

Twee case-studies, uitgevoerd in het kader van het project “Vaardig Innoveren”, in opdracht van InnovatieNetwerk Groene en Ruimte en Agrocluster door:

Drs. D.A.J.M. Stijnen, ATO (case ECR-Koelvers)

Dr.ir. C.M. Volker, Alterra en Dr.ir. J.W.G. Geerligs, Stoas (case Nederweert)

Cases ECR-Koelvers en Nederweert

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel.: 070 378 56 53

internet: <http://www.agro.nl/innovatienetwerk/>

ISBN: 90 - 5059 - 136 - 1

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 01.3.006 (serie basisdocumenten), Den Haag, december 2001

Voorwoord

De twee case-studies die in dit rapport zijn opgenomen vormen een van de deelactiviteiten voor het project “Vaardig Innoveren”. In dit project worden competenties van academici – in het bijzonder de WU-ingenieur – geanalyseerd in relatie met systeeminnovatie. Centraal daarbij staat de vraag naar de consequenties van systeeminnovatie in groene ruimte en agrocluster voor de gewenste competenties van ingenieurs en naar de eisen aan het universitaire onderwijs om de ingenieurs in dat opzicht toe te rusten.

Bij het project zijn uiteenlopende instellingen ingeschakeld die deelstudies hebben uitgevoerd. In het eindrapport “Vaardig Innoveren. Competentie-ontwikkeling ten behoeve van systeeminnovaties in het bio-domein: de rol van het onderwijs” zijn de belangrijkste resultaten uit de deelstudies opgenomen.

De twee cases zijn van belang omdat ze zicht bieden op de maatschappelijke en beleidscontext waarin toekomstige ingenieurs gaan werken.

ATO heeft de benodigde competenties in de voedingsmiddelenindustrie geanalyseerd aan de hand van het ECR-Koelversproject. ECR (Efficient Consumer Response) is een strategie gericht op het optimaliseren van de overall ketenprestaties via verbeterde samenwerking tussen partijen in de keten. Het innovatieve en kenmerkende aspect van ECR is een integrale aanpak van verschillende bedrijfseconomische disciplines zoals logistiek, marketing, ICT, productie en management en wel op het niveau van de keten. Via documentanalyse met een beperkt aantal interviews met betrokkenen is het genoemde project doorgelicht.

Uit de analyse komt naar voren dat er behoefte is aan een tweetal categorieën afgestudeerden. Enerzijds sterk disciplinegerichte mensen, welke kunnen participeren in multidisciplinair teamverband en anderzijds afgestudeerden van een ontwerpopleiding die weten hoe veranderingsprocessen moeten worden opgezet en die de competentie hebben om dit adequaat te kunnen begeleiden c.q. sturen en te implementeren.

Alterra heeft de benodigde competenties op het gebied van de gebiedsgerichte ruimtelijke planning geanalyseerd aan de hand van de pilot Nederweert, een project dat is uitgevoerd in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden intensieve veehouderij. Als aanpak is bij deze case gekozen voor diepte-interviews met een beperkt aantal sleutelpersonen.

Er zijn in de pilot Nederweert veel soorten kennis en vooral vaardigheden ingezet. Centraal stond: denken in netwerken en leren om een andere kijk op de werkelijkheid te krijgen. In Nederweert moest de noodzaak van een oplossing losgeschud worden. Communicatieve vaardigheden, open informatie-uitwisseling, goed onderhandelen, risico's durven nemen, vooruitzien in plaats van overleven, je oriënteren op de

omgeving, zijn voorwaarden voor de “onwikkruimte” voor de streek. De basis van competenties voor deze voorwaarden begint in het onderwijs.

De cases zijn tezamen met de andere deelstudies in een workshop besproken. De bevindingen uit de deelstudies en de discussie daarover vormden de input voor het eindrapport.

Dr.ir. A.P. Verkaik,

Directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Case Agrosector “ECR-Koelvers”	1
Samenvatting	3
1. Probleemstelling	7
2. Beschrijving case ECR-Koelvers	9
3. Analyse: bevindingen	13
4. Analyse: competenties	19
5. Conclusie en discussie	25
Bijlage: Tabel 4: Waargenomen competenties per categorie betrokkenen binnen ECR-Koelvers	29
Case Nederweert “Competenties voor gebiedsgerichte vernieuwing”	31
Samenvatting	33
1. Probleemverkenning	37
1.1. Aanleiding	37
1.2. Sociale systemen	37
1.3. Innovaties	38
1.4. Competenties voor vernieuwing	40
1.5. Doel van de case Nederweert	40
2. Aanpak	43
2.1. Verkennende fase	43
2.2. Kwalitatief onderzoek	43
2.3. Kader voor de interviews	44
2.4. Analyse	46
3. Beschrijving van pilot Nederweert	47
4. Bevindingen	51
5. Conclusies	59
Geraadpleegde literatuur	63
Bijlage 1: Kader voor de interviews	65
Bijlage 2: Vier portretten	67
1. De burgemeester: voor bestuurlijke afdekking	67
2. De zaakvoerder: voor het lokale agrarische belang	69
3. De projectleider: de organisator van de provincie	72

4. De adviseur van het rijk: de facilitator	74
Overzicht deelstudies	77

Case Agrosector

“ECR-Koelvers”

Samenvatting

In het kader van de recente verkenningen door NRLO naar benodigde en wenselijke systeeminnovaties in agrosector en groene ruimte is het project “Vaardig Innoveren” uitgevoerd, gericht op het identificeren van competenties die in systeeminnovaties een belangrijke rol spelen. Hieruit vloeit vervolgens een vertaalslag richting het onderwijsprogramma van ingenieursopleidingen op HBO/WO-niveau en, in het verlengde hiervan, een potentiële Wageningse ontwerpersopleiding voort.

ATO heeft in deze context een studie gedaan naar de benodigde competenties in de voedingsmiddelenindustrie aan de hand van de analyse van het ECR-Koelversproject. ECR (Efficient Consumer Response) is een strategie gericht op het optimaliseren van de overall ketenprestaties via verbeterde samenwerking in de keten van toeleveranciers, fabrikanten, detaillisten en consumenten. Het beoogde eindresultaat zijn verlaagde ketenkosten en effectievere bediening van de eindconsument. Het initiatief tot het ECR-Koelversproject is genomen door een consortium van A-merk fabrikanten van koelverse producten met additionele participatie door detaillisten en kennisinstellingen. De totale omvang van het project bedraagt fl. 7.500.000,-- met een effectieve doorlooptijd van 3 jaar. Mede door de omvang speelt de regie een hele nadrukkelijke rol.

Het innovatieve en kenmerkende aspect van ECR is een integrale aanpak van verschillende bedrijfseconomische disciplines zoals logistiek, marketing, ICT, productie en management, en wel op niveau van de keten. Door deze integrale aanpak worden sub-optimalisaties voorkomen, welke onvermijdelijk ontstaan indien een en ander per afzonderlijke schakel in de keten wordt aangepakt. Een en ander vergt een gezamenlijke visie ten aanzien van en overeenstemming over de te realiseren doelstellingen en stelt derhalve belangrijke eisen aan organisatie en communicatie tussen schakels. Met name dit laatste aspect verwijst naar ECR als systeeminnovatie. ECR impliceert namelijk, naast een bedrijfsmatige innovatie, ook een cultuuromslag in de betrokken organisaties en in de samenwerking tussen deze organisaties in de keten, waarbij het één zelfs een onmisbare voorwaarde voor het ander is.

Dankzij het ECR-koelversproject zijn betrokkenen gestimuleerd te onderzoeken waar integrale kostenverlaging in de keten mogelijk is. Uiteindelijk zijn er resultaten geboekt op een drietal niveaus, hetgeen illustratief is voor de innovatieve aspecten van het project. Niet alleen is de gehele ketenconfiguratie op basis van ECR doorgelicht en geoptimaliseerd, ook is er sprake van een verbeterde ketenregie en -samenwerking en heeft een en ander geleid tot een andere, lees: efficiëntere en effectievere,

operationele bedrijfsvoering. Initiële voorwaarde voor deze resultaten was een gedragsverandering, zowel op organisatie- als ketenniveau.

Ondanks de positieve resultaten zijn er ook enkele kanttekeningen te plaatsen in de vorm van kritische leermomenten in het project. Zo heeft het onderscheid formele versus informele communicatie sterk een rol gespeeld, hetgeen ook mede voortvloeit uit de ingewikkelde projectstructuur met betrokkenheid van velen (diverse personen op diverse niveaus per organisaties). Bovendien blijken door onvoldoende afstemming voorafgaande aan het traject betrokken partijen, met name bedrijfsleven versus kennisinstellingen, andere ideeën te hebben over de invulling van een ieders taken en verantwoordelijkheden. Ook heeft de traditioneel harde verhouding tussen verkopers van de fabrikant en inkopers van de detaillisten in de dagelijkse praktijk de uitvoering van het project in negatieve zin parten gespeeld. Hoe belangrijk de rol van een onafhankelijke partij als projectleider daarbij is, blijkt zodra de projectstructuur c.q. de onafhankelijke partij wegvalt en men in een aantal gevallen automatisch terugvalt in het oude gedrag. Ten slotte blijken voor alle betrokkenen duidelijke incentives noodzakelijk om tot resultaten te kunnen komen. Dit blijkt binnen het deelproject logistiek/ICT relatief eenvoudiger te zijn dan binnen het deelproject marketing.

Wat betekent een en ander nu voor de vereiste competenties binnen de agrosector en de voedingsmiddelenindustrie in het bijzonder? Onder invloed van de steeds toenemende dynamiek in de consumentenmarkt wordt de voedingsmiddelenindustrie gedwongen tot een andere infrastructuur teneinde aan deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. Dit impliceert een 'shift' in het huidige besturings- en technologieparadigma ('paradigmashift'), welke in de praktijk leidt tot een overgang van een op ervaring gebaseerde werkwijze naar een op kennis gebaseerde industriële werkwijze met een daarvoor ingerichte nieuwe productie- en organisatiestructuur. Dit stelt uiteraard eisen aan het personeel en derhalve aan de ingenieurs: zij moeten adequaat kunnen functioneren in een technologisch steeds complexere en snel veranderende omgeving. Zij moeten responsief kunnen functioneren in het continue proces van oplossingen genereren voor de steeds veranderende problemen c.q. wensen van de klant annex consument. Vertaald naar het succesvol kunnen opereren in en managen van projecten impliceert dit het kunnen analyseren en ontleden van problemen tot deelproblemen, het kunnen oplossen van deelproblemen en het kunnen integreren van diverse deeloplossingen tot één totaaloplossing.

Gerelateerd aan WU-afstudeerders vraagt dit om een onderscheid in een tweetal categorieën. Enerzijds is er behoefte aan sterk disciplinegerichte mensen, welke kunnen *participeren* in bedrijfsprocessen in (een multidisciplinair) teamverband. Dit is met name van toepassing op de *reguliere afstudeerders* van de Universiteit Wageningen. Over het algemeen is de ervaring van het bedrijfsleven in de voedingsmiddelenindustrie dat (reguliere) afstudeerders van de Universiteit

Wageningen over voldoende (praktische) vakkennis beschikken. Immers, 'Wageningen' staat bekend om haar toepassingsgerichte karakter van opleidingen. Daarentegen zijn verbeteringen te constateren op met name de professionele/technische en zakelijke vaardigheden zoals probleemoplossend (analytisch) vermogen, innovatief vermogen, projectmanagement, werken in teamverband, communicatie van R&D met marketing etc.

Van afstudeerders van een ontwerpersopleiding mag worden verwacht dat ze een voortrekkersrol vervullen. Eerdergenoemde ontwikkelingen vragen om regievoerders die weten hoe een veranderingsproces moet worden opgezet, die de competenties hebben om dit adequaat te kunnen begeleiden c.q. sturen en te implementeren. Zij moeten leiding kunnen geven aan bedrijfsprocessen, zoals R&D-processen, waarmee ze tevens een voortrekkersrol vervullen binnen het bedrijf als geheel. De strategie en de richting waarin een bedrijf zich ontwikkelt wordt mede door hen vormgegeven. Dit impliceert tevens de noodzaak van additionele kennis van andere disciplines, naast de specialistische kennis van het eigen vakgebied, en de vaardigheid zich deze additioneel benodigde kennis eigen te kunnen maken, te integreren in de beoogde totaaloplossing en daarover adequaat te communiceren. Dit zijn dan ook eisen die aan de inrichting van een ontwerpersopleiding gesteld worden.

1. Probleemstelling

De NRLO heeft in haar recente verkenningen een beschrijving gegeven van benodigde en wenselijke systeeminnovaties in een tweetal domeinen: agrosector en groene ruimte. Ze stelt daarbij dat de toekomst van beide domeinen niet meer veilig kan worden gesteld via proces- en productinnovaties maar systeeminnovaties vereist: ingrijpende vernieuwingen met paradigmatische consequenties. In het licht van deze benadering dient het project Vaardig Innoveren te worden beschouwd. Het doel van het onderhavige project kan kort worden omschreven als het opsporen van competenties die in systeeminnovaties een belangrijke rol spelen. Met deze competenties als uitgangspunt dient vervolgens een vertaalslag plaats te vinden richting het curriculum van ingenieursopleidingen op HBO/WO-niveau en, in het verlengde hiervan, een potentiële Wageningse ontwerpersopleiding.

ATO, als kennisinstelling zowel leverancier van toepassingsgericht onderzoek aan bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie als afnemer van afgestudeerden aan de Universiteit Wageningen, heeft in deze context een studie gedaan naar de benodigde competenties in de voedingsmiddelenindustrie aan de hand van de analyse van het ECR-Koelversproject. ECR (Efficient Consumer Response) is een strategie gericht op het optimaliseren van de overall ketenprestaties via verbeterde samenwerking in de keten van toeleveranciers, fabrikanten, detaillisten en consumenten. Het beoogde eindresultaat zijn verlaagde ketenkosten en effectievere bediening van de eindconsument. Een en ander vereist integratie op een tweetal niveaus in de keten, zowel in de breedte als in de diepte. Enerzijds betreft het integratie tussen de verschillende schakels in de keten op het gebied van communicatie en organisatie, anderzijds is integratie tussen de verschillende bedrijfseconomische disciplines zoals logistiek, marketing, ICT, productie en management een vereiste. Daarmee is ECR illustratief voor de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de voedingsmiddelenindustrie, die in toenemende mate geconfronteerd wordt met een toenemende dynamiek in de consumentenmarkt en zich genoodzaakt ziet via een andere infrastructuur hierop in te spelen. Een en ander impliceert een 'shift' in het huidige besturings- en technologieparadigma. (De aandacht voor) ECR past in dit beeld.

Via documentenstudie aangevuld met een beperkt aantal interviews met betrokkenen is het genoemde project doorgelicht. In de navolgende paragrafen worden de resultaten van deze analyse weergegeven.

2. Beschrijving case ECR-Koelvers

⇒ Aanleiding en achtergronden

In navolging van het succes in de Verenigde Staten, waar ECR oorspronkelijk in 1993 gelanceerd werd, is in september 1995 een project in de Nederlandse koelversketen opgezet (omvang 7.5 miljoen gulden; effectieve doorlooptijd 3 jaar). Het ECR-Koelvers-project is opgedeeld in een viertal samenhangende deelstrategieën en -projecten. *Efficiënte productintroducties* is gericht op het ontwikkelen en introduceren van producten in afstemming met consumentenwensen. Er wordt gestreefd naar het verkorten van de doorlooptijd van introducties met een voor de consument goed onderbouwd product teneinde het aantal misintroducties te verkleinen. Een tweede deelstrategie is *Efficiënte Promoties* gericht op efficiënte en effectieve communicatie over producten. De derde deelstrategie is het voeren van een *Efficiënt Assortimentsbeheer*. Dit wordt gerealiseerd door het ontwikkelen van een optimale mix van producten in het winkelschap, afgestemd op consumentenwensen, met maximaal rendement. De vierde deelstrategie ten slotte is het streven naar een *Efficiënte Bevoorrading*. Hierbij wordt een reductie van de totale voorraden in de keten bewerkstelligd door een versnelling van de goederenstroom door de keten heen, zodat het product beter beschikbaar komt voor de consument. Bovendien heeft de verkorting van de doorlooptijd in geval van bederfelijke producten tot gevolg dat de consument de beschikking krijgt over een kwalitatief beter (lees: verser) product. Via bovengenoemde deelprojecten wordt getracht inzicht te krijgen in de keten als geheel en in de mate waarin en wijze waarop ketenprocessen efficiënter en effectiever op elkaar kunnen worden afgestemd volgens de principes van ECR.

Aanleiding tot het initiëren van dit project was tweeledig. Enerzijds de dynamiek in de markt, welke tot uitdrukking komt in de steeds toenemende concurrentie, de snel veranderende eisen van de consumenten met betrekking tot voedingsmiddelen (prijs, koopgemak, bereidingsgemak, kwaliteit, gezondheid, informatie over voortbrenging en samenstelling etc.), de eisen van detaillisten met betrekking tot het leveren van een snel veranderend assortiment van producten, de succesvolle ontwikkeling van nieuwe producten en de alsmaar stringenter eisen van consumenten en van de wetgever omtrent gezondheid, kwaliteit, veiligheid, milieu, duurzaamheid, welzijn etc. Daarnaast dient in deze context gewezen te worden op veranderingen op het terrein van de economie en het sociale stelsel die opnieuw hun weerslag hebben op het kunnen of mogen uitvoeren van activiteiten in (ketens van) bedrijven. Ook de technologische ontwikkelingen, met name binnen de ICT, die door de steeds beter wordende prijs/prestatieverhouding de mogelijkheden bieden om te komen tot innovatie van producten en processen met als oogmerk verbetering van efficiëntie en

effectiviteit, spelen daarbij een rol. Een en ander heeft uiteraard ook zijn weerslag op de inrichting en beheersing van bedrijfs- en, indirect, ketenprocessen. De toenemende nadruk op het verbeteren van de prijs/prestatieverhouding en op de klantenservice (snel, vers, gezond, goedkoop en veilig) heeft ertoe geleid, dat in ketens gestreefd dient te worden naar een verbeterde efficiëntie en effectiviteit van diverse processen. ECR tracht, via een integrale benadering van deze diversiteit van processen, hieraan een bijdrage te leveren.

Naast de dynamiek in de markt is ook het succes van ECR in de Amerikaanse praktijk aanleiding geweest tot het initiëren van eerdergenoemd project. ECR wordt immers gepropageerd als een regelrecht 'wondermiddel' voor efficiënte samenwerking in de keten van fabrikanten, detaillisten en consumenten met als resultaat verlaagde ketenkosten en efficiëntere bediening van de eindconsument. Anderzijds is de in de Nederlandse praktijk aanwezige kennis over de wijze waarop ECR bewerkstelligd kan worden en/of welke voordelen in de keten daadwerkelijk behaald kunnen worden slechts beperkt. Via een dergelijk project kan deze kennis verkregen en uitgebreid worden.

⇒ **Rollen en kundigheden**

Het initiatief tot het ECR-Koelversproject is genomen door een consortium van A-merk fabrikanten (Mona, Johma, Uniekaas en Stegeman) van koelverse producten (producten uit het koelvak, zoals desserts, kaas en kant-en-klaar maaltijden). Een beperkt aantal detaillisten is benaderd voor participatie (Hermans Groep en Van Eerd). ATO, TNO-Voeding, en Landbouwniversiteit Wageningen (vakgroepen informatietechnologie, bedrijfskunde en marktkunde) vertegenwoordigen de kennisinstellingen. Mede gelet op de opgedane ervaringen in ECR-Europe verband is PriceWaterhouse Coopers benaderd voor de (neutrale) algehele projectleiding. Stichting Agro Keten Kennis (AKK) ten slotte treedt op als financier c.q. formele opdrachtgever van het initiatief. In onderstaande tabel 1 worden de betrokken partijen ingedeeld naar rol en belang.

