

# **Netwerkende milieucoöperaties op zoek naar zelfsturing**

## **Een bestuurskundige analyse van de Ommer Marke en Waterland**

T.A. Selnes

Juli 1999

Rapport 4.99.19

Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag

Het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Bedrijfsontwikkeling en omgevingsfactoren
- Emissie- en milieuproblematiek
- Concurrentiepositie en de Nederlandse agribusiness; Industrie en handel
- Economie van het landelijk gebied
- Nationale en internationale beleidsvraagstukken
- Bedrijven-Informatienet; Statistische documentatie; Periodieke rapportages

Netwerkende milieucoöperaties op zoek naar zelfsturing; Een bestuurskundige analyse van de Ommer Marke en Waterland  
Selnes, T.A.  
Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), 1999  
Rapport 4.99.19; ISBN 90-5242-524-8; Prijs f 27 (inclusief 6% BTW)  
57 p., fig., tab., bijl.

Studie naar het functioneren van milieucoöperaties. Het betreft een analyse van praktijkervaringen die tot nu toe opgedaan zijn met de milieucoöperaties de Ommer Marke en Waterland. Vanuit een bestuurskundige benadering wordt in dit onderzoek gekeken naar de empirische en analytische context. De analyse is gericht op omgeving, organisatorische structuur en netwerk, beleidsinstrumenten en communicatiepatronen. Verondersteld wordt dat de grootste verklaringskracht in een combinatie van bovenstaande factoren ligt.

De oplossing van de problematiek ligt in het formaliseren van het regionale netwerk van deelnemers gericht op platteland vernieuwing. Geconcludeerd wordt dat de kwaliteit van de netwerkvorming en het netwerken (overleg en samenwerking) onontbeerlijke onderdelen moeten zijn van een ontwikkeling gericht op duurzaamheid en een kwalitatief hoogwaardig vermogen tot dynamisch samenspel en zelfsturing. De kracht en kwaliteit van een vitale plattelandontwikkeling wordt mede bepaald door deze factoren.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie@lei.dlo.nl](mailto:publicatie@lei.dlo.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie@lei.dlo.nl](mailto:informatie@lei.dlo.nl)

**Vermenigvuldiging of overname van gegevens:**

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan

Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing. De Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Beoogd resultaat	11
1.2 Afbakening	11
1.3 Uitgangspunt overheid	11
1.4 Aanleiding onderzoek	12
1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen	12
1.6 Werkwijze	13
<b>2. Analyse kader</b>	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Achtergrondfactoren	15
2.3 Organisatorische structuur en netwerrelaties	15
2.4 Beleidsinstrumenten	15
2.5 Communicatie	16
<b>3. Probleemanalyse</b>	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Achtergrondfactoren	18
3.3 Organisatorische structuur en netwerrelaties	27
3.4 Beleidsinstrumenten en projecten	38
3.5 Communicatie	41
<b>4. Oplossingsstrategieën</b>	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Organisatie als oplossingsstrategie	43
4.3 Beleid als oplossingsstrategie	44
4.4 Communicatie als oplossingsstrategie	46

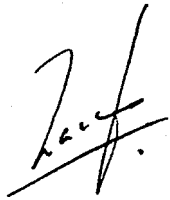
	Blz.
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	48
5.1 Algemeen	48
5.2 Conclusies	48
5.3 Aanbevelingen	50
<b>Literatuur</b>	53
<b>Bijlage</b>	
1 Kenmerken de Ommer Marke en Waterland	57

## Woord vooraf

Het functioneren van milieucoöperaties is een belangrijke graadmeter voor de ontwikkelingen op het gebied van plattelandsvernieuwing en agrarisch natuurbeheer. In dit onderzoek staat het functioneren van twee milieucoöperaties centraal, de Ommer Marke en Waterland. De studie geeft een bestuurskundig analyse van de problemen die zich voordoen en biedt tevens een aantal oplossingsstrategieën aan.

Het onderzoek is tot stand gekomen met begeleiding vanuit LNV-directie Oost. Naast de directe begeleiding hebben gesprekken met de betrokken milieucoöperaties een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand komen van het rapport. Tevens heeft de auteur kunnen putten uit de aanwezige kennis en inzicht binnen het Landbouw-Economisch Instituut en andere DLO-instituten. Alle geraadpleegde personen worden langs deze weg bedankt voor hun bijdrage.

De directeur,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L.C. Zachariasse', written in a cursive style.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse





# Samenvatting

## *Uitgangspunt en aanleiding onderzoek*

De overheid is voortdurend bezig met verschillende vormen van sturingsrelaties tussen zichzelf en andere maatschappelijke actoren. In de zoektocht naar andere sturingsrelaties dan de traditionele sturingsvorm staan netwerksturing en zelfsturing centraal. De aanleiding voor dit onderzoek heeft te maken met deze relaties. Concreet gaat het om de praktijkervaringen die tot nu toe opgedaan zijn met milieucoöperaties. De praktijkervaring laat zien dat initiatieven onvoldoende worden opgepakt en uitgewerkt. Hierdoor ontstaan onder meer bestuurlijke impasses.

## *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

De hoofdvraag in deze studie is het volgende: wat is het probleem met het functioneren van de milieucoöperatie de Ommer Marke en wat is de beste oplossingsstrategie? Hierbij wordt een empirische vergelijking gemaakt met de milieucoöperaties Waterland. Centraal staat de taak om erachter te komen wat precies de problemen zijn. Hoe ervaren de actoren de problemen en de mogelijke oplossingsstrategieën? Is er sprake van pure organisatorische en/of financiële problemen op lokaal managementniveau of is er sprake van meer structurele problemen? Welke rollen dienen de partijen te spelen en welke hulpmiddelen en coördinatiestructuren zijn nodig en haalbaar?

## *Werkwijze*

Vanuit een bestuurskundig benadering wordt in dit onderzoek gekeken naar de empirische en analytische context. Door gesprekken met betrokken partijen en analyse van bestaand materiaal wordt ingegaan op de aard en omvang van de problematiek. De analyse is gericht op drie niveaus van verklaringsfactoren: (1) omgeving; (2) organisatorische structuur en netwerk; (3) beleidsinstrumenten; (4) communicatiepatronen. Verondersteld wordt dat de grootste verklaringskracht in een combinatie van bovenstaande factoren ligt.

## *Resultaten*

Structurele veranderingen in politiek, economie, leefomgeving, wetenschap, technologie en beleid scheppen een heel ander klimaat voor het omgaan met onderwerpen als maatwerk en regionalisering. De behoefte aan meer maatwerk en regionalisering is tegenwoordig weinig omstreden en wordt ook met deze studie onderschreven, maar maatwerk gaat gepaard met spanningen: tussen milieu en economie, tussen Rijk en regio, tussen sectoren en de behoefte aan lokale integrale plannen. De aanleiding voor het oprichten van de milieu-

coöperaties de Ommer Marke en Waterland had te maken met bovenstaande: teruglopende opbrengsten uit de primaire landbouw en spanningen tussen landbouw, natuur en milieu, waaronder toenemende eisen van de overheid. Van de doelstelling van de milieucoöperaties, het verkrijgen van zelfsturing in de vorm van beleidsruimte, is in de praktijk nog weinig terechtgekomen.

De problematiek rond het functioneren van de milieucoöperaties is duidelijk gerelateerd aan financiële en personele capaciteit, maar is tegelijkertijd ook sterk verbonden aan 'cultuurverschillen', beleidsstijlen en ongelijke ervaringsachtergronden. Ideologische en institutionele barrières vormen belangrijker obstakels dan de managementproblematiek. Een gebrekkige overeenstemming tussen oplopende verwachtingen en reële mogelijkheden zorgt voor problemen in een context waar de relatie tussen formele en informele zaken, zoals de wijze waarop men met elkaar omgaat, onvoldoende in kaart is gebracht en waar het democratische gehalte en de legitimiteit van de processen ter discussie staan.

De oplossing van de problematiek ligt in het formaliseren van het regionale netwerk van deelnemers gericht op platteland vernieuwing. Toekomstgerichte en innovatieve initiatieven dienen een formele netwerkbinding te hebben in de regio. Een regionaal platform (commissie van wijzen) kan een medium zijn en regiocontracten een middel om tot resultaten te komen. Een degelijke regiovisie dient uitgangspunt te zijn voor de verdere ontwikkeling. Organisatorisch gezien kunnen begeleidingscommissies uitgroeien tot 'taakgroepen met inspanningsverplichtingen'. Regiomakelaars kunnen een rol vervullen als intermediairs. Het aanpassen van regionale coördinatiemechanismen wordt hier gezien als een voorwaarde om optimaal de kracht van regionale initiatieven te kunnen benutten.

In algemene zin moet geconstateerd worden dat een duurzame ontwikkeling van het platteland, economisch en ecologisch, onlosmakelijk verbonden is aan een balans tussen enerzijds de dynamiek van vernieuwing en bottom-up initiatieven en anderzijds de legitimiteit van een overheid die niet alleen stimulerend, faciliterend en onderhandelend dient te werken, maar ook algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen. Ideologische en institutionele barrières en uiteenlopende verwachtingspatronen dienen expliciete onderdelen te zijn in de zoektocht naar werkbare oplossingen.

Bij de verdere formalisering en institutionalisering van regionale netwerken horen deze barrières centraal aandacht te krijgen. Geconcludeerd wordt dat de kwaliteit van de netwerkvorming en het netwerken (overleg en samenwerking) onontbeerlijke onderdelen zijn van een ontwikkeling gericht op duurzaamheid en een kwalitatief hoogwaardig vermogen tot dynamisch samenspel en zelfsturing. De kracht en kwaliteit van een vitale plattelandsontwikkeling wordt mede bepaald door deze factoren. Zelfsturing in de vorm van beleidsruimte is een doelstelling waar men naartoe werkt, maar die pas goed van de grond zal komen als het netwerk van stakeholders goed functioneert.

# 1. Inleiding

## 1.1 Beoogd resultaat

Het beoogde resultaat van dit onderzoek is het aandragen van een probleemanalyse en mogelijke oplossingsstrategieën inzake het functioneren van de milieucoöperatie de Ommer Marke. Hierbij wordt een empirische vergelijking gemaakt met de milieucoöperatie Waterland. Daarnaast worden beschikbare rapporten en relevante literatuur gebruikt om leerpunten uit ander onderzoek te benutten en na te gaan in hoeverre andere milieucoöperaties met dezelfde problematiek te maken hebben.

## 1.2 Afbakening

Zoals vermeld omvat het onderzoek geen integrale analyse van alle milieucoöperaties in Nederland. Het onderzoek bevat ook geen brede theoretische verkenning van regionale agrarische samenwerkingsverbanden. Verder is het onderzoek niet te beschouwen als een evaluatie van de bestuurlijke experimenten waar de milieucoöperaties een deel van zijn. Wel bevat het evaluerende aspecten, maar dan gericht op het probleem in kwestie.

## 1.3 Uitgangspunten overheid

De overheid is voortdurend op zoek naar nieuwe sturingsinstrumenten en steeds meer aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen van andere benaderingen dan de traditionele sturingsvorm. Deze kenmerkt zich door een overwegend generieke aanpak. Andere sturingsvormen nemen meer de afhankelijkheid van de aard en schaal van het probleem en de relaties tussen de actoren als uitgangspunt. Regionale variatie krijgt hierdoor meer aandacht en de onderlinge interactie- en transactiepatronen tussen partijen worden evident van belang. Vaak wordt dit soort sturingsrelaties netwerksturing genoemd. De overheid vervult dan minder vaak de rol van regelaar en wordt steeds meer als een onderhandelaar en regisseur gezien.

Het zoeken naar aanvullende en concurrerende sturingsconcepten dient aanknopingspunten te bieden en inhoud te geven aan belangrijke beleidsuitgangspunten. Met het rapport *Sturing op maat* heeft het Ministerie van LNV (1994) een verkenning gemaakt van een nieuwe generatie sturingsinstrumenten. De introductie van zelfsturing als sturingsconcept kwam als optie naar voren om regionale differentiatie aan te pakken en de doeltreffendheid van het overheidsbeleid te verbeteren. In deze strategie wordt door de overheid aan maatschappelijke partijen een bepaalde vrijheid gegeven om zelf inhoud te geven aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Lokale initiatiefnemers krijgen zelf ver-

antwoordelijkheden voor de vernieuwing van het landelijk gebied en in ruil daarvoor krijgen ze van de rijksoverheid vrijheid bij de uitvoering. Beleid gericht op het bevorderen van zelfsturing, ofwel sturing op maat en uitvoering op maat, staat echter nog in de kinderschoenen. Er is weinig ervaring met het onderwerp, zowel in de theorie als de praktijk. Door middel van onder andere experimenten worden tegenwoordig praktijkervaringen opgedaan. Milieucoöperaties vormen daar een voorbeeld van. In de uitvoering blijkt er wel een aantal problemen te zijn.

#### **1.4 Aanleiding onderzoek**

De aanleiding van dit onderzoek heeft te maken met de praktijkervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met milieucoöperaties. Concreet gaat het om de milieucoöperatie de Ommer Marke. De milieucoöperatie zelf heeft aangegeven dat initiatieven onvoldoende worden opgepakt en uitgewerkt. Onder andere wordt gebrek aan coördinatie als probleem gesignaleerd. Hierdoor is een bestuurlijke impasse ontstaan. Soortgelijke knelpunten, wellicht wat minder expliciet zichtbaar, spelen ook in andere milieucoöperaties een rol.

#### **1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen**

De hoofdvraag in deze studie luidt:

*Wat is het probleem met het functioneren van de milieucoöperatie de Omme Marke en wat is de beste oplossingsstrategie?*

Centraal staat de taak om erachter te komen wat er precies aan de hand is. Hoe worden de problemen door de partijen omschreven? Welke problemen ervaart De Omme Marke bij het uitwerken van ideeën? Is het mogelijk om op een goede manier inhoud te geven aan de doelstellingen verbonden aan zelfsturing door middel van een milieucoöperatie? Zo ja, wat is de beste oplossingsrichting? De hoofdvraag laat zich uitsplitsen in een aantal deelvragen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in drie soorten vragen, gericht op:

1. de achtergrond en beschrijving van zelfsturing;
2. probleemanalyse;
3. oplossingsstrategieën.

ad 1. de achtergrond en beschrijving van zelfsturing

Wat is de beleidsmatige achtergrond van zelfsturing? Welke eisen werden aanvankelijk gesteld? Welk verwachtingspatroon speelde een rol? Hoeveel vrijheid kregen de milieucoöperaties? Met welke middelen en op welke termijn? Spelen andere kaders een rol? Aan welke randvoorwaarden dient een milieucoöperatie te voldoen om zelfsturing in te kunnen vullen?;

ad 2. probleemanalyse

Wat is de aard en omvang van het probleem? Wat is er precies aan de hand? Wat is er wel of niet gebeurd? Wat is de reden daarvoor? Is er sprake van een puur organisatorisch of financieel probleem op lokaal managementniveau? Of is er sprake van een probleem op een hoger schaalniveau (structureel probleem gekoppeld aan de operationalisering van zelfsturing in het algemeen)? Hoe worden de problemen precies opgevat door de partijen? Is de probleempceptie door de partijen een belemmering voor het functioneren van de milieucoöperaties?;

ad 3. oplossingsstrategieën

Welke oplossingsstrategieën komen in aanmerking? Welke rol dienen de partijen te spelen? Hoe dienen de verantwoordelijkheden verdeeld te worden? Wat hebben de milieucoöperaties nodig (hulpmiddelen, expertise enzovoort)? Welke vorm van coördinatie en afstemming is nodig en haalbaar? Welke (andere) succes en faalfactoren spelen een rol? Wat is het probleemoplossend vermogen van de oplossingen?

## 1.6 Werkwijze

Het onderzoek wordt uitgevoerd in drie fasen, volgend op de drie typen vragen gesteld in de vorige paragraaf. In de eerste fase wordt ingegaan op de achtergronden en uitgangspunten van het onderzoek. Vanuit een bestuurskundige invalshoek wordt gekeken naar de empirische en analytische context. Relevante begrippen en kaders worden uiteengezet.

In de tweede fase (probleemanalyse, hoofdstuk 3) wordt op basis van gesprekken met betrokken partijen en bestaande literatuur ingegaan op de aard en omvang van de problemen. Aandacht wordt besteed aan de kern van de organisatorische structuur, in de literatuur vaak omschreven als: (a) verdeling van taken en verantwoordelijkheden en (b) de coördinatie en afstemming van de werkzaamheden. Naast de structurerende elementen wordt ook gekeken naar de stuwende krachten, ofwel de middelen en vermogen om resultaten te realiseren.

In de derde fase komen relevante oplossingsstrategieën (hoofdstuk 4) aan bod, met aandacht voor de rolverdeling tussen de partijen en de afstemming tussen de activiteiten. In het laatste hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen.

