

Innovatieve governance voor het groene domein

Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking
van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen

R.C.M. Arnouts
D.A. Kamphorst
B.J.M. Arts
J.P.M. van Tatenhove

werkdocumenten



wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Innovatieve governance voor het groene domein

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **306** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Balans voor de Leefomgeving en Thematische Verkenningen.

Innovatieve governance voor het groene domein

Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen

R.C.M. Arnouts

D.A. Kamphorst

B.J.M. Arts

J.P.M. van Tatenhove

Werkdocument 306

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, augustus 2012

Referaat

Arnouts, R.C.M., D.A. Kamphorst, B.J.M. Arts & J.P.M. van Tatenhove (2012). Innovatieve governance voor het groene domein. Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 306. 120 blz. 5 fig.; 11 tab.; 100 ref.; 1 bijl.

Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft advies aan de rijksoverheid over sturing van het groene domein. De laatste tijd wordt hierbij steeds meer aandacht gevraagd voor governance. Dit werkdocument bevat een verslag van onderzoek naar innovatieve governance-arrangementen die op de thema's vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens (met een focus op de koffieketen) vanuit samenleving en overheden ontstaan. In deze governance-arrangementen manifesteren zich verschillende governancestijlen, waarin overheden, marktpartijen en burgers in een wisselwerking sturing geven aan natuur, landschap en/of verduurzaming. De arrangementen laten verschillende mogelijke vormen van betrokkenheid van overheden zien (van leidend tot grotendeels afwezig) en bieden inzicht in het functioneren van meer maatschappelijk georiënteerde vormen van sturing.

Trefwoorden: Governance, governance-arrangementen, vermaatschappelijking natuurbeleid, verduurzaming handelsketens, koffieketen, governancestijlen.

Bij dit Werkdocument hoort WOt-paper 17 (2012): Arnouts, R.C.M., B.J.M. Arts, D.A. Kamphorst & J.P.M. van Tatenhove, *Innovatieve governance-arrangementen in het groene domein. Over vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens*. In deze paper beschrijven de auteurs op hoofdlijnen het functioneren van governance-arrangementen voor verduurzaming van handelsketens en vermaatschappelijking van natuurbeleid. Ze zoeken op basis daarvan naar patronen in combinaties van governancestijlen die werkbaar kunnen zijn bij het ontwerpen van arrangementen voor de toekomst.

Auteurs:

Rikke Arnouts & Dana Kamphorst: Alterra Wageningen UR
Bas Arts: Forest and Nature Policy Group, Wageningen University
Jan van Tatenhove: Environmental Policy Group, Wageningen University

©2012 Alterra Wageningen UR

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Forest and Nature Policy Group (FNP)

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 61 92; e-mail: office.fnp@wur.nl

Environmental Policy Group (EPG)

Postbus 8130, 6700 EW Wageningen
Tel: (0317) 48 44 52; e-mail: office.enp@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

In dit werkdocument doen we verslag van een onderzoek dat we in 2011 hebben uitgevoerd als een gezamenlijk project van de Forest and Nature Conservation Policy Group (FNP - Wageningen University), de Environmental Policy Group (ENP - Wageningen University) en Alterra Wageningen UR, in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving. Gezamenlijk hebben we ons gebogen over het thema innovatieve governance voor het groene domein. We hebben ons laten inspireren door verschillende aansprekende initiatieven die op dit gebied vanuit de samenleving en overheden worden ontwikkeld en uitgevoerd. Onze focus lag op de thema's vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen.

We bedanken in de eerste plaats alle contactpersonen en respondenten die ons te woord hebben gestaan en van informatie hebben voorzien over de arrangementen waarin zij participeren en waarvan ze vaak aan de wieg hebben gestaan. We hebben door hun ervaringen het thema innovatieve governance-arrangementen met veel plezier kunnen analyseren en handen en voeten geven. We bedanken daarnaast Vianne Goyarts voor haar hulp bij het werk voor het thema verduurzaming van de koffieketen. We willen ten slotte onze hartelijke dank uitspreken aan de WOT Natuur & Milieu/PBL-werkgroep (bestaande uit de vaste kern van Rijk van Oostenbrugge, Paul Hinssen, Frank Veeneklaas, Alwin Gerritsen, Petra van Egmond, Mark van Oorschot en Marcel Kok), die als opdrachtgever heeft gefungeerd en ons waardevolle feedback heeft gegeven.

*Rikke Arnouts, Dana Kamphorst, Bas Arts & Jan van Tatenhove
Augustus 2012*

Inhoud

Woord vooraf	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Doel- en vraagstelling	10
1.4 Selectie casussen binnen de gekozen thema's	11
1.5 Onderzoeksmethodiek en afbakening	12
1.6 Leeswijzer	13
2 Analytisch kader: innovatieve governance-arrangementen	15
2.1 Introductie	15
2.2 Governance	15
2.3 Vijf ideaaltypische governancestijlen	16
2.3.1 Overheidsregulering	16
2.3.2 Gesloten co-governance	17
2.3.3 Open co-governance	17
2.3.4 Markt-governance	17
2.3.5 Zelf-governance	18
2.4 Analytische basis: de beleidsarrangementenbenadering	18
2.5 Ideaaltypische governance-arrangementen	20
2.6 De prestaties van innovatieve governance-arrangementen	23
2.7 Stappen in de analyse van de thema's en arrangementen	23
3 Vermaatschappelijking van natuurbeleid	25
3.1 Introductie	25
3.2 Vermaatschappelijking van het natuurbeleid tot nu toe	25
3.2.1 Beleidsontwikkelingen	25
3.2.2 Achterliggende trends	26
3.3 Vermaatschappelijking nu: uitdagingen	28
3.3.1 Nieuwe vormen van financiering	28
3.3.2 Nieuwe vormen van legitimiteit en betrokkenheid	29
3.3.3 Veranderende rol van de overheid	31
4 Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van natuurbeleid: analyse	33
4.1 Introductie	33
4.2 Streekfondsen	33
4.2.1 Streekfonds Utrechtse Heuvelrug	33
4.2.2 Streekfonds Flevoland	38
4.3 Wonen en landschap (buitenlui)	42
4.3.1 Knooperven en pilot Knooperf De Veldboer	42
4.3.2 Landschapszorg Voorst	46
4.4 Burgerinitiatieven	50
4.4.1 Burgerinitiatief Akkermansbeek	50
4.4.2 Burgerinitiatief Lierdal (Bos & Kuil)	54
4.5 Betekenis innovatieve governance voor vermaatschappelijking van natuurbeleid	59

4.5.1.	Governancestijlen in vermaatschappelijking: manifestaties en prestaties	59
4.5.2	Betekenis voor vermaatschappelijking	62
4.5.3	Uitdagingen	64
5	Verduurzaming van handelsketens: de koffieketen	67
5.1	Introductie	67
5.2	Keuze voor de koffieketen	67
5.3	Verduurzaming van de koffieketen: ontwikkelingen tot nu toe	68
5.3.1	Schakels in de koffieketen	68
5.3.2	Verduurzaming van de koffieketen	70
5.3.3	De Nederlandse overheid	75
5.4	Verduurzaming van de koffieketen: uitdagingen nu (2011)	75
6	Governance-arrangementen duurzame koffieketen: analyse	77
6.1	Introductie	77
6.2	Fair Trade Max Havelaar	77
6.3	UTZ Certified	82
6.4	Common Code for the Coffee Community (4C)	86
6.5	Betekenis innovatieve governance voor verdere verduurzaming van handelsketens	91
6.5.1	Governancestijlen bij verduurzaming: manifestaties en prestaties	91
6.5.2	Uitdagingen verdere verduurzaming van de koffieketen	93
6.5.3	Een rol voor de overheid	95
7	Synthese en Conclusies	97
7.1	Introductie	97
7.2	Verschillende innovatieve governance-arrangementen	97
7.3	Wat is succesvol?	99
7.4	Betrokkenheid van de overheid	103
7.5	Lessen voor toekomstig beleid	106
	Literatuur	109
	Bijlage 1 Respondenten en gesprekspartners	115

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Balans van de Leefomgeving 2010 signaleert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat beleidsimplementatie op de terreinen van biodiversiteit, natuur en landschap op diverse onderdelen moeizaam verloopt (PBL, 2010). Verschillende recente PBL-studies, zoals de Balans van de Leefomgeving 2010 en de publicatie Rethinking Global Biodiversity Strategies 2010 identificeren beleidsalternatieven voor het behoud en duurzaam gebruik van bos, natuur, landschap en (internationale) biodiversiteit. PBL-studies spelen een rol in discussies over overheids- en maatschappelijke sturing van deze beleidsterreinen. Het PBL formuleert nieuwe inhoudelijke ideeën over verschillende arrangementen waarin het beleid voor de groene thema's is uitgekristalliseerd. In grote lijnen is duidelijk wat er nodig is voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit.

Achter het beleidsadvies liggen vaak denkrichtingen over sturing. De laatste tijd wordt vanuit de PBL-directie steeds meer aandacht gevraagd voor nieuwe vormen van governance in het PBL-onderzoek. Dit hangt ermee samen dat deze beleidsterreinen vaak (internationale) beleidsarrangementen beslaan, waarbij complexe politieke en maatschappelijke sturingsopgaven aan de orde zijn. Verduurzaming van handelsketens is daarvan een voorbeeld. Ook het binnenlandse natuurbeleid staat, gezien de recente politieke ontwikkelingen en het veranderend maatschappelijk draagvlak, voor een complexe sturingsopgave. De vraag is hoe maatschappelijke veranderingsprocessen rondom dergelijke vraagstukken van de grond kunnen komen. Hoe zien innovatieve governance-arrangementen er uit die ook daadwerkelijk werken? Wat zijn voorwaarden voor succes- en falen van deze arrangementen?

Er is bij het PBL behoefte aan het vergroten van de bestuurskundige kennisbasis inzake dit soort vragen, gerelateerd aan de maatschappelijke en politieke sturing van natuur en duurzaamheid. Dit project behelst het bestuurskundig doordenken van enkele innovatieve governance-arrangementen. De achterliggende vraag is hoe en onder welke voorwaarden deze governance-arrangementen kunnen werken en welke lessen dit biedt voor de ontwikkeling en werking van nieuwe governance-arrangementen waar beleidsproducten van het Planbureau voor de Leefomgeving op inspelen.

1.2 Probleemstelling

Onder meer in het groene domein zijn de vraagstukken die om sturing vragen vaak dermate complex dat het klassieke model van overheidsregulering, waarin de overheid de maatschappij van 'bovenaf' aanstuurt, niet altijd het meest passende of effectieve model meer lijkt te zijn. Mede in het licht van processen als mondialisering, individualisering, de toegenomen mondigheid en daadkracht van maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers en de daarmee samenhangende - ook wel politiek gemotiveerde - terugtrekkende overheid, komen op verschillende thema's waarover het PBL zich buigt, uitdagingen boven om nieuwe invullingen te geven aan het PBL-beleidsadvies aan de overheid. De twee thema's waar dit onderzoek over gaat, zijn vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens.

Voor het natuurbeleid treedt steeds meer de noodzaak aan het licht om tot een vermaatschappelijking van het beleid te komen. Vermaatschappelijking van natuurbeleid is het proces dat de overheid de samenleving in toenemende mate wil betrekken bij natuur en het natuurbeleid. De overheid wil al langer rekening houden met de natuurdefinities en natuurbelangen in de samenleving

en wil daarbij dat diezelfde samenleving meer dan vroeger voor haar eigen natuur zorgdraagt (Leroy en Gersie, 2004). Dit proces heeft de laatste paar jaren een sterkere lading gekregen doordat de rijksoverheid natuurbeleid steeds minder als een verantwoordelijkheid voor zichzelf ziet en de verantwoordelijkheid nog meer wil verschuiven naar andere overheden, met name provincies, en aan de samenleving wil overlaten. Hiertoe is het van belang dat nieuwe groepen actoren, met name bedrijven, burgers en bewoners van het landelijk gebied, een nieuwe rol oppakken voor de governance van natuur. Tegelijkertijd is dit al iets dat gaande is, en ontstaan er veel initiatieven voor natuur en landschap vanuit de samenleving, waarbij de rol van de overheid niet meer vanzelfsprekend is.

Dit is nog sterker het geval bij het tweede thema, verduurzaming van handelsketens, dat verwijst naar het proces waarin bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden op mondiale schaal bezig zijn om sociale, economische en ecologische aspecten mee te wegen in beslissingen over handel en economische relaties. Het doel hiervan is de Nederlandse voetafdruk in het buitenland te verkleinen en te bereiken dat de grondstoffen van producten die we in Nederland gebruiken in het buitenland op duurzame wijze zijn geproduceerd. Dit is een thema waarin veel private initiatieven worden genomen, zoals de ontwikkeling van keurmerken (zie bijv. LNV *et al.*, 2008; Arts, 2009). Ook hierin is de rol van de overheid niet meer vanzelfsprekend. Toch hebben deze private initiatieven al een behoorlijke slag gemaakt met het verduurzamen van handelsketens, wat bij sommige ketens al in de zogenaamde 'mainstream'-fase verkeert, waarin gecertificeerde producten grote marktaandeelen beslaan. Hierbij is de vraag voor het PBL relevant welke vormen van sturing nodig zijn om verduurzaming van handelsketens verder vorm te geven.

Wanneer het gaat om de sturingsvraag voor deze beide thema's en de meest passende rol van de overheid wat betreft de ontwikkelingen op de thema's, biedt een onderzoek naar governance een geschikt kader. Het biedt de mogelijkheid om zowel in theorie uiteen te zetten welke vormen van governance er mogelijk zijn, met verschillende rollen van overheden, maatschappelijke partijen, bedrijven en burgers, als om te onderzoeken hoe de vele initiatieven die zich op deze thema's al voordoen functioneren en te kijken wat werkt, en wat niet. Dit kan worden onderzocht in 'governance-arrangementen': min of meer stabiele praktijken waarin actoren op basis van gedeelde spelregels, discoursen en hulpbronnen maatschappelijke uitdagingen en beleidsproblemen oppakken. In deze studie onderzoeken we het functioneren van enkele van deze governance-arrangementen en plaatsen we dit in het perspectief van de thema's.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van het project is het vergroten van de bestuurskundige kennisbasis inzake politieke en maatschappelijke sturing van natuur-, landschap- en duurzaamheidvraagstukken, door het bestuurskundig doordenken van innovatieve governance-arrangementen om de toekomstige producten van het PBL te ondersteunen.

De onderzoeksvragen:

- Welke innovatieve governance-arrangementen ontwikkelen zich rondom vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens?
- Onder welke condities zijn deze vormen van governance succesvol om maatschappelijke verandering op gang te brengen?
- Wat betekent dit voor de rol van de overheid?
- Wat kan het PBL hiervan leren voor toekomstig beleidsadvies?

Specifieke vragen voor de geselecteerde arrangementen:

- Hoe functioneren de arrangementen in termen van actoren, discoursen, spelregels en hulpbronnen?
- Hoe laten de gekozen arrangementen zich begrijpen in termen van verschillende stijlen van governance?
- Onder welke condities presteren deze arrangementen en wat leveren ze op?

1.4 Selectie casussen binnen de gekozen thema's

Voor beide gekozen thema's, vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens, zijn enkele casussen geselecteerd waarin de zich manifesterende vormen van governance, en de werking hiervan, nader zijn bestudeerd. Hierbij zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- de casus moet enige mate van institutionalisering hebben;
- de casus moet representatief zijn voor een thema;
- de casus moet een illustratie bieden van vermaatschappelijking van natuurbeleid: het betrekken van een nieuwe actorgroep, het toepassen van een nieuw of succesvol concept of een nieuw samenwerkingsverband. Ofwel:
- de casus moet een illustratie bieden van een verduurzamingsinitiatief in een handelsketen.
- het gaat ons om nu in ontwikkeling zijnde of net afgeronde casussen.

Bij het thema vermaatschappelijking van natuurbeleid zijn op grond van deze criteria enkele casus geselecteerd (zie Tabel 1.1). Twee hiervan zijn burgerinitiatieven (Lierdal en Natuurpark Akkermansbeek), waarmee we willen analyseren hoe het betrekken van burgers bij het natuurbeleid kan functioneren. Twee casussen gaan over streekfondsen; deze kunnen de toepassing van een relatief nieuw concept in het natuurbeleid illustreren, en de rol van bedrijven daarin. We bestuderen de streekfondsen in Flevoland en de Utrechtse Heuvelrug. Ten slotte onderzoeken we in twee casussen het betrekken van de beloftevolle groep 'buitenlui' bij het natuurbeleid: enerzijds loopt dit via de toepassing van een relatief nieuw concept (het Knooperf in Tubbergen) en anderzijds via het functioneren van een beloftevolle samenwerking (het betrekken van buitenlui door de Stichting Landschapsbeheer Gelderland in de gemeente Voorst).

Tabel 1.1: Vermaatschappelijking natuurbeleid: casus

Onderwerp	Actorgroep	Casus/ illustratie
Burgerinitiatieven	Burgers	1. Lierdal (Bos en Kuil) 2. Natuurpark Akkermansbeek
Streekfondsen	Bedrijven	1. Utrechtse Heuvelrug 2. Flevoland
Combinaties wonen en landschapsbeheer	Buitenlui	1. Knooperf Tubbergen 2. Buitenlui Voorst (Stichting Landschapsbeheer Gelderland)

Wat betreft verduurzaming van handelsketens heeft eerst een afbakening plaatsgevonden naar de handelsketen waar we ons in eerste instantie toe zouden beperken. Hierbij is gekozen voor de koffieketen. De koffieketen is ver gevorderd met verduurzaming, wat af te lezen is op de zogenaamde 'transitiecurve', die het PBL hanteert om de fasen te duiden waar productketens doorheen gaan op hun pad naar verduurzaming, op basis van vrijwillige certificeringsinitiatieven (Vermeulen *et al.*, 2010). De keuze voor de koffieketen aan de hand van deze curve wordt toegelicht in paragraaf 5.2, waarbij ook de curve is afgebeeld (Figuur 5.1). De koffieketen is ver gevorderd met duurzaamheidsinitiatieven, en de gedachte dat dit veel lessen kan opleveren over het thema

verduurzaming van handelsketens was de reden van deze keuze. In drie op het gebied van governance verschillende private arrangementen in de koffieketen wordt onderzocht hoe ze functioneren. We kiezen voor het analyseren van UTZ Certified, Fair Trade en 4C (zie Tabel 2.1).

Tabel 1.2: Verduurzaming koffieketen: casus

Casus	Type initiatief
UTZ Certified	Certificeringsinitiatief
Fair Trade	Certificeringsinitiatief
Common Code for the Coffee Community (4C)	Multi stakeholder initiatief

1.5 Onderzoeksmethodiek en afbakening

Het onderzoek is kwalitatief interpretatief van aard. Dat betekent dat de rol van de onderzoeker bestaat uit het construeren van governance-arrangementen door onder meer interpretatie van verhalen en percepties van relevante betrokkenen. De gekozen onderzoeksstrategie is de casestudy. Bij het thema verduurzaming is de casestudy-methode gecombineerd met een ketenbrede aanpak omdat dit beter aan leek te sluiten bij de vraag vanuit het PBL om de samenhang van alle duurzaamheidsinitiatieven in de koffieteken te bekijken in het licht van de transitiecurve. De casestudy's zijn specifiek gekozen om de thema's te illustreren, het zijn geen 'random samples'.

De dataverzameling bestaat uit interviews en documentenanalyse. Bij het thema vermaatschappelijking van natuurbeleid zijn per casus twee of drie relevante personen geïnterviewd; bij het thema verduurzaming van de koffieketen zijn ketenbreed partijen geïnterviewd, waaronder minimaal één interview met de organisatie die de casestudy's representeerde (zie Bijlage 1 voor de lijst met respondenten). De interpretatie en beschrijving van de governance-arrangementen is de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Besloten is om de interviewgegevens in de tekst anoniem te verwerken. Er is gewerkt met een semiflexibele vragenlijst, om recht te kunnen doen aan de verschillende casussen en om per casus specifieke vragen te kunnen stellen, maar tegelijkertijd steeds het analytisch kader als uitgangspunt te kunnen nemen (een indeling in actoren, discoursen, hulpbronnen, macht en governancestijlen) (zie hiervoor hoofdstuk 2).

Om de interviews te ondersteunen, is een literatuur- en documentenanalyse uitgevoerd: relevante bestuurskundige literatuur voor het theoretisch kader, wetenschappelijke en semi-wetenschappelijke literatuur over de thema's en casusspecifieke documenten, beleidsstukken en mediaberichten. We hebben voor de analyse de beleidsarrangementenbenadering gebruikt en op basis van de dimensies van deze benadering een specifieke methode van gegevensverzameling en -interpretatie benut. Per dimensie ging dit om de volgende methode:

- onderdeel van de benadering is om de *actoren* in kaart te brengen die bij een arrangement betrokken zijn; dit is gedaan door documentanalyse en gebruikmaking van de sneeuwbalmethode, waarbij aan reeds benaderde actoren wordt gevraagd om nieuwe namen;
- de *discoursen* zijn geconstrueerd door de onderzoekers aan de hand van documentanalyse en interviews;
- *spelregels* zijn geconstrueerd uit enerzijds documentanalyse (formele spelregels) en anderzijds interviews (informele spelregels);
- de wijze waarop *macht* in een arrangement wordt uitgeoefend is door middel van interviews geconstrueerd.

Het onderzoek had een looptijd van februari 2011 tot en met februari 2012. Dit jaar hebben we ons in het project nog niet op het ontwerpen van nieuwe (in de zin van nog niet bestaande) arrangementen gericht. De bedoeling is lering te trekken uit nu lopende projecten die vernieuwende elementen bevatten en deze in het vervolg van het project, opgestart in 2012, verder door te denken richting ontwerp van nieuwe arrangementen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we het analytisch kader uiteen, waarbij we het centrale begrip governance-arrangement introduceren.

De hoofdstukken 3 en 4 gaan over vermaatschappelijking van natuurbeleid. In hoofdstuk 3 leiden we dit thema in, waarbij we ingaan op de beleidsontwikkelingen tot nu toe en uitdagingen die rondom het thema spelen. In hoofdstuk 4 geven we de resultaten van de analyse van de casestudy's integraal weer, met achtereenvolgens de casussen over de streekfondsen (4.2), de casussen over buitenlui (4.3) en de casussen met burgerinitiatieven (4.4). We sluiten hoofdstuk 4 af met een beschouwing over de betekenis van de casus voor vermaatschappelijking van natuurbeleid en voor de uitdagingen die dit thema kent.

In de hoofdstukken 5 en 6 gaan we in op de verduurzaming van de koffieketen. In hoofdstuk 5 leiden we de verduurzaming van de koffieketen in, door de ontwikkelingen tot nu toe te beschrijven en de vele duurzaamheidsinitiatieven in de koffieketen te bespreken aan de hand van de fasen op de PBL-transitiecurve. Vervolgens sluiten we het hoofdstuk af met enkele uitdagingen. In hoofdstuk 6 worden integraal de drie casestudy's weergegeven: certificeringsinitiatieven Fair Trade Max Havelaar (6.2) en UTZ Certified (6.3) en multi-stakeholder initiatief Common Code for the Coffee Community, 4C (6.4). In paragraaf 6.5 bespreken we de betekenis van de arrangementen - in samenhang met enkele andere, meer recente duurzaamheidsinitiatieven die zijn ingeleid in hoofdstuk 5 - voor verdere verduurzaming van de koffieketen en gaan we vooruitkijkend in op een mogelijke rol van de overheid daarbij.

In hoofdstuk 7 sluiten we af met de beantwoording van de onderzoeksvragen, waarbij we afsluiten met aanbevelingen aan het PBL voor toekomstig beleidsadvies aan de overheid.

2 Analytisch kader: innovatieve governance-arrangementen

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk staat het analytisch kader van het onderzoek centraal. We beginnen met een toelichting op het centrale begrip governance zoals wij dat in dit onderzoek benaderen (par. 2.2). Daarna introduceren we vijf governancestijlen, afgeleid uit literatuur over governance (par. 2.3). Deze vijf stijlen gebruiken we als ideaaltypen, om governancestijlen die we in de praktijk tegenkomen te kunnen duiden. Vervolgens presenteren we de beleidsarrangementenbenadering, de analytische benadering die we gebruiken om de ideaaltypen te operationaliseren (par. 2.4). De operationalisering zelf wordt daarna uitgewerkt (par. 2.5). Hierbij construeren we vijf ideaaltypische governance-arrangementen. Deze ideaaltypen gebruiken we om governance-arrangementen die in de praktijk aanwezig zijn te kunnen karakteriseren in termen van governance. Vervolgens gaan we in op de manier waarop we willen kijken naar de prestaties van deze in de praktijk bestaande governance-arrangementen (par. 2.6). We sluiten af met een stappenplan voor de analyse van onze casestudy's (par. 2.7).

2.2 Governance

In de internationale bestuurskundige literatuur kwam in de jaren negentig van de 20^e eeuw het begrip governance in zwang (zie o.a. Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1997). Governance verwijst naar verschuivingen in de aard en de locatie van politieke en bestuurlijke processen (Hajer *et al.*, 2004). De afgelopen decennia zijn, naast bestaande instituties, nieuwe patronen van interactie ontstaan tussen overheid, samenleving en markt. Traditionele overheidsstructuren bevinden zich daardoor steeds vaker in competitie met alternatieve ad-hoc-beleidsarrangementen waarin wisselende samenstellingen van actoren opereren (Pierre, 2000). Het is in deze arrangementen niet langer de overheid alleen die maatschappelijke problemen aanpakt. De overheid gaat in toenemende mate samenwerking aan met andere partijen (Hajer en Wagenaar, 2003). Veel governanceliteratuur belicht de manier waarop overheid en maatschappelijke partijen in interactie beleidsproblemen aanpakken (netwerk governance). Hierbij past de volgende definitie van governance: het geheel aan interacties waarmee overheden, semi-overheden, marktpartijen, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en/of burgers zich richten op het oplossen van bepaalde beleidsprobleem of op het creëren van bepaalde beleidskansen (afgeleid van Kooiman, 2003). Er is ook governanceliteratuur die juist de afwezigheid van de overheid benadrukt. Tegenwoordig is er steeds meer het besef dat verschillende vormen van governance naast elkaar en tegelijkertijd bestaan, in een 'range' van vormen van governance met en zonder de overheid (zie bijvoorbeeld Meuleman, 2008).

Ideaaltypische vormen van governance kunnen behulpzaam zijn bij het identificeren van governance zoals dat in de praktijk voorkomt. Bij deze literatuur ligt de nadruk vooral op het identificeren van verschillende governancestijlen, met ieder hun eigen specifieke karakteristieken (zie onder andere Kooijman, 2003; Meuleman, 2008; Arnouts, 2010; Pleijte en Kamphorst, 2010). Er zijn verschillende manieren om governancestijlen in te delen. Kooiman (2003) geeft drie 'governance modes' die van elkaar verschillen al naar gelang de actoren die bij governance betrokken zijn op verschillende manieren met elkaar omgaan. Hiërarchische governance (overheidsregulering) gaat uit van dominantie van de overheid; zelf-governance stelt niet-overheden centraal. Daar tussenin zit co-governance, waarbij overheden en niet-overheden gelijkwaardig zijn. Meuleman (2008) onderscheidt

drie ideaaltypen van sturingsstijlen die sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw in het publieke domein een belangrijke rol hebben gespeeld, te weten hiërarchische sturing, marktsturing en netwerksturing (Meuleman, 2008). Deze typen verschillen van elkaar wat betreft het coördinatiemechanisme dat wordt ingezet; ze functioneren anders, ongeacht welk type actoren in deze stijlen participeert.

Naast de literatuur die ideaaltypische vormen van governance beschrijft, is er de governanceliteratuur die juist meer het 'ad-hoc'-karakter van governance benadrukt en onderzoekt. Governance komt volgens deze opvatting voor in informele of tijdelijke arrangementen, die in de praktijk ontstaan om oplossingen te vinden voor prangende beleidsproblemen. Governance-arrangementen zijn specifiek en context gebonden en hun grenzen en locatie sluiten niet altijd aan op de formele politieke instituties (Hajer, 2003). Governance in deze visie laat een beweging zien "weg van de goed gefundeerde politiek ten gunste van nieuwe locaties, nieuwe actoren en nieuwe thema's" (Hajer, 2003, p. 42). Doordat deze arrangementen specifiek en context gebonden zijn, laten ze zich vooral empirisch onderzoeken. Een benadering die hierbij aansluit is de beleidsarrangementen-benadering (zie Van Tatenhove *et al.*, 2000; Arts en Leroy, 2006). Deze benadering biedt een focus op governancepraktijken, waarin als gevolg van interacties tussen actoren een voortdurend proces gaande is waarin inhoud en organisatie van een arrangement ge(re)construeerd worden. Governance verwijst in deze visie naar de interactie tussen actoren in een mix van informele en formele praktijken (Hajer *et al.*, 2004).

Ons onderzoek combineert de beide hiervoor beschreven perspectieven op governance. In dit onderzoek zijn we op zoek naar de wijze waarop mengelingen van (ideaaltypische) governancestijlen in de praktijk in arrangementen functioneren. De ideaaltypische governancestijlen dienen als raamwerk om in de praktijk governancestijlen te kunnen identificeren en hun functioneren te kunnen begrijpen.

2.3 Vijf ideaaltypische governancestijlen

In dit onderzoek gaan we uit van vijf verschillende ideaaltypische governancestijlen. We baseren ons daarbij op het werk van Kooiman (2003) en Meuleman (2008).

Een eerste governancestijl die dan naar voren komt, is overheidsregulering waarbij de overheid dominant is, een stijl die beide auteurs onderscheiden. Ook de noties van netwerksturing en co-governance komen met elkaar overeen. Basisgedachte bij deze tweede stijl, netwerksturing, is dat overheden en niet-overheden in netwerkverband samenwerken. Deze stijl is echter nog erg breed. Arnouts (2010) splitst co-governance daarom op in twee varianten: gesloten co-governance, waarin een selecte groep actoren op een besloten manier samenwerkt, en open co-governance, waarbij de groep veel groter is en de samenwerking opener en flexibeler. Deze tweedeling nemen we over: gesloten co-governance is onze tweede ideaaltypische governancestijl, open co-governance de derde. Een vierde stijl die we hanteren is markt-governance, waarbij marktpartijen- en mechanismen een centrale rol spelen. Een vijfde stijl is zelf-governance, waarbij een centrale rol is weggelegd voor gemeenschappen. In de volgende vijf subparagrafen worden de vijf stijlen verder uitgewerkt.

2.3.1 Overheidsregulering

De ontwikkeling van de hiërarchische sturingsstijl gaat terug tot de jaren vijftig. In deze periode vormt de professionaliteit en objectiviteit van de publieke sector een belangrijk uitgangspunt (Meuleman, 2008). De sturingsstijl stoelt op het idee van de maakbare samenleving en heeft daarmee een instrumentele visie op beleid: het realiseren van doelen door de overheid, met inzet van bepaalde hulpbronnen en middelen (zie Hoogerwerf, 1998). In deze stijl fungeert de overheid als voornaamste

sturende actor en neemt de rol als leider op zich. Hiërarchische sturing wordt gekenmerkt door mechanismen van dwang. Sturing vindt plaats door de inzet van gebods- en verbodsmechanismen. Meuleman (2008) onderscheidt als enkele centrale begrippen: autoriteit (controlemechanisme), 'command and control' (leiderschapstijl) en publieke goederen (key concept). Hij stelt dat klassieke overheidssturing sinds de jaren negentig weer aan gezag toeneemt.

Ook in de Nederlandse beleidscontext zijn elementen van deze stijl aanwezig. De stijl verwijst naar de formele aspecten van beleidsprocessen die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en naar de dominante rol van de overheid bij het zorgdragen voor publieke goederen en de totstandkoming van beleid in de politieke arena. De overheid bepaalt al dan niet indirect wie toegang heeft tot governance-arrangementen en is verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, hoewel een deel daarvan (bijvoorbeeld de uitvoering van een bepaald plan) bij niet-overheden neergelegd kan worden (Arnouts, 2010). Verantwoording vindt plaats via de politieke structuren en legitimiteit stoelt op het principe van de representatieve democratie (Hajer, 2003).

