t/m 8, jaargang 2005 t/m 2007.

Nieuwsbrieven, -berichten en reacties naar aanleiding van het dorpsplan, gepubliceerd op de website www.lieveldsbelang.nl, bezocht op 17 juli 2007.

“Nota: Een kleine kern wil leven” (2000) Algemeen Meddo's Belang.

“Nota KLEINE KERNEN GEMEENTE OOST GELRE” Startnotitie, gemeente Oost Gelre, gepubliceerd op website www.groenlo.nl, bezocht op 14 augustus 2007.

Ondersteuningsafspraken tussen gemeente Oost Gelre en dorpsbelangenorganisaties (modelbrief) Gemeente Oost Gelre.

Overzicht van uitkomsten startbijeenkomsten voor “15 t/m 50+” en “Jongeren”, Mariënvelds Belang.

“Procesnotitie visie buitengebied” (november 2004) Gemeente Winterswijk.

“Programma begroting 2007” Gemeente Berkelland.

Ragin, Charles C. en Howard S. Becker (1992) *“What is a case? Exploring the foundations of social inquiry”*. Cambridge, Cambridge University Press.

Rensch, drs. Jolanda van, drs. Jacqueline van Schoonhoven en drs. Eelco Visser (2005) *“Regionale sociale verkenning Achterhoek”* SPECTRUM Centrum Maatschappelijke Ontwikkeling Gelderland, projectnummer 116.023, notitienummer N05 1798 EVI-av.

Roos, Gerard (14 maart 2005) *“Conceptnotitie kleine kernenbeleid”* Gemeente Berkelland.

“Streekplan Gelderland 2005: kansen voor de regio's” (2005) Provincie Gelderland, PS2005-413.

Subsidieverordening dorpsorganisaties gemeente Berkelland (25-10-2005) Gemeente Berkelland.

“Toekomstschets Meddo over 10 tot 15 jaar (concept)” (2005); verkregen via Algemeen Meddo's Belang.

"Toekomstvisie Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen 2006-2012"

Verslag bijeenkomst presentatie dorpsplan Barchem, gehouden 16 november 2006. gepubliceerd op www.contact-barchem.nl, bezocht op 13 juli 2007.

"Visie Buitengebied gemeente Winterswijk (zoals vastgesteld in vergadering gemeenteraad op 22 december 2005)" Gemeente Winterswijk.

"Visie Buitengebied Lochem (eindconcept): Deel 2: Achtergronddocument" (januari 2007) i.s.m. gemeente Lochem, maatschap voor Ruimtelijke Ordening, Amersfoort.

"Visie Stichting WCL Winterswijk 2005-2015" (januari 2005) Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk.

"Vitaal Gelderland: Provinciaal meerjarenprogramma 2007-2013" Deel I Het Beleidskader (december 2006) en deel III Subsidiekader (1^e herziening, mei 2007), Provincie Gelderland.

"Vitaal Gelderland: Subsidieregeling" Brochure Provincie Gelderland

Voortgangsrapportage project 'Dorpen met visie' Vereniging Kleine Kernen Gelderland.

"Weg vrij voor bouw in Almen" (14 april 2006) De Stentor.

"Werkwijze toetsen dorpsplannen" B&W-besluit gemeente Lochem (16 februari 2007).

Yin, Robert K. (2003) *"Case Study Research: Design and Methods"*, derde editie, Applied Social Research Series Volume 5, Thousand Oaks, Sage Publications.

Afbeeldingen

Voor de afbeelding van gemeenten en kleine kernen die bij het onderzoek werden betrokken (Figuur 1.2) werd gebruik gemaakt van een uitsnede van themakaart 26 bij het Streekplan "Gelderland 2005": 30-10-2007

<http://www.gelderland.nl/streekplan/vastgesteld%20streekplan%202005/Themakaart26.pdf>

Kaart kern Barchem: 06-11-2007

<http://www.contact-barchem.nl/>

Kaart gemeente Berkelland in Gelderland, Nederland: 14-09-2007

<http://www.gemeenteberkelland.nl/>

Kaart gemeente Lochem met kernen: 06-11-2007

<http://www.lochem.nl/>

Kaart gemeente Oost Gelre, logo gemeente Oost Gelre: 06-11-2007

<http://www.groenlo.nl/>

Kaart werkingsgebied Regio Achterhoek: 09-07-2007

http://www.regio-achterhoek.nl/index.php/id_pagina/1915/start_deelnemende_gemeenten.html

Logo gemeente Lochem: 06-11-2007

[http://www.lochem.nl/glc/website/webgen.nsf/\(FrameSets\)/Internet?OpenDocument&M01200001](http://www.lochem.nl/glc/website/webgen.nsf/(FrameSets)/Internet?OpenDocument&M01200001)

Logo Vereniging Almen's Belang: 06-11-2007

<http://www.almen-info.nl/vab/vab.htm>

Logo Vereniging Contact Barchem: 06-11-2007

<http://www.contact-barchem.nl/>

Logo Vereniging Kleine Kernen Gelderland: 14-11-2007

Uitsnede van: <http://www.vkkgelderland.nl/index.htm>

Tabel inwoneraantallen van een aantal kernen binnen de gemeente Oost Gelre: 10-10-2007

<http://www.groenlo.nl/>.

Websites

<http://www.gemeenteberkelland.nl/>

<http://www.winterswijk.nl/>

<http://www.groenlo.nl/>

<http://www.lochem.nl/>

<http://www.beltrum-online.nl/>

<http://www.raadvanoverleg.beltrum-online.nl/>

http://www.lieveldsbelang.nl/index.php?page_id=10000207

<http://www.marienvelde.eu/>

<http://dorp.meddo.net/>

<http://www.almen-info.nl/>

<http://www.almen-info.nl/vab/vab.htm>

<http://www.contact-barchem.nl/>

Interactive governance in the Achterhoek

Sietske Wolf
February 2008
Re. nr. 820308-969090

Table of contents

1	Problem statement and theoretical framework.....	3
2	From 'government' to 'governance'	5
3	Social-political or interactive governance	7
3.1	Why use interactive governance as a theoretical perspective?	7
3.2	Conceptualizing 'interaction'	8
3.3	Conceptualizing governing	10
3.4	Types of interactions and modes of governance	10
3.5	Governing action in the Achterhoek.....	14
3.6	Interactive governance in the Achterhoek	16
4	Interactive policy making and 'styles of governance'	18
4.1	Styles of governance	18
4.2	Styles of governance in the Achterhoek	20
4.3	Models of democracy.....	23
4.4	Models of democracy in the Achterhoek.....	24
5	Conclusions.....	25
6	Discussion and reflection	28
6.1	Relevance of research	28
6.2	Theoretical considerations.....	29
6.3	The research process:	31
	Literature references.....	32
	Figure 1 Link between the theoretical perspectives.....	5
	Figure 2 Kooiman's model of 'interaction'	10
	Figure 3 Governing actions and governance culture.	11
	Table 1 Characteristics types of interactions and modes of governance.....	13
	Table 2 Pröpper's styles of governance	20

1 Problem statement and theoretical framework

Empirical research focused on the way local governments and interest groups from small rural villages relate in the process of making a 'dorpsplan'. A dorpsplan describes how the members of a village community perceive the quality of life in their environment¹. The primary objective in the empirical phase was to explicate the experiences of both local governments and interest groups in this process of interaction. Six cases were studied, each consisting of the interaction process between local government and interest group concerning the dorpsplan. An account of their experiences with this interaction process, as well as a number of recommendations for the parties involved, can be found in the concluding chapter of the report *"Dorpsplannen: Gemeenten en dorpsbelangenorganisaties werken samen aan de leefbaarheid op het platteland"* (Wolf, 2008). The following conclusions stand out:

- 1 The empirical phase has established that **local governments want to encourage public participation in their policy process**, even though their reasons for wanting to do so may vary. They consider the 'dorpsplan' to be an instrument towards (increased) public participation in their policy process.
- 2 It seems that experiences of both local government and interest groups with the process of making a 'dorpsplan' are influenced by their relationship in general, particularly the formal arrangement of this relationship (i.e. the institutionalized relationship). But their relationship is also affected by the experiences gained with the process of making a 'dorpsplan'. In other words, **the interaction process between local government and interest group concerning the 'dorpsplan', and the institutionalized relationship between them are mutually influencing.**
- 3 The formal arrangement of the relationship between local government and interest group is effectively determined by local government. The latter has the choice of a number of different strategies in how to formally organize their relationship with interest groups in their administrative area. **The strategy selected by a local government has substantial influence on the way both local government and these interest groups experience their relationship, and consequently also on the interaction concerning the making of a 'dorpsplan'.**

From these conclusions two interesting, new questions can be derived:

How do the formal institutionalized relationship between local government and interest group, and the interaction process of making a dorpsplan influence each other?

And:

Why do local governments opt for certain strategies in dealing with interest groups from small rural communities in their administrative area?

¹ In Dutch, this is referred to as the 'leefbaarheid' of the living environment.

These questions will be addressed in this chapter, which is an addition to the aforementioned research report. To this end, the following paragraphs will be devoted to a discussion of the general characteristics of **governance** as opposed to government (reflecting a shift in scientific thinking about the practice of governing), and an introduction of two theoretical perspectives on interaction between government institutions and (groups of) citizens from their constituency:

The theoretical framework of **interactive governance** was introduced by Kooiman (2003) in order to deconstruct and analyze the instances of interaction (interactions) which together comprise the practice of governing. Kooiman's (2003) theoretical framework for 'interactive governance' provides the conceptual tools required to analyze the 'dorpsplan' as an interaction process between local government and interest group. By analyzing interaction in terms of both a structural aspect (the context of the formal, institutionalized relationship) and one of agency or intentional action by the respective actors, this framework allows for further analysis of the mutually influencing relationship between these elements, which was observed in the empirical phase of research. As such, it can be used to answer the first of our questions: *How do the formal institutionalized relationship between local government and interest group, and the interaction process of making a dorpsplan influence each other?* However, this framework does not provide an understanding of why a local government may prefer a certain type of relationship over another. In order to do so we need to consider the relationship between local government and interest group as 'action', rather than as an element of structure.