## 2. Analysekader

### 2.1 Inleiding

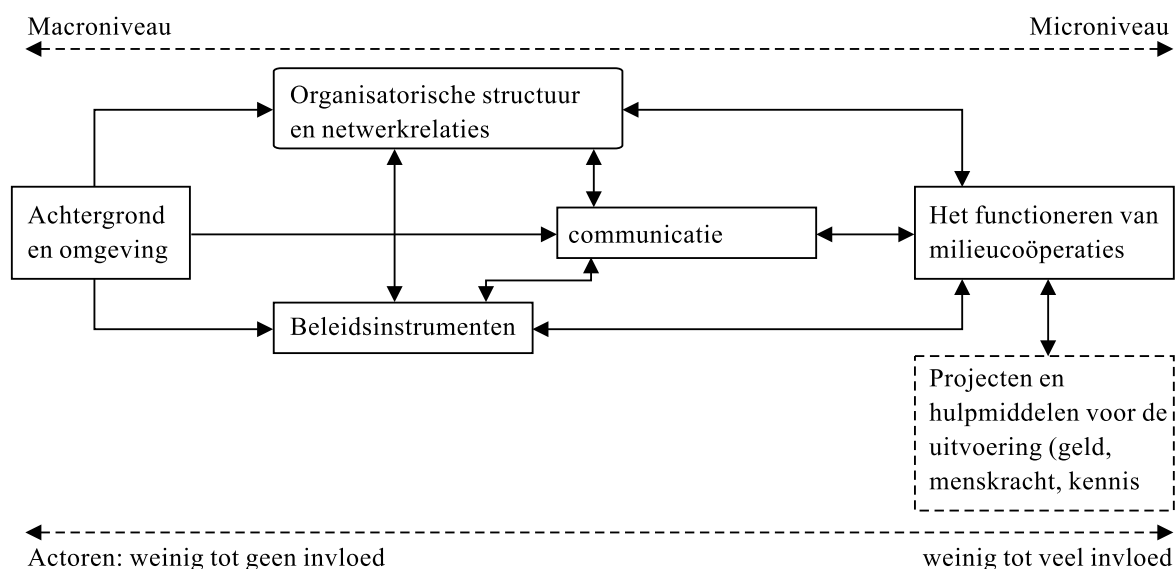
Het zoeken naar verklaringen voor het functioneren van milieucoöperaties wordt in dit onderzoek uitgevoerd met als uitgangspunt vier soorten verklaringen.<sup>1</sup> Er wordt verondersteld dat een groot deel van de verklaring te maken zal hebben met vier soorten variabelen: (1) achtergrondfactoren, (2) organisatorisch structuur en netwerkrelaties, (3) beleidsinstrumenten en (4) communicatieve aspecten. Tijdens de probleemanalyse worden de volgende aspecten onderzocht: in hoeverre de variabelen een rol spelen, op welke wijze en hoe de interactie is tussen de variabelen. De variabelen dienen verder als uitgangspunt voor het zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen. Dit hoofdstuk schetst kort de gedachtegang en de wijze waarop de variabelen gebruikt zullen worden. Bij zowel de organisatorische structuur, de beleidsaspecten als de communicatie wordt de analyse niet alleen gericht op interne zaken bij de milieucoöperaties. Even belangrijk wordt het netwerk van externe contacten geacht, zowel actoren in de regio als de rol van overheidsdiensten. Hoewel het primair aandachtspunt het functioneren van de milieucoöperaties is, wordt ook expliciet aandacht besteed aan zelfsturing en de rol die zelfsturing vervult en kan vervullen. De opzet van de analyse wordt dan als volgt:

---

<sup>1</sup> Deze factoren komen in de literatuur vaak terug (soms impliciet). Een van de prominente teksten waar deze factoren gebruikt werden is het rapport van de Brundtland-commissie (*Our Common Future*, 1987). Mazmanian en Sabatier (1983) hebben een bruikbaar uitleg van de legitimiteit van achtergrondvariabelen, afgeleid van de systeemtheorie:

' a policy is explained as the result of four general filters extending from the most distant en encompassing historical and geographical setting, to socioeconomic composition, the beliefs and political behaviour of the mass public and formal/constitutional structure' (1983:19). Ze continueren door te stellen dat 'although socioeconomic and other background characteristics may not cause or pre-determine policy in a literal sense, nor be sufficient to set government in motion, they do establish the boundaries of possible action' (Ibid).

De concrete uitwerking van activiteiten vindt plaats binnen een context waar de organisatorische structuur en de afstemming tussen de partijen relevant zijn. In navolging van Scott (1987:23) kan de overheid (en de context van de overheid) gezien worden als een 'coalition of shifting interest groups that develop goals by negotiation; the structure of the coalition, its activities and its outcomes are strongly influenced by environmental factors.' Deze zienswijze is nuttig omdat in de praktijk vaak sprake is van een realiteit waar 'an increasing number of public programmes are carried out in multi-organizational settings in which national and local objectives, public and private interests, are simultaneously advanced by the representatives of a variety of organizational actors (Hanf, 1982:160). De auteur van dit onderzoek heeft al eerder een vergelijkbaar model toegepast (afstudeerscriptie Selnes, *Environmental Policy Making and Policy Implementation in the Netherlands*, 1993).



## 2.2 Achtergrondfactoren

Achtergrondfactoren verwijzen naar factoren die niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn, maar wel relevant zijn voor het functioneren van de milieucoöperaties. Voorzover ze wel beïnvloedbaar zijn, is er waarschijnlijk een indirect en langeretermijneffect. Het gaat met name om relevante kenmerken van en trends in de maatschappij, zoals economie, politiek, beleidsuitgangspunten. Veranderingen in de maatschappelijke omgeving beïnvloeden de manier waarop de actoren in de samenleving met elkaar omgaan. De invloed is vaak sterk en structureel van aard. De veranderingen leiden tot heroverwegingen en herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden, van sturingsrelaties en de wijze van communicatie tussen partijen. De invloed van omgevingsfactoren is dus een relevante factor om mee te nemen in de analyse.

## 2.3 Organisatorische structuur en netwerkrelaties

Een belangrijk aspect bij het beoordelen van het functioneren van milieucoöperaties is de aanwezige organisatorische structuur. Volgens Mintzberg (1983:3) bestaat de organisatorische structuur uit twee fundamentele componenten: taakverdeling en coördinatie. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden wordt hier beschouwd op twee niveaus. Ten eerste wordt gekeken naar de interne processen bij de milieucoöperaties, inclusief de hulpmiddelen.

Ten tweede wordt door middel van een analyse van de rolverdeling tussen de meest betrokken actoren een beeld geschetst van het (veelal regionale) netwerk. Deze inter-organisatorische context wordt verondersteld een belangrijke factor te zijn omdat regionaal planning vaak coproductie betekent. Centraal staat de wijze waarop de rolverdeling bevorderend of belemmerend werkt voor het functioneren van de coöperaties. Coördinatie

betreft de wijze waarop de afstemming van de taakverdeling plaatsvindt en kan variëren van overlegsituaties (wederzijdse aanpassing), hiërarchie (regels en voorschriften), tot verschillende soorten van standaardisering (van middelen en processen; van output ofwel resultaatverplichting; van vaardigheden).

## **2.4 Beleidsinstrumenten**

Een derde groep factoren betreft de mogelijke inzetbare beleidsinstrumenten. Sturingsinstrumenten zijn middelen om de doeleinden van het beleid uit te voeren (Hoogerwerf, 1989). Er zijn verschillende mogelijkheden om de instrumenten te benaderen en in te delen, afhankelijk van wat men wenst te bereiken. Instrumenten kunnen bijvoorbeeld worden gestructureerd met behulp van de volgende indeling:

- formele versus informele instrumenten;
- vrijheidbeperkende versus vrijheidverruimende instrumenten;
- dirigerende versus constituerende instrumenten;
- algemene versus specifieke instrumenten;
- verplichte versus facultatieve instrumenten.

Deze indeling biedt kapstukken voor het plaatsen van concrete instrumenten zoals (1) juridische instrumenten (wettelijke bepalingen, algemene maatregelen van bestuur (AMvB), vergunningen, voorschriften); (2) financiële instrumenten (heffingen, subsidies, statiegeldsystemen, verhandelbare emissierechten, fiscale maatregelen); (3) communicatieve instrumenten (voorlichting, overleg, onderzoek, convenanten, milieuzorgsystemen).

Voor de samenstelling van een juiste 'policy mix' is het van belang om te weten wat men met de doelgroep wenst te bereiken. De instrumenten kunnen verschillende gevolgen hebben op het gedrag van de doelgroep. De instrumenten kunnen:

- gedragsalternatieven voor de doelgroep onmogelijk maken (fysieke regulering);
- gedragsalternatieven scheppen. Ook hier kunnen fysieke reguleringen een rol spelen. Het stimuleren van technologische ontwikkelingen kan eveneens nieuwe gedragsalternatieven scheppen;
- voordelen en nadelen van gedragsalternatieven veranderen (economische prikkels spelen vaak een grote rol, maar ook diverse vormen van voorschriften);
- het gewicht dat aan voor- of nadelen wordt toegekend veranderen (bijvoorbeeld overreding);
- instrumenten die de informatie over de voordelen en nadelen van gedragsalternatieven veranderen, zoals informatie en voorlichting enzovoort.

## **2.5 Communicatie**

Met communicatie wordt hier zowel interne als externe communicatie bedoeld. Communicatie wordt vaak instrumenteel gebruikt. Belangrijk is de mate van wederzijds begrip (acceptatie en draagvlak) voor de positie en rolverdeling tussen de belangrijke actoren.



Verder spelen de opvattingen over en inzicht in de wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke rol. Ten derde speelt communicatie een rol bij het verbeteren van (functionele) processen, bepalend voor het interne functioneren. Voor milieucoöperaties is het van belang, zeker in de beginfase, om begrip, enthousiasme en steun te kweken onder (a) potentiële leden; (b) andere belangrijke spelers in de regio en (c) centrale overheid. Aspecten zoals vorm, inhoud en perceptie spelen hier allemaal een rol: planvorming, projectvoorstellen, verslaglegging, rapportages, nieuwsbrief, monitoring zijn enkele voorbeelden van communicatie als instrument.

## 3. Probleemanalyse

### 3.1 Inleiding

Het verschijnsel milieucoöperatie lijkt een product te zijn van een tijd waarin de relatie tussen overheid en maatschappij van karakter verandert en lokale initiatieven de kans krijgen om uit te groeien tot gereedschappen voor regionaal maatwerk. Maar de milieucoöperaties, vaak uit noodzaak geboren initiatieven, moeten zich handhaven als jonge, bottom-up, lokale groepen binnen de randvoorwaarden van een veeleisende omgeving. Ze moeten zich ook organiseren en institutionaliseren rond onderwerpen die traditioneel een eigen structuur kennen evenals een eigen beleidsstijl<sup>1</sup>.

Van bijzonder belang is de relatie tussen overheid en milieucoöperaties. Aan de ene kant wordt het fenomeen milieucoöperatie toegejuicht en aan de andere kant brengt de praktijk vaak problemen met zich mee: botsende belangen en kerncompetenties, samen met uiteenlopende tijdhorizonten leiden tot een discrepantie tussen wat de overheid een zorgvuldig en verantwoorde ontwikkeling vindt en wat de milieucoöperaties ambiëren. De opgave wordt het verenigen van twee soorten eisen: het waarborgen van algemene, publieke en politieke waarden en beginselen van behoorlijk bestuur en tegelijkertijd het ondersteunen van lokale creativiteit en innovatie.

De probleemanalyse wordt opgedeeld in drie samenhangende onderdelen. De drie onderdelen dienen als 'kapstokken' mede omdat ze zich lenen voor een analyse die van macroaspecten richting microniveau bewegen. Er wordt dus van 'breed naar smal' gekeken naar de aard van de problematiek. Centraal staat de veranderende en niet meer zo vanzelfsprekende rolverdeling en interactiepatronen tussen overheid en regionale initiatieven en actoren, en de relatie tussen deze relatiepatronen en brede omgevingsfactoren.

### 3.2 Achtergrondfactoren

#### *De rol van de context*

Structurele veranderingen van economie, leefomgeving, technologie en beleid scheppen onder andere nieuwe kansen voor nieuwe actoren, waarvan de milieucoöperatie er één is. Maar verandering zorgt ook voor onzekerheid, onduidelijkheid en frictie. Bevestigde patronen worden als minder vanzelfsprekend beschouwd, of verdwijnen zelfs, en zowel problemen als oplossingen worden voortdurend in ogenschouw genomen. Hoewel onzekerheid een van de kenmerken is van de huidige samenleving, wordt toch onnodig veel

---

<sup>1</sup> Beleid kan gezien worden als het bereiken van bepaalde doelstellingen met bepaalde middelen en bepaalde tijdkeuzen (Hoogerwerf, 1989).

onduidelijkheid en frictie geschiedt doordat achtergrondfactoren en omgevingsvariabelen onvoldoende meegewogen worden bij beslissingen. Een soortgelijke conclusie werd ook in 'Sturing op maat' getrokken in de analyse van sturingsrelaties uit het verleden ('er is weinig rekening gehouden met (min of meer) autonome ontwikkelingen', blz. 32). In toenemende mate krijgt de context wel een rol in het geheel, maar de vraag is of het in voldoende mate plaats vindt.

#### *Enkele macrotrends: verschuivingen van economie en samenleving*

Voor de toekomst van agrariërs en het platteland speelt de toenemende internationalisering, regionalisering en individualisering van economie en samenleving een grote rol. Dit zijn kenmerken van de huidige maatschappij waarbij dynamiek en verandering een belangrijke rol spelen. Ook de liberalisering van de economie en de toenemende economische concurrentie is van belang. WTO-onderhandelingen en uitbreiding van EU richting Oost-Europa zullen grote effecten hebben. Studies van het LEI tonen aan dat verdere handelsliberalisatie dwingt tot aanpassing van het landbouwbeleid in EU (*Landbouw-Economisch Bericht*, 1997:60).

De gesubsidieerde export naar de wereldmarkt wordt nog moeilijker dan nu het geval is. Uiteenlopende visies over de toekomst van de structuurfondsen zorgen voor onzekerheid. Het huidige EU-structuurbeleid is gericht op het versterken van de sociale en economische cohesie tussen de regio's in de EU. Over de richting waarin het landbouwbeleid moet worden aangepast, lijkt een bepaalde consensus te zijn gegroeid: minder nadruk op prijsondersteuning en meer compenserende directe toeslagen. Deze toeslagen zullen dan meer gericht worden op het realiseren van doelstellingen in de sfeer van milieu, natuur en landschap. Langzamerhand vindt een verschuiving plaats richting een geïntegreerd plattelandsbeleid. Het structuurbeleid, economisch beleid en milieubeleid moeten dan bij elkaar komen als een samenhangend geheel. In de 'verklaring van Cork'<sup>1</sup> werd dit vastgesteld.

Het doel van het beleid moet zijn dat er op het platteland een groot scala aan economische activiteiten plaats vindt, waarbij de landbouwsector optreedt als beheerder van de natuurlijke hulpbronnen en voorziet in de behoefte aan natuur-, landschap- en cultuurschoon. Het beleid dient gericht te zijn op een duurzaam plattelandsbeleid en de verschillende beleidsvormen met betrekking tot plattelandsontwikkeling dienen geïntegreerd te worden. Daarbij is er grote aandacht voor de zogenaamde bottom-up benadering, waarin initiatieven van de lokale bevolking (zowel ondernemers, werkgevers als beleidsmakers) worden gezien als drijvende krachten voor plattelandsvernieuwing, en niet zozeer projecten van buiten af. Interessant wordt ook de implementatie van de landbouwmilieuverordening en het vijfde milieuactieplan voor landbouw. Grote nadruk ligt op het lokaal niveau, dus een verdere decentralisatie ligt voor de hand. Op dit moment loopt de implementatie moeizaam en worden de doelen niet altijd bereikt, maar de noodzaak om iets te doen voor een duurzame ontwikkeling is groot.

---

<sup>1</sup> In november 1996 vond in Cork (Ierland) op initiatief van EU-landbouwcommissaris Fischler een Europese conferentie plaats over de invulling van het toekomstig Europese plattelandsbeleid (zie *Landbouw-Economisch Bericht*, 1997:63-68).

### *Complexiteit en afnemende stuurbaarheid*

De afgelopen twee decennia is het inzicht in de maatschappelijke en politieke ontwikkeling en de rol van de staat behoorlijk verschoven. Eenzijdige ingrepen van een dominante actor gewend aan autoriteit en gezag wordt in afnemende mate wenselijk en zinvol geacht. Traditionele oplossingen blijken allang weinig effect te hebben op problemen verbonden aan de 'onbeheersbaarheid en onbestuurbaarheid' van de samenleving. Zowel organisatorisch als beleidsmatig schoten overheden tekort tegenover een steeds meer pluralistische samenleving waar bovendien de culturele, politieke en sociale consensus afnam. De bestuurlijke problemen die als gevolg van de ontwikkeling is ontstaan wordt in de literatuur ook vaak gekoppeld aan wat het Sociaal en Cultureel Planbureau 'overconsumptie aan beleid' noemt met uiteenlopende eisen en verwachtingen. Steeds meer groepen en individuen zoeken erkenning voor hun belangen en verwachten daarbij de medewerking van het beleid (Horlings, 1996:120).

Het resultaat is een toenemende complexiteit door een grote verwevenheid en verscheidenheid van actoren en factoren<sup>1</sup>. Door de complexiteit wordt de samenleving steeds minder kenbaar<sup>2</sup>, stuurbaar en voorspelbaar. De maatschappij gedraagt zich anders dan door de planners wordt verondersteld en evenmin lukt het om beleid tijdig aan te passen aan veranderende omstandigheden. Pogingen om greep op de samenleving te krijgen leiden tot fijnregulering, het formuleren van gedetailleerde regelgeving op maat en meer uitgebreide categorisering van burgers. Het aantal beleidssectoren neemt toe en het beleid is vaak doorweekt van sectororiëntatie en sectorbelangen, terwijl het probleem zelf sectoroverschrijdend is. Door de verfijning van het beleid wordt de samenleving echter nog complexer en ondoorzichtiger. Het vermogen van de overheid om de samenleving te sturen wordt beperkt, ondanks de toename van wetten en reguleringen (zie onder andere Horlings, 1996:27).