Tabel 1: Indeling van betrokken partijen naar rol en belang

Partij	Rol	Belang
Kennisinstellingen	Wetenschappelijke invulling	Kennisverbreding
Fabrikanten	Initiatiefnemer	Voorkeursleverancier ('preferred supplier') worden bij detaillist
Detaillisten	Informatieverschaffer	Verkrijgen van toegevoegde waarde (richting consumenten) via enkele fabrikanten die bereid zijn te investeren
Adviseur	Projectleiding	Uitbreiding reputatie en extra adviesmodule

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor de specificatie van het overall project en de daarin opgenomen deeltrajecten. Het daaruit resulterende plan van aanpak wordt uitgewerkt door de projectleider (PriceWaterhouseCoopers). In de projectuitvoering richten de bedrijven zich met name op een goede analyse samen met de kennisinstellingen van de huidige situatie. Daartoe wordt informatie beschikbaar gesteld aan de kennisinstellingen, die daarmee een ketenbreed inzicht krijgen in de onderzochte aspecten. De kennisinstellingen voeren vervolgens op basis van deze informatie een aantal scenariostudies uit, die in samenspraak met het bedrijfsleven richtinggevend zijn voor de ontwikkeling en onderbouwing van een aantal adviezen, technieken en instrumenten binnen de specifieke deeltrajecten. Tenslotte worden deze resultaten gevalideerd door het bedrijfsleven, met assistentie van de projectleider en de bij dat onderwerp betrokken kennisinstellingen. Kort samengevat leidt dit tot het volgende overzicht van de inbreng van betrokken partijen (zie tabel 2).

Tabel 2: Inbreng van deskundigheid door betrokken partijen

Partijen	Kundigheden
Kennisinstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Neutraal klankbord: 'enabler' voor samenwerking • Wetenschappelijk onderbouwde analyses • Scenariostudies • Ontwikkelt adviezen, protocollen, methodieken, technieken, instrumentarium voor diverse deeltrajecten
Fabrikanten	<ul style="list-style-type: none"> • Scenarioanalyses • Analyses van eigen bedrijfsprocessen • Veel praktische kennis ('gezond boerenverstand') van onderhavige processen • Testbed voor pilots • Veel goede ideeën voor ECR-toepassingen
Detailhandel	<ul style="list-style-type: none"> • Zie fabrikanten, met een sterk accent op de zeer korte termijn

3. Analyse: bevindingen

⇒ Inhoud en proces

De hoofddoelstelling van het project is in het projectplan als volgt gedefinieerd: *"... Het verkrijgen van kennis en inzicht in de totale integrale keten voor de koelvers-producten om in samenwerking met de detailhandel te komen tot korte en lange termijn oplossingen die leiden tot rendement en efficiencyverbeteringen op het schap en voor de betrokken partijen".*

Mede op basis van deze hoofddoelstelling zijn de volgende deeldoelstellingen geformuleerd:

1. Het identificeren van potentiële concurrentievoordelen ten aanzien van kostenverlaging en doorlooptijdverkorting, maar ook ten aanzien van kwaliteitsverhoging van de producten en gevolgen voor productontwikkeling binnen de koelversketen.
2. Het ontwikkelen en vastleggen van een lange termijn (logistieke) visie binnen de totale koelversketen van fabrikant tot consument.
3. Het opstellen van een gezamenlijk actieplan waar alle betrokkenen mee instemmen.
4. Het opbouwen en uitbreiden van kennis over de integrale keten die zal leiden tot verbetering van de concurrentieverhoudingen door middel van verbetering van de infrastructuur en samenwerking tussen de bedrijven.

Nadere bestudering van met name de deeldoelstellingen leert, dat er onderscheid kan worden gemaakt in zowel *inhoudelijke doelstellingen* als *procesdoelstellingen*. Deze indeling is van belang bij het bestuderen van de bevindingen in de praktijk en de daaraan gerelateerde benodigde competenties van betrokkenen. Wanneer we kijken naar de *inhoudelijke doelen* zijn deze onder te brengen in een tweetal categorieën, te weten logistiek (inclusief ICT) en marketing (category management). Doelstellingen ten aanzien van marketing richten zich enerzijds op verbetering van de zogenaamde schapprestaties, de verkoopresultaten van producten in het supermarktschap, en anderzijds op verbetering van de effectiviteit van promoties en productintroducties. De logistieke ECR-doelstellingen kunnen worden opgesplitst in drie categorieën, te weten verlaging van de kosten, verbetering van de planning (dat wil zeggen vermijden van voorraden en verkorting van doorlooptijden) en vermijding van 'out-of-stock', oftewel nee-verkopen. Een en ander vergt met name een verbeterde afstemming tussen inkoop, productie en verkoop van zowel fabrikanten als detaillisten.

Naast inhoudelijke doelstellingen zijn ook *procesdoelen* geformuleerd. Het ECR-koelversproject wordt door alle betrokkenen op voorhand omschreven als een

leertraject. Gezien de beperkte ervaring met ECR (alleen in de Verenigde Staten zijn 'best practices' bekend) is het opdoen van ervaringen met ECR en de diverse deelonderdelen een belangrijk procesdoel. Daarbij gaat het met name om het opdoen van ervaringen bij het opzetten van een nieuw concept van samenwerking met andere partijen in de keten. Het beoogde leereffect is het kennismaken met mogelijke partners voor keten-samenwerking, c.q. het meer begrip krijgen voor elkaars situatie en het elkaar leren zien als partners met allen hetzelfde einddoel. De huidige marktsituatie dwingt immers tot samenwerking om hetzelfde doel te kunnen realiseren. Samenwerking leidt naar verwachting bovendien tot binding tussen partijen op langere termijn; immers, investeringen, zowel materieel als immaterieel, zijn gedaan en derhalve verhoogt dit de *drempel* om uit het samenwerkingsverband te stappen. Met name fabrikanten zijn gebaat bij het ontstaan van een dergelijke binding, daar dit de uitwisselbaarheid van toeleveranciers verlaagt. De overstap naar andere concurrerende toeleveranciers door detaillisten wordt daarmee bemoeilijkt. Anderzijds zullen detaillisten juist trachten om het ontstaan van deze drempels te voorkomen, daar zij flexibel willen kunnen zijn in hun keuze van toeleveranciers om laatstgenoemde 'scherp' te houden.

⇒ **Bevindingen: inhoud**

Detailhandel

- Prioriteit ligt bij verbeteringen op het logistieke vlak. Het verbeteren van de efficiëntie van de (aansturing van de) goederenstroom via onder meer een systeem van automatisch bestellen wordt uiterst essentieel gevonden.
- Het verbeteren van de schapprestaties wil men realiseren via een verbeterde bestelplanning. Bovendien leidt dit tot doorlooptijdverkorting en lagere voorraadniveaus in de keten. Vanuit die gedachte wordt samenwerking gezocht met fabrikanten.
- Het verbeteren van de effectiviteit van promoties en productintroducties wordt gekenschetst als een primair aandachtsgebied voor de fabrikant.

Fabrikanten

- Fabrikanten verschillen van mening over de wijze waarop kostenvoordelen behaald kunnen of moeten worden. Prioriteiten worden derhalve niet eenduidig gelegd. Enerzijds wordt nadruk gelegd op een efficiëntere organisatie van de goederenstroom ten einde kostenverlaging te realiseren (Johma; Stegeman). Anderzijds wordt met name het verbeteren van de effectiviteit van schapprestaties, promoties en introducties benadrukt (Mona; Uniekaas).
- Samenwerking met de detailhandel in een vroeg stadium van productintroducties is essentieel (Mona).

- Wederzijdse kennisoverdracht tussen fabrikant en detaillist is van belang ten einde het schaprendement te verhogen (Stegeman).

⇒ **Bevindingen: proces**

Projectleiding

- Er kan goed gebruik worden gemaakt van de ervaringen die PriceWaterhouseCoopers op grond van haar trekkerrol in ECR-Europe heeft opgedaan.
- De projectleidersrol wordt in de praktijk gecombineerd met een aantal inhoudelijke taken. Deze combinatie wordt door betrokkenen niet altijd als even gelukkig ervaren (verlies van onafhankelijkheid).

Kennisinstellingen

- Door heldere (kwantitatieve) analyses krijgen alle betrokkenen duidelijk inzicht in de potentiële voordelen die door samenwerking in ECR-verband gerealiseerd kunnen worden, hetgeen een stimulerende invloed heeft op de samenwerking in het project.
- Er blijken verschillende verwachtingen te zijn ten aanzien van de gewenste/vereiste bijdrage door kennisinstellingen. Zo heeft AKK (financier annex opdrachtgever) op voorhand als eis gesteld dat het project ook een wetenschappelijke invulling krijgt. Daartoe worden kennisinstellingen bij het project betrokken. Het bedrijfsleven is echter enkel en alleen geïnteresseerd in concrete resultaten op (zeer) korte termijn en zij zijn derhalve voorstander van een 'recht-toe-recht-aan' aanpak van de problematiek. Bovendien leidt een wetenschappelijke invulling in dit geval tot een focus op het uitdiepen van een enkel detailaspect (in verband met beperkt beschikbaar budget) terwijl de ambitie van ECR en ook het betrokken bedrijfsleven juist breed is. Dit alles leidt in de praktijk tot frictie bij zowel bedrijfsleven als kennisinstellingen; door onvoldoende afstemming voorafgaande aan het traject blijken beide partijen andere ideeën te hebben over de invulling van elkaars taken en verantwoordelijkheden. De flexibiliteit die nodig is om hiermee te kunnen omgaan is niet bij alle kennisinstellingen in voldoende mate aanwezig; in een aantal gevallen blijft men vasthouden aan de eigen (wetenschappelijke) aanpak.

Detailhandel

Samenwerking met fabrikanten wordt met gemengde gevoelens bekeken. Dit blijkt met name uit de opvattingen ten aanzien van preferred suppliers. De ene detaillist (Hermans) streeft naar een dusdanige vorm van samenwerking dat 'switchen' tussen leveranciers snel en zonder veel kosten kan gebeuren. Beslissingen worden binnen de organisatie genomen en de leveranciers is hooguit een adviserende rol toegestaan. De ander (Van Eerd) daarentegen staat open voor het aangaan van preferred supplier

relaties met fabrikanten. Daarbij heeft men geen bezwaar tegen meerdere preferred suppliers voor één productcategorie (men is echter niet gebaat bij het verlenen van exclusiviteit voor deze samenwerkingsrelaties).

Fabrikanten

Met name horizontale samenwerking blijkt gevoelig te liggen. Hoewel men streeft naar ketensamenwerking met het oog op een gezamenlijk doel, is het toch moeilijk elkaar niet als concurrenten te zien. Dit vloeit mede voort uit het gegeven dat, doordat de belangrijkste concurrenten participeren in het project, de belangrijkste prikkel tot deelname (het realiseren van een concurrentievoordeel) beduidend minder wordt. Dit punt weegt voor fabrikanten, met name Mona, nogal zwaar.

⇒ **Bevindingen: conclusies**

Op basis van de bevindingen ten aanzien van inhoud en proces kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Alle betrokkenen zijn overtuigd van de mogelijke voordelen die via samenwerking in het kader van ECR in de praktijk gerealiseerd kunnen worden.
- Met name het verkrijgen van ervaring met samenwerking wordt als zeer essentieel beschouwd. Algemeen heerst de gedachte, dat naast het inhoudelijk samenwerken en behalen van keten/kostenvoordelen, ook het kweken van onderling vertrouwen en het creëren van binding tussen deelnemers uiterst essentieel is. Belangrijk uitgangspunt voor samenwerking is echter voldoende onderling vertrouwen en openheid van informatie, hetgeen in een aantal specifieke gevallen verbetering behoeft, met name in de relatie tussen detaillisten richting fabrikanten.
- De projectsamenwerking verloopt, met name in de initiële fase(n) van het project, uiterst moeizaam. Dit vloeit voort uit het feit, dat alle betrokkenen verschillende inzichten blijken te hebben ten aanzien van de invulling van een ieders bijdrage in het project. In de latere fasen van het project krijgt men, met name door de eerste resultaten van onderzoek, meer inzicht in de potentiële voordelen en weet men ook beter wat men van elkaar kan verwachten. De samenwerking verloopt in deze fasen dan ook beduidend beter.
- De moeizame procesgang wordt mede veroorzaakt door het feit, dat het project moet worden uitgevoerd terwijl de dagelijkse werkzaamheden op organisatieniveau doorgaan, hetgeen dikwijls een zware belasting voor de individuele organisaties betekent. Anderzijds heeft de ontwikkelde informatie- en communicatietechnologie ertoe geleid, dat een aantal producten met een factor twee sneller door de keten heen konden, waardoor er meer ruimte was voor andere zaken.

- Hoewel tussen fabrikanten en detaillisten verschillende ideeën bestaan ten aanzien van wie in welke ECR-deelstrategie het initiatief zou moeten nemen, bestaat er overeenstemming over de mogelijkheden voor verticale samenwerking.
- Voor horizontale samenwerking geldt dat de mogelijkheden meer beperkt zijn. Dit geldt met name voor de fabrikanten en heeft te maken met het wegvallen van onderscheidend concurrentieel vermogen. Illustratief hiervoor zijn met name de resultaten per deelproject. Zo worden op het deelgebied logistiek/ICT in termen van samenwerking relatief betere resultaten geboekt dan op het deelgebied marketing. Het gezamenlijk streven op marketinggebied ('voordeel/winst verhogen') blijkt concurrentieel gevoeliger te liggen dan in geval van logistiek/ICT ('kosten reduceren').

4. Analyse: competenties

⇒ Methodiek

Wat betekent het voorgaande nu in termen van waargenomen en benodigde competenties van betrokkenen in het project? Daartoe zijn per categorie betrokkene (kennisinstellingen, fabrikanten en detaillisten) zowel de benodigde als de tijdens de looptijd van het project waargenomen competenties geanalyseerd. Daarbij is onderscheid gemaakt in een tweetal invalshoeken:

1. *Tijdshorizon*, met een onderscheid in korte, middellange en lange termijn. Dit duidt op de visie die door betrokkenen wordt gehanteerd ten aanzien van de resultaten van het project. Met betrekking tot de planning voor de lange-termijn kan worden opgemerkt worden, dat voor alle drie categorieën betrokkenen andere termijnen worden aangehouden. Zo verstaan kennisinstellingen onder lange termijn een periode van 3 tot 5 jaar, terwijl voor detaillisten een periode van 1 jaar al een lange tijdshorizon is voor een dergelijk project.
2. *Functie en hiërarchisch niveau van (direct en indirect) betrokkenen in de eigen organisatie*. De indeling die daarbij gemaakt is, is als volgt:
 - A. *Kennisinstellingen (onderzoek)*
 - *Management lijn (Afdelingshoofd) (ML)*. Het belangrijkste resultaatgebied voor het lijnmanagement is de bedrijfsvoeringactiviteiten van de onderzoeksgroep. Zij maken resultaatgerichte afspraken, stellen targets, volgen de uitvoering en sturen bij waar mogelijk. Daarnaast vervullen zij een faciliterende en coördinerende rol voor wat betreft onderzoek, de marketing en acquisitie en een coachende rol met betrekking tot de bedrijfsvoering.
 - *Inhoudelijk uitvoerend (Projectleider) (MI)*. De projectleider heeft als belangrijkste resultaatgebied het succesvol laten verlopen van het project en heeft hierin een sterk coördinerende taak en in sommige gevallen ook een uitvoerende taak. Hij bewaakt de inhoudelijke kwaliteit en het budget van een project en is verantwoordelijk voor het projectmanagement en mede verantwoordelijk voor een efficiënte inzet van resources.
 - *Uitvoerend inhoudelijk (UI)*. Dit zijn de universitair geschoolden wiens voornaamste taak het uitvoeren van onderzoek is.
 - B. *Bedrijfsleven (zowel fabrikanten als detailhandel)*
 - *Management lijn (Algemeen leidinggevende) (ML)*. Dit betreft de leidinggevende, die in deze context de specificatie van het product of dienst bepaalt, de opdracht verstrekt en het resultaat binnen zijn bedrijfsomgeving beoogt toe te passen.
 - *Management inhoudelijk uitvoerend (R&D) (MI)*, hetgeen verwijst naar de leidinggevende van de R&D-tak van het betrokken bedrijf.

- *Management projectleider (externe projectleider) (MP)*. Dit betreft de projectleider van het uit te voeren project aan de kant van het bedrijfsleven.
- *Uitvoerend hoofd (UH)*, oftewel de projectmedewerker en derhalve direct betrokkene in het project.
- *Uitvoerend productie (eindgebruiker) (UP)*, oftewel de eindgebruiker van de projectresultaten.

Bij 'onderzoek' is duidelijk waar te nemen, en dat ligt ook in de lijn der verwachting, dat de uitvoerende uitgroeit tot projectleider en later zelfs terechtkomt in het lijnmanagement. Een uitvoerende bij het bedrijfsleven zal nog wel doorgroeien tot een management middenfunctie, maar voor het algemene management wordt toch vaak iemand van buiten aangetrokken die via een externe lijnfunctie ervaring heeft opgedaan. Voor de detailhandel geldt min of meer hetzelfde als voor de fabrikant.

Wanneer bovenstaande invalshoeken aan elkaar gerelateerd worden, ontstaat het volgende schema (zie tabel 3). Regie verwijst hierbij naar de aansturing, operationeel verwijst naar de daadwerkelijke implementatie van ECR in de praktijk.

Tabel 3: De planningshorizon per categorie betrokkene

	Kennisinstellingen			Fabrikanten					Detailhandel		
LT-Planningshorizon	3-5 jr			1-3 jr					1/2-1 jr		
	ML	MI	UI	ML	MI	MP	UH	UP	ML	UH	UP
Regie	++	++	0/+	++	+	++	0	-	++	+	-
Operationeel	+	+ / ++	++	+	+ / ++	+	++	0 / +	+	+ / ++	0 / +

⇒ Waarnemingen op competentieniveau

Met bovenstaande tabel 3 als uitgangspunt is onderstaand competentieschema ingevuld (zie tabel 4 in bijlage). De waardering die cijfermatig is toegekend is gebaseerd op de waargenomen betekenis, waarbij 1 duidt op geen betekenis, terwijl 5 verwijst naar extra veel betekenis. Uit tabel 4 blijkt dat op niveau van de *professionele competenties* met name de kennisinstellingen relatief hoog scoren. Gezien de rol van deze partij in het project ligt dit in de lijn der verwachtingen. Daarnaast echter scoort ook het bedrijfsleven, zowel fabrikanten als detaillisten, relatief hoog. Dit geldt met name met betrekking tot de *kwaliteit van de bijdrage* en is specifiek van toepassing op de projectleider en de direct betrokkenen in het project. Daarentegen is het *innovatief vermogen* van de kant van de werkvloer van het bedrijfsleven relatief beperkt. Zij hebben feitelijk alleen tijd voor hun duidelijk ingekaderde primaire taak. De detaillisten scoren lager dan de fabrikanten op dit aspect, hetgeen verklaard kan worden door de eerder genoemde planningshorizon. Wel zijn alle betrokkenen goed ingevoerd in de problematiek (*probleemanalyse*). Het *initiatief* blijkt duidelijk bij zowel

de kennisinstellingen als bij het algemeen management van de fabrikanten te liggen, gegeven hun score op dit gebied in vergelijking met de andere categorieën en functieniveaus.

In geval van de *menselijke competenties* speelt met name de mate waarin men al dan niet direct en actief bij het project en de problematiek betrokken is een belangrijke rol. Dit komt tot uitdrukking in hoge scores op gebied van *betrokkenheid*, *teamspeler* en *leidinggeven*. Het feit, dat deze personen dikwijls een duidelijk beeld hebben van zowel het einddoel als de beoogde eindresultaten levert hieraan ook een bijdrage. Kijken we specifiek naar de *interne samenwerking*, dan kan gesteld worden dat zowel de kennisinstellingen als de fabrikanten relatief hoog scoren. De detailhandel scoort daarentegen op dit vlak relatief laag vanwege waarschijnlijk een meer dirigistische wijze van leiding geven. Opvallend zijn ook de lage scores van alle partijen als het gaat om *zelfreflectie*.

Op niveau van de *zakelijke competenties* speelt eveneens de (figuurlijke) afstand tot de problematiek en het project een essentiële rol. Hoe groter deze afstand, hoe meer een en ander wordt beschouwd als een 'ver-van-mijn-bed show'. De mate van marktgerichtheid van betrokkenen blijkt bovendien belemmerend te werken in de uitvoering van het project. Alle betrokkenen zijn zich immers bewust van de potenties van ECR in de markt. Met name de (persoonlijke) *profileringsdrang* heeft daarbij een negatieve impact op de samenwerking. Opvallend is ook de hoge mate van *resultaatgerichtheid* van een ieder. Er dient echter wel te worden opgemerkt, dat de verschillende partijen iets anders verstaan onder 'resultaat'. Kennisinstellingen leggen het accent op wetenschappelijke innovatie, voor fabrikanten gaat het om een mogelijke rol als preferred supplier, terwijl de detailhandel een mogelijke binding met de consument belangrijk vindt. Dit onderschrijft de eerdere opmerking dat alle betrokkenen een duidelijk beeld hebben van de potenties van ECR voor hun organisatie en deze resultaten graag willen realiseren. Daar vooral het (financieel concurrentieel) belang voor het bedrijfsleven groot is, scoren zowel fabrikanten als detaillisten hoog op het vlak van *commitment*.