Since we set out to investigate not only the 'mutually influencing' aspect, but indeed also the reasons why a local government may opt for certain strategies in their formal institutional relationship with the interest group, Kooiman's (2003) framework of interactive governance has to be supplemented with another theoretical perspective. A perspective which facilitates the analysis of which different strategies a local government may adopt in their formal, institutionalized relationship with interest groups from small rural communities, and which also explains why a certain strategy may be more or less attractive to a local government. Pröpper's (2003) styles of governance do just that, as will be shown in paragraph 4. Pröpper (2003) distinguishes between 7 so-called '**styles of governance**' in an attempt to make sense of the different approaches which government may take to interaction with groups of citizens. These styles of governance can be situated in the line of **interactive policy making**, which stems from communication science. By selecting this perspective, we move away from the analysis of a 'dorpsplan' as a process of interaction between two parties, towards the determination of strategy on the part of local government (the perspective is actor-specific). The relationship between local government and interest group which was an element of structure in Kooiman's framework, becomes a decision to adopt a particular strategy in terms of Pröpper. As such, it becomes an intentional action, considered against the back-drop of still more stable elements of structure; the models of democracy. This theoretical perspective will be applied to the empirical cases in order to answer the second question.

Both theoretical perspectives on governance will be used to analyze the case studies from the empirical phase of this research project. The result of the combination of Kooiman's (2003) interactive governance and Pröpper's (2003) styles of governance is two-tiered analytical framework, as depicted in Figure 1.

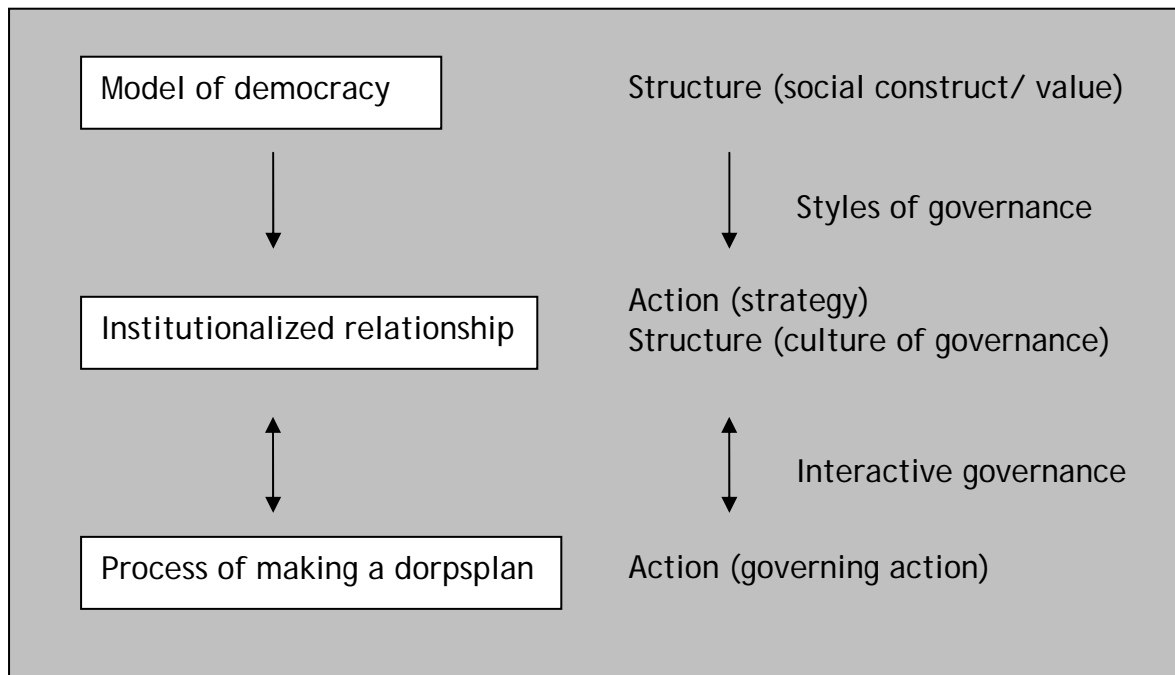


Figure 1 Link between the theoretical perspectives

The structure of this additional chapter is as follows: Paragraph 2 provides the general introduction of 'governance' and its characteristics. Paragraphs 3 and 4 provide descriptions of the two theoretical perspectives, as well as their application to the empirical cases. The research questions will be answered in paragraph 5, followed by a discussion of the relevance of conclusions for the practice of governance, and the limitations of the theoretical framework. The chapter will be concluded with some reflections on the research process.

2 From 'government' to 'governance'

In recent years, the concept of **governance** has become fairly well established in social science. However, before we proceed to discuss two particular theoretical approaches from this tradition, we should consider briefly what it means to think of interactions between local government and interest groups in terms of 'governance'. Different scientific disciplines have developed different approaches to governance. Some of these are more compatible with the types of research questions, analysis and data gathered during the empirical phase, than others. Van Kersbergen and Van Waarden (2004) present an extensive discussion of the scientific 'roots' of the concept of governance, and distinguish between no less than nine, more or less distinct analytical traditions: governing without government in international relations (global governance), community based governing without government (collective action theory), good governance, corporate governance, New Public Management, economic governance, governance through networks, multi-level governance and private network governance. The project of all these theoretical approaches to governance is to *"describe and analyze 'shifts in*

governance'" (Van Kersbergen and Van Waarden, 2004: p144). A shift in governance constitutes the destabilization of traditional governance mechanisms, and the emergence of new ones (Van Kersbergen and Van Waarden: p143). As such, a shift is something which is observed in empirical reality.

At the level of local government and its interactions with interest groups, a number of 'shifts' in governance can be observed (in line with Van Kersbergen and Van Waarden, 2004). The decentralization of tasks and responsibilities from national to regional and local levels of government represents a vertical shift downwards (p153)². Local governments have to coordinate their policy processes with other municipalities (within regional platforms and inter-municipal cooperation such as Regio Achterhoek) and with provincial authorities. Furthermore, local governments are increasingly confronted with interest groups from small rural communities and their regional representatives (onset of 'dorpsplan' initiatives since the 1990's, local and regional lobby activities of VKK Gelderland on behalf of the interest groups). These non-public parties want to influence policy at the level of the local government. As local governments want to increase public participation in their policy process, they increasingly have to develop their policies in the context of relationships with other parties, in **policy networks**. Van Kersbergen and Van Waarden (2004) describe this development as a 'mixed vertical-horizontal shift' (p155):

"Increasingly, governance decisions are made in complicated networks encompassing supra-national, national and sub-national actors - public, semi-public and private." (Van Kersbergen and Van Waarden, 2004: p155: emphasis added)

According to Van Kersbergen and Van Waarden (2004: p151-152) what most approaches to governance have in common is the following: They are *pluricentric* rather than unicentric. *Networks* play an important role, and actors within the network are relatively autonomous (yet interdependent). *Hierarchy or monocratic leadership is less important* in these networks: government is merely one, though possibly an important actor. Furthermore, governance approaches are characterized by a general emphasis on *processes and functions of governing*, rather than structures of government. These processes are relatively similar across sectors: negotiation, accommodation, concertation, cooperation and alliance formation (rather than coercion, command and control). Importantly, they also suggest that most approaches to governance have a normative aspect, in the sense that they do not only explain shifts in governance but also advocate a particular condition over others.

The shifts in governance with which local governments are confronted indicate that the policy process must articulate with a number of other actors: the various interest groups from small rural communities, the VKK Gelderland, provincial authorities and to some degree even other municipalities. As such, the increase in the number of actors involved in the policy process and the sense of

² An example of such decentralization could be the Wmo, a law which devolves the responsibility for a number of social and health care provisions to the level of local government.

interdependency between them, are consistent with the general characteristics of 'governance' as a theoretical approach.

In light of the shifts in governance which can be observed in the empirical cases of interaction between local government and interest group(s), it is noteworthy that Van Kersbergen and Van Waarden argue these shifts in governance to be associated with changes in 'styles of governance':

"With the changes in the location of policy and in rule production, the style of governance seems to change as well. In more complicated network structures, the traditional approaches of command and control and enforcement are less effective and efficient. New forms of governance come to replace them, such as negotiation and concertation and the management or manipulation of information in networks." (Van Kersbergen and Van Waarden, 2004: p155; emphasis added)

A style of governance in terms of Van Kersbergen and Van Waarden (2004) is not necessarily a conscious decision on the part of any one particular actor (e.g. local government deciding to interact with interest group differently). As such, it is different from the 'styles of governance' which are proposed by Pröpper (2003). By pointing out the relationship between empirical shifts in governance and forms of governance, Van Kersbergen and Van Waarden (2004) draw our attention towards the question of why a certain style of governance may be more suitable to local government than others (in the context of the shifts in governance with which they are confronted). This aspect will be discussed further in paragraph 4. For now, we proceed to analyze the aspect of mutual influence between the interaction concerning the dorpsplan, and the general relationship between local government and interest group.