### *Andere sturingsopgaven en veranderende sturingsnetwerken*

De opkomst van maatschappelijke netwerkvorming is een natuurlijke evolutie binnen een pluriforme samenleving zonder (al te) dominante actoren en met een toenemende behoefte aan het formeren van coalities en het ontwikkelen van een dialoog. De noodzaak voor de overheid om aan netwerksturing te werken als strategische aanpassing hangt samen met deze ontwikkeling.

Hetzelfde geldt voor regionale partijen. Juist via netwerken moet men de sleutel vinden voor een balans tussen eigen wensen en het eigen zelfsturende vermogen en de behoefte aan een overheid die toezicht houdt op de maatschappelijke wenselijkheid van de ontwikkelingen. Uiteindelijk is maatwerk met een hoge toekomstwaarde een product van die balans; een balans tussen een hiërarchisch model en een consensusmodel. Hiërarchie, netwerken en zelfsturende eenheden dienen in een onderlinge samenhang gezien te wor-

---

<sup>1</sup> Zie ook bijvoorbeeld *Sturing op maat*, LNV, 1994:11.

<sup>2</sup> Zie Van Gunsteren en van Ruyven, *De Ongekende Samenleving, een verkenning, Beleid en Maatschappij*, pp. 114-125, 1993; *Bestuur in de Ongekende Samenleving*, Den Haag, 1995.

den, want ze staan niet los van elkaar in de samenleving<sup>1</sup>. De huidige aandacht voor (beleidsmatige) zelfsturing is een verschijnsel waar de overheid in principe een eigen verantwoordelijkheid geeft aan maatschappelijke actoren in het realiseren van beleidsdoelstellingen. Maatschappelijke actoren krijgen dan vrijheid van overheidsbemoeienis tegen bepaalde verplichtingen. Door zelf de verantwoordelijkheid te nemen wil men een ontwikkeling op gang zetten die beter aansluit op de lokale situatie. De verantwoordelijkheid zou dan gericht zijn op de beleidsuitvoering en zou door de overheid worden geconditioneerd; de overheid stelt kaders vast waarbinnen de private actoren kunnen handelen ter realisering van beleidsdoeleinden (Driessen et al., 1995:4).

Met een sterk gewijzigde sturingsopgave en de opkomst van netwerken waar beleid- en belangenorganisaties meer op voet van gelijkheid met elkaar omgaan, is de rolverdeling aanzienlijk veranderd. One-issue actoren worden interest-brokers (Van de Cammen en De Lange, 1998:1). De overheid verschuift van beleidseigenaar richting coproducent van beleid. Een bepaald beleidsveld neemt de structuur aan van een netwerk, indien actoren op een veld niet om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen (Teisman, 1992:49). Op beleidsvelden waar overheid en milieucoöperaties elkaar raken is dit een pregnant verschijnsel. Netwerken waar beleid gezamenlijk tot stand komen worden van toenemende belang, ook op regionaal niveau.

De netwerkvorming en de verandering in de institutionele omgeving (met de complexiteit en de behoefte aan meer maatwerk) gaan gepaard met spanningen tussen economie en milieu. Zowel overheden en andere maatschappelijke actoren zijn onder druk komen te staan door een veeleisende omgeving. In het verleden waren er beperkte reële mogelijkheden om de spanningen weg te werken. Vaak was ook het milieubesef zeer beperkt. Tegenwoordig lijken bepaalde mogelijkheden wel realistisch te zijn door technologische, economische, politieke en beleidsmatige veranderingen. Door kansrijke opties pro-actief te benaderen binnen (regionale) netwerken, of discussieclubs en dergelijke, ontstaat een nieuwe context voor de milieuproblematiek in het landelijk gebied. Het functioneren van een (en binnen een) netwerk is echter afhankelijk van een aantal bestuurlijke bedreigingen in de vorm van barrières die tot impasses kunnen leiden.

#### *Bestuurlijke bedreigingen: barrières en impasses*

Een terugkerend aspect bij sturingsvraagstukken is de onvoorspelbare rol van veranderingen. Zoals reeds vermeld brengen veranderingen onzekerheid met zich mee en onzekerheid leidt vaak tot frictie, wat niet verwonderlijk is als belangen op het spel staan. De frictie kan zich op verschillende wijzen uiten. Een manier om de mechanismen achter de frictie te analyseren heeft te maken met barrières die wel of niet tot impasses leiden. Tijdens de ontwikkelingsgang van idee naar besluitvorming en uitvoering ontmoeten maatschappelijke eisen vaak verschillende soorten barrières<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Drupsteen (in Glasbergen (red.), *Milieubeleid - een beleidswetenschappelijk inleiding*, 1994:156) heeft benadrukt dat de modellen onderling verbonden zijn en niet los van elkaar gezien kunnen worden.

<sup>2</sup> Driessen in Glasbergen (red.), 1994:215, met verwijzing naar Bachrach en Baratz (1970) die het barrière-model ontwikkelde.

- ideologische barrières: waardepatronen, probleemopvattingen, strategieën;
- institutionele barrières: procedures en instituties, beleidsvorming, takenverdeling, verantwoordelijkheden;
- besluitvorming: voorstellen worden verworpen of gewijzigd;
- uitvoering: interpretatieverschillen en nalatigheid.

De barrières kunnen leiden tot momenten waarop betrokkenen het gevoel krijgen dat ze niet meer verder komen of de besluitvorming stagneert. Dit wordt een bestuurlijke impasse genoemd. De impasses kunnen zich verschillend uiten <sup>1</sup>:

- inhoudelijke problemen door fixatie van tegenstrijdige opvattingen;
- langs elkaar heen praten, weinig reflectie;
- procedurele en vormgevingskwesaties: formele zaken en informele, zoals de wijze waarop men met elkaar omgaat. Dit kan ook leiden tot blokkades;
- traineren door gemeenschappelijke uitkomsten tegen te werken wanneer andere partijen wel een uitkomst wensen en men zelf geen baten bij ziet;
- het afhaken van een bepaald traject;
- gebrek aan commitment binnen de eigen organisatie of achterban;
- het proces loopt niet volgens de verwachting: toenemende verwachtingen kunnen een tijd hand in hand gaan met oplopende mogelijkheden; er is overeenstemming tussen verwachting en werkelijkheid. Op het moment dat de reële mogelijkheden afnemen of tegenvallen maar de verwachtingen blijven stijgen is de kans op teleurstelling groot. De teleurstelling kan structureel overslaan in een ernstige impasse;
- problemen rond het democratisch gehalte en de legitimiteit van het proces. Processen waarbij overheidsactoren betrokken zijn onderscheiden zich van processen waarbij dat niet het geval is. De reden hiervoor is dat overheden te maken heeft met normen die voortkomen uit de beginselen van de Nederlandse democratische rechtstaat.

Bij een beoordeling van een impasse is het van belang te benadrukken dat communicatie een sleutelfactor is, maar dat communicatieactiviteiten onderdelen zijn van een reeks die een verleden heeft. Inzicht in het verleden en de actoren die erbij betrokken zijn geweest is belangrijk, evenals het feit dat iedereen zijn eigen referentiekader meeneemt en gebruikt. Een bijzonder geval vormt zelfreferentialiteit <sup>2</sup>: een eigenschap van mensen of organisaties om de omgeving en zichzelf waar te nemen vanuit een eigen perspectief, vanuit een eigen relevantiebepaling, vanuit een volstrekt vanzelfsprekend idee over wat belangrijk is en wat niet. Aldus ziet men bepaalde dingen, maar blijven andere onzichtbaar. Daar heeft men, letterlijk, geen oog voor. De omgeving wordt vanuit de eigen identiteit geconstrueerd. Essentieel voor het doorbreken van de zelfreferentialiteit is een gevoel van afhankelijkheid. Zonder de ander zijn de eigen doelen niet te realiseren. De grenzen van een zelfreferentieel systeem zijn niet gesloten maar selectief open. Wat niet waargenomen wordt, wordt niet serieus genomen. Het kan alleen maar veranderen als de omgeving hard terugkoppelt.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld ook Okhuijsen en Ten Hove (1995:14) en Termeer ('Netwerksturing: een andere keuze is er niet'. In: Van den Brink et al., 1998).

<sup>2</sup> Van Woerkum (In: Van den Brink et al., 1998: paragraaf 4.2).

In een zelfreferentieel systeem is instrumenteel denken een sleutelwoord: een benadering waarbij de oplossing van een belangrijk maatschappelijk probleem in handen gelegd wordt van een actor, die vooraf bepaalde doelen met behulp van een vastgelegd instrumentarium poogt te realiseren.

### *Bestuurlijke kansen voor zowel een kantelende overheid als voor regionale initiatieven*

De kansen die zich tegenwoordig manifesteren voor plattelandsvernieuwing hebben te maken met het omgaan met bovenstaande barrières en impasses. Voor een succesvolle aanpak dient rekening te worden gehouden met de noodzaak om netwerken te creëren die niet gebaseerd zijn op starre probleem- en oplossingsdefinities en naïeve veronderstellingen over communicatie en voorlichting als middel om consensus te bereiken. De actoren dienen ook rekening te houden met het feit dat de overheidshiërarchie in toenemende mate kantelt: daarbij ontstaan nieuwe rolverdelingen en een nieuwe kijk op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, met daarbij behorende veranderingen in coördinatiestructuren.

De netwerkvorming heeft ook te maken met wat onder andere Bressers omschreef als de verstrengeling van overheid en samenleving. Bressers<sup>1</sup> heeft benadrukt dat overheid en samenleving tegenwoordig meer dan ooit met elkaar zijn vergroeid, ze zijn onderling verstrengeld. Bovendien is de overheid gefragmenteerd en bijna alle belangen in de maatschappij hebben hun vertolkers binnen het overheidsapparaat. Actoren, die al individualistischer zijn dan vroeger, zijn van elkaar afhankelijk geworden om doelen te bereiken. De afhankelijkheid gaat gepaard met toenemende pluriformiteit en toenemende behoefte aan autonomie, ofwel zelfsturing.

Voor zowel overheden als milieucoöperaties zijn dit trends van groot belang: de overheid is niet één (monolithisch) actor, de overheid is ook niet altijd te scheiden van maatschappelijke actoren, maar tegelijkertijd kunnen maatschappelijke actoren alleen maar algemene belangen behartigen mits een verantwoorde aanpak en inachtneming van hun verantwoordelijkheden. Overheden hebben immers een stok achter de deur in de vorm van wetten en regelgeving. Milieucoöperaties profileren zich graag als zijnde regionale eenheden die aansturen op het verhogen van eigen zelfsturend vermogen.

Maar het functioneren in het netwerk is waarschijnlijk van groter belang dan de mate van zelfsturing. Ze staan in een bepaalde afhankelijkheidsrelatie met andere actoren, maar de onderlinge relatie en rolverdeling is nog allesbehalve vanzelfsprekend en wordt juist veelal bepaald in netwerkverbanden, met wisselende coalities van actoren. Succes en falen wordt dan nauw verbonden met het functioneren binnen netwerkverbanden en de mate waarin 'spelregels' binnen het netwerk gevolgd worden. Zelfsturing, in de betekenis van beleidsmatige vrijheid, kan een sluitstuk, of een onderdeel, vormen van de regionale netwerkvorming.

---

<sup>1</sup> In Glasbergen (red.), 1994:367.

## *De beleidscontext van de Ommer Marke en Waterland*

De meest relevante beleidscontext voor de milieucoöperaties zijn de nota's *Natuurbeleidsplan*, *4e Nota Ruimtelijke Ordening*, *Nationaal Milieubeleidsplan3* (NMP3), *Structuurschema Groene Ruimte* en de daaruit afgeleide prioriteiten. De prioriteiten en beleidsvoornemens op het gebied van landbouw en natuurbeheer zijn verwoord in *Dynamiek en Vernieuwing*<sup>1</sup> (1995) en *Kracht en Kwaliteit*<sup>2</sup> (1999). Voor het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur is een Programma Beheer<sup>3</sup> opgesteld en aan de implementatie daarvan wordt nog gewerkt, hoewel de hoofdlijn voor een belangrijk deel vastgesteld is<sup>4</sup>. Voor de komende periode zijn ook de aankomende nota's *5e Nota Ruimtelijke Ordening*, *Nota Vitale Platteland* en *Nota Natuurbeleid* van groot belang.

Met de huidige beleidscontext waaronder de Ommer Marke en Waterland vallen is een begin gemaakt met een vernieuwde aandacht voor de mogelijkheden die zich op het platteland aanbieden. De Omme Marke en Waterland liggen allebei in een bijzonder aandachtsgebied: waardevolle cultuurlandschappen. Waardevolle cultuurlandschappen (WCL's) horen bij een beleidscategorie gebiedenbeleid uit het Structuurschema Groene Ruimte. Met het gebiedenbeleid<sup>5</sup> kan meer op maat worden ingespeeld op lokale en regionale verschillen. Het gebiedenbeleid is gericht op:

- milieuproblemen waarvan oorzaak en gevolg zich op lokaal en regionaal niveau afspelen (verstoring, ammoniak, verdroging, vermessing);
- gebieden waar er een belangrijk verschil bestaat tussen de gewenste en de actuele milieukwaliteit, in relatie tot de gewenste functies van het gebied.

Het onderdeel WCL betreft 11 gebieden, waaronder Waterland en Ommen<sup>6</sup> (Vecht-Regge). Het zijn gebieden met waardevolle natuur en landschap, waar cultuur, recreatie en toerisme een rol spelen, maar met landbouw en/of bosbouw als de sociaal-economische basis. De gebieden kenmerken zich door een verwevenheid van functies.

Spanningen tussen gebruiksfuncties, ofwel sectoren, was een van de omstandigheden die tot het WCL-beleid leidde (*Landbouw-Economisch Bericht*, 1998:91). Zowel Waterland als De Omme Marke zijn ook deelnemers aan het Bestuurlijk Experiment, opgezet door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om na te gaan welk perspectief zelfsturing door milieucoöperaties biedt en onder welke randvoorwaarden zelfsturing mogelijk wordt gemaakt<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 140, nr. 1-2.

<sup>2</sup> Op 22 maart 1999 gepresenteerd door de minister en staatssecretaris LNV. Het stuk is ook beschikbaar op internet (LNV-site).

<sup>3</sup> 20 juni 1997.

<sup>4</sup> Voor een groot deel wordt de lijn uitgezet in de laatste voortgangsbericht van 29-01-1999, door het Kernteam Programma Beheer aangeboden aan de Tweede Kamer.

<sup>5</sup> Het gebiedenbeleid wordt in de visie van NMP3 gezien als het derde integratiekader van het milieubeleid. De twee andere zijn het themabeleid en het doelgroepbeleid.

<sup>6</sup> Zuidwest Friesland, Noord-Drenthe, Vecht-Regge, Noordoost-Twente, de Graafschap, Winterswijk, Veluwe, Waterland, Zak van Zuid-Beveland, de Meierij en Midden-Limburg.

<sup>7</sup> Een beoordeling van de beginfase is uitgevoerd door het IKC (Milieu coöperatief, 1998).



## *De aanleiding voor het oprichten van De Omme Marke en Waterland*

### Gebiedsschets Ommen<sup>1</sup>

Ommen is een gemeente in het Noordoosten van Overijssel, waar het riviertje de Regge in de Vecht uitmondt. De totale oppervlakte van de gemeente bedraagt 18.842 ha, waarvan ongeveer de helft cultuurgrond is. De cultuurgrond is in gebruik bij ongeveer 550 bedrijven, voor het merendeel rundveehouderij. Naast landbouw is recreatie een belangrijke economische motor. Jaarlijks vinden er circa 1 miljoen toeristische overnachtingen plaats. De gemeente Ommen bezit een gevarieerd cultuurlandschap. Dit landschap wordt sterk bepaald door de stuwwalcomplexen van de Archemer- en Lemelerberg.

Een algemene constatering is dat de problematiek, zoals gezien vanuit De Omme Marke en Waterland diep verbonden is aan enerzijds de (verslechterde) economische structuur en anderzijds de spanningen tussen de economische activiteiten en natuur, milieu en landschap, waaronder de toenemende eisen van de overheid.

De aanleiding of de noodzaak voor het oprichten van de milieucoöperatie De Omme Marke heeft verder veel te maken met de landbouw. De landbouw in Ommen heeft te maken met teruglopende opbrengsten, waardoor het bestaansrecht van bedrijven in gevaar komt. De Ommer Marke pakt deze problemen aan door te werken aan het verwekken van aanvullende inkomsten, bijvoorbeeld agro-toerisme en milieuvriendelijke graanteelt. Een tweede probleem betreft de spanning tussen landbouw, milieu, natuur en landschap. De Ommer Marke streeft ernaar deze spanning te verminderen of zelfs weg te nemen. In het Raamplan werden de volgende vier punten onderscheiden als problemen:

- de Ommer Marke is van mening dat wanneer er vanuit de maatschappij c.q. de overheid wensen bestaan op het gebied van natuur en landschap die het agrarisch gebied raken c.q. waar agrarische gronden mee gemoeid zijn, het zo dient te zijn dat op de eerste plaats getracht wordt deze doelstelling met de huidige eigenaar/gebruiker van de gronden, te weten de agrariër, te realiseren. Pas wanneer er geen bereidheid is van de individuele agrariër, danwel het niet in diens vermogen ligt om de natuur en landschapsdoelen te realiseren, dient realisatie door Stimarke, overheid danwel NB-organisaties te worden overwogen;
- de Ommer Marke vindt de mogelijkheid van ontwikkeling van agrarische bedrijven essentieel voor de landbouw en daarmee voor de leefbaarheid van het platteland. Als een van de grootste obstakels, zoniet het grootste obstakel voor bedrijfsontwikkeling, ziet de Ommer Marke het NH<sup>3</sup>-depositiebeleid. Door de veelheid aan bossen en natuurterreinen heeft in Ommen vrijwel iedere agrariër te maken met beperkingen in het kader van het ammoniak-reductieplan. Dat daarbij gewerkt wordt met normatieve NH<sub>3</sub>-emissiefactoren, ongeacht de daadwerkelijke stikstofhuishouding op het bedrijf wordt nog eens als extra probleem ervaren;
- de Ommer Marke is van mening dat het belangrijk is om als landbouw de begrippen milieu, natuur en landschap in de bedrijfsvoering te integreren. Als probleem daarbij wordt ervaren dat er in de huidige milieuwetgeving voor een individueel landbouwbedrijf geen stimulans danwel erkenning is voor een dergelijke opstelling;

---

<sup>1</sup> Uitgegaan wordt van de situatie voor de gemeentelijke herindeling tussen Ommen en Dalfsen in 1997. De Ommer Marke beschouwt het gemeentelijk grondgebied van voor de herindeling als haar werkgebied.