⇒ **Competenties: conclusies**

Algemeen kan worden geconcludeerd dat de feitelijke invulling van competenties in een aantal gevallen beduidend afwijkt van de verwachtingen op voorhand. Een en ander kan echter mede verklaard worden aan de hand van de eerder beschreven indeling in twee invalshoeken, te weten de gehanteerde planningshorizon en het relevante functieniveau (regie versus operationeel). Uitgaande van deze twee invalshoeken blijken er drie vormen van differentiatie (dat wil zeggen afwijkingen tussen waargenomen en vereiste competenties) te onderkennen.

Allereerst is er in sommige gevallen sprake van een *functionele differentiatie*. Hierbij gaat het om een *differentiatie op basis van de functie die door betrokkene(n) bekleed wordt*. Sterke functionele differentiatie blijkt onder meer aanwezig te zijn als het gaat om de aanwezige expertise. Ondanks het feit dat de relevante expertise voor alle betrokkenen van belang is, blijkt er toch sprake te zijn van differentiatie per functie¹. Hetzelfde geldt voor de mate van visieontwikkeling. Ook in dit geval is er sprake van een sterke differentiatie tussen de verschillende functies; met name het onderscheid regie versus operationeel speelt daarbij een belangrijke rol². Een en ander is ook van toepassing wanneer het gaat om de mate van stimulerend optreden door betrokkenen³. Dit blijkt in de praktijk duidelijk afhankelijk te zijn van de vraag of de betrokkene al dan niet een lijnfunctie vervult. Indien dit het geval is, is de mate van stimulerend optreden beduidend hoger, hoewel met name de kennisinstellingen op dit gebied hoog scoren. Functionele differentiatie speelt ook een belangrijke rol bij achtereenvolgens betrokkenheid, integriteit en zelfreflectie (allen menselijke competenties). Tenslotte is functionele differentiatie te herkennen als het gaat om betrokkenheid in geval van externe samenwerking⁴ (in aanvulling op het hiervoor genoemde aspect van betrokkenheid bij interne samenwerking). In de praktijk blijkt dat een ieder een andere invulling van de rol van de ander in gedachten heeft, hetgeen uiteraard tot 'miscommunicatie' leidt en daarmee een negatieve impact heeft op het onderlinge commitment.

Daarnaast kan differentiatie optreden als gevolg van c.q. onder invloed van de *actor-context*. In dit geval *vloeit differentiatie voort uit de categorie actor* (hetzij kennisinstelling, hetzij fabrikant, hetzij detaillist). Als oorzaak kan in deze onder meer worden verwezen naar de eerdergenoemde planningshorizon van bedrijfsvoering en de diversiteit in ideeën omtrent het resultaat. Dit is onder meer het geval als het gaat om de mate van methodologisch en analytisch vermogen⁵. Zo scoort de detailhandel (onder invloed van eerdergenoemde dirigistische managementstijl) relatief laag als het gaat om het methodologisch vermogen, en met name in de uitvoerende lijn. Hetzelfde geldt voor het aanwezige analytisch vermogen, hoewel daarbij een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen regie (hoge score) en operationeel (lage score), en wel bij alle categorieën betrokkenen. Differentiatie door actor-context is ook relevant indien het gaat om het innovatief vermogen, met name de mate van creativiteit⁶. Ook in dit geval dient onderscheid te worden gemaakt tussen het management en de uitvoerende lijn. Immers, voor de uitvoerende lijn bij het bedrijfsleven, zowel detailhandel als fabrikant, geldt, dat men best creatief kan zijn, maar dat men dit gezien de functie niet mag (men dient immers binnen het kader van de opdracht te (blijven) werken). Ook als het gaat om competenties, zoals leidinggeven, klantgerichtheid en marktgerichtheid⁷, waarin impliciet reeds een scheiding tussen regiefunctie en operationele uitvoering te herkennen valt, is er in de

praktijk sprake van differentiatie door actor-context. Reeds eerder werd geconstateerd dat betrokkenen wederzijds een andere interpretatie hadden van de rollen en taken van de andere partij(en) in het project. Uiteraard leidt dit ook tot een verschillend beeld van de op te leveren resultaten, hetgeen in de score met betrekking tot operationele effectiviteit evident tot uitdrukking komt.⁸ Daarentegen heeft het ambitieniveau⁹ van betrokkenen niet per definitie geleid tot een differentiatie. Wel is er een duidelijke tweedeling te onderkennen in de wetenschappelijke ambitie van de kennisinstellingen versus de operationele, meer korte termijn gerichte ambitie van het bedrijfsleven.

Tenslotte kan er ook sprake zijn van een *situationele differentiatie*, waarbij *differentiatie optreedt op basis van de situatie waarin betrokken actoren geplaatst werden*. Zo worden concurrenten in de dagelijkse praktijk gedwongen tot samenwerking in het kader van het projectbelang. Dit is met name van toepassing op de relatie tussen fabrikanten en detaillisten. Vooral bij het bouwen van nieuwe contacten en het onderhouden van relaties¹⁰ komt dit sterk tot uitdrukking. Een en ander vergt immers openheid van informatie; in de praktijk blijkt dan het individuele belang toch boven het projectbelang te worden gesteld en voert derhalve de concurrentieverhouding de boventoon.

5. Conclusie en discussie

⇒ Innovatieve aspecten

Wat is nu de innovatie achter ECR? Het vernieuwende en tegelijkertijd kenmerkende aspect van ECR is dat alle deelstrategieën *gelijktijdig* in oenschouw worden genomen, en wel op niveau van de keten. Door deze integrale aanpak worden sub-optimalisaties voorkomen, welke onvermijdelijk ontstaan indien een en ander per afzonderlijke schakel in de keten wordt aangepakt. De achterliggende gedachte is dat men streeft naar het optimaliseren van het ketenresultaat, waarmee indirect tevens een bijdrage wordt geleverd aan het resultaat per schakel. Een en ander vergt een gezamenlijke visie ten aanzien van en overeenstemming over de te realiseren doelstellingen. Wanneer ketenpartijen afwijkende visies en doelstellingen hebben ten aanzien van ECR is van (keten)samenwerking weinig resultaat te verwachten. Om een succesvol samenwerkingsverband aan te kunnen gaan, zullen daarom 'de neuzen dezelfde kant op gericht moeten zijn'. Met name dit laatste aspect verwijst naar ECR als systeeminnovatie. Bestaande systemen c.q. werkwijzen gaan immers op de schop. Zo impliceert ECR bijvoorbeeld in de praktijk dat de traditionele handelsrelatie tussen fabrikant en detaillist verdwijnt (dat wil zeggen de relatie waarin de detaillist de dominerende schakel is ten opzichte van een meer ondergeschikte rol van de fabrikant). Hiervoor in de plaats zal een detaillist een aantal hechtere 'partnership'relaties aangaan met een aantal geselecteerde fabrikanten door het gezamenlijk afstemmen van activiteiten. Hieruit volgt dat ECR, naast een bedrijfsmatige innovatie, ook een cultuuromslag in de betrokken organisaties en in de samenwerking tussen deze organisaties in de keten impliceert. Sterker nog, het één is een onmisbare voorwaarde voor het ander.

Kijkend naar de samenwerking in het verleden (de traditionele strijd tussen fabrikanten en detaillisten) is er veel veranderd. Onder invloed van ECR wordt er nu meer gewerkt vanuit een gezamenlijk ketenbelang. Het project heeft betrokkenen gestimuleerd te onderzoeken waar integrale kostenverlaging in de keten mogelijk is. Feitelijk werd gestart vanuit een horizontale samenwerking met het oog op een versterking van de verticale ketenfunctie van alle betrokkenen. Fabrikant en detaillist hebben een kijkje genomen in elkaars keuken en daarbij ontdekt dat er zowel op gebied van logistiek/ICT als op gebied van marketing enorme verbeteringen mogelijk zijn. Om ECR te laten slagen, is het van belang dat men informatie deelt en op elkaar afstemt, op dezelfde manier interpreteert en dat kost veel tijd. Een en ander is dan ook niet zonder slag of stoot gegaan en heeft zowel een cultuuromslag als een andere manier van organisatie gevergd. Uiteindelijk dient ECR als een gewoonteprocess in de normale bedrijfsvoering te worden ingevoerd, maar de weg ernaar toe, is, mede door

de noodzakelijke cultuuromslag, nogal lang. Kenmerkend voor ECR, en daarmee tevens een knelpunt voor succesvolle implementatie in de praktijk, is het gegeven dat alle betrokkenen inzicht (moeten) hebben in de totale waarde van de keten en dat zij moeten samenwerken om tot resultaten te komen die buiten het bereik van ieder afzonderlijk liggen. De kwaliteit van de afnemer weegt daarbij even zwaar als de kwaliteit van de leverancier, want beide partijen kunnen op de efficiënte gang van zaken en de resultaten worden aangesproken.

Uiteindelijk zijn er resultaten geboekt op een drietal niveaus, hetgeen illustratief is voor de innovatieve aspecten van het project. Niet alleen is de gehele ketenconfiguratie op basis van ECR doorgelicht en geoptimaliseerd, ook is er sprake van een verbeterde ketenregie en -samenwerking en heeft een en ander geleid tot een andere, lees: efficiëntere en effectievere, operationele bedrijfsvoering. Initiële voorwaarde voor deze resultaten was een gedragsverandering, zowel op organisatie- als ketenniveau. De nieuwe problematiek die nu naar voren komt, is: hoe worden de baten en lasten over de verschillende partijen verdeeld? De effectiviteit van de vernieuwingsimpuls is dat nu ook zonder tussenkomst van de kennisinstellingen op deze nieuwe manier wordt samengewerkt in de dagelijkse praktijk.

⇒ **Kritische leermomenten**

Welke kritische leermomenten heeft het project gekend? Hoewel innovatief kunnen ook enkele kanttekeningen ten aanzien van met name de projectorganisatie en -uitvoering worden geplaatst. Zo heeft het onderscheid formele versus informele communicatie sterk een rol gespeeld. Vanuit het informele circuit is in eerste instantie het initiatief tot het project genomen. Anderzijds vertegenwoordigen betrokkenen diverse organisaties en daarmee een brede achterban met diverse, soms tegenstrijdige, belangen. Een en ander vloeit ook voort uit het feit, dat het een zeer omvangrijk en complex project betreft bestaande uit een viertal onderling gerelateerde deelprojecten met elk hun eigen projectorganisatie. Dit impliceert een ingewikkelde projectstructuur met betrokkenheid van velen (diverse personen op diverse niveaus per organisatie). Derhalve is het ene deelproject succesvoller geweest dan het andere, mede afhankelijk van de samenstelling van de projectorganisatie en het commitment vanuit de betrokken organisaties. Bovendien blijken door onvoldoende afstemming voorafgaande aan het traject betrokken partijen, met name bedrijfsleven versus kennisinstellingen, andere ideeën te hebben over de invulling van een ieders taken en verantwoordelijkheden. Gaandeweg het project, vooral in fase 1, werden deze moeilijkheden opgelost.

Concreet heeft het project enkele kritische leermomenten gekend:

- Vooraf was bekend dat het te onderzoeken onderwerp een heel breed terrein betrof. Het bedrijfsleven wil zoveel mogelijk realiseren, daardoor hebben zij graag 80% resultaat, dat met 20% van de tijd kan worden gerealiseerd. De kennisinstellingen willen wetenschappelijk onderzoek doen, want een partiële oplossing is geen oplossing. Het bedrijfsleven vindt dit onnodig. Het beschouwt dit feitelijk als projectgeldverspilling.
- In de praktijk is er een harde verhouding tussen verkopers van de fabrikant en de inkopers van de detaillisten. Op het moment dat het project liep kon er naar een win/win-situatie gegaan worden, maar zodra de onafhankelijke partij weg was, is men in een aantal gevallen weer teruggevallen in het oude gedrag.
- Het definiëren van voor alle betrokkenen duidelijke incentives zijn noodzakelijk om tot resultaten te kunnen komen. Tijdens het project blijken de incentives op het gebied van logistiek/ICT duidelijker en concurrentieel minder gevoelig dan op marketinggebied.

⇒ **Vereiste competenties**

Wat betekent een en ander nu voor de vereiste competenties binnen de agrosector en de voedingsmiddelenindustrie in het bijzonder? De eerdergenoemde steeds toenemende dynamiek in de consumentenmarkt en de daarmee gepaard gaande noodzaak tot paradigmashift (zie 'probleemstelling') leidt in de praktijk tot een overgang van een op ervaring gebaseerde werkwijze naar een op kennis gebaseerde industriële werkwijze met een daarvoor ingerichte nieuwe productie- en organisatiestructuur. Dit stelt uiteraard eisen aan het personeel en derhalve aan de ingenieurs: zij moeten adequaat kunnen functioneren in een technologisch steeds complexere en snel veranderende omgeving. Zij moeten responsief kunnen functioneren in het continue proces van oplossingen genereren voor de steeds veranderende problemen c.q. wensen van de klant annex consument. Vertaald naar het succesvol kunnen opereren in en managen van projecten impliceert dit het kunnen analyseren en ontleden van problemen tot deelproblemen, het kunnen oplossen van deelproblemen en het kunnen integreren van diverse deeloplossingen tot één totaaloplossing.

Gerelateerd aan WU-afstudeerders vraagt dit om een onderscheid in een tweetal categorieën. Enerzijds is er behoefte aan sterk disciplinegerichte mensen, welke kunnen *participeren* in bedrijfsprocessen in (een multidisciplinair) teamverband. Dit is met name van toepassing op de *reguliere afstudeerders* van de Universiteit Wageningen. Over het algemeen is de ervaring van het bedrijfsleven dat (reguliere) afstudeerders van de Universiteit Wageningen over voldoende (praktische) vakkennis beschikken. Immers, 'Wageningen' staat bekend om haar toepassingsgerichte karakter

van opleidingen. Daarentegen zijn verbeteringen te constateren op met name de professionele/technische en zakelijke vaardigheden zoals probleemoplossend (analytisch) vermogen, innovatief vermogen, projectmanagement, werken in teamverband, communicatie van R&D met marketing etc. Van *afstudeerders van een ontwerpersopleiding* mag worden verwacht dat ze een *voortrekkersrol* vervullen. Eerdergenoemde ontwikkelingen vragen om regievoerders die weten hoe een veranderingsproces moet worden opgezet, die de competenties hebben om dit adequaat te kunnen begeleiden c.q. sturen en te implementeren. Zij moeten leiding kunnen geven aan bedrijfsprocessen, zoals R&D-processen, waarmee ze tevens een voortrekkersrol vervullen binnen het bedrijf als geheel. De strategie en de richting waarin een bedrijf zich ontwikkelt wordt mede door hen vormgegeven. Dit impliceert tevens de noodzaak van additionele kennis van andere disciplines, naast de specialistische kennis van het eigen vakgebied, en de vaardigheid zich deze additioneel benodigde kennis eigen te kunnen maken, te integreren in de beoogde totaaloplossing en daarover adequaat te communiceren. Dit zijn dan ook eisen die aan de inrichting van een ontwerpersopleiding gesteld worden.

Geldt het bovenstaande nu ook voor de Groene Ruimte, het andere domein van systeeminnovaties en tevens de andere, tweede, case binnen het onderhavige onderzoeksproject Vaardig Innoveren? Op basis van de ervaringen van ATO binnen de werkgroep 'Vaardigheden Gebiedsgerichte Aanpakken' kan aan de beantwoording van deze vraag een (eerste) korte invulling worden gegeven. In feite zijn er geen essentiële verschillen te constateren tussen de agrosector en de groene ruimte als het gaat om vereiste competenties. In beide gevallen is er de noodzaak, gegeven de problematiek waarin men zich beweegt, tot het werken in multidisciplinaire teams waarin zowel regievoerders als 'participanten' vertegenwoordigd zijn. Dit impliceert dat ook in de groene ruimte onderscheid dient te worden gemaakt tussen generalisten en specialisten. Wel verschillen beide sectoren als het gaat om het domein waarop men zich bevindt en de ontwikkelingen welke zich hierbinnen afspelen. Binnen de voedingsmiddelenindustrie gaat het om consumenten die al dan niet een bepaald product kopen en consumeren; in de problematiek rondom de groene ruimte is er sprake van de burger die, direct of indirect, in het proces participeert. Hieruit volgt een verschil in invulling van de gamma-wetenschappen en derhalve een verschil in benadering richting toekomstige studenten welke mogelijk zou kunnen fungeren als 'unique selling points' van Universiteit Wageningen.

Bijlage:

Tabel 4: Waargenomen competenties per categorie betrokkenen binnen ECR-Koelvers

	Kennisinstelling			Fabrikant					Detaillist		
	ML	MI	UI	ML	MI	MP	UH	UP	ML	UH	UP
PROFESSIONELE/TECHNISCHE COMPETENTIES											
(wetenschappelijke) kwaliteit											
<i>Expertise</i>	3	3	4	2	4	3	4	3	3	3	2
<i>Methodologisch vermogen</i>	3	2	3	3	3	2	2	1	3	2	1
<i>Analytisch vermogen</i>	3	4	4	4	4	4	3	1	4	3	1
Scenariodenken	2	3	4	3	4	3	3	1	4	4	1
Probleemanalyse	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	3
Conceptuele flexibiliteit	4	3	3	3	3	3	2	1	2	2	1
Informatieanalyse	2	3	4	3	4	3	4	4	4	4	3
<i>Visie</i>	4	3	2	4	3	3	2	2	3	2	2
Strategisch handelen	3	2	2	4	3	3	2	1	3	2	1
Zorgvuldigheid	4	4	4	3	3	4	3	3	3	3	3
Innovatief vermogen											
Vernieuwend	3	3	4	4	3	2	3	2	3	3	2
<i>Creativiteit</i>	3	3	4	3	4	2	3	1	3	2	1
Leervermogen	3	3	4	3	3	3	3	2	3	3	2
Aanpassingsvermogen	2	4	2	3	3	2	2	2	2	2	2
Initiatief	4	3	4	4	3	2	3	2	3	2	2
MENSELIJKE COMPETENTIES											
Interne samenwerking											
Teamspeler	3	3	4	3	4	3	3	3	3	2	3
Sensitiviteit	4	3	2	3	3	3	2	1	3	2	1
<i>Stimulerend optreden</i>	4	4	2	4	3	3	2	1	3	2	1
Betrokkenheid	3	3	4	4	3	3	3	2	3	-	2
Integriteit	4	3	2	3	3	3	2	2	3	2	2
Zelfreflectie	3	2	2	2	3	2	2	2	2	1	1
<i>Ambitie</i>	4	4	4	4	3	3	4	3	4	4	3
Zelfvertrouwen	4	4	3	4	3	4	3	2	4	3	3
Stressbestendigheid	2	4	2	4	3	4	3	2	4	2	3
Externe samenwerking											
Omgevingsbewustzijn	3	4	3	4	2	4	3	2	3	2	1
Integriteit	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
<i>Betrokkenheid</i>	3	4	3	3	2	3	3	2	3	3	2
Bouwen nieuwe contacten en onderhouden relaties ¹⁰	3	4	2	4	3	3	2	2	3	2	1
Leidinggeven											
Samenbindend leiderschap	3	4	-	4	3	4	1	1	4	-	-
Individueel leiderschap	4	3	-	3	4	3	1	1	3	-	-
Delegeren	5	4	3	5	4	4	2	1	5	2	1
Ontwikkelen medewerkers en collega's	4	3	3	3	4	2	3	2	3	3	2
Stevigheid	4	4	2	5	3	4	1	1	5	1	1
ZAKELIJKE COMPETENTIES											
Klantgerichtheid											
Kwaliteit	3	4	3	4	4	3	4	3	4	4	4
Empathie	3	4	3	4	3	2	2	1	4	3	3
Adviseur	2	3	2	2	3	3	3	-	-	-	-
Netwerken	3	4	3	4	3	2	2	2	3	-	-
Marktgerichtheid											
Pro-actief	3	4	2	4	3	3	3	3	4	3	3
Acquireren	2	4	2	4	2	2	1	1	-	-	-
Organisatiesensitiviteit	3	3	3	4	4	2	2	1	-	-	-
Profileren	3	4	3	4	3	2	2	2	4	2	-

	Kennisinstelling			Fabrikant					Detaillist		
	ML	MI	UI	ML	MI	MP	UH	UP	ML	UH	UP
<i>Operationele effectiviteit</i>											
Discipline	4	3	3	4	3	3	3	3	4	3	3
Plannen en organiseren	4	4	2	4	4	4	2	-	3	3	-
Voortgangscontrole	4	4	3	4	3	4	3	3	4	2	-
Resultaatgericht	3	5	4	4	4	5	3	3	4	3	3
Commitment	3	3	3	4	4	3	3	3	4	3	3

Case Nederweert

“Competenties voor gebiedsgerichte vernieuwing”

Samenvatting

Dit rapport doet verslag van een korte case studie die in het kader van het project Vaardig Innoveren is uitgevoerd. De case biedt zicht op de maatschappelijke en beleidscontext waarin toekomstige ingenieurs gaan werken aan gebiedsgerichte ruimtelijke planning. Gekozen is voor de pilot Nederweert, een project in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden. De case staat ten dienste van het opsporen van competenties die in systeeminnovaties een belangrijke rol spelen. Daartoe zijn in Nederweert de essentiële veranderingen in de ruimte voor besluitvorming en uitvoering bij de verschillende partijen opgespoord en is inzicht verkregen in de kenmerken/vaardigheden bij de partijen die het vernieuwende proces hebben geholpen c.q. tegenwerken.