3 Social-political or interactive governance

"Day-to-day governing occurrences appear to be complex, layered interaction processes enacted between a variety of unpredictable actors with discrepant interests and ambitions. In these interaction processes all kinds of tensions and conflicts are articulated, manifest or latent. Thus, in the interaction perspective the immense diversity, complexity and dynamics of social reality becomes visible and conceptual tools become available to deal with them." (Kooiman, 2003: p11)

3.1 Why use interactive governance as a theoretical perspective?

The empirical phase of research focused on 'dorpsplannen' as a process of interaction between local government and interest groups from small rural communities. The theoretical perspective of 'interactive governance' (Kooiman, 2003) is appropriate to the analysis of this interaction process between local government and interest group because:

- a) It views governance as an interplay between public and private actors which share a set of responsibilities (Kooiman, 2003: p5) rather than either the state, market, or civil society being exclusively in control.
- b) It affords a conceptualization of 'interaction' as an object of study.
- c) It allows for the analysis of interactions in which short term processes (the making of the dorpsplan) and longer term arrangements (the relationship between local government and interest group) are mutually influencing. An aspect which relates directly to the question of how the institutionalized relationship between local government and interest group, and their efforts towards making the dorpsplan articulate.

Kooiman (2003) conceptualizes interaction in such a way as to allow for mutually influencing actors, as well as mutually influencing structure and process. It is because of this that the perspective is suitable to the analysis of interaction between local government and local interest groups. Empirical research has established that the general relationship between them, and their experiences with making a 'dorpsplan' are mutually influencing. In terms of Kooiman's model of interaction, this can be considered as an interaction in which the actions of local government and interest group take place in the context of the formal, institutionalized relationship between them.

3.2 Conceptualizing 'interaction'

Kooiman (2003) develops a model of interaction to underpin his framework for interactive governance. The theoretical perspective of interactive governance studies interactions between actors, more specifically; it studies **governing interactions**, which indicates that actors interact on the basis of a sense of interdependency when it comes to a societal issue. Kooiman (2003) selects interaction as a focal point in his analytical framework because he assumes that no separate actor involved (government, or otherwise) is able to resolve societal issues single-handedly. In other words, actors are assumed to be aware of their **interdependency** when it comes to finding a solution to a shared, societal problem, or creating new opportunities (Kooiman, 2003: p8). This inability to 'go it alone' stems from the presumed *complexity, diversity and dynamics* of modern Western societies³. This is why the practice of governing, according to Kooiman (2003), should be analyzed in terms of **interactions** between actors rather than as a mere consequence of the ordering mechanisms of state, market or civil society. In fact, interaction *"...means a mutual relationship where entities (actors, ed.) influence each other"* (Kooiman, 2003: p22).

Central to Kooiman's (2003) model of interaction (thus also to his framework of interactive governance) is the **duality of interaction** itself: Interaction is *"a mutually influencing relation between two or more entities"* (Kooiman, 2003: p19). He distinguishes between an intentional level of interaction, and a structural or contextual level. The **intentional level** consists of interaction **processes**: the actual actions taken by individual actors, informed by their respective goal orientations, interests and strategies, and by their common interest (in resolving the societal issue at hand). The **structural level**, on the other hand, consists of

³ A notion which frequently pops up as a macro-sociological context for his framework

those material, social and cultural circumstances which form *'stable and enduring patterns, contexts or conditions'* (Kooiman, 2003: p15). Though Kooiman makes no explicit attempt to define his structural level of interaction, it is clear that he refers to elements more stable in time than the situation-specific circumstances which affect intentional interaction directly. He mentions institutions, general social constructs, patterns of communication, material and technological possibilities and societal power distributions as possible structural elements (Kooiman, 2003: p15).

"In other words, fact and value systems, resources and social-political capital can be considered to be the structural component of all governing interactions, with images, instrumentation and activation at their intentional level." (Kooiman, 2003: p110)

The intentional and structural levels of interaction are again, **mutually influencing**. Structural patterns and conditions affect interaction at the intentional level by enabling, constraining or controlling the types of action which actors take. Actions taken at the intentional level of interaction have the potential to shape existing patterns and conditions, and vice versa. An example could be when intentional interactions consist of developing a new approach to dealing with a problem, which subsequently becomes a socially accepted alternative. In this sense, Kooiman's vision of the relationship between action and structure resembles Giddens' notion of 'structuration'.

"The activities of governing actors co-influence the structural conditions within which they govern by changing or conserving them, while these structural conditions co-determine these governing activities by enabling or controlling them." (Kooiman, 2003: p19)

Both the intentional and structural levels of interaction are also characterized by their **internal dynamics**: At the intentional level there is a tension between **specific and common interests** of the actors. At the structural level we find tensions between what Kooiman rather more elusively terms **'entropic'** and **'negentropic'** forces (amounting to the decay and building of structures; Kooiman, 2003: p18). *"Under the influence of the tension between the structural and the intentional level, a tension can be noted within the structural level of interactions between entropic and negentropic forces, between the decay and building of structures."* (Kooiman, 2003: p18)

Importantly, the intentional and structural levels of interaction are to be analyzed in different time spans: the intentional level, representing actions and interests of actors, is to be analyzed in the **short run**. The structural level of interaction is to be analyzed in the **long run** as changes in these more stable circumstances require more time. Consequently, intention and structure cannot be studied at the same time, one has to 'freeze' one in order to perceive the dynamics of the other (Kooiman, 2003: p15).

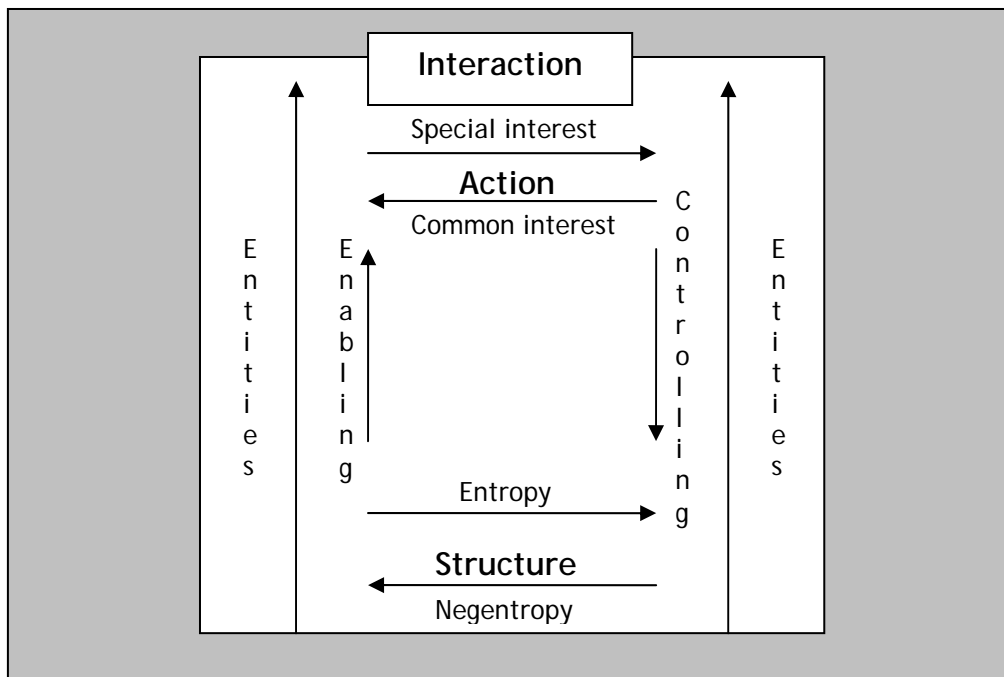


Figure 2 Kooiman's model of 'interaction'.

3.3 Conceptualizing governing

Not every interaction can be characterized as one of 'governing'. Thus, having developed his concept of interaction, Kooiman (2003) proceeds to describe governing in terms of interaction:

*"Governing can be considered as the **totality of interactions**, in which public as well as private actors participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities; attending to the **institutions as contexts** for these governing interactions; and establishing a **normative foundation** for all those activities."* (Kooiman, 2003: p4; *emphases added*)

This definition clearly indicates that governing requires interactions between public and private actors. These need to be considered in their institutional context, and have to be aimed at either creating societal opportunities, or solving societal problems. Interestingly, there is also an element of increased legitimacy for the interactions, in the sense that interactions contribute to their own normative foundations.

3.4 Types of interactions and modes of governance

Thinking of governance in terms of interactions is one thing, but making sense of the incredible variation amongst them is yet another. To this end, Kooiman (2003: p21-22) distinguishes between three types of governing interaction which are characterized by the extent to which they are organized and formalized: **interferences**, **interplays** and **interventions**. These different types of interactions can be found in different mixes or combinations, but certain types are more

prevalent in certain traditional domains of societal order (state, market, civil society).

- Interferences are the least organized type of interactions, representing activities such as taking care of the sick, producing a product, etc.
- Interplays are interactions which are characterized by the absence of formal authority or subordination: the actors interact on a horizontal playing field. In addition, interplays favour collective action over independent action by separate actors.
- Interventions are the most formalized type of interaction, aimed at *“directed exertion of formalized influence”* (p22). They are predominant in (yet not exclusive to) the public sector and generally founded on formal rules and procedures.

Interestingly, Kooiman subsequently associates these three types of interactions with what he calls ‘modes of governance’. A mode of governance is embedded in the structural level of an interaction, and a particular type of interaction (i.e. interference, interplay, or intervention) is thus characterized by a particular mode of governance (see Table 1). Shifting our focus back from the general concept of interactions to the practice of governance, the duality of interaction is reflected in the concepts of ‘governing actions’ and ‘governance culture’ (Kooiman, 2003: p15). Parallel to the dialectic of intentional and structural levels of interaction, the three types of interaction (i.e. interference, interplay and intervention) are to be distinguished at the intentional level and constitute governing action, and the modes of governance are distinguished at the structural level, as part of the governance culture.