- de Ommer Marke acht goede mestafzetmogelijkheden tegen aanvaardbare kosten van levensbelang voor de intensieve veehouderij. Deze mogelijkheden dreigen echter in gevaar te komen door verminderde acceptatie van de mest-afnemers en hogere kosten als gevolg van extra bemonsteringsplichten van de mest.

In het kort komen de problemen neer op vier centrale punten:

- onvoldoende betrokkenheid voor natuur en landschap bij de lokale landbouwers danwel streekbewoners;
- weinig tot geen bedrijfsontwikkelingsmogelijkheden door ammoniak-regelgeving;
- onvoldoende samenhang tussen verschillende milieu-items en bijbehorende bevoegd gezag in het kader van de bedrijfsmilieuvergunningen;
- risico voor afnemende afzetmogelijkheden voor dierlijke mest.

#### Gebiedsschets Waterland

Waterland is een natuurrijk veenweidegebied ten noorden van Amsterdam. Onder Waterland wordt verstaan het WCL-gebied Waterland, bestaande uit de delen Waterland-West, Waterland-Oost, Wormer- en Jisperveld, de Zeevang en de polder Beetskoog. Het grondgebruik is relatief extensief. Er zijn hoge dichtheden aan weidevogels en talrijke 'moerassige' elementen. De totale hoeveelheid cultuurgrond in het WCL-gebied is circa 11.500 ha.

De Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland verwoordt een vergelijkbare problematiek in hun plan van aanpak ('Groen licht voor proefgebied Waterland'). Aan de ene kant zijn er de economische problemen, op zichzelf al lastige zaken. Tegelijkertijd zijn er problemen verbonden aan het uitvoeren van generieke milieuregelgeving. Zonder een gezamenlijke aanpak, gebaseerd op een duidelijke visie, wordt het in de komende jaren lastig om de doelen te bereiken, aldus de vereniging. De Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland heeft haar probleemopvatting die ten grondslag lag aan de oprichting van de vereniging samengevat in een plan van aanpak:

'Zonder 'groen' contract zal Waterland een gebied blijven waar verpaupering dreigt, waar bedrijven in rap tempo ophouden te bestaan en waar de rest van de bedrijven wordt gedwongen tot schaalvergroting en intensivering. Zonder de dragende functie van een gezonde melkveehouderij zullen de huidige natuur in de agrarische biotoop en het typisch Hollandse landschap van Waterland indringend van karakter veranderen. Zonder de boeren is ook het beheer van de huidige reservaten niet vol te houden en zullen de huidige extensieve vaargebieden veranderen in verruigde terreinen en moerasbossen zonder weidevogels.' (Plan van aanpak Waterland, dec. 1997:5)

De vereniging benadrukt dat zowel economische redenen als natuur- en milieuoorzaken de achterliggende motivatie is. Er is dus geen sprake van twee afzonderlijke omgevingsproblemen, maar van een (integraal) probleem, weliswaar met vele facetten.

### 3.3 Organisatorische structuur en netwerkreliaties

De in 3.2 verwoorde spanning tussen natuur, milieu en economie heeft zijn doorwerking in de organisatiestructuur van de milieucoöperaties. Kenmerkend is dat ze jonge ambitieuze organisaties zijn, gevoed door gemotiveerde trekkers met veel lokale kennis. Maar hoewel motivatie en lokale kennis van evident belang zijn, is verdere institutionalisering van het concept en van de organisatie niettemin een vitale factor voor de verdere ontwikkeling.

Een niet onbelangrijk punt bij de milieucoöperaties is het benutten van de coöperatieve organisatievorm: milieucoöperatie is een manier om doelstellingen te realiseren door een bekende werkwijze te gebruiken op een nieuwe set problemen. Coöperaties zijn in de landbouwsector vanouds bekend. Door krachten te bundelen konden de agrariërs voordelen behalen die anders onhaalbaar waren in een sector waar de individuele marktaandeelen te verwaarlozen waren en de afzetmarkten ondoorzichtig en moeilijk te bereiken waren (Driessen et al., 1995:95). Samenwerking en gecoördineerde actie is dus geenszins een nieuwe ontwikkeling onder agrariërs. In dit licht dient het concept van 'milieucoöperaties' gezien te worden.

Het is niet echt een nieuwe organisatievorm, maar meer een oude vertrouwde manier om problemen op te lossen en kansen te benutten. Nieuw is echter de context waarbinnen de (milieu)coöperaties zich moeten handhaven: een zeer diverse sector als de landbouwsector moet krachten bundelen, ook met andere groepen zoals natuurverenigingen, om een balans te zoeken tussen economie en ecologie in een periode waar steeds strengere eisen vanuit de samenleving/overheid gesteld worden: bedrijfseconomie en technologie moeten hand in hand gaan met verbetering van natuur en milieu.

#### *De organisatie van de Ommer Marke*

De vereniging de Ommer Marke is in 1994 opgericht en is een vereniging van boeren, vallen onder de noemer van 'bestuurlijk experiment milieucoöperatie' van LNV. De organisatiestructuur<sup>1</sup> van de Ommer Marke is weergegeven in de bijlage. De organisatie van De Omme Marke bestaat uit 8 bestuursleden. 4 van de 8 zijn ongeveer dagelijks bezig met de coöperatie (dagelijks bestuur). De rest heeft ongeveer een keer per week met de organisatie te maken. Het dagelijks bestuur overlegt met instanties en overheden inzake het verkrijgen van financiële middelen en beleidsruimte ten behoeve van de uitwerking van het plan.

Het dagelijks bestuur heeft meerdere keren per week contact met elkaar, maar vergadert niet wekelijks. Het algemeen bestuur vergadert ongeveer 1 keer per maand. Het bestuur draagt eindverantwoordelijkheid voor de behaalde resultaten en zorgt voor terugkoppeling naar de leden. Er is geen structurele secretariële ondersteuning.

In het raamplan lag wel een voorstel om een fulltime secretaris in dienst te nemen ter ondersteuning voor het bestuur en dagelijks bestuur. De secretaris zou de agenda opstellen voor vergaderingen van het bestuur en dagelijks bestuur. De secretaris zou ook zorgen voor de verslaglegging en het toezicht op de uitvoering van de genomen besluiten, hij zou het eerste aanspreekpunt voor overheden en instanties zijn en zorg moeten dragen voor ver-

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 'organogram de Ommer Marke'

mindering van de werkdruk op de huidige bestuursleden. Voorgesteld werd dat het kantoor van de secretaris gehuisvest zou worden in het Agrarisch Diensten Centrum te Ommen (ADC). Vanuit de ADC zou de secretaris administratieve ondersteuning genieten.

De structuur van de organisatie bestaat verder uit werkgroepen (zie bijlage). Met een zevental werkgroepen op acht bestuursleden die parttime op vrijwilligersbasis voor de coöperatie werken is de organisatorische basis niet breed. Eerder onderzoek had al aangetoond dat 'het ontbreken van een constante geldstroom voor het aanstellen van een vaste coördinator als een groot probleem ervaren wordt. Zonder een betaalde coördinator moet al het werk verzet worden door vrijwilligers, die zelf vaak verantwoordelijk zijn voor een boerenbedrijf. De tijd die zij erin kunnen steken is dus gering en er ontbreekt een centrale persoon die in principe altijd bereikbaar is' (Van den Eeden et al., 1998:42).

De Dienst Landelijk Gebied, die door de provincie Overijssel een opdracht kreeg om het raamplan nader te concretiseren, gaf ook hetzelfde advies: 'het aanstellen van een coördinerend uitvoerder is aan te bevelen. Gelet op het brede werkerrein met bijbehorend netwerk.' Ook tijdens gesprekken met de Ommer Marke kwam dit punt naar voren als een van de grootste obstakels voor het functioneren van de milieucoöperatie.

De problemen die men vanuit de Ommer Marke op dit punt ervaart, hebben veel te maken met de soorten activiteiten die aan de orde zijn. De taken vallen grofweg in vijf groepen:

- projecten  
het uitwerken van projectvoorstellen, het uitvoeren van concrete projecten, het mobiliseren van middelen, en dergelijke;
- administratie  
interne administratie en secretariaat; interne voorlichting enzovoort;
- planning  
meningsvorming en visieontwikkeling en algemeen planning;
- netwerken  
het opbouwen en onderhouden van netwerkrelaties en andere extern gerichte activiteiten;
- coördinatie  
coördinatie en afstemming;
- communicatie  
intern en extern.

Belangrijk is dat de vier eerste taken onderling uit samenhangende soorten werkzaamheden bestaan. De samenhang moet bereikt worden via de vijfde: coördinatie en afstemming. Er moet ook intern gecommuniceerd worden onder de leden van de milieucoöperatie en extern in het netwerk van contacten. De eerder geschetste capaciteitsproblematiek is dus niet gemakkelijk op te vangen door meer vrijwilligers, want het werk laat zich niet gemakkelijk verder opknippen. In de huidige situatie dreigt al de samenhang te verminderen, terwijl de behoefte aan een meer samenhangende aanpak groot is. Verder is het van belang dat de taken dagelijks aandacht vragen en ook nog tijdens kantooruren uitgevoerd moeten worden. Het onderhouden van de externe relaties vergen soms ook veel aandacht. Het is voor vrijwilligers lastig om een hele dag, of wellicht langer,

weg van huis en bedrijf te blijven. Een coördinator zou door zijn ervaringen bepaalde vaardigheden kunnen ontwikkelen die bij vrijwilligers vaak ontbreken (ofwel meer vaardigheden kunnen bij elkaar komen in een persoon). Volgens de Ommer Marke kan een milieucoöperatie niet goed functioneren zonder secretariële ondersteuning en zonder een inhoudelijk en procesmatige coördinator. Het enig mogelijke substituut zou een resultaatgericht contract kunnen zijn met verplichtingen maar ook met een redelijke beloningsstructuur. In dat geval wordt er een flinke impuls gegeven.

#### *De netwerkrelaties van de milieucoöperatie de Ommer Marke*

Het functioneren van organisaties in het huidige politiek-bestuurlijke klimaat is allang niet meer slechts te beschouwen in termen van interne organisatorische capaciteit. De interne capaciteit is sterk verweven met de externe capaciteit: de organisatie als onderdeel van een netwerk van organisaties. Vaak spreekt men over een 'beleidsnetwerk': bepaalde actoren die met elkaar overleggen en onderhandelen over bepaalde zaken verbonden aan een bepaald beleidstype. Zowel de Ommer Marke als Waterland horen bij dezelfde soort 'beleidsnetwerk' (agrarisch natuurbeheer), zij het met twee verschillende bindingen.

Belangrijk is dat de geldende 'autoriteitsstructuur' (of werkverdeling) niet meer van tevoren sterk afgebakend en vastgelegd is. Milieucoöperaties (en de toenemende regionalisering) scheppen enerzijds nieuwe kansen in de regio maar zorgen ook voor onzekerheden en onduidelijkheden. Eerder onderzoek had al aangetoond dat er voor de overheid een volledig nieuwe situatie was om te onderhandelen met een milieucoöperatie (Van der Eeden et al., 1998:17). De milieucoöperaties waren op hun beurt ook niet gewend om te gaan met complexe en tijdrovende overlegsituaties. Toch zien de milieucoöperaties duidelijk de noodzaak in van een goed functionerend netwerk van overlegpartners.

Een 'winnende coalitie' maken wordt als belangrijk gezien. Maar de constellatie van voor- en tegenstanders kan wisselen en is bovendien beïnvloedbaar. Dit punt is regionaal gezien belangrijk: binnen een regio is er een beperkt aantal belangrijke 'probleemhebbers', 'machthebbers' en experts aanwezig. Tekortkomingen binnen een eigen organisatie, zoals het ontbreken van een coördinator, kunnen (voor een deel) gecompenseerd worden door het netwerken: andere actoren kunnen belangen van de Ommer Marke en Waterland behartigen. Een voorwaarde is dat de belangrijkste instanties daadwerkelijk steun verlenen.

Het netwerk van organisaties die voor de Ommer Marke van belang zijn en met wie ze samenwerken omvat de volgende (volgorde willekeurig):

- Stimuland;
- GLTO, dienst ROM;
- Gemeente Ommen;
- Wildbeheereenheden (Lemelerberg en omgeving, Tussen Vecht en Dedemsvaart, Noorder Vechtlanden, Ommen-Den Ham;
- Provincie Overijssel;
- LNV-directie Oost;
- Dienst Landelijk Gebied;
- De Landbouw Voorlichting;

- Stichting Natuur en Landschapsbeheer Overijssel;
- Stichting Behoud Natuur en Leefmilieu;

De samenwerking met andere instanties wordt soms als moeilijk ervaren. Onder andere wordt de relatie met LNV-directie Oost lastig gevonden. Volgens de Ommer Marke heeft dit onder andere te maken met een botsing tussen verschillende 'stijlen' (werkwijzen). LNV is meer gericht op controlerende taken (toetsend) bijvoorbeeld door projectvoorstellen streng te beoordelen. Constructief meedenken in de planvorming van de Ommer Marke komt niet zo van de grond, aldus de milieucoöperatie. Voorbeelden zijn de vergaderingen over het ammoniakdeel en het mestdeel van het Raamplan die tot op heden niets zijn uitgelopen. Ook bij het voortraject van het recente natuurplan (nog in uitwerking) was er weinig contact tussen de partijen, ondanks zes 'grote huiskamergesprekken'.

De relatie met LNV-directie Oost is wel belangrijk, omdat deelname in het Bestuurlijk Experiment bepaald wordt door LNV. LNV, op haar beurt, is nog niet overtuigd van de betrouwbaarheid en meerwaarde op de wat langere termijn van de plannen van de Ommer Marke. Men voelt dat de plannen weinig zekerheid bieden voor de langere termijn. Onder andere is de onduidelijke juridische status van bepaalde planonderdelen een punt van zorg. Het is ook onduidelijk in welke mate Stimarke als uitvoerende organisatie, opgericht door de Ommer Marke, een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van bestaande organisaties. Vooral als plannen tot grondaankoop leiden, wordt de juridische status van de relatie met Stimarke van groot belang.

Voor LNV blijft de Ommer Marke een organisatie die eigenbelangen nastreeft. Vanuit de optiek van de betrokken overheden (met name LNV-Oost), behartigt de Ommer Marke vooral sectorale landbouwkundige belangen, en dat heeft gevolgen voor de wijze waarop LNV-Oost de Ommer Marke benadert. Bepaalde garanties zijn dus nodig. Benaadrukt wordt echter dat men regionale initiatieven in principe verwelkomt en ondersteunt. Wel wordt verondersteld dat de initiatieven een bepaalde 'volwassenheid' moeten kunnen tonen. De Ommer Marke is een jonge organisatie met een korte geschiedenis - 'de volwassenheid' is nog niet aangetoond. Hierbij speelt tijd een bijzonder rol. LNV denkt meer in termen van toekomstperspectief en continuïteit: de korte termijn wordt secundair, terwijl de Ommer Marke juist waarde hecht aan de korte termijn, ook gezien de animo en het draagvlak in de streek voor hun activiteiten.

Gelet op het bovenstaande is er reden om te concluderen dat er in dit geval sprake is van zowel ideologische als institutionele barrières. Afwijkende probleemopvattingen, waardepatronen en strategieën (korte versus lange termijn; zekerheid, garanties en formele grenzen versus ideeontwikkeling, lokale vormgeving en informele contacten), gekoppeld aan onvoldoende contact op de arena van beleidsvorming, leiden tot institutionele afstand. De gevolgen daarvan zijn ernstig; een netwerkrelatie komt niet tot stand vanwege onvoldoende gezamenlijke referentiepunten en een onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

Een netwerkrelatie vereist een besef van wederzijdse afhankelijkheid en dat besef is onvoldoende ontwikkeld. Het resultaat is vaak het verwerpen van voorstellen, of een motie van wantrouwen indienen, terwijl door het netwerken draagvlak had moeten ontstaan - of juist niet. Een uitgewerkt voorstel had een sluitstuk moeten zijn van een proces, niet een

eerste kennismaking met een idee. Tot nu toe is het laatste vaak het geval geweest. Gebrek aan communicatie en afstemming via bijvoorbeeld een regionaal platform met verschillende partijen, niet alleen LNV, maar ook provincie, gemeente, GLTO en andere wordt als een nadeel gezien. Graag zou men willen zien dat een van de regionale partners de rol van 'makelaar' op zich zou nemen: een 'regiomakelaar' of 'kennismakelaar'. Partners die zich faciliterend opstellen zijn ook welkom voor een vereniging zonder secretariaat.