Aanpak

Naast informatie over het beleidsproces en de uitkomsten van dat proces is voor het opsporen van de veranderingen in de beleidsruimte en de competenties gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Kenmerkend voor gebiedsgericht beleid is dat het via projecten verloopt, dat er wordt onderhandeld met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers over een aan de specifieke regionale situatie aangepast beleid. Juist omdat er geen generiek beleid wordt opgelegd kunnen we voor de competenties voor gebiedsgericht beleid niet teruggrijpen op vooraf vastgelegde procedures: we zullen vooral moeten kijken naar de wijze waarop de partijen zelf vormgeven aan het beleidsproces. Daarvoor is een aantal diepte-interviews met sleutelpersonen afgenomen. Voor de interviews is een kader gemaakt dat berust op verschillende denkmodellen van beleid. Aan de hand van dat kader zijn de gesprekken gefocussed op interactiemomenten in het beleidsproces, met de competenties die daarbij een stimulans dan wel een belemmering vormen. De interviews hebben een rijkdom aan informatie opgeleverd. Het verhaal van de respondenten is samengevat in vier portretten; deze portretten zijn als bijlage in dit rapport opgenomen. Voor de analyse was het kader echter onvoldoende gevalideerd. De bevindingen en conclusies hebben dan ook een voorlopig karakter.

Bevindingen

In Nederweert spelen de volgende innovaties een rol. Het buitengebied was ruimtelijk en sociaal-economisch vastgelopen. Omdat men toch zekerheid voor de toekomst wil, is een nieuwe manier van denken nodig. Daarin zal overheidsbeleid moeten toegroeien naar publiek beleid, moet een overheidsprobleem een algemeen streekprobleem worden, met gewijzigde taken en bevoegdheden voor meer partijen. In het overheidsbeleid zelf zal incidenteel beleid met structureel beleid moeten worden verbonden. De provincie heeft een regierol en dat is in Nederweert

waargemaakt. Maar ook initiatief van onderop is nodig. In deze case was het de gemeente die in het kader van de nota Plattelandsvernieuwing al een aantal partijen op basis van gelijkheid in gesprek met elkaar had gebracht. Dit alles kan men zien als een begin van publiek-private samenwerking die in de toekomst nog kan groeien. De ruimte daarvoor moet in de streek echter aanwezig zijn. De gebiedsvisie is al breder geworden, maar een deel van de achterban reageert terughoudend. De pilot Nederweert geeft aan dat een concept-reconstructieplan in korte tijd opgesteld kan worden.

De pilot kan men zien als een afzonderlijk project in een lopend veranderingsproces. Het heeft de intentie om iets nieuws te lanceren en daarvoor bestaande procedures open te breken, voor meer ontwikkelingsruimte in de streek. Invalshoek is: eerst praten over oplossingen, dan kijken naar de regelgeving. Inhoudelijk is uitgegaan van zonering, met voor iedere zone een eigen speelruimte voor maatregelen. Wat betreft het proces is de aansturing gericht op resultaat en slagvaardig handelen. Het betrekken van direct belanghebbenden heeft hoge prioriteit: actieve deelname moet het gebiedsproces dichterbij brengen. Tot nu toe is dit redelijk breed en integraal geschied. Door een simulatiespel (Puzzelen met de ruimte) zijn partijen zich bewust geworden van saneringsplaatjes (er moet door de agrarische sector aan milieugebruiksruimte aanzienlijk ingeleverd worden). Bij de uitvoering is het probleem dat men maatwerk wil leveren, maar daarbij tegen sectorinstrumenten aanloopt. Verder is het plan van scheiding en vermenging van functies binnen de projectorganisatie zelf ontwikkeld. Dit roept een tweede probleem op, namelijk hoe men de achterban kan meekrijgen.

Vergeleken met 'gewone' landinrichtingsprojecten is er minder behoefte aan specialismen en meer behoefte aan bestuurskracht. Iedere partner beschikt over kennis en vaardigheden en heeft een eigen rol te vervullen, maar deze moeten wel op de juiste wijze – d.w.z. binnen een bepaalde situatie – gemobiliseerd worden. De (geherdefinieerde) rollen moeten leiden tot een win-winsituatie, maar het komt erop aan om die om te zetten in harde, duurzame verplichtingen voor iedere partner. In Nederweert moest de noodzaak van een oplossing losgeschud worden. Communicatieve vaardigheden, open informatie-uitwisseling, goed onderhandelen, risico's durven nemen, klantgericht en bedrijfsmatig leren denken, vooruitzien in plaats van overleven, je oriënteren op de omgeving in plaats van op het bedrijf, voor een klant een probleem oplossen om een relatie tot stand te brengen, zijn voorwaarden voor "ontwikkelruimte" voor de streek. De basis van competenties voor deze voorwaarden begint al in het onderwijs, met de verkregen kennis omgaan doe je in de praktijk en aanvullende kennis krijg je door te participeren in andere, bredere netwerken. Dit is nog niet voldoende voor competenties voor gebiedsgericht beleid.

Die krijg je pas door de goede mensen bij elkaar te brengen en door gezamenlijke bewustwording van de problematiek.

Kritische momenten waren de varkenspest die zorgde voor het besef dat de varkenssector kwetsbaar is, de voortdurende dreiging van een conflict bij milieuvergunningen, het simulatiespel dat een oplossing moest helpen losschudden, een nieuw communicatietraject om de top down- en bottom up-sturing van het proces enigszins samen te voegen. Het concept-reconstructieplan heeft duidelijke keuzes als sterk punt (zoning), maar de projectgroep loopt met dit idee voor de troep uit. De drive om te veranderen is in Nederweert nog onvoldoende breed aanwezig. De pilot is een PPS-constructie, met onzekerheid over de toekomstige inbreng van de varkenssector.

Conclusies

- De pilot Nederweert kon een succes worden, niet als gevolg van de Reconstructiewet, maar omdat drie vernieuwingsprocessen bij elkaar kwamen. Het eerste proces betreft de omslag in het gemeentebestuur van Nederweert van een beherend naar een beleidsvormend college. Het tweede proces betreft de omslag die de landbouwcoöperatie maakt van bedrijfsdoelen gericht op de toelevering van grondstoffen naar een oriëntatie op een nieuwe maatschappelijke context, op detailhandel en dienstverlening. Het derde proces is dat op provinciaal niveau door decentralisatie van beleid de beleidsruimte voor de agromilieuproblematiek aanmerkelijk is toegenomen en hoog op de politieke agenda is komen te staan.
- Er zijn in de pilot Nederweert veel soorten vaardigheden ingezet. Centraal stond: denken in netwerken en leren om een andere kijk op de werkelijkheid te krijgen (*reframing*). Dit geschiedde door open procesmanagement. De communicatie was effectief gericht op het scheppen van ruimte voor een dialoog met bestuurlijke en maatschappelijke partners en op bijdragen aan de projectdoelen. Kennismanagement en specialistische kennis werden functioneel ingezet, namelijk daar waar deze kennis nodig was voor de projectdoelen. Deze werd toegepast in de lokale context. Zo nodig gescheiden van de directe belangen die de partijen in de pilot hebben. De kennis kan daardoor minder defensief gebruikt worden door de partijen. Ervaringskennis zat bij de deelnemende partijen, maar werd weinig extra gemobiliseerd (bijvoorbeeld door een breed beroep op de bevolking te doen). Er is ook weinig ervaringskennis gemobiliseerd die in streek zelf niet beschikbaar is, bijvoorbeeld ten behoeve van de zone Vitaal Platteland (voor brede plattelandsontwikkeling).
- De pilot werd door een relatief kleine beleidsgemeenschap uitgevoerd binnen de grenzen en spelregels van de representatieve democratie. De kwetsbare kant van deze vernieuwing is dat de niveaus boven en onder de werkvloer, in feite alle partijen buiten de beleidsgemeenschap die aan deze gebiedsgerichte ruimtelijke

planvorming gestalte heeft gegeven, niet hetzelfde leerproces hebben doorgemaakt. In het communicatieplan was de interne en externe communicatie niet goed in balans.

- De impact van het plan is daardoor onzeker. Tot nu toe was het concept-reconstructieplan zonder risico's en consequenties voor de betrokken partijen. Er is sprake geweest van veel soorten overleg en onderhandeling, zowel intern als extern. Thans dreigt een impasse in de voortgang van het proces. Behalve publiek-private samenwerking is goede publiek-publieke samenwerking nodig; de laatste is voorwaarde voor de eerste. De gemeentepolitiek en de Haagse ministeries zijn onzekere factoren in de toekomstige realisatie van het plan. Maar er is ook een draagvlakprobleem bij de achterban in de agrarische sector. Er moeten veel mestproductierechten ingeleverd worden en uitbreiden op slechts één vestigingslocatie betekent een radicale breuk met het verleden.

1. Probleemverkenning

1.1. Aanleiding

Dit rapport maakt deel uit van het project Vaardig Innoveren dat in opdracht van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO), thans Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, wordt uitgevoerd door een groot aantal partijen. Het doel kan kort worden omschreven als het opsporen van competenties die in systeeminnovaties een belangrijke rol spelen. De competenties moeten neerdalen in het curriculum van ingenieursopleidingen op HBO-niveau (bijvoorbeeld Larenstein) en WO-niveau (Wageningen Universiteit).

In het kader van dit project zijn twee beknopte case studies uitgevoerd, waarvan één in de levensmiddelentechnologie (uitgevoerd door het ATO) en de ander op het gebied van de gebiedsgerichte ruimtelijke planning (uitgevoerd door Alterra). Deze cases zijn van belang omdat ze zicht bieden op de maatschappelijke en beleidscontext waarin toekomstige ingenieurs gaan werken. Hier wordt verslag gedaan van laatstgenoemde case. Hij heeft betrekking op de pilot Nederweert, een project dat is uitgevoerd in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

1.2. Sociale systemen

Gebiedsgerichte ruimtelijke planning is op te vatten als een sociaal systeem. In de literatuur bestaan diverse definities van een sociaal systeem; zij onderscheiden zich van elkaar door de kenmerken die zij benadrukken. Er zijn systeembouwers in de sociale wetenschappen die de kenmerken van een sociaal systeem zo sterk abstraheren van de empirie dat zij in feite niet meer dan taxonomieën of classificaties zijn (Parsons). In veel definities klinkt de sociale werkelijkheid echter beter door. Daarin wordt erkend dat een sociaal systeem mensenwerk is en dan ook als zodanig gedefinieerd moet worden. Een sociaal systeem bestaat dan uit zichzelf niet, maar wordt door mensen gemaakt en moet door hen voortdurend worden gereproduceerd. Een gangbare omschrijving is: “een van de omgeving te onderscheiden geheel van op elkaar afgestemde handelingen en interacties van actoren die zich laten leiden door wederzijdse verwachtingen” (De Jager en Mok, 1989: 350). Volgens deze omschrijving is ruimtelijke planning als sociaal systeem dus vooral een geheel van praktijken. Er zijn verwachtingen die zorgen dat die praktijken sociaal worden gereguleerd. Ze krijgen een zekere samenhang en duurzaamheid en dat kan weer resulteren in gezamenlijke

producten, bijvoorbeeld een plan. Andere sociale wetenschappers gaan daarin mee, maar leggen andere accenten. Ook bij hen gaat het om handelingen tussen allerlei actoren, maar zij wijzen er op dat die hun samenhang en duurzaamheid ontleen aan netwerken die de actoren met elkaar ontwikkelen en onderhouden. Dat beschouwen zij zelfs als de kern van een sociaal systeem, want die bestaat uit "reproduced relations between actors or collectivities, organised as regular social practices" (Giddens, 1979: 66).

1.3. Innovaties

Er is in de sociaal-wetenschappelijke literatuur een stroming die innovaties verbindt met sociale systemen. Het gaat om een heel bekende stroming: de adoptie- en diffusietheorie voor vernieuwingen in de landbouw (Rogers, 1983). De landbouw is daarin een systeem. In dat systeem heeft, min of meer in analogie met een biologisch organisme, elk deel een functie voor het systeem als geheel. Agribusiness, boerenorganisaties, boerengezin, onderzoek, onderwijs, voorlichting, de overheid worden opgevat als verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem. Ze zijn dan ook vooral interessant in hun bijdrage aan het instandhouden van het geheel. Problemen worden geanalyseerd als problemen van aanpassing: de oorzaak van het probleem ligt bij een slechte integratie van elementen binnen het systeem. Kennis over de afzonderlijke elementen, d.w.z. de actoren in het sociale systeem, is wenselijk om hun handelen te beïnvloeden ten gunste van het systeem. Modernisering van het landbouwsysteem wordt in deze theorie voorgesteld als een uni-lineair proces van technologische vernieuwing. Boeren kunnen in dit proces worden geclassificeerd naar de mate waarin en het tijdstip waarop zij nieuwe ideeën van de agro-industrie, voorlichting, onderwijs en onderzoek accepteren. Rogers (1983) noemt ze innovators, early adopters, early majority, late majority en laggards. Categorieën waarvan de omvang in empirisch onderzoek soms tot in procenten werd berekend.

Deze benadering, waarin een vernieuwing als een van elders komend verschijnsel wordt opgevat dat uiteindelijk ongewijzigd zou neerdalen in de bedrijfsvoering van individuele boeren, is niet meer adequaat (Volker, 1994). Tegenwoordig wordt erkend dat vernieuwing een pluriform geheel van praktijken en processen is op veel niveaus van de samenleving. De samenhang van dat geheel kan niet volgens een deterministisch of mechanistisch model worden beschreven. Het handelen van mensen wordt niet meer gezien als sterk geconditioneerd door de eisen van een systeem, als een louter afgeleide van ontwikkelingen in de samenleving. In meer recente conceptualisering van sociale vernieuwing zijn actoren minder een voortbrengsel en eerder een voortbrenger van vernieuwende systemen. Die systemen zijn dynamisch, met onduidelijke en verschuivende systeemgrenzen. Mede als reactie op voornoemde

benadering is de belangstelling voor de verscheidenheid en gebiedsgebondenheid van praktijken sterk gegroeid. Mensen zijn daarbij kundige deelnemers aan het maatschappelijk leven, geen automatische uitvoerders van beleid van overheid en bedrijfsleven of volgers van 'autonome' ontwikkelingen. Ze zijn capabel om exogene krachten te interpreteren en daar ook adequaat op te reageren. Vernieuwing is ook geen willekeurige reactie van individuen (zoals in de klassieke innovatietheorie), maar een sociaal product dat ook *grassroots*-initiatieven kan omvatten. In de landbouw zijn dat bijvoorbeeld streekgerichte praktijken van innovatiegroepen voor omgevingsbeheer (Horlings, 1996).

Nederweert is een pilot voor gebiedsgericht interactief beleid, in het bijzonder voor landinrichting, milieu en ruimtelijke planning. Het oude beleid voor landinrichting was een praktijk van een bepaalde – voornamelijk agrarische – beleidsgemeenschap, die ten opzichte van de bredere maatschappelijke omgeving een relatief besloten karakter had. Er was een actor binnen die gemeenschap die het initiatief neemt (bijvoorbeeld een boerenorganisatie, een gemeente of een waterschap), waarin wordt onderhandeld tussen een beperkt aantal maatschappelijke organisaties (een gesloten arena) en in eigen kring een ontwerp wordt gemaakt. Daarna volgt de uitvoering, waarin kennis en vaardigheden van buiten de beleidsgemeenschap meestal het sluitstuk zijn. Dat heeft in het verleden veel problemen opgeleverd. Als reactie daarop is de open of interactieve benadering populair geworden. Daarin blijft de overheid wel sturen, maar op andere en vaak meer contingente wijze. Niet alleen hiërarchisch, maar ook consensueel en transactioneel wordt er tegenwoordig gestuurd. Niet alleen met instrumenten voor directe aansturing van individuen en groepen (wet- en regelgeving, subsidies, voorlichting), maar ook indirect (via netwerk- of procesmanagement; convenanten of streekcontracten met een inspannings- of resultaatverplichting voor iedere partner) en verder door leren (via experimenten, door het uitzetten van leer- en communicatietrajecten in de planvorming).

Kenmerkend voor gebiedsgericht milieubeleid is dat het overwegend via projecten verloopt, dat er geen generiek beleid wordt opgelegd maar wordt onderhandeld met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers over een aan de specifieke regionale situatie aangepast beleid (Leroy en Nelissen, 2000:86). Er zijn criteria op grond waarvan men kan besluiten of dergelijk beleid ook innovatief is te noemen (zie Pröpper en Steenbeek, 1999: 20). Een criterium is bijvoorbeeld dat het beleid van de overheid niet meer het middelpunt van publiek beleid is. Dat de overheid niet meer de exclusieve verantwoordelijkheid draagt om problemen op te lossen, ook als ze hiertoe wordt uitgedaagd door partners. Of dat de overheid bereid is invloed af te staan en deze welbewust te gebruiken om anderen actief te betrekken bij de beleidsvorming (zodat zij in hoge mate het beleid gaan beïnvloeden en bijdragen

aan de aanpak van problemen). Verder zou sprake moeten zijn van samenwerking op basis van gelijkheid en dat het probleem geen overheidsprobleem meer is.

1.4. Competenties voor vernieuwing

De pilot Nederweert kan vanuit dit perspectief van innovatief beleid worden bestudeerd. Innovatief beleid is weinig voorspelbaar en meer empirische kennis daarover is dan ook belangrijk. Gezien het doel van het project is het echter belangrijker dat we kunnen achterhalen wat de competenties zijn die dergelijk beleid in Nederweert mogelijk maken. Competenties zijn, in navolging van de ruime omschrijving die in het STOAS-rapport wordt gehanteerd, menselijke vermogens (Geerligts, 2000). Ze zijn allerm minst een neutrale of autonome categorie: ze zijn gebonden aan een context. In de eerste plaats blijken ze genormeerd: in het kader van gebiedsgerichte ruimtelijke planning zijn competenties onlosmakelijk verbonden met belangen bij inrichting, gebruik en beheer van grond, met uiteenlopende visies en probleemdefinities van grondgebruik, verwachtingen over elkaar bij het vinden van oplossingen etc. Verder is kenmerkend dat competenties voor een planningsprobleem er nog niet hoeven te zijn maar bewust gemobiliseerd kunnen worden, via de hierboven vermelde instrumenten als voorlichting en sociale netwerken. Tenslotte weten we uit de literatuur dat in interactief beleid een grote plaats moet worden ingeruimd voor leren. Leren is beter omgaan met onzekerheden in de samenleving en dat partijen door kennis en ervaringen een andere kijk op de werkelijkheid krijgen. Ze kunnen daardoor adequater onderhandelen en beslissen (vgl. Aarts en Maarleveld, 1999; Dammers et al., 1999). Welke competenties precies in het spel zijn om een vernieuwend leer- en beleidsproces te kunnen accommoderen en te instrumenteren, is nog onbekend. Om daar achter te komen moeten we kijken naar de wijze waarop de partijen vormgeven aan het beleidsproces (Van Meegeren en Leeuwis, 1998).

1.5. Doel van de case Nederweert

Uit het voorgaande kunnen we opmaken dat voor het opsporen van competenties voor systeeminnovatie het belangrijk is om na te gaan hoe de verschillende partijen omgaan met de ruimte voor besluitvorming en uitvoering in gebiedsgerichte ruimtelijke planvorming. Vernieuwend beleid is dat het openbaar bestuur kiest voor een fundamenteel andere opstelling (Pröpper en Steenbeek, 1999). Maar dit geldt in beginsel ook voor de overige partijen in een gezamenlijk leerproces. Er zou in de pilot Nederweert ruimte moeten zijn voor nieuwe initiatieven en opvattingen van de verschillende partijen; het is echter niet op voorhand duidelijk welke resultaten dit oplevert en op grond van welke vaardigheden dit mogelijk is. Het doel van de case

studie is in het bijzonder hierop gericht: meer inzicht in welke competenties moeten worden opgebouwd voor gebiedsgericht ruimtelijk beleid.