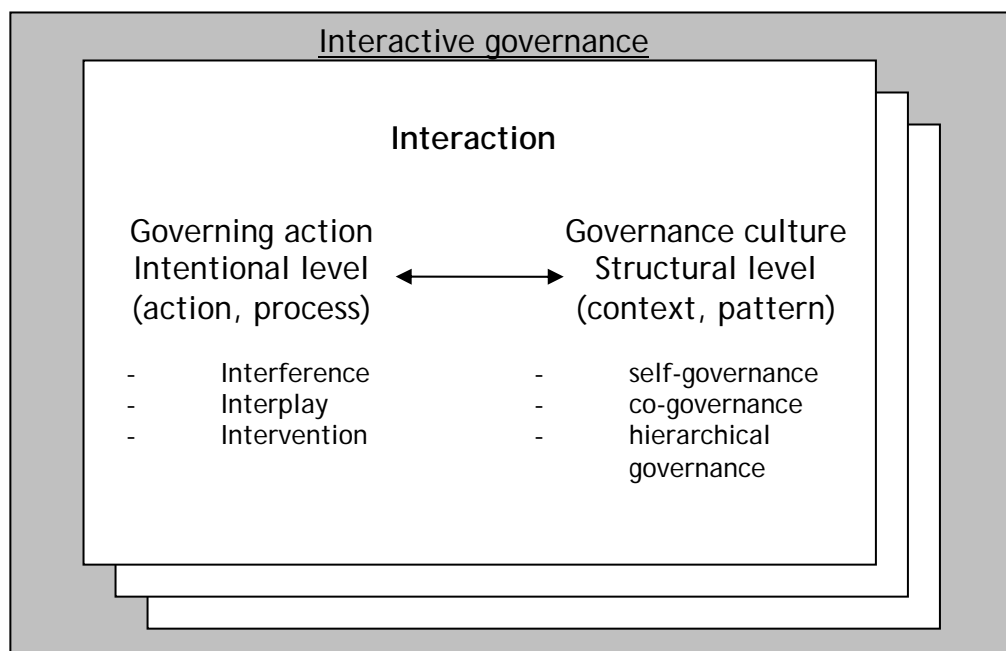


Figure 3 Governing actions and governance culture.

Kooiman's (2003) modes of governance are self-governance, co-governance and hierarchical governance. The modes and their relationship with types of interaction are presented in Figure 3 and Table 1. Since the analysis of the types of interactions in the Achterhoek has indicated that 'interplay' and 'intervention' are most relevant to the making of a dorpsplan, we will proceed with a discussion of the associated modes of governance: co-governance and hierarchical governance.

Co-governance is the mode of governance which is associated with the interplay type of interaction. Here, the objectives of governing are to be reached through the coordination of interactions. Such coordination is **horizontal**, reflecting the absence of authority and subordination which characterizes interplays. Communicative governance, public private partnerships, and co-management are mentioned as examples of co-governing arrangements. According to Kooiman (2003) this mode of governance is particularly suitable in situations where an issue has to be dealt with at the level of a community (p97).

"Co-governance means utilizing organized forms of interactions for governing purposes. In social-political governing, these are key forms of 'horizontal' governing: actors communicate, collaborate or co-operate without a central or dominating governing actor as can be witnessed in the more general category of societal interplays." (Kooiman, 2003: p 97)

In contrast to the horizontal aspect of co-governance, the **hierarchical mode of governance** is characterized by a **vertical** negotiation of power and the prevalence of the intervention type of interaction. According to Kooiman (2003) it is traditionally associated with the operations of government and bureaucracy:

"...[H]ierarchy is still the most common attribute for public governing bodies. They continuously intervene, they steer and control, their structure is hierarchical from local to international level, and for all practical purposes they are expressions of the modern state." (Kooiman, 2003: p116)

As with any interaction in Kooiman's (2003) terms, the intentional and structural levels of these interactions are mutually influencing. This means that the type of interaction process affects the structural or institutional context (of which the mode of governance is part) and the mode of governance shapes the interaction processes.

Type of interaction (intentional level)		Mode of governance (part of structural level)	
Interference	'primary' societal processes, unlimited in form and substance: maintain a family, take care of the sick, produce or sell a product	Self-governance	Informal agreements, self-applying rules, semi-formalised codes of conduct: voluntarism and consent
Interplay	Horizontal character, no formal authority, domination or subordination. Collective rather than independent action, generally on an equal basis.	Co-governance	Collaboration and co-operation: Interdependencies, inter-penetrations (of societal domains: state, market, civil society). Communicative governance, public private partnerships, co-management, networks, regimes.
Intervention	Directed exertion of formalized influence, based on formal rules, procedures.	Hierarchical governance	Steering, control: top-down character
Source: Kooiman (2003)			

Table 1 Characteristics of types of interactions and modes of governance\$.

What makes this theoretical link between modes of governance and types of interaction relevant to the analysis of 'dorpsplannen' in the Achterhoek, is the following: In the empirical phase of this research project, it has been shown that local governments can choose from a number of different strategies in the design of their institutionalized relationship with local interest groups. Examples of such strategies are covenants which describe the role of the interest group in the policy process (and local government's obligations towards them), and agreements which formalize communications or provide financial support. The form of their relationship with the interest group affects the interaction process concerning the dorpsplan, and the experience of such interactions may in turn affect the relationship. However, the empirical phase of research yielded nothing much of an understanding of the link between relationship and interaction process, other than the observation that they are 'mutually influencing'. The difficulty here, lies in the fact that the time frame in which the relationship between local government and interest group is subject to change, generally does not coincide with the time frame of the interaction process. Yet the case studies were designed to analyze the dynamics of the interaction process, in its associated time frame. During the empirical phase, information on the institutionalized relationship was initially gathered as a context for the interaction process, not as part of the dynamics of interaction. As a consequence, we need a theoretical perspective which 'bridges' this analytical divide, by linking the contextual data about the relationship with the interaction processes.

The mutually influencing relationship between the concepts of governing actions (i.e. interference, interplay or intervention) and governance cultures (characterized by modes of governance: self-, co- and hierarchical governance) offers an analytical tool with which to overcome this problem: The interaction process between a local government and an interest group (concerning the making of a dorpsplan) can be considered as a governing action which transpires in the short run. The institutionalized relationship between local government and interest group is a more stable pattern than the interaction concerning the dorpsplan, and can thus be considered an element of the governance culture. Relevant to the interaction process in the short run, yet itself subject to changes in the longer run.

3.5 Governing action in the Achterhoek

Kooiman's (2003) framework for interactive governance can be used to analyze the empirical cases. In order to do so, we may compare the characteristics of the interaction process between local government and interest group (i.e. the making of a dorpsplan) with the types of governing action proposed by Kooiman (2003). Furthermore, the dorpsplan method of VKK Gelderland is itself based on a particular type of interaction between local government and interest group, so it is interesting to see if the type of interaction we see in practice resembles the type of interaction envisioned by VKK Gelderland. Kooiman (2003) indicates that particular types of interaction are associated with particular modes of governance. Consequently, there is also a mode of governance inscribed in the dorpsplan method of VKK Gelderland. *Depending on whether or not the type of interaction in practice coincides with the type of interaction envisioned by VKK Gelderland, the mode of governance may be more or less conducive to the making of a dorpsplan (according to the method). If there is indeed a discrepancy between the mode of governance (element of the governance culture, the structural or institutional context) and the type of interaction sought, the process of making a dorpsplan may be frustrated.*

One of the prerequisites for interaction in terms of Kooiman (2003) is a sense of **interdependency** amongst actors. Interviews in the context of the case studies indicate that interaction between local government and interest group is not characterized by a *formal* interdependency, in the sense that local government is not obliged to participate in the making of a dorpsplan with an interest group, or to commit themselves to the content of the finished dorpsplan. The various case studies do indicate that in practice, local government policy for the improvement of socio-economic vitality in rural communities is perceived to benefit greatly from input from these communities. Furthermore, the decision to disregard such an initiative taken by your local interest groups is likely to be frowned upon. From the point of view of local government, interactions with interest groups are characterized by convenience and instrumentality, rather than interdependency. The interest groups themselves did indicate a distinct sense of dependency on local government concerning the funding required for their functioning in general, and for the operationalization of their dorpsplan in particular. Their dependency on local government is not only matter of perception though, in practice almost all initiatives which are formulated within a dorpsplan require funding, information and/ or permits from local government.

The making of a dorpsplan (according to the method of VKK Gelderland) constitutes an interaction between a public actor (local government) and an interest group from a small rural community (non-public). According to both local government and interest group, the main objective for making a dorpsplan is to analyze the current state of affairs in the village (regarding the quality of life as a living environment) and to identify areas which are subject to improvement (e.g. traffic/ mobility/ accessibility, housing, recreational facilities, employment, landscape/ environment, tourism; Wolf, 2008: p85). Thus the aim of the interaction is to resolve a (perceived) societal issue (the erosion of socio-economic vitality in small rural communities) and both actors share a common interest in this matter. In this sense, the making of a dorpsplan meets Kooiman's criteria and can be considered a **governing action** (see 3.3).

All case studies from the empirical phase are dorpsplannen which were made according to the method of VKK Gelderland. The dorpsplan method of VKK Gelderland can be divided into three phases: preparation, formulation, and operationalization of the 'dorpsplan' (Wolf, 2008: p28). Each phase is associated with certain moments (steps within the method) where interaction takes place between the interest group and local government. During the preparation phase the interest group approaches local government and matters such as the government's willingness to contribute time, effort and money to the process are discussed⁴. During formulation of the dorpsplan, local government is generally consulted on existing policies which are relevant⁵. Operationalization of the dorpsplan starts with the local government receiving a copy, and subsequently deciding on what to do with it (how to incorporate the finished document in their policy process). During each of these phases local government and interest group interact with their respective interests and a common interest. Formally speaking, the local government occupies a position of authority over the interest group. The dorpsplan method however, explicitly calls for interaction between local government and interest group without subordination: on a level playing field. Ideally, their interaction concerning the making of a dorpsplan should take the form of an 'interplay' in Kooiman's terms.