Op dit moment (begin 1999) is wel een en ander op gang gezet in de regio. Een van de stappen is het benoemen van een regiomakelaar. Dit lijkt een goede stap in de richting van een gecoördineerd totstandkomen van maatwerk. Maatwerk is immers niet alleen maar een kwestie van inhoudelijke zaken die toegesneden worden op de regiospecifieke situatie, evenals een bestuurlijk en procesmatige kwestie. Cultureel maatwerk of communicatie op maat lijken voor de hand liggende aanduidingen van de noodzaak om lokale krachten te bundelen en aan elkaar te binden. Binnenkort wordt ook een gebiedscommissie van 'wijze mannen' ingesteld.

De gebiedscommissie wordt in het leven geroepen in het kader van de uitvoering van het gebiedsgericht beleid Vecht-Regge. De gebiedscommissie wordt leidend voor de activiteiten die onder het Bestuurlijk Experiment vallen. Het experiment moet dienstbaar zijn aan het werk van de gebiedscommissie. Het verdient aanbeveling dat de gebiedscommissie zich buigt over het introduceren van nieuwe interactieve planningsvormen, zoals werkateliers, expertmeetings, rollenspellen, rondetafeldiscussies en dergelijke. De huidige communicatievormen zijn onvoldoende ontwikkeld om te voorkomen dat een verharding van het klimaat ontstaat en een 'zwarte pieten'-spel wordt gespeeld. Het verdelen van schuld is immers geen vruchtbare vorm van dialoog. Scheef ontwikkelde communicatievormen die zich keer op keer herhalen kunnen negatieve lange termijn effecten veroorzaken. In een regio waarbinnen grote verschillen bestaan, is het van groot belang om dit te voorkomen.

Kenmerkend voor de huidige periode is dat er in toenemende mate een proces van institutionalisering plaats vindt. Hoewel een verdere institutionalisering een noodzakelijke ontwikkeling is, moet benadrukt worden dat de formalisering te veel op oude denkwijzen en oude regelgeving geschoold kan worden. Veel innovatie en ideeënontwikkeling passen echter niet binnen het oude patroon. Het inspelen op kennis, leervermogen en verinnerlijking van de problematiek - inclusief draagvlak - versterken de kansen om een goeddraaiend regionale netwerk te laten functioneren.

### *De organisatie van Agrarische Natuurvereniging Waterland<sup>1</sup>*

In Waterland bestaat al sinds 1982 een Samenwerkingsverband tussen boeren en natuurverenigingen, die ontstaan is als reactie op een beheersplan in het kader van de Relatienota. In verband met de instelling Waterland als WCL-gebied werd in 1993 besloten om een vereniging op te zetten. De organisatie van de vereniging Waterland bestaat tegenwoordig uit 1 fte op het secretariaat en 2 consultants voor 4 dagen per week. Verder bestaat de ver-

---

<sup>1</sup> De termen 'vereniging' en 'milieucoöperatie' lijken in dit geval verwarrend. Waterland is nu een vereniging die deelneemt aan het Bestuurlijk Experiment Milieucoöperatie. Het oprichten van een milieucoöperatie is een onderdeel van het plan voor een meerjarenafpraak in contractvorm: milieucoöperatie Waterland.

eniging uit een dagelijks bestuur en werkgroepen per thema. De vereniging heeft in totaal 160 leden waaronder 125 hoofdberoepsbedrijven (50%) en 35 nevenberoepsbedrijven (35%). Volgens de vereniging zelf moet men goed onderscheid maken tussen inspanningen, personeel en budget voor de kerntaken van de natuurvereniging en de moeite die de boeren en de medewerkers doen en het geld dat is uitgetrokken om het concept verder te ontwikkelen, de afdeling Research & Development. Tot de kerntaken van de vereniging, zoals omschreven in het plan van Waterland, behoren het draaiend houden van een secretariaat, coördinatie, het contractenwerk, de begeleiding, de controle van de uitvoering en het geven van cursussen.

De huidige omvang van het werk wordt geschat op 1,5 tot 2 fte op een omzet van 2 miljoen aan contracten en kan momenteel worden betaald uit (afhankelijk van efficiency en schaalgrootte) 10 tot 20% van de omzet van boerengeld. Nodig zijn in ieder geval, aldus de vereniging, een fulltime consulent agrarisch natuurbeheer en een halve administratieve kracht. Een dagelijks bestuur kan met één bijeenkomst per week de zaak draaiend houden. In de startfase is wellicht enige extra capaciteit nodig om de zaak op de rails te zetten. Knelpunten van het op grote schaal toepassen van het model is een schaarste aan geschikte natuurconsulenten en wellicht her en der een tekort aan passende bestuurlijke ervaring.

Het concept 'eigen organisatie, scholing, begeleiding en controle' biedt volgens de ervaringen van Waterland een duidelijke meerwaarde in de vorm van motivatie en kwaliteit boven natuurcontracten via een dienst die veel verder afstaat van de boeren en die minder doet aan begeleiding en aan ecologisch toetsing bij de uitgifte van contracten. Volgens de vereniging kost dit in Waterland getoetste concept geld, maar ook met andere oplossingen zijn overheadkosten gemoeid en de prijs van dit model is concurrerend. Het concept van de kernorganisatie van de Waterlandse vereniging is ook goed toepasbaar in andere streken waar het 'goed zit tussen de oren', aldus de vereniging.

#### *De netwerkrelaties van de Agrarische Natuurvereniging Waterland*

De vereniging Waterland is zich al vanaf het begin zeer bewust geweest van het mobiliseren van en omgaan met het netwerk van relevante actoren. In eerste instantie werd een werkgroep van veehouders aan het werk gezet om een plan van aanpak te formuleren. De werkgroep bestond uit 13 leden van de Natuurvereniging en lokale en regionale WLTO-bestuurders. Een projectteam ondersteunde de planvorming en bestond uit een vertegenwoordiger van WLTO en een vertegenwoordiger uit Waterland en twee consulenten van Waterland.

Daarnaast is een begeleidingscommissie in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van: Provincie Noord-Holland, LNV-directie Noord-West, VROM, gemeenten (het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Waterland was lid, de gemeenten Zaanstad en Koggenland en de Amsterdamse Stadsdeelraad-Noord waren agendalid), Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier en het waterschap De Waterlanden. Afgesproken is dat de begeleidingscommissie doorgaat als werkgroep ter voorbereiding van de eindonderhandelingen over contracten in 1999.



Uit het oogpunt van Waterland is deze opstelling en organisatorische verankering van belangrijke partners een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van voortgang. Voor de overheid biedt deze constructie een organisatorisch platform voor de relatie met de vereniging. De praktijk leert echter dat de interactie tussen de vereniging en de overheden complex en problematisch is. Om te beginnen gaat het om een groot aantal deelaanbiedingen en deelonderhandelingen waarvoor een krachtige coördinatie gewenst is. De onderdelen van het contract dat de Waterlandse boeren willen sluiten, vallen onder de bevoegdheden van verschillende bestuurslagen, verschillende provinciale diensten en verschillende departementen. Het is voor Waterland een onbegaanbare weg om ongecoördineerd in gesprek te gaan met alle in aanmerking komende partijen over onderdelen van het voorstel. Volgens Waterland kosten deelonderhandelingen veel tijd en wordt het lastiger om de samenhang in het plan te bewaken.

In de praktijk komt vaak de coördinatie niet van de grond: de vereniging krijgt te maken met verschillende overheidsdiensten en met verschillende ambtenaren. Ook per thema kunnen de ambtelijke relaties wisselen. Verschillende beleidsstijlen en beleidsconcurrentie zijn niet de enige problemen. Ambtenaren die op een moment aanwezig zijn, verdwijnen later uit beeld en nieuwe nemen over. Vaak zitten er ambtenaren bij die geen afspraken kunnen maken; ze bezitten onvoldoende bevoegdheden om het wel te doen. Voor de vereniging is het dan afwachten of de terugkoppeling binnen het overheidsapparaat soepel verloopt. Ervaring leert dat dit een problematisch punt is. Niet alleen loopt men daardoor vertraging op, maar de vereniging is dan ook niet aanwezig bij het interne overleg en afweging binnen de overheid.

Men wordt afhankelijk van de manier waarop de ambtenaar 'hun' verhaal overbrengt naar zijn/haar chef, terwijl de vereniging veel heeft moeten investeren in het overleggen tijdens het voortraject. Dit werkt frustrerend en scheidt onduidelijkheid met betrekking tot de voortgang. Soms worden wel afspraken gemaakt maar niet nageleefd of op een later tijdstip niet bindend verklaard. Langzamerhand ontstaat een beeld van 'de overheid' als een 'veelkoppig monster zonder geheugen'. Hierdoor wordt het vertrouwen in 'de overheid' aangetast en de motivatie om door te gaan kleiner. Voor een jonge vereniging, afhankelijk van het enthousiasme en drijfveer van een klein aantal mensen, is dit een serieuze bedreiging.

Voor de overheid gelden echter andere 'spelregels' voor het omgaan met de problematiek dan voor de milieucoöperaties. Ten eerste bestaat de overheid uit uiteenlopende diensten en onderdelen. Er is nu eenmaal geen sprake van een monolithisch organisatie met één mening en één loket. Bovendien zijn er weinig ambtenaren die 'harde' afspraken kunnen maken: binnen de overheid worden meestal door middel van overleg en discussie meningen gevormd en besluiten genomen. Daarbij komt dat het vaak moeilijk is om voor- en nadelen duidelijk op een rij te zetten. Het gaat over projecten en plannen met min of meer een experimentele status die ook nog bevoegdheden van verschillende overheidsdiensten doorkruisen.

Een onderliggende factor van belang is dat de vereniging en de overheid de werkelijkheid met twee zeer uiteenlopende tijdshorizonten beschouwen. Voor de vereniging is het belangrijk om binnen een horizon van weken en maanden tot afspraken te komen (nodig voor de voortgang van projecten en plannen) terwijl de overheid meer op langere

termijn wil plannen (door de behoefte aan nauwkeurigheid, zekerheid en overeenstemming met het beleid). De vereniging wenst dus vernieuwend en slagvaardig te opereren op korte termijn en de overheid wenst risico's te vermijden. Beide partijen hebben goede redenen voor hun gedrag, maar er is wel sprake van een reëel probleem. De vereniging Waterland stelt voor dit probleem een oplossing voor, gebaseerd op een taakgroep met inspanningsverplichting (zie volgende hoofdstuk).

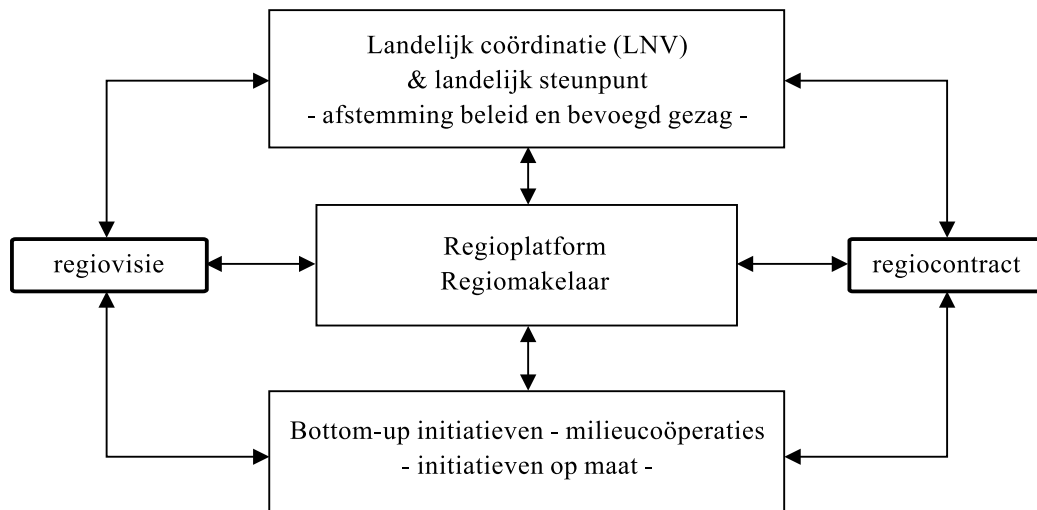
### *Milieucoöperaties en de rol van de overheid*

De analyse laat zien dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de milieucoöperaties en andere actoren, met name overheidsdiensten, een kwestie is die nog niet afgebakend is. De milieucoöperaties zijn vrij jonge organisaties die nog niet voldoende geïnstitutionaliseerd zijn. Aan de andere kant is de overheid op zoek naar nieuwe rollen en posities in zijn relatie met groepen zoals milieucoöperaties. Het citaat van Ed van Thijn geeft in het kort een aantal wezenlijke zaken aan:

'De kracht van het politiek primaat ligt niet meer in de eerste plaats in het van bovenaf leiden van grote ambtelijke organisaties. De kracht van het politieke primaat ligt in het mobiliseren van creativiteit, het blootleggen van grote maatschappelijke keuzevraagstukken, het stimuleren van dwarsverbanden tussen overheid en samenleving en het, inhoudelijk, ontwikkelen, - in samenspraak - van richtinggevend beleid, liefst vanuit een dragend beginsel.' (Ed van Thijn, 1997:28)

In de praktijk merken de milieucoöperaties weinig van bovenstaande streefbeeld. In tegendeel, zelfs, want de praktijk laat vaak zien dat gebrek aan consensus, draagvlak, vertrouwen en coördinatie obstakels vormen. Maar de problemen steken diep: voor de rijksoverheid betekent minder sturing van boven en het stimuleren van dwarsverbanden tussen overheid en samenleving een verschuiving richting een heel andere soort rolvervulling. Het is te verwachten dat dit niet alleen tijd en geld gaat kosten, maar een zekere cultuuromslag is ook waarschijnlijk nodig. Voor de milieucoöperaties is dit geen goed nieuws; ze kunnen niet wachten op een langdurige cultuuromslag, want ze willen op redelijk korte termijn afspraken maken over de voorwaarden van de contracten.

De implementatie van het Programma Beheer, waarbij uitvoerende diensten en maatschappelijke organisaties nadrukkelijk betrokken zal worden, wordt een testcase voor hoe de verschuiving op relatief korte termijn vorm en inhoud zal krijgen. In *Kracht en Kwaliteit* (LNV, 1999:1.8) wordt benadrukt dat optimale samenwerking een voorwaarde is voor een breed plattelandsbeleid. LNV wordt in de nota een coördinerende rol toegeschreven (van Brussel tot Borculo). De meerwaarde hiervan wordt gekoppeld aan een adequate vormgeving van de organisatie, gebaseerd op regionale platforms, een degelijke regiovisie en gebiedscontracten. De regionale platforms kunnen zowel bestuurlijke als ambtelijke componenten bevatten. bottom-up initiatieven in de regio's, zoals milieucoöperaties, kunnen vervolgens een duidelijk en transparante beleidsomgeving krijgen. De vormgeving zou dan als volgt kunnen worden geïllustreerd:



Figuur 3.1 Mogelijke vormgeving plattelandsbeleid

Een belangrijk aandachtspunt wordt het sectoroverschrijdende karakter van voorstellen en initiatieven in verhouding tot bevoegd gezag. Keuzes zouden gemaakt moeten worden en op talloze punten zouden de verschillende partijen met elkaar moeten onderhandelen. In dat licht dient de coördinatie ook gezien te worden. In welke mate is de overheid in staat om onderhandelend te coördineren? Interessant en cruciaal wordt de relatie tussen VROM en LNV. Een ander niet te onderschatten punt betreft verschillende en vaak conflicterende beleidsstijlen, bijvoorbeeld tussen een beleidsmatig aanpak versus een meer juridische. De neiging om dit te zien als een strijd tussen een 'moderne' en een 'traditionele' aanpak is groot, en waarschijnlijk voor een deel correct.

Belangrijker in dit verband echter de vraag of de 'toetsende overheid' (bevoegd gezag in verschillende situaties) veel meer traditioneel optreedt dan andere overheidsdiensten? En als dit wel gebeurt, wat zijn de effecten daarvan? Een antwoord op die vraag is dat het bevoegd gezag zich op bepaalde normen moeten richten en zich daaraan moet houden. Tegelijkertijd neemt in een dynamisch maatschappij de behoefte toe om informatie en meningen uit te wisselen (netwerkvorming). De actoren moeten inzicht hebben in de rol, positie en houdingen van andere actoren en daaruit wijze lessen trekken. Hoe dat plaats vindt is van secundair belang, maar het ligt voor de hand dat, met een toenemende regionalisering, de partijen elkaar moeten ontmoeten op een regionale arena.

Belangrijk voor de vormgeving is verder de rol van provincies en gemeenten, waarbij de verdere decentralisatie centraal staat. Een natuurlijke rol voor deze bestuurslagen is de rol als regisseur van regionale ontwikkelingen. In verband met de uitvoering van het natuurbeleidsplan hebben het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en LNV een convenant getekend en vervolgens in 1993 een akkoord bereikt over de zogenaamde Decentralisatie Impuls. De kern van deze overeenkomst is dat de provincies een sterkere rol gaan spelen in het beleid, terwijl de rijksoverheid zich meer terugtrekt.