De case Nederweert spitst zich al met al toe op:

1. het opsporen van de essentiële veranderingen in de ruimte voor besluitvorming en uitvoering bij de verschillende partijen;
2. inzicht in de kenmerken/vaardigheden bij de verschillende partijen die het vernieuwende proces hebben geholpen c.q. tegenwerken.

2. Aanpak

2.1. Verkennende fase

Over de pilot Nederweert is inmiddels heel wat geschreven en vastgelegd in nota's, plannen en procedures. Hieruit zijn in eerste instantie al competenties af te leiden. Er is informatie over het feitelijke proces verzameld aan de hand van een oriënterend gesprek met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en een gesprek met de projectmanager van de pilot. Daarnaast bestaan er publicaties die een aantal aspecten van de planvorming in Nederweert belichten: Kusiak (2000) over de milieuaspecten, Van Uden (2000) over de ruimtelijke planvorming, Ligthart et al. (2000) over de rol van communicatie. De informatie is gebruikt voor een beschrijving van de pilot Nederweert (par. 3) en is ook een bouwsteen geweest voor de mogelijke competenties in deze pilot (par.4).

2.2. Kwalitatief onderzoek

Op zichzelf is zo'n beschrijving onvoldoende. Voor de competenties hebben we de betrokken partijen zelf nodig. Informatie over hun kennis, hun ervaringen met de pilot, hun inschatting van vernieuwend beleid is essentieel. Het gaat immers om een zoeken en vormgeven van nieuwe processen die direct gebonden zijn aan de participatie van uiteenlopende actoren en die niet worden bepaald door formele procedures en generieke regelgeving.

Voor een aanvulling en verdieping van inzichten in mogelijke competenties is gebruik gemaakt van de kwalitatieve methode. Deze onderscheidt zich van de kwantitatieve methode door een bestudering van processen met veel aandacht voor de partijen die actief vorm geven aan die processen. Dat kan op verschillende manieren. Voor het onderwerp – Nederweert als pilot voor gebiedsgerichte ruimtelijke planning – is kenmerkend dat het om complex interactief beleid gaat. Daarin inzicht krijgen kan het beste door een participatieve werkwijze. De onderzoeker is dan direct betrokken bij wat de basis is van een (vernieuwend) beleidsproces: de communicatie en interactie tussen partijen met verschillende doelen, waarden, kennis en visies. Er kan van binnenuit worden nagegaan hoe deze eigenschappen worden ingezet voor collectieve actie om een probleem op te lossen.

Gegeven de beperkte capaciteit voor deze case binnen het project “Vaardig Innoveren” was het echter niet realistisch om deze werkwijze te volgen. Een alternatief is het afnemen van open diepte-interviews met een beperkt aantal sleutelpersonen. Het interview wordt daarbij gestructureerd door een item, het zgn. *focussed interview*. Kenmerk van deze methode is dat de respondent volop de gelegenheid krijgt om zijn verhaal te doen. Er wordt wel doorgevraagd naar het waarom, er wordt verzocht om een toelichting, bij twijfel ook om "harde" feiten en ervaringen. Maar suggestieve vragen worden vermeden, het geven van voorbeelden ook of ze worden bewaard tot het moment dat de respondent met zijn verhaal klaar is.

De volgende sleutelpersonen zijn benaderd:

- burgemeester van Nederweert
- secretaris LLTB, tevens directeur Boerenbond Nederpeel
- projectleider pilot Nederweert
- lid van het managementteam van LNV-Zuid

Voordeel van de diepte-interviews is dat er achtergronden worden belicht die bij een gesloten vragenlijst verborgen blijven en ook niet zijn terug te vinden in documenten. De respondent wordt uitgenodigd om alle aspecten aan de orde te stellen die volgens hem/haar relevant zijn. In een korte introductie is uitgelegd dat het gaat om ervaringen met interactieve planning, principiële veranderingen daarin en competenties (menselijke factoren) daarvoor, vanuit het gezichtspunt van de respondent.

2.3. Kader voor de interviews

Voor de interviews en de analyse van de verkregen informatie is een kader gemaakt, dat teruggrijpt op verschillende denkmodellen van beleid. Het ligt immers niet in de lijn der verwachting dat vernieuwend beleid zich voltrekt volgens slechts één, reeds beproefd recept van besluitvorming. In de literatuur wordt een aantal modellen voor de (re)constructie van beleid genoemd, die alle berusten op handelingen van actoren (zie o.m. Teisman, 1995). Het eerste model gaat uit van een besluitvorming die in beleidsfasen verloopt (het fasenmodel). Het uitgangspunt is dat er een centrale actor is die de initiator van een verandering of vernieuwing is. In gebiedsgericht beleid zal de provincie deze rol vervullen. Verder is de veronderstelling dat beleid is op te vatten als een rationeel planningproces, dat bekend staat als de beleidscyclus. De beleidscyclus bestaat uit verschillende fasen, met in elke fase een aantal specifieke handelingen. De beleidsfasen volgen elkaar in de tijd op: probleemsignalering en agendavorming, voorbereiding met zoeken naar alternatieve oplossingen, onderhandelen, afwegen en besluitvorming, implementatie van maatregelen, evaluatie. In een tweede denkmodel

is sprake van een iteratief proces (rondenmodel). Beleid verloopt in een aantal ronden, met in elke ronde een aantal cruciale leer- en beslismomenten. Er kunnen initiatiefnemers zijn die het proces aansturen, maar de besluitvorming vindt plaats in een beleidsarena. De deelnemers kunnen in die arena verschillende rollen spelen (initiator, supporter, criticus, makelaar). Op basis van gezamenlijk overeengekomen doelstellingen kunnen de arena's uitmonden in resultaat- of inspanningsverplichtingen voor iedere partner. Het eindresultaat staat niet vast, wordt telkens bijgesteld of nader afgesproken afhankelijk van de prestaties in de afgelopen ronde. Het derde denkmodel gaat uit van meervoudige processen in de samenleving (stromenmodel). Ze kunnen elkaar ontmoeten of (weer) uit elkaar gaan lopen. De aansturing is gericht op het aan elkaar koppelen en synchroniseren van deze nog onafhankelijke stromen. Besluitvorming geschiedt op de momenten dat er gelijktijdig een beleidsprobleem, een mogelijke oplossing en een geschikte participant is (policy window).

Deze denkmodellen zijn ideaaltypen: ze geven een aantal essentiële kenmerken van beleid en besluitvorming aan. Geen enkel model zal in de praktijk in zijn zuivere vorm terug te vinden zijn. In het gangbare beleid is het rationele model van de beleidscyclus nog dominant. In vernieuwend gebiedsgericht beleid zal het gaan om een combinatie van kenmerken die deels uit de drie denkmodellen afkomstig kunnen komen. Er is een ontwerp van een planproces gemaakt als kader voor de interviews en de analyse (bijlage 1 Kader voor de interviews). De figuur onderscheidt:

- Vier stadia in het beleidsproces: opstarten van de case (de probleemdefinitie; opbouwen van netwerken), visievorming (met de daarvoor benodigde initiatieven), planvorming, uitvoering (contracten).
- Drie verschillende niveaus: bestuur, procesmanagement, realisatie. Op die niveaus zijn de partijen te identificeren die in interactief beleid een rol spelen.
- Hun mogelijke inbreng, nog in te vullen door de interviews.

Met de keuze van de vier respondenten komen alle niveaus van de planvorming aan bod: de LNV-ambtenaar in zijn adviserende rol op bestuurlijk niveau, de burgemeester in een centrale rol op gemeentelijk niveau, de projectleider in zijn rol als spil van de projectorganisatie, de representant voor de landbouw en de agribusiness bij de mogelijke uitvoering van plannen. Het is echter nog niet duidelijk wat hun inbreng en competenties precies zijn en hoe zij op basis daarvan gezamenlijk vorm en inhoud hebben gegeven aan de voortgang en de besluitvorming van het beleidsproces in de pilot Nederweert. Daarom is binnen dit kader het interview gefocussed op:

1. De interactiemomenten in het beleidsproces, met de competenties die daarbij een stimulans dan wel een belemmering waren.
2. Inhoud van de competenties in de pilot: vergroting van kennis, attitudeverandering, meer onderhandelingsvaardigheden?

2.4. Analyse

De interviews hebben een rijkdom aan informatie opgeleverd. Maar het kader bleek slechts een beperkte structurerende invloed op de gesprekken te hebben. De pilot Nederweert kwam uit de interviews naar voren als een gecompliceerd leerproces dat in een hoog tempo en in een zeer kort tijdsbestek veel uiteenlopende concrete deelresultaten moest opleveren. Het omvat dan ook heel veel verschillende ervaringen. Het was niet mogelijk om in eenmalige diepte-interviews aan alle aspecten van het planproces voldoende aandacht te besteden. De figuur is aan de sleutelpersonen wel als referentiekader voorgelegd, maar ze hebben toch vooral hun eigen verhaal verteld, met het accent op leerervaringen gezien vanuit hun eigen positie in het proces. In de vorm van vier portretten is hun verhaal samengevat en als bijlage in dit rapport opgenomen (bijlage 2).

Het kader voor de interviews is dus nog niet getoetst op geldigheid en betrouwbaarheid en biedt dan ook geen verantwoord houvast voor de analyse van de interviews. Daarom is voor analyse en rapportage teruggevallen op een aantal vragen die in een eerdere fase in het project Vaardig Innoveren zijn geformuleerd.

1. Welke innovaties spelen – in vergelijking met gewone landinrichtingsprojecten – in de pilot Nederweert?
2. Vinden planvorming en uitvoering gescheiden plaats of is sprake van een integraal proces?
3. Welke rollen en kundigheden zijn in het voorgaande aan de orde?
4. Door wie wordt de deskundigheid ingebracht?
5. Hoe kom je aan de competenties om de rollen en de vaardigheden in de pilot Nederweert in te vullen?
6. De kritische momenten in het vernieuwingsproces.

Gezien voornoemde beperkingen hebben de bevindingen en conclusies een voorlopig karakter.

3. Beschrijving pilot Nederweert

Aanleiding voor de pilot Nederweert is de voorbereiding van de Reconstructiewet concentratiegebieden intensieve veehouderij. Deze is bedoeld als een instrument om de problemen rondom de varkenshouderij aan te pakken. Al snel is de doelstelling verbreed tot een algehele kwaliteitsimpuls voor de gebieden waar sprake is van een concentratie van varkenshouderij. Dit op grond van de overweging dat in die regio's sprake is van een dusdanige stapeling van problemen dat een integrale aanpak nodig is. Er wordt een nieuw evenwicht en een andere ordening van functies nagestreefd, met varkensvrije zones en natuurontwikkeling binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In december 1998 is het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer verzonden. In februari 2000 heeft het kabinet overeenstemming bereikt over een uitwerking van flankerend beleid voor het wegwerken van het mestprobleem in de concentratiegebieden. Daarin is de "ruimte voor ruimte"-regeling opgenomen en een stank- en ammoniakregeling. Eind 2000 heeft de parlementaire behandeling van de ontwerpwet plaatsgevonden. De Reconstructiewet wordt naar verwachting in 2001 ingevoerd.

De voorbereiding van de wet heeft onder invloed van de toenmalige minister Van Aartsen gezorgd voor meepraten: er moest tijdig worden geanticipeerd op de "muur van beleid" die met de wet op een gebied afkomt. De wet stelt globaal de doelstellingen vast en er zijn procedureaanwijzingen. De regierol wordt in handen van de provincies gelegd: zij moeten de wet vertalen in reconstructieplannen voor hun grondgebied. Ze worden bijgestaan door reconstructiecommissies, met daarin vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, landbouw-, natuur- en milieuorganisaties. Volgens het Rijk wordt de rol van de samenleving bij de beleidsvoering daarmee erkend. De ministeries LNV en VROM treden op als adviseur.

In de provincie Limburg is in 1997 een Bestuurlijk Platform Reconstructie in het leven geroepen, dat onder leiding staat van een lid van Gedeputeerde Staten. Dit platform heeft zware bevoegdheden, maar onduidelijk was wat de eisen voor een reconstructieplan zouden moeten zijn. Er was dan ook behoefte aan pilots om daar achter te komen. Oefenen voor een uitvoeringsgericht reconstructieplan moet duidelijk maken of de gehanteerde benadering in de wet het gewenste resultaat oplevert. In november 1998 is Nederweert gekozen als één van de pilots om ervaring op te doen. Uitgangspunt van de pilots was dat de streek zelf de inhoud van het plan zou moeten bepalen, ten behoeve van maatwerk. De burgemeester van Nederweert is onafhankelijk voorzitter van de reconstructiegroep. Participanten zijn vertegenwoordigers van IVN, recreatie en toerisme, agrarische jongeren en vrouwen, standsorganisatie LLTB afd. Nederpeel, werkgroep Behoud de Peel, waterschap Peel &

Maasvallei, de provincie en de gemeente, de Rabo-bank. Daarnaast is er een bestuurlijk platform en een bestuurlijke regiegroep. De Reconstructiecommissie werkt dus als een projectorganisatie, die wordt ondersteund door een ambtelijk projectteam en een team van DLG, terwijl een kerngroep het plan moet schrijven.

Nederweert is een bijzondere pilot: deze gemeente heeft het grootste aantal varkens van Nederland binnen zijn grenzen. De totale oppervlakte van de gemeente bedraagt ruim 10.000 ha. De pilot omvat een buitengebied van ca. 6600 ha, waarvan 4355 ha in gebruik is als cultuurgrond. Er zijn ca. 250 agrarische bedrijven. Bijna de helft is actief in de intensieve veehouderij (varkens, pluimvee) en een kwart van de bedrijven zijn rundveehouderijen. Verder gaat het om kleinere aantallen akkerbouwbedrijven, vollegrondsgroentenbedrijven en boomkwekerijen. Glastuinbouw, champignonkwekerijen en fruitteeltbedrijven komen in geringe mate in het pilotgebied voor. Het gebied omvat verder kernen met burgerwoningen. Een aantal bedrijven grenst aan natuurgebieden (de Grootte Peel en de Peelrestanten).

Aanvankelijk lag het vertrekpunt van de commissie bij de problematiek van de varkenshouderij zelf. Uit een enquête (febr. 1999) bleek dat veel boeren (80%) wilden uitbreiden op eigen terrein, terwijl er voor hen stankcirkels gelden die geen bedrijfsuitbreiding meer toestaan. De stapeling van ruimtelijke ordeningsbeleid, stank- en ammoniakbeleid maakt dat er nauwelijks groeimogelijkheden zijn: er is slechts ruimte voor uitbreiding op vier bedrijven. Het buitengebied kenmerkt zich door vervlechting van functies die elkaar in de weg zitten. Iedereen zat klem in zijn ontwikkeling. Al snel is de horizon dan ook verbreed naar de leefbaarheid van het landelijk gebied, inclusief de realisering van de EHS.

In januari 1999 kwam de reconstructiegroep Nederweert voor het eerst bijeen. Na enkele aanloopproblemen, met onder andere onduidelijkheid over de verdeling van taken tussen de partners, kwam in april de projectleiding nadrukkelijker in handen van een medewerker van de provincie; ook traden enkele personele wisselingen op bij de partners. Binnen de projectorganisatie is gewerkt met themagroepen en er zijn verschillende workshops georganiseerd. Er zijn enkele quick scans uitgevoerd. Door DLG werd een zonering voorbereid. Door het simulatiespel Puzzelen met de Ruimte (gemaakt door Arcadis en Alterra, op verzoek van het NAJK en gefinancierd door de Rabo-bank) dat in februari 1999 met agrarische jongeren, werkgroep Behoud de Peel, Staatsbosbeheer en de gemeente plaatsvond, is men zich bewust geworden dat de sector niet meer kon groeien en dat verschillende wenskaarten denkbaar zijn. In mei 1999 is sprake geweest van terugkoppeling met achterbannen over de eerste aanzetten van een reconstructieplan.

In juli 1999, 9 maanden na de aanwijzing van Nederweert als pilot, kwam het voorontwerp reconstructieplan gereed. Het voorziet in een zonering. Acceptatie en vervolgens uitvoering van het plan moeten bewegingsruimte en dynamiek weer mogelijk maken. In maart 2000 heeft de besluitvorming over het plan in de Provinciale Staten van Limburg plaatsgevonden. Er mag worden doorgegaan met de uitwerking. Er is discussie gevoerd over de organisatiestructuur van de uitvoering: landinrichting is aangevraagd, waarbij de Reconstructiegroep kan fungeren als een soort landinrichtingscommissie met een uitdrukkelijke scheiding tussen inhoud en uitvoering. In het kader van de "ruimte voor ruimte"-regeling van LNV kunnen faciliteiten worden aangeboden aan boeren die hun bedrijf versneld willen beëindigen. Mede onder invloed van de varkenspest zijn inmiddels veel varkenshouders (wellicht de helft) gaan denken aan stoppen. De uitvoering wacht nu op een aantal stappen die de overheden in samenwerking met de andere partners moeten nemen. De pilot gaat nu verder als landinrichtingsproject waarvoor alle partijen dus al bij elkaar zitten. De Reconstructiecommissie is opdrachtgever voor de uitvoering van het plan. De gemeente is trekker, in nauwe samenwerking met DLG. Een uitvoeringsprogramma is beschikbaar voor de komende 4 tot 5 jaar. Het plan moet "voor de markt" interessant worden gemaakt. Er zijn daarom uitvoeringsplannen bedacht, waarvoor nieuwe partners gezocht zullen worden. Ze kunnen straks direct worden aangesproken wanneer het niet goed gaat. Het realisatieplan omvat enige tientallen projecten, het opstellen van uitvoeringscontracten en controle op de uitvoering.

Een aantal projecten is in uitvoering; ze liggen op het terrein van natuur en landschap. De projecten voor landbouw liggen stil in afwachting van milieuwetgeving op nationaal niveau. Een speerpunt is het agrarische vestigingsgebied (porc parc). Dat is nodig "om de handen als partners vast te houden". Een grote zoektocht, terwijl de praktijk snel oplossingen wil zien. Een "informatuur" is – samen met LNV en een adviesbureau – bezig om private partijen (banken, de cultuurmaatschappijen en anderen) en boeren voor het vestigingsgebied te interesseren. Er moet ook nog een gebiedscontract komen, met de provincie en het Rijk als belangrijkste partijen. Gevraagd wordt aan de gemeente om door een aanpassing van het bestemmingsplan buitengebied een locatie aan te wijzen voor de intensieve veehouderij. Aan de hand van de leerervaringen in Nederweert (en de andere pilots) wordt dit najaar begonnen met een reconstructieplan voor heel Midden- en Noord-Limburg. Dat is eind 2001 klaar.

4. Bevindingen

Op basis van informatie uit de oriënterende fase en de vier diepte-interviews is het volgende over de beleidsruimte en competenties te constateren.