Kooiman's (2003) model of interaction is not only characterized by distinguishing between an intentional and a structural level of interaction. In addition, it presumes that two or more entities try to influence each other (see 3.2). Thus, interaction is not only characterized by the articulation of an intentional and a structural level, it is also characterized by the articulation of the actors' preferences for particular types of interactions⁶. This second characteristic provides a point of entry for the analysis of empirical interactions between local government and interest group in the Achterhoek: If these two entities interact towards a common interest (improving the socio-economic vitality of small rural

⁴ Interest groups often depend on local government for financial support for both their general functioning and specific projects (the latter often requiring additional funding).

⁵ Sometimes local government policies are relevant to the dorpsplan because they help identify shared priorities, more generally they are relevant because they describe the interest group's room for manoeuvre when it comes to devising possible solutions and getting access to subsidies.

⁶ By this I mean that, particularly in a case where actors originate from different societal domains (e.g. state and civil society), different entities may display different preferences for interaction types, or combinations thereof, within an interaction in Kooiman's (2003) terms.

villages), and attempt to influence each other whilst doing so, it then becomes possible to consider the interaction which occurs between them as the product of their respective interaction preferences, as well as their respective interests and a structural context.

The interactions in the empirical cases display features of **both the 'interplay' and the 'intervention' type**. An interplay is characterized by a 'level playing field', interaction towards a common or shared interest, and an absence of authority (p21). These are characteristics of the decision to make a dorpsplan in cooperation during the preparation phase (acknowledging each other as relevant parties), the search for a more or less 'open' dialogue between interest group and local government during the formulation phase, and the shared orientation towards improving the socio-economic vitality throughout the interaction process. An intervention, on the other hand, is more formalized and characterized by formal rules and procedures (p22). Consistent with Kooiman's statement that interventions are typically found in the public sector and based on rules and procedures, we find that formal rules and procedures are introduced in the interaction between local governments and interest group. The first indication of interaction on the basis of intervention lies in the fact that each one of the local governments established its authority over the policy domain of rural areas or rural villages. The dorpsplannen either had to stay within the framework of local government policy, or they would be subject to approval by the local council, or both. Secondly, in most cases the communication with interest groups (in the context of making the dorpsplan) was subjected to explicit communication procedures (either existing ones, as part of a covenant between local government and interest group, or a procedure specifically designed for the occasion of the dorpsplan).

Not surprisingly then, those elements in the interaction which resemble the interplay type of interaction are either initiated by the interest group, or part of the dorpsplan method of VKK Gelderland. The elements of intervention are more often introduced by the local government.

3.6 Interactive governance in the Achterhoek

The interaction between a local government and a local interest group (concerning the dorpsplan) can be considered a governing action. In light of the VKK method for making a dorpsplan, it ought to be an interaction of the type 'interplay', associated with the mode of 'co-governance'. In practice however, the interaction process of making a dorpsplan combines features of both interplay and intervention. Having said that, the institutionalized relationship between local government and interest group can be considered an element of the governance culture, because it is one of those '*stable and enduring patterns, contexts or conditions*' (Kooiman, 2003: p15) within which the interaction process takes place. Following Kooiman's (2003) explanation of the relationship between governing action and governance culture, the institutionalized relationship between local government and interest group should - theoretically - also display elements of both co-governance and hierarchical governance. However, empirical research has indicated that local government has the mandate to design this relationship, and it does so on the basis of rules and regulations which describe its position of authority (in itself a characteristic of the hierarchical mode of governance). Effectively, this

means that local government has a disproportionate influence on the structural level of interaction: the ability to design the relationship as an element of structure. This inference is by no means inconsistent with Kooiman's (2003) understanding of hierarchical governance, as he explains:

"The relation between the structural level and the application of concrete interventions at the intentional level, become more apparent in interventions than in either interferences or interplays. Not only do actual interventions usually have a formal nature, such as rules and regulations, but also at a structural level, authorities are allowed to introduce and implement interventions. Indeed, the relation between the two levels exists through sets of formal rules and regulations: 'rules to make and execute rules'. This is the consequence of the formalized character of interventions, and the guarantees surrounding them." (p22)

It does however, facilitate our understanding of the articulation of types of governing action and modes of governance. In the case of dorpsplannen in the Achterhoek, multiple types of governing action can occur simultaneously at the intentional level, just as multiple modes of governance are possible. However, the involvement of the local government means that the hierarchical mode of governance becomes dominant at the structural level. At the intentional level of interaction processes, the dorpsplan method of VKK Gelderland presumes interaction on the basis of 'interplay'. Yet in practice, we find elements of both interplay and intervention, being introduced by the interest group and local government respectively. At the level of structure (governance culture, modes of governance) what is theoretically required (on the basis of the VKK method) is a mode of co-governance. Yet in practice, we find that local government's preferences for a hierarchical mode of governance take precedence over the interest group's preferences, because they have the ability to design the institutional relationship. As a consequence, it is possible that the type of interaction which is pursued by one actor (or both) at the intentional level does not align with the dominant mode of governance; the mode of governance is inconsistent with the type of interaction that is pursued. This possibility is particularly relevant in those situations where one of the actors has a hierarchically defined position of authority over the other(s), as is the case with interactions between local government and interest groups. Most local governments are reluctant to consider local interest groups as equal partners in the policy making process, as is reflected in the careful description of their mandate or role within the policy making process, in official covenants and agreements.

The different types of governing action and different modes of governance are 'mutually influencing' in the sense that *associated* types of governing action and modes of governance are likely to reinforce or facilitate each other, whereas a *discrepancy* between the type of governing action and the dominant mode of governance causes friction. Furthermore, such a *discrepancy* between the type of interaction sought by actors, and the nature of the institutionalized relationship (strategy selected by the local government) can cause frustrations on the part of the actors involved, as expectations about the interaction are not met. Consider the interaction between the local government of Oost Gelre and its interest groups from Mariënelde and Lievelde: Local government responded enthusiastically to the

initiative to make a dorpsplan, providing information on its existing policies and being present at interest group meetings in the context of the dorpsplan. But at the same time it required covenants, agreements and procedures to be introduced into the process, in order to formalize communications and the governments contribution to the process in terms of time and money. The interest groups, in turn, may have expected to exchange information with local government and to collaborate horizontally, without having to adjust its communications, timing and priorities to those of the local government.

4 Interactive policy making and 'styles of governance'

Having established the significance of the institutionalized relationship between local government and interest group in terms of the articulation of the type of governing action and the mode of governance, we now have an understanding of what it means to say that the relationship and the interaction process are 'mutually influencing'. Since local government can basically design this relationship as they see fit, it is also worth considering the effects of the different strategies which they may have in this matter. In the introductory paragraph, the need to supplement Kooiman's (2003) framework for interactive governance with another perspective (which would allow for the analysis of strategy determination by local governments) was already indicated. We can investigate which strategies have been chosen in the cases from the empirical phase, as well as some of the reasons why these strategies may have been chosen, by adopting a theoretical perspective from **interactive policy making**. The relationship between local government and interest group can be considered an institutionalized form of communication. Pröpper (2003: p308) indicates that communication between the government and citizens or stakeholders is relevant to government policy in three distinct ways:

- Communication of **policy content**: government institutions have to communicate their policies to the general public.
- Communication as a **policy instrument**: health campaigns, etc.
- Communication with the public in the context of **policy making**.

It is this third type of communication in policy which is relevant to the analysis of relationships between local governments and interest groups in the Achterhoek region, as both local government and interest group aim to somehow incorporate the 'dorpsplan' (or elements of it) in local government policy.

4.1 Styles of governance

In order to study the communication between government and citizens in the context of policy making, Pröpper (2003) introduced 7 **styles of governance** (see Table 2). These styles represent the **range of options** from which a government institution may select its approach to the involvement of citizens, organizations and businesses in the policy process (Pröpper, 2003: p309). The styles of governance vary in their degree of '**interactiveness/ interactivity**', some are more open to involvement or public participation than others. According to Pröpper (2003), interactive governance constitutes:

"[T]he involvement by government of other parties in the policy process at an early stage, in order to prepare, formulate, execute and/ or evaluate policy, by way of open exchange of opinions and information" (free translation; Pröpper, 2003: p309⁷).

It should be noted however, that an interactive style of governance may be applied during any stage of the policy process⁸. The nature of the contribution of parties to the policy process may vary accordingly. The 'facilitating style' of governance represents the highest degree of citizen or stakeholder involvement, each following style a little bit less so⁹. The consultative style and the authoritarian styles are considered to be 'non interactive', in the sense that citizens or stakeholders or not allowed to participate in the definition of the problem and possible solutions (Pröpper, 2003: p312).

In the empirical cases, local governments have the mandate to decide how they want to formally organize their relationship with interest groups from small rural villages in their administrative area. Generally, their decisions affect the resources of the interest group (financial support, subsidies), procedures for communication between local government and interest group, policy areas which are subject to participation (content, topics), and the role of the interest group in the policy process: Are they allowed to initiate discussions? To introduce problem definitions or possible solutions? To advise government, or to take part in decision making themselves? The approach they take to the relationship with interest groups also affects the process of making of a 'dorpsplan'. Empirical research has indicated that, amongst other reasons, local governments are interested in the 'dorpsplan' because it may contribute to (or even become part of) their policy making process. The process of making a 'dorpsplan' thus represents an interaction between a local government and an interest group which requires **communication in the context of policy making**. As such, the interactions between local government and interest group can be considered in terms of Pröpper's (2003) **styles of governance**.

⁷ *"Bij een interactieve bestuursstijl betreft de overhead een of meer andere partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid om met hen in een open wisselwerking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van et beleid te komen. De bedoeling van een interactieve bestuursstijl is om andere relevante partijen bij het beleid te betrekken en hen voldoende ruimte te geven voor een eigen inbreng. De gevraagde inbreng kan verschillen afhankelijk van het deelproces waarin deze methode wordt toegepast."* (Pröpper, 2003: p309)

⁸ Pröpper subdivides the policy process into the stages of policy preparation (definition of problem and possible solutions, analysis of problem environment), policy formulation (agenda setting and determination of decision-making procedures), execution (organizing/ planning execution of the policy), and evaluation (determination of what should be evaluated, and in which terms) (Pröpper, 2003: p312).