De hoofdlijnen van het beleid worden door het rijk vastgelegd en in interprovinciale meerjarenprogramma's werken de provincies dit uit in een jaarlijkse cyclus. Het Groenfonds is in het leven geroepen om afspraken over medefinanciering te realiseren. De uitvoering van de Decentralisatie Impuls heeft de volgende consequenties, deels gerealiseerd en deels nog niet (Huitema en Hinssen, 1998:12):

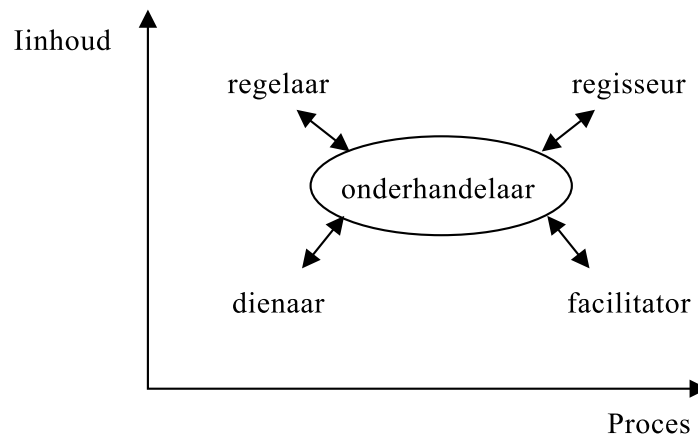
- de provincies sturen de beleidsuitwerking en beleidsuitvoering aan op het gebied van grondverwerving, inrichting, beheersovereenkomsten en onderdelen van natuur- en openluchtrecreatie via (inter)provinciale meerjarenprogramma's;
- doeluitkeringen (via Groenfonds) van het Rijk aan provincies moeten extra middelen voor de uitvoering genereren;
- de Dienst Landelijk Gebied moet een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst en ondersteuning voor de beleidsvorming van Rijk en Provincies worden;
- de ambtelijke staf van de provincies wordt uitgebreid met 120 formatieplaatsen. Tegelijkertijd is een reorganisatie van LNV voorzien;
- de uitvoering van een groot deel van het sectorale instrumentarium wordt aan de provincies overgedragen, onder andere de Boswet en de Natuurbeschermingswet.

De relatie tussen milieucoöperatie en gemeente is een ander punt van aandacht. Voor een gemeente kan een milieucoöperatie mogelijkheden aandragen en als klankbord voor lokale oplossingen functioneren (Wethouder van der Horst van gemeente Ommen in het voorwoord van het Raamplan de Ommer Marke). De Ommer Marke vermeldt een laagdrempelig relatie met de gemeente Ommen. Daardoor ontstaat een oplossingsgericht overleg waar draagvlak wordt geschept voor het werken met elkaar. Het voorwoord van het Raamplan is natuurlijk niet de plaats voor anders dan positieve geluiden, maar het punt is belangrijk: frequent overleg in een vroeg stadium zorgt voor een verbeterd coördinatie-structuur op twee punten: (a) de wederzijdse aanpassing loopt beter en (b) de dialoog wordt verbeterd door een standaardisering van vaardigheden en inzicht. Hierdoor ontstaan consensus en draagvlak (en worden knelpunten ontdekt) in een eerdere fase van de onderhandelingen.

Welke effecten de verschuivingen in bevoegdheden zullen krijgen voor de milieucoöperaties en de netwerkrelaties is niet duidelijk. Maar gesprekken met de milieucoöperaties op dit moment laten zien dat ze de beoogde verschuiving richting maatwerk en decentralisatie niet alleen als een kans zien, maar ook als een frustrerende situatie: de dominante houding is dat er op dit moment te veel instanties zijn om gecoördineerd overleg te voeren. Overheidsdiensten worden nog steeds gezien als regelaars die te gefragmenteerd onderhandelen met lokale initiatieven.

Een sterkere koppeling tussen de overheid als 'regelaar', 'regisseur', 'facilitator' en 'dienaar' kan gerealiseerd worden door meer aandacht te besteden aan de rol van onderhandelaar (en het faciliteren en sturen van onderhandelingen). Door de koppeling sterker te maken kan men voorkomen dat de 'toetsende overheid' überhaupt niet onderhandelt en dat de 'onderhandelende overheid' niet toetst. De kwaliteit van 'maatwerk' en resultaatgerichtheid (en de bijhorende en noodzakelijke continuïteit) kan daardoor versterkt worden. De wens wordt ook geuit dat overheidsdiensten meer faciliterend gaan werken. Met het oog op

onderstaand figuur 3.2 betekent dit een verschuiving van links naar rechts met onderhandelingstrajecten als bindmiddel tussen inhoud en proces.



Figuur 3.2 De rol van de overheid<sup>1</sup>

Een kwalitatief hoogwaardige en continue werkende milieucoöperatie moet dan uitkomen op een organisatie die voldoet aan het profiel van een milieucoöperatie, zoals samengesteld door Driessen et al. (1995:97):

- organisatie van de vermindering van de regionale milieubelasting en het daartoe ontwikkelen van een waarderings- en beloningssysteem;
- organisatie van de levering en afzet van kwalitatief hoogwaardig, milieuvriendelijke producten;
- organisatie van technische aspecten als bijvoorbeeld de mestopslag, de afvoer, verwerking en afzet;
- advisering over milieuvriendelijke bedrijfsvoering en het ontwikkelen en adviseren over relevante administratie- en informatiesystemen;
- stimuleren van onderzoek, onderwijs en voorlichting op het vlak van het takenpakket van de coöperatie.

Organisatorische sleutelfactor bij het realiseren van een goed functionerende milieucoöperatie wordt dan naast interne factoren het functioneren in een netwerk. De doelstelling om resultaatgericht te werken (outputsturing) wordt hierdoor gekoppeld aan de kwaliteit van de processen. Duidelijkheid, transparantie en draagvlak worden criteria van groot belang. De doelstelling om tot zelfsturing te komen gaat dus via het netwerken. Ideologische en institutionele barrières kunnen echter tot langdurige impasses leiden, indien de actoren onvoldoende van elkaar afhankelijk worden.

Gebrek aan contact en overleg tussen de overheid als regelaar en de milieucoöperaties lijkt een serieuze bedreiging voor de voortgang. De plannen van LNV voor het ontwikkelen van netwerken gericht op kennisontwikkeling en kennisdoorstroming is in dit

<sup>1</sup> Variant op figuur in 'de rol van de overheid', H.E. Wielinga, Ede/Wageningen, 1994:17.

verband van groot belang (nota Kracht en Kwaliteit, met name paragraaf 5.4). In de nota wordt de betrokkenheid van alle belanghebbenden benadrukt. De betrokkenheid dient gezien te worden in het licht van de verschillende vormen van barrières en impasses die ontstaan zijn (en kunnen ontstaan). De in de nota genoemde pilots zullen een belangrijke voortrekkersrol vervullen, en daarin schuilt een kans om procesmatige aspecten en bestuurlijke vernieuwing een prominente rol te laten spelen.

### **3.4 Beleidsinstrumenten en projecten**

Volgens de beleidsvoornemens op het gebied van landbouw en natuurbeheer, uitgezet in *Dynamiek en Vernieuwing* voor de periode 1995-1999, was het inzet van beleidsinstrumenten voor de periode gericht op meer differentiatie. Naast directe regulering, en met inachtneming van algemene criteria voor goed bestuur (effectiviteit en legitimiteit) en andere kaders (zoals EU), zou ingezet worden op het potentieel van andere instrumenten dan de traditionele. Voorop stonden strategische en communicatieve instrumenten, zoals conferenties, rondetafelgesprekken, communicatie, innovatieprijzen en dergelijke (*Dynamiek en Vernieuwing*, 1995:9).

Vrijheidsverruimende, constituerende (vormende) en specifieke instrumenten kregen in toenemende mate een rol naast de meer traditionele instrumenten. Voor de subsidieregelingen zou de verandering een omvorming betekenen: (1) van generieke naar meer specifieke regelingen; (2) van algemene financiering naar meer project- en programmafinanciering; (3) beperking aantal regelingen door integratie; (4) koppeling van regelingen aan een adequaat subsidiebeheer (*Dynamiek en Vernieuwing*, 1995:9).

Belangrijk voor de koppeling van deze voornemens aan de ervaringen van de Ommer Marke en Waterland, is dat de veranderingen veel tijd kosten en vanwege de behoefde aan zorgvuldigheid stapsgewijs in uitvoering gebracht kan worden. Er is dus geen reden om overspannen verwachtingen te hebben over de tot nu toe bereikte effecten van de nieuwe lijn. Maar een belangrijke proces is wel op gang gezet en dat maken de ervaringen van de Ommer Marke en Waterland interessant.

De centrale doelstelling om agrarisch natuurbeheer en natuur en landschap zo dicht mogelijk bij de boeren in de streek te laten is een van de meest actuele zaken voor de milieucoöperaties. Tot nu toe heeft dat nog niet geresulteerd in concrete beleidsruimte. Van zelfsturing in de betekenis van beleidsruimte is dus nog geen sprake bij de Ommer Marke en Waterland. Meer bevoegdheden tegen bepaalde garanties zijn wel de doelstellingen van de milieucoöperaties. Men wenst doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Op dit moment is daar weinig van gekomen. Het ontbreken van een resultaat- en beloningsstelsel met handhaving en controle uitgevoerd door de milieucoöperaties, wordt ook als een belemmering gezien.

#### *De Ommer Marke*

Het Raamplan van de Ommer Marke was gericht op vier thema's: natuur en landschap, ammoniakemissie, integraal bedrijfsmilieuplan, verbetering mestafzet. De Ommer Marke

heeft op verzoek van de provincie Overijssel het Raamplan verder uitgewerkt, gericht op de paragraaf 'Natuur en Landschap'. De uitwerking heeft geresulteerd in een elftal projecten die beschreven zijn en waaruit 8 concrete projectvoorstellen zijn voortgekomen. Van deze projectvoorstellen zijn er vier op korte termijn te realiseren en vier op langere termijn van ongeveer 1 jaar. Voor de Ommer Marke is het onder andere van belang om ook de andere thema's uit te werken. De thema's moeten in onderling samenhang bekeken worden. Kortom, de Ommer Marke blijft bij het oorspronkelijke Raamplan.

De Ommer Marke: diverse projecten uitgevoerd door de werkgroepen

*Natuur en landschap*

- 1) Verfraaiing van de landbouwbedrijven door onder andere aanplanten van bomen, hoogstamfruitbomen en aanleg singels; 2) landschapsonderhoud

*Mineralenbeheer*

- 1) Beter inzicht geven en advisering benutting mineralen: onder andere onderzoek naar ureum in de melk. Doel: verlies van stikstof beperken; 2) groenbemesting promoten.

*Mestmanagement*

- 1) Kwaliteit van de mest bevorderen; 2) benutting van de mest optimaliseren; 3) Waterverbruik verminderen.

*Bedrijfsinterne milieuzorg*

- 1) Afvalwater van de woning en bedrijf zuiveren via een IBA (individuele behandeling afvalwater). In plaats van riolering. Een goed systeem is een helofytenfilter. Doel zuivering tot geschiktheid voor hergebruik

*Faunabeheer*

- Weidevogelstand opvoeren; beschermen van de legsels, m.b.v. vrijwilligers; omstandigheden voor de weidevogels optimaliseren door perceelsrandenbeheer (bijvoorbeeld voor 15 juni de randen van een perceel niet maaien); proef: het testen van een elektronisch wildsignalering.

*Recreatie*

- 1) Burger in contact brengen met agrarische sector; 2) inkomsten verwerven door recreatie en toerisme; 3) fietsroutes (4); agritoerisme; 5) kamperen bij de boer; logies en ontbijt

*Agrarisch natuurbeheer*

- 1) Experiment agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Doel: agrarische natuurontwikkeling, ofwel landbouwgrond met bestemming natuurontwikkeling door boeren laten ontwikkelen en uitvoeren.

De ammoniakemissie is een van de meest knellende problemen waarvoor men oplossingen zoekt. Veehouderijbedrijven die uitbreiding willen (in de buurt van een voor verzuring gevoelig gebied) moeten emissierechten opkopen of een Groen Labelstal bouwen, volgens de Wet milieubeheer. Voor de rundveehouderij zijn er echter geen goede of betaalbare Groen Labelstallen of erkende proefstallen beschikbaar.

Bij het bepalen van de ammoniakemissie van een bedrijf wordt gewerkt met vastgestelde emissiefactoren die zijn opgenomen in de Uitvoeringregeling Ammoniak en Veehouderij (UAV) behorende bij de Interim-wet Ammoniak en Veehouderij (IAV). Op dit moment biedt de UAV geen mogelijkheid om bij de bepaling van de emissiefactor rekening te houden met genomen maatregelen op het gebied van voeding en bemesting. De Ommer Marke zoekt de oplossing juist in de voeding en de bemesting. Tot nu toe heeft

de Ommer Marke de overheid niet kunnen overtuigen van de mogelijke milieuwinst. Hetzelfde geldt ook voor het traject om de mestafzet te verbeteren. Integrale bedrijfsmilieuplannen vormen een derde pijler voor de aanpak van de Ommer Marke. De ervaring is dat de huidige milieuwetgeving opgebouwd is uit allerlei verschillende, onafhankelijk van elkaar opererende onderdelen.

Inspanningen en resultaten van het ene onderdeel worden niet betrokken bij een ander onderdeel. Bijvoorbeeld een in het kader van de mestwetgeving goed gevoerd stikstofmanagement wordt op geen enkele wijze meegenomen in de wet- en regelgeving inzake de ammoniakemissie (ook stikstof). Bovendien worden de ondernemers naar veel verschillende instanties verwezen voor vergunningen en dergelijke. Voor de individuele ondernemer brengt dit veel extra tijd, energie en kosten met zich mee. Hoewel de Ommer Marke zich realiseert dat er een aantal juridische 'haken en ogen' aan dit onderdeel zitten, willen ze integrale bedrijfsmilieuplannen niet opgeven.

De Ommer Marke hoopt dat participatie in het Bestuurlijk Experiment voor een 'doorbraak' zal zorgen. Recent is de Ommer Marke deelnemer geweest aan het landelijk project 'Experiment Integrale Milieuvergunning' van de ministeries van LNV en VROM. Deelname aan het project heeft het vertrouwen in het onderwerp voor de Ommer Marke versterkt. Het thema Natuur en Landschap is tot nu toe het meest gevorderde onderwerp.

Het gaat hier om het ontwikkelen van een landschapzorgsysteem voor het grondgebied van de gemeente Ommen en het opstellen van multilaterale convenanten ten behoeve van het vastleggen van de afzonderlijke bijdragen van de betrokken organisaties. Ook wil men een methodiek ontwikkelen voor bedrijfsnatuurplannen. Bos- en beplantingselementen, ecologische verbindingzones, natuurontwikkeling en reservaatvorming zijn andere elementen uit het plan. De huidige planvorming heeft tot nu toe geleid tot het projectplan Natuurbeheer in Ommen? Dat organiseren we zelf!. Het plan moet nog verdere vorm krijgen in samenwerking met GLTO, provincie, gemeente en LNV.

De financiering van het uitwerken en uitvoeren van de plannen is een voortdurend punt van zorg. De bronnen zijn volgens de milieucoöperaties versnipperd en te ad-hoc beschikbaar. Er ontbreekt een structurele en wat langere termijn regeling.

### *Waterland*

In Waterland is het vertalen van beleidsintenties en de beleidsinstrumenten uit het Programma Beheer naar concrete projecten en contracten op lokaal niveau niet helemaal naar wens gegaan. Enkele van de door de natuurvereniging ontwikkelde plannen (voor de 'ruime jas' en voor opvang van wintergasten) passen uitstekend bij Waterland, maar niet bij de bestaande regelingen. Volgens Waterland blijken de betrokken overheidsinstanties de plannen goed te beoordelen, maar de besluitvorming verloopt moeizaam of zelfs ongunstig.

Belangrijke complicatie is de implementatie van het Programma Beheer, die al geruime tijd zorgt voor een soort 'beleidsvacuüm'. Hoewel dit stelsel door de Tweede Kamer is geaccordeerd, is de invulling in concrete regelgeving nog niet goed geregeld. Daardoor bestaat er wel veel weerstand om experimenten te starten die mogelijkwjs niet geheel sporen met de implementatie. Dat geldt zelfs voor het plan voor het 'ruime jas' beheersge-



bied, waar met de betrokken overheden tevoren was afgesproken dat het om een experiment zou gaan. In de voortgangsrapportage over de uitvoering van het Programma Beheer werd benadrukt dat de gekozen methode om de beleidsdoelen voor natuur voor de beheerders te operationaliseren, en de daarbij behorende afspraken leidden tot een (1) te ingewikkeld stelsel - mede vanwege een te starre vormgeving van de outputsturing, waardoor het systeem moeilijk uitvoerbaar en controleerbaar is en (2) te weinig flexibel systeem van beheerscontracten en (3) te weinig stimulansen voor extra prestaties, waardoor prikkels om efficiënter en doelmatiger te presteren ontbreken.

Met name een starre outputsturing en weinig stimulans voor extra prestaties wordt door de milieucoöperaties als een obstakel gezien. Gekoppeld aan de gefragmenteerde financieringsstructuur vormen deze zaken behoorlijke obstakels voor de milieucoöperaties. Veel energie en moeite zitten in pogingen om de financiële bronnen aan te boren. Een algemeen punt van groot belang is het überhaupt toepassen van beleidsruimte en financiële bijdragen aan milieucoöperaties. Dit kan voor de overheid problematisch zijn. Fijneman (1997) heeft in zijn afstudeerscriptie een aantal zaken genoemd: het gaat om zaken als competentievraagstukken, bevoegdheden (welke overheidsdienst is bevoegd om een besluit te nemen) en in hoeverre kan een beroep gedaan worden op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: zorgvuldigheid, belangenafwegingen, evenredigheidsbeginsel.