1. Welke innovaties spelen in de case Nederweert?

Het buitengebied was ruimtelijk en sociaal-economisch vastgelopen, er waren weinig gedeelde initiatieven maar er was vooral hindermacht (aanvechten van vergunningen), de varkenssector bleek kwetsbaar (varkenspest). Een deel van de agrarische sector dreigde om te vallen, met veel bedrijfsbeëindigingen. Er was een crisissfeer opgeroepen, terwijl men zekerheden wil. Dit vraagt om een nieuwe manier van denken. Een centrale opgave in gebiedsgerichte vernieuwing is het verbreden van overheidsbeleid naar publiek beleid, van de perceptie van overheidsprobleem in een algemeen streekprobleem, met gewijzigde taken en verantwoordelijkheden. Dat omvat een aantal aspecten:

- Bij de overheid het verbinden van incidenteel beleid met structureel beleid, bijvoorbeeld maatregelen voor het bestrijden van de varkenspest met het generieke milieu- en natuurbesluit. Dat mag geen optelsom worden, maar moet in zijn geheel een verbetering van het overheidsbeleid opleveren. Voor streekontwikkeling verschuift de verantwoordelijkheid naar het provinciale niveau en in de toekomst naar de gemeente. Al ligt de uitvoering van dergelijk beleid bij een andere bestuurslaag, de andere bestuurslagen willen ook blijven aansturen.
- De regierol van de provincie. Van deze overheid wordt een pro-actieve rol verwacht. Deze is in het land heel verschillend; in Limburg wordt streekontwikkeling politiek gestuurd, de Geduputeerde zet sterk in. Reconstructie staat prominent op de politieke agenda. Er zijn hoge verwachtingen. De provincie beschikt over een projectleider die er goed in is om beleidsdoelstellingen te vertalen in planvorming en die goed geïnformeerd is.
- Als regisseur is de provincie sterk afhankelijk van initiatieven van anderen, er moet ook iets van onderop komen. Het besef moet groeien dat de overheid geen monopoliepositie heeft bij streekontwikkelingsbeleid en invloed kan afstaan. Ook de bank heeft grote invloed op het proces, bijvoorbeeld op de bereidheid tot investeringen in bedrijfsontwikkeling. In Nederweert was er al een begin met de nota Plattelandsvernieuwing, waarvoor een aantal partijen op basis van gelijkheid met elkaar in gesprek was gebracht. Het aantal partijen zal in de toekomst groeien. Het komt bij publiek-private samenwerking (PPS) aan op het voorbereid zoeken naar punten van overeenstemming, het oplossen van onduidelijkheden in de taakverdeling. Bij de taken zelf gaat het om het zoeken naar ruimte voor de publieke zaak bij de verschillende partijen die een privaat of een collectief belang behartigen. Bijvoorbeeld bij de lokale milieuorganisaties zou de inbreng minder

remmend kunnen zijn. In de varkenssector is een gunstiger klimaat voor een bijdrage aan de publieke zaak ontstaan door de overschakeling van de toelevering van goederen voor productie (varkensvoer) naar dienstverlening. Bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van een agrarisch bedrijvenpark of de zones voor verbrede landbouw en natuurontwikkeling. Voor de laatste kan de PPS ook verder uitgebouwd worden, op basis van samenwerking tussen de vogelwerkgroep, boeren en overheid voor natuurbeheer. Belangen worden in onderhandelingsprocessen vaak zodanig in het extreme getrokken, dat er weinig ruimte is voor een publieke verantwoordelijkheid voor de partijen. In de randen van natuurgebieden bijvoorbeeld geen grond aankopen, maar het vertrouwen winnen van de grondgebruikers ten behoeve van een praktische invulling van het natuurbeheer. De bestaande regelingen worden als te knellend ervaren of sluiten kansen voor beheer teveel uit.

- Gebiedsgerichte vernieuwing hangt af van de bereidheid in de streek om ruimte te geven voor onderhandeling. De gebiedsvisie is al breder geworden. In de landbouw wordt sterker aan de keten gedacht (bank, afzet). Een deel van de achterband reageert nog terughoudend, in het bijzonder op het bedrijvenplan voor de varkenshouderij. De sociale kant heeft in Nederweert minder aandacht gekregen (in een ander concentratiegebied, Ysselsteyn, is op instigatie van de pastoor een enquête onder de gehele bevolking gehouden). In de achterban zitten pioniers, maar ook mensen die het milieuprobleem ontkennen en zeggen niet al te dramatisch te doen over de afvloeiing in de varkenssector. De boerenbond stelt zich echter naar buiten vooruitstrevend en coöperatief op.
- Snelheid: in korte tijd vraagt de Reconstructiewet om plannen met een integrale visie (in 9 maanden op te stellen, ze moeten overal in 2001 klaar zijn), die “gemoduleerd” uitgevoerd gaan worden. De pilot Nederweert geeft aan dat dit kan.

2. Vinden planvorming en uitvoering gescheiden plaats of is sprake van een integraal proces?

De pilot Nederweert is als een afzonderlijk project georganiseerd, maar in een al lopend proces (aanpassing van het bestemmingsplan). Binnen bestaande structuren moet het iets nieuws lanceren en daarvoor is het project in beginsel integraal in plaats van sectoraal opgezet. Het wil bestaande procedures openbreken, ook die van de landinrichting, om iets te bereiken. De invalshoek is om eerst te praten over oplossingen, dan pas kijken naar regelgeving. De perspectieven van elke partij zullen daartoe op elkaar moeten worden afgestemd, voor meer ontwikkelingsruimte voor de streek. In de pilot wordt niet direct integraliteit op rijksniveau nagestreefd. Meer gaat het om kijken hoever we kunnen komen met integraal beleid, door leren van en in de praktijk.

- Binnen de projectorganisatie is een visie totstandgekomen, die bestaat uit een zoneringsplan. Er is daarvoor gekozen met oogmerk op benodigde speelruimte voor

maatregelen, die voor elke onderscheiden ontwikkelingszone verschilt. Ze zijn ruimtelijk duidelijk begrensd en aan die grenzen mag niet getornd worden. Voor de gezonde varkensbedrijven in het buitengebied, die zich bevinden in de bufferzone van natuurgebied en elders waar bedrijfsuitbreiding momenteel onmogelijk is, zijn zones voor de intensieve veehouderij gepland (compacte vestigingsgebieden). KPMG heeft een bedrijfsplan gemaakt voor een aparte ontwikkelingszone voor de intensieve veehouderij: een bedrijvenpark met daaraan gekoppeld de oprichting van een exploitatiemaatschappij ten behoeve van gemeenschappelijke voorzieningen (porc parc). Er is ook een ontwikkelingszone voor Natuurkwaliteit onderscheiden. De derde zone, Vitaal Platteland (het grootste deel van het plangebied), bevat minder regels. Binnen landschappelijke randvoorwaarden krijgen initiatieven voor brede plattelandontwikkeling hier de ruimte, bijvoorbeeld rundveehouders met een boerencamping.

- De aansturing van het proces is resultaatgericht en gericht op slagvaardig werken. In het bijzonder zijn er verwachtingen over een betere doorwerking van beleidsplannen in de uitvoering, het realiseren van doelen. Het betrekken van de direct belanghebbenden heeft hoge prioriteit. Een initiatief moet reacties oproepen, zorgen dat andere partijen een nieuwe stap zetten. Die moeten een actieve deelname aan het gehele proces dichterbij brengen. Voor de doelgroepen worden specifieke acties georganiseerd. Er wordt gewerkt met waarderingssubsidies voor initiatieven. Voor de uitvoering worden contracten opgesteld en nieuwe partners kunnen zich aandienen.
- Tot nu toe is sprake van een redelijk brede, integrale aanpak. De partijen in de streek zijn door de pilot gedwongen om over een langere periode (zelfs zo'n 20 tot 30 jaar) over hun toekomst na te denken. Dat denken groeit langzaam. De agrarische sector als geheel kan niet groeien; er moet aan milieugebruiksruimte zelfs aanzienlijk ingeleverd worden. Vooral de agrarische jongeren zijn zich dankzij het simulatiespel bewust geworden van de saneringsplaatjes. Het denken over de grootste zone, Vitaal Platteland, is het minst ver gevorderd.
- Er wordt voor de uitvoering van het plan een filosofie van maatwerk aangehangen. Het project loopt echter tegen sectorinstrumenten (bijvoorbeeld van het Programma Beheer) aan: de sectorale invalshoek en de integrale aanpak botsen. Verder is de gedifferentieerde ruimtelijke aanpak van scheiding en vermenging van functies ontwikkeld binnen de projectorganisatie zelf. Dit roept het probleem op hoe men de achterban mee kan krijgen. Binnen de reconstructiecommissie lijkt sprake van open interactieve communicatie. Maar in een evaluatie van de communicatie in de pilot wordt het contact met de bewoners in het pilotgebied als eenzijdig aangemerkt (Ligthart et al. 2000). Zij krijgen voorlichting en gelegenheid tot inspraak. Deze fungeert eerder als sluitstuk voor delen van het beleidsproces dan als startblok voor brede participatie. De communicatie met agrariërs en andere direct belanghebbenden is interactiever geweest, maar primair gericht op onderhandeling

met de directe vertegenwoordigers van doelgroepen. Dit is een vorm van getrapte vertegenwoordiging. De achterban hoeft niet te doen wat hun vertegenwoordigers wenselijk vinden. Een bijzondere uitdaging ligt dan ook in het instrumenteren van visies in de hoofden van de mensen zelf. Bijvoorbeeld een milieucoöperatie kan daaraan bijdragen, maar binnen de rijksoverheid is daarvoor onvoldoende draagvlak. En binnen de agrarische sector is er weinig draagvlak voor beëindigingsregelingen.

3. Welke rollen en kundigheden zijn in het voorgaande aan de orde?

Voor streekontwikkeling is bestuurskracht nodig. Voor het ontwikkelen van een integrale visie op de streek, maar ook om deze goed te vertalen en te verkopen. Daar is maar een beperkt aantal mensen geschikt voor, ook niet iedere boerenleider. De pilot kan verder niet zonder bepaalde vaardigheden en een generalistische inslag. Vergeleken met 'gewone' landinrichtingsprojecten zijn niet-grondgebonden zaken prominenter geworden (intensieve veehouderij en milieu), maar daarvoor worden niet eerst jarenlang specialismen opgebouwd. Deskundigen willen gedetailleerd werken, terwijl er minder vraag naar is. Er is meer behoefte aan quick scan, best professional judgement en externe informatie is op zichzelf goed verkrijgbaar. Die zijn in dit project ook benut, naast praktische kennis aanboren en gezamenlijke kennis (*joint fact finding*) ontwikkelen. Het projectmanagement houdt ook in: op tijd de limieten halen, "netwerken" om knelpunten op te lossen, elkaar steunen tegenover een achterban dat een ander referentiekader heeft.

In integrale, gebiedsgerichte projecten heeft iedere partner een rol te vervullen, die echter wel op de juiste wijze, d.w.z. binnen een bepaalde situatie, gemobiliseerd moet worden. Zo waren aanvankelijk de verhoudingen tussen de verschillende groepen in de projectorganisatie van de pilot Nederweert niet duidelijk, totdat de provincie het initiatief naar zich toe trok en de rollen beter ging invullen. De gemeente moest de omslag maken van een beherend naar een beleidsvormend college. De (geherdefinieerde) rollen moeten leiden tot een win-winsituatie, maar die moeten ook nog worden omgezet in harde en duurzame verplichtende voorwaarden voor iedere partner.

In Nederweert was een latente conflictsituatie aanwezig. En een houding van eerst zelf uitzoeken en dan pas bij andere partijen erover praten. Dit geldt voor de provincie, de gemeente, ook voor DLG. Uit die situatie moest de noodzaak van een oplossing losgeschud worden. Communicatieve vaardigheden en open informatie-uitwisseling zijn dan zeer belangrijk, maar je moet ook goed kunnen onderhandelen en je nek durven uitsteken (risico's nemen) voor iets nieuws. In het landbouwbedrijfsleven is klantgericht en bedrijfsmatig leren denken een belangrijke vaardigheid geworden. Als

je daarbij leert vooruitzien in plaats van overleven, je oriënteert op de omgeving in plaats van op het bedrijf, dan is dat een gunstige conditie voor integraal beleid. Door voor een klant (en dat kan ook de overheid zijn) een probleem op te lossen komt er een relatie tot stand. Veel ervaring en kennis opdoen in die relatie is weer de basis voor acties om meer relaties op elkaar af te stemmen. Zo ontstaat “ontwikkelruimte” voor de streek.

4. Door wie wordt de deskundigheid ingebracht?

Zie onderstaand overzicht.

Partners	Kennis
Provincie	Veelzijdig (projectmanagement; specialistische dossierkennis)
Gemeente	Ambtelijke, specialistische gebiedskennis (ruimte voor vergunningen), inclusief public relations en voorlichting
Landbouworganisatie	Inhoudelijke gebiedskennis, gericht op het agrarische belang
Werkgroep Behoud de Peel	Beperkt, kennis over natuur en milieu
IVN	Kennis over vogels
Rabo	Specialistisch, met inzicht in de financieringspositie van de sector
Waterschap	Specialistisch
DLG	3 generalisten en 3 specialisten voor ondersteuning en uitwerking van informatie
Adviesbureaus (Arcadis; KPMG)	specialistisch: bijdrage aan procesmanagement (simulatiespel); businessplan voor varkenslocatie

Nederweert was geen landinrichtingsproject. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) participeert op basis van de Reconstructiewet (waarin DLG verantwoordelijk is voor de grondverwerving ten behoeve van versnelde uitvoering van de EHS), maar is daarin veel minder dominant aanwezig dan in landinrichtingsprojecten. Als onafhankelijk voorzitter heeft de burgemeester een opener dialoog en een dynamische bestuursstijl ingebracht, terwijl de wethouder zijn agrarische achtergrond meebrengt. Externe deskundigen brachten nieuwe ideeën en methoden in (ook voor een brainstorm over verbrede landbouw). De inbreng van het landbouwbedrijfsleven is in het proces belangrijk vanwege de impuls die daarvan uitgaat om vooruitziend klantgericht en bedrijfsmatig te leren denken.

5. Hoe kom je aan de competentie om de rollen en kundigheden in te vullen?

Op individueel niveau wordt de basis gelegd in het onderwijs, bijvoorbeeld op de HAS. Met die theoretische kennis omgaan doe je in de praktijk; aanvullende kennis krijg je door in andere, bredere netwerken actief te zijn. De landbouw in de pilot Nederweert is al een actieve sector met goed opgeleide boeren. Dat is echter niet voldoende. In de pilot heeft het simulatiespel een belangrijke functie vervuld in de bewustwording van

de problematiek en de noodzaak om alternatieve scenario's voor de agrarische sector te ontwikkelen.

Competenties ontstaan door de goede mensen bij elkaar te brengen, d.w.z. degenen met dezelfde manier van denken. In de overleggroepen moeten de partners elkaar qua vaardigheden aanvullen, met het kernteam als goed voorbeeld. In andere groepen ligt het soms moeilijker. Bijvoorbeeld vervanging van een landbouwvertegenwoordiger ligt gevoelig en de alternatieven zijn niet groot. Ze worden minder geselecteerd op kennis en specifieke vaardigheden voor innovatie, ook de vertrouwensrelatie met de achterban, wonen in de streek zijn criteria. DLG lukt het voldoende om evenwichtige expertise in te zetten, voor de provincie is dat onduidelijk, de gemeentelijke informatie staat op een eiland. Bij maatschappelijke organisaties stranden pogingen voor opbouwen van bredere competenties op gebrek aan vrijwilligers.

6. Kritische momenten in het vernieuwingsproces

- De varkenspest zorgde voor een besef dat de agrarische sector kwetsbaar is. Daarnaast was er de dreiging van een continue conflictsituatie (milieuvergunningen). Om dit te doorbreken moest de streek zelf de inhoud van het reconstructieplan gaan bepalen. Omdat de start te weinig vernieuwend was kwam er een projectleider van de provincie. Er kwamen andere mensen namens de belangenpartijen. Bij het losschudden van een oplossing heeft het simulatiespel een cruciale rol gespeeld. Scenario's werden uitgewerkt. Door een nieuw communicatietraject konden bottom up en top down toch nog enigszins worden samengevoegd. Anders was het volgens een betrokkene een "waardeloos plan" geworden.
- Het concept-reconstructieplan. Sterke punten zijn: de duidelijke keuzes. Voor zonerings, met meer of minder marktwerking per zone. Zonering heeft vergaande gevolgen voor natuur en landbouw, maar is wel duurzaam. Onzekerheden: de zone voor Vitaal Platteland omvat minder regels, maar is ook nog weinig transparant wat betreft de toekomstige invulling en eisen aan de vormgeving van het landschap, en onzeker wat betreft initiatieven die de zone tot leven moeten brengen. Nieuwe, alternatieve belangen krijgen de ruimte in Vitaal Platteland. Bij de projectorganisatie bestaat het vertrouwen dat de initiatieven voor die zone er wel zullen komen. Er is veel belangstelling bij particuliere bureaus. De projectgroep denkt na hoe de effecten van zonering op te vangen zijn en hoe de zonering is te financieren. Daar wordt aan gewerkt. Het inschakelen van mensen in het proces is echter een risico. Er zijn grote culturele verschillen in de achterban van de partners. De projectgroep heeft in het verleden deze verschillen moeten doorbreken door zelf een risico te nemen bij het nemen van beslissingen. Er was steeds discussie bij de boeren over het idee van een bedrijvenpark. Uiteindelijk heeft de projectgroep

doorgezet en het idee opgenomen in het plan. Ook de integrale zoneringsgedachte van Vitaal Platteland sluit nog onvoldoende aan bij de streekgevoelens.

- De toekomstige uitvoering. Zwak punt is of de instrumenten wel zwaar genoeg zijn om het plan te realiseren. Dit hangt af van de Reconstructiewet en het gebiedscontract en dit proces kan nog vastlopen in de verticale bestuurskolom. Daarnaast is het draagvlak in de plaatselijke politiek onzeker. De gemeenteraad is akkoord gegaan met het plan, maar vanuit de instelling “we moeten wat”. De drive om echt te veranderen is nog niet voldoende breed aanwezig.
- De pilot is een PPS-constructie, met onzekerheid over de toekomstige inbreng van de varkenssector. Er bestaat in die sector een actieve voorhoede die adequaat heeft gereageerd op de milieuwetgeving. Het plaatselijke agrarische bedrijfsleven kreeg zicht op het marktperspectief van deze wetgeving door een klantgerichte aanpak (het ging zelf de aanvragen van de ondernemer bij de gemeente voor een milieuvergunning verzorgen), kreeg daardoor kennis van de uiteenlopende perspectieven van de individuele bedrijven en kon met deze kennis optimaal de milieugebruiksruimte in het gebied als geheel benutten. Het heeft tijdig gereageerd op de consequenties van externe ontwikkelingen voor de streek. Onder invloed van de schaalvergroting in de veevoederindustrie is besloten om de vertrouwde markt van de toelevering van veevoer te verlaten; het is zich gaan richten op nieuwe markten in de detailhandel en de dienstverlening. In afgeslankte vorm krijgt de varkenshouderij in het plan weer kansen in aparte zones. Het draagvlak daarvoor is momenteel nog beperkt: de concentratie van bedrijven in het bedrijvenplan betekent een forse aantasting van de individuele bedrijfsvrijheid. Als de prijzen goed zijn raakt bovendien de druk eraf en kan de intensieve veehouderij in de streek niet op een hoger plan worden gebracht. De investeringen door de ondernemers in vernieuwingen als het bedrijvenpark zijn onzeker door het terugtrekken van de plaatselijke bank, op last van de concernleiding die de huidige mestproductievoorwaarden van de overheid niet acceptabel vindt.
- Er is behoefte aan meer inzicht in de vaardigheden voor plattelandsvernieuwing. Er zijn verschuivingen in de kennisbehoefte (meer generalisten; meer vaardigheden om leerprocessen te bevorderen), vooral in het mobiliseren van externe kennis en uitwisseling van kennis met de brede achterban is nog meer winst te boeken.

5. Conclusies

- De pilot Nederweert kon een succes worden, niet als gevolg van de Reconstructiewet, maar omdat drie vernieuwingsprocessen bij elkaar kwamen. De eerste betreft de omslag in het gemeentebestuur van Nederweert van een beherend naar een beleidsvormend college. De tweede betreft de omslag die de landbouwcoöperatie maakt van bedrijfsdoelen gericht op de toelevering van grondstoffen naar een oriëntatie op een nieuwe maatschappelijke context, op detailhandel en dienstverlening. Het derde proces is dat op provinciaal niveau door decentralisatie van beleid de beleidsruimte voor de agro-milieuproblematiek aanmerkelijk is toegenomen en hoog op de politieke agenda is komen te staan.
- Door een leerproces konden de uiteenlopende initiatieven van de basisspelers in een concreet gezamenlijk product worden omgezet (een concept-reconstructieplan). Dat leerproces kreeg gestalte in een projectorganisatie, waarin de partijen op hetzelfde niveau intensief samenwerkten. De achterblijvende bijdrage van de lokale milieubeweging kon worden gecompenseerd door een goede inbreng van de milieubeweging op provinciaal niveau.
- Draagvlak in de samenleving voor dat leerproces was mogelijk door de uitgebreide netwerken waarover de sleutelpersonen beschikken en die in de pilot door hen effectief werden benut.
- Er zijn in de pilot Nederweert veel soorten vaardigheden ingezet. Centraal stond: denken in netwerken en leren om een andere kijk op de werkelijkheid te krijgen (*reframing*). Dit geschiedde door open procesmanagement. De communicatie was effectief gericht op het scheppen van ruimte voor een dialoog met bestuurlijke en maatschappelijke partners en op bijdragen aan de projectdoelen. Kennismanagement en specialistische kennis werden functioneel ingezet, namelijk daar waar deze kennis nodig was voor de projectdoelen. Deze werd toegepast in de lokale context. Echter wel min of meer gescheiden van de directe belangen die de partijen in de pilot hebben (inzet van externe professionele kennis: KPMG heeft een businessplan gemaakt voor een PPS-constructie voor het bedrijvenpark). De kennis kan daardoor minder defensief gebruikt worden door de partijen. Ervaringskennis zat bij de deelnemende partijen, maar werd weinig extra gemobiliseerd (bijvoorbeeld door een breed beroep op de bevolking te doen). Er is ook weinig ervaringskennis gemobiliseerd die in streek zelf niet beschikbaar is, bijvoorbeeld ten behoeve van de zone Vitaal Platteland (voor brede plattelandsontwikkeling).
- De pilot werd door een relatief kleine beleidsgemeenschap uitgevoerd binnen de grenzen en spelregels van de representatieve democratie. De partners zijn met een gemeenschappelijke visie op de ontwikkeling van het buitengebied gekomen (zonering). De kwetsbare kant van deze vernieuwing is dat de niveaus boven en onder de werkvloer, in feite alle partijen buiten de beleidsgemeenschap die aan

deze gebiedsgerichte ruimtelijke planvorming gestalte hebben gegeven, niet hetzelfde leerproces hebben doorgemaakt. In het communicatieplan was de interne en externe communicatie niet goed in balans.