2.3.2 Gesloten co-governance

In de sturingsstijl van gesloten co-governance spelen overheden de rol van partner. Samen met een kleine groep niet-overheden houdt de overheid zich bezig met het ontwikkelen en realiseren van beleid. Deze vorm van sturing is te vergelijken met het zogenaamde neocorporatisme wat in Nederland bijvoorbeeld lange tijd opgeld heeft gedaan in de landbouwsector (Frouws, 1993). In het neocorporatistische model is een netwerk beperkt tot een aantal participanten, waaronder grote belangengroepen als werkgeversorganisaties, vakbonden en landbouworganisaties (Hufen en Ringeling, 1990). Binnen deze gesloten variant van netwerksturing zijn de grenzen van het netwerk duidelijk en worden ze bewaakt door de betrokkenen. Degenen die toegang hebben tot het arrangement bepalen wie wel en niet mee mag doen, en zijn samen verantwoordelijk voor het eindresultaat (Arnouts, 2010). Binnen het netwerk bepalen de betrokken actoren via onderhandeling welke gemeenschappelijke doelen ze willen bereiken. Ieder van de actoren beschikt over hulpbronnen die essentieel zijn om deze doelen vervolgens ook te realiseren. Kooiman (2003) noemt dit proces *cooperation*.

2.3.3 Open co-governance

De sturingsstijl van open co-governance bevat elementen van interactief beleid (Pröpper, 2009) en liberaal pluralisme (Van Waarden, 1992). In de stijl van open co-governance hebben overheden vooral een rol van aanjager. Er is een grote groep actoren betrokken, zowel overheden als niet-overheden. Deze sturingsstijl gaat ervan uit dat actoren elkaar al dan niet bedoeld aansturen via informele netwerken, waardoor wederzijdse leerprocessen tussen overheden en niet-overheden ontstaan. Kooiman (2003) noemt dit verschijnsel *collaboration*. Open co-governance biedt ruimte aan het totstandkomen van gezamenlijke doelen. Een flexibel en open beleidsproces wordt zoveel mogelijk gestimuleerd. Betrokkenen krijgen niet te veel beperkingen opgelegd, de deelnemers zorgen ervoor dat ieder zoveel mogelijk zijn gang kan gaan. Actoren die een goed idee hebben mogen meedoen. Betrokkenen zijn verantwoordelijk voor hun eigen activiteiten, zo lang die het algemeen belang van het betreffende beleidsproces maar dienen (Arnouts, 2010).

2.3.4 Markt-governance

Bij markt-governance spelen marktpartijen een essentiële rol. De overheid laat sturing over aan dergelijke partijen en 'vraag en aanbod' zijn de regulerende principes. Meuleman (2008) geeft als enkele centrale begrippen van deze stijl: het maximaliseren van voordeel (motief), homo economicus ('mode of calculation'), competitie (context) en 'kopers en verkopers' (actoren). Coördinatie van vraag en aanbod ontstaat door de werking van het prijsmechanisme (Boonstra *et al.*, 2012). De rol van de

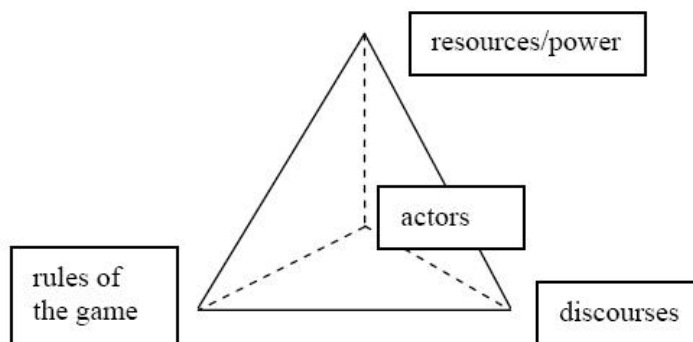
overheid bij markt-governance is gericht op het stimuleren van marktwerking en het leveren van diensten. De overheid zal, door efficiëntie overwegingen, veel doen aan 'outsourcing', waarbij (semi) geprivatiseerde organisaties overheidstaken uitvoeren (Meuleman, 2008). Markt-governance is, onder andere in de context van globalisering, in toenemende mate zichtbaar in governance-arrangementen waarin multinationals en andere bedrijven, al dan niet samen met NGO's, een centrale positie innemen. Onder andere in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen vormen NGO's en multinationals coalities (private governance) waarin ze 'soft law' produceren en in toenemende mate sturingstaken opnemen die voorheen aan nationale staten waren voorbehouden (Schaller, 2007).

2.3.5 Zelf-governance

Bij zelf-governance is de overheid afwezig of houdt zich slechts bezig met het stellen van randvoorwaarden. Besluitvormingsprocessen hebben daarbij een bottom-up karakter. Niet-overheden, zoals burgergroepen of maatschappelijke organisaties, hebben de mogelijkheid om al dan niet in samenwerking met elkaar hun eigen zaken te behartigen, overheden houden afstand. Kooiman (2003) definieert zelf-governance als de capaciteit van sociale entiteiten om zelf de noodzakelijke hulpbronnen te genereren en hun eigen identiteit voort te zetten, en hiermee een relatief hoog gehalte aan sociaal-politieke autonomie in stand te houden. Dit betekent dat deze governancestijl de volle ruimte biedt aan discoursen van de betrokken actoren om te institutionaliseren. Zelf-governance is ook wel te beschrijven als 'community governance', waarin de overheid een beroep doet op NGO's en burgers om gemeenschappen of coalities te vormen die zichzelf reguleren (Meuleman, 2008).

2.4 Analytische basis: de beleidsarrangementenbenadering

Om de zojuist beschreven vijf ideaaltypische governancestijlen verder uit te kunnen werken maken we gebruik van de beleidsarrangementenbenadering. Deze benadering biedt de mogelijkheid tot een institutionele analyse van beleidsdomeinen, met een focus op de wisselwerking tussen de stabiliteit en dynamiek die in dit domein optreedt. Arrangementen zijn analytisch opgebouwd uit de dimensies actoren, spelregels, macht/hulpbronnen en discoursen (Van Tatenhove *et al.*, 2000; Arts en Leroy, 2006), zie Figuur 1). Het uitgangspunt van de benadering is de onderlinge connectie tussen de dimensies; veranderingen in één van de dimensies beïnvloeden de andere dimensies, waardoor het mogelijk wordt om verandering in een beleidsveld te analyseren.



Figuur 2.1: De vier dimensies van de beleidsarrangementenbenadering

Vanwege onze focus op governance zullen wij het in het vervolg niet hebben over beleidsarrangementen, maar over governance-arrangementen. In ons onderzoek ligt de focus van de analyse op governance in een arrangement. *Governance-arrangementen* zijn relatief stabiele structuren en processen waarbinnen governance, het in de definitie beschreven geheel aan interacties, plaatsvindt. Een governance-arrangement verschilt van een beleidsarrangement doordat de blik van de onderzoeker is gericht op wijze waarop de arrangementen in termen van governance functioneren. Bij beleidsarrangementen staat de inhoud van een beleidsveld centraal. Bij een governance-arrangement wordt deze inhoud ook weergegeven, maar gaat het meer om de manier waarop het arrangement functioneert, de wijze waarop discoursen tot stand komen en de ideeën over sturing die in het arrangement tot uitdrukking komen.

De dimensies van de beleidsarrangementenbenadering worden door ons als volgt opgevat en gedefinieerd.

- **Actoren** (overheid, niet-overheden) en hun coalities die betrokken zijn in een beleidsdomein. De analyse van deze dimensie is erop gericht op de actoren te identificeren die in een arrangement participeren. Een coalitie is een groep van twee of meer actoren die samenwerken doordat ze verschillende hulpbronnen, discoursen of regels delen (Arnouts, 2010).
- **Discoursen** omvatten de visies en verhaallijnen van de betrokken actoren (Lieverink, 2006). Ze kunnen worden gedefinieerd als een set van kernideeën over inhoud en organisatie van een arrangement. Deze kernideeën worden ge(re)produceerd in een set van praktijken waarmee actoren betekenis geven aan fysieke en sociale realiteit (Hajer 1995). In een governance-arrangement ligt de nadruk op ideeën over organisatie. Het gaat bijvoorbeeld om motieven op basis waarvan actoren betrokken raken en op de manier waarop steun voor een arrangement verworven wordt.
- De **regels** van het spel (normen, waarden, wetgeving, bedrijfscultuur, omgangsvormen) bepalen de mogelijkheden en grenzen voor actoren binnen een bepaald beleidsveld (De Boer, 2009). Een meer algemeen onderscheid is het verschil tussen formele regels zoals wetgeving, beleidsplannen, etc. en informele regels zoals tradities en gewoonten. Formele regels zijn door actoren vastgelegd, de naleving ervan kan via juridische maatregelen afgedwongen worden. Informele regels ontstaan geleidelijk doordat bepaalde zaken op een bepaalde manier afgehandeld worden en worden vooral in stand gehouden door sociale controle.
- De verdeling van **hulpbronnen** (zoals geld, kennis, mankracht, charisma etc.) tussen actoren leidt tot een bepaalde verdeling van macht en invloed. Macht verwijst naar de mate waarin een actor de mogelijkheid heeft aanwezige hulpbronnen te benutten en invloed naar de mate waarin deze actor er daadwerkelijk in slaagt via het inzetten van deze hulpbronnen beleidsuitkomsten naar zijn hand te zetten (Lieverink, 2006).

Om de governancestijlen optimaal te kunnen onderscheiden brengen we binnen de dimensies een extra focus aan. Het gaat om extra 'indicatoren' die we per dimensie toevoegen, waarmee we zowel in ideaaltypische vorm als in de praktijk het functioneren van de governance-arrangementen vast willen stellen (Tabel 2.1).

De keuze voor deze focus kan als volgt worden toegelicht. Deze indicatoren zijn illustratief voor wat de governancestijlen onderscheidt. Een governance-arrangement onderscheidt zich ten eerste door het type actoren dat erin participeert; er is ofwel een mix van actoren uit markt, staat of maatschappelijk middenveld ofwel het zwaartepunt ligt bij een van deze drie. De rol van de overheid benadrukken we vanwege de ambitie om enkele aanbevelingen richting de overheid te doen. Ook kan de opstelling van de overheid in alle ideaaltypen bepalend zijn, in elk geval op een andere manier.

Voor discoursen zijn de motieven van actoren om aan het arrangement deel te nemen onderscheidend voor de vijf governancestijlen. Ze zijn ook mede bepalend voor de wijze waarop (publieke) doelen gerealiseerd kunnen worden in een arrangement. Wanneer zakelijke belangen of gemeenschapsbelangen domineren, ontstaat er een heel ander arrangement dan wanneer een

overheid de bepalende partij is die vanuit publieke belangen handelt. De manier waarop actoren in een arrangement steun verwerven door actoren aan zich te binden, om hiermee doelen te realiseren, is tevens indicatief voor een governancestijl. Een traditioneel overheidsarrangement zal dit via de bestaande institutionele structuren doen terwijl dit in een arrangement waarin bijvoorbeeld marktpartijen een rol spelen op meer commerciële wijze zal gebeuren.

Tabel 2.1: Definities en focus van de dimensies om governancestijlen te identificeren

<i>Actoren: actoren en hun coalities</i>	
Participanten	De (typen) actoren waarbij het zwaartepunt ligt
Rol overheid	De manier waarop de overheid betrokken is
<i>Discours: set van kernideeën over inhoud en sturing in een arrangement</i>	
Motief	Motief van waaruit actoren het discours steunen
Steunverwerving	Manier waarop steun voor het discours wordt verworven
<i>Spelregels: formele en informele regels die gedrag structureren</i>	
Coördinatie	Het centrale coördinatiemechanisme
Toegangsregels	Voorwaarde waarop actoren mee kunnen doen
<i>Macht: mate waarin en wijze waarop actoren uitkomsten beïnvloeden</i>	
Hulpbronnen	Manier waarop hulpbronnen gemobiliseerd worden
Invloedsstrategie	Wijze waarop invloed binnen het arrangement wordt aangewend.

Voor spelregels is het coördinatiemechanisme bepalend voor de wijze waarop het arrangement functioneert. Welke regels bepalen het gedrag van de actoren ten opzichte van elkaar? Wat accepteert iedereen als de norm? Bijvoorbeeld bij overheidsregulering is dit het accepteren van de autoriteit van de overheid. Toegangsregels onderscheiden we omdat deze de voorwaarden bepalen waaronder actoren mee kunnen doen in het arrangement.

Hulpbronnen doen dienst om invloed in het arrangement mee uit te oefenen. De rol die verschillende actoren kunnen spelen, hangt in belangrijke mate af van de hulpbronnen die ze tot hun beschikking hebben. De wijze waarop deze invloed wordt uitgeoefend, de invloedsstrategie, heeft ook per governancestijl een eigen insteek. Via klassieke institutionele structuren oefent de overheid op een andere manier invloed uit dan bijvoorbeeld marktpartijen die de condities proberen te beïnvloeden waaronder producenten en diensten worden geleverd.

2.5 Ideaaltypische governance-arrangementen

Hierboven hebben we vijf ideaaltypische governancestijlen gepresenteerd, i.e. overheidsregulering, gesloten co-governance, open co-governance, markt-governance en zelf-governance. Bovendien hebben we aangegeven hoe in onze ogen een governance-arrangement valt te typeren; aan de hand van de vier dimensies actoren, spelregels, discoursen en hulpbronnen, aangevuld met een tweetal extra indicatoren per dimensie. Het gaat om actoren (participanten & rol overheid), discours (motief en steunverwerving), spelregels (coördinatie en toegang) en macht (hulpbronnen en invloedsstrategie). Door de ideaaltypische governancestijlen te operationaliseren aan de hand van de beleidsarrangementen ontstaat een beeld van governance-arrangementen die door een van de ideaaltypische governancestijlen worden gedomineerd. Tabel 2.2 geeft dit weer.

Tabel. 2.2: Ideaaltypische governancestijlen volgens de BAB-dimensies

	Overheidsregulering	Gesloten co governance	Open co governance	Markt-governance	Zelf governance
Actoren					
Participanten	Overheden	Kleine gemengde coalitie	Grote gemengde coalitie	Marktpartijen	Maatschappelijke partijen / burgers
Rol overheid	Regisserend	Partner	Participant	Stimulerend en begrenzend	Ondersteunend
Discours					
Motief	Publiek belang	Gedeeld belang	Overkoepelend belang	Zakelijk belang	Gemeenschapsbelang
Steunverwerving	Politieke agendavorming	Coalitie overeenkomst	Vliegwieleffect	Marketing	Beroep op gedeelde identiteit
Spelregels					
Coördinatie	Autoriteit	Gesloten coöperatie	Open collaboratie	Vraag en aanbod	Continue mobilisatie
Toegang	Institutionele structuren	Strategische coalitievorming	Flexibele coalitievorming	Zakelijke relatie	Lidmaatschap
Macht					
Hulpbronnen	Gecontroleerd door de overheid	Geconcentreerd binnen coalitie	Verspreid over coalitie	Gereguleerd door markt-Partijen	Gecontroleerd door maatschappelijke partijen / burgers
Invloedsstrategie	Door het leveren van publieke goederen	Gebaseerd op gezamenlijke afspraken	Gedeelde invloed door participanten	Door voorwaarden aan product of proces	Betrekken eigen of externe invloed voor gemeenschap

De invulling van de tabel geeft per dimensie het volgende beeld. Voor de *participanten* ligt het zwaartepunt in een arrangement dat wordt gedomineerd door overheidsregulering bij overheden. Bij gesloten co-governance bestaat er een kleine coalitie waarin actoren van verschillend statuus (dus vanuit staat, markt en / of maatschappelijk middenveld) zitten. Bij open co-governance is er ook sprake van een dergelijke mix van actoren, maar is de coalitie veel groter. Bij markt-governance zijn de belangrijkste participanten marktpartijen; bij zelf-governance stammen ze uit het maatschappelijk middenveld. In dit laatste geval kan het ook gaan om burgers.

Bij overheidsregulering is de *rol van de overheid* die van regisseur; de overheid heeft de leiding bij de gebeurtenissen in een arrangement en bij de aansturing van andere participanten. Bij gesloten co-governance is de overheid partner binnen de kleine coalitie; ze werkt samen met een select aantal anderen uit markt en / of maatschappelijk middenveld. Bij open co-governance is de overheid slechts één van de vele participanten. Bij markt-governance is de rol van de overheid gericht op het stimuleren en begrenzen van marktwerking. Bij zelf-governance heeft de overheid vooral een ondersteunende rol.

Bij overheidsregulering handelt de overheid vanuit het *motief* van publieke belangen en staat het discours in het licht van publieke goederen. Bij gesloten co-governance is er een gedeeld belang wat enkele actoren ertoe beweegt een coalitie te vormen. Dit belang is dan de gemeenschappelijke deler die deze partijen bindt. Bij open co-governance heeft iedere actor een eigen belang dat nagestreefd

wordt. Dit belang dient echter wel aan te sluiten op een overkoepelend belang dat de verschillende partijen in het arrangement bindt. Bij markt-governance is er met name sprake van een zakelijk belang. Zelf-governance wordt gekenmerkt door maatschappelijke partijen die het belang van een bepaalde gemeenschap vertegenwoordigen.

De manier waarop *steunverwerving* plaatsvindt wordt bij overheidsregulering gekenmerkt door het proces van politieke agendavorming. De overheid heeft een idee en zet dat op de agenda, waarna een vast traject doorlopen wordt om tot de uitvoering van het idee te komen. Bij gesloten co-governance verzekeren de actoren zich van wederzijdse steun door in onderhandeling tot een coalitieovereenkomst te komen. Bij open co-governance maken actoren die reeds betrokken zijn andere partijen enthousiast, waardoor ook deze partijen deel gaan nemen. Hierdoor ontstaat een 'vliegwieleffect'. Bij markt-governance wordt steun voor het arrangement verworven door middel van het inzetten van marketinginstrumenten. Zelf-governance doet een beroep op een bepaalde gedeelde identiteit op basis waarvan mensen meedoen.

Het mechanisme van *coördinatie* dat zichtbaar is bij overheidsregulering bestaat uit autoriteit. De overheid maakt gebruik van haar formele bevoegdheden om een beleidsproces naar haar hand te zetten; de autoriteit van de overheid wordt door alle deelnemers als vanzelfsprekend geacht. Bij gesloten co-governance is er een proces van gesloten coöperatie zichtbaar. Coördinatie is in de gezamenlijke handen van de kleine gemengde coalitie. Bij open co-governance is het coördinatieproces veel meer open en wordt het gekenmerkt door collaboratie; een manier van samenwerking die losser en flexibeler is. Markt-governance wordt gecoördineerd door de wetten van vraag en aanbod, en zelf-governance wordt in stand gehouden door een proces van continue mobilisatie, waarbij partijen uit het maatschappelijk middenveld en hun achterban in actie komen.

Toegangsregels worden bij overheidsregulering bepaald door de bestaande institutionele structuren. De overheid heeft geëigende procedures waarin op bepaalde van te voren vastgestelde momenten andere partijen in kunnen springen. Bij gesloten co-governance bepaalt een proces van strategische coalitievorming wie mee mag doen. Een klein groepje actoren gaat een samenwerking aan en bepaalt wie men daar wel en niet bij wil betrekken. Bij open co-governance is het proces van coalitievorming veel flexibeler. Iedereen die wil, mag in principe meedoen. Bij markt-governance doen partijen vooral mee wanneer ze bereid zijn een zakelijke relatie met elkaar aan te gaan. Bij zelf-governance vindt toegang plaats op basis van lidmaatschap. Maatschappelijke organisaties en / of burgers kunnen zich aansluiten bij het arrangement via lidmaatschap, i.e. door zich aan te sluiten bij het initiatief dat gaande is.

In een arrangement gekenmerkt door overheidsregulering staan de *hulpbronnen* onder controle van de overheid. Bij gesloten co-governance zijn deze hulpbronnen geconcentreerd binnen de bestaande coalitie. Ieder van de enkele coalitieleden beschikt over hulpbronnen die essentieel zijn voor het arrangement. Bij open co-governance zijn de hulpbronnen veel meer verspreid over het grote aantal actoren dat deelneemt. Bij markt-governance reguleren marktpartijen de hulpbronnen die benodigd zijn. Bij zelf-governance hebben maatschappelijke partijen en / of burgers de controle over de belangrijkste hulpbronnen.

Bij overheidsregulering is de *invloedsstrategie* het leveren van publieke goederen. Een beroep hierop legitimeert een dominante rol van de overheid in een arrangement, doorgaans gekoppeld aan de inzet van hulpbronnen. Bij gesloten co-governance is er sprake van invloed gebaseerd op gezamenlijke afspraken tussen coalitieleden. Bij open co-governance heeft de grote groep participanten de invloed met elkaar gedeeld, waarbij iedere actor op zijn eigen manier een beetje invloed heeft. Bij markt-governance oefenen partijen invloed uit door voorwaarden te stellen aan een proces of een product. Bij zelf-governance oefenen actoren invloed uit door zich te beroepen op het feit dat ze handelen ten bate van een bepaalde gemeenschap.

2.6 De prestaties van innovatieve governance-arrangementen

Met de zojuist uitgewerkte ideaaltypische governance-arrangementen zijn we in staat om arrangementen zoals die in de praktijk naar voren komen te typeren in termen van governance. We gaan ervan uit dat we in de arrangementen mengvormen zullen aantreffen. Zo kan een praktijkarrangement bijvoorbeeld voornamelijk gekarakteriseerd zijn door gesloten co-governance, maar met elementen van open co-governance en / of zelf-governance. We willen daarnaast echter nog een stap verder gaan; we kunnen het succes van een dergelijk praktijkarrangement alleen beoordelen wanneer we kunnen inschatten hoe het arrangement presteert. Daartoe introduceren we drie perspectieven op succes en presteren (Arts, 2006).

Succes in het klassieke beleidsevaluatie-onderzoek wordt meestal opgevat als *impact*: het behalen van de doelen in termen van maatschappelijke verandering, zoals 'meer biodiversiteit'. Hierachter zit een doel-rationeel perspectief op beleid. In dit perspectief worden de doelen en de uitkomsten van het beleid vergeleken (zie o.a. Hoogerwerf, 1998). Een governance-arrangement dat hoog scoort op impact is in staat gebleken om de doelen die de betrokken actoren op voorhand hebben vastgesteld ook daadwerkelijk te realiseren.

In een institutioneel perspectief op beleid ligt de nadruk op *output*, i.e. de structuren waarbinnen de verklaring wordt gezocht voor continuïteit en verandering van gedrag. De instituties die daarbij ontstaan kunnen worden gedefinieerd in expliciete en impliciete, formele en informele regels. Deze kristalliseren zich uit in plannen, documenten etc. die als succes van een governance-arrangement bestempeld kunnen worden.

In het netwerkperspectief op beleid ligt de nadruk op de *outcome*, dus gedragsverandering, interacties en besluitvorming tussen (groepen) actoren. Een governance-arrangement is vanuit dit perspectief succesvol als er sprake is van netwerkconstitutie, een grote betrokkenheid van actoren en gedragsverandering van actoren.

Ten slotte is een belangrijk criterium om governance-arrangementen te beoordelen de wijze waarop ze bijdragen aan de realisatie van publieke doelen. Hierbij gaan we ervan uit dat dit bij iedere stijl verschilt:

- bij overheidsregulering zijn publieke doelen uitgangspunt;
- bij gesloten co-governance adopteert de coalitie publieke doelen;
- bij open co-governance worden publieke doelen in onderhandeling gebracht;
- bij markt-governance zijn publieke doelen mee te koppelen met zakelijk belang;
- bij zelf-governance zijn gemeenschapsdoelen op te schalen tot publieke doelen of zijn publieke doelen mee te koppelen.

2.7 Stappen in de analyse van de thema's en arrangementen

In de analyse van de door ons gekozen governance-arrangementen voeren we de volgende stappen uit:

- karakterisering van het ontstaan en de belangrijkste ontwikkelingen in het arrangement;
- karakterisering van het arrangement in termen van de vier dimensies van een governance-arrangement;
- karakterisering van het governance-arrangement in termen van de vijf onderscheiden ideaaltypische governancestijlen;
- karakterisering van de mate van succes van de arrangementen en de succes –en faalfactoren.

Vervolgens zullen we betekenis van de door ons gekozen governance-arrangementen voor de gekozen thema's, vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens belichten.

3 Vermaatschappelijking van natuurbeleid

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk introduceren we het thema vermaatschappelijking van natuurbeleid, waarbij we ons met name baseren op relevante beleidsstukken van de afgelopen jaren en op andere publicaties over dit thema. In paragraaf 3.2 beschrijven we vermaatschappelijking van het natuurbeleid tot nu toe. Daarbij gaan we in op ontwikkelingen in het beleid en op de actoren die in de loop van de tijd betrokken zijn geraakt en presenteren we enkele trends die op deze ontwikkelingen van invloed zijn geweest. In paragraaf 3.3 schetsen we de uitdagingen waar de vermaatschappelijking van het natuurbeleid momenteel mee te maken heeft.

3.2 Vermaatschappelijking van het natuurbeleid tot nu toe

3.2.1 Beleidsontwikkelingen

Vermaatschappelijking van natuurbeleid is niet nieuw. Het verwijst naar het proces dat natuurbeleid niet alleen een aangelegenheid is van de overheid, maar gedeeld wordt tussen overheid en samenleving. Dit speelt al langer in het natuurbeleid, zij het met motieven en uitdagingen die van nu verschillen. De allereerste vorm van vermaatschappelijking vindt plaats aan het begin van de twintigste eeuw, met de opkomst van de particuliere natuurbeschermingsorganisaties als Natuurmonumenten en de Landschappen. Deze organisaties richten zich vooral op het aankopen van natuurgebieden. Vanaf het einde van de jaren zestig krijgen ze daarbij financiële steun van de rijksoverheid en de provincies (Van der Windt, 1995).

Dit beleid wordt verder uitgewerkt in de Relatienota uit 1975, waarbij financiële mogelijkheden geïntroduceerd worden om natuurreservaten in te stellen door het opkopen van – veelal agrarisch bestemde – grond met hoge natuurlijke waarden (Van Kleef, 2004). Daarbij wordt ook geprobeerd om natuurbeleid te verbreden door het te combineren met de agrarische sector. In de praktijk betekent dit dat er een beloning voor boeren komt om natuurwaarden in stand te houden die zich op agrarische grond bevinden. Deze poging tot verbreding slaagt eigenlijk maar nauwelijks, omdat maar zeer weinig boeren er voor voelen natuurbeschermingsactiviteiten op zich te nemen (Boonstra, 2004).

Wanneer in 1990 het Natuurbeleidsplan geïntroduceerd wordt, komt de nadruk te liggen op het aankopen en ontwikkelen van natuur, via het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Op papier is daarbij ook aandacht voor vermaatschappelijking, onder andere door boeren en particuliere landeigenaren een rol toe te bedelen in het beheer van natuurgebieden die zij reeds bezitten. In de praktijk is deze aandacht echter gering. De nadruk ligt op het verwerven van grond door de particuliere natuurbeheerorganisaties en Staatsbosbeheer (Arnouts, 2010).

Halverwege de jaren negentig nemen geluiden om de implementatie van de EHS meer aan boeren en particulieren over te laten allengs toe. In de LNV Nota Dynamiek en Vernieuwing (uit april 1995) komt dit terug. EHS-kerngebieden worden niet meer zomaar aangekocht; geld voor aankopen wordt gereserveerd voor natuurontwikkelingsgebieden en ecologische verbindingszones. Het is de bedoeling dat bestaande natuurgebieden vaker beheerd gaan worden door de huidige eigenaren (Ministerie van LNV, 1995). Na kritiek vanuit de hoek van boeren en particuliere eigenaars, die stellen dat de vergoeding die ze krijgen voor het beheren van natuur te laag is, volgt een herziening van het

subsidiesysteem voor natuurbeheer door particulieren. Dit leidt uiteindelijk tot de introductie van het Programma Beheer (PB) in 2000.

In datzelfde jaar kondigt het ministerie van LNV een verdere verbreding van het natuurbeleid aan, met de presentatie van de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (Ministerie van LNV *et al.*, 2000). De overheid heeft oog voor de functies van natuur voor de mens en voor alle mogelijke articulaties van natuur in de samenleving, maar voelt zich niet in staat het alleen op te knappen. Daarom wil de overheid dat de samenleving een grotere rol krijgt. Deze verbredingen zijn synoniem met vermaatschappelijking: de overheid wil rekening houden met de natuurdefinities en natuurbelangen in de samenleving en wil dat diezelfde samenleving meer dan vroeger voor haar eigen natuur zorgdraagt (Leroy en Gersie, 2004).

Ondertussen neemt ook de aandacht voor een grotere rol van boeren en particuliere eigenaren toe. In 2002 moet bezuinigd worden op de aankoop van natuurgebieden. Het invullen van een groter deel van de EHS met particulier natuurbeheer kan leiden tot een forse besparing (MNP, 2005). De minister kondigt een meer gedetailleerd uitgewerkte beleidswijziging aan, onder de titel "Van aankoop naar beheer". Aan het eind van 2005 is deze omslag in het natuurbeleid een feit (MNP, 2005; 2007). Op regionaal niveau raken ondertussen steeds meer agrariërs betrokken bij het natuurbeleid. Dit blijkt vooral uit de opkomst van agrarische natuurverenigingen; in het voorjaar van 2001 zijn ongeveer 5.000 boeren lid van een dergelijke vereniging, in 2004 zijn dat er bijna 9.000, een toename van ongeveer vijf procent van het totaal aantal boeren naar tien procent (Oerlemans *et al.*, 2001; 2004).

De actieve betrokkenheid van andere partijen dan boeren en particulieren neemt ook toe in de loop van de tijd. Er zijn voorbeelden van burgers die zich op lokaal niveau met natuur en landschap bemoeien (zie bijvoorbeeld Salverda en Van Dam, 2008), hoewel het aantal initiatieven relatief beperkt blijft. Ook gaat het vaak om acties die een protestkarakter hebben. Het aantal mensen dat lid is van een organisatie gerelateerd aan natuur en landschap blijft ondertussen onverminderd hoog (tussen 2000 en 2008 schommelt het rond de 4 miljoen leden, zie www.vroegevogels.vara.nl). Dergelijke meer passieve steun vertaalt zich echter niet altijd in actievere betrokkenheid. De grote ledenaantallen kunnen zelfs worden geïnterpreteerd als een indicatie dat burgers tegenwoordig geneigd zijn om hun verantwoordelijkheid in te vullen via vertegenwoordiging in organisaties (Volker, 2002).

3.2.2 Achterliggende trends

Vermaatschappelijking van natuurbeleid heeft in principe twee aspecten. Enerzijds is er de behoefte van de overheid om nieuwe actoren bij het natuurbeleid te betrekken, anderzijds komt deze behoefte bij de actoren in kwestie tot uiting. In de vorige paragraaf is beschreven dat vermaatschappelijking begint aan het begin van de 20^{ste} eeuw. Vanaf het midden van de jaren zeventig probeert de overheid boeren en particuliere eigenaren steeds intensiever te betrekken bij het natuur- en landschapsbeleid. Pas vanaf halverwege de jaren negentig komt deze betrokkenheid ook daadwerkelijk van de grond. In een later stadium, ongeveer vanaf 2000, zet de overheid tevens in op het betrekken van andere maatschappelijke partijen, met name burgers. Het aantal burgers dat betrokken is bij natuur en landschap neemt ook daadwerkelijk toe, hoewel op een relatief kleine schaal. In deze paragraaf presenteren we enkele trends die aan deze ontwikkelingen ten grondslag liggen.

Vermaatschappelijking van natuurbeleid begint wanneer het duidelijk wordt dat menselijke activiteiten in steeds grotere mate schade berokkenen aan natuur en landschap. De eerste natuurbeschermingsorganisaties vertegenwoordigen bezorgde burgers. Vanaf het eind van de jaren zestig neemt deze *aandacht voor postmaterialistische waarden* (Inglehart, 1977) toe. Natuur en milieu worden onderwerpen waar burgers steeds meer belang aan gaan hechten. Als gevolg hiervan ontstaan

nieuwe maatschappelijke organisaties als Stichting Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties en neemt het aantal leden van dergelijke organisaties toe (Arnouts, 2010). Dit wordt onder andere gevoed door grote milieurampen als die in Bopal en Tsjernobyl en door fenomenen als zure regen en het gat in de ozonlaag. In de jaren negentig neemt het aantal mensen dat lid wordt van een natuur- of milieugerelateerde organisatie opnieuw sterk toe (Ledenaantal particuliere natuur- en milieurorganisaties - *Compendium voor de Leefomgeving*). De opkomst van de klimaatproblematiek vormt de meest recente.

De toegenomen betrokkenheid van boeren en – in mindere mate – particuliere eigenaren die in het midden van de jaren negentig gestalte krijgt, heeft enerzijds te maken met een *veranderende opstelling van de overheid*. De toenmalige minister van LNV vindt dat de rol van de overheid in bepaalde beleidsvelden – waaronder natuur – kleiner zou moeten worden. Maatschappelijke organisaties en marktpartijen zouden een grotere rol moeten spelen. Bovendien neemt de overheid aan dat hierdoor het realiseren van de EHS een stuk goedkoper wordt. Deze argumenten komen in de loop van de tijd vaker terug, bijvoorbeeld in 2002, wanneer het eerste kabinet Balkenende aantreedt. Van Dam *et al.* (2008) scharen ze in de verschuiving van *government naar governance*.