Ook het gelijkheidsbeginsel, of verbod op willekeur kan in gedrang komen; bij het geven van wettelijke vrijheden aan een bepaalde groep boeren in de vorm van een milieucoöperatie, kan het zo zijn dat de milieucoöperatie wel bepaalde voordelen haalt terwijl niet aangesloten boeren voor dezelfde inspanning er niets voor hoeven terug te verwachten. Verder is het voor de overheid de vraag in welke mate de leden gebonden zijn aan de afspraken die gemaakt worden. Wat gebeurt er als boeren hun lidmaatschap opzeggen? Is het wel mogelijk om nakoming van de afspraken te eisen wanneer de milieucoöperatie zelf geen nakoming kan eisen van de leden? Een systeem van regionale doelvoorschriften kan ook problemen opleveren voor de handhaving. Hoe moeten controle en handhaving vorm krijgen?

Hoewel de komende periode in het teken komt te staan van de vormgeving van dit soort relaties tussen overheden en maatschappelijke actoren, is het niettemin nu al duidelijk dat een gezonde afweging van de gehele beleidscyclus een vereiste is voor verdere regionalisering.

### **3.5 Communicatie**

Communicatie is meer dan een afzender, boodschap en doelgroep. Het is ook meer dan een instrumentele methode om gelijk op te eisen. Communicatie is een interactief proces en verdient zorgvuldig aandacht. Bij de planvorming en de ontwikkeling en uitwerking van projecten is de communicatie tussen de partijen een cruciaal punt van aandacht. Beide milieucoöperaties hebben aangeduid dat een gezamenlijke, regelmatige en grondige beoordeling van de plannen een veel betere oplossing was geweest dan afzonderlijk op afstand beoordelen van intenties en plannen.

Zo kunnen knelpunten en schijnconflicten eerder ontdekt worden en kan begrip worden gekweekt voor elkaars standpunten. Het is van groot belang om te beseffen dat er waarschijnlijk sprake is van een gebrek aan gemeenschappelijk taalgebruik onder de actoren. Dit gebrek kan een ernstige belemmering vormen, vooral indien de actoren onvoldoende contact hebben binnen de arena van de besluitvorming. Op dit moment is de communicatie ook nogal versnipperd.

Een gefragmenteerde communicatiestructuur is symptomatisch voor de ideologische en institutionele barrières die aanwezig zijn. Een oplossing van de communicatieproblemen zal hand in hand moeten gaan met het oplossen van de barrières. De afwezigheid van een regionale communicatieplan gericht op het ondersteunen van regionaal vernieuwing in de regio's is in dit kader een nadeel. Ook voor de uitstraling van de regio is een communicatieplan belangrijk.

Interne communicatie wordt bij beide milieucoöperaties geregeld via interne nieuwsbladen. Verder vindt communicatie plaats via persoonlijke benaderingen en lokale media. Beide milieucoöperaties benadrukken dat communicatieve aspecten afhankelijk zijn van de voortgang die wordt geboekt.

## 4. Oplossingsrichtingen

### 4.1 Inleiding

De analyse in hoofdstuk 3 leidt tot een aantal mogelijke oplossingsrichtingen voortvloeiend uit de behoefte aan verdere regionalisering en plattelandsvernieuwing, gezien in het licht van de stappen die al gezet zijn door de milieucoöperaties. Achtereenvolgend worden de factoren uit het analysekader behandeld.

### 4.2 Organisatie als oplossingsstrategie

Zowel de Ommer Marke als Waterland benadrukken de cruciale rol van de organisatorische structuur en de inter-organisatorische relaties (netwerk) om te komen tot een optimaal functioneren van de milieucoöperaties. Voor de Ommer Marke staat echter het aanstellen van een coördinator en secretariële ondersteuning het hoogst op de agenda. Dit wordt veruit beschouwd als het grootste knelpunt in de organisatie.

De behoefte aan meer capaciteit om deel te nemen in verschillende netwerkgerelateerde verbanden wordt hierbij als argument genoemd. Recent staat het instellen van een gebiedsmakelaar en een 'commissie van wijze mannen' voorop als het gaat om het faciliteren van regionaal maatwerk. Hoewel dit een goede stap lijkt moet wel benadrukt worden dat er twee voorwaarden zijn waaraan het werk van de gebiedsmakelaar en de gebiedscommissie moet voldoen: (1) alle relevante (wederzijds afhankelijke) partijen moeten in het netwerk betrokken worden; en (2) oude barrières en impasses moeten niet blijvend een prominente rol spelen (de partijen moeten zich 'thuis voelen').

Vanuit Waterland worden met name twee soorten oplossingen voorgedragen met betrekking tot de organisatie en het netwerken. Ten eerste wenst men continuïteit bij de secretariële ondersteuning en de financiering van de inhoudelijke begeleiding en de procesbegeleiding via de consultants. Dit wordt als een zeer belangrijke punt beschouwd. Onder het huidige regime financiert de provincie deze functies voor 4 jaar, tot en met het jaar 1999. De continuïteit is dus nog niet gewaarborgd.

Waterland stelt voor dat de huidige begeleidingscommissie (zie vorige hoofdstuk) een belangrijke rol zou moeten spelen tijdens de onderhandelingen. De groep zou de vorm moeten krijgen van een 'taakgroep met inspanningsverplichting', met deelname van enkele hoge ambtenaren, die binnen een afgesproken termijn de onderhandelingen moeten afronden. Waterland heeft Gedeputeerde Staten van Noord-Holland gevraagd om te helpen het bestuurlijk overleg te organiseren en faciliteren.

Het benutten van bestaande faciliteiten is een voordeel dat in waarde niet onderschat moet worden, Waterland is hier een voorbeeld van hoe andere organisaties 'in dienst' komen te staan voor een milieucoöperatie. Ook de Ommer Marke benadrukt het nut van de

tot nu toe onderbenutte kans om bestaande faciliteiten (provincie, gemeente, LNV en dergelijke) te gebruiken om meerdere doelen tegelijk te bereiken: procesmatig efficiënt werken en inhoudelijke afstemming.

### **4.3 Beleid als oplossingsstrategie**

Door middel van regiocontracten met specifieke beleidsvrijheden, gekoppeld aan doelvoorschriften, zou men de regionale ontwikkelingen beter kunnen structureren. Zowel de Ommer Marke als Waterland hebben plannen liggen voor de komende periode die hierop inspelen. De eerste stappen richting een uitvoeringsgericht regionaal plan voor de Ommer Marke was, zoals reeds vermeld, het Raamplan en het uitwerken van het Raamplan Bestuurlijk Experiment 'de Ommer Marke' van juni 1997 tot een Actie uitvoeringsprogramma in april 1998.

De Ommer Marke heeft van de provincie Overijssel evenals van het Ministerie van LNV het verzoek gekregen om over te gaan naar deze concretisering in uitvoeringsgerede plannen. De Dienst Landelijk Gebied heeft een door de provincie Overijssel betaalde opdracht gekregen om het Raamplan uit te werken, met als speerpunten agrarisch natuurbeheer en uitvoering van de natuur en landschapsbeheer zo dicht mogelijk bij de boeren in de streek te houden. Voor de Ommer Marke is de inzet om alle vier thema's uit het Raamplan vast te houden en verder uit te werken: natuur en landschap, ammoniakemissie, integrale bedrijfsmilieuplannen en mestafzet. Op die manier is het milieurendement het grootst en zijn de bedrijfseconomische effecten meest optimaal. Een experiment met bijvoorbeeld integrale milieuvergunningen IMV zou passen in dit beeld. De Ommer Marke heeft bovendien IMV-ervaring via een project van VROM en LNV.

Voor de ammoniakemissie zoekt de Ommer Marke de oplossing in voermanagement en bemestingsaanpak. Voermanagement als oplossingsstrategie neemt het uitgangspunt in het ureumgehalte in melk en zuren en zouten in de voeding. De relatie tussen ureumgehalte in melk en ammoniakemissie is volgens de Ommer Marke voldoende aangetoond. De relatie wenst men verder vast te leggen via onderzoek en vervolgens wil men een project voermanagement opstellen. Daarvoor vragen ze aan de minister toestemming voor toepassing van de ammoniakemissiefactor op basis van ureumgehalte in melk (De projecten Ureum in melk en Project Groenlabelvoer in vleesvarkenhouderij). Daarna wenst men voermanagement op individuele bedrijven in te voeren, met de Ommer Marke als trekker; de Ommer Marke kan dan voor een betrouwbaar en meetbaar controlesysteem zorgen.

Ter verbetering van de mestafzet wordt door de Ommer Marke voorgesteld om een kwaliteitswaarborgsysteem op te zetten voor dierlijke mest door in te spelen op toevoegmiddelen aan voer en mest en mestbewerking op bedrijfsniveau. Een derde project is 'voer voor mest', gericht op het verminderen van import van krachtvoer elders en mineralenoverschot in de regio verminderen.

De Ommer Marke heeft zich ook aangesloten bij een internationaal project met deelnemers van alle Noordzeelanden. Het project heet 'Keten of parels rond de Noordzee' en richt zich op het ondersteunen van bestaande en nieuw op te zetten lokale (agrarische) initiatieven die zich bezighouden met een duurzame ontwikkeling en instandhouding van het

platteland en met het ontwikkelen van aanvullende of alternatieve inkomstenbronnen. Het project valt onder het programma Interreg 11c Noordzee. Door middel van conferenties en dergelijke worden informatie, kennis en ervaringen uitgewisseld. Vanuit het project wordt een nieuwsbrief verspreid over voortgang en actuele zaken. Het project wordt aangestuurd vanuit the Hall Institute en deelnemers vanuit Overijssel zijn de Ommer Marke en Issala. De provincie betaald hiervoor een bijdrage van ongeveer 16.000 Euro.

De inzet van Waterland is om een 'groen contract' te sluiten met de overheid voor 12 jaar. Het milieu-aanbod bevat de volgende onderdelen:

- Gegarandeerd lage mineralenverliezen op streekniveau. De leden van de Natuurvereniging geven de garantie dat de Waterlandse veehouderij vanaf het jaar 2000 op gebiedsniveau gemiddeld een mineralenoverschot heeft van minder dan 180 kg nitraat en minder dan 20 kg fosfaat per hectare. Dit komt overeen met de anno 1997 afgesproken milieunormen van het jaar 2008;
- Maatregelen op andere milieuterreinen: bestrijdingsmiddelen en energieverbruik. Het meten van de prestaties kan gebeuren via de accountants en via de boekhoudgegevens tot voordeel van de jaarlijkse fiscale aangifte. Het wat en hoe is onderdeel van de studie naar bedrijfscertificaten uit het Plan van Aanpak;
- Gebiedsspecifieke maatregelen: een werkgroep is bezig met een studie naar mogelijkheden. Er valt te denken aan spuit- en bemestingsvrije zone van een meter uit de kant langs alle wateren; bedrijven zonder aansluiting op de riolering investeren in een Individuele Behandeling Afvalwater (IBA); het Humest-project: compostering op bedrijfsschaal van de grote hoeveelheden organisch afval die jaarlijks in Waterland vrijkomen uit bermen, sloten, natuurgebieden enzovoort.

Als tegenprestatie vraagt Waterland de volgende beleidsruimte:

- *Milieu*
  - vrijstelling van de plicht om individueel mineralenaangifte te doen. In plaats daarvan doet Waterland collectief aangifte en wenst men collectief te worden afgerekend.
  - vrijstelling van knellende milieuregels zoals het uitrijverbod voor dierlijke mest en de verplichting om drijfmest en gier emissiearm aan te wenden.
  - speciale afspraken over de opslag van Humest op erven en van ruige mest op vaarland.
  - geen verplichting tot het bouwen van emissiearme stallen.
  - geen heffingen voor Wvo en Minas.
  - een actieve houding van de overheid zelf waar het gaat om eigen verantwoordelijkheden voor het Waterlandse milieu; duidelijkheid over en haast maken met het rioleringsplan, het saneren van bodemverontreinigingslocaties en riooloverstorten. Samenwerking is hier een voorwaarde, zoals afgesproken in de begeleidingscommissie.

- *Natuur*
  - Experimentenruimte in de implementatiefase van het Programma Beheer. Waterland wil niet wachten met de uitvoering tot de programma-implementatie rond is. Door middel van experimenten wil men een actieve bijdrage leveren aan de implementatie.
  - Een oplossing voor de impasse rond het opvangplan voor wintergasten.
  - Een oplossing voor het probleem van agrarisch reservaatbeheer, dat in Waterland op de tocht staat door toedoen van het Programma Beheer.

Zowel de Ommer Marke als Waterland benadrukken dat de oplossingen zich op een cruciaal tijdspad bevinden. De overheid kan niet blijven wachten zonder het risico te lopen dat de animo omslaat in teleurstelling, wantrouwen en desinteresse. Aan de andere kant hebben overheden de plicht om de betrouwbaarheid van de plannen te toetsen. Knelpunten doen zich voor op verschillende wijzen:

- afzonderlijke bijdragen van binnen de landbouw zijn niet makkelijk meetbaar; de registratie van kengetallen op bedrijfsniveau is niet altijd betrouwbaar en controleerbaar;
- het vertalen van individuele prestaties tot een som van individuele prestaties: hoe kan een milieucoöperatie afrekenbaar worden?
- hoe is het mogelijk om exorbitante hoge uitvoeringskosten te voorkomen?

In het plan van Waterland wordt uitvoerig ingegaan op deze onderwerpen. De rol van de accountant speelt in het plan een cruciale rol. Waarschijnlijk moet uiteindelijk een generieke aanpak voor de controleerbaarheid tot stand komen, maar in eerste instantie dienen experimenten op regioniveau een belangrijke rol te spelen in de zoektocht naar goede oplossingen. Belangrijk daarbij is dat er niet te snel en te eenzijdig op een 'technological fix' wordt ingespeeld. De problematiek is daarvoor te belangrijk. Communicatieve middelen dienen in gelijke mate benut te worden.

#### **4.4 Communicatie als oplossingsstrategie**

Communicatie is een van de sleutelementen die toegepast moeten worden om een sluitend en robuust plan te maken. Communicatie als oplossingsstrategie is sterk gekoppeld aan het netwerken als oplossing: het gaat over verschillende vormen van bijeenkomsten en overlegsituaties. Een belangrijke vorm betreft regelmatig overleg met bevoegd gezag en andere overheidsdiensten.

Een tweede vorm heeft een meer regionale uitstraling: het benutten van communicatievormen zoals bij grote nationale projecten, bijvoorbeeld rondetafelgesprekken, discussieavonden, expertmeetings en werkateliers.

Een derde vorm is nationaal van karakter en gaat om een landelijk netwerk van milieucoöperaties (onder andere kennisontwikkeling). Bepaalde oplossingen dienen uit te groeien tot generieke oplossingen, andere moeten per regio sterk verschillen. De kunst is om dat proces levend te houden zonder een uitgesproken top-down benadering. Communi-

catie is een smeerolie die hiervoor kan zorgen, mits er rekening gehouden wordt met de belangen van alle partijen in het netwerk. Voor de gebiedsmakelaar en de gebiedscommissie kan een van eerste taken zijn het opstellen van een communicatieplan. Met een expliciet geformuleerd plan kan men op termijn de echte menings- en belangenverschillen uit elkaar halen en een voedingsbodem voor een robuust en vruchtbaar netwerkrelatie creëren. Door het opstellen van een degelijke communicatieplan is het mogelijk om leerprocessen te faciliteren en de inzicht in de problematiek te vergroten.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1. Algemeen

De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek zijn puntsgewijs opgezet, maar de volgorde is niet een weerspiegeling van het belang. Centraal staat de constatering dat een duurzame ontwikkeling van het platteland, economisch en ecologisch, onlosmakelijk verbonden is aan een balans tussen enerzijds de dynamiek van vernieuwing en bottom-up initiatieven en anderzijds de legitimiteit van een overheid die niet alleen stimulerend, faciliterend en onderhandelend dient te werken, maar ook algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen.

Ideologische en institutionele barrières en uiteenlopende verwachtingspatronen vormen wezenlijke problemen voor het functioneren van actoren binnen een veranderende context. Een verdere formalisering en institutionalisering van het regionale netwerk vormt een onontbeerlijk onderdeel van een ontwikkeling gericht op onder meer duurzaamheid en een kwalitatief hoogwaardig vermogen tot dynamisch samenspel en zelfsturing. De kracht en kwaliteit van een vitale plattelandontwikkeling wordt mede bepaald door deze factoren.

### 5.2 Conclusies

1. Structurele veranderingen in politiek, economie, leefomgeving, wetenschap, technologie en beleid scheppen een heel andere klimaat voor het omgaan met onderwerpen als maatwerk en regionalisering.
2. De behoefte aan meer maatwerk en regionalisering is tegenwoordig weinig omstreden en wordt ook met deze studie onderschreven, maar maatwerk gaat gepaard met spanningen: tussen milieu en economie, tussen Rijk en regio, tussen sectoren en de behoefte aan lokale integrale plannen.
3. Verandering zorgt ook voor onzekerheid, onduidelijkheid en frictie. Bevestigde patronen worden als minder vanzelfsprekend ervaren, of verdwijnen zelfs. De kans op ideologische en institutionele barrières en bestuurlijke impasses neemt toe.
4. De aanleiding voor het oprichten van de milieucoöperaties de Ommer Marke en Waterland had te maken met de teruglopende opbrengsten uit de primaire landbouw en de spanning tussen landbouw, natuur en milieu, waaronder toenemende eisen van de overheid.
5. Zelfsturing in de vorm van beleidsruimte is de doelstelling voor de milieucoöperaties, maar in de praktijk is daar nog weinig van terechtgekomen.