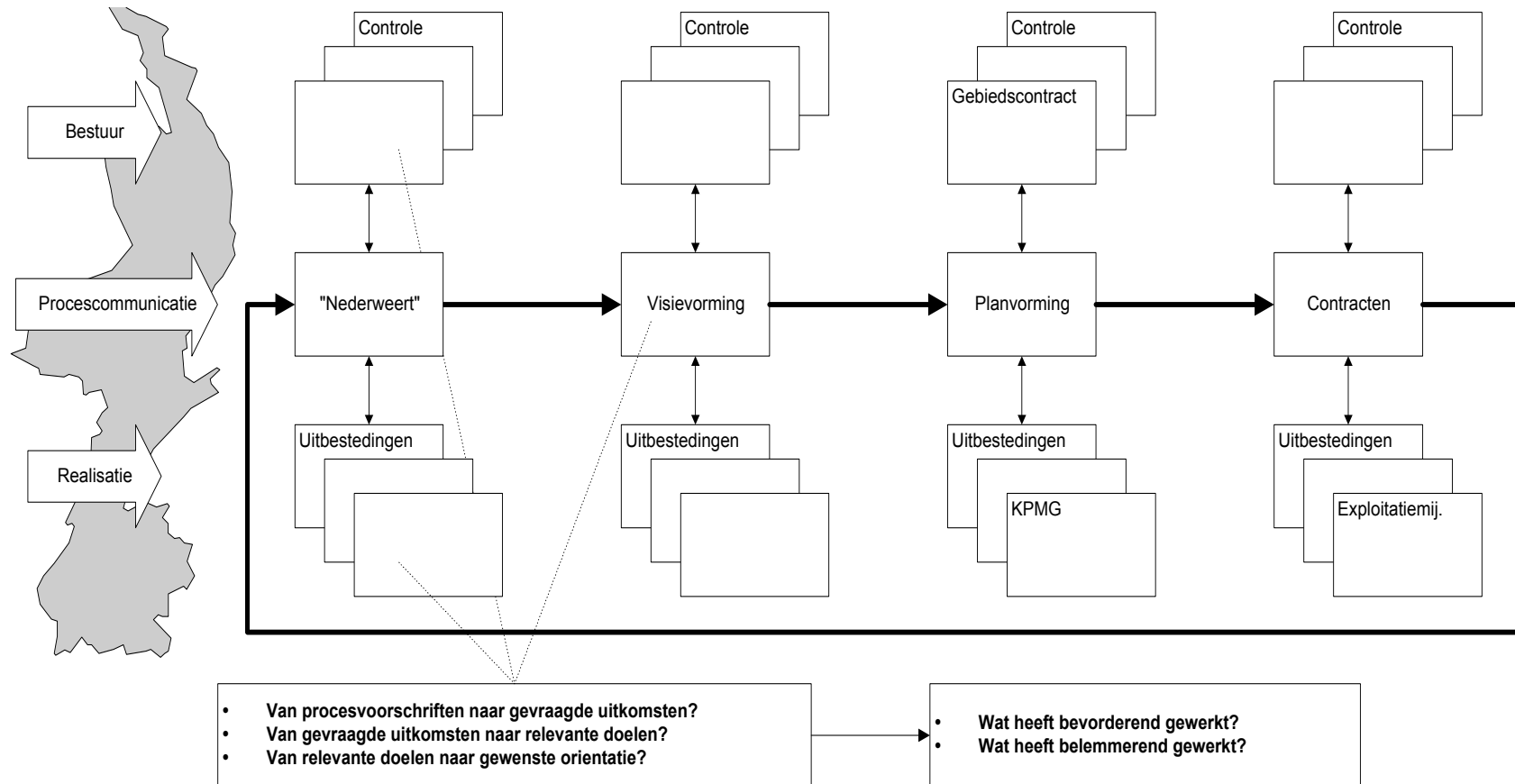
- De impact van het plan is daardoor onzeker. Aan gebiedsgericht milieubeleid kunnen twee doelstellingen worden verbonden: (a) op regionale basis afstemmen en integreren van diverse beleidsinspanningen en (b) het scheppen van een zodanig 'draagvlak' onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook in de uitvoeringsfase overeind blijft (Leroy en Nelissen, 2000: 86). Tot nu toe was het concept-reconstructieplan zonder risico's en consequenties voor de betrokken partijen. Er is onzekerheid over de beleidsruimte en de rol die betrokken partijen uiteindelijk kunnen krijgen in de feitelijke gebiedsreconstructie. De boeren in de pilot Ysselsteyn weigerden om door te gaan met het reconstructieplan, toen hun wens tot intrekking van de korting op de mestproductierechten voor de minister niet acceptabel bleek. In de pilot Nederweert is het zover niet gekomen. De eerste doelstelling is goed in praktijk gebracht: er is sprake geweest van veel soorten overleg en onderhandeling, zowel intern als extern. Over de tweede doelstelling: voldoende draagvlak voor de uitvoering, bestaat veel meer onzekerheid. Er dreigt thans een impasse in de voortgang van het proces. Behalve publiek-private samenwerking is goede publiek-publieke samenwerking nodig; de laatste is voorwaarde voor de eerste. De gemeentepolitiek en de Haagse ministeries zijn onzekere factoren in de toekomstige realisatie van het plan. De neiging bestaat om de volgende stap als een kip-ei probleem neer te zetten waardoor de voortgang stagneert, terwijl het aankomt op leren in het kader van verder communiceren, onderhandelen, afwegen en keuzes maken in breder verband. LNV verwacht een duidelijk signaal van de gemeente, maar de gemeente kampt met een draagvlakprobleem bij de achterban. Boeren willen blijven bouwen, vragen een vergunning aan, ook op plaatsen waar dat niet gewenst is. Bouwen op slechts één vestigingslocatie is een radicale breuk met het verleden. De wethouder heeft nog weinig draagvlak voor de zonering van de concentratiegebieden en krijgt de begroting voor het businessplan van KPMG niet rond. Acceptabeler voor de streek zijn kleinere clusters van bedrijven, op vier locaties die nu al aan te wijzen zouden zijn. De gemeente zegt te wachten op het gebiedscontract met rijk en provincie, maar aan een intentieverklaring van LNV als partner in dat contract zitten beleidsstandpunten vast waarvoor de regionale vertegenwoordiger van LNV voldoende steun in Den Haag moet zien te krijgen omdat dat ingaat tegen het generieke beleid (bijvoorbeeld het niet-inleveren van mestproductierechten bij verplaatsing van varkensbedrijven). De bevolking is in het algemeen onvoldoende betrokken geweest bij de voornemens, terwijl daar – in de praktijk van alledag, aan de keukentafel - de gebiedsgerichte vernieuwing uiteindelijk moet plaatsvinden.

- Inzicht in systeeminnovatie en de competenties die daarvoor nodig zijn, vereisen een goede analyse van het besluitvormingsproces. Dat proces is continu en omvat informele praktijken en vaardigheden die nergens zijn vastgelegd. De pilot Nederweert vertoont kenmerken van een complex denkmodel van besluitvorming. Er is minder in terug te vinden van het reguliere fasenmodel (de beleidscyclus) en veel van het rondemodell en het stromenmodel.
- De volgende stappen in de pilot Nederweert zijn ingebed in de reguliere landinrichting. Dat betekent een confrontatie met het gangbare beleid dat nog sterk is gebaseerd op sectoraal denken. Dat leidt thans tot een "absolute lappendeken van gebiedsgericht beleid" die voor niemand meer is te volgen (Van Geel, 2000). Toekomstige landinrichtingsprojecten kenmerken zich door complexiteit en individualisering van belangen, met een minder centrale positie van de overheid. De gecoördineerde inzet van instrumenten voor interactief sturen is dan een belangrijke opgave. Voor het opsporen en benoemen van competenties voor een landinrichting nieuwe stijl, met vaardigheden voor zowel publiek-publieke als publiek-private samenwerking, is een beperkt aantal eenmalige diepte-interviews niet toereikend.

Geraadpleegde literatuur

- Aarts, N. en M. Maarleveld. 1999. Interactieve beleidsvorming. In: Woerkum, C. van en P. van Meegeren (red). Basisboek Communicatie en Verandering. Amsterdam: Boom, pp. 59-78
- Dammers, E. et al. 1999. Innoveren en leren. Kennismanagement en plattelandsvernieuwing. NRLO-rapport 99/13
- Geel, P. van. 2000. Actief grondbeleid voor 't buitengebied. Openbaar Bestuur 9: 2
- Geerligts, J. 2000. Vaardig innoveren. Een verkenning van academische competentie bij systeeminnovatie. Wageningen: STOAS
- Giddens, A. 1979. Central problems in social theory. London: The Macmillan Press Ltd
- Horlings, I. 1996. Duurzaam boeren met beleid. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw. Nijmegen: KUN (diss)
- Jager, H. de. en A.L. Mok. 1989. Grondbeginselen der sociologie. Gezichtspunten en begrippen. Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese
- Kusiak, L. 2000. Reconstructie buitengebied is iets anders dan varkensstallen slopen. ROM Magazine 6: 10-13
- Leroy, P. en N.J.M. Nelissen. 2000. Milieubeleid en beleidswetenschappen. In: P.P.J. Driessen en P. Glasbergen. red. Milieu, samenleving en beleid. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie
- Ligthart, S. et al. 2000. Communicatie over de Reconstructie. Een analyse van communicatiestrategieën in de voorbereidingsfase van de reconstructie concentratiegebieden varkenshouderij. Wageningen: Alterra-rapport 125
- Meegeren, P. van en C. Leeuwis. 1998. Naar een methodiek voor interactief ontwerpen. Sociale Interventie 7: 82-90
- Plattelandsvernieuwing. Plan van aanpak voor de gemeente Nederweert. Juni 1998
- Pröpper, I. en D. Steenbeek. 1999. De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum: Coutinho
- Reconstructieplan pilotgebied Nederweert. Voorontwerp Reconstructieplan juli 1999
- Rogers, E.M. 1983. Diffusion of Innovations. New York: The Free Press
- Teisman, G. 1995. De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In: P. 't Hart et al. red. Publieke besluitvorming. Den Haag: VUGA Uitgeverij
- Uden, D. van. 2000. Landschapsbeleidsplan Nederweert: Landschap in reconstructie. Groen juli/augustus
- Volker, K. 1994. Sociale vernieuwing met twee gezichten. Spil 127-128: 15-21

Bijlage 1: Kader voor de interviews



Bijlage 2: Vier portretten

1. De burgemeester: voor bestuurlijke afdekking

De burgemeester heeft een achtergrond als ambtenaar voor ruimtelijke ordening in een grote gemeente in het westen van het land. Daar is hij geleidelijk in het grootstedelijk verandermanagement terechtgekomen. Sinds vijf jaar is hij burgemeester van Nederweert en voorzitter van de Reconstructiecommissie. De agrarische problematiek is hier dominant. Het nationaal park De Groote Peel en de Weerter bossen liggen gedeeltelijk binnen de gemeentegrenzen. Het gebied is een kruispunt van kanalen. Er zijn vier verschillende dorpen en nogal wat burgerwoningen in het buitengebied.

Voordat hij kwam werd hier vooral beheerd en zo goed als geen beleid gemaakt. Er was geen strategische visie, geen echte beleidsontwikkeling. Het ging toch 'goed'. Het is goed om op eigentijdse wijze in de gemeenschap te staan. Maar wat is de rol van het openbaar bestuur? In de praktijk draait het in de politiek om de belangstelling van de kiezer. Drie part-time wethouders vertegenwoordigden de plaatselijke politiek. Maar er moest bestuurskracht geleverd worden, met als stok achter de deur de dreiging van een fusie met Weert. Om die dreiging te weerstaan is een visie nodig die bij een zelfstandige gemeente past. Het omturnen loopt nog steeds. Het gaat niet om een ambtelijke reorganisatie, maar om de kwaliteit van het bestuur. De overheid heeft geen monopoliepositie, bijvoorbeeld de bank is óók een belangrijke kracht. In plaats van op de centen te letten, erop te letten of de tegels goed liggen, moet het gemeentebestuur zich bewust zijn van een pro-actieve rol op het gebied van de ontwikkeling van een visie. Maar de nieuwe wethouder is heel goed en hij is een agrarische insider.

Nederweert kenmerkt zich door een groot agrarisch buitengebied; het is logisch daar de visie op te richten. Ruimtelijk was het beleid voor het buitengebied helemaal vastgelopen, maar ook sociaal-economisch. Iedere vergunning leidde tot een bezwaarschrift. De agrarische sector stond zo onder druk dat individuele oplossingen niet meer mogelijk waren; ze moesten in een integrale gebiedsvisie worden opgenomen. Dat is de aanzet en dat speelde al in 1996: nadenken over een nieuw bestemmingsplan. Een gemeentelijke nota Plattelandsvernieuwing werd opgesteld en die is uiteindelijk een raadsbesluit geworden (1997). Daar kwam de varkenspest overheen: het inzicht dat we kwetsbaar zijn. Inmiddels zat de provincie met de komst van de ontwerp-Reconstructiewet. Een stuurgroep ging inventariseren; in die groep had voor de gemeenten ook Nederweert zitting. Nederweert is toen reconstructiegemeente geworden, als pilot. Het initiatief van Nederweert past binnen de kaders van de ontwerp-wet. Het is een complex probleem.

De pilot is projectmatig aangepakt, met inschakeling van externe deskundigen en integraal opgezet. De projectleider is onorthodox, hij zei: we moeten de zaak openbreken om iets te bereiken. Hij is als ambtenaar bij de provincie ook landelijk actief. Het meest urgent was de dreiging dat een substantieel deel van de sector zou omvallen. De continue conflictsituatie van sector en milieu maakte iets los in de vorm van de noodzaak van een oplossing (het was oorlog geworden).

Vanwege de nota Plattelandsvernieuwing waren de partijen al rond de tafel. De bank, de natuur- en milieuorganisatie, het agrarisch bedrijfsleven en bestuurders werden bijeengeroepen voor oplossingen en scenario's. Het keer- en ijkpunt was "Puzzelen met de ruimte", een simulatiespel dat in februari 1999 werd gehouden. Landbouw, natuur, de intensieve veehouderij en de burgerwoningen werden in kaart gebracht. Stankcirkels aangegeven. De vraag was: wat is de ruimte voor ontwikkeling nog? Het gebied bleek helemaal op slot te zitten en dat is men zich toen gaan realiseren.

Voorbereid door alle partijen ging het om het zoeken naar punten van overeenstemming. De eerste zorg was dat het buitengebied vast zat. Dan het sociale aspect: de bedrijfsbeëindigingen. Vervolgens: er moest van onderop iets gebeuren. Tenslotte de voorwaarden om aan de slag te gaan. In het begin was er ontkenning bij de agrarische sector, we moesten er niet te dramatisch over doen. De zwakke bedrijven vloeien af, dat is een natuurlijk proces. Een aantal levensvatbare bedrijven in een soort ketenbenadering was een idee, maar bij de sector bestond daartegen erg veel weerstand.

De pilot is een succes geworden. Belangrijk is: eerst praten over oplossingen, dan kijken naar de regelgeving. Er wordt intensief samengewerkt. De grote opgave voor belangenbehartigers van vroeger, de vertegenwoordigers van nu in de commissie is om hun achterban te kunnen bereiken. De inbreng van de milieugroep, op lokaal niveau althans, was minder. Ze participeren, maar dat zou minder remmend kunnen zijn. Het loopt wel voor natuur en milieu, dankzij een inbreng op provinciaal niveau. De partners schakelen externe experts in, bijvoorbeeld de Rabo-bank. De feitelijke projectleiding ging naar de provincie, "want er was hier zogenaamd geen tijd voor, terwijl het de kern van verandering is".

Onder de lokale bevolking roeren de directe belanghebbenden zich wel. Er is met de verdere uitwerking van het plan aan de slag gegaan, maar zorgelijk is dat de zaak vastloopt in de bureaucratische kanalen van de bestuurskolom. Er is een "balletje balletje-effect" en een hokjesgeest waarin alle projectonderdelen een afzonderlijke traditionele toetsing krijgen. Het gebiedscontract is er nog niet. De burgemeester is ook voorzitter van de commissie Vernieuwing Landelijk gebied van de VNG. Er wordt

vanuit die kant druk op het Rijk uitgeoefend om een gebiedscontract op basis van een plan te geven; om daarvoor de ruimte te geven. LNV stuurde een positieve brief: een waarderingssubsidie van 12.5 mln voor natuur en milieu, die weer niet goed viel bij de landbouw. Daarom is een plan opgestuurd met 60 mln gulden uitvoeringskosten. LNV is een bondgenoot, maar moet meer vanuit de praktijk leren. De integraliteit is er op rijksniveau nog niet voor het platteland. Het wordt niet opgenomen door de coördinerend minister.

2. De zaakvoerder: voor het lokale agrarische belang

De zaakvoerder heeft een dubbelfunctie. Hij is secretaris van de LLTB, afd. Nederpeel. En hij is directeur van de Boerenbond Nederpeel. De Boerenbond is een coöperatie die door de standsorganisatie is opgericht. In het ruim honderdjarige bestaan zijn vanuit de standsorganisaties in den lande vele coöperaties ontstaan. Deze coöperaties hebben zich ontwikkeld tot zelfstandig opererende bedrijven in de markt. De boerenbonden in Limburg waren met name actief in de toelevering richting agrarische ondernemers. Ze deden hierbij zaken met coöperaties als Landbouwbelang, Covas, Landwinkel en Interpolis. De laatste jaren is er veel veranderd. Door fusies heeft een schaalvergroting plaatsgevonden. Voor de coöperatieve Boerenbondwinkels wordt nu landelijk samengewerkt in een formule-organisatie genaamd Agri Retail. Onder de namen Boerenbond en Welkoop verkopen ruim 250 winkels hetzelfde pakket in het hele land.

Hij is een fan van de coöperatieve gedachte, dat zit in zijn familie. Door de superheffing is hij uit de maatschap van het boerenbedrijf gegaan en bij Landbouwbelang gaan werken, in de voervoorlichting. Met een commercieel gerichte opleiding aan de HAS was de theorie aanwezig. In de praktijk was klantgericht werken voor Landbouwbelang echter niet zo gemakkelijk. Coöperatief commercieel werken was in dit bedrijf niet aan de orde. Er was maar één ding belangrijk en dat was een lage voerprijs. De korrelkwaliteit vond de fabriek niet belangrijk, terwijl afnemers dat wel een probleem vonden. Klachtenafhandeling was zeer slecht geregeld. Afnemers waren zeer trouw maar wel ontevreden. Door veel aandacht te geven aan de klanten en alle klachten zelf af te handelen wist hij in korte tijd het imago van het bedrijf sterk te verbeteren. De trage ontwikkeling in het bedrijf heeft hem doen besluiten na korte tijd over te stappen naar een particulier mengvoertoeleveringsbedrijf. Daar heeft hij bedrijfsmatig leren werken. Men had daar om een productmanager gevraagd, op het niveau van een Wageningen, maar toch hadden ze hem aangenomen vanwege zijn praktische insteek. Dat bedrijf werd strak geleid, was supergestructureerd, met jaarplannen en een ondernemingsplan. Daar moest hij een ondersteunende bijdrage leveren aan de verkoopleider. Dat was heel leerzaam.