Anderzijds heeft deze betrokkenheid – waarschijnlijk in grotere mate – te maken met de *economische malaise* in de agrarische sector. Deze sector bevindt zich in zwaar weer door een mengeling van factoren, onder andere strengere milieuregels, de opkomst van nieuwe agrarische grootmachten als Brazilië en de omvangrijke hervormingen van de het Europese Landbouwbeleid. Hierdoor worden boeren gedwongen op zoek te gaan naar manieren om hun inkomsten aan te vullen. Het aangaan van verplichtingen jegens agrarisch natuurbeheer is daarbij één van de mogelijkheden, met name wanneer de subsidies die daaraan verbonden zijn verder worden verhoogd en duidelijker gereguleerd met de introductie van het Programma Beheer in 2000. Ook voor particuliere eigenaren, die intensief gelobbyd hebben voor de introductie van dit programma, wordt het interessanter om particulier natuurbeheer op te pakken. Ook deze groep actoren worstelt met de financiering van het onderhoud van hun landgoederen. Velen hebben vanaf de jaren zeventig, onder andere door de teloorgang van de bosbouwsector, hun grond moeten verkopen. Voor degenen die overblijven zijn de subsidies verbonden aan particulier natuurbeheer een broodnodige aanvulling op hun inkomen (Arnouts, 2010).

De behoefte die de overheid in 2000 ventileert om de maatschappij nadrukkelijker een rol te laten spelen in het natuurbeleid is gebaseerd op de vrees voor afkalvend draagvlak, met name omdat het beleid abstract en technisch is. Het is geen garantie dat het bestaan van institutioneel draagvlak – bij natuurbeschermingsorganisaties – leidt tot acceptatie van het beleid bij burgers (Bakker *et al.*, 2007). Deze vrees hangt samen met de *individualisering en emancipatie* van de samenleving. Mensen gaan steeds meer denken en handelen als individuen. Traditionele opvattingen, zoals blindelings vertrouwen op de goede bedoelingen van de overheid, raken in onbruik (Felling *et al.*, 2000). Hierdoor is draagvlak voor en legitimiteit van beleid niet langer vanzelfsprekend. Bovendien is het ook niet meer vanzelfsprekend dat mensen participeren in bijvoorbeeld vrijwilligerswerk (Bakker en Overbeek, 2005). In hun zoektocht naar hun eigen identiteit bepalen mensen zelf wat ze van bepaalde beleidsvoorstellen van de overheid vinden (Van Dam *et al.*, 2008). Bovendien leeft door een doorgaande trend van *urbanisatie* een steeds groter gedeelte van de Nederlanders in de stad. Deze mensen hebben een minder vanzelfsprekende band met natuur en landschap (Vader *et al.*, 2010).

Andere trends die invloed heeft op de vermaatschappelijking van natuurbeleid zijn *globalisering en ontkerkelijking*. Globalisering is het proces van toenemende economische, culturele en politieke integratie op wereldniveau, mogelijk gemaakt door grotere mobiliteit en telecommunicatie. Ontkerkelijking is de afname van het belang van religie als levenshouding van mensen (Van Dam *et al.*, 2008). Door globalisering krijgen mensen in Nederland steeds meer mee van wat er in de rest van de wereld gebeurt. Dit biedt voordelen, maar kan ook een onbehaaglijk effect hebben. Ook de

afname van het belang van religie kan een dergelijk effect als gevolg hebben. Als gevolg hiervan zoeken mensen nieuwe manieren van geborgenheid. De eigen streek kan daarbij benadrukt worden als collectieve identiteit en als onderdeel van de eigen identiteit. Deze hernieuwde betrokkenheid kan zich vervolgens uiten in een actievare rol voor burgers in het beschermen van het streekeigen landschap. Boeren gaan zich bijvoorbeeld richten op streekproducten in plaats van het produceren voor de wereldmarkt (zie onder andere Bethe *et al.*, 2000).

3.3 Vermaatschappelijking nu: uitdagingen

Op het moment van schrijven bevindt het Nederlandse natuurbeleid zich in woelig vaarwater. Een aanzienlijk deel van het overheidsbudget voor natuur en landschap is wegbezuinigd, het sterk verankerde beleidsconcept EHS staat ter discussie, de natuur wordt gezien als een sta-in-de-weg voor economische ontwikkelingen en het draagvlak onder de bevolking voor het huidige vaak als technocratisch en abstract beschouwde beleid neemt af (zie onder andere Arnouts en Kistenkas, 2011; PBL, 2012). Tegelijkertijd worden er ook kansen gesignaleerd voor duurzaamheid en de combinatie van economie en natuur. Voorbeelden zijn de nieuwe Green Deals die de rijksoverheid ondersteunt (Ministerie van EL&I, 2011) en de toegenomen aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (zie onder andere www.mvonederland.nl). We willen uit deze problemen en kansen een drietal uitdagingen destilleren waarmee vermaatschappelijking van het natuurbeleid geconfronteerd wordt. Het gaat om het vinden van nieuwe vormen van financiering, het vergroten van de legitimiteit van het natuurbeleid bij burgers en het zoeken naar nieuwe rollen voor de overheid. Deze uitdagingen worden in de volgende drie subparagrafen uiteengezet.

3.3.1 Nieuwe vormen van financiering

Een eerste uitdaging die via de vermaatschappelijking van het natuurbeleid aangegaan moet worden, is het vinden van nieuwe manieren om de bescherming van natuur en landschap te bekostigen. Het kabinet heeft besloten het overheidsbudget met bijna 70% in te perken, en is niet van zins met nieuwe financiering te komen. Alternatieve financiële bronnen zullen dus uit de maatschappij moeten komen. Daarbij is het uitgangspunt dat bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap en economische groei in elkaars verlengde liggen: met natuur en landschap kan geld verdiend worden. Maatschappelijk verantwoord ondernemen heeft een soortgelijk uitgangspunt (www.mvonederland.nl). Dit perspectief is met name interessant voor het bedrijfsleven.

In het verleden zijn reeds initiatieven ondernomen om bedrijven bij de financiering van het natuurbeleid te betrekken. Zo is er een Taskforce Financiering Landschap Nederland ingesteld, onder leiding van Alexander Rinnooy Kan. Deze taskforce pleit voor het instellen van gebiedsfondsen waarin middelen van de overheid en bedrijven gebundeld worden en voor het beperkt toestaan van rode ontwikkelingen door projectontwikkelaars om daarmee groene ontwikkelingen te financieren (Task Force Financiering Landschap Nederland, 2008). Daarnaast zijn er initiatieven ontwikkeld als de landschapsveiling, een concept van Triple E. Hierbij kunnen bedrijven een landschapselement adopteren, waarbij ze zich verplichten het beheer een tijd lang op zich te nemen (www.landschapsveiling.nl). Ook is geprobeerd bedrijven de bescherming van natuur en landschap te laten sponsoren of om samenwerkingsverbanden aan te gaan tussen bedrijven en natuurorganisaties (Harms en Overbeek, 2011).

Een manier om bedrijven te betrekken die de laatste jaren centraal heeft gestaan, is het instellen van streekfondsen (Tekelenburg, 2011). Deze manier zal centraal staan in hoofdstuk 5, vandaar dat we ze hier iets uitvoeriger behandelen. Streekfondsen zijn bedoeld om financiële middelen te werven om projecten te bekostigen die de versterking van een bepaalde regio beogen. Een onafhankelijke stichting bepaalt aan welke projecten het binnenkomende geld wordt uitgegeven. Partijen die een

project willen organiseren kunnen zich melden bij deze stichtingen. Het werven van financiële middelen gaat via zogenaamde streekrekeningen. Een streekrekening is een spaarrekening bij de Rabobank. Deze bank benadert met name bedrijven, maar ook overheden en maatschappelijke organisaties, om een dergelijke rekening te openen. De bank doneert vervolgens uit eigen middelen 5 procent van het rentebedrag dat men aan de rekeninghouders uitkeert aan het streekfonds. Rekeninghouders kunnen zelf ook een deel van de rente aan het streekfonds schenken (www.streekfonds.nl).

Het eerste streekfonds is ontwikkeld in het Nationaal Landschap Het Groene Woud, met financiële steun van de provincie Noord-Brabant. Daarna heeft het concept navolging gekregen in de rest van Nederland. Een belangrijk moment is het afsluiten van een convenant tussen de overkoepelende organisatie van de twaalf provinciale Landschappen en de Rabobank, op 15 mei 2009. Met dit convenant geven deze partijen aan dat ze zich in gaan zetten voor het instellen van nieuwe streekfondsen. Ze willen samenwerken op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarbij men gebruik maakt van elkaars diensten, netwerken en promotiemogelijkheden. De officiële doelstelling daarbij is gezamenlijke kennisdeling en de ontwikkeling en het beheer van fondsen ten behoeve van behoud, beheer en ontwikkeling van het landschap. Het initiatief tot het daadwerkelijk oprichten van een streekfonds komt bij de regionale Rabobankvestigingen en de twaalf provinciale Landschappen te liggen (www.streekfonds.nl).

Eind 2011 kent Nederland tien functionerende streekfondsen, ook zijn er nog tien streekfondsen in ontwikkeling. Veel van deze tien verwachten in 2012 geheel opgericht te zijn. In iedere provincie, met uitzondering van Zeeland, is inmiddels een streekfonds opgericht of in oprichting. Rabobank en provinciale Landschappen zijn bij alle initiatieven betrokken. Ook spelen provinciale afdelingen van Stichting Landschapsbeheer Nederland, gemeentes en provincies vaak een rol. Het streekfonds in het Groene Woud is qua omvang het grootste; de Stichting Streekrekening Het Groene Woud heeft jaarlijks meer dan 200.000 euro te besteden (www.streekfonds.nl).

3.3.2 Nieuwe vormen van legitimiteit en betrokkenheid

Een tweede uitdaging is het vinden van nieuwe vormen van legitimiteit voor en nieuwe vormen van betrokkenheid van mensen bij het natuurbeleid. De afgelopen jaren is het natuurbeleid namelijk vervreemd geraakt van de meeste mensen in de samenleving. Het beschermen van natuur via het natuurbeleid is een technocratisch en wetenschappelijk fenomeen geworden dat niet meer door de burgers van Nederland begrepen wordt. Deze burgers hebben vaak een ander beeld bij natuur; ze willen vooral de natuur kunnen beleven (Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004). In de publieke opinie leeft het idee dat de aanleg van een snelweg vertraging oploopt door de aanwezigheid van een witsnuitlibelle, een ontwikkeling die niet begrepen wordt (Arnouts en Kistenkas, 2011). Hoewel vanaf 2000 met de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur de beleidslijn is ingezet om burgers te betrekken bij het natuurbeleid is dat vooralsnog nog maar mondjesmaat gelukt, onder andere vanwege de zojuist beschreven frictie tussen het natuurbeleid en de perceptie die burgers hebben op natuur.

Om aansluiting te vinden is het zaak om burgers een grotere rol te geven in het natuurbeleid. Het gaat daarbij zowel om burgers die in het buitengebied wonen en er grond bezitten – voortaan aangeduid als buitenlui – en burgers die dergelijk grondbezit niet hebben. Deze twee groepen staan – naast bedrijven – centraal in onze analyse van vermaatschappelijking. Er zijn vooralsnog weinig beleidsinspanningen te bespeuren die de betrokkenheid van deze actorengroepen organiseren, en de betrokkenheid van dergelijke actoren is nog niet op grote schaal zichtbaar. De groepen worden echter wel geacht veel potentieel te hebben (zie onder andere Hajer, 2011). Er zijn ook al voorbeelden te vinden van succesvolle initiatieven. Enkelen daarvan zullen in hoofdstuk 5 worden uitgewerkt. In het restant van deze paragraaf worden de twee actorengroepen meer uitgebreid geïntroduceerd.

Buitenlui

De actorengroep buitenlui wordt in toenemende mate als interessant gezien voor een rol in het beheer van het landschap (Le Rutte *et al.*, 2005). Boeren zijn van oudsher de belangrijkste vormgevers van het Nederlandse (cultuur)landschap. Vanaf de jaren zeventig is geprobeerd om deze bewoners van het landelijk gebied een rol te geven bij het beheer van natuur en het onderhoud van het landschap. Steeds meer boeren stoppen echter met hun bedrijf. Zo waren er in 1992 nog meer dan 120.000 agrarische bedrijven, in 2007 was dat aantal gedaald tot minder dan 77.000 (www.cbs.nl). Een groot deel van de gronden die ze beheren wordt verkocht of verhuurd aan andere boeren, maar de boerenerven en direct aanpalende gronden komen in handen van zogenaamde buitenlui, mensen die buiten de bebouwde kom gaan wonen op een voormalig boerenerf, waarbij ze vaak ook enkele hectaren grond bezitten. Zo is berekend dat anno 2005 in het hoevelandschap van Zuid-Twente de helft van de boerderijen inmiddels door burgers wordt bewoond (Le Rutte *et al.*, 2005).

Er bestaat onduidelijkheid over het precieze aantal buitenlui. Volgens een schatting van het Kadaster, gedaan in 2005, gaat het om ongeveer 170.000 huishoudens die ongeveer 270.000 hectare grond in hun bezit hebben. Het is wel duidelijk dat de groep groeiende is; ruim de helft van deze huishoudens heeft hun eigendom pas vanaf halverwege de jaren negentig in handen, een ontwikkeling die parallel loopt met het teruglopende aantal agrarische bedrijven. Relatief gezien kennen Drenthe, Gelderland, Overijssel en Friesland de meeste buitenlui (Le Rutte *et al.*, 2005). Het animo van mensen om zich in het buitengebied te vestigen, blijft onverminderd hoog. Met name hoger opgeleide mensen uit de Randstad zouden buiten willen wonen. Rust, harmonie, natuur en het authentieke leven zijn daarbij de belangrijkste drijfveren. Verlies van voorzieningen en langere reistijd nemen ze daarbij voor lief.

Partijen die in het buitengebied actief zijn, zien buitenlui als een belangrijke groep en werken vaak al met hen samen. Zo zouden buitenlui bijvoorbeeld de inrichting van hun eigen percelen af kunnen stemmen op de omgeving, wat voor een grote kwaliteitswinst kan zorgen (Stichting Landschapsbeheer Nederland, 2010). Organisaties als Stichting Landschapsbeheer Nederland proberen dan ook om de buitenlui te activeren. Daarbij ondersteunt men individuele gevallen, maar probeert men ook buitenlui als groep te benaderen. Verder probeert men gemeenten te bewegen om de activiteiten van buitenlui te ondersteunen, onder andere via landschapsontwikkelingsplannen en de bestemmingsplannen voor het buitengebied (Le Rutte *et al.*, 2005).

Burgers

Het verschijnsel van burgers die in Nederland een rol spelen bij de bescherming van natuur en landschap is van alle tijden. In eerste instantie gaat het daarbij vooral om protestbewegingen. Zo is de vereniging Natuurmonumenten aan het begin van de twintigste eeuw voortgekomen uit protesten van een groep burgers tegen onder andere de demping van het Naardermeer (Van der Windt, 1995). Ook de protesten uit de jaren zeventig tegen de aanleg van de snelweg A27 door landgoed Amelisweerd zijn hier een voorbeeld van. Een andere manier waarop burgers bij natuur en landschap betrokken zijn, is via lidmaatschap van natuur- en milieuorganisaties. Vanaf de jaren negentig is het aantal mensen dat dergelijke organisaties steunt explosief gestegen. Momenteel zijn bijna 4 miljoen mensen lid (zie: Ledenaantal particuliere natuur- en milieuorganisaties - [Compendium voor de Leefomgeving](#)).

Meer recent is er echter aandacht ontstaan voor een meer proactieve rol van burgers, via burgerparticipatie en het stimuleren en steunen van burgerinitiatieven. Binnen de bescherming van natuur en landschap is deze trend ingezet met de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (Ministerie van LNV, 2000). Inmiddels zijn er talrijke initiatieven te vinden waarbij burgers op een of andere manier betrokken zijn bij natuur en landschap. Voorbeelden zijn het Hunzeproject in Drenthe, waarbij burgers inbreng hebben bij de ontwikkeling van het Hunzedal, of de activiteiten van de

Stichting Boermarke Essen en Aa's, waarbij burgers invloed uitoefenen op de aanleg van de EHS (Salverda en Van Dam, 2008). Ook is er de Groengroep Sevenum, die vanaf 1996 aan meer dan 150 projecten tot versterking van natuur en landschap heeft meegewerkt (Overbeek *et al.*, 2009).

Hoewel er vele studies gedaan zijn naar dergelijke initiatieven, is het niet duidelijk om hoeveel gevallen het ongeveer gaat in Nederland. Het gaat in verreweg de meeste gevallen om lokale vraagstukken, waarbij burgers interacteren met gemeenten en/of provincies en natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties. Er bestaan verschillende manieren om de betrokkenheid van burgers te ordenen. Deze betrokkenheid loopt van de burger als initiatiefnemer tot de burger als doelgroep van onderzoek of voorlichting. Burgers kunnen daarbij zelf de leiding nemen (maatschappelijk initiatief) of ze kunnen aanschuiven bij initiatieven van de overheid (burgerparticipatie) (Salverda en Van Dam, 2008).

3.3.3 Veranderende rol van de overheid

Een derde en laatste uitdaging is hoe de overheid om dient te gaan met de hierboven vermelde uitdagingen. Het kabinet heeft de wens uitgesproken de rol van de overheid in verschillende beleidsvelden terug te brengen (Hajer, 2011). Het natuurbeleid is één van deze velden. Dit betekent dat het beleid versoberd wordt via bezuinigingen en dat de uitvoering ervan wordt gedecentraliseerd naar de provincies. Ook is een nieuwe Wet Natuur in de maak die de regelgeving rondom natuurbescherming moet vereenvoudigen en ruimte moet bieden om natuur en economie te combineren. Zowel de decentralisatie als het invoeren van de wet is onderwerp van veel discussie. Zo kan het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies tot gevolg hebben dat de kwaliteitsafname van de Nederlandse natuur verder versnelt (PBL, 2011).

Welke rol er nog wel is weggelegd voor de overheid is onderwerp van discussie. Algemeen wordt aangenomen dat de provincies een belangrijke regierol zouden moeten gaan spelen en dat het natuurbeleid op gebiedsniveau opgepakt zou moeten worden. Daarbij kunnen provincies ook taken uitbesteden aan anderen, bijvoorbeeld streekorganisaties. De provincie zou daarbij bijvoorbeeld de mogelijkheid moeten kunnen krijgen om afspraken die in de streek gemaakt worden langdurig vast te leggen (Task Force Financiering Landschap Nederland, 2008).

De rijksoverheid kan nog steeds een rol spelen. Zo wordt het Rijk opgeroepen om met een nieuwe visie op het natuurbeleid te komen en een sterke rol te blijven spelen bij het voltooiën van de EHS (PBL, 2012). Daarnaast zou het Rijk ook een faciliterende rol kunnen spelen. Dat kan betekenen het combineren van de inzet van geld, kennis en relaties en het laten aansluiten daarvan bij beleidsinstrumenten die de provincie en de lokale overheden inzetten. Dat kan met name de verdere ontwikkeling van nieuwe initiatieven stimuleren. Inhoudelijke betrokkenheid van het Rijk met dergelijke initiatieven is in dat perspectief minder aannemelijk. Het is dan wel interessant om te zien wat de rijksoverheid zal doen wanneer er initiatieven ondernomen worden die controversieel van aard zijn of op het eerste gezicht niet aansluiten op de rijksdoelstellingen (Van Dam *et al.*, 2011).

4 Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van natuurbeleid: analyse

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van de analyse van zes casestudy's, die we hebben gekozen bij het thema vermaatschappelijking van natuurbeleid. In paragraaf 4.2 analyseren we de streekfondsen Utrechtse Heuvelrug en Flevoland. In paragraaf 4.3 staan de twee casussen die ingaan op wonen en landschap en de betrokkenheid van buitenlui daarbij centraal. Paragraaf 4.4 gaat over de twee burgerinitiatieven. In paragraaf 4.5 sluiten we het hoofdstuk af door in te gaan op de betekenis van de casussen voor vermaatschappelijking van natuurbeleid.

4.2 Streekfondsen

In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens het streekfonds Utrechtse Heuvelrug (paragraaf 4.2.1) en het streekfonds Flevoland (paragraaf 4.2.2).

4.2.1 Streekfonds Utrechtse Heuvelrug

Het streekfonds Utrechtse Heuvelrug is een fonds dat bedoeld is om projecten te ondersteunen die de natuur op de Utrechtse Heuvelrug ten goede komen. Het initiatief om dit fonds op te richten komt van het Utrechts Landschap en Rabobank Utrechtse Heuvelrug. Aan het begin van 2010 leggen de directeurs van deze organisaties contact met elkaar. Samen besluiten ze tot het instellen van een streekfonds. Ze spreken af dat ze tenminste 100 miljoen euro op de gezamenlijke streekrekeningen willen hebben staan, omdat anders het uit te keren rentebedrag niet opweegt tegen de tijd en moeite die het kost om een streekfonds op te tuigen. Als startkapitaal hanteren ze 20 miljoen euro.

In het begin van 2010 doen de twee directeurs veel aan acquisitie. Ze beginnen met het instellen van een comité van aanbeveling, een groep van tien Utrechtse prominenten (onder andere directeurs, burgemeesters en de Commissaris van de Koningin) die hun naam aan het initiatief willen verbinden en het willen aanbevelen aan andere bedrijven. Ook benaderen ze de provincie met het verzoek om een aandeel te leveren in het startkapitaal. De provincie zegt toe, maar geeft eveneens aan dat ze, als de streekrekening eenmaal goed loopt, haar geld weer weghaalt. De aftrap wordt gegeven op een bijeenkomst van het comité van aanbeveling, waarbij een groot aantal zakelijke contacten van de comitéleden bijeen komt.

Na een aantal maanden, in juni 2010, hebben het Utrechts Landschap en de Rabobank Utrechtse Heuvelrug het gewenste startkapitaal van 20 miljoen euro al bij elkaar. Met dat nieuws treedt men naar buiten, om zo nieuwe bedrijven te bewegen een streekrekening te openen en eventueel zelf ook een gedeelte van de verkregen rente te doneren aan het streekfonds. In een jaar tijd slagen beide partijen erin om de grens van 100 miljoen euro te slechten: in juni 2011 wordt deze mijlpaal bereikt. De provincie heeft haar bijdrage dan alweer van de streekrekening afgehaald. Vanaf dat moment neemt vooral de Rabobank Utrechtse Heuvelrug de acquisitieactiviteiten voor haar rekening. Op 1 januari 2012 zal het streekfonds de eerste substantiële bijdrage vanuit de gezamenlijke streekrekening ontvangen, naar verwachting een ruime 100.000 euro. Op dat moment zijn zo'n 60 verschillende partijen betrokken bij streekfonds en streekrekening.

Streekfonds Utrechtse Heuvelrug als governance-arrangement

Actoren

Er zijn verschillende (groepen van) participanten betrokken bij het arrangement. De basis wordt gevormd door de actoren die een streekrekening hebben, met name bedrijven, maar ook overheden, NGO's en stichtingen. Door het openen van een streekrekening zorgen deze partijen er indirect – via de storting van de Rabobank – dan wel direct – via een afdracht van een eigen deel van de rente – voor dat het streekfonds gevuld wordt. Deze actoren vormen echter een redelijk passieve groep participanten; hun betrokkenheid blijft beperkt tot het openen van een rekening en het al dan niet afdragen van een deel van de ontvangen rente. De streekrekening is vooralsnog niet toegankelijk voor individuele burgers. Dit gaat in de toekomst wellicht nog wel gebeuren, maar de Rabobank heeft dat tot nu toe afgehouden.

Actieve rollen zijn met name weggelegd voor Rabobank Utrechtse Heuvelrug en het Utrechts Landschap. De kleine gemengde coalitie van deze twee actoren is verantwoordelijk geweest voor het initiëren van het streekfonds en voor het werven van deelnemers. Met name de directeuren van deze twee organisaties speelden daarbij een sleutelrol; zonder hen zou het streekfonds niet van de grond zijn gekomen. Op dit moment is vooral de Rabobank nog actief bezig met het werven van nieuwe rekeninghouders. Utrechts Landschap houdt zich daar minder mee bezig.

Een andere actor die een actieve rol speelt is de Stichting Streekfonds Utrechtse Heuvelrug. Deze stichting is verantwoordelijk voor het verdelen van het geld dat vanuit de streekrekening in het fonds terecht komt. Het vijfkoppige bestuur van de stichting wordt gevormd door een oud-wethouder, de voorzitter van de ondernemingsvereniging van de Utrechtse Heuvelrug, iemand met een achtergrond bij de Rabobank en de directeuren van Utrechts Landschap en Landschap Erfgoed Utrecht. Ten slotte is er nog het Comité van Aanbeveling, een coalitie die geen heel actieve rol speelt, maar waarvan de deelnemers hun naam hebben verbonden aan het streekfonds. Hierdoor hebben ze een wervende functie richting bedrijven die een streekrekening zouden kunnen openen. Betrokken personen zijn onder andere de burgemeesters van de gemeenten in het gebied, de Commissaris van de Koningin, de CEO van Grontmij, de voorzitter van de Raad van Bestuur van zorginstelling Abrona, de voorzitters van de ondernemersverenigingen en iemand van Utrechts Particulier Grondbezit.

De rol van de overheid bij het streekfonds Utrechtse Heuvelrug komt op twee manieren tot uiting. Ten eerste stimuleert de overheid het arrangement door betrokken te zijn als klant van de streekrekening. Bij de totstandkoming van het initiatief heeft de provincie een startkapitaal van 5 miljoen euro ter beschikking gesteld. Dat geld is inmiddels grotendeels weer van de streekrekening afgehaald, maar de provincie heeft nog steeds een rekening. Ook veel gemeenten in het gebied hebben een streekrekening. Daarnaast zitten vertegenwoordigers van provincie en gemeenten in het Comité van Aanbeveling, in een meer dienende rol.

Discours

Het inhoudelijke discours dat naar voren komt in het arrangement is het versterken van natuur- en landschapswaarden in een bepaald gebied, in dit geval de Utrechtse Heuvelrug. Dit gaat via het aanjagen van projecten. Daaraan verbonden is het feit dat deze projecten zoveel mogelijk gefinancierd worden door privaat geld.

De actoren die deelnemen aan het arrangement hebben verschillende motieven voor hun participatie. Een eerste belangrijk motief, dat door alle betrokkenen gedeeld wordt, valt samen te vatten onder de noemer "iets terug doen voor de streek". De Rabobank, de partij die het streekfonds financiert, wil laten zien dat ze niet alleen de agrarische sector steunt, maar ook natuur en landschap. Bedrijven en overheden nemen een streekrekening vanuit het besef dat een mooie en groene Heuvelrug van groot belang is voor hun organisatie. Een organisatie als Utrechts Landschap wil enerzijds op een directe manier de kwaliteit van de Utrechtse Heuvelrug verbeteren – via het uitvoeren van projecten – maar

is anderzijds ook uit op het vergroten van het draagvlak voor bescherming en ontwikkeling van het gebied, wat op een meer indirecte manier zorgt voor een kwaliteitsverbetering.

Een tweede motief dat nog wel duidelijker naar voren komt – met name bij de betrokken bedrijven – is zakelijk van aard. De gedachte hierachter is dat als ze een streekrekening nemen, ze kunnen uitdragen dat ze begaan zijn met hun omgeving. Dit kan zich vertalen – eventueel versterkt door een actieve PR – in een beter imago voor het bedrijf, wat op zijn beurt kan resulteren in meer klandizie. Bovendien kunnen bedrijven hier gratis gebruik van maken; ze zijn niet verplicht zelf ook een storting in het streekfonds te doen – hoewel de Rabobank wel overweegt een dergelijke verplichting in te stellen. Dat met name bij bedrijven een zakelijk motief speelt, blijkt verder ook nog uit het feit dat de Rabobank de rente op de streekrekening in eerste instantie heeft moeten verhogen om bedrijven te bewegen mee te doen.

Het verwerven van steun voor het arrangement wordt momenteel vooral ingevuld door de Rabobank, en in mindere mate door Utrechts Landschap. Dit gebeurt vooral door via marketingactiviteiten bedrijven te wijzen op de verantwoordelijkheid die ze hebben voor hun eigen streek. Deze bedrijven wordt voorgehouden dat ze baat hebben bij een mooie en groene Heuvelrug, en dat ze daar tot nu toe niets voor hebben hoeven doen. Door het openen van een streekrekening – en het daarmee betreden van het arrangement - kunnen ze iets terug doen.

Spelregels

De interactie binnen het arrangement concentreert zich op twee aspecten. Ten eerste is er het wervingsproces van betrekken van nieuwe actoren die een streekrekening openen. Ten tweede is er het organisatieproces dat geleid heeft tot het oprichten van het streekfonds en waarbinnen momenteel besloten wordt welke projecten financieel ondersteund worden. Deze twee processen hebben ieder hun eigen spelregels.

Het coördinatiemechanisme bij het wervingsproces waarmee nieuwe bedrijven betrokken worden heeft een informeel karakter. Met name de Rabobank houdt zich bezig met het binnenhalen van nieuwe klanten door te komen met een aantrekkelijk aanbod, i.e. het product streekrekening. De toegangsregels zijn open; het meedoen aan de streekrekening verloopt als een normale zakelijke relatie. Bedrijven en overheden kunnen zonder opgaaf van redenen geld van de rekening afhalen of hun rekening opzeggen. De Rabobank brengt vooralsnog niet naar buiten wie er allemaal een streekrekening heeft om de privacy van de klanten te waarborgen.

De spelregels bij het organisatieproces zijn van een andere orde. Het coördinatiemechanisme is formeler en geslotener. Er zijn formele regels die de taken en verantwoordelijkheden van de Stichting Streekfonds Utrechtse Heuvelrug die het organisatieproces aanstuurt bepalen. Deze stichting wijst de projecten toe. Dit gebeurt op basis van heldere en transparante criteria en in principe komt iedereen in aanmerking komt voor een project. Daarbij houdt de stichting nauw contact met de Rabobank. De toegangsregels zijn strikt en strategisch. De Rabobank en het Utrechts Landschap spelen een centrale rol in het organisatieproces. Andere actoren, met name de overheid, zijn hier bewust buiten gehouden. Ook heeft men besloten dat de Rabobank vanuit strategisch oogpunt geen zitting neemt in de stichting. Daarnaast is de financiersrol tot nu toe exclusief toebedeeld aan de Rabobank, en dat blijft zeer waarschijnlijk zo. Het is nog niet bekeken of het streekfonds wellicht ook andere financiers zou kunnen aantrekken, en de Rabobank zit daar eigenlijk ook niet op te wachten.

Macht en hulpbronnen

Binnen het arrangement zijn verschillende hulpbronnen essentieel. Ten eerste is er de bijdrage die vanuit de streekrekeningen in het streekfonds gestort wordt. Een groot deel van deze bijdrage komt voor rekening van de Rabobank, waarmee deze actor het grootste deel van de belangrijkste hulpbron reguleert. Hoewel betrokkenen ook zelf een deel van de rente kunnen doneren, gebeurt dit nog relatief weinig. Drie andere belangrijke hulpbronnen zijn persoonlijk enthousiasme, capaciteit en het

hebben van een groot en degelijk netwerk. Deze hulpbronnen zijn met name van belang bij de organisatie van het arrangement; zo heeft het persoonlijke enthousiasme van de directeuren van de Rabobank en het Utrechts Landschap een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming en uitbreiding van het streekfonds. De capaciteit die beide actoren geleverd hebben, maakt de het reilen en zeilen van het streekfonds mogelijk. Het netwerk dat deze partijen hebben, heeft ervoor gezorgd dat de provincie een startbijdrage heeft geleverd en dat enkele zwaargewichten bereid zijn geweest om in het comité van aanbeveling plaats te nemen.

Qua invloed is de Rabobank de belangrijkste partij in het arrangement. Deze actor stelt het grootste gedeelte van de financiële middelen die het streekfonds vullen ter beschikking. Als de Rabobank besluit dat niet langer te doen, houdt het streekfonds op te bestaan. Hierdoor heeft de bank de controle over het product dat in het arrangement centraal staat. Bovendien zorgt de Rabobank voor de aanwas van nieuwe streekrekeninghouders. Verder is ook het Utrechts Landschap een invloedrijke partij. Deze actor is naast de Rabobank verantwoordelijk voor de lancering en de organisatie van het arrangement, vooral via het inzetten van het eigen netwerk en eigen capaciteit. De Stichting Streekfonds Utrechtse Heuvelrug heeft invloed omdat deze stichting uiteindelijk bepaalt waar de financiële middelen die in het streekfonds zitten aan uitgegeven worden.

Het governance-karakter van streekfonds Utrechtse Heuvelrug

Op basis van de bovenstaande karakterisering kunnen we concluderen dat het governance-arrangement streekfonds Utrechtse Heuvelrug een combinatie is van gesloten co-governance en markt-governance, terwijl er ook een element van zelf-governance (discours) te zien is.

Het arrangement heeft in essentie twee lagen, die ieder hun eigen governancekarakter hebben. De organisatie van het streekfonds, waaronder het toewijzen van projecten, is in handen van een kleine groep gemengde actoren, te weten de Rabobank, het Utrechts Landschap, en de Stichting Streekfonds Utrechtse Heuvelrug. Deze groep werkt met spelregels die wijzen op gesloten coöperatie en strategische coalitievorming. Ze hebben bijvoorbeeld bepaald dat de overheid geen belangrijke speler is in het arrangement en dat voorlopig de Rabobank de enige financier zal zijn. Hun invloed is gebaseerd op een gezamenlijke strategie en de hulpbronnen die ze inzetten voor de organisatie van het arrangement zijn geconcentreerd binnen de coalitie.

Daarnaast zijn er de centrale activiteiten rondom de streekrekening waarmee de financiering van het arrangement geregeld wordt. Deze activiteiten worden gedomineerd door marktpartijen met zakelijke motieven. Het meest kenmerkende is de invloedrijke rol die de Rabobank speelt. Zonder de hulpbronnen van deze marktpartij zou de ontwikkeling van een streekfonds niet mogelijk zijn geweest, en als de Rabobank besluit deze hulpbronnen niet langer in te zetten, houdt het streekfonds op te bestaan. Daarmee controleert de bank in belangrijke mate het arrangement. Ook de actoren die een streekrekening openen, opereren als 'marktpartij', i.e. klant van de Rabobank. De steunverwerving jegens nieuwe actoren verloopt via marketing. Dit arrangement steunt qua discours echter ook op een gemeenschapsbelang; de actoren hebben als motief deel te nemen om iets terug doen voor de streek. Bovendien werft de Rabobank onder andere steun voor de streekrekening door actoren aan te spreken op hun gedeelde identiteit van ondernemer dan wel overheid of maatschappelijke organisatie op de Utrechtse Heuvelrug.

Prestaties van het arrangement en succes- en faalfactoren

De betrokken partijen beschouwen het governance-arrangement streekfonds Utrechtse Heuvelrug als een succes. Dat succes zit hem met name in de output die er tot nu toe gerealiseerd is: een formele organisatie met de Stichting Streekfonds Utrechtse Heuvelrug aan het hoofd en een totaal aan streekrekeningen waar meer dan 100 miljoen euro op staat. Ook is al het nodige gerealiseerd: door het streekfonds gaan steeds meer bedrijven zich verantwoordelijk voelen voor het welzijn van de Utrechtse Heuvelrug. Bovendien heeft de Rabobank zich een voorvechter van de bescherming van natuur en landschap getoond.

Er zijn echter ook punten waarop het arrangement nog achterblijft. Dat gaat voornamelijk om de impact die het arrangement heeft. Het leveren van een directe kwaliteitsverbetering van de Utrechtse Heuvelrug is vooralsnog beperkt gebleven. Dit komt met name omdat de streekrekening relatief weinig geld oplevert; een kapitaal van 100 miljoen euro levert 100.000 euro op. Dit is weinig, gezien de totale kosten om de Utrechtse Heuvelrug te onderhouden (zo'n 5 miljoen euro op jaarbasis). Bovendien wordt de huidige output – in termen van bijdragen aan het streekfonds – nu nog vooral geleverd door de Rabobank. Bedrijven blijven achter in het doneren van een deel van de rente die ze krijgen. Dit betekent dat de meeste bedrijven vooralsnog gratis profiteren van de opbrengsten van het streekfonds. De belangrijkste opbrengst van het streekfonds lijkt tot nu toe dan ook de gedragsverandering bij de betrokken bedrijven te zijn, hoewel ook hier nog veel winst te behalen is. Bovendien zou het mooi zijn als deze betrokkenheid zich vertaalt in meer output – dus meer bijdragen aan het streekfonds vanuit het bedrijfsleven. Dit zou zich dan uiteindelijk moeten gaan vertalen in een grotere impact, i.e. het realiseren van een kwaliteitsimpuls voor de natuur op de Utrechtse Heuvelrug.

De specifieke combinatie van dimensies (en stijlen) levert verschillende succesfactoren op. Een belangrijke succesfactor komt voort uit de combinatie van een gemeenschapsbelang en een zakelijk belang, wat ervoor zorgt dat zoveel mogelijk van de benodigde actoren betrokken worden, met name bedrijven. Bovendien is er een kleine gemengde coalitie die de organisatie van het arrangement ter harte neemt, met eigen spelregels gebaseerd op gesloten coöperatie en strategische coalitievorming en met een concentratie van de benodigde hulpbronnen. Ook lijkt het feit dat overheden een minder centrale rol spelen goed uit te pakken: hierdoor krijgen bedrijven die benaderd worden niet het idee dat ze een overheidsinitiatief steunen.

De spelregels en machtsverhouding die gelden bij de organisatie van het arrangement kunnen echter ook actoren afschrikken om een streekrekening te openen, wanneer deze partijen het idee krijgen dat het arrangement vooral een een-tweetje is van de Rabobank en het Utrechts Landschap. Daarmee zouden de elementen van gesloten co-governance de aanwezige markt-governance in de weg zitten. Bovendien kan het vrijblijvende karakter van de spelregels op het gebied van deelname aan de streekrekening ervoor zorgen dat bedrijven niet met extra hulpbronnen over de brug komen. Ze liften liever mee op de bijdragen van de Rabobank, zonder zelf ook geld te doneren, of zeggen hun rekening op als het even iets minder gaat. Het is de kunst deze bedrijven zelf ook te laten bijdragen zonder daarbij het risico te lopen dat ze geen streekrekening (meer) willen hebben.

Vooraf op het gebied van discours lijkt de kruisbestuiving tussen markt-governance en zelf-governance dus goed uit te pakken. Het belangrijkste motief om deel te nemen is om iets terug te doen voor de streek. Het arrangement lijkt in te spelen op de maatschappelijke trend van maatschappelijk verantwoord ondernemen, wat bedrijven aanzet om mee te doen. Bedrijven met een streekrekening, maar ook de Rabobank, realiseren zich dat een dergelijke motivatie zakelijke voordelen kan hebben. Dit kan bedrijven net het laatste zetje geven om mee te doen en het motiveert de Rabobank om actief te blijven optreden. De benodigde hulpbronnen worden vooral door de Rabobank geleverd, waardoor de bank de invloedrijkste actor is.

Risico is echter wel dat het slagen van dit fonds in belangrijke mate afhangt van de betrokkenheid van de Rabobank, met name van het persoonlijke enthousiasme van de directeur. Mocht dit wegvallen, dan kunnen er problemen ontstaan. Het is verder zaak dat meer bedrijven een rekening openen en ook zelf een bijdrage gaan leveren aan het fonds. De Rabobank lijkt hier ook sterker op in te gaan zetten door te overwegen een eigen bijdrage verplicht te stellen. Dit wijst er nogmaals op dat deze actor voorwaarden kan stellen aan het proces. Een risico is dat het voor een partij als Utrechts Landschap onrendabel wordt haar initiërende rol te blijven spelen; deze actor moet een groot deel van haar capaciteit uit eigen middelen inzetten.

4.2.2 Streekfonds Flevoland

De drie Flevolandse Rabobanken nemen in april 2010 het initiatief om met een streekfonds Flevoland te beginnen. Ze benaderen eerst Stichting Flevolandschap om mee te doen, en op aandringen van Flevolandschap wordt ook Stichting Landschapsbeheer Flevoland benaderd. De drie Rabobanken zijn aangespoord door het convenant over streekfondsen dat tussen de Rabobank Nederland en de koepelorganisatie van de twaalf provinciale Landschappen is gesloten op 15 mei 2009. Dit convenant is op zijn beurt geïnspireerd door de ontwikkeling van het eerste streekfonds in het Nationaal Landschap Groene Woud, tussen de stedendriehoek Eindhoven – Den Bosch – Tilburg.

De vijf initiatiefnemers komen verscheidene malen bijeen om te bespreken hoe het streekfonds georganiseerd moet worden. Er wordt een beleidsplan geschreven waarin de doelstelling van het streekfonds en bijvoorbeeld de criteria waar een project dat aanspraak op het fonds wil maken aan moet voldoen. Ook wordt de oprichting van een stichting voorbereid. Verder is er contact met provincie Flevoland en benadert men enkele prominente Flevolandse om in een comité van aanbeveling plaats te nemen. In november 2010 treedt de groep initiatiefnemers naar buiten met het nieuws dat het streekfonds Flevoland is opgericht. De provincie is bereid bevonden om de eerste streekrekening te openen en een startbedrag van vijf miljoen euro op deze rekening te plaatsen. Dit gebeurt tijdens een feestelijke bijeenkomst die meteen ook benut wordt om publiciteit te genereren. Ook het comité van aanbeveling wordt geïnstalleerd. Vanaf dit moment kunnen ook andere overheden, bedrijven of streekorganisaties een streekrekening gaan openen.

Het jaar 2011 wordt benut om rekeninghouders te werven. Met name de drie Rabobanken zetten zich hiervoor in. Verder rondt men het beleidsplan af en maakt men een communicatieplan, bedoeld om aan te geven hoe het streekfonds het beste onder de aandacht van de Flevolandse gebracht kan worden. Daarnaast formaliseren de betrokken partijen de organisatie van het streekfonds. Men zoekt een stichtingsbestuur bijeen en werkt de benodigde statuten uit.

Op het moment van schrijven is de Stichting Streekfonds Flevoland formeel ingesteld. Ook hebben bij elkaar ongeveer 40 bedrijven, overheden en streekorganisaties inmiddels een streekrekening geopend, waar bij elkaar opgeteld enkele tientallen miljoenen euro's op staan. Op 1 januari storten de drie Rabobanken de eerste bijdrage in het streekfonds. Het gaat om een bedrag van enkele tienduizenden euro's, een mooi begin. Vanaf dat moment kunnen partijen ook projectvoorstellen gaan indienen bij het bestuur van de Stichting Streekfonds Flevoland. Momenteel bereidt men dit aanvraagtraject voor.

Streekfonds Flevoland als governance-arrangement

Actoren

Bij het arrangement streekfonds Flevoland zijn verschillende (groepen van) participanten betrokken. De belangrijkste groep actoren zijn de bedrijven, overheden en streekorganisaties die besloten hebben aan het arrangement deel te nemen door het openen van een streekrekening. Daarmee zijn ze tevens klant van de Rabobank. Zakelijke spaarders krijgen een marktconforme rente over hun geld, en daarbovenop maakt de Rabobank 5 procent van het verstrekte rentebedrag over naar het streekfonds. Partijen met een streekrekening hoeven daar verder niets voor te doen. Ze worden wel verzocht een deel van de rente die ze krijgen in het streekfonds te storten, maar dit is op vrijwillige basis. Burgers kunnen nog geen streekrekening openen, hoewel dat in de toekomst wellicht wel mogelijk wordt. Tot nu toe hebben enkele tientallen actoren een streekrekening geopend. Deze actoren vormen de brede basis van het arrangement, doordat ze er indirect dan wel direct voor zorgen dat het streekfonds gevuld wordt.

De actieve kern van het arrangement bestaat uit drie Rabobankvestigingen, te weten die uit Almere, Lelystad en de Noordoostpolder, en twee natuurorganisaties. De drie Rabobanken hebben, onder

aanvoering van de directeur van Rabobank Lelystad, het streekfonds geïnitieerd. Ze hebben daartoe contact gezocht met de directeur van het Flevolandschap, en op instigatie van deze directeur is vervolgens ook Stichting Landschapsbeheer Flevoland betrokken. Er zijn dus vijf partijen die het hart van het arrangement vormen. Zij vormen vanaf het begin een aparte werkgroep en zijn verantwoordelijk voor het initiëren van het streekfonds en voor het werven van rekeninghouders. Dit laatste gebeurt met name door de drie Rabobanken.

Een andere actor die een actieve rol gaat spelen is de Stichting Streekfonds Flevoland. Deze stichting is pas zeer recent geformaliseerd. Ze vervangt de werkgroep van de vijf bovengenoemde partijen en gaat over het verdelen van het geld dat vanuit de streekrekening in het fonds terecht komt. Ook wordt het bestuur van de stichting aanspreekpunt voor degenen die een project willen indienen. In dit vijfkoppige bestuur zitten de directeuren van Landschapsbeheer Flevoland en van Flevolandschap. De Rabobank heeft besloten geen zitting te nemen, omdat men niet verantwoordelijk wilde zijn voor zowel de streekrekeningen als het streekfonds. Vandaar dat besloten is het bestuur te completeren door een drietal prominente Flevolandse te benaderen, één met een politieke achtergrond (deze persoon wordt voorzitter), één vanuit de mediawereld en één vanuit de kunst- en cultuursector.

Ten slotte is er nog een coalitie, het comité van aanbeveling, die van belang is. Deze coalitie speelt geen hele actieve rol, maar doordat de prominente deelnemers hun naam hebben verbonden aan het streekfonds ontstaat er een wervende functie richting bedrijven die een streekrekening zouden kunnen openen. Betrokkenen zijn de burgemeesters van de gemeenten in de Provincie Flevoland, de Commissaris van de Koningin, de dijkgraaf van het Waterschap en verschillende hooggeplaatste mensen uit het bedrijfsleven, waaronder de Rabobank.

De rol van de overheid bij het streekfonds Flevoland is tweeledig. Enerzijds heeft de overheid een meer dienende rol, wat zich met name manifesteert in het comité van aanbeveling, waar de Flevolandse burgemeesters, de dijkgraaf en de Commissaris van de Koningin in zitten. Anderzijds stimuleert de overheid het streekfonds door het openen van een streekrekening. De provincie heeft dat als eerste gedaan, met een bijdrage van vijf miljoen euro. De gemeenten en het Waterschap hebben ook een streekrekening.

Discours

Het streekfonds Flevoland combineert de ambitie van natuurorganisaties om nieuwe financieringsbronnen aan te boren met de wens van de Rabobank en andere bedrijven om in de eigen provincie maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Het fonds ondersteunt kleine projecten die de natuur, het landschap en de cultuurhistorie van Flevoland versterken. Partijen die willen kunnen bij het fonds een bijdrage aanvragen ter ondersteuning van een project, met een maximum van 3.000 euro. De Stichting Streekfonds Flevoland gaat over het verstrekken van deze bijdragen.

De actoren die bij het arrangement betrokken zijn, doen dat met name vanuit de motivatie om iets terug te doen voor hun streek. Dat speelt zowel bij de betrokken natuurorganisaties als bij de drie Rabobanken. Ook de bedrijven die een streekrekening openen, doen dat vanuit hun betrokkenheid bij Flevoland. Ze willen ondernemen in een mooi gebied. Het valt op dat daarbij niet alleen het beschermen van natuur en landschap centraal staat, maar ook het versterken van de Flevolandse cultuurhistorie.

Een tweede en minstens zo belangrijk motief, dat verpakt zit in de kern van het streekfonds-idee, is dat met name bedrijven meedoen vanuit een zakelijk perspectief. De Rabobank beschouwt het initiëren van het streekfonds als goed voor het eigen imago. Als burgers en ondernemers merken dat een deel van de winst van de Rabobank terugvloeit naar de streek, zal dat bij hen de waardering voor de Rabobank doen toenemen. Daarnaast werft de Rabobank er nieuwe klanten mee. Ook bedrijven

die een streekrekening openen doen dat mede omdat mensen daardoor zien dat ze iets terugdoen voor de streek. Bovendien is deze positieve exposure, wanneer bedrijven zelf geen bijdrage aan het streekfonds doneren, ook nog eens gratis.

Het proces van steunverwerving wordt met name geleid door de drie Rabobanken. Deze actoren proberen via marketing continu bedrijven te bewegen een streekrekening te openen. Ze wijzen hen daarbij op het feit dat ze kunnen bijdragen aan behoud van de streek-eigen natuur, het landschap en de cultuurhistorie zonder dat het hen echt geld kost.

Spelregels

De interactie binnen het arrangement concentreert zich op het werven van actoren die een streekrekening openen enerzijds en op de algemene organisatie van het streekfonds en de streekrekening anderzijds. Deze twee processen hebben ieder hun eigen spelregels.

Het coördinatiemechanisme van het proces, waarbij met name de Rabobank nieuwe actoren benadert om een streekrekening te openen, is informeel van karakter. Het is het doel om de streekrekening neer te zetten als een aantrekkelijk aanbod om zo bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties als klant te werven. De toegangsregels zijn gebaseerd op een zakelijke relatie tussen de bank en haar klanten. Actoren kunnen zonder het aangaan van verplichtingen meedoen met de streekrekening, die ze ook weer net zo makkelijk op kunnen zeggen. Het is nog anoniem welke partijen een streekrekening hebben, maar men wil dat in de toekomst veranderen.

De spelregels voor de besluitvorming van het arrangement zien er anders uit, met name formeler. Het coördinatiemechanisme wordt gekarakteriseerd door een gesloten coöperatie. Procedures zijn vastgelegd in statuten, een beleidsplan en een communicatieplan. Centraal hierin staat de Stichting Streekfonds Flevoland, die het arrangement aanstuurt. Ze houdt nauw contact met de Rabobank. Het is deze stichting die projecten toewijst op basis van criteria opgenomen in het beleidsplan. Ook de toegangsregels zijn strikter, ze worden gekenmerkt door strategische coalitievorming. De overheid is buiten de deur gehouden, het bestuur van de stichting biedt plek aan de twee natuurorganisaties en drie privépersonen, maar niet aan andere actoren. Om strategische redenen is besloten de Rabobank geen zitting in de stichting te laten nemen, hoewel de bank een belangrijke stem blijft houden. Wel heeft de stichting bedongen dat men het recht heeft andere financiers voor het streekfonds aan te trekken. De Rabobank heeft op dit punt geen exclusiviteit.

Macht en hulpbronnen

Het arrangement is afhankelijk van verschillende hulpbronnen. Het belangrijkste is de financiële bijdrage die vanuit de streekrekeningen in het streekfonds terechtkomt. Een groot deel hiervan is afkomstig van de Rabobank, die daarmee de belangrijkste hulpbron reguleert. Een kleiner gedeelte komt van de actoren die een streekrekening hebben. Andere hulpbronnen die belangrijk zijn, zijn persoonlijk enthousiasme, het inzetten van een netwerk, capaciteit en kennis. Persoonlijk enthousiasme is van belang bij de trekkers van het arrangement, mensen die hun nek uitgestoken hebben om het streekfonds van de grond te krijgen. Netwerken zijn belangrijk om nieuwe rekeninghouders te vinden. Capaciteit is nodig om de noodzakelijke dingen te regelen, bijvoorbeeld qua PR en administratie. Kennis is vooral belangrijk in de vorm van ervaring van personen en expertise van bijvoorbeeld de Rabobank bij het opzetten van een streekfonds.

Qua invloed is de Rabobank de belangrijkste partij, omdat deze actor de macht heeft over het product dat de financiering van het streekfonds levert. Wanneer de Rabobank daarmee stopt, stopt het arrangement, tenzij er nieuwe financiers gevonden worden. Verder zijn ook Landschapsbeheer Flevoland en Flevolandschap invloedrijke actoren, vanwege hun kennis van natuur, landschap en cultuurhistorie. Deze kennis wordt ingezet om de juiste projecten te steunen met de middelen die in het streekfonds vrijkomen.

Het governancekarakter van streekfonds Flevoland

Uit de boven weergegeven beschrijving is af te leiden dat het governance-arrangement streekfonds Flevoland vooral een combinatie is van markt-governance en gesloten co-governance, met elementen van zelf-governance.

Markt-governance komt tot uitdrukking in de financiering van het arrangement, i.e. het werven van nieuwe klanten voor de streekrekening en het storten van een bijdrage in het streekfonds. Hierbij valt de centrale positie op die de Rabobanken innemen. De hulpbronnen van deze actoren zijn van essentieel belang, hoewel ook een aantal maatschappelijke organisaties invloed heeft. De partijen die een streekrekening openen, of het nu bedrijven, overheden of maatschappelijke organisaties zijn, treden op als klant, i.e. marktpartij. De overheid - als houder van een streekrekening - is ook als marktpartij betrokken. Eén van de motieven die actoren hebben om deel te nemen aan het arrangement is een zakelijke overweging. Bovendien verwerft de Rabobank steun voor het arrangement via marketing.

Gesloten co-governance komt met name naar voren rondom de organisatie van het arrangement. Een kleine gemengde coalitie van marktpartijen en maatschappelijke organisaties is daarbij betrokken. De kleine gemengde coalitie coördineert het streekfonds onderling en bepaalt wie er toegang heeft tot de organisatie van het arrangement. De overheid is bijvoorbeeld buiten de deur gehouden, maar de deur naar eventuele nieuwe financiers staat open. De invloed van de coalitie gebaseerd op een gezamenlijke strategie en zijn de hulpbronnen die bij de organisatie van het arrangement worden ingezet geconcentreerd binnen de coalitie.

Er zijn enkele elementen van zelf-governance te vinden in dit arrangement, die met name terug komen in de centrale activiteit van het werven van nieuwe klanten voor de streekrekening. Een belangrijk motief om deel te nemen aan het arrangement is namelijk dat actoren iets terug willen doen voor de streek. Dit wijst op gemeenschapsbelang. Het proces van steunverwerving is verder mede gebaseerd op het inspelen van een gezamenlijke identiteit van potentiële streekrekeninghouders, i.e. hun Flevolanderschap.

De prestaties van het arrangement en succes- en faalfactoren

Het governance-arrangement streekfonds Flevoland wordt door de betrokken actoren als redelijk succesvol getypeerd. Men is tevreden over de output die tot nu toe gehaald is: een verzameling streekrekeningen met tientallen miljoenen euro's en een organisatie die stevig staat, met als bekroning de recente formele instelling van de Stichting Streekfonds Flevoland. Als resultaat zijn er tevens vorderingen: Flevolandse bedrijven en overheden tonen hun betrokkenheid en de Rabobanken laten zien begaan te zijn met de Flevolandse natuur, landschap en cultuurhistorie. Er is veel draagvlak.

Met name op het gebied van impact is nog winst te behalen. Ook omdat het arrangement nog relatief jong is, is er nog geen geld geïnvesteerd in projecten. Bovendien zal het budget dat per 1 januari 2012 beschikbaar komt nog beperkt zijn. De output in termen van geld op de streekrekeningen zal verder omhoog moeten om de impact van het streekfonds aanzienlijker te maken. Daarbij overweegt de Stichting Streekfonds Flevoland op zoek te gaan naar extra financiers, om de afhankelijkheid van de Rabobank te verminderen. Ook zal de vrijwillige bijdrage van bedrijven die een streekrekening hebben omhoog moeten. De meeste bedrijven zijn nu nog 'free riders': ze profiteren gratis van de positieve exposure die het hebben van een streekrekening hen oplevert. De belangrijkste opbrengst van het streekfonds lijkt tot nu toe dan ook in termen van *outcome* gerealiseerd te worden: de gedragsverandering bij de betrokken bedrijven is al na relatief korte tijd duidelijk merkbaar, ze willen iets terug doen voor de streek.

Een belangrijke succesfactor om kapitaal te verzamelen, is de combinatie van een zakelijk belang met een gemeenschapsbelang, exponent van respectievelijk markt-governance en zelf-governance. Actoren doen mee omdat ze iets terug willen doen voor de streek en tegelijkertijd daar zelf beter van worden.

De drie Rabobanken nemen hierbij het voortouw. Voordeel hierbij is dat private hulpbronnen, met name geld van de Rabobank, terecht komt bij de bescherming van natuur, landschap en cultureel erfgoed. Nadeel is dat het streekfonds in belangrijke mate afhankelijk is van deze bank; als de bank niet langer financiële middelen ter beschikking stelt, komt het voortbestaan van het streekfonds in gevaar. De Stichting Streekfonds Flevoland gaat in de toekomst dan ook op zoek naar alternatieve financiers.

Een andere belangrijke succesfactor is dat het arrangement beschikt over een organisatorische kern waarin een aantal partijen op een gesloten manier met elkaar samenwerken. Deze kern regelt het reilen en zeilen van het fonds en zorgt voor het realiseren van verschillende projecten. Het feit dat de overheid geen centrale rol speelt binnen deze organisatorische kern wordt door de betrokkenen als een voordeel beschouwd. Hierdoor ontstaat namelijk het beeld dat het streekfonds een onafhankelijk initiatief is waar de overheid slechts zijdelings bij betrokken is. Daardoor zijn meer partijen geneigd hun betrokkenheid te tonen.

Er zijn echter ook risico's. De spelregels die bij de werving van nieuwe actoren van toepassing zijn kunnen zorgen voor veel vrijblijvendheid, waardoor met name bedrijven niet geneigd zullen zijn zelf extra hulpbronnen te investeren; ze liften liever mee op de investeringen van de Rabobank, waardoor het arrangement erg afhankelijk wordt van de hulpbronnen van één actor. Een ander risico is dat het gesloten karakter van de organisatie zijn weerslag krijgt op het werven van nieuwe rekeninghouders; als deze actoren het streekfonds als een één-tweetje zien van Rabobank en natuurclubs zullen ze wellicht minder geneigd zijn deel te nemen. Het lijkt zaak dit zoveel mogelijk uit elkaar te houden.

De trend van maatschappelijk verantwoord ondernemen lijkt een belangrijke rol te spelen bij het succes van het streekfonds. Bovendien lijken banken – in dit geval de Rabobank – te worden beïnvloed door de wil om te laten zien dat men iets terug doet voor de samenleving. Dit heeft weer te maken met de negatieve publiciteit waar de bankensector op dit moment mee te maken heeft. Ten derde heeft het feit dat het arrangement in Flevoland gesitueerd is invloed. Enerzijds lijkt de pioniersmentaliteit van de Flevolandse – niet praten maar aanpakken – een positieve invloed te hebben op het succes van het streekfonds. Anderzijds zijn partijen in Flevoland – met name boeren – huiverig voor elk initiatief dat met natuur te maken heeft. Dit heeft te maken met de controversiële status van het grote natuurontwikkelingsproject Oostvaarderswold.

4.3 Wonen en landschap (buitenlui)

In deze paragraaf bespreken we de twee casestudy's die we hebben uitgevoerd naar het betrekken van buitenlui bij het natuurbeleid, wat in de praktijk vaak is gericht op beheer van het landschap tussen als beschermde natuur aangewezen gebieden. In paragraaf 4.3.1 bespreken we het daarvoor ontwikkelde concept Knooperven; in paragraaf 4.3.2. landschapsbeheersactiviteiten in de gemeente Voorst (Gld.).

4.3.1 Knooperven en pilot Knooperv De Veldboer

Een Knooperv is een concept waarin nieuwe bewoners van het buitengebied zorg dragen voor landschapsbeheer. Een dergelijk erf is een voormalig boerenbedrijf in een kleinschalig landschap dat ruimte biedt aan wonen en werken in een landelijke omgeving (Innovatienetwerk *et al.*, 2010, p.9).

Bewoners hebben er hun eigen woning en delen er een gemeenschappelijk erf. Daarnaast zorgen ze gezamenlijk voor onderhoud, versterking en beheer van beplantingen en publiek toegankelijke routes in het omliggende landschap. De landbouwgrond die oorspronkelijk bij het erf hoorde, behoort toe aan de boeren uit de omgeving die hun bedrijven daar hebben uitgebreid (Innovatienetwerk *et al.*, 2010, p.9).

Het arrangement Knooperven begint met het bedenken van het concept door twee architecten, Van Paridon en De Groot, in 2003, dat door hen 'Tuinenrijk' wordt genoemd. Het idee van deze twee architecten haakt aan bij verschillende ontwikkelingen in het landelijk gebied. Het gaat enerzijds om ontwikkelingen in de landbouw, met name het vrijkomen van middelgrote erven, die niet gemakkelijk door een individu kunnen worden overgenomen voor nieuwe bewoning en anderzijds om het bieden van mogelijkheden uitbreiding van kleine kernen die op slot zitten vanwege de aanwijzing als waardevol landschap.

In 2004 ontstaat een samenwerking van de twee architecten met het Innovatienetwerk, een organisatie die is ingesteld door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), die het concept adopteert. De samenwerking wordt tussen 2004 en 2007 uitgebreid met de provincie Overijssel en de gemeente Tubbergen. In deze constellatie wordt de haalbaarheid van het concept getoetst en in 2009 vindt de ontwikkeling van een eerste Knooperf plaats in een pilotproject: Knooperf De Veldboer in het dorp Langeveen, in de gemeente Tubbergen. Het pilot-erf wordt door de gemeente aangekocht en ontwikkeld. Deze fase wordt afgerond wanneer nieuwe bewoners het eerste erf bewonen. Anno 2012 is het erf bouwrijp gemaakt en zijn de eerste opties op de kavels een feit. In 2012 gaat de gemeente Knooperven in haar beleid verankeren, samen met de gemeenten Dinkelland en Hof van Twente. Het toekomstbeeld van het arrangement is dat particuliere initiatiefnemers andere Knooperven zullen gaan ontwikkelen en op en rond deze erven het landschap zullen gaan beheren.

Knooperf de Veldboer als governance-arrangement

Actoren

Het arrangement bestaat uit een coalitie van vier partijen: Van Paridon en De Groot architecten, Innovatienetwerk, provincie Overijssel en gemeente Tubbergen. De coalitie bestaat dus uit drie overheidspartijen en een particuliere partij, het architectenbureau Van Paridon en De Groot. De coalitie heeft het concept Knooperven ontwikkeld, verder uitgedacht, en realiseert het eerste Knooperf in de praktijk in pilot De Veldboer in de gemeente Tubbergen. Voor de ontwikkeling van het concept zijn de initiatiefnemers de architecten die het concept hebben uitgedacht. Het Innovatienetwerk heeft het concept opgepakt, verder gebracht en de provincie Overijssel en gemeente Tubbergen erbij gehaald. In het geval van de pilot heeft de gemeente het erf aangekocht. Omdat de gemeente hierin zit met risico, ligt het trekkerschap in de fase van de pilot meer bij de gemeente. De provincie Overijssel verankert het concept in beleid, neemt deel en stelt vanuit de omgevingsvisie randvoorwaarden over hoe om te gaan met vrijkomende erven.

Wanneer het concept in de praktijk zal worden gebracht, komt er een nieuwe belangrijke partij bij, namelijk initiatiefnemers. Het is niet de bedoeling dat een gemeente ook toekomstige erven gaat aankopen. Initiatiefnemers, zoals een boer die wil verkopen, een woningbouwcorporatie, een zorginstelling, of een groep senioren, zullen dan de verantwoordelijkheid hebben om de onderbouwing te leveren die nodig is voor de realisatie van een Knooperf. Het zullen daarmee private partijen zijn die de financiering op zich nemen voor de realisatie van de kwaliteitsimpuls en beheer van de omgeving. Zij krijgen eigendom van erf en omgeving en betalen via de bouwsom van de kavels of woningen de aanleg. Ze betalen een beheersvergoeding die wordt vastgelegd in een vereniging van eigenaren. De gemeente bepaalt welke randvoorwaarden er zullen bestaan voor Knooperven, ingebed in provinciaal beleid.

Discours

Het discours kan worden omschreven als 'ontwikkelen in het buitengebied met behoud en ontwikkeling van ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit'. Dit is een discours dat in het beleid voor het landelijk gebied al langer is geïnstitutionaliseerd in de vorm van rood-voor-roodregelingen en landgoederenregelingen: het toestaan van nieuwe bebouwing in ruil voor tegenprestaties op het gebied van landschapskwaliteit. Het gaat bij het Knooperf specifiek om middelgrote vrijkomende erven in het buitengebied. Bij deze erven is het niet haalbaar om ze door individuele bewoning een nieuwe bestemming te geven. Een Knooperf gaat uit van toestaan van 4 tot 9 woningen per erf. De essentie van het concept is de realisatie van kwaliteitswinst daarbij. Enerzijds gaat het om cultuurhistorische kwaliteitswinst op het erf en anderzijds om kwaliteit in het landelijk gebied, door de realisatie en het organiseren van duurzaam beheer van de omgeving door (nieuwe) bewoners. De coalitie streeft met het concept Knooperf vijf doelen na:

- het vergroten van de toegankelijkheid van het landelijk gebied door de aanleg van onder andere nieuwe paden;
- het creëren van nieuwe woonmilieus;
- het stimuleren van agrariërs om te stoppen en deze grond door te leveren aan andere boeren;
- herontwikkeling van de erven en het bieden van een nieuw leven aan cultuurhistorisch interessante gebouwen;
- het bieden van een impuls aan beheer en onderhoud van kleinschalig landschap, zo dicht mogelijk bij mensen die daar waarde aan hechten en zich verantwoordelijk voelen.

De motivatie in het arrangement zijn publieke belangen, namelijk het omgaan met vrijkomende erven in het landelijk gebied en het omgaan met uitbreiding van woningarsenaal van dorpsgemeenten. De coalitie van vier partijen heeft het tot een gezamenlijk belang gemaakt om het concept te ontwikkelen, in de praktijk te brengen en tot een succes te maken. Dit heeft daarmee kenmerken van een gesloten co-governance. De steunverwerving vindt plaats doordat de initiatiefnemers het concept op allerlei manifestaties uitzetten, met als doel zowel andere gemeenten te interesseren als toekomstige initiatiefnemers en bewoners. Belangrijk lijken de conferenties voor wethouders. Omdat gemeenten het concept moeten gaan oppakken is de steunverwerving bij wethouders belangrijk. Uiteindelijk moet ook steun worden verworven bij toekomstige bewoners.

Spelregels

De fase waarin de initiatiefnemers het concept ontwikkelen en realiseren in een pilot, wordt gekenmerkt door de coördinatie-regels 'gesloten coöperatie' en de toegangsregels 'strategische coalitievorming'. In de fase tot en met de ontwikkeling van pilot De Veldboer is er sprake van spelregels die passen bij een gesloten coalitie.

Spelregels om het concept in de praktijk goed te laten functioneren worden in belangrijke mate verankerd in formele structuren, die deels publiek en deels privaat van aard zijn. Dit gaat vooral om spelregels die de randvoorwaarden (gaan) vormen om de uiteindelijke werking van het concept in goede banen te leiden:

- Vanuit de provincie bieden de omgevingsvisie, de omgevingsverordening en de catalogus gebiedskenmerken randvoorwaarden voor de kwaliteitsimpuls die gegeven moet worden.
- Vanuit de gemeente worden randvoorwaarden opgesteld voor bebouwing, bouwvolumes, entree, privétuinen, bouwmaterialen, erf en groen. Veel van deze randvoorwaarden zijn opgenomen in het landschapsplan dat bij het Knooperf hoort, en die worden verankerd via het bestemmingsplan.
- Randvoorwaarden voor de bewoners betreffende de gezamenlijke eigendommen worden vastgelegd in een Vereniging van Eigenaren (VvE).

De bovenstaande regels zijn op te vatten als toegangsregels voor toekomstige bewoners. Met het bestemmingsplan heeft de gemeente een controle-instrument in handen: het uiteindelijke fiat voor bestemmingsplanwijziging wat betreft de functieverandering van het erf. Wanneer de gemeente

Tubbergen in 2012 een Knooperven-regeling ontwikkelt zal deze de geformaliseerde toegangsregels richting initiatiefnemers bevatten. Met name de VVE is bedoeld om de zelf-governance van de nieuwe bewoners als ze er eenmaal wonen in goede banen te gaan leiden. Ook 'vraag en aanbod' zullen een spelregel gaan vormen, omdat het arrangement uiteindelijk via de huizenmarkt gaat functioneren.

Macht en hulpbronnen

Het arrangement is tijdens de ontwikkelingsfase een gezamenlijk gedragen project, waarbij de initiatiefnemers allemaal geld, mankracht en kennis hebben ingezet en ingekocht. Een aparte positie is er voor de gemeente die het pilot-erf heeft aangekocht en daarmee ook risicodragend is. Hiermee zijn de hulpbronnen vooral gecontroleerd door een overheid, maar ze worden aan de andere kant ingezet voor het gezamenlijke belang van de coalitie. Om invloed binnen het arrangement aan te wenden, is er sprake van een strategische inzet van invloed. Een hulpbron die verder worden ingezet is assistentie die geboden wordt aan nieuwe bewoners van het eerste erf, zoals de inzet van een kenniscentrum die begeleiding biedt. Uiteindelijk werkt de coalitie toe naar een vorm van zelf-governance, waarin de hulpbronnen gecontroleerd zullen worden door de burgers die op het erf wonen, en waarbij ze hun invloed in zullen zetten voor de gemeenschap en de omgeving. Het Knooperv is een variant op een rood-voor-roodconstructie: met de bouw en verkoop van enkele (nieuwe) wooneenheden op een erf, met behoud van historische waarde, moeten investeringen in de ruimtelijke kwaliteit (ontwerp, inrichting en later beheer) mogelijk worden gemaakt. De bouw van de woningen moet de investeringen opbrengen om de ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Nieuwe bewoners (nieuwe buitenlui) betalen hiervoor een plus op de koopprijs.

Het governancekarakter van Knooperven

Het arrangement vertoont kenmerken van verschillende governancestijlen. Het streven is uiteindelijk zelf-governance te realiseren, met elementen van overheidsregulering, maar voordat het zover is zijn gesloten co-governance en overheidsregulering dominant.

Het arrangement Knooperven wordt gevormd door een kleine gesloten coalitie die het concept ontwikkelt, met daarin vier actoren, waarvan drie overheidspartijen. Zij zetten hun hulpbronnen strategisch in en worden met name gedreven door publieke belangen, dat ze tot een gezamenlijk belang hebben gemaakt. Dus met name op het gebied van spelregels en hulpbronnen zijn de stijlen van gesloten co-governance en overheidsregulering sterk aanwezig.

In een latere fase zullen initiatiefnemers uit de markt en/of vanuit de maatschappij en burgers moeten gaan komen waarbij private financiering een belangrijke realisatiefactor wordt. De factor vraag en aanbod gaat bepalen of Knooperven echt van de grond gaan komen. Het concept bevat het streven naar zelf-governance. Dit streven is vertaald in toegangsregels (lidmaatschap) en in de inzet van en controle over hulpbronnen, die door en voor de gemeenschap gaan functioneren. Maar het zal een combinatie met overheidsregulering blijven, omdat de randvoorwaarden in institutionele structuren en beleid verankerd gaan worden.

Prestaties van het arrangement en succes- & faalfactoren

Een deel van de succesfactoren van dit arrangement zijn op te vatten als succesfactoren van gesloten co-governance: bevoegdheid van de partijen, het geloof in het concept, bestuurlijk draagvlak bij de partijen (o.a. gemeente en provincie) en de inzet van geld over meerdere jaren, dat tussen de coalitie wordt gedeeld. De bereidheid en het commitment van de partijen zijn groot, wat vooral door het gezamenlijke belang is ingegeven.

De voorbereidingsfase heeft veel opgeleverd in termen van output. Het denken over hergebruik van erven is verbreed. Het principe van 'voor wat hoort wat', en het vragen van tegenprestaties bij nieuwe bebouwing in het buitengebied is verbreed en verder gebracht. Van rood-voor-groenregelingen die toepasbaar waren op landgoederen is het denken nu ook toepasbaar op voormalige erven. Er is in de

pilot veel resultaat bereikt om dit concept verder te institutionaliseren. Dat is zichtbaar in de eerste ervaringen met het vastleggen van randvoorwaarden in een Landschapsplan en het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau, in de Omgevingsvisie op provinciaal niveau en in een Vereniging van Eigenaren.

De spelregels zijn verankerd in een mix van private en publieke structuren, die uiteindelijk de brug moeten gaan vormen naar de werking van het concept in de praktijk. Omdat er in de praktijk wordt gestreefd naar de vorm van zelf-governance - een groep bewoners gaat samen met een landschapsarchitect het erf ontwerpen en vervolgens de zorg voor de omgeving dragen - valt de hoeveelheid regels die wordt opgesteld op. De betrokken overheden zien het als hun verantwoordelijkheid om de zelf-governance te reguleren en in goede banen te leiden.

De gemeente is degene die de meeste hulpbronnen heeft ingezet. Ze was een cruciale partij bij de totstandkoming van het eerste Knooperf, waarbij de kavels inmiddels bouwrijp zijn gemaakt en de eerste opties op deze kavels zijn gerealiseerd. Het is nog vroeg om te spreken over opbrengsten van het arrangement in termen van *outcome*. Het eerste erf is namelijk nog niet bewoond. Wel is er een proces gaande om het concept verder te verspreiden naar andere gemeenten in Nederland en worden de ervaringen van het eerste Knooperf actief toepasbaar gemaakt voor andere gemeenten.

Op het gebied van impact is het nog vroeg om een uitspraak te doen over het succes van Knooperven. De Veldboer is het eerste Knooperf dat in de praktijk wordt gebracht. De mate van cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteit die op het eerste Knooperf gerealiseerd zullen worden is nog niet zichtbaar. De voorwaarden zijn hiervoor wel aanwezig.

4.3.2 Landschapszorg Voorst

Het arrangement landschapszorg Voorst is gericht op het versterken van de kwaliteit van het buitengebied van de Gelderse plattelandsgemeente Voorst, die bestaat uit dertien relatief kleine kernen in het landelijk gebied tussen de drie steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Het centrale idee van het arrangement is dat bewoners van het buitengebied zorgdragen voor onderhoud en versterking van het landschap door het aanleggen van paden, het knippen van bomen, het bijhouden van beplanting etc. Om dit mogelijk te maken, moeten ze gefaciliteerd worden. Hiertoe zijn de gemeente Voorst en de Stichting Landschapsbeheer Gelderland een langdurig samenwerkingsverband aangegaan waarin ze, op projectmatige basis, bewoners faciliteren om deze landschapsversterking vorm te geven. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de zogenaamde 'buitenlui', mensen die een stuk grond hebben in het buitengebied en er wonen, maar die er geen bedrijf voeren. Ook agrariërs en bewoners(verenigingen) uit de dertien kernen spelen een belangrijke rol.

De belangrijkste projecten zijn gericht op toegankelijkheid van het gebied door middel van het ontwikkelen van de zogenaamde Klompenpaden en op beplanting, onder andere door middel van de zogenaamde Dorp-in-het-groenprojecten. Een Klompenpad is een wandelroute in het agrarisch cultuurlandschap, die samen met vrijwilligers, grondeigenaren - zoals boeren en landgoedeigenaren - en andere partijen wordt ontwikkeld, om hiermee landschapsherstel een impuls te geven. Bijvoorbeeld door het herstel van oude paden wordt de identiteit van het landschap hersteld. Een Dorp-in-het-groenproject is een dag die wordt georganiseerd om beplantingsmateriaal te verspreiden onder bewoners van het buitengebied.

De samenwerking tussen de gemeente Voorst, Stichting Landschapsbeheer Gelderland en verschillende lokale partijen gaat terug tot de jaren negentig van de vorige eeuw. Het eerste Klompenpad is in 2002 gerealiseerd. Vanaf 2008 wordt de samenwerking verder geïntensiveerd, wanneer een medewerker van de Stichting Landschapsbeheer Gelderland bij de gemeente gedetacheerd wordt. Een medewerker van Landschapsbeheer Gelderland schrijft bijvoorbeeld mee

aan het landschapsonwikkelingsplan dat Voorst in 2009 samen met Epe en Heerde uitbrengt en heeft een rol in de uitvoering van het landschapsplan.

Zowel gemeente als Landschapsbeheer Gelderland ondersteunen buitenlui bij het beheer van landschapselementen. De laatste jaren vindt de samenwerking tussen de gemeente Voorst en Landschapsbeheer Gelderland plaats op projectmatige basis. Met regelmaat worden projecten voor buitenlui georganiseerd. Er komt twee keer per jaar een 'Dorpen-in-het-groen'-project, waarbij steeds een verschillende kern wordt uitgekozen. Ook wil men een aantal nieuwe klompenpaden realiseren. Eind 2011 zijn er vier van dergelijke paden, dat moeten er uiteindelijk acht of negen worden, gelieerd aan de verschillende dorpskernen, met eventueel een verbinding tussen deze kernen.

Landschapszorg Voorst als governance-arrangement

Actoren

In het arrangement zijn drie (groepen van) participanten die met elkaar samenwerken; de gemeente Voorst, de Stichting Landschapsbeheer Gelderland, en bewoners van het buitengebied, waaronder buitenlui. De kern wordt gevormd door de gemeente Voorst en de Stichting Landschapsbeheer Gelderland, die een kleine gemengde coalitie vormen en vervolgens projectmatig te werk gaan om de derde partij, bewoners, te betrekken.

De gemeente Voorst speelt een centrale rol in het landschapsbeleid, met name bij het aansturen ervan. Ze zorgt voor de benodigde beleidskaders, bijvoorbeeld het landschapsonwikkelingsplan waarin de ambities staan weergegeven, voorzien van een uitvoeringsprogramma. Ook de financiering van de beleidsuitvoering komt voor een belangrijk deel voor rekening van de gemeente. De Stichting Landschapsbeheer Gelderland zorgt er onder meer voor dat partijen die een rol kunnen spelen bij de uitvoering van het beleid ook daadwerkelijk gemobiliseerd worden en coördineert vaak de uitvoering van projecten, indien de betrokken partijen dat niet zelf doen. Daarnaast vervult de Stichting Landschapsbeheer Gelderland een ondersteunende rol, bijvoorbeeld door te wijzen op subsidiestromen die daartoe ingezet kunnen worden. Gemeente en Landschapsbeheer Gelderland liften in wisselwerking mee met elkaars projecten.

Bewoners bestaan uit buitenlui, dorpsbewoners, en agrariërs. De buitenlui van de gemeente Voorst spelen met name een belangrijke rol voor het landschap, via het beheer van hun eigen terreinen. Het gaat vaak om individuen die zelf op zoek gaan naar hulp, ondersteuning en kennis en zo bij de gemeente terecht komen. Daarnaast spelen buitenlui een rol bij het uitvoeren van projecten die door gemeente en Landschapsbeheer Gelderland worden georganiseerd. De projecten zijn grotendeels gericht op het landschappelijk versterken van hun eigen grond, maar ook op het openstellen van deze grond voor wandelaars. Voorbeelden daarvan zijn Klompenpaden en 'Dorpen in het groen', waarbij landschapselementen worden aangelegd, maar er zijn ook andere kleinere projecten die buitenlui zelf aangaan. Ook werken buitenlui mee in projecten die het landschap bij andere eigenaren versterken of openstellen. Ze zijn echter niet als groep georganiseerd, waardoor ze niet als zodanig benaderd kunnen worden. Vandaar dat er geen sprake is van projecten met alleen buitenlui.

De bewoners van de dertien kernen in de gemeente Voorst zijn vaak ook betrokken bij de landschapszorgactiviteiten. Deze mensen bezitten geen grond, maar willen zich vaak wel inzetten voor het landschap van hun gemeente. Ze worden daartoe gemobiliseerd door met name Stichting Landschapsbeheer Gelderland. Bewoners worden vaak vertegenwoordigd door dorpsbelangenverenigingen, bijvoorbeeld wanneer een bijeenkomst wordt georganiseerd.

Agrariërs zijn belangrijk omdat ze veel land bezitten in het buitengebied. Dat is met name belangrijk bij het toegankelijk maken van het landschap in de gemeente Voorst. Lastig is daarbij dat agrariërs een economisch belang hebben bij het gebruik van hun landschap. Ze krijgen dan ook een financiële compensatie in ruil voor het openstellen van hun grond.

De rol van de overheid is in eerste instantie die van partner bij de voorbereiding van de landschapszorg, samen met de Stichting Landschapsbeheer Gelderland. Om activiteiten voor de zorg van het landschap uit te voeren, is Stichting Landschapsbeheer Gelderland vaak de partij die dingen organiseert en als facilitator fungeert. Uiteindelijk zijn zowel de gemeente als de Stichting Landschapsbeheer Gelderland afhankelijk van wat de betrokken partijen willen doen.

Discours

Het discours kan worden omschreven als 'beleefbaar landschap'; het achterliggende doel van de gemeente is dat mensen die in Voorst wonen, werken en recreëren in een fraai landschap terecht komen. Daarnaast streeft de gemeente naar een landschap waarin de cultuurhistorie nog zichtbaar is en dat uit herkenbare landschapstypen bestaat. De verschillende actoren die bij het arrangement betrokken zijn, lijken dat vooral te doen vanuit een motief dat wijst op een gemeenschappelijk belang, namelijk het mooier maken van het landelijk gebied van de gemeente. Dat is in ieder geval de expliciete doelstelling van Stichting Landschapsbeheer Gelderland en de motivatie van de vele vrijwilligers die projecten organiseren en uitvoeren.

De gemeente Voorst heeft daarnaast nog twee andere motieven: de kwaliteit van het landelijk gebied is voor de gemeente een publiek belang. De gemeente beschouwt de kwaliteit van het landelijk gebied als een belangrijk 'unique selling point' van de eigen gemeente dat nieuwe inwoners en recreanten aantrekt.

De manier van steunverwerving binnen Voorst gaat vooral via het benadrukken van het belang van een mooi en sterk landschap voor de inwoners van de gemeente. Met name Stichting Landschapsbeheer Gelderland speelt hier een belangrijke rol in. De gemeente Voorst en Landschapsbeheer Gelderland doen een beroep op mensen door te proberen hen te motiveren en enthousiasmeren. Bovendien is er sprake van een sterk vliegwieleffect; mensen spreken elkaar aan om mee te doen, waardoor de landschapszorgactiviteiten sociale happenings worden.

Spelregels

De spelregels die de samenwerking tussen de Stichting Landschapsbeheer Gelderland en de gemeente Voorst reguleren zijn geformaliseerd, wat naar voren komt uit het feit dat een medewerker van Stichting Landschapsbeheer Gelderland op projectmatige basis bij de gemeente wordt ingehuurd. De gemeente is daarbij opdrachtgever en de Stichting Landschapsbeheer Gelderland is opdrachtnemer. De activiteiten komen binnen deze formele regels tot stand: het opstellen van officieel beleid, zoals een landschapsontwikkelingsplan en het bedenken van projecten. Hoewel vanwege de langdurige samenwerking de samenwerking door informele omgang wordt gekarakteriseerd, kan de coördinatie worden omschreven als gesloten coöperatie. In de samenwerking tussen de gemeente Voorst en Stichting Landschapsbeheer Gelderland op het gebied van landschapsbeleid zijn verder geen andere actoren betrokken. De toegangsregels zijn te kenmerken als strategische coalitievorming.

Daarnaast zijn er andere spelregels bij het proces van opstarten, faciliteren en uitvoeren van de verschillende projecten die het landschapsbeleid gestalte geven. Daarbij ontstaat een proces van open collaboratie. Hierbij werkt de gemeenten opnieuw samen met Stichting Landschapsbeheer Gelderland, maar daar zijn ook een groot aantal andere partijen bij betrokken. De Stichting Landschapsbeheer Gelderland zit vaak in een faciliterende functie en, samen met de gemeente, fungeert als aanjager. Het uitvoerende werk wordt vooral gedaan door tal van actoren, met een prominente rol voor buitenlui. De toegangsregels zijn flexibel en open; iedereen kan meedoen. Per project ontstaat ad hoc flexibele coalitievorming, en per project verschilt het wie daarbij welke rol speelt.

Macht en hulpbronnen

De verschillende actoren die betrokken zijn bij de landschapszorg in Voorst zijn in belangrijke mate afhankelijk van elkaars hulpbronnen. Dit geldt ten eerste voor de gemeente en de Stichting Landschapsbeheer Gelderland, die bij de voorbereiding van de zorgactiviteiten van elkaars hulpbronnen gebruik maken. Ook bij de realisatie van projecten is het van belang. Hier zorgt de gemeente voor de officiële beleidskaders en voor financiële ondersteuning, de Stichting Landschapsbeheer Gelderland maakt gebruik van haar netwerk, capaciteit en (beperkte) financiële middelen om de benodigde projecten van de grond te krijgen en de verschillende groepen van vrijwilligers zorgen voor de capaciteit die nodig is om de projecten daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen. Actoren die grond bezitten, zoals boeren en buitenlui, zijn belangrijk omdat toegang tot deze grond vaak noodzakelijk is om tot uitvoering van projecten te komen.

Hierdoor hebben de verschillende actoren allemaal een bepaalde mate van invloed. Daarbij zijn zoals gezegd twee processen te onderscheiden. Enerzijds de voorbereiding van de landschapszorg, waarbij de Stichting Landschapsbeheer Gelderland en de gemeente een gezamenlijke strategie hanteren, en anderzijds bij de uitvoering, waarbij invloed wordt gedeeld door alle participanten. Dit betekent dat zonder de gemeenten en de Stichting Landschapsbeheer Gelderland de projecten niet van de grond zouden komen en dat ze zonder de verschillende groepen buitenlui, burgers en agrariërs niet uitgevoerd zouden kunnen worden. Resultaat is een samenwerking waarbij de wederzijdse afhankelijkheid groot is.

Het governancekarakter van Landschapszorg Voorst

Op basis van het zojuist uitgewerkte arrangement kunnen we concluderen dat er bij het betrekken van bewoners bij landschapszorg in Voorst sprake is van een mix van gesloten en open co-governance, waarbij ook enkele elementen van zelf-governance zichtbaar zijn.

In het arrangement is een grote, open, gemengde en vaak wisselende coalitie actief die de landschapszorg in Voorst gestalte geeft. De verschillende actoren(groepen) die in het arrangement een rol spelen, i.e. bewoners, gemeente en Stichting Landschapsbeheer Gelderland, zijn in belangrijke mate afhankelijk van elkaar waardoor ze invloed delen. Ieder van deze actoren bezit een of meer belangrijke hulpbronnen die de anderen nodig hebben om gezamenlijk tot resultaat te komen. Op het gebied van spelregels is er sprake van flexibele coalitievorming: per project werkt een andere groep actoren samen, hoewel er altijd een rol is weggelegd voor de gemeente en Stichting Landschapsbeheer Gelderland. De overheid – in de vorm van de gemeente Voorst – is hierbij één van de participanten. Steun voor het arrangement wordt met name verworven door het vliegwieleffect, door de inwoners van de gemeente Voorst aan te spreken op hun verantwoordelijkheidsgevoel voor het landschap. Al deze kenmerken wijzen op open co-governance. Wat eruit springt is dat de rol van de overheid als facilitator in dit arrangement deels vervangen is door de Stichting Landschapsbeheer Gelderland. Hier is een element van zelf-governance zichtbaar.

Achter deze open processen van participatie zit een kleine gemengde coalitie met daarin de gemeente Voorst en Stichting Landschapsbeheer Gelderland. Deze twee partijen overleggen hoe het landschapsbeleid het beste gerealiseerd kan worden. Hier zie je een strategische coalitievorming, met een concentratie van hulpbronnen binnen de kleine gemengde coalitie. De invloed is gebaseerd op een gezamenlijke strategie, waarin overheid en stichting als partners te werk gaan. Deze meer organisatorische kern van het arrangement wordt gekenmerkt door gesloten co-governance.

Prestaties van het arrangement en succes- & faalfactoren

Op het gebied van impact is het succes van het landschapsbeleid in Voorst relatief groot; er worden veel projecten opgestart en uitgevoerd, en die projecten leveren allemaal meetbare winst op voor het landschap. Er is bijvoorbeeld een groot aantal nieuwe landschapselementen aangelegd (bomen, poelen, hagen). Ook qua *outcome* lijkt het beleid succesvol. Bewoners van de dertien kernen zijn zich

bewust van het hun omringende landschap en van de inspanningen van Stichting Landschapsbeheer Gelderland en de gemeente om het landschap te versterken. Vandaar dat de bereidheid tot participatie bij de verschillende actoren(groepen) in Voorst relatief groot is. De output van het arrangement is ook relatief groot. Er is een langdurig en hecht samenwerkingsverband ontstaan tussen de gemeente en Stichting Landschapsbeheer Gelderland enerzijds en tussen deze twee actoren en de buitenlui, burgers en boeren anderzijds. De samenwerking in projecten is wat informeler, maar er bestaan bijvoorbeeld wel afspraken om het landschap te onderhouden nadat projecten tot uitvoer zijn gebracht.

Het hart van dit arrangement is de coalitie tussen Stichting Landschapsbeheer Gelderland en de gemeente. Het bestaan van deze coalitie is een belangrijke succesfactor. Ze is de spil in het voorbereiden van de landschapszorgactiviteiten en het opstellen van vigerende beleidskaders en het betrekken van bewoners en buitenlui. Doordat deze samenwerking, gekarakteriseerd door gesloten co-governance, al lang bestaat is er een duidelijke en geoliede situatie ontstaan. Hierbij is het interessant dat de Stichting Landschapsbeheer Gelderland vaak de rol op zich neemt van facilitator in projecten.

Het succes van het arrangement wordt verder mede bepaald door de manier waarop de uitvoering wordt vormgegeven. Doordat iedere actor essentiële en unieke hulpbronnen meebrengt ontstaat er een wisselwerking waarbij actoren gezamenlijk profiteren van elkaars hulpbronnen. Daarbij zijn enthousiasme en capaciteit van de verschillende uitvoerende groeperingen, de financiële steun van de overheid en het netwerk van Stichting Landschapsbeheer Gelderland met name van belang. De juiste actoren lijken hierdoor betrokken te zijn en over de juiste hulpbronnen te beschikken.

4.4 Burgerinitiatieven

In deze paragraaf beschrijven we beide casestudy's waarin we burgerinitiatieven hebben geanalyseerd, ten eerste het Burgerinitiatief Akkermansbeek dat werd ingediend in de gemeente Doetinchem om een natuurpark te realiseren in het dorp Gaanderen (paragraaf 4.4.1) en ten tweede het burgerinitiatief Lierdal, om het gebied tussen de kernen Malden en Molenhoek open te houden (paragraaf 4.4.2).

4.4.1 Burgerinitiatief Akkermansbeek

Tussen de plaatsen Terborg en Gaanderen stroomt de Akkermansbeek. In het dal, aan Doetinchemse zijde, is een natuurpark van 5 hectare gerealiseerd. In het park kunnen omwonenden en bezoekers recreëren. In het park zijn wandelpaden, zitjes, en uitzichtpunten aanwezig. Ook een dieren- en speelweide maakt onderdeel uit van het natuurpark (Gemeente Doetinchem, 2011). Het initiatief hiervoor lag bij de Dorpsraad Gaanderen. In 2003 vroeg de Dorpsraad Gaanderen in een ingediend burgerinitiatief of de gemeente de haalbaarheid wou onderzoeken of de aanleg van een groenwaterzone (vernatting) langs de Akkermansbeek haalbaar was (Gemeente Doetinchem, 2006). Het oorspronkelijke idee is een groenzone te ontwikkelen als tegenhanger voor woningbouw die in de gemeentelijke structuurvisie (1997) is ingetekend. Dit idee had de gemeente al min of meer. In de structuurvisie stond deze zone ook groen ingetekend, naast de woningbouw. Het dorpsinitiatief zet dit idee verder naar voren en het wordt door de gemeente opgepakt.

De eerste fase in het proces van de totstandkoming van het natuurpark loopt tussen 2003 en 2008 en begint met het indienen van het burgerinitiatief. Op 11 september 2003 wordt het burgerinitiatief ontvankelijk verklaard. In juni 2004 is een haalbaarheidsonderzoek gepresenteerd aan de gemeenteraad van Doetinchem. Er is ondertussen een ecologische inrichtingsvisie opgesteld door Bureau Ecoplan. Er bestond draagvlak voor het gehele plan, onder meer bij de gemeente

Doetinchem, maar er waren onvoldoende middelen voor de uitvoering. Vervolgens is het idee verder ontwikkeld als een rood-voor-groenconstructie om met de geplande woningbouw de groenzone te bekostigen. De financiering kan rondkomen met de bouw van maximaal 60 woningen.

Een koerswijziging vanaf 2008 leidt een nieuwe fase in. Hierin komen nieuwe enkele zaken samen. De woningbouwplannen voor de dorpsuitbreiding van Gaanderen worden afgeblazen, op deze locatie althans, door een vooruitziende blik van de wethouder op het ontstaan van krimp. Tegelijkertijd verandert de gemeente haar groenbeleid, met als thema van het nieuwe groenbeleid: 'Robuust groen', met als speerpunt de ontwikkeling van meer recreatief en toegankelijk groen. Hierin wordt Akkermansbeek als voorbeeldproject opgepakt. In dit kader komt er nieuwe financiering uit het gemeentelijk groenbeleid, dat in de plaats van komt van eerder geplande inkomsten uit woningbouw. Er vindt een koerswijziging plaats van de inrichting van een ecologisch plan naar een meer recreatieve inrichting, wat een speerpunt is van het gemeentelijke groenbeleid. Er wordt gestart met een plan van aanpak in juni 2008. De gemeente neemt nu de regie in uitvoering, maar het blijft nadrukkelijk een participatief proces. In 2010/2011 vindt de afronding van de uitvoering plaats en is het park gereed.

Burgerinitiatief Akkermansbeek als governance-arrangement

Actoren

Vanaf de indiening van het burgerinitiatief in 2003 tot de koerswijziging in 2008 zijn de belangrijkste betrokken actoren de initiatiefnemers van de Dorpsraad Gaanderen en de gemeente Doetinchem. Opgetuigd wordt een constructie met een werkgroep en klankbordgroep, waarbij de betrokkenheid van de bewoners en stakeholders uit het gebied groot is. Vanuit de gemeente is een ecooloog nauw betrokken. Aan een ecologisch bureau, bureau Ecoplan, wordt opdracht gegeven om een plan te ontwerpen voor de inrichting van het gebied rond de Akkermansbeek. Ook waren natuurorganisaties aanwezig.

Er vindt vervolgens een verschuiving plaats van een grote rol van de bewoners via de werkgroep in de beginfase naar een grotere regierol van de gemeente. Vanaf 2008 neemt de gemeente duidelijker de regie, waarbij de betrokkenheid van werkgroep en klankbordgroep afneemt. De gemeente werkt samen met als belangrijkste partijen: de dorpsraad Gaanderen, het waterschap Rijn en IJssel, de buurgemeente Oude IJsselstreek en de direct aanwonenden van het park in Terborg. Verder wordt incidentele samenwerking gezocht met een zorginstelling en scholen. Het proces gaat voort als een participatief proces, waarin bewonersavonden worden georganiseerd, en op onderdelen van het plan coproductie plaatsvindt met omwonenden. Het initiatief voor het arrangement heeft gelegen bij burgers/bewoners; vervolgens is de besluitvorming opgepakt in een grote gemengde coalitie. De overheid lijkt hierin meer te zijn dan een participant, maar besluiten worden wel in de coalitie genomen (werkgroep en klankbordgroep). De overheid neemt later sterker de regie op zich voor de koerswijziging en uitvoering van het project.

Discours

Het doel van de initiatiefnemers is de aanleg van een groene zone die als park kon worden benut. Het motief van de initiatiefnemers is om een groenzone / natuurontwikkelingszone te ontwikkelen in hun gemeenschap. Hiervoor proberen ze steun te verwerven vanuit de gemeente Doetinchem door een burgerinitiatief in te dienen. De steunverwerving verloopt via politieke agendavorming. Met het burgerinitiatief bewandelt de dorpsraad een weg die via de institutionele structuren verloopt. De motivatie is gemeenschapsbelang. De gemeente heeft zelf daarnaast een woningbouwdoelstelling. Deze doelen zijn op een zeker moment gecombineerd. Er is daarbij een ecologisch plan ontstaan, mede omdat de betrokken ambtenaar vanuit de gemeente een ecooloog is.

Na de koerswijziging in het groenbeleid (2008) zijn de doelen gaan schuiven: het doel van het gemeentelijk groenbeleid wordt een recreatief (in plaats van vooral ecologisch) groenbeleid, dat tot stand moet komen met betrokkenheid van bewoners. Het discours kan worden benoemd als 'recreatief groen'. Het motief van de gemeente is haar publieke verantwoordelijkheid/ publieke belangen. De gemeente heeft voor haar doelen de steun proberen te verwerven via bewonersavonden, en door (bilateraal) actieve betrokkenheid te zoeken van bewoners en omliggende instituties, zoals een school, een verzorgingstehuis en het waterschap.

Er zijn enkele bijkomende doelen van betrokken andere partijen mee gekoppeld:

- Verzorgingshuis Antonia: de aanleg van een verhard pad, in verband met de toegankelijkheid voor rolstoelen en de aanleg van een pad tot het terrein van Antonia.
- Het waterschap als betrokkene had alleen een eigen doel: de verbreding van het schouwpad dat langs de Akkermansbeek loopt.
- Nevendoel gemeente: sanering van een kleine vuilstort. Dit is een beleidsdoel vanuit de provinciale vuilstortsaneringskaart, waar de gemeente verantwoordelijk voor is.