6. Zelfsturing in de vorm van 'communicatieve zelfsturing' (leergerichte betrokkenheid vertalen naar de praktijk via dialoog, samenwerking en studies) is wel een van de stuwende krachten achter de initiatieven.
7. Zonder secretariael en coördinerende ondersteuning is het voor een milieucoöperatie lastig om te werken. De overheid kan een deel van de capaciteitsproblematiek opvangen door een en ander te faciliteren.
8. De problematiek rond het functioneren van de milieucoöperaties heeft veel te maken met de financiële en personele capaciteit, maar is tegelijkertijd ook sterk verbonden aan 'cultuurverschillen', beleidsstijlen en ongelijke ervaringsachtergronden. In feite is er sprake van zowel ideologische als institutionele barrières.
9. Een deel van de problematiek heeft te maken met het feit dat milieucoöperaties nog jonge organisaties zijn, waardoor de mate van institutionalisering nog gering is. Sommige problemen zullen in de loop van de tijd verdwijnen, of minder belangrijk worden (door leereffecten en interactie op de regionale arena).
10. Belangrijker zijn echter de barrières en impasses die ontstaan zijn door (1) een gebrekkige overeenstemming tussen oplopende verwachtingen en reële mogelijkheden; (2) de relatie tussen formele en informele zaken, zoals de wijze waarop men met elkaar omgaat, en (3) problemen rond het democratische gehalte en de legitimiteit van de processen.
11. De kwaliteit van de netwerkvorming en het netwerken (overleg en samenwerking) is een belangrijk middel om resultaten te boeken: zelfsturing in de vorm van beleidsruimte is een doelstelling waar men naar toe werkt, maar deze zal pas goed van de grond komen als het netwerk van stakeholders goed functioneert.
12. Met de milieucoöperatie heeft de overheid een mogelijke partner in de regio gevonden die lokaal integrale plannen tot uitwerking en uitvoering wil brengen. Door de hardnekkige problemen zijn oplossingen via generieke beleidsmaatregelen niet bereikt en de milieucoöperaties bieden een geheel nieuw perspectief. De waarde van het initiatief is daarom groot.
13. Integrale plannen op regioniveau, gericht op zelfsturing, zijn lastig voor overheidsinstanties omdat sectoroverschrijdend overleg en afwegingen nodig zijn. Overheidsorganisaties zijn, organisatorisch gezien, niet gewend aan en niet uitgerust voor deze nieuwe situatie.
14. De organisatie van de overheid zal op het punt van regionale coördinatiemechanismen moeten veranderen om optimaal de kracht van regionale initiatieven te kunnen benutten.
15. 'Wederzijdse aanpassing' is het goedkoopste en meest efficiënte coördinatiemechanisme, maar vindt pas een groeibasis met de aanwezigheid van een bepaalde consensus. De actoren dienen, voor een gebalanceerde voortgang, ook van elkaars inspanningen afhankelijk te zijn.
16. Standaardisering van resultaten (outputsturing) wordt in toenemende mate beschouwd als een kansrijk coördinatiemechanisme voor de komende jaren. Door eisen te stellen aan output (resultaten) kan meer aandacht gericht worden op de inhoudelijke zaken.

17. Een goed functionerend netwerk neemt alle onderdelen van de beleidscyclus mee in de beschouwingen. Dit is een voorwaarde voor een goede uitwerking van ideeën tot projecten en later naar een integraal plan.
18. Milieucoöperaties dragen bij de plaatselijke overheden mogelijkheden aan hoe om te gaan met de agrarische wereld en tevens zijn ze klankbordgroepen voor de te nemen maatregelen. Oplossingsgericht overleg schept het draagvlak voor het werken met elkaar.
19. De overheid moet altijd algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Zorgvuldigheid kost tijd. Voor de milieucoöperaties, die met een nieuwe en innovatieve aanpak komen, betekent dit vaak teleurstelling en/of lange wachttijden.
20. Zelfreferentialiteit (zie paragraaf 3.2, bestuurlijke bedreigingen) is een algemeen probleem voor organisaties en dient in netwerkverbanden af te nemen, maar vereist tegelijkertijd zelfinzicht en de aanwezigheid van een gedeelde visie op regionale ontwikkeling.

### 5.3 Aanbevelingen

1. *Formaliseer het regionale netwerk van deelnemers gericht op platteland vernieuwing.*  
Toekomstgerichte en innovatieve initiatieven dienen een formele netwerkbinding te hebben in de regio. Een regionale intentieverklaring kan een start zijn. Een regionaal platform (commissie van wijzen) kan een middel vormen en regiocontracten kunnen het sluitstuk vormen.
2. *Maak gebruik van regionale begeleidingscommissies.*  
Ter ondersteuning van de planvorming, uitwerking, kennisoverdracht en draagvlak kan een regionaal begeleidingscommissie uitkomst bieden. Waterland heeft dit punt naar voren gedragen met zijn voorstel om een 'taakgroep met inspanningsverplichting' in te stellen.
3. *Maak gebruik van 'regiomakelaars'.*  
Onderzoek de mogelijkheden om de rol als 'regiomakelaar' vorm en inhoud te geven. In Ommen worden op dit moment initiatieven genomen om vorm te geven aan de functie van regiomakelaar (op het moment van schrijven is de functie ingevuld).
4. *Bestaande faciliteiten beter benutten.*  
Binnen het overheidsapparaat zijn er faciliteiten voor vergaderen, presenteren, overleggen en dergelijke aanwezig. Bij de milieucoöperaties ontbreken de faciliteiten vaak. Tegelijkertijd bestaat er een grote behoefte om overlegsituaties tussen overheden en milieucoöperaties te verbeteren. De faciliterende functie kan dus ook zowel proces als inhoud beïnvloeden in positieve zin.
5. *Milieucoöperaties dienen optimaal gebruik te maken van gemakkelijk toegankelijke hulpmiddelen.*  
Stagiaires opdrachten geven, ambtenaren van overheidsdiensten vragen stellen, overheid onderzoek laten doen, Agrarisch Handboek actief gebruiken, vakbladen bijhouden, internet gebruiken, andere milieucoöperaties als klankbordgroepen ge-

- bruiken enzovoort. Hierdoor kan een gebrek aan ondersteuning voor een deel worden opgevangen.
6. *Milieucoöperaties dienen een lijst te maken van hulpmiddelen die in gebruik zijn en hulpmiddelen die nodig zijn maar niet toegankelijk (door geldgebrek en dergelijke).*  
Onderdeel van een eigen dossier, verhoogt de aandacht op het onderwerp.
  7. *Versterk de regionale communicatie en dialoog.*  
Door gebruik te maken van verschillende vormen van bijeenkomsten en overlegvormen, zoals gebruikelijk bij open planprocessen. Daardoor kan men onderling begrip en draagvlak verhogen: rondetafelbijeenkomsten, werkateliers, expertmeetings, discussieavonden.
  8. *Maak een regionaal communicatieplan.*  
Dit kan de communicatie en dialoog versterken en de zichtbaarheid, duidelijkheid en 'regionale uitstraling' verhogen.
  9. *Betrek de milieucoöperaties actief bij actueel lopende processen en onderzoeken binnen de overheid.*  
Meer contact en uitwisseling van inzichten en meningen verhoogt 'de standaardisering van kennis en inzicht', een belangrijk coördinatiemechanisme. Deelname van onder andere de Ommer Marke in de workshop van LNV en VROM over integrale milieuvergunningen is hier een voorbeeld van.
  10. *Organiseer een interactieve sessie waar overheid en milieucoöperatie het gehele beleidstraject doorlopen.*  
Knelpunten en sterke kanten worden op verschillende wijzen benaderd en beoordeeld. Door samen het beleidstraject van planvorming tot handhaving en controle door te lopen kan men een realistisch beeld creëren van kansen en knelpunten.
  11. *Experimenteer met regiocontracten.*  
De gemaakte plannen van de milieucoöperaties zijn sectoroverschrijdend en integraal van karakter. Hier is weinig ervaring mee opgedaan. Een experimentele status is daarom nodig en interessant. Maak een koppeling met integrale vergunningen op hoofdlijnen en 'een loket' proefproject.
  12. *Analyseer verder de organisatorische en institutionele implicaties voor de overheid van de plattelandsontwikkelingen.*  
De ontwikkeling richting zelfsturende eenheden en regionalisering zal ingrijpende gevolgen kunnen hebben op de rol- en taakverdeling en de afstemming en coördinatiemechanismen.
  13. *Maak een analyse uit bestaande informatie en rapporten over de haalbaarheid van geïnventariseerde succesfactoren.*  
Onderzoek dreigt onvoldoende cumulatief te worden als er onvoldoende vertaalslagen richting de praktijk komen.
  14. *Onderzoek in hoeverre bench-marking een nuttig instrument kan zijn voor plattelandsontwikkeling en het functioneren van milieucoöperaties.*  
Bench-marking is een methode om via vergelijkend onderzoek er snel en effectief achter te komen hoe men beter kan functioneren.

15. *Maak een publiek toegankelijk dossier.*  
Maak alle afspraken, resultaten, onderzoeken en voortgangen zichtbaar en transparant door middel van een gemakkelijk toegankelijk dossier of database. De plattelandsontwikkeling gaat snel en is doordrongen met nieuwe en innovatieve werkwijzen en methodieken. Versnippering van kennis en inzicht is een bedreiging voor de voortgang en de betrouwbaarheid.
16. *Maak op basis van een regio-visie een strategisch plan van aanpak.*  
Naar verwachting zullen regio's zelf in toenemende mate in staat moeten zijn om omgevingsfactoren in de brede zin van het woord om te zetten in regionale projecten. Verwacht minder van anderen en zoek zelf actief naar mogelijkheden voor bijvoorbeeld financiering en ondersteuning. Europese structuurfondsen worden in toenemende mate ter beschikking gesteld voor een verbrede plattelandsontwikkeling. De kennis van de fondsen, eisen en mogelijkheden zal nog verbeterd moeten worden. Kennis, communicatie en samenwerking worden de komende jaren de belangrijkste wapens voor het realiseren van een plattelandsvernieuwing waar economie en milieu hand in hand gaan. Daarbij speelt het projectplan en het labrynt van processen en procedures waar het projectplan door heen moet een fundamenteel rol.

## Literatuur

Brink, A. van den, J.P.A. van den Ban en M.I. Visser-Reyneveld (red.), *Inrichting van de groene ruimte - bestuurlijk dynamiek en interactieve planvorming*. PHLO, 1998.

Driessen, P.P.J., Glasbergen, P., P.P.P. Huigen en F. Hijman van den Bergh, *Vernieuwing van het landelijk gebied*. VUGA, 1995.

Eeden, N. van den, M. Pleijte, J. Fijneman, J. Hinssen, *Samen werken aan multifunctionele landbouw*. Wageningen, mei 1998.

Fijneman, J., *Juridische aspecten van multifunctionele landbouw*. Afstudeerproject Universiteit Utrecht, augustus 1997.

Glasbergen, P. (red.), *Milieubeleid - een beleidswetenschappelijk inleiding*. VUGA, 1994.

*Handboek Agrarisch Natuurbeheer*. Mei 1998.

Hanf, K., 'Regulatory Structures: Enforcement as Implementation'. In: *European Journal of Political Research* (1982) 10, pp. 159-172.

Horlings, I., *Duurzaam boeren met beleid - innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw*. 1996.

Kuindersma, W. en T.A. Selnes, *Natuur in de zelfsturende samenleving. Reeks Operatie Boomhut nummer 4*. Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek/LEI, Wageningen/Den Haag, 1999.

Silvis, H.J. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht*. LEI-DLO, Den Haag, 1997.

Silvis, H.J. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht*. LEI-DLO, Den Haag, 1998.

Mazmanian, D.A. en Sabatier, P.A., *Implementation and Public Policy*. 1983.

Ministerie van LNV, *brief van minister van Aartsen aan de Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, als reactie op nota 'Groen licht voor proefgebied Waterland'*, 3 april 1998.

- Ministerie van LNV, *Dynamiek en Vernieuwing, beleidsvoornemens LNV*. 1995.
- Ministerie van LNV, *Kracht en Kwaliteit, het LNV-beleidsprogramma 1999-2002*. Maart 1999.
- Ministerie van LNV, *Programma Beheer*. Juni 1997.
- Ministerie van LNV (projectgroep), *Sturing op maat*. Maart 1994.
- Ministerie van LNV, *Voortgangsbericht over de implementatie van Programma Beheer*. 29 januari 1999.
- Ministerie van VROM, *brief van minister de Boer aan de Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, als reactie op nota 'Groen licht voor proefgebied Waterland'*, 18 juni 1998.
- Natuurbeheer in Ommen? *Dat organiseren we zelf!, praktijkexperiment de Ommer Marke*, (1) discussienotitie, concept 19 januari 1999. Opgesteld door SBNL (in opdracht van de Ommer Marke en Stimuland); (2) verslag van de 6 bijeenkomsten Natuurbeheer in Ommen? *Dat organiseren we samen!*; (3) aanbevelingen GLTO van 8 maart 1999.
- Nationaal Milieubeleidsplan 3, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer; Economische Zaken; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Verkeer en Waterstaat; Ontwikkelingssamenwerking en Financiën, Den Haag, feb. 1998.
- Nieuwsbrieven Milieucoöperatie Waterland. 1997, 1998.
- NRLO, *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie - sturingstheorieën en landelijke gebieden*. Rapport nr. 98/11, 1998.
- Okhuijsen en ten Hove, *Communicatie bij beleidsvorming - een uitdaging voor beleidsmakers*. Wageningen, 1995.
- De Ommer Marke, *Raamplan Bestuurlijk Experiment 'De Ommer Marke'*. Ommen, juni 1997.
- De Ommer Marke, *Nadere uitwerking actie uitvoeringsprogramma van het Raamplan Bestuurlijk Experiment*. Ommen, april 1998.
- Provincie Noord Holland, *brief van het Provinciebestuur, als reactie op nota 'Groen licht voor proefgebied Waterland'*, 28 mei 1998.
- Scott, W.R., *Organizations*. New Jersey, 1987.

Selnes, T.A., *Environmental Policy Making and Policy Implementation in the Netherlands*. Afstudeerscriptie, Rotterdam/Oslo, 1993.

Teisman, G.R., *complexe besluitvorming - een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Rotterdam, 1992.

Thijn, E. van, *Politiek en bureaucratie - baas boven baas*. Van Gennep - Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1997.

Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, *Groen licht voor proefgebied Waterland - Aanbod voor een twaalfjarig natuur- en milieucontract*. Purmerend, december 1997.

Wielinga, H.E., *De rol van de overheid*. Wageningen, 1994.

Zundert, C. van (red.), *Milieu coöperatief - de beoordeling van een bestuurlijk experiment met zelfsturing door milieucoöperaties*. LNV/IKC, 1998.



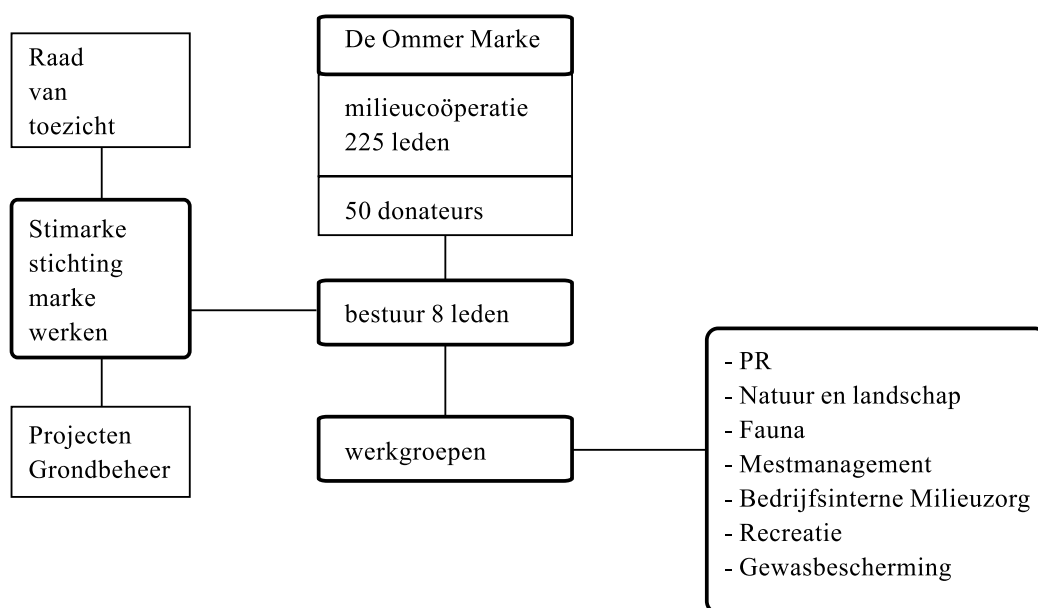


## Bijlage 1 Kenmerken de Ommer Marke en Waterland

Milieucoöperatie	Vereniging de Ommer Marke	Natuurvereniging Waterland
Opgericht	1994	1996
Ligging	Overijssel	Noord-Holland
Grootte	17.500 ha	5.500 ha
Aantal aangesloten boeren (leden)	225 van circa 545 (circa 41%)	125 uit 250 hoofdberoepbedr. (50%) 35 uit 100 nevenberoepbedr. (35%)
Aantal aangesloten burgers (donateurs)	50	

Bron: De Ommer Marke, van den Eeden (e.a.), 1998

### Organisatie de Ommer Marke:



### Organisatie Waterland