⁹ Pröpper distinguishes between interactivity in terms of the content of policies, the transparency of the policy process, and the room for actors to become involved in the process (accessibility, if you will) (Pröpper, 2003: p312). The interactivity in terms of content progresses with each step 'up' towards the facilitating style.

Governance style	Participant(s) role	Nature of communication
Interactive styles:		
<i>Facilitating style</i> Government facilitates/ enables participants (in terms of time, money, expertise, material resources).	Initiator	Providing information and advice, facilitating deliberation amongst participants
<i>Co-operating style</i> Government cooperates with other parties on the basis of equality.	Partner in co-operation	Deliberation and negotiation, open exchange of information
<i>Delegating style</i> Government bestows upon the participant(s) the mandate to make decisions and/ or execute policy, subject to the scope set out by government.	Co-decider	Communicating the scope of what is and is not left up to the participants in terms of policy decisions and/ or execution.
<i>Participative style</i> Government seeks an open advice, allowing considerable room for debate and input by participants: Participants can introduce their own problem definition and possible solutions.	Advisor	Exchanging alternative conceptions, problem definitions and possible solutions
Non interactive styles:		
<i>Consultative style</i> Government consults the participant on a closed question. Participants can express their opinion on a given policy (approach) within a given problem definition.	Consulted	Exchanging visions and argumentation concerning preconceived (intended) policy
<i>Open authoritarian style</i> Government designs and operates policy independently. Information is provided in order to communicate the policy content. Government may attempt to convince or sway target groups in order to increase the effectiveness of the policy.	Target group for research or education	Attuning (research) questions and messages to the target group
<i>Closed authoritarian style</i> Government designs and operates policy independently and does not provide information about this.	None	None

Source: Pröpper (2003: p310-311))

Table 2 Pröpper's styles of governance

4.2 Styles of governance in the Achterhoek

If we consider the strategies of local governments with regard to their relationship with interest groups in the empirical cases, we can identify the particular styles of governance which these reflect. The completed 'dorpsplan' can be an element in this relationship, depending upon whether or not it was given a formal status by the government, or processed directly towards local government policies. During the empirical phase, local governments indicated that they wanted to increase

public participation in their policy process, and that they considered the 'dorpsplan' to be a step in that direction. In all but one case (that of Lochem, and Almen and Barchem) the local government decided to play a more or less active role in the process of making the 'dorpsplan'.

In the case of the local government of **Berkelland** and the small village of **Beltrum**, the local government has signed a covenant with the interest group of Beltrum. This covenant indicates that the interest group will be informed about policy developments (e.g. proposals) which concern the village or the interest group. Having said that, they see the interest group as a participant in the policy process with the role of giving advice, the interest group does not have any authority to take part in decision making directly. Decision making is a matter for the local council. Furthermore, financial support for the operations of the interest group is provided on the understanding that the interest group's activities and objectives are in accordance with the local governments policy on small villages. Interestingly, the interest group is actively encouraged to develop a vision for the future of the community. A representative of Berkelland has even indicated that the local government would like to include the interest groups in the process of formulating a vision for the future of the entire municipality. Yet in practice, local government does not approach the interest group until a policy proposal has been developed¹⁰. As such, the actual room for the interest group to introduce its own problem definitions or possible solutions is restricted. In practice, this style of governance can be considered as **consultative** with elements of **participative**.

In the case of **Oost Gelre** and the small villages of **Lievelde** and **Mariënvelde**, we also find a covenant is in place. In this case, the covenant organizes communications between local government and the various interest groups from small rural villages. In addition, the interest groups are allowed to advise local government (by invitation, or otherwise) on any matter which concerns the citizens within their community. Alternatively, local government may consult the interest group if it deems necessary. The role of the interest groups in the policy process is described further in the policy concerning small villages (kleine kernenbeleid), which indicates that interest groups can introduce what ever they think is relevant to the quality of life of their community. Decision making authority is however, firmly vested in the local government. The interest groups are partners (in Dutch: "gesprekspartners") along with a number of other parties which are active in the policy domain of rural areas (e.g. the province of Gelderland, VKK Gelderland, etc.). Furthermore, when interest groups submit their own plans on the basis of their 'dorpsplan', the timing has to be aligned with the policy process of the local government: a representative of Oost Gelre indicated the difficulty of incorporating input from the interest groups into their policy process at a stage where the local government has already prepared its own policy. Based on this description of the formal relationship between the local government and interest groups, Oost Gelre can be said to have adopted a **consultative** style of governance, again with elements of the participative (ability to introduce problems and problem definitions).

¹⁰ Either by local government itself or by the interest Group, in which case the decision will still be made by local government.

In the case of **Winterswijk** and the village of **Meddo**, we find an entirely different approach has been taken to the relationship with interest groups: There is no covenant, nor is there a policy concerning small villages. In stead, all matters concerning the quality of life within the small rural communities are to be put on the agenda of what can be considered to be an intermediary platform for the rural areas (Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk, Dienstverleningsplatform Buurtschappen). This platform hosts deliberations between a number of different parties which are active in the rural area, ranging from agricultural entrepreneurial associations to historic committees, to the union of rural women. It is authorized to present the local government with advice, again: by invitation or otherwise. The local government considers this platform to be the primary canal for interest groups to confer amongst themselves, and possibly to bring problems or ideas to local government's attention¹¹. The platform is facilitated and chaired by the local government. Furthermore, the platform - and its visions for the future of rural Winterswijk - are the primary source of government consultation in the policy process. As such, the dorpsplan of Meddo was an experiment from the point of view of local government. The different approach taken by Winterswijk represents a step in the direction of a **participative** style of governance, even if it is negotiated through an additional platform.

The local government of **Lochem** is in the middle of determining which strategy it will adopt for public participation in the policy process. A policy (specifically to this end) is currently under construction. At present there is no specific policy for small villages, and as it stands the relationship with interest groups from small rural villages is considered to be one of a number of different instruments towards public participation. Others include neighbourhood meetings, a referendum, or the possibility of 'citizens initiative'¹². There is a covenant in place between the interest groups from rural villages and local government. As a consequence, local government is obliged to consult the individual interest groups on policy developments concerning the common interest of the community (village). In addition, they explicitly have to do so before a formal decision has been made on the proposal. The 'dorpsplan' of an interest group also plays an active part in the covenant: Local government is obliged to take note of the dorpsplan in her decision making as much as possible. The status awarded to the interest groups is that of 'partner in discussions' and 'advisor'. Bearing in mind that Lochem is still in the process of determining what strategy to take with respect to the interest groups, we can say that the current situation primarily resembles a **consultative** style of governance.

It seems that there can be a discrepancy between the type of relationship which local governments 'envision' themselves having with their interest groups in the context of the making of a 'dorpsplan', and the existing relationship, of which the 'dorpsplan' becomes an element. As previously indicated, there is a possibility that the 'dorpsplan' represents a conscious effort on the part of the local government

¹¹ It should be noted that the local interest groups take part in this platform as a collective themselves.

¹² In Dutch: burgerinitiatief. This arrangement provides the opportunity for citizens to place ideas, questions, proposals or subjects on the agenda of the local council, by way of submitting a petition. Generally, a certain number of fellow citizens has to sign the petition, in order to be taken into consideration. Other conditions imposed on the petition may vary.

to adopt (or experiment with) a different style of governance, or to alter the relationship with the interest group. However, it is also worth investigating the possibility of a local government which wants to increase public participation through the involvement of interest groups, yet somehow struggles to reach a truly interactive style of governance (that is, in Pröpper's (2003) terms).

4.3 Models of democracy

Pröpper's (2003) styles of governance are not merely a helpful typology of the choices which government institutions make with regard to the involvement of citizens or stakeholders, and the degree of interactivity which these choices represent. He proceeds to link these styles of governance explicitly to a number of ideal-types of democracy. As the styles of governance are presented like a 'menu' from which a local government may select which ever style they see fit, it is important to also consider their link to what Pröpper (2003: p315-320) terms '**models of democracy**'. He argues that the selection of a particular style of governance is in fact associated with the perception of democracy which is prevalent in the government institution. These perceptions of democracy in turn lead to different approaches to public participation in the policy process (meaning that the choice for a particular style of governance is informed by the model of democracy, rather than the other way around).

"The type of communication between government and citizens also depends on the type of democracy envisioned" (Pröpper, 2003: p315¹³)

Pröpper (2003) characterizes these models of democracy as follows:

The representative model of democracy is based on a liberal notion of utility maximizing human individuals, who use their votes to support which ever political party will best look out for their individual interest. It is subsequently the responsibility of political parties to represent the interests of the public at large. According to Pröpper (2003) this model of democracy centers on the values of order, law/ justice and freedom. As representation is supposed to preclude the public's need for participation in the policy making process, participation beyond representation is considered to be a 'risky endeavour' (Pröpper, 2003: p316): active involvement of citizens in the policy process may mean that some particular interests are advocated over general ones, thus corrupting the representativeness of the process. Consequently, public participation in the policy process should be restricted to the function of 'advise' (counseling) associated with the 'participative' and non interactive governance styles. From the point of view of representative democracy, the objective of interactive policy making is mostly to ensure a better understanding of what occupies the minds of the general public. As such, the public's input is an instrument and government is not obliged to take the public's 'advise'.

¹³ In original: *"De wijze van communiceren tussen overheid en burgers hangt ook af van het soort democratie dat men voor ogen heeft."* (Pröpper, 2003: p315)

The collective model of democracy

The dominant values in this model of democracy are unity and community. Members of the community are all included directly in the policy process by way of deliberation and consensus building. Due to its inclusive nature, interactive policy making and public participation in the policy process are very important. Decisions which are the outcome of inclusive deliberations are presumed to be founded on reasonable argumentation. The preferred style of governance is 'facilitating'.