Spelregels

De spelregels wisselen enigszins gedurende het project en laten een mix van mechanismen zien. Er is sprake van een participatieve startfase. Vervolgens heeft de gemeente de regie teruggepakkt, waar de betrokkenen ook blij mee zijn. De realisatie kan daardoor eindelijk met vaart van start. Vervolgens loopt het informele contact met de Dorpsraad wel door. Het contact tussen de Dorpsraad en de gemeente gaat vaak via een tussenpersoon in de vorm van een wijkwerker. Het contact van de projectleider vanuit de gemeente verschuift in die fase, vanaf 2008, echter meer naar met name omwonenden en omliggende instanties, waarmee bilateraal/soms informeel wordt langsgedaan of afspraken worden gemaakt. Er is genoeg flexibiliteit om hun inbreng mee te nemen. Een subsidie van de provincie maakt dat de gemeente vrij ruim bij kas zit en extra's kan uitvoeren. Op onderdelen is er later ook weer sprake van open coproductie, bijvoorbeeld het ontwerp van de speelweide en een speelbos samen met scholen en omwonenden. De coördinatie verloopt via mobilisatie van omwonenden etc., maar dan geregisseerd door de gemeente. Deze spelregels zijn gebaseerd op een combinatie van mobilisatie en autoriteit. De toegangsregels zijn te omschrijven als flexibele coalitievorming. Toegang om mee te praten wordt vooral bepaald door geografie/ locatie (omwonenden, omliggende instanties) en daarnaast wordt dit georganiseerd via bewonersavonden. Een andere toegangsregel is de financiering van eigen doelen, wat het waterschap en de gemeente Oude IJsselstreek toegang oplevert.

Macht en hulpbronnen

De gemeente Doetinchem heeft alle hulpbronnen in handen om vanaf 2008 de realisatie met vaart in gang te zetten: ze heeft draagvlak, geld (vanuit het groenbeleid), grond en een plan. Slechts een kleine strook hoeft te worden aangekocht, de rest van de grond is al in eigendom; twee pachters zijn uitgekocht. Er zit ook politieke prioriteit op vaart achter het project. De gemeente heeft namelijk net een koerswijziging in het groenbeleid doorgezet, waarbij het laten zien wat het groenbeleid oplevert (aan de hand van voorbeeldprojecten) grote prioriteit heeft. Hiervoor zijn uren van een ambtenaar beschikbaar. Tachtig procent van de financiering kwam van de gemeente. Overige middelen zijn er wel maar zijn niet noodzakelijk om het rond te krijgen:

- het waterschap heeft de verbreding van het schouwpad gefinancierd;
- er is subsidie verkregen van de provincie, o.a. voor sanering van een vuilstort;
- de gemeente Oude IJsselstreek, de naburige gemeente, heeft de aanleg van een brug over de Akkermansbeek betaald. Deze gemeente heeft bewoners aan de rand van het park, in Terborg. Deze gemeente heeft er een recreatiegebied voor zijn bewoners bijgekregen.

De hulpbronnen worden in dit arrangement dus vooral gecontroleerd door de overheid. Het geld van de gemeente komt vanuit eigen beleid. De gemeente zet dat in voor eigen beleidsdoelen, met in dit

geval ook een koerswijziging van het plan. Op het aspect invloed is echter een mengeling te zien. In eerste instantie betreft de gemeenschap de invloed van de gemeente voor eigen doelen. De Dorpsraad heeft een grote invloed gehad door het initiatief. Hoewel de gemeente die beslismacht grotendeels overneemt met als motivatie de realisatie van een publieke goed, groen, is er in het arrangement sprake van een gedeelde invloed, gericht op consensus. De gemeente geeft het proces vorm als een open participatief proces, met elementen van co-productie.

Het governancekarakter van het burgerinitiatief Akkermansbeek

Het arrangement heeft in eerste instantie een zelf-governancekarakter. Het wordt daarna, na de bemoeienis van de gemeente, vormgegeven als een combinatie van overheidsregulering en open co-governance.

Het initiatief ligt bij burgers, die samen met maatschappelijke partijen vertegenwoordigd zijn en initiatiefnemer zijn. Dit wijst in eerste instantie op zelf-governance. Ze gaan op in een grote gemengde coalitie. Het coördinatiemechanisme is mobilisatie, maar dan onder regie van de gemeente, op basis van autoriteit. De motivatie is een gemeenschapsbelang, maar door de regie van de gemeente is dit ook te omschrijven als een publiek belang. Ook betreft de gemeenschap de invloed van een externe partij voor het gemeenschapsbelang, in dit geval de gemeente. De gemeenschap controleert deze hulpbronnen echter niet zelf, waardoor het arrangement van governancestijl verandert.

Het arrangement wordt daarna vooral gekarakteriseerd door overheidsregulering en open co-governance, waarbij de gemeente de regie voert. Omdat de gemeente de hulpbronnen controleert en de beschikbaarheid over deze hulpbronnen beslismacht en regierol legitimeert, is de overheid sterk aanwezig. Het arrangement wordt echter wel gekenmerkt door een participatief beleid: informeel, waarbij veel inbreng wordt gezocht met omwonenden. Hierbij is sprake van steunverwerving op basis van het vliegwieleffect (een element van open co-governance), gefaciliteerd en geregisseerd door de gemeente. Wat betreft de toegangsregels gaat de gemeente steeds flexibele coalities aan; deze zijn gebonden aan de gemeenschap, nog kleiner, omwonenden van het park en omliggende instanties. Delen van het park zijn gerealiseerd door co-productie met deze partijen. Hiermee wordt in het arrangement een gevoel van eigenaarschap van de gemeenschap gecreëerd. De invloed in het arrangement wordt dus, naast de gemeente, gedeeld door flexibele coalities. Bij de opening van het park, noemt een vertegenwoordiger uit de dorpsraad Akkermansbeek 'ons park'; het eigenaarschap is dus sterk door de gemeenschap gevoeld, ondanks dat de regie bij de gemeente lag.

De prestaties van het arrangement en succes- & faalfactoren

Vanuit impactperspectief is in dit arrangement veel bereikt. Het project is namelijk in 2011 afgerond, het park is gerealiseerd en daarmee zijn de doelen gehaald. Het park bestaat uit een natuurlijk gedeelte met een moeraszone en een recreatief gedeelte. Naast de natuurwaarde zijn wandelpaden, zitjes, en uitzichtpunten, een dieren- en speelweide gerealiseerd (Gemeente Doetinchem, 2011). Op het gebied van *output* is de realisatie van een voorbeeldproject voor het nieuwe groenbeleid van de gemeente (Robuust groen) te noemen. Er is veel tevredenheid bereikt onder omwonenden. Gedragsverandering (als *outcome*) binnen de gemeente met het werken met burgerinitiatief is beperkt. Er zijn wel veranderingen ontstaan in het omgaan met burgerinitiatieven, maar die zijn niet direct aan dit project te relateren. Burgerinitiatieven worden nu (dus nog niet bij het project Akkermansbeek) eerst voorbesproken in de commissie, daarna pas in de gemeenteraad, en worden voorbereid door een ambtenaar. Dit gebeurt om plannen realistischer te maken, en de kansrijkheid te bepalen voor het in de raad komt. Wel was het handelen vanuit het gemeentelijke groenbeleid duidelijk gericht op betrokkenheid van bewoners. Daarvoor is zijn ook ambtelijke arbeidsuren vrijgemaakt.

Het succes van het arrangement kan worden gerelateerd aan de combinatie van governancestijlen die het arrangement kenmerkt. Overheidsregulering heeft als voordeel een sterke regie. Dat pakt dit arrangement mee. Zelf-governance en open co-governance bieden vaak een groot draagvlak. Dat pakt dit arrangement ook mee. De voorwaarden van succes van dit arrangement worden met name bepaald door de manier waarop de hulpbronnen, met name vanaf 2008, worden gecontroleerd en ingezet, hetgeen de regie bij de gemeente legt. De gemeente heeft de regie, en ook de middelen. De gemeente benut deze regie om verder te gaan met de spelregels van open co-governance (flexibele coalitievorming) en zelf-governance (mobilisatie). De gemeente geeft hiermee een continuïteit aan het burgerinitiatief waarmee het project is begonnen.

Het feit dat het initiatief begon als burgerinitiatief, heeft er echter niet toe geleid dat het arrangement als zelf-governance verder is gegaan. Na de eerste fase waarin de dorpsraad uitgebreid heeft meegepraat en mee-ontwikkeld (d.m.v. structuurwerkgroepen en klankbordgroep), heeft de gemeente toch wat hiërarchisch doorgezet naar aanleiding van eigen koerswijzigingen in het beleid. Dit is wellicht zowel een zwakte- als een succespunt. Het kan een zwakte zijn omdat het hiermee geen echt geval is van vermaatschappelijking en zelf-governance. Maar het gaf wel de mogelijkheid om het project voortvarend te realiseren.

De verankering in het beleid en politieke wil zijn verder ook een succesfactor. De gemeente wilde aan dit project, als voorbeeldproject van het nieuwe groenbeleid, veel zichtbaarheid geven. Dat ging gepaard met budget, en het met vaart ter hand nemen van de uitvoering. De regie van de gemeente leverde slagvaardigheid op. Succesfactoren vanuit de gemeente zijn een duidelijk aanspreekpunt vanuit de gemeente, en continuïteit wie bij gemeente het aanspreekpunt is. Er is tijd vrijgemaakt voor een ambtenaar om met bewoners op te trekken. De gemeente heeft verder de flexibiliteit om dingen in het project aan te passen naar aanleiding van wensen van bewoners. Dit creëert eigenaarschap bij de bewoners, hoewel de gemeente het project trekt (co-productie). De informele gang van zaken (spelregels) past niet per se bij een sterke regie vanuit de gemeente, wat daarom het meest opvallende is aan dit arrangement.

4.4.2 Burgerinitiatief Lierdal (Bos & Kuil)

Het Lierdal is een klein open gebied tussen de dorpen Malden en Molenhoek. Daarnaast hoort ook het deel van de verbindingsweg tussen Malden en Mook tot het gebied. Het gebied ligt in de Gelderse gemeente Heumen en de Limburgse gemeente Mook & Middelaar en is in handen van boeren en van projectontwikkelaars die in de loop van de tijd grond gekocht hebben met de bedoeling daar woningen te bouwen.

Het volbouwen van het Lierdal roept echter al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw grote weerstand op bij omwonenden. Als reactie op de bouwplannen hebben inwoners van Mook en Malden in 1989 de Vereniging Bos en Kuil opgericht. Mede door toedoen van deze vereniging behoudt het Lierdal haar open karakter. Tot aan 2006 blijft de Vereniging Bos en Kuil een 'traditionele' actiegroep. Men is tegen de bebouwing van het Lierdal en laat dat blijken, onder andere door het voeren van acties, het bespelen van de plaatselijke media en het lobbyen bij de lokale politiek. Door toedoen van de vereniging durven de twee gemeenten waarin het gebied ligt het niet aan toestemming te verlenen om tot bebouwing over te gaan.

In 2006 verandert Bos en Kuil van strategie. De vereniging, met inmiddels ongeveer 900 leden, besluit zich niet langer alleen maar te verzetten tegen ontwikkelingen in het gebied maar wil gaan meedenken over de toekomst van het Lierdal en wil betrokken worden bij de besluitvorming daarover. In dat jaar zijn er verkiezingen, die colleges aan de macht brengen die het gebied open willen houden en duurzaam willen beschermen. De twee gemeenten besluiten om op aandringen van de Vereniging Bos en Kuil een participatief proces op te starten. Dit proces krijgt een overwegend

groen karakter; het is de ambitie van de gemeenten om de natuur- landschaps- en belevingswaarden van het Lierdal te versterken. Ontwikkelingen die natuur en landschap aantasten worden niet toegestaan (BRO, 2010).

Vanaf 2008 werkt Bos en Kuil actief mee aan het opstellen van een gebiedsvisie voor het Lierdal, in samenwerking met de gemeenten Heumen en Mook & Middelaar en alle andere gebiedspartijen. De visie wordt in 2009 gepresenteerd (LOS, 2009) en wordt daarna omgezet in een structuurvisie (BRO, 2010). Daarmee is de visie gemeentelijk beleid. Ze dient als basis voor toekomstige bestemmingsplannen. Gemeente Mook & Middelaar past haar bestemmingsplan vrijwel meteen aan op de structuurvisie, gemeente Heumen wacht hier vooralsnog mee.

Lierdal als governance-arrangement

Actoren

Bij de ontwikkelingen in het Lierdal is een grote groep participanten betrokken. Ten eerste zijn er de bewoners die in en om het gebied leven. Zij worden grotendeels vertegenwoordigd door de Vereniging Bos en Kuil, hoewel er ook nog andere groepen actief zijn (bijvoorbeeld de Milieugroep Mook). Bos en Kuil speelt een zeer actieve rol voor het Lierdal, onder andere door het organiseren van activiteiten in het gebied. Daarbij wordt de eigen achterban geregeld ingezet. Daar tegenover staan boeren en projectontwikkelaars. Deze actoren bezitten de gronden in het Lierdal en zijn van plan daar een boerenbedrijf te voeren dan wel bebouwing te realiseren. De betrokkenheid van projectontwikkelaars wisselt omdat gronden verkocht worden of ontwikkelaars in andere handen overgaan. Ook de ZLTO (een vereniging voor ondernemers in de groene ruimte) is betrokken bij het gebied om de boeren te ondersteunen. Daarnaast zijn er ondernemingsverenigingen die vanuit economisch perspectief kijken (LOS, 2009).

De rol van de overheid is vooral ingevuld door twee gemeenten, i.e. Heumen en Mook & Middelaar. Bij de realisatie van de gebieds- en structuurvisie heeft Heumen de leiding genomen. In die tijd hebben beide gemeenten een aparte coördinator voor het Lierdal aangesteld. Deze coördinatoren hebben het participatieve proces tussen de bovengenoemde actoren en de gemeenten begeleid. Andere betrokken overheden zijn twee waterschappen (Peel & Maasvallei en Rivierenland), de provincies Limburg en Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Deze laatste vijf partijen hebben echter een marginale rol gespeeld.

Discours

Er zijn verschillende discoursen zichtbaar in het arrangement Lierdal. Enerzijds is er de wens om het gebied te houden als het is, dat wil zeggen open en groen. Vooral bewoners en milieugroeperingen hangen dit discours aan. Ze hechten aan het recreatieve gebruik van het gebied. Recent hebben ook de gemeenten zich achter dit discours geschaard. Het is dan ook terug te vinden in de gemeentelijke visies die in 2009 en 2010 zijn vastgesteld. Anderzijds is er het idee om delen van het Lierdal te bebouwen. Het gaat dan met name om het realiseren van woningen en om de aanleg van een provinciale weg, om zo de aansluiting van Groesbeek op de snelweg A73 te bewerkstelligen. Met name projectontwikkelaars staan dit discours voor. In het verleden werden ze gesteund door facties binnen de gemeenten. Deze steun lijkt echter de laatste jaren afgekald te zijn.

De omwonenden en milieugroeperingen zijn betrokken bij het Lierdal vanuit het motief de bebouwing van het gebied tegen te gaan. Ze waarderen de open ruimte en maken er vaak intensief gebruik van, door er te wandelen of te fietsen. Ze willen het gebied houden zoals het is en het liefst de groene kwaliteit ervan verder versterken, wat volgens hen in het belang van de gemeenschap is.

De grondeigenaren in het gebied, met name de projectontwikkelaars en de agrariërs, kijken vooral vanuit economisch perspectief. Zij willen ondernemen in het gebied, door het voeren van een

boerenbedrijf of door het realiseren van bebouwing. Dit betekent dat zij vooral een zakelijk belang hebben.

Het is de taak van de betrokken overheden, met name de gemeenten, om de groene en rode belangen tegen elkaar af te wegen. In het verleden zijn er gemeentebesturen geweest die geneigd waren om bebouwing toe te staan, maar dat is er nooit van gekomen. De laatste jaren hebben de gemeenten vooral voor een meer groene bestemming van het gebied gekozen.

Door de tijd heen hebben de betrokken partijen ieder op hun eigen manier steun verworven voor hun standpunten. Bos en Kuil heeft dat vooral gedaan via het benadrukken van het belang van een open gebied voor de hele gemeenschap. Ondernemers hebben vooral gewezen op economische belangen. In de participatieve processen die zijn georganiseerd rondom de gebiedsvisie en structuurvisie volgen de betrokken partijen echter de lijn van de gemeenten Heumen en Mook & Middelaar, waarbij het uiteindelijk komt tot visies die door het merendeel van de betrokken partijen gedragen worden.

Spelregels

Er zijn geen formele spelregels die de interactie rondom het Lierdal vormgeven. Het arrangement krijgt hierdoor een zeer informeel karakter. Zo is er geen vast coördinatiemechanisme waarin de belanghebbende actoren vertegenwoordigd zijn. Alleen als er een aanleiding toe is, komen de partijen bij elkaar. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het participatieve proces waarmee de gebiedsvisie is opgesteld. Partijen als de provincies of de waterschappen worden ingevlogen al naargelang er behoefte is aan hun expertise. Wanneer partijen bij elkaar zitten, proberen ze er via het bereiken van consensus uit te komen. Er is in dat geval sprake van een grote coalitie, bijeen voor een specifieke gelegenheid. Het verschilt dan ook per keer wat de rol van de betrokken actoren is. De gemeenten fungeren vaak als trekker, terwijl de vereniging Bos en Kuil hen daar vaak toe aanspoort, en dus de rol oppakt van initiatiefnemer. Ook het zojuist genoemde participatieve proces is er op aandringen van Bos en Kuil gekomen. Wat wel opvalt is dat er geregeld bilateraal overleg is tussen Bos en Kuil en de twee gemeenten; leden van Bos en Kuil spreken vaak af met de betrokken wethouders om de gang van zaken in het Lierdal te bespreken en onder de aandacht te houden.

Toegang tot het arrangement is beschikbaar voor alle actoren die zich belanghebbende voelen bij het Lierdal. Bewoners laten zich meestal horen via de Vereniging Bos en Kuil; de vereniging aarzelt zoals gezegd op haar beurt niet om regelmatig met de wethouders die verantwoordelijk zijn voor het Lierdal om de tafel te gaan zitten. Het participatieve proces waarmee de huidige gebiedsvisie tot stand is gebracht was tevens open voor alle betrokkenen. Het bureau dat deze visie heeft opgesteld heeft de meningen van alle betrokkenen gesynthetiseerd tot een breed gedragen eindresultaat.

Macht en hulpbronnen

De actoren die bij het Lierdal betrokken zijn, hebben verschillende hulpbronnen tot hun beschikking. De twee gemeenten maken vooral gebruik van de geëigende bureaucratische procedures die ze hebben om hun beleid vorm te geven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het opstellen van een structuurvisie, die vervolgens verankerd kan worden in het bestemmingsplan. Deze processen worden uitgevoerd door ambtelijke capaciteit in te zetten, een tweede hulpbron. Verder is binnen de gemeenten persoonlijk enthousiasme een belangrijke hulpbron; als een wethouder of een ambtenaar een bepaald traject ziet zitten, kan dergelijk enthousiasme een belangrijke katalysator zijn voor het slagen van het traject in kwestie. Zo hebben twee enthousiaste ambtelijke coördinatoren en hun respectievelijke wethouders een belangrijke rol gespeeld bij het tot een goed einde brengen van de participatieve processen rondom het Lierdal. Met name de rol van een wethouder kan doorslaggevend zijn. Ten slotte is geld om de geformuleerde ambities te realiseren erg belangrijk. Momenteel zijn dergelijke middelen echter maar mondjesmaat voorhanden.

De overige actoren zijn voor het bereiken van hun doelen vooral afhankelijk van de mate waarin ze het beleid van de gemeenten kunnen beïnvloeden. Daartoe zetten ze ten eerste hun netwerk in, door bijvoorbeeld afspraken te maken met wethouders of ambtenaren. Ook overleggen de overige actoren geregeld met elkaar. Vereniging Bos en Kuil heeft daarnaast plaatselijke politieke partijen bewerkt, onder andere door het uitbrengen van een stemadvies bij de lokale verkiezingen. Een ander belangrijk middel voor Bos en Kuil is het mobiliseren van de achterban, i.e. de 1000 mensen die lid zijn van de vereniging. Dit middel hebben boeren en projectontwikkelaars niet tot hun beschikking. Ten slotte is kennis een belangrijke hulpbron. Met name in het verleden beriep de Vereniging Bos en Kuil zich op bijvoorbeeld ecologische kennis, om zo aan te tonen waarom de natuur gevaar liep in het Lierdal en wat daaraan gedaan kon worden. Grondeigendom zou de Vereniging Bos en Kuil een nog sterkere positie geven, maar pogingen om eigenaar te worden van een deel van het gebied zijn op niets uitgelopen.

In principe zijn qua invloed de gemeenten de belangrijkste partij. Zij hebben de formele macht om via bureaucratische procedures te bepalen wat er met het Lierdal gaat gebeuren. In de praktijk hebben andere partijen echter ook een behoorlijke invloed. Door het instellen van een aantal participatieve processen heeft de gemeente de besluitvorming namelijk opengesteld voor alle betrokken partijen. Dit heeft geresulteerd in een gebiedsvisie die later via een structuurvisie gemeentelijk beleid is geworden, hoewel hij in de gemeente Heumen nog niet in het bestemmingsplan is vastgelegd. Van alle participerende partijen heeft de Vereniging Bos en Kuil qua invloed een aparte positie, wat blijkt uit het feit dat de Vereniging erin geslaagd is het Lierdal open te houden. Vooral het feit dat Bos en Kuil een groot aantal burgers vertegenwoordigd werpt gewicht in de schaal.

Het governancekarakter van het Lierdal

Gebaseerd op de bovenstaande uitwerking kan worden geconcludeerd dat er in het arrangement Lierdal enerzijds sprake is van een combinatie van open co-governance met een element van zelf-governance, en anderzijds van overheidsregulering met een element van gesloten co-governance.

Open co-governance is met name zichtbaar wanneer de plannen rondom het Lierdal vorm worden gegeven. Alle actoren die een belang hebben bij het Lierdal zijn daarbij betrokken geweest in een grote gemengde coalitie. Het overkoepelend belang daarbij is het opstellen van een gemeenschappelijke koers voor het Lierdal. Deze coalitie bestaat niet in vaste vorm, maar is ontstaan toen de situatie er om vroeg. Daarbij konden alle belanghebbende actoren in principe een rol spelen, waardoor een proces van open collaboratie ontstaat. Exponent hiervan is het participatieve proces rondom de gebiedsvisie, waarbij alle participanten invloed gedeeld hebben. Het element van zelf-governance zit hem in het feit dat de Vereniging Bos en Kuil haar invloed heeft aangewend om het planproces van de grond te krijgen.

Wanneer de plannen er eenmaal liggen, verandert het governancekarakter van het arrangement. Overheidsregulering wordt dominant zichtbaar omdat de gemeenten de uitvoering van de plannen ter hand nemen en dus een regisserende rol spelen. De plannen voor het Lierdal zijn onderdeel van het gemeentelijke beleid geworden, waardoor ze een officieel publiek belang hebben gekregen. De hulpbronnen die nodig zijn om tot uitvoering over te gaan, komen in principe van de overheid. Gesloten co-governance komt met name naar voren in de invloedrijke rol die de vereniging Bos en Kuil op de achtergrond blijft spelen. Door continue de interactie met de gemeente aan te gaan ontstaat een vorm van gesloten coöperatie, waarbij de gemeenten en Bos en Kuil partners zijn. De gemeente kan weliswaar de uitvoering van de plannen bepalen, maar Bos en Kuil is dermate invloedrijk (vooral vanwege haar uitgebreide achterban) dat de gemeenten rekening houden met de mening van de vereniging. Hierdoor ontstaat als het ware een informele coalitieovereenkomst.

De prestaties van het arrangement en succes- & faalfactoren

Met name vanuit het perspectief van de vereniging Bos en Kuil is het arrangement Lierdal een succes te noemen. Dat heeft vooral te maken met *impact* en *outcome* (maatschappelijk effect). Qua impact zijn veel doelen van de vereniging tot nu toe gerealiseerd: het open houden van het gebied, en het toegankelijker maken voor recreanten. Alleen een derde doel, namelijk het verder verbeteren van het gebied, is nog niet gerealiseerd wegens gebrek aan financiële armslag. Vanuit het perspectief van de projectontwikkelaars is er geen sprake van veel impact; zij zijn er vooralsnog niet in geslaagd delen van het Lierdal te bebouwen.

Ook qua maatschappelijk effect is het arrangement voor Bos en Kuil een succes. De problematiek rondom het Lierdal leeft in de betrokken kernen, met name Malden en Molenhoek. Een groot deel van de burgers vindt het belangrijk om het Lierdal open te houden en steunt daarom de vereniging. Betrokken actoren zijn continue met elkaar in gesprek en houden in hun gedrag rekening met elkaar. Zelfs de betrokken projectontwikkelaars onderkennen het huidige klimaat rondom het Lierdal en zien in dat bebouwen op het moment niet haalbaar is.

Alleen qua *output* blijft het succes in het Lierdal achter. Er zijn weliswaar twee visies geschreven die in één gemeente in het bestemmingsplan verwerkt zijn, maar meer is tot nu toe niet opgebouwd. Er is bijvoorbeeld geen organisatiestructuur of overleggenium. De gemeenten hebben officieel een aanspreekpunt waar partijen terecht kunnen voor het Lierdal, maar ondernemen op het moment weinig. Ook is er geen uitvoeringsorganisatie van de grond gekomen waarin Bos en Kuil een rol speelt, iets dat oorspronkelijk wel de bedoeling was.

De governancemix die in het arrangement Lierdal zichtbaar is, levert op enkele belangrijke punten succes op. Bij het tot stand komen van de plannen voor het Lierdal is een mix van open co-governance en zelf-governance zichtbaar. Alle actoren die een belang bij het gebied hebben zijn in principe betrokken. Dit leidt uiteindelijk tot een breed gedragen overeenkomst waarin het overkoepelende belang van de verschillende partijen in vertegenwoordigd is. Hierdoor leggen zelfs de projectontwikkelaars, wiens belang het minst terug komt in de plannen, zich neer bij de overeenkomst. De initiërende rol van Bos en Kuil leidt ertoe dat het proces van open co-governance überhaupt van de grond komt.

Wanneer de plannen rond zijn ontstaat een andere governancemix, i.e. overheidsregulering met gesloten co-governance. De overheid regisseert de uitvoering en beschikt over de daartoe benodigde hulpbronnen, maar wordt daarbij op de vingers gekeken door Bos en Kuil, een actor die te invloedrijk is om te negeren. In principe zou dit moeten leiden tot een succesvolle realisatie van de laatst overgebleven doelstelling, namelijk het verder versterken van het gebied. Helaas ontbreken daar op het moment de hulpbronnen voor, mede omdat de gemeentelijke overheid de versterking van het Lierdal niet langer prioriteit lijkt te geven. Omdat er geen formele organisatiestructuur is ontstaan waarbinnen de belangrijkste actoren – met name Bos en Kuil – een rol spelen in de uitvoering, blijft de realisatie van de structuurvisie achter. Een dergelijke verdere formalisering van gesloten co-governance, met name van de rol van Bos en Kuil, zou het arrangement qua *output*, en uiteindelijk ook qua *impact*, waarschijnlijk verder brengen. Bovendien schept dit waarschijnlijk rust voor de toekomst. Bij Bos en Kuil leeft het idee dat in het verleden gehaalde resultaten geen garantie bieden.

Een laatste succesfactor is dat er in de loop van de tijd een aantal personen geweest is dat vanwege persoonlijk enthousiasme de kar getrokken heeft, met name bij Bos en Kuil en bij de gemeenten. Door de inzet van deze personen zijn de verschillende governancemixen van de grond gekomen. Het wegvallen van dergelijke personen zou een gevoelige slag betekenen voor het arrangement.

Ten slotte blijkt dat het doel van het arrangement, i.e. het openhouden van het Lierdal, ook afhankelijk is van contextfactoren die in de loop van de tijd veranderen. Het politieke gesternte van de gemeente is een belangrijke factor. In tijden van een rechts college kost het meer moeite het Lierdal open te houden. Bij een links college is dat makkelijker. De gebieds- en structuurvisies zijn ook ten tijde van linkse coalities gemaakt. Daarnaast is de economische situatie van belang. Wanneer het economisch goed gaat, is de behoefte aan nieuwbouwwoningen groot en voelen projectontwikkelaars zich gelegitimeerd hun bouwplannen uit de kast te halen. Als het, zoals momenteel, economisch niet goed gaat, is de druk om uit te breiden in het Lierdal niet zo groot. Daarentegen ontbreken bij economische tegenwind vaak de middelen om een structuurvisie als die van het Lierdal uit te voeren.

4.5 Betekenis innovatieve governance voor vermaatschappelijking van natuurbeleid

4.5.1. Governancestijlen in vermaatschappelijking: manifestaties en prestaties

In deze paragraaf vatten we de manifestaties van de governancestijlen in de casestudy's en hun prestaties samen. In Tabel 4.1. staan de combinaties van governance in de arrangementen samengevat.

Tabel 4.1: Combinaties van governance in de verschillende arrangementen

Arrangement	Combinaties van governance
Streekfonds Utrechtse Heuvelrug	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance (organisatie) • Markt-governance met een element van zelf-governance (centrale activiteiten)
Streekfonds Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance (organisatie) • Markt-governance met een element van zelf-governance (centrale activiteiten)
Knooperf	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance met een element van overheidsregulering (voorbereiding) • Zelf-governance met een element van overheidsregulering (uitvoering)
Voorst	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance (organisatie) • Open co-governance met een element van zelf-governance (centrale activiteiten)
Akkermansbeek	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf-governance met elementen van open co-governance (voorbereiding) • Overheidsregulering met elementen van open co-governance (uitvoering)
Lierdal	<ul style="list-style-type: none"> • Open co-governance met een element van zelf-governance (voorbereiding) • Overheidsregulering met een element van gesloten co-governance (uitvoering)

Bij beide *streekfondsen* die onderzocht zijn is sprake van governance-arrangementen die tweelagig zijn. De 'buitenste' laag omvat de belangrijkste wervingsactiviteit die de omvang van het arrangement moet doen toenemen. Het gaat om bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties ertoe te bewegen een streekrekening te openen. Deze laag wordt gekenmerkt door *markt-governance*. Dit blijkt onder andere uit de invloedrijke rol van de Rabobank, die de belangrijkste hulpbronnen levert, uit de manier van steunverwerving die via marketing loopt en uit de stimulerende rol van de overheid.

Een belangrijke nuance is dat er ook een element van *zelf-governance* zichtbaar is. De Rabobank verwerft tevens steun voor de arrangementen door potentiële klanten te wijzen op een gedeelde streekidentiteit en door in te spelen op het gemeenschapsbelang van deze actoren. De 'binnenste' laag omvat de organisatie van het arrangement. Deze wordt gekenmerkt door *gesloten co-governance*. Deze organisatie is in handen van een kleine gesloten coalitie die op een strategische manier samenwerking en haar invloed baseert op gemeenschappelijke afspraken. Deze coalitie bevat geen overheidsactoren: het gaat om bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Beide streekfondsen worden door de betrokken actoren als succesvol beschouwd, hoewel de omvang van het fonds van de Utrechtse Heuvelrug ongeveer drie keer groter is dan dat in Flevoland. De partijen zijn met name tevreden over de *output* die gerealiseerd is: er zijn stichtingen in het leven geroepen die het geld dat vrijkomt weg kunnen zetten. Ook is er op de streekrekeningen een behoorlijk kapitaal verzameld. Qua *outcome* is men vooral tevreden over de bewustwording bij bedrijven in de betrokken streken. Het animo om iets terug te doen voor de streek neemt toe. Qua *impact* blijven de arrangementen echter nog achter; de middelen die vrij komen zijn vooralsnog relatief gering. Bovendien vertaalt de geclaimde gedragsverandering bij bedrijven zich vooralsnog niet in grote schenkingen aan het streekfonds.

Belangrijk voor het succes van streekfondsen is de bereidheid van streekeigen actoren om een rekening te openen en daarbovenop zelf extra geld te doneren. Het lijkt van belang te zijn om deze actoren te betrekken via marketing, maar ook door een beroep te doen op hun gedeelde streekidentiteit. Daarnaast is het van belang dat er een kleine coalitie is die zich inzet voor het van de grond krijgen van het streekfonds. Er is in beide onderzochte gevallen voor gekozen de overheid hier buiten te houden, om zo niet het idee te geven dat bedrijven een overheidsinitiatief steunen. Dit lijkt een belangrijke voorwaarde voor succes te zijn. Het belangrijkste risico is dat het fonds niet genoeg slagkracht ontwikkelt om een impact te hebben op het versterken van de streek. Dit komt met name doordat de financiële bijdrage van bedrijven vooralsnog achterwege blijft; ze beperken zich tot het openen van een rekening. Ook is het belangrijk zorgvuldig te kiezen met welke projecten een streekfonds in zee gaat. Als men een project steunt dat een slechte naam krijgt kan dat de steun aan het streekfonds doen afbrokkelen.

De twee governance-arrangementen waarin *landschapszorg door buitenlui* centraal staat vertonen een vergelijkbare tweelagigheid. De uiteindelijk centrale activiteit in de arrangementen, namelijk de zorg voor natuur en landschap door buitenlui, wordt gekenmerkt door *open co-governance* (in de gemeente Voorst) of *zelf-governance* (bij het knooperf in Tubbergen). In het eerste geval blijft een faciliterende rol weggelegd voor de gemeente maar ook voor een maatschappelijke organisatie (Landschapsbeheer Gelderland). Actoren betrekken elkaar via een vliegwieleffect en zetten in flexibele coalities hun hulpbronnen in. In het tweede geval moet de zelf-governance nog van de grond komen, wanneer nieuwe buitenlui via het aangaan van een lidmaatschap hun intrek nemen in het knooperf. Op de achtergrond zal overheidsregulering zichtbaar zijn, met de gemeente als randvoorwaardensteller. Beide arrangementen bevatten daarnaast een organisatorische kern die gekenmerkt wordt door *gesloten co-governance*. In het ene arrangement (landschapszorg in Voorst) gaat het om een kleine gesloten coalitie van een gemeente en een maatschappelijke organisatie die de open co-governance-activiteiten verankert en faciliteert. Gesloten en open co-governance vinden tegelijkertijd plaats. In het andere arrangement (het knooperf) is er een coalitie van overheden (gemeente, innovatienetwerk en provincie) en een architectenbureau die de latere zelf-governance-activiteiten van nieuwe buitenlui voorbereiden. In dit geval is er dus sprake van een chronologie: zelf-governance moet gesloten co-governance gaan opvolgen. Dit kan eventueel lopen via markt-governance; ondernemers kunnen knooperf gaan ontwikkelen en vervolgens doorverkopen aan burgers. In deze organisatorische kern zijn overigens ook elementen van *overheidsregulering* te vinden, met name de vanwege de regisserende rol van de overheid.

Het betrekken van buitenlui bij het onderhouden van natuur en landschap in het buitengebied kan behoorlijk succesvol zijn. Dit blijkt uit het voorbeeld van landschapszorg in Voorst. Binnen deze gemeente spelen buitenlui een grote rol in het uitvoeren van projecten die een impact op de versterking van het landschap hebben. Ook qua *outcome* is er sprake van een succesverhaal: het is gelukt om een groot gedeelte van de aanwezige buitenlui enthousiast te maken voor een actievere rol. Daarnaast heeft dit geleid tot veel *output*: er bestaat een hechte band tussen gemeente, Landschapszorg Gelderland en de betrokken buitenlui en overige burgers. Hierbij spelen de eerste twee actoren een continue ondersteunende rol. Het introduceren van nieuwe buitenlui is moeilijker, zo blijkt uit het voorbeeld van het knooperf in Tubbergen. Hoewel het nog te vroeg is om van succes of falen te spreken, hebben de betrokken initiatiefnemers behoorlijk hun nek uit moeten steken om het knooperf van de grond te krijgen. Dit heeft in ieder geval tot een bepaalde *output* geleid, i.e. een samenwerking tussen de initiatiefnemers, acht te koop staande bouwkavels, met een optie op twee daarvan, en een website. Succes of falen, en het daarmee realiseren van *impact* en *outcome*, hangt af van de vraag of het lukt de acht verschillende percelen aan de man te brengen.

Uit beide voorbeelden blijkt dat een kleine coalitie van enthousiaste en vastberaden actoren die het hart van het arrangement vormt van groot belang is. Bij Landschapszorg in Voorst bestaat deze coalitie uit een gemeente en een maatschappelijke organisatie (een meer klassieke vorm van gesloten co-governance), bij het Knooperf in Tubbergen gaat het om een gemeente, een provincie en een gouvernementele denktank enerzijds en een architectenbureau anderzijds (een ongewonere vorm). Deze actoren kunnen het echter niet alleen; met name in de uitvoering van hun ideeën zijn ze afhankelijk van enthousiaste buitenlui (hoewel in Voorst ook burgers en burgerorganisaties betrokken zijn). Het belangrijkste risico is dat de betrokkenheid van deze laatste actoren wegvalt (in Voorst) of niet van de grond komt (in Tubbergen). Dit risico wordt groter als de actoren die betrokken zijn bij de kleine coalities hun faciliterende rol niet langer kunnen spelen.

De beide *burgerinitiatieven* die bestudeerd zijn vertonen een min of meer vergelijkbaar karakter; er zijn ook hier in elk arrangement twee lagen zichtbaar. In beide arrangementen is er bij het ontwerpen en invullen van het centrale beleidsinitiatief sprake van *zelf-governance* of *open co-governance*, vormgegeven door middel van een participatief proces van open collaboratie en flexibele coalitie-vorming. Dit heeft geleid tot een plan voor het aanleggen van een park (langs de Akkermansbeek) en tot een gebieds- en structuurvisie (voor het Lierdal). Daarnaast bevatten beide arrangementen een kern die de uitvoering van het beleid realiseert en / of over strategische beslissingen discussieert. In het ene arrangement worden deze kernactiviteiten gekenmerkt door *overheidsregulering*, waarbij een gemeente de regie neemt (Akkermansbeek). In het andere arrangement is er sprake van *gesloten co-governance* (Lierdal), waarbij twee gemeenten en een bewonersvereniging (Bos en Kuil) met elkaar samenwerken. Wat ten slotte opvalt is dat beide arrangementen bij het van de grond komen gekarakteriseerd werden door *zelf-governance*. Het arrangement Akkermansbeek ontstaat doordat burgers bij de gemeente een initiatief indienen, het arrangement Lierdal manifesteert zich wanneer een protestgroep van bewoners een meer constructieve en proactieve rol gaat spelen en zich tot de gemeente wendt om samen een plan te maken.

Burgerinitiatieven zijn in staat om de doelstellingen die van te voren gesteld worden te realiseren. Deze impact wordt zowel bij de Akkermansbeek als in het Lierdal gerealiseerd. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat in het Lierdal vooral de meer 'defensieve' doelen gehaald zijn, dat wil zeggen het open houden van het gebied. De verdere versterking ervan is vooralsnog niet van de grond gekomen. Ook valt op dat burgerinitiatieven de potentie hebben om het gedrag van mensen te veranderen, zowel dat van burgers als van betrokken overheden. Met name de aanzienlijke steun voor de vereniging Bos en Kuil, die streeft naar het openhouden van het Lierdal, valt op. Deze steun is dermate omvangrijk dat de betrokken gemeenten, en zelfs de projectontwikkelaars die willen bouwen in het Lierdal, hun gedrag aanpassen aan de wensen van de vereniging. Qua *output* is het succes wat bescheidener. De belangrijkste winst is dat de betrokken gemeenten ervaring hebben

opgedaan met interactieve samenwerking met een deel van hun burgers. Het is echter niet zo dat dergelijke samenwerking gemeengoed geworden is.

Een eerste en voor de hand liggende vereiste voor een succesvol burgerinitiatief is probleemeigenaarschap bij een groep burgers. Burgers moeten zich dermate bekommeren om een gepercipieerd probleem dat ze zich ook daadwerkelijk willen inzetten om dit probleem op te lossen. Wanneer burgers zich daarbij formeel verenigen lijken ze extra gewicht in de schaal te kunnen leggen, wat blijkt uit de invloedrijke rol van de Vereniging Bos en Kuil bij het open houden van het Lierdal. Daarnaast is het minstens zo belangrijk dat het initiatief steun krijgt van de relevante overheden. Een constructieve en open houding van met name gemeenten is noodzakelijk. Burgers lijken namelijk vaak niet voldoende hulpbronnen te hebben om de doelen die ze met hun initiatief beogen ook daadwerkelijk te realiseren. Wat dit betreft is er een overeenkomst tussen burgers en buitenlui. Als het burgerinitiatief voor natuur en landschap samenvalt met de drang van een gemeente om zich te profileren op dit punt is de kans op succes groot, wat blijkt uit de ontwikkelingen rondom de Akkermansbeek. Een derde belangrijke voorwaarde voor succes lijkt de tijdsgeest te zijn, in combinatie met het politiek gesternte in een gemeente. Op momenten dat het economisch slecht gaat is er weinig geld voor natuur en landschap beschikbaar. Daartegenover staat dat de druk om te bouwen in de open ruimte ook minder is. Ook lijken linksere colleges eerder geneigd om burgerinitiatieven op het gebied van natuur en landschap te steunen. Wanneer een initiatief echter al zeer sterk op de politieke agenda staat en gesteund wordt door een grote groep burgers, zal geen enkel college geneigd zijn om het de rug toe te keren (wat blijkt uit het arrangement Lierdal).

4.5.2 Betekenis voor vermaatschappelijking

Vanuit het perspectief van vermaatschappelijking van het natuurbeleid is het innovatieve aan *streekfondsen* dat partijen die voorheen weinig te maken hadden met natuur en landschap daar nu wel bij betrokken worden. Doordat bedrijven in aanraking komen met natuurbeschermingsinitiatieven wordt de kans groter dat ze zich hier meer voor gaan inzetten. Bovendien wordt de kans groter dat bedrijven in gaan zien dat investeringen in hun streek hun eigen bedrijfsvoering kan stimuleren. Het succesvol realiseren van een combinatie tussen een gemeenschappelijk belang en een zakelijk belang lijkt een goede formule te zijn om een win-win situatie voor natuur en economie te creëren. Streekfondsen doen een poging om deze combinatie tot stand te brengen.

Het lijkt daarbij noodzakelijk te zijn dat er een kleine groep actoren is die bereid is om tijd te steken in de organisatie van het streekfonds en in de werving van nieuwe rekeninghouders. De onderzochte casussen laten zien dat dit prima zonder de overheid te realiseren is; sterker nog, de te nadrukkelijke strategische aanwezigheid van de overheid zou de ontwikkeling van streekfondsen kunnen belemmeren. In een bepaald opzicht is ook dit inzicht innovatief te noemen: waar in het verleden gesloten co-governance in het natuurbeleid vooral een zaak was van overheden (met name provincies) en natuurbeschermingsorganisaties ontstaan er nu voorbeelden van dit governancetype waarbij maatschappelijke organisaties en marktpartijen de handen ineen slaan.

Het is wel essentieel dat het bedrag dat op de streekrekeningen staat en in het streekfonds komt van voldoende omvang is om daadwerkelijk enige impact te realiseren. Ten eerste betekent dit dat een streek voldoende kapitaalkrachtige ondernemers moet hebben. Ten tweede moeten deze bedrijven een link ervaren of kunnen gaan ervaren met hun omgeving. In de twee onderzochte casussen blijft met name de vrijwillige bijdrage van bedrijven achter; de meerderheid gedraagt zich als 'free rider'. Bedrijven zeggen wel dat ze zich betrokken voelen, maar dit vertaalt zich vooralsnog niet in grote bijdragen. De Rabobank Utrechtse Heuvelrug overweegt dan ook een bijdrage van tenminste 5% van de ontvangen rente verplicht te stellen. Risico daarbij is echter dat bedrijven af zullen haken. Ten derde moeten de streekfondsen goed kijken in welke projecten ze het geld willen investeren.

Het inzetten van *buitenlui* voor landschapszorg is met name interessant voor de vermaatschappelijking van het natuurbeleid omdat deze groep actoren nog een relatief onbeschreven blad is; buitenlui zijn nog maar weinig betrokken. Ze hebben grote potentie om een rol te spelen, met name vanwege hun belangrijke hulpbron grondbezit en vanwege het feit dat buitenlui in belangrijke mate boeren zullen gaan vervangen in het landelijk gebied. Er is er een grote groep huishoudens die zich graag in het buitengebied zou vestigen als men daar de kans voor krijgt. Bovendien zijn mensen die buiten willen wonen vaak begaan met hun omgeving en hebben ze interesse in natuur en landschap.

Om buitenlui een grotere rol te laten spelen in de vermaatschappelijking van het natuurbeleid zullen overheden en/of maatschappelijke organisaties wel in deze actorengroep moeten investeren. Buitenlui zijn niet of nauwelijks georganiseerd en hebben vaak geen ervaring met natuurbeheer. Initiatiefnemers en facilitators lijken daardoor noodzakelijk, met name om de buitenlui als groep te ontsluiten, te ondersteunen met hulpbronnen als kennis, capaciteit en materiaal en te zorgen voor goede spelregels. Landschapszorg in de gemeente Voorst is een goed voorbeeld van hoe dit geregeld zou kunnen worden. Daar zorgt een combinatie van gesloten co-governance (in de organisatie en verankering van de zorgactiviteiten) en open co-governance (in de uitvoering ervan) voor het succesvol betrekken van buitenlui.

Bovendien kan het betrekken van buitenlui een antwoord zijn op de leemte die vertrekkende agrariërs in het landelijk gebied achter laten. Om buitenlui daadwerkelijk de rol van boeren als natuurbeheerders in ieder geval deels te laten overnemen, is het noodzakelijk meer van deze actoren een kans te geven zich in het buitengebied te vestigen. Daarvoor lijkt aanpassing van de spelregels wat betreft bewoning van het buitengebied noodzakelijk. Het voorbeeld van het knooperf in Tubbergen laat zien dat dit in eerste instantie een aanzienlijke inspanning van de overheid kan vergen. Wanneer deze barrière echter is genomen bestaat de kans dat nieuwe buitenlui zich vestigen en via zelf-governance-arrangementen het beheer van natuur en landschap in hun directe omgeving op zich nemen. Dit kan eventueel lopen via vormen van markt-governance, waarbij ondernemers knooperf ontwikkelen en vervolgens doorverkopen aan burgers. Dit alles dient echter wel te gebeuren in een context van overheidsregulering: de naleving van de aangepaste regels zal door de overheid in de gaten gehouden moeten worden.

Burgerinitiatieven zijn met name belangrijk voor de vermaatschappelijking van het natuurbeleid omdat ze het overheidsbeleid voorzien van legitimiteit. Burgers lijken echter zelden in staat om eigenstandig beleid te bedenken, ontwikkelen en implementeren. Ideeën en initiatieven kunnen weliswaar uit de samenleving komen, maar de overheid blijft nodig om daadwerkelijke realisering waar te maken. Dit komt doordat burgers vaak essentiële hulpbronnen als geld, grond, capaciteit, bureaucratische bevoegdheden en kennis ontberen. Zelf-governance door burgers of open co-governance waarbij burgers een grote rol spelen kan dus pas echt van de grond komen als deze burgers de hulpbronnen hebben om ideeën uit te voeren.

Wanneer een burgergroep zich goed organiseert, kan ze een invloedrijke rol claimen. Een voorbeeld hiervan is zichtbaar in het Lierdal, waar de Vereniging Bos en Kuil zich opwerpt als een invloedrijke speler. Burgers kunnen door druk op de ketel te houden het proces op gang houden. De belangrijkste hulpbron is daarbij de steun van een groot gedeelte van de gemeenschap (Bos en Kuil heeft bijna 1000 leden). Ook hier is, net als bij de streekfondsen, uiteindelijk sprake van gesloten co-governance elementen met een 'nieuwe stijl': niet de overheid die samenwerkt met een maatschappelijke organisatie of belangengroep, maar met een groep burgers. Een nadeel is echter dat een dergelijke sterke organisatiegraad van een burgergroep zeer veel tijd en aandacht vraagt van een beperkt aantal 'kartrekkers'.

Er zijn echter ook burgergroepen die alleen ideeën aanleveren. Voor de realisering daarvan kijken ze naar de overheid. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van een natuurpark bij de Akkermans-

beek. Door middel van een burgerinitiatief heeft een dorpsraad geprobeerd om aandacht te vragen voor hun wensen. De overheid kan hier op twee manieren mee omgaan: enerzijds accepteren dat men via overheidsregulering zelf de ideeën van de burger uitvoert en daarbij al dan niet ruggenspraak blijven voeren met de initiatiefnemers (wat bij de Akkermansbeek wel gebeurd is), anderzijds het voor burgers aantrekkelijker maken om via zelf-governance of open co-governance ook de uitvoering ter handen te nemen. Het voordeel van ruggenspraak is dat de overheid eigenaarschap creëert bij de initiatiefnemers.

4.5.3 Uitdagingen

In paragraaf 4.3 zijn enkele uitdagingen genoemd waar het natuurbeleid mee te maken heeft, i.e. het vinden van nieuwe vormen van financiering, de legitimering van het natuurbeleid vergroten en daarbij een vernieuwde rol voor de overheid realiseren. Hieronder zetten we deze uitdagingen in het perspectief van de zojuist beschreven (mixen van) governancestijlen.

Het vinden van nieuwe vormen van *financiering* lijkt vooral aan de orde bij de twee streekfondsen die in deze studie bestudeerd zijn. Uit de governance-arrangementen die daarbij naar voren komen, blijkt dat bedrijven bereid zijn om de financiering van het natuurbeleid voor hun rekening te nemen wanneer ze daar iets voor terugkrijgen. Tot nu toe gaat het dan vooral om een zakelijk belang, maar inspelen op slimme combinaties van een gemeenschappelijk belang en een zakelijk belang kan lucratief zijn. Een denkomslag bij bedrijven is daarbij nodig, i.e. het leggen van de relatie tussen de groene infrastructuur waarin ze zich bevinden en toegevoegde waarde van de onderneming. Voor sommige bedrijven – bijvoorbeeld recreatieondernemers – is deze relatie duidelijker dan voor anderen. Van deze bedrijven zou dan ook een grotere bijdrage verwacht mogen worden.

Nieuwe concepten om natuur en landschap te beschermen en versterken kunnen ook door burgers en bewoners van het buitengebied gefinancierd worden. Combinaties met woningbouw liggen daarbij voor de hand. Een voor de hand liggende mogelijkheid is het gebruiken van opbrengsten van rood om groen te financieren. Ook constructies waarbij nieuwe bewoners van het landelijk gebied de verplichting aangaan om natuur en landschap te beschermen zijn mogelijk. Deze verplichtingen moeten zakelijk vastgelegd worden om ervoor te zorgen dat ze ook daadwerkelijk nagekomen worden. Knooperven zijn hier een voorbeeld van. Wanneer de investeringsdrempel niet te hoog wordt, kunnen ook minder kapitaalkrachtige burgers toegang krijgen tot dergelijke constructies.

Legitimering van natuurbeleid kan vooral vergroot worden door de betrokkenheid van burgers en/of bedrijven en/of buitenlui sterker te maken. Hiervoor is naast een meer passief draagvlak voor natuur ook een actieve rol vereist. Het stimuleren van een dergelijke actieve rol kan door het inspelen op gehechtheid van mensen aan de eigen streek. Hiermee lijken zowel burgers, bedrijven als buitenlui te inspireren zijn (hoewel mensen ook door allerlei andere motieven gedreven kunnen worden). Ook de mogelijkheid om eigen ideeën in te brengen lijkt mobiliserend te zijn. De actieve rol kan zich manifesteren in een initiatieffase, waarbij burgers kunnen aangeven wat ze met een bepaald natuurgebied of landschap willen. Ze kan zich ook richten op de planvormingsfase, waarbij op een interactieve manier beleid gemaakt wordt. Ten slotte kunnen burgers, buitenlui en bedrijven ook een actieve rol spelen in de uitvoering van beleid. Het lijkt dan echter wel zaak dat ze daarvoor ook bij de voorbereiding betrokken zijn geweest.

Met name het betrekken van burgers, buitenlui en bedrijven bij de uitvoering van natuurbeleid vereist een bepaalde vorm van professionele organisatie bij betreffende groep en de beschikbaarheid over benodigde hulpbronnen. De groep in kwestie kan dan een dominante rol spelen in een open dan wel gesloten co-governance met de overheid of zelf-governance initiëren. Het lijkt van belang om burgers en buitenlui te blijven faciliteren bij hun betrokkenheid bij de natuur. Dit kan in verschillende vormen,

bijvoorbeeld in coalities met organisaties als Stichting Landschapsbeheer. Er kan ook voor gekozen worden om de uitvoering van een door burgers geïnitieerd plan door de overheid te laten regisseren.

Om een verdere vermaatschappelijking mogelijk te maken dient de *overheid* zich te bezinnen op nieuwe rollen. Uit de analyse van de verschillende casussen zijn een aantal van deze rollen aan de orde gekomen. Zo dient de overheid bereid te zijn om voor te durven gaan in pilotprojecten, zoals het knooperf in Tubbergen. Door op deze manier de nek uit te steken kunnen nieuwe concepten voor de versterking van natuur en landschap van de grond komen. Daarbij zou de overheid ook bereid moeten zijn om te experimenteren met initiatieven die niet direct aansluiten op of zelfs ingaan tegen de geijkte procedures en zou ze open moeten staan voor alternatieve natuurbeelden. Ook zou de overheid zakelijker moeten kijken naar de rechten die men verleent aan andere actoren. Met name het koppelen van plichten aan deze rechten lijkt zeer kansrijk. Wanneer de overheid bijvoorbeeld een groep actoren het recht geeft om een knooperf te bewonen, kan ze daar de plicht aan verbinden het omringende landschap te onderhouden.

Wat betreft burgerbetrokkenheid zou de overheid bovendien maatwerk moeten leveren; willen burgers alleen meedenken, dan is die mogelijkheid er. Willen burgers ook uitvoeren, dan zouden ze die mogelijkheid ook moeten krijgen. Met name gemeenten lijken essentieel te zijn in de relatie met burgers, bedrijven en buitenlui. Provincies kunnen goede initiatieven van gemeenten in hun eigen beleid verankeren en eventueel proberen op te schalen naar andere gemeenten. Eventueel zouden gemeenten burgergroepen of buitenlui die een actieve rol willen spelen de toegang moeten geven tot belangrijke hulpbronnen. Een voorbeeld hiervan is een bewonersvereniging eigenaar maken van een natuurgebied. In het Lierdal is deze optie overwogen maar weer van tafel gehaald. Bedrijven lijken de overheid minder nodig te hebben, omdat ze zelf over hulpbronnen beschikken. In een dergelijk geval moet de overheid er voor zorgen een initiatief niet in de weg te staan.

5 Verduurzaming van handelsketens: de koffieketen

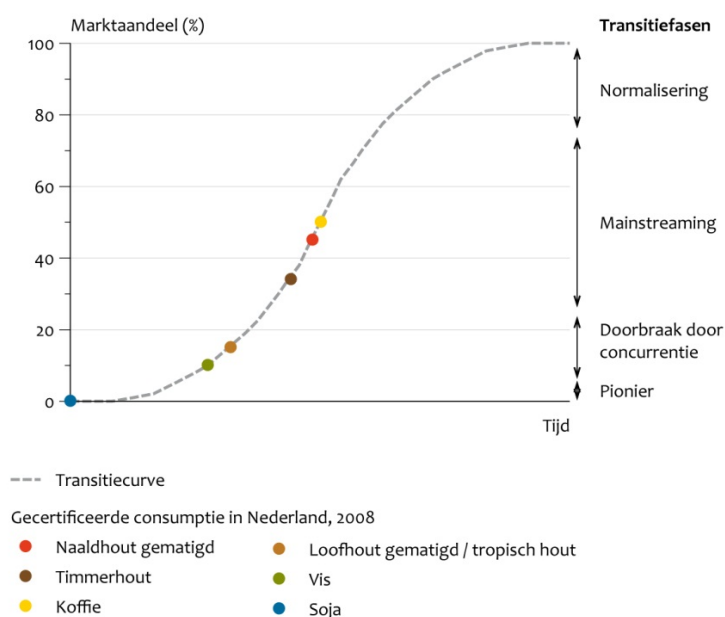
5.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt eerst het thema verduurzaming van handelsketens afgebakend naar de koffieketen (paragraaf 5.2). Vervolgens beschrijven we het proces van verduurzaming van de koffieketen in paragraaf 5.3. Daarbij beschrijven we eerst de koffieketen aan de hand van de schakels in de keten (paragraaf 5.3.1) en vervolgens gaan we in op de aanleiding voor de initiatieven voor duurzaamheid en de belangrijkste ontwikkelingen in het proces van verduurzaming (paragraaf 5.3.2). Vervolgens besteden we aandacht aan de rol van de overheid (paragraaf 5.4). Afgesloten wordt met enkele uitdagingen voor verduurzaming van de koffieketen (paragraaf 5.5).

5.2 Keuze voor de koffieketen

Vermeulen *et al.* (2010) en Vermeulen *et al.*, (2011) geven een beeld van de fasen die productketens doorlopen bij de ontwikkeling van private certificeringssystemen voor duurzame producten die via mondiale handelsketens op de Nederlandse en Europese markten komen (zie Figuur 5.1). De transitiecurve verbeeldt het uitgangspunt dat een proces van verduurzaming van handelsketens via verschillende fasen loopt. Het tijdsverloop is daarbij geen vaststaand gegeven. Verschillende productketens hebben een deel van deze fasen doorlopen. De ketens van tropisch hout en koffie hebben de langste geschiedenis van private regulering van duurzame import uit ontwikkelingslanden (Vermeulen *et al.*, 2010, p. 13). De koffie- en houtketen zijn daarnaast al vrij ver gevorderd wanneer het gaat om marktaandeel van deze gecertificeerde producten (zie Figuur 5.1). De fasen die deze ketens hebben doorlopen zijn: het initiëren van certificering door initiatiefnemers van maatschappelijke organisaties in diverse landen, het daarmee ontlokken van reactie, en het ontstaan van concurrerende systemen van andere partijen in de markt.

Transitiefasen van consumptie gecertificeerde producten



Figuur 5.1: Transitiecurve van Vermeulen *et al.* (2011)

Een van de zaken die de auteurs signaleren is dat er, kort na het ontstaan van een concurrentiefase tussen meerdere concurrerende private certificeringssystemen, een indrukwekkende groei is te zien van het marktaandeel van deze systemen (de cijfers laten overigens niet zien wat er aan gecertificeerde grondstof zonder certificaat op de markt komt; de cijfers zouden dan nog hoger liggen). Er is in deze beide ketens sprake van een volwassen markt (Vermeulen *et al.*, 2010). Beide ketens bevinden zich in een fase waarin gecertificeerde producten een groot marktaandeel in handen hebben en gangbaar worden, wat als 'mainstreaming' wordt aangeduid.

Vermeulen *et al.* (2010) beschrijven de twee doorlopen fasen, initiëren en reageren, met daarbij aandacht voor de rollen van overheden in elk van die fasen. In de ontwikkelingsfase is de rol van overheden beperkt en ligt de bal vooral bij de private pioniersystemen. In de implementatiefase - dat wil zeggen het op de markt brengen van het ontwikkelende certificaat - ligt de bal vooral bij certificeringsorganisaties, betrokken auditors en deelnemende marktpartijen. In sommige ketens ontstaan in deze fase ook meer overheidsactiviteiten om de systemen te ondersteunen. Dit zijn bijvoorbeeld: financiële en communicatieve ondersteuning van certificeringsinitiatieven, projecten gericht op producenten, soms traditionele regulering (bijvoorbeeld voor het ECO keurmerk in Europees verband), nieuwe vormen van regelgeving (voorbeeld in de houtketen) en recentelijk het initiëren en faciliteren van samenwerking tussen de belangrijkste belanghebbenden (voorbeeld Initiatief Duurzame Handel). De transitiecurve vervolgt met de fase normalisering. Nog geen keten heeft deze fase doorlopen.

Verduurzaming van de koffieketen door middel van private systemen is ver gevorderd. Het marktaandeel van gecertificeerde koffie ligt in Nederland rond de 45% (Oxfam, 2010). Wereldwijd is het marktaandeel van duurzame koffie in de consumptie 10% (*bron*: respondent). Het is een keten waarin initiatieven vooral uit de markt zijn ontstaan, met de ontwikkeling van diverse certificeringsinitiatieven, maar ook van verschillende multi-stakeholder initiatieven, waarbij ook de overheid een rol oppakt. De koffieketen is daarmee geschikt om in de diepte te bekijken hoe verschillende vormen van markt-governance en co-governance werken.

5.3 Verduurzaming van de koffieketen: ontwikkelingen tot nu toe

In deze paragraaf wordt eerst de koffie productketen globaal beschreven en de schakels afzonderlijk (5.3.1). Vervolgens wordt op hoofdlijnen beschreven welke voor verduurzaming belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden (5.3.2).

5.3.1 Schakels in de koffieketen

Wat de koffieketen kenmerkt is dat (wereldwijd) de schakel handel en branders worden gedomineerd een klein aantal grote spelers, terwijl er miljoenen producenten zijn. De schakels van marktpartijen in de productketen van koffie worden geïllustreerd in Figuur 5.2. De partijen in de keten worden vervolgens beschreven aan de hand van een vereenvoudigde weergave van de schakels (zie Box 5.1).

Koffieproducenten

Koffie wordt in meer dan 70 landen verbouwd. De meeste koffieplantages komen voor in een brede tropische zone om de evenaar, de zogenaamde koffiegordel. Koffie wordt verbouwd door kleine producenten en op grote plantages. Voorbeelden van bekende koffielanden zijn: Brazilië, Colombia, Vietnam, Costa Rica, Oeganda en Ethiopië. Veel van deze landen zijn in belangrijke mate afhankelijk van koffie voor hun inkomsten uit export. Koffie is het op één na belangrijkste exportproduct van de ontwikkelingslanden na aardolie. Wereldwijd zijn er 25 miljoen boeren/kleine producenten die koffiebonen verbouwen (Oxfam, 2010). De totale productie in het oogstjaar 2008/2009 wordt geschat op 136 miljoen balen (KNVTK, 2010). Wereldwijd werd er in 2009 ruim 7 miljoen ton koffiebonen geproduceerd en daarvan werd 70% geëxporteerd (Oxfam, 2010). Van de totale

wereldproductie is 70% afkomstig van kleine koffieboeren. Deze kleine boeren bezitten minder dan 10 ha grond.



Figuur 5.2: De coffee supply chain (TCC, 2009)

Box 5.1: De schakels in de keten

Koffieproducenten/corporaties – bewerking/distributie/handel – branders - retailers/catering – consument

Handel /bewerking/distributie

Wereldwijd zijn meer dan 100 miljoen mensen in de koffieproducerende gebieden direct of indirect afhankelijk van koffie voor hun inkomsten (KNVKT, 2010). Deze mensen zijn naast de productie werkzaam in de handel en verwerking (Oxfam, 2010). De handel in koffie verloopt via contracten over de prijs tussen verkopers en kopers. De prijs is afhankelijk van zaken als kwaliteit, concurrentie, leveringsvoorwaarden en leveringstermijn. Producenten en exporteurs verkopen de koffiebonen aan importeurs en koffiebranders in bijvoorbeeld Europa. Jaarlijks worden zo'n 40 miljoen balen, per baal 60 kilo koffiebonen, naar Europa getransporteerd. Koffiebranders kopen de koffiebonen rechtsreeks uit herkomstlanden of via handelaren (KNVKT, 2010). Er zijn wereldwijd een stuk of tien toonaangevende handelaren; de rest van de markt bestaat uit kleine handelaren.

Nederland importeerde in 2010 in totaal 171.502 ton groene koffie (KNVKT, 2010). Daarvan kwam bijna 80% uit Brazilië, Vietnam, Honduras, Peru en Oeganda (zie ook Tabel 5.1). De afzet van gebrande koffie in Nederland was 120 miljoen kilogram (KNVKT, 2010).

Tabel 5.1: Drie belangrijkste herkomstlanden van groene koffie in Nederland in 2010 (KNVKT, 2010)

Land van herkomst	Marktaandeel
Brazilië	37%
Vietnam	19%
Honduras	10%

De koffiebranders

Een tussenstap naar de verkoop zijn melangeren en (industriële) branders. Ruim een derde van de wereldmarkt is in handen van enkele grote koffiebranders, zoals Nestlé, Kraft Foods, Sara Lee/ Douwe Egberts en Tchibo, die 50% van de wereldproductie opkopen (Oxfam, 2010). De grootste branders op de Nederlandse koffiemarkt zijn Douwe Egberts, met een marktaandeel van 50%, Ahold Coffee Company en United Coffee (voorheen de Drie Mollen Holding) (Oxfam, 2010, p. 14):

- Douwe Egberts Nederland BV bestaat sinds 1753 en is onderdeel van de Sara Lee Corporation, waar in 1978 de basis voor is gelegd.
- Ahold Coffee Company bestaat sinds 1887 en is onderdeel van Albert Heijn/ Ahold Europe.
- United Coffee was tot 2009 bekend onder de naam Koffiebranderij en theehandel 'Drie Mollen sinds 1818' BV. Sinds 2009 is het bedrijf verder gegaan onder de naam United Coffee. Het is één van de grootste koffiebranders in Europa.