De zaakvoerder schetst hoe het coöperatieve bedrijfsleven in de sector probeert te vernieuwen. Nederweert heeft veel intensieve veehouderij. Die is al heel lang bezig met technische verbeteringen. Je kunt hier spreken van een hoog technologiegehalte, maar dit zorgt ook voor scherpe contrasten met de natuur en de milieubeweging. Hoe kan je daar nu op reageren? Je kan als agrarische sector wel aansturen op win-win situaties, maar de afspraken die je maakt zijn juridisch niet bindend. De partijen hoeven zich daaraan niet te houden; ze zijn niet verplichtend. Het is dus nodig om juridisch harde en duurzame beheersvoorwaarden vast te stellen. Het een en ander heeft wel tot veel grotere verschillen tussen bedrijven geleid. De Boerenbond ging dan ook over van een eenheidsadvies naar een individueel advies.

Verder was er de fusie. Van oudsher deden ze bij de Boerenbond van alles, ze hadden wel 6 tot 7 bedrijfsonderdelen van te kleine omvang. In 92-93 voerden ze een SWOT-analyse uit: welke mogelijkheden hebben we om de continuïteit te handhaven? Voor de hand ligt dat je gaat samenwerken met de burens in plaats van met de particulieren in de sector (dat laatste doe je als coöperatie niet snel). De samenwerking met de andere coöperaties in de streek lukte na drie jaar, na veel geruzie en bestuursproblemen. In 1996 is de fusie gekomen, maar in 1997 volgde een bestuurlijke crash. Er is niet één landbouw. In de landbouw zitten bloedgroepen. Traditioneel is de landbouw redelijk conservatief. Dit begint links en rechts te veranderen. Om goed te kunnen functioneren in dit type organisatie is een goede samenwerking tussen bestuurders en manager zeer belangrijk. Loyaliteit is daarbij zeer belangrijk. Hier staat of valt het proces mee: "ik was met de voorzitter één koppel, ik kon met het bestuur lezen en schrijven. Daarom heeft de organisatie de grote omslag kunnen maken".

Op de voerverkoop op peil te kunnen houden was het van belang om de zaak anders aan te pakken. De omzet in de varkenshouderij liep op een gegeven moment met 15 % terug. Dit kwam omdat niet voldoende gedaan werd aan de begeleiding van de milieuvergunningen. Vanuit het boerenbelang gezien een taak van de LLTB en Landbouwbelang. Beide organisaties weigerden echter dit probleem goed aan te pakken. Voor de boerenbond Nederweert was dit een groot probleem. Toen heeft de zaakvoerder gezegd: willen jullie dat er echt iets gebeurt? Dan moeten we iets stimulerends doen met de uitgifte van milieuvergunningen. Als je een boer aan een milieuvergunning kon helpen, dan kon je voer leveren. Omdat de vergunningafgifte via de gemeente steeds moeizamer liep, was het noodzakelijk ondernemers daarin te begeleiden. De boerenbond heeft toen zelf iemand in dienst genomen die de boeren is gaan begeleiden. Doordat in korte tijd veel ervaring en kennis was opgedaan was het mogelijk om ook de perspectieven van de verschillende bedrijven op elkaar af te stemmen. Hierdoor is meer ontwikkelingsruimte voor de sector gekomen. Door het veranderende ammoniakbeleid dat in een convenant was vastgelegd zijn er in een korte tijd nog veel bedrijven verder ontwikkeld. De omzetontwikkeling van de

boerenbond liep goed tot het moment van de varkenspest. Hierdoor en door het onderuitgaan van de ammoniakconvenant is de ontwikkeling in de sector volledig stil komen te staan. De varkenspest betekende een grote klap.

De zaakvoerder zag dat ze het uiteindelijk niet zouden redden in de voerverkoop. Hoewel dienstverlening een veel moeilijker te verkopen product is, gaven de leden in november 1998 toestemming het beleid binnen de organisatie drastisch te veranderen. Besloten is om te stoppen met de directe toelevering aan bedrijven en terug te gaan van vier naar één verkooplocatie. De Boerenbond is verder gegaan in de belangenbehartiging, diensten, verzekeringen, winkels: de "zakelijke dienstverlening". Het gaat erom een toegevoegde waarde te houden op je eigendom. Er worden zelfs woningen gebouwd op een van de locaties. De overgebleven locatie wordt herontwikkeld tot een multifunctioneel bedrijvengebouw. Hiervoor is een aanvraag voor EU subsidie gehonoreerd, uit het fonds voor de plattelandsontwikkeling. Doordat er in het verleden altijd goed op de "winkel" is gepast, is de organisatie in staat deze enorme verandering door te maken.

De pilot is hier gelukt vanwege de goede bestuurders en de projectleider. De komst van een nieuwe burgemeester en een ander college van wethouders heeft de bestuursstijl opener gemaakt. Dat is een randvoorwaarde. De burgemeester ging volledig de dialoog aan met de sector, in tegenstelling tot zijn voorganger die meer een aristocraat was waar altijd gedonder mee was. Er zijn hier ook andere gunstige voorwaarden, goed opgeleide boeren etc. De sector was al heel actief. In de reconstructiegroep zitten ook praktiserende agrariërs. Zij zijn praktisch ingesteld en vaak op maar één sector gericht. Voor hen is het moeilijk zich op alle terreinen goed te profileren. Ze moeten gevoed worden met een klankbordgroep, van de bond uit. Het bestuur is goed in staat een visie te ontwikkelen, maar die moet vervolgens ook vertaald en verkocht worden. Dat laatste wordt gedelegeerd. Een boeren voorzitter moet op de achtergrond allerlei zaken regelen met een traditionele achterban die wel weet dat ze hartstikke vastzitten en heeft ook te maken met een heel actieve NVV-club die zit te stampen en de hakken in het zand zet. Een goede voorzitter is nog geen goede onderhandelaar. De zaakvoerder zat in het begin nog niet in de Reconstructiecommissie. Door een wisseling in de bezetting is hij erbij gekomen en hij kreeg van de achterban de ruimte om te onderhandelen. Hij is de spreekbuis van het bestuur; en draagt het beleid uit dat het bestuur gezamenlijk maakt.

Er is altijd bedrijfsontwikkelingsruimte nodig. Als je ervan uitgaat dat de productiviteit blijft stijgen door technische vooruitgang, dan zal de kostprijs blijven dalen. Hierdoor heeft de sector hoe dan ook ruimte nodig. Dat is zeker. Voor de toekomst moet de landbouw kiezen voor een sectorvisie, niet voor een optelsom. "Natuur" had een wel heel gemakkelijk verhaal. Maar de landbouw is als club in de commissie goed

georganiseerd. Er is een sessie geweest met het LEI over verbrede landbouw en dan zorg je dat je de goede mensen daarvoor bij elkaar krijgt. KPMG legt een rapport neer over het bedrijventerrein voor de varkenshouderij, maar dat sluit niet goed aan bij de praktijk. Bijvoorbeeld het weidevogelbeheer hoeft ook niet naar anderen te gaan. Vanuit de eigen onderneming is het initiatief genomen om een bureau voor Plattelandsontwikkeling op te richten: "zo scheppen we tegenover andere sectoren meer kansen voor onszelf".

3. De projectleider: de organisator van de provincie

De projectleider heeft een HAS-achtergrond en heeft bij LNV gewerkt, in een vrije rol. Ruim twee jaar geleden is hij naar de provincie Limburg gegaan. In zijn LNV-tijd had hij een perfect netwerk opgebouwd, dat hij ook voor zijn huidige werk gebruikt. Hij is voor de Reconstructiewet procesmanager voor heel Noord en Midden-Limburg. De provincie zag aankomen dat de wet op zich liet wachten en wilde in de voorbereiding twee dingen aanpakken: de uitvoering moest het accent krijgen (de doelen van plannen realiseren) en de direct belanghebbenden bij het proces betrekken.

Nederweert is gekozen omdat men daar als landbouwgemeente al verder was. Dat was vanuit het proces geredeneerd gunstig. De start was toch ongelukkig, want de mate van onzekerheid bleek groot. In het begin stuurde de provincie op afstand. De taakverdeling bleek ook onduidelijk: de afspraken moesten beter gemaakt worden. De projectleider heeft toen het initiatief naar zich toe getrokken: de provincie blijft namelijk verantwoordelijk. Hij ziet zijn taak als het op poten zetten van de planvorming, om zich daarna terug te trekken. Voor hem geldt: we moeten telkens op tijd de limieten halen die zijn gesteld. Na het gebiedscontract wordt de gemeente trekker, samen met de Dienst Landelijk Gebied. De provincie heeft een regisseursrol in het opstellen van het gebiedscontract.

Hoe komt er draagvlak voor het proces? Hoe krijg je de dynamiek in het project? Bijvoorbeeld: de lokale pilots hebben veel aandacht van de provinciale Reconstructiecommissie, vooral voor hun impact. De voorzitter van de LLTB ziet leuke dingen gebeuren en zegt: wacht even. De sector gaat zichzelf mobiliseren: willen we dit wel? De voorzitter wordt lid van de regiegroep en zorgt voor een meer inhoudelijke bijdrage in de groep. Toen kwam ook de natuur- en milieuorganisatie erbij en een reconstructiegroep die behoorlijk zwaar is. Dat legde overigens op de pilot Nederweert een grote druk. Ander voorbeeld: het KPMG-plan voor het agrarische vestigingsgebied is in het belang van de koplopers onder de boeren, maar loopt te ver voor de troep uit. Dat roept de vraag op hoe belangrijk de achterban is: je hebt boeren toch nodig voor dat bedrijvenplan. Samen met de zaakvoerder van de Boerenbond heeft de projectleider een plan gemaakt, waarin drie categorieën boeren worden onderscheiden: beëindigers, een tussencategorie en de voorlopers. Voor de

tussencategorie is een Group Decision Room-sessie georganiseerd. Deze gaf aan dat er een redelijke interesse voor vernieuwing bestond, maar dat er extra motivatie nodig is om door te gaan met verbreding.

Het is belangrijk om de lokale groepen bij het proces te betrekken. Om te gaan uitleggen wat er aan de hand is. Jezelf uitnodigen voor bijeenkomsten. En ze laten zeggen dat ze je niet vertrouwen, als dat zo is. Ook pioniers in een gebied bij het proces halen, anders kunnen ze het trainen. Een crisissfeer oproepen om publiek-private samenwerking te bevorderen. Bijvoorbeeld de maatregelen die SBB uitvoert gebeuren op basis van eigen criteria voor natuurbeheer. Terwijl de plaatselijke vogelwerkgroep al veel met boeren doet. Dan kan de projectleider erop wijzen dat er veel winst is te behalen door meer samenwerking.

Wat betreft de afstemming op het beleid op nationaal en provinciaal niveau: Nederweert is op weg naar een redelijk brede en integrale aanpak, maar er zijn veel beren op de weg: je loopt tegen sectorinstrumenten aan. Bijvoorbeeld het natuurbeleid (Programma Beheer) leidt tot sectorale stimuleringsplannen. Er is een reconstructieplan Nederweert, dat wordt vastgesteld door Provinciale Staten. Maar de sectorale en integrale aanpak botsen, zowel op provinciaal als op landelijk niveau. Er lijkt weer een tendens op te duiken om centraler aan te sturen, in plaats van de maatwerkfilosofie. Hij heeft de indruk dat de zeggenschap landelijk aangestuurd blijft. Er is een gebiedscontract in voorbereiding; met LNV worden daarvoor zaken gedaan op basis van een programma. Maar voor de uitvoering van de projecten moet er geld komen uit de structuurfondsen van de EU, met een regionaal comité voor toezicht op de uitvoering van de projecten. Het Rijk wil daarin wellicht de centrale regie houden en kan zich op die wijze blijven bemoeien met de uitvoeringsplannen. Maar met LNV-directie Zuid bestaat een goede samenwerking. Er zitten mensen op sleutelposities die daadkrachtig zijn en hun initiatieven zijn redelijk op elkaar afgestemd.

Wat betreft de afstemming op het lokale beleid: impopulaire maatregelen moeten door de plaatselijke politiek worden aanvaard. Dat kan een bottleneck worden. In Nederweert worden hoge doelen gesteld en daar is de gemeenteraad achter gaan staan. Dat is moedig, want het aantal varkens moet met 40% terug. Gelukkig had het CDA de indruk dat de boeren daar achter stonden. Om de varkens in een gebied te concentreren is een doorbraak: elders worden de ontwikkelingen op nul gezet. Het reconstructieplan is aanvaard, want: "we moeten wat, als er niets verandert dan verloedert het hier".

DLG hoort bij het proces, is kennisleverancier, beheerder van de kas. Arcadis en KPMG zijn er voor de expertise. Arcadis had een database waar je prachtig mee kan spelen. KPMG is belangrijk om vanuit de buitenkant naar de varkenshouderij te kijken.

Uitdagingen die tegelijk ook knelpunten opleveren zijn:

- je nek uitsteken, innovatief zijn. Er is maar een beperkt aantal mensen dat het proces kan organiseren en doorvoeren. Om knelpunten op te lossen moet je "netwerken", maar het inschakelen van mensen lukt niet altijd. Want deelname kan onzekerheid brengen, maakt partners kwetsbaar en "je spreekt elkaars taal niet". Over het agrarische bedrijventerrein werd discussie gevoerd met zo'n 10 tot 15 varkenshouders die in de knel zitten. De gemeente en de provincie hoefden slechts te regisseren. Er werd verschillend over gedacht. Ze traden als individuen op. Er waren al 3-4 sessies geweest. Dan is het tijd om als projectleider te zeggen: we gaan ermee door.
- Het barst van de specialisten, sectorale planeigenaren, precieselingen. Zijn er dan belangenverschillen, dan leidt dit ertoe dat er allerlei details worden besproken.
- Oplossen via scheiding in zones sloot niet aan bij de streekgevoelens. In het planvormingsproces zijn de mensen met een vergelijkbaar probleem de doelgroepen geworden en dat hoeft niet het uiteendrijven van het sectorbelang te betekenen. Maar de integrale zoneringsgedachte komt nog te weinig naar voren. De ruimte om gebiedsgerichte afwegingen te maken is te beperkt.
- Belangen worden in het extreme getrokken en dat moet worden doorbroken. Er is rond natuurgebieden veel te realiseren zonder aankoop van grond, door het vertrouwen van boeren te winnen en een praktische invulling aan natuurbeheer te geven. Er zijn hier veel extensief gebruikte gronden. Dan kan je akkerranden inzaaien, overhoeken maken, invulling geven aan een mozaïeklandschap. Er is veel winst te halen met natuur en landschap, maar boeren willen niet aan allerlei regelingen vastzitten.
- Er moeten agrarische ontwikkelingsgebieden komen, waardoor de varkenshouderij op een hoger plan wordt gebracht. Het bedrijvenpark is een mogelijkheid, maar door de hogere prijzen kan de druk eraf raken.

4. De adviseur van het Rijk: de facilitator

De adviseur heeft al 20 jaar bij LNV gewerkt en voelde zich in Den Haag "de verkeerde man op de verkeerde plek", niet in staat om beleidsnota's te schrijven. Hij wil slagvaardig en resultaatgericht werken, stoort zich aan stroperigheid. De landbouw intrigeert hem, het blijft een leuke branche. Hij was betrokken bij de nota over platteland vernieuwing en schreef toen op: verandering hangt samen met de manier waarop daarover gedacht wordt. Platteland vernieuwing is voor hem dan ook economische en bestuurlijke vernieuwing. Dat werd toen afgeschoten. De ambtenarij wil zekerheden. Toch draaide Den Haag om: we moeten meer bottom-up plannen. Er is bij LNV ook een project geweest om de interne organisatie te "ontschotten", maar daar is niets van terechtgekomen. Voor zoiets is doorstroming nodig en dat kost kennelijk tijd (5 jaar?). Je moet trachten binnen bestaande structuren mogelijkheden te scheppen om iets te laten zien.

De reconstructie is samen met de herstructurering ontworpen tijdens de varkenspest. Terug bij de regiodirectie schrok hij van het stroperige proces. En zei tegen de projectleider die bij LNV had gewerkt en naar de provincie was gegaan: "we dreigen in de molen te komen van de reconstructie". Zo ontstond de gedachte van pilots. Er ging een brief van de provincie naar de minister en de minister gaf een positief antwoord.

Er moest een gebied worden gevonden. De Gedeputeerde kwam uit Nederweert, de burgemeester van die gemeente wilde ook wat. Een aantal mensen bezit daar de drive om te veranderen, maar in de plaatselijke politiek gaat het moeizamer. Vernieuwing hangt sterk af van personen, van krachtige bestuurders. Aan Den Haag stelt de adviseur het bedrijvenpark en de vernieuwende manier van sturing in Nederweert ten voorbeeld. Maar sommige politici en ambtenaren zien niets in vernieuwing, anderen wel. Bij plattelandsvernieuwing en milieucoöperaties is dat goed te merken.

De voortgang in Nederweert baart zorgen. Het probleem ligt niet bij onzekerheid over het gebiedscontract dat op zich laat wachten. Het geplande gebiedscontract is een statisch instrument, is er voor als het fout gaat. Het fungeert als een soort intentieverklaring en geeft zekerheid. Een punt is dat er weinig initiatief van de gemeente Nederweert uitgaat, om ontwikkelingen tegen te houden die tegen het reconstructieplan ingaan. Bijvoorbeeld het door planologisch beleid tegenhouden van drainage, hetgeen in het kader van de Natuurbeschermingswet nodig is. En het nemen van een voorbereidingsbesluit over uitbreidingen buiten wat is toegestaan. Zaken die vooraf niet eens met de raad zijn besproken. De gemeentepolitiek heeft het plan nog niet verwerkt. Het idee van een porc park, het bedrijventerrein voor varkenshouders, is wel in de uitwerking van het reconstructieplan opgenomen, maar achteraf zijn er dan toch bezwaren tegen in de plaatselijke politiek. De gemeente durft de locatie nog niet aan te geven, terwijl de provincie zegt: bij het kanaal.

De voorzitter van de reconstructiecommissie zit met een probleem hoe het vervolg aan te pakken. Daarom nodigt hij de provinciale regiegroep uit die hem ten overstaan van zijn achterban aanspoort om door te gaan met de pilot. Sommige partners haken onder druk van hun achterban af. In de landbouw heb je boerenleiders met een eigen visie, die zich oriënteren op de omgeving en op de vooruitzichten voor de landbouw, maar zonder ideologie. Die hebben het moeilijk: als ze de vooruitzichten bij hun achterban aan de orde willen stellen, gaan ze eraan. En je hebt boerenvertegenwoordigers, die hebben oogkleppen op. Het simulatiespel "Spelen met de ruimte" leverde een plan op voor verplaatsing van bedrijven. Dat was geschreven door de projectleider; iedereen was enthousiast. Maar de partner voor financiering werd teruggefloten door de eigen concernleiding. Er waren daar verschillende

kampen; de uitkomst van de afweging daar was dat men de beëindigingsregeling van LNV zo niet wilde steunen.

Het gaat er om dat voor bestuurlijke vernieuwing een model wordt opgezet waarin wordt begonnen met de formulering van de doelen en waarin de resultaatverplichtingen voor iedere partner duidelijk zijn. Bestaande instrumenten moeten deze opzet niet frustreren. Verder zal er in de koppen van de boeren iets moeten gebeuren. Als overheid moet je dat instrumenteren en dan is het jammer dat bijvoorbeeld milieucoöperaties onvoldoende draagvlak in Den Haag hebben. Wellicht hebben ze hun functie al gehad.

Het is belangrijk om leerprocessen te inventariseren. Nederweert loopt momenteel niet zo goed, een andere pilot (Ysselsteyn) is beëindigd. We moeten de boeren mobiliseren die voor verbreding voelen. Daarvoor is nog geen adres (institutioneel) en dat zal dan ook sterk individueel gericht moeten zijn. Je ziet dat bepaalde initiatieven wel institutionaliseren. De plattelandsvrouwen hadden een gespreksgroep gevormd. De tv ontdekte dit, besteedde er aandacht aan en dan gaat het een doel op zich worden. Maar de middengroep is moeilijk te bereiken.

Overzicht deelstudies

1. Vaardig innoveren: de uitgewerkte probleemstelling. Een verkenning van academische competentie bij systeeminnovaties.
Auteurs: J.W.G. Geerligts en R.J.M. le Rütte
Stoas Onderzoek, Wageningen
2. Competenties voor gebiedsgerichte vernieuwing.
Auteur: C.M. Volker
Alterra, Wageningen
3. Case Agrosector; ECR-Koelvers.
Auteur: D.A.J.M. Stijnen
ATO, Wageningen
4. Competenties tussen innovatie en universiteit.
Auteur: J. Onstenk
CINOP, Den Bosch
5. De innovatieve universiteit.
Auteur: L. Goedegebuure
CHEPS-UT, Enschede