The participative model of democracy

Holding the middle ground between the representative and collective models of democracy, this model negotiates which mechanism for public participation is most suitable considering the practical circumstances. The large numbers and pluriformity of actors in contemporary society frustrate direct involvement of all (the preferred mechanism), representative democracy represents the second-best mechanism for decision making. Important values are responsibility, activity and involvement (of the public). Due to the pragmatic nature of this model of democracy, there is no particular preference for one of the styles of governance. Interactive policy making is more common than it is in the representative model.

4.4 Models of democracy in the Achterhoek

Kooiman (2003) distinguished between 'governing actions' and 'governing structures' or 'cultures'. Within this analytical framework, the decision was made to separate the mutually influencing relationship between local government and interest group, and the interaction process of making a dorpsplan. The former considered to be an element of the governance culture, the latter a governing action. Similar to this distinction between action/ process and structure, we can consider the choice of local government for a particular style of governance to be an action, and the model of democracy to be a general social construct which is part of structure. This parallel of course, applies only to the role and perceptions of the government in an interaction, as the style of governance is to be selected by government, at least initially without inter-acting with the interest group.

In paragraph 4.2 we learned that the local governments from the four cases each display either a non interactive 'consultative' style of governance, or the interactive 'participative' style. These styles of governance are consistent with the representative model of democracy, which is indeed at the very foundation of the Dutch general political system. Within the representative model of democracy, public participation (beyond political representation) is considered to be risky business. Empirically, this is reflected in the fear which one of the representatives of local government expressed; that a dorpsplan could become a vehicle for individual or particular interests, rather than the general interest of the community. Furthermore, each local government has retained the right to make decisions regarding policy proposals, or plans; the role of the interest group as a participant in the policy process does not progress beyond that of the 'advisor' in the participative style of governance. The formal decision-making authority has been vested in the local council, which is a representative political body. One of the difficulties associated with the participation of interest groups in the policy process, as well as with the dorpsplan itself, is the fact that they are not formally representative for the village. And yet even if they were, that would mean that the

two bodies have competing claims to being representative for the same group of citizens.

In short, the application of Pröpper's (2003) styles of governance to the empirical cases teaches us that even though local government may be interested in increased public participation in the policy process, such participation is unlikely to progress beyond the scope of the participative style of governance, due to the dominance of the representative model of democracy in local government. Given the dominance of the representative model of democracy and its associated view of the role of public participation in the policy process, local government is likely to experience difficulty in the implementation of even this level of interactivity. In the context of their relationship with interest groups and dorpsplannen, public participation is perceived to be risky business because it poses a potential threat to the position of the elected local council, and because there is a possibility of the dorpsplan becoming a platform for particular interests, rather than the common interest.

5 Conclusions

How do the formal institutionalized relationship between local government and interest group, and the interaction process of making a dorpsplan influence each other?

The empirical phase of research indicated that the relationship between local government and interest group, and their experiences with making a dorpsplan are 'mutually influencing'. One of the objectives of this additional chapter to the empirical research report is to analyze how the relationship between local government and interest group, and their interaction concerning the dorpsplan can be mutually influencing: what does that mean? How do they affect each other?

Kooiman's (2003) theoretical framework of **interactive governance** supplied the analytical tools with which the empirically observed link between relationship and interaction could be studied. The framework is founded on a model of interaction which distinguishes both an intentional level of actions and processes and a structural level of '*stable and enduring patterns, contexts or conditions*' (Kooiman, 2003: p15). Furthermore, these levels of interaction are mutually influencing, and the actors involved in the interaction are mutually influencing on both levels. Thus, interaction is not only characterized by the articulation of an intentional and a structural level, it is also characterized by the articulation of the actors' preferences for particular types of interactions, on these levels.

When analyzing interactions of governing, these levels are mirrored in 'governing actions' and 'governance cultures'. The interaction process between local government and interest group can be considered a governing action. The formal institutionalized relationship between local government and interest group can be considered an element of governance culture, in the sense that it provides a more stable and enduring context for the interaction process (Kooiman, 2003: p15). Importantly, Kooiman (2003) subsequently distinguishes between three types of governing action (interference, interplay and intervention), and associates each with a particular mode of governance (self-governance, co-governance and

hierarchical governance, respectively). A mode of governance is embedded in the governance culture.

Application of Kooiman's types of governing action to the dorpsplan method of VKK indicates that the interaction process should be an 'interplay' (characterized by a 'level playing field', interaction towards a common or shared interest, and an absence of authority; Kooiman, 2003: p21), rather than an intervention (which is more formalized and characterized by formal rules and procedures; Kooiman, 2003: p22). Following Kooiman's (2003) relationship between types of governing action and modes of governance, such interaction should occur in the context of a co-mode of governance. In the empirical cases however, we find that the interaction process of making a dorpsplan consists of elements of both the horizontal 'interplay' and the hierarchical 'intervention', introduced by interest group and local government respectively. Consequently, one would expect to find elements of both co- governance and hierarchical governance in the formal institutionalized relationship. Yet in practice, the dominant mode of governance is hierarchical, due to the local governments disproportionate influence on this structural level of interaction: they have the ability to design the institutionalized relationship with interest groups. As a consequence, it is possible that the type of interaction which is pursued by one actor (or both) at the intentional level does not align with the dominant mode of governance; the mode of governance is inconsistent with the type of interaction that is pursued. This possibility is particularly relevant in those situations where one of the actors has a hierarchically defined position of authority over the other(s), as is the case with interactions between local government and interest groups.

The different types of governing action and different modes of governance are 'mutually influencing' in the sense that *associated* types of governing action and modes of governance are likely to reinforce or facilitate each other, whereas a *discrepancy* between the type of governing action and the dominant mode of governance causes friction. Furthermore, such a *discrepancy* between the type of interaction sought by actors, and the nature of the institutionalized relationship (strategy selected by the local government) can cause frustrations on the part of the actors involved, as expectations about the interaction are not met.

Why do local governments opt for certain strategies in dealing with interest groups from small rural communities in their administrative area?

Empirical research indicates that local governments have the mandate to design their formal institutionalized relationship with interest groups from small rural villages (covenants, subsidies, conditionality thereof, etc.). Having investigated the dynamics of the mutually influencing relationship and interaction process, it now becomes relevant to contemplate why a local government might prefer a particular type of relationship over another. To this end, Pröpper's (2003) styles of governance were applied to the empirical cases of interaction between local government and interest group in the Achterhoek. The 7 styles of governance have been used as more (or less) interactive 'designs' or 'strategies' for the relationship between local government and interest group, to be selected by local government. Application of these styles of governance to the empirical cases indicates that the

non-interactive 'consultative' style is common, sometimes in combination with elements of the interactive 'participative' style. Within the consultative style, public participation is limited to expressing your opinion on a matter presented to you by the government. Elements of the participative style can be found, in the sense that interest groups are allowed to present local governments with their opinions by invitation, or otherwise.

The reasons behind the selection of a particular 'strategy' become apparent when Pröpper's (2003) styles of governance are linked to his 'models of democracy'. Certain styles of governance are commonly found with government institutions in which certain models of democracy are dominant: *"The type of communication between government and citizens also depends on the type of democracy envisioned"* (Pröpper, 2003: p315¹⁴). This relationship between a style of governance and a model of democracy is determined by the place of public participation in the model of democracy. In the empirical cases the 'representative model of democracy' is dominant in the sense that decision-making authority resides with the representative council, and public participation in the policy process should not challenge this authority.

According to Pröpper (2003) the representative model of democracy is consistent with the following styles of governance: the 'participative', 'consultative' and 'authoritarian' styles. Of these, only the participative style is considered to be interactive. Thus, even though local governments are interested in increased public participation in the policy process, such participation is unlikely to progress beyond the scope of the 'participative' style of governance (due to the dominance of the representative model of democracy in local government). Interestingly, it seems that there can be a discrepancy between the type of relationship which local governments 'envision' themselves having with their interest groups in the context of the making of a 'dorpsplan', and the existing relationship (which is both a context for making the dorpsplan and the relationship of which the finished 'dorpsplan' becomes an element). As previously indicated, there is a possibility that the 'dorpsplan' represents a conscious effort on the part of the local government to adopt (or experiment with) a different style of governance, as was the case with the local government of Winterswijk and the dorpsplan of Meddo. However, it is also worth investigating the possibility of a local government which wants to increase public participation through the involvement of interest groups, yet somehow struggles to reach a truly interactive style of governance (that is, in Pröpper's (2003) terms). Given the dominance of the representative model of democracy and its associated view of the role of public participation in the policy process, local government is likely to experience difficulty in the implementation of even this level of interactivity. In the context of their relationship with interest groups and dorpsplannen, public participation is perceived to be a risky business because it poses a potential threat to the position of the elected local council, and because there is a possibility of the dorpsplan becoming a platform for particular interests, rather than the interest of the general public.

¹⁴ *"De wijze van communiceren tussen overheid en burgers hangt ook af van het soort democratie dat men voor ogen heeft."* (Pröpper, 2003: p315)

6 Discussion and reflection

6.1 Relevance of research

So, what does all of this mean for the practice of governing by the local government? Local governments are increasingly being confronted with other (local) actors who want to influence the policy process. As a consequence they need to develop a strategy for public participation. The empirical phase of research has shown that both local governments and interest groups appreciate the dorpsplan as an instrument of public participation in the local government's policy process. Furthermore, local governments tend to appreciate the dorpsplan better when it has been made according to the method of VKK Gelderland (Wolf, 2008: p75).