De andere wereldbranders, zoals Nestlé en Kraft Foods, spelen in Nederland geen rol van betekenis.

Retailers

“De koffie voor thuisconsumptie wordt voornamelijk bij supermarkten gekocht. In 2007 maakte koffie 1,7% uit van de totale omzet in het supermarktkanaal. Daarbij ging het om een bedrag van 515 miljoen Euro en een volume van 68.015 ton bonen. In de supermarkten wordt hoofdzakelijk gemalen koffie verkocht (gemalen: bonen = 97,2% : 2,8%)” (Oxfam, 2010, p. 14). De afgelopen tien jaar zijn de prijzen gestegen, voornamelijk door de verkoop van eenkopsverpakkingen. “De 10 grootste supermarktketens hebben samen een marktaandeel koffie van bijna 85%” (Oxfam 2010, p. 15).

De consument

De totale afzet in Nederland van gebrande koffie (dat is: geïmporteerde groene koffie die in Nederland is gebrand, en de import van gebrande koffiel) is 118 miljoen kg. Hiervan wordt 29 miljoen kg geëxporteerd, de rest is voor Nederlandse consumptie. “In Nederland wordt ongeveer 70% van de geconsumeerde koffie thuis gedronken. Deze wordt via het retail segment verkocht. De overige 30% wordt in de horeca, werk, bedrijven en instellingen geconsumeerd” (Oxfam, 2010, p. 14).

5.3.2 Verduurzaming van de koffieketen

Het ontstaan van de verschillende (private) initiatieven om de koffieketen te verduurzamen, kan gezien worden tegen de achtergrond van twee patronen: de liberalisering van de koffiemarkt, met het ontstaan van de koffiecrisis rond 2000, en veranderende consumptiepatronen, waardoor specialiteitenkoffies zijn ontstaan.

Liberalisering van de koffiemarkt

In de governance van de koffieketen zijn globaal twee periodes te onderkennen: 1. De periode voor 1989: gereguleerde markt en 2. de periode vanaf 1989, toen de koffiemarkt werd geliberaliseerd. In de periode tot 1989 reguleerden internationale koffieverdragen de koffiemarkt. Het eerste Internationale Koffieakkoord (ICA) werd door de leden van de International Coffee Organization (ICO) getekend in 1962 en werd steeds vernieuwd met een interval van ongeveer zes jaar (Bohman and Jarvis, 1999). Het akkoord stelde een beoogde marktprijs vast (een gemiddelde van verschillende koffiesoorten) en globale export quota om de gewenste prijs te bereiken (Ibid). Elk exportland kreeg een percentage van het vastgestelde quotum. De belangrijkste spelregel die bij het internationale koffieakkoord hoort is prijs- en productieregulering. Er was sprake van een gecontroleerde koffiemarkt, waarin overheden van met name productielanden een actieve rol speelden (Buijnters en Ros, 2006). Zij hadden een grote invloed op de structuur van de koffieketen, door marktregulering van de koffieproductie en export (Muradian & Pelupessy, 2005; Talbot 1996; 1997b). Entreeregels voor productielanden werden politiek onderhandeld binnen ICA-mechanismen (Ponte, 2004). De gereguleerde markt kon leiden tot een stabiele economische omgeving door verschillende spelregels, zie onder andere Ponte (2002):

- het functioneren van productielanden als ‘marktunits’, waarin overheden beslisten over export;
- de participatie van consumptielanden in het quotasysteem.

Uiteindelijk werd het ICA systeem ondermijnd door free riders en meningsverschillen over de quota (Ponte, 2004).

In 1989 werden de economische clausules in 1989 uit het internationale koffieakkoord (ICA) afgeschaft. De koffieketen kan sinds de liberalisering van de koffiemarkt getypeerd worden als een 'buyer-driven' markt en, door meerdere auteurs aangegeven, in feite een 'roaster-driven' markt. De grote koffiebranders, zoals Nestlé en Sara Lee, stellen voorwaarden voor de beschikbaarheid van constant aanbod van minimum hoeveelheden koffie van verschillende kwaliteiten en origine. Marktrelaties hebben de politieke onderhandelingen over quota overgenomen. In plaats van overheden (ICA-periode) stellen nu marktpartijen deze regels. Dit heeft als consequentie gehad dat producerende landen in deze interacties aan gewicht hebben verloren. Met name bij het branden van de koffie ontstaat de toegevoegde waarde, waardoor grote branders ook de grootste winstmarges kunnen hanteren (meer dan bijv. producenten). Multinationals kopen koffie voor relatief lage prijzen in en verkopen ze voor hogere prijzen, met name door het maken van melanges (Buijnsters en Ros, 2006). Het aandeel van de (kleine) producenten in de marktwaarde van koffie werd steeds kleiner. In deze periode ontstonden condities voor chronische overproductie de koffiemarkt. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is het aanbod van koffie op de wereldmarkt structureel groter dan de vraag. Dit heeft lage prijzen tot gevolg. Dit leidde tot de zogenaamde 'koffiecrisis', toen de prijzen lange tijd zeer laag waren (zie Box 5.2). De koffiecrisis was mede aanleiding voor het ontstaan van verschillende initiatieven om de koffieketen te verduurzamen.

Box 5.2: Mogelijke oorzaken van de koffiecrisis

Vershillende factoren hebben bijgedragen aan het bewerkstelligen van de condities voor overproductie en lage prijzen:

- Muradian and Pelupessy (2005) geven aan dat de entree van Vietnam als leidende koffieproducent en de vergroting van de Braziliaanse productie factoren zijn geweest die het functioneren van de globale koffie industrie beïnvloed hebben (Muradian and Pelupessy, 2005).
- Een andere factor is de toename van Robusta koffie die door nieuwe technologieën mogelijk is gemaakt (D'Haese *et al.*, 2006).
- Een andere factor van belang voor overproductie was wellicht dat de koffieconsumptie niet steeg zoals verwacht (Oxfam, 2007).

Veranderende consumptiepatronen

Een andere ontwikkeling die het functioneren van de koffiemarkt heeft beïnvloed en nog steeds beïnvloedt, is de verandering van consumptiepatronen (zie Box 5.3). Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de ontwikkeling van specialiteitenkoffies. Consumenten kunnen kiezen uit honderden combinaties van koffievariëteiten, qua origine, kwaliteit, brouwen, malen, ambiance, smaak, verpakking en duurzaamheidsgehalte (Ponte, 2004). Duurzaamheidskoffies behoren ook tot dit specialiteitensegment. De koffiemarkt wordt echter nog steeds gedomineerd door de consumptie van mainstream-koffie.

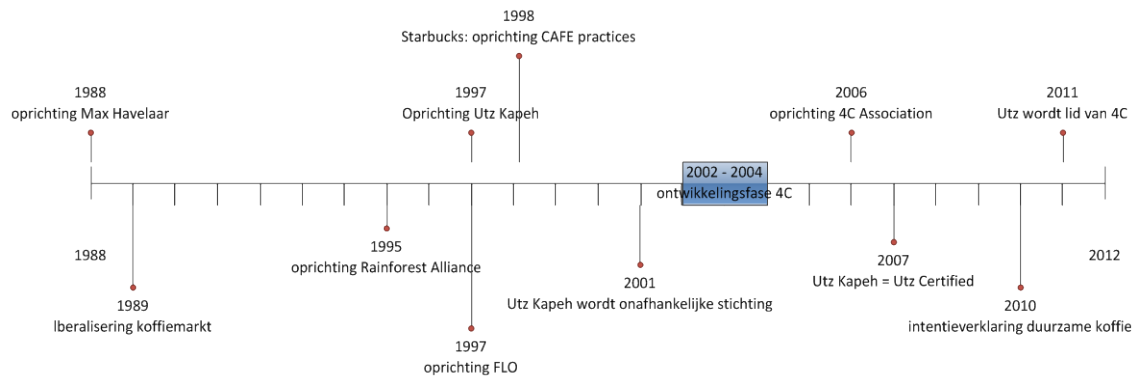
Box 5.3: Huidige ontwikkelingen in consumptiepatronen

Ontwikkelingen in consumptiepatronen gaan nog steeds door. Hierin zijn verschillende ontwikkelingen (Muradian, 2005) te zien, die invloed hebben op de verdeling van macht en hulpbronnen in de koffieketen:

- Door blenden (in het mainstream-segment) kunnen branders met het mengen van verschillende koffie soorten en –kwaliteiten (waarin bijv. lagere kwaliteit Robuusta wordt gebruikt), toch kwaliteit leveren. Dit verbetert de positie van de branders.
- De ontwikkeling van nieuwe consumptieomgevingen (denk aan Starbucks) draagt bij aan de ontwikkeling van het specialiteitensegment waar de duurzaamheidskoffies ook onderdeel vanuit maken.
- De innovaties van machines die meer smaak en aroma etc. geven (Senseo), werkt weer in het voordeel van de branders, die een sensatie van kwaliteit kunnen geven met machines, terwijl ze geen betere kwaliteit koffie inkopen.

Tijdslijn van de meest gangbare duurzaamheidsinitiatieven (vanaf 1988)

Sinds de oprichting van Max Havelaar in 1988 zijn wereldwijd verschillende duurzaamheidsinitiatieven op gang gekomen die ook een wereldwijde uitstraling hebben. TCC (2009) spreekt van een TOP7 koffiestandaarden die sindsdien zijn ontwikkeld. Naast Max Havelaar zijn dit de keurmerken Rainforest Alliance, UTZ Certified, Organic, C.A.F.E. Practices (Starbucks), Nespresso AAA (Nestlé) en de Common Code for the Coffee Community (4C)¹. Specifiek voor de Nederlandse context is het keteninitiatief de Intentieverklaring Duurzame Koffie relevant, en het Initiatief Duurzame Handel (zie Figuur 5.3).



Figuur 5.3: Tijdslijn van verduurzaming in Nederland, tegen de achtergrond van globale ontwikkelingen

We bespreken de tijdslijn hieronder grofweg aan de hand van de fasen in de transitiecurve (zie Figuur 5.1).

1988 – 1995: Pionierfase

De pionierfase begint met de oprichting van de Stichting Max Havelaar, het eerste keurmerk voor duurzame koffie, in 1988, dat ontstond vanuit de NGO-hoek (Solidaridad), in samenwerking met een partner uit productielanden. Fair Trade werd opgericht vanuit de wens om producenten een betere positie op de markt te bieden door middel van een vaste prijs toeslag voor de producten (d'Haese, 2006). In 1986 werd een tweede initiatief opgericht, Rainforest Alliance (RA) (hoewel niet direct voor koffie). Dit gebeurde in een fase dat de maatschappelijk-verantwoord-ondernemenbeweging nog steeds jong was (Vermeulen *et al.*, 2010, p. 39). De aanleiding was een kleine bijeenkomst van milieuactivisten in New York waarbij ontbossing centraal stond. Aan de grondslag van de organisatie ligt de wil om bescherming te bieden aan bossen, wildlife en ecosystemen. Vanaf midden jaren negentig richt Rainforest Alliance zich ook op de productie van gecertificeerde koffie. In de VS en UK begon Rainforest Alliance toen al te concurreren met Fair Trade.

1997 – 2004: Oprichting van reagerende initiatieven (concurrentiefase)

De concurrentiefase begint met de oprichting van UTZ Kapeh in 1997, dat specifiek is opgericht in reactie op het feit dat duurzame koffie tot dan toe alleen toegankelijk is in het specialiteitensegment, en niet voor de mainstream-markt. Het is opgericht door koffieproducenten in Guatemala en de koffiebrander Ahold Coffee Company; een bedrijfsinitiatief dus, terwijl Fair Trade en Rainforest Alliance vanuit de NGO-hoek zijn ontstaan. Op Ahold vindt druk van de overheid plaats in 1996. In de jaren daarna volgen nog de oprichting van verschillende andere initiatieven. In 1998 richt Starbucks met de NGO Conservation International een eigen duurzaamheidsprogramma op, Coffee And Farmer Equity (C.A.F.E.) practices. Dit helpt koffieboeren duurzame productiemethodes te ontwikkelen. De oprichting van het C.A.F.E.-project, en later de inkoop van Fair Trade koffie door Starbucks ontstonden onder druk van NGO's en activisten eind jaren '90 (MacDonald, 2007; Reynolds, 2002;

¹ Organic blijft in dit rapport buiten beschouwing. Voor drie van de initiatieven volgt een diepte analyse in het volgende hoofdstuk: UTZ, Max Havelaar en 4C.

Linton, 2005). Deze eisten een code of conduct voor de gehele productketen en meer ethisch inkopen. In 2003 richt ook Nestlé een duurzaamheidsprogramma op: 'Nespresso AAA'. Bij dit programma draait het om een hoge kwaliteit koffie. Boeren krijgen hiervoor een toeslag van 30-40%. In 2004 werd de The Common Code for the Coffee Community (4C) Association opgericht. Dit is, in tegenstelling tot de keurmerken die eerder werden beschreven, een Multi-stakeholder-initiatief. Het is een gedragscode en geen keurmerk. De deelnemende partijen zijn de grote branders wereldwijd, vertegenwoordigers van producenten, NGO's en de internationale vakbeweging.

2004 - heden: Ambities en commitments vanuit bedrijven; stijging marktaandeelen keurmerken

De keurmerken vinden ook hun weg naar branders, retail en de consument, soms onder druk vanuit NGO's en/of overheid, bijvoorbeeld de internationale Oxfam-koffiecampagne tijdens de koffiecrisis in 2002. In 2003 vinden er acties van de koffiecoalitie plaats bij Douwe Egberts. In navolging daarvan kondigt Douwe Egberts aan de eerste UTZ Certified coffee te kopen. De grote brander Kraft, en later ook Procter en Gamble (nu Smucker's), committeert zich aan de afname van koffie met het Rainforest Alliance keurmerk. Kraft brengt Rainforest Alliance naar Europa en introduceert het in onder andere de UK, Frankrijk, Duitsland en Zweden. In 2006 is 1% van de totale koffiemarkt Rainforest Alliance gecertificeerd. Ook zijn er diverse horeca-aangelegenheden die afspraken maken met Rainforest Alliance zoals McDonalds, Costa en Holiday Inn. In 2011 is 2% van de totale koffiemarkt Rainforest Alliance gecertificeerd. Ook de bedrijfsinitiatieven laten een gestage groei zien van het aandeel duurzame koffie. Bijvoorbeeld in 2010 was 84% van de totale koffie (226 miljoen pond) die Starbucks opkocht C.A.F.E. geverifieerd (CI, 2011). 4C-koffie wordt sinds oktober 2007 verhandeld op de internationale termijnmarkten. Recentelijk zijn hiervoor ook de commitments vanuit bedrijven aanzienlijk (zie paragraaf 6.4). De keuzes van de wereldwijde branders wordt toegelicht in Box 5.4 en de keuzes die retailers in Nederland maken in Box 5.5.

2010- heden: Keteninitiatieven en samenwerking

Na deze fase komen vanuit de Nederlandse context verschillende keteninitiatieven tot stand. Hierin speelt onder meer de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Koffie en Thee (KNVKT) een rol. De KNVKT behartigt de gemeenschappelijke belangen van Nederlandse Koffiebranders en Theepakkers en beslaat 98% van de branche. In 2010 is in Nederland de Intentieverklaring Duurzame Koffie getekend. Hiermee committeert de sector zich aan een ambitie voor duurzaamheid op de Nederlandse markt. De KNVKT, het ministerie van EL&I, het Platform Duurzaam Voedsel, het Initiatief Duurzame Handel (IDH), Fair Trade, Rainforest Alliance, UTZ Certified, Biologica, Solidaridad, Oxfam Novib, Hivos en de Tropical Commodity Coalition ondertekenen het streven naar driekwart duurzame koffie in 2015.

Als een van de meest recente initiatieven voor duurzame koffie kan het Initiatief Duurzame Handel worden genoemd (IDH). In 2010 is het IDH-Koffieprogramma opgestart. Het IDH-Koffieprogramma is een publiek-private samenwerking, die partners uit de koffie-industrie, handel en export, overheden, NGO's en certificeerders samenbrengt. De vier deelnemers uit de industrie zijn Kraft Foods, Nestlé, Sara Lee en Tchibo. Het doel is om de duurzame productie van koffie op een precompetitieve wijze verder te brengen en koffieproducenten veerkrachtiger te maken in de markt. Het streven is om wereldwijd 25% verkoop van duurzame groene koffie te bereiken in 2015. Partners in het IDH-Koffieprogramma zijn de KNVKT, de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), de European Coffee Federation (ECF) en de Tropical Commodity Coalition (TCC). De Nederlandse overheid is met het Agentschap NL betrokken als co-financier (website IDH).

Box 5.4: Keuzes van de (wereldwijde) branders

Sara Lee/ Douwe Egberts kondigde in 2004 n.a.v. een campagne van de Koffiecoalitie bij DE aan de eerste 2.500 ton UTZ Certified coffee te kopen. Dat volume is in 2010 gegroeid tot een inkoop van 40.000 ton. Dit is ongeveer 9% van haar wereldwijde productie. De helft daarvan wordt gebruikt voor de Nederlandse markt. Ongeveer een derde van alle DE-koffie in Nederland is duurzaam (Oxfam, 2010, p. 12/15). Doel van Sara Lee is 80% duurzame koffie (UTZ Certified) op de Nederlandse markt in 2018.

Ahold Coffee Company was, uit het oogpunt van een maatschappelijk verantwoorde bedrijfsvoering, in 1999 een van de grondleggers van UTZ Certified. Alle Perla-koffies dragen het UTZ-keurmerk. Daarnaast introduceerde Ahold Coffee Company een huismerk Max Havelaar Koffie: Cafe Oké (Oxfam, 2010, p. 15).

United Coffee/voorheen Drie Mollen biedt als enige koffiebrander in Nederland alle keurmerken aan. Het verschil met de andere branders is dat United Coffee niet voor een eigen brand werkt. Ze bieden retailers een pakket met meerdere keurmerken (Oxfam, 2010). Bijna een derde van het koffievolume van United Coffee voor de Nederlandse markt is gecertificeerd. United Coffee was daarnaast betrokken bij de oprichting van 4C.

Kraft streeft naar het duurzaam betrekken van 100% van de koffiebonen voor alle Europese koffiemerken per 2015 (website Kraft). Sinds 2003 is Kraft een partner van Rain Forest Alliance en is de grootste koper van Rainforest Alliance gecertificeerde koffie. Kraft is daarnaast één van de oprichters van 4C. 4C wordt financieel door Kraft ondersteund. Hierbij streeft Kraft ernaar dat de gestelde normen realiteit worden voor alle koffieproducenten.

Nestlé /NESCAFÉ streeft er met de NESCAFÉ-brand ernaar om koffie direct bij de producent in te kopen. In 2025 wil het bedrijf 180.000 ton direct inkopen van 170.000 producenten. In 2015 zal alle koffie die ingekocht wordt 4C zijn. Daarnaast wordt er per 2020 ook 90.000 ton Rainforest Alliance gecertificeerde koffie gekocht. Nestlé is daarnaast één van de oprichters van 4C.

Tchibo streeft naar 100% duurzame koffie in 2015. Deze koffie moet in ieder geval aan de 4C-verificatie voldoen maar liever aan Rainforest Alliance, Fair Trade of Organic. In 2010 valt 9,8% onder deze definitie van duurzame koffie. Tchibo heeft partnerships met al deze keurmerken en verificatiesytemen. Tchibo heeft zelf ook enkele projecten in landen van herkomst. Ze geven trainingen aan producenten, kijken samen met boeren naar mogelijkheden om de effecten van klimaatverandering te beperken en zorgen voor onderwijs voor de kinderen van producenten. Ook is Tchibo betrokken bij projecten van de International Coffee Partners (ICP). De ICP werkt weer samen met UTZ, RA en Solidaridad.

Box 5.5: Keuzes van de Nederlandse retailers

Oxfam deed onderzoek naar duurzaamheid van koffie bij Nederlandse retailers (Oxfam, 2010). Bos (2010) vat het onderzoek van Oxfam naar de supermarkten samen: "Gemiddeld komen de 10 onderzochte supermarkten tot een duurzaamheidspercentage van 34%. Albert Heijn loopt voorop met 56% duurzame koffie in de schappen. C1000 en Jumbo volgen met 49% en 47%. Zij hebben ook hun huismerk vrijwel volledig verduurzaamd. Zo zijn de huismerkkoffies bij AH en C1000 100 procent UTZ. Jumbo maakt gebruik van een ander concept: haar huismerkkoffie is 100 procent MVO, waarbij de koffie bestaat uit een melange van verschillende keurmerken (UTZ, Fair Trade en Rainforest Alliance). Andere supermarkten, zoals Plus, Super de Boer, Dirk van den Broek en andere Superunieleden, hebben voor hun huismerkkoffie gekozen voor de 30 procent Rainforest Alliance-variant. Hekensluiser is Aldi, die toch 8% van de koffie in Nederland verkoopt en geen enkel duurzaam koffieproduct verkoopt. Aldi en Lidl zijn lid van 4C. Albert Heijn, C1000 en Jumbo bieden in 2010 hun gehele huismerkkoffie-assortiment 100% duurzaam aan. Plus en Spar doen dat in 2011. Lidl heeft aangegeven in 2011 minimaal de helft van zijn koffie 100% duurzaam aan te bieden. Het aanbod van duurzame koffie bij de supermarkten stijgt dus."

5.3.3 De Nederlandse overheid

De Nederlandse overheid heeft op de volgende manieren invloed uitgeoefend op de verduurzaming van de koffieketen (Vermeulen *et al.*, 2010).

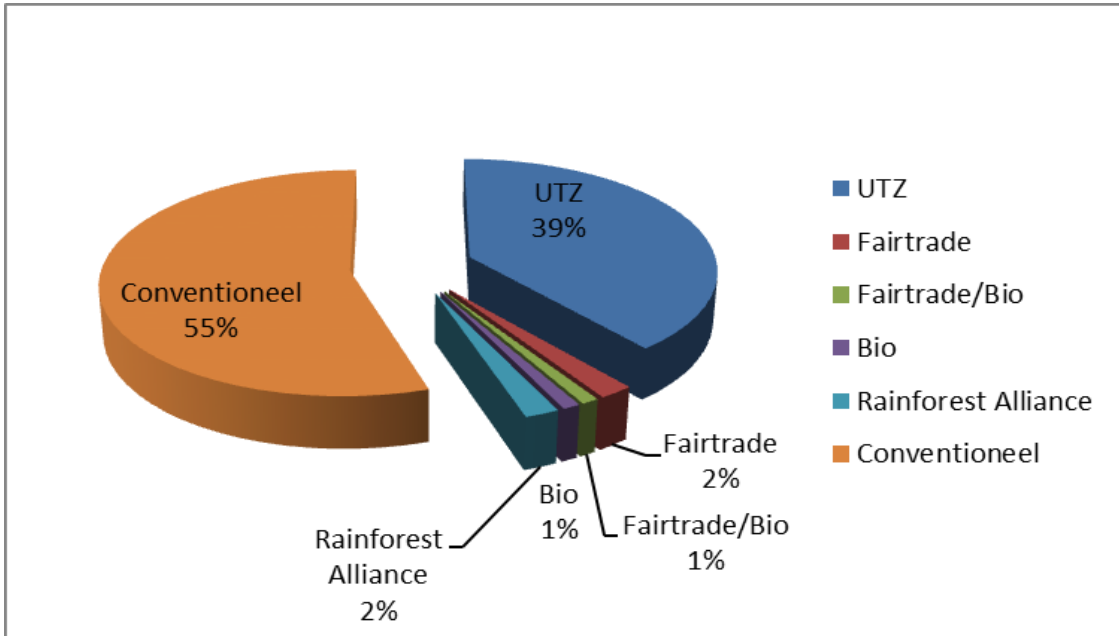
- Communicatie/ politieke druk is bijvoorbeeld uitgeoefend met het uiten van kritiek op Ahold in 1996 (Herfkens) en vragen over de herkomst van haar producten. De overheid heeft actief interesse getoond in Max Havelaar (o.a. ook het Koninklijk Huis). Via het spoor van duurzaam inkopen is aan UTZ Certified de vraag gesteld om de multi-stakeholdervertegenwoordiging in hun governancestructuur te verbeteren (*bron*: respondent). Dit heeft geresulteerd in een nieuwe governancestructuur (zie paragraaf 7.3).
- Max Havelaar heeft via subsidies van DGIS financiële ondersteuning ontvangen en ook UTZ is, toen dit een stichting werd, indirect door DGIS, via Solidaridad, gesubsidieerd.
- Via de website Consuwijzer die in 2008 is opgezet met informatie over keurmerken, heeft de overheid een bijdrage geleverd aan het promoten van consumentenbewustzijn.
- Duurzaam inkopen. De overheid heeft hierin een rol als marktpartij. De overheden hebben afspraken gemaakt over de doelstellingen voor duurzaam inkopen. Voor 2010 was de doelstelling van het Rijk 100% duurzaam inkopen. Voor gemeenten was dit 75% en waterschappen en provincies hadden zich vastgelegd op 50% duurzaam inkopen. Per 2015 moeten alle overheden voor 100% duurzaam inkopen. Voor koffie vallen de criteria voor duurzame inkoop van koffie onder de categorieën catering en drankautomaten (www.mvonederland.nl; www.rijksoverheid.nl). Fair Trade, UTZ Certified en Rainforest Alliance zijn geaccepteerde systemen.
- De overheid is ook participant in keteninitiatieven, bijvoorbeeld door de ondertekening van de Intentieverklaring Duurzame Koffie door het Ministerie van EL&I in 2010.
- De overheid is participant en co financier in het Initiatief Duurzame Handel.

5.4 Verduurzaming van de koffieketen: uitdagingen nu (2011)

De verduurzaming van de koffiemarkt bevindt zich in de fase van 'mainstreamen'. Inmiddels wordt het aandeel duurzaam geproduceerde koffie op de Nederlandse markt geschat op 38% (Panhuysen en Van Reenen, 2012). Het merendeel komt van UTZ Certified. Het marktaandeel van Fair Trade ligt al jaren op 3% bij de koffie in Nederland. Rainforest Alliance en Biologisch hebben samen een aandeel van 3% (Oxfam, 2010). 4C speelt geen rol in de koffieconsumptie op de Nederlandse markt (zie Figuur 5.4).

In de fasen die met de ontwikkeling van de vrijwillige certificeringssystemen zijn doorlopen is een aantal problemen ontstaan (Vermeulen *et al.*, 2011):

- verwarring voor consumenten: teveel keuze, de verschillen tussen keurmerken zijn niet duidelijk;
- verwarring voor producenten: teveel variatie aan eisen die vanuit initiatieven aan producenten worden gesteld;
- tekort aan coördinatie: vrijheid op de markt leidt tot grote diversiteit; een overkoepelende verantwoordelijkheid voor de hele keten ontbreekt;
- tekort aan transparantie, monitoring en evaluatie: het is moeilijk uniforme informatie te krijgen over bedrijfsprestaties en verbeteringen (*impact*) aan de kant van producenten en duurzame praktijken;
- op basis van vrijwilligheid kunnen grote marktaandelen van gecertificeerde producten worden bereikt, maar het kan zijn dat de laatste 10-15% van deze markten niet gevoelig zijn om mee te gaan.



Figuur 5.4: Aandelen gecertificeerde koffie op de Nederlandse markt (2011) (naar Oxfam 2010)

In de volgende hoofdstukken gaan we eerst de diepte in op het functioneren van drie van de geïntroduceerde initiatieven: Max Havelaar, UTZ Certified en de Common Code for the Coffee Community (4C) in termen van governance. Daarna wordt ingegaan op de vraag wat deze initiatieven, in samenhang met andere vormen van governance, kunnen betekenen voor de uitdagingen voor de verduurzaming van de koffiemarkt nu.

6 Governance-arrangementen duurzame koffieketen: analyse

6.1 Introductie

In dit hoofdstuk staan de resultaten van de diepteanalyse van drie initiatieven voor verduurzaming in de koffieketen in termen van governance: Max Havelaar (paragraaf 6.2), UTZ Certified (paragraaf 6.3) en de Common Code for the Coffee Community (paragraaf 6.5). Het is bedoeld om inzicht te geven in de werking van de verschillende arrangementen; met welke actoren, spelregels, hulpbronnen en discoursen functioneren deze initiatieven wat levert dit op? Vervolgens wordt in paragraaf 6.4 de betekenis van de arrangementen besproken voor verdere verduurzaming van de koffieketen in samenhang met de andere initiatieven die recent zijn ontstaan. Eerst staan hieronder (Tabel 6.1) de basiskennmerken van de drie initiatieven die we in de diepte hebben geanalyseerd.

Tabel 6.1: Basiskennmerken van de drie initiatieven

	UTZ <i>Certificatiesysteem</i>	Fair Trade <i>Certificatiesysteem</i>	4C <i>Verificatiesysteem</i>
<i>Type initiatief</i>	Business to Business model	Consumentenkeurmerk, waarbij consument een relatie aangaat met producent	Van public-private partnership naar membership-organisatie
<i>Multi-stakeholder Participatie</i>	Multi-stakeholder initiatief - in lijn met ISEAL Alliance ²	Multi-stakeholderorganisatie waarin labelinitiatieven, handel en producenten vertegenwoordigd zijn. In lijn met ISEAL Alliance	Multi-stakeholderplatform waarin producenten, civil society en handel & industrie evenredig vertegenwoordigd zijn - in lijn met ISEAL Alliance
<i>Audit</i>	Jaarlijks externe third party certificatie	Jaarlijks certificatie door FLO-Cert (onderdeel van FLO)	Iedere drie jaar third party verificatie en jaarlijks self-assessment
<i>Gericht op</i>	Kleine georganiseerde boeren en individuele plantages	Kleine goed georganiseerde boeren	Units: groepen of individuele boeren klein en groot; moet minimaal één container koffie kunnen leveren
<i>Voordeel voor boeren</i>	Door focus op kwaliteit betere onderhandelingspositie	Garantie minimumprijs en een premium voor de gemeenschap	Door focus op kwaliteit en netwerkmogelijkheden betere onderhandelingspositie
<i>Communicatie consument</i>	Label	Label	Lidmaatschapsclaim

6.2 Fair Trade Max Havelaar

In 1988 wordt het onafhankelijke keurmerk voor Fair Trade Max Havelaar opgericht vanuit de organisatie Solidaridad, in samenwerking tussen Nico Roozen, de directeur van de NGO Solidaridad en de Nederlandse missionaris Frans van der Hoff. Aan de oprichting van het Max Havelaar keurmerk stond de wens van koffieboeren in Mexico centraal om minder afhankelijk te worden van

² ISEAL Alliance is een internationale organisatie die een 'code of good practice' heeft opgezet voor het opstellen van standaarden.

ontwikkelingshulp. Het centrale idee is om een beter te leven van producentenfamilies te ondersteunen, door eerlijke prijzen, directe handelsrelaties, ontwikkeling van gemeenschappen (community development) en zorg voor het milieu (SCAA, 2009). Door een eerlijke prijs te betalen voor koffie zouden boeren minder afhankelijk van hulp worden en zelf in staat zijn om te investeren in een beter toekomst. Fair Trade kan gezien worden als een 'social movement'. Fairtrade-organisaties zijn actief in het verhogen van de bewustwording van consumenten en in het campagne voeren om veranderingen in de conventionele internationale handel te bevorderen.

Het concept is gebaseerd op de werkwijze van SOS Wereldwijd. Dit initiatief kreeg eind jaren tachtig/begin jaren negentig navolging in 20 landen, soms onder een andere naam. In 1994 gaat SOS Wereldhandel verder als de Fairtrade-organisatie en worden producten verkocht onder de merknaam Fair Trade. Naast koffie richt Fair Trade zich inmiddels op een breed scala aan producten van katoen tot wijn tot rijst, in totaal meer dan 250 producten. Er zijn meer dan 630 boerenorganisaties en plantages uit 58 ontwikkelingslanden die hun producten verkopen onder de voorwaarden van Fair Trade. In 1997 wordt de Fair Trade Labelling Organization International, FLO, opgericht. Fair Trade is ook een pleitbezorger voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, en spreekt grote koffiemarkten aan op verantwoordelijkheid, maar geeft bijvoorbeeld ook aandacht aan kinderarbeid in de voetbalindustrie. Vanaf 2000 vindt een verdere uitbreiding van het assortiment plaats en commerciële aansturing van de winkels. Nadat in 2006 de nieuwe merknaam Fair Trade Original wordt gelanceerd zijn ook 15 producten verkrijgbaar bij de retailer AH en is er een afspraak tot meer samenwerking met Super de Boer. In 2004 splits Fair Trade International zich in FLO en FLO-CERT.

Fair Trade Max Havelaar als governance-arrangement

Actoren

Max Havelaar is een certificeringorganisatie