This analysis has also shown that the method of VKK is based on a certain model of interaction (an internal logic, if you will: consisting of the interaction type of 'interplay' and the mode of co-governance in Kooiman's (2003) terms). Being an element of the governance culture, the institutional design of the relationship between local government and interest group should ideally¹⁵ display features of the mode of co-governance (horizontal co-operation or collaboration, on the basis of equality). In practice, it is the local government who decides on the design of the relationship, bearing in mind the representative model of democracy on which local government itself is founded. The fact that local government has the ability to do design the relationship means that they have a disproportionate influence on the level of governance culture: Given local government's general preference for the hierarchical mode of governance, this means that the dominant mode of governance is likely to be hierarchical, thus inconsistent with the type of interaction required by the VKK method for making a dorpsplan. The discrepancy between the two may lead to disappointment on the part of both actors, as their respective expectations of the interaction are not met.

The representative model of democracy comes with an inherent view of public participation: anything beyond participation through representation is perceived to be a risky business, and should be limited. According to Pröpper (2003), local governments will select either the authoritarian, consultative or the participative style of governance, due to the dominance of the representative model of democracy. Importantly, the only one of those styles which is actually considered to be interactive, is the participative style. Therefore, if a local government wants to encourage public participation in their policy process by participating in the process of making a dorpsplan (whilst simultaneously respecting their own foundations in representative democracy, and the contextual needs of the VKK method) the participative style of governance is the only 'viable' strategy.

Empirically, we see that local governments tend to implement the consultative strategy, in which they incorporate certain elements of the participative. Only one of the local governments has more or less successfully managed to combine its own hierarchical logic with an interactive, participative style towards interest groups: In the case of Winterswijk, a separate platform was constructed for the

¹⁵ In terms of the dorpsplan method of the VKK.

participation of various organizations in the local government's policy process; Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk. The participation of interest groups is mediated even further, as they participate in the platform of WCL through a platform of their own (Dienstverleningsplatform Buurtschappen, Wolf, 2008: p48). The establishment of these intermediate structures (platforms) in between the interest groups and the local representative council may provide an interesting subject for further research, as such intermediate arrangements may help to 'smooth over' the co-existence of the two essentially conflicting logics of governance: the non-representative participative, and the representative non-participative.

The challenge for local governance

Regardless of whether one looks at the articulation of actor's preferences in specific interactions (such as the making of a dorpsplan) or at the difficulties of implementing an interactive participative style of governance in the context of representative democracy, the challenge for local governments remains the following: *If local governments want to increase public participation in the policy process, they will have to somehow accommodate processes which follow an entirely different logic than their own familiar, formal and hierarchical logic.* Furthermore, considering the mutually influencing levels of governing action and governance culture (or structure) such accommodation is likely to require adjustments in both short term approaches (affecting the type of governing action) and longer term arrangements, like the institutionalized relationship with interest groups.

6.2 Theoretical considerations

Normative aspects of theories

Van Kersbergen and Van Waarden (2004) indicated that most approaches to governance have a normative aspect: they prefer a particular condition or situation over others. Kooiman's interactive governance does not display any such preference, other than perhaps the preference of interaction (which presumes the involvement of multiple inter-dependent actors) over in-dependent action. However, the theoretical perspective of interactive governance is simply not suitable to the analysis of such independent action, which is not the same as being indifferent to, or indeed against it.

Pröpper's styles of governance are a different matter altogether: a model of democracy is hardly something which can be adjusted by a local government. As such, the general prevalence of the representative model of democracy in Dutch political order is associated with a strong incentive to adopt either an authoritarian, consultative or a participative style of governance, across the board. This may or may not have been Pröpper's intent, and he cannot very well be held responsible for the prevalence of the representative model of democracy in this country. Yet it is something to bear in mind. The association between a model of democracy and certain styles of governance is so strong and direct that it may be considered prescriptive (in the sense that other styles of governance are considered to be unfeasible, *given* the model of democracy).

Interactive governance, Kooiman (2003)

Kooiman (2003) assumes actors in interaction to be aware of their interdependency. During the empirical phase of research both local government and interest group were asked if they perceived themselves as being interdependent. Though the dependency of interest groups on local government was not questioned, the dependency of local government on the interest groups was: they are not formally dependent on the interest group for input in the policy process. In stead, interaction with the interest group is one of a number of different instruments which they can use to increase public participation in their policy process (e.g. neighbourhood meetings, referenda, etc.). In Kooiman's framework the actors' awareness of their interdependency is a prerequisite, an incentive to interact with others because you know the chances of achieving the common interest are better when you do. In practice however, one might conclude that some are more interdependent than others.

Another difficulty in Kooiman's framework of interactive governance lies in the fact that modes of governance are 'embedded' in the structural level of interactions. Yet the nature of this 'embeddedness' is not entirely clear. For the purpose of this analysis I have assumed that the 'embeddedness' of modes of governance means that modes of governance are an element of governance culture, they are situated within it. In addition, I have interpreted the embeddedness in such a way as to mean that a mode of governance is always more or less equally involved in the articulation of governance culture and governing action. Yet theoretically, it is possible to contemplate certain elements of the governance culture being more salient than others, depending upon the circumstances and preferences of actors involved.

Furthermore, Kooiman states that certain modes of governance are associated with certain types of (governing) actions, and that one mode of governance can become dominant over another (particularly the hierarchical mode of governance). An interesting question which is beyond the scope of this analysis, is that of how simultaneously occurring modes of governance articulate at the level of governance culture.

Styles of governance, Pröpper (2003)

One remarkable feature of Pröpper's styles of governance is that they are presented as though the government institution always makes a conscious decision to approach individuals or organizations of the public in a certain way (i.e. government selects a style of governance). Thus, a style of governance is an actor-specific and conscious strategy. Considering the difficulty which some of the local governments in empirical cases have had in applying (or experimenting with) a different style of governance: is it not possible that the style of governance is affected by both the conscious decision to approach things a certain way, and a subconscious influence of how things tended to be done up till now? At any rate, a style of governance is not selected in a social vacuum. One could question the degree of freedom which local government actually has in selecting, implementing and operating a particular strategy, as they likely will have to take note of the abilities, resources and preferences on the part of the interest group as well as their historic relationship.

Synthesis of the two-tiered theoretical framework

Kooiman's framework for interactive governance was essentially used to analyze the nature of the mutual influence between relationship and interaction process, and the significance of the local government's preferences in that context. Pröpper's styles of governance were incorporated as a second step, in order to analyze why certain strategies in the relationship are more attractive to local government than others. By doing so, the relationship between local government and interest group could be conceptualized as both an element of structure (as a context for the interaction process) and as an element of action (the determination of strategy by local government). These analytical steps represent the two tiers in the analytical framework. It should however, be noted that the relationship between styles of governance and models of democracy is 'one-way' (government's decision to take a particular approach to the relationship with interest groups, and the models of democracy are not a priori 'mutually influencing' like Kooiman's governing actions and culture. In addition, Pröpper's models of democracy can be considered even more stable patterns or contexts of interaction than the relationship as an element of governance culture. Referring directly to a general social construct, Pröpper's models of democracy may represent a 'deeper' level of the culture of governance, if you will. More stable than the institutionalized relationship between local government and interest group, and consequently less subject to change.

The combination of these two theoretical perspectives has facilitated the analysis greatly: by allowing for the conceptualization of the relationship as both structure and action, it was possible to not only investigate the mutually influencing aspect between the relationship and the interaction process, and to theorize about why one actor's preferences may take precedence over those of another, but also to investigate some of the reasons why that 'dominant' actor might even prefer one thing over another. The ability to conceptualize the relationship as both action and structure does however, raise questions about the duality of governing action and governance culture. Perhaps 'culture' is an intermediate level between action and structure, or the two represent a continuum (defined in terms of situation specificity and stability in time, rather than a simple dichotomy).

6.3 The research process:

Applying the theoretical framework retrospectively

The research questions in the empirical phase were tailored to the commissioner's need for a general description of the dorpsplan as an interaction process (involving local government and interest groups from small rural villages). Given the explorative and descriptive nature of these research questions, the decision was made to demarcate clearly what a dorpsplan involves (an interaction process between local government and an interest group, following the VKK method) where it starts, and where it finishes. Importantly, no theoretical framework was developed up front. First, the interaction process would have to be reconstructed (on the basis of the accounts provided by both interest group and local government). Only after that did it become apparent that the relationship between local government and interest group was not only a context for the interaction process, but indeed also a factor of influence. At that point new research questions could be formulated, which in turn allowed for the development and application of

the theoretical framework described above. This strategy was a bit of a gamble, in the sense that there was no way of knowing up front whether or not anything interesting would be observed after the construction of the empirical cases. In addition, the explorative case studies yielded such a wealth of information that a theoretical framework might - in retrospect - have facilitated the organization of data into a meaningful, yet manageable account of the cases.

Much to my satisfaction however, there was indeed something which required further investigation. The challenge then became to find theoretical perspectives which could facilitate an understanding of that which stood out in the case studies, and which would also be applicable to those case studies (comprised of the reconstruction of an interaction process by way of the experiences of the actors involved, supplemented with document analysis and the occasional participant observation). Hopefully, this additional chapter provides testimony of the extent to which I succeeded in tackling this second phase of desk research.

Literature references

Van Kersbergen and Van Waarden (2004) "*'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*" European Journal of Political Research, issue nr 43 (2004), p 143-171.

Pröpper, I.M.A.M. (2003) "*Communiceren met burgers*" in: Hoogerwerf, A. and M. Herweijer (red) 'Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap' Alphen aan den Rijn, Kluwer.

Kooiman, Jan (2003) "*Governing as Governance*" London, SAGE Publications Ltd.

Wolf, S. (2008) "*Dorpsplannen in de Achterhoek: Gemeenten en dorpsbelangenorganisaties werken samen aan de leefbaarheid op het platteland*" Wageningen University and Research Centre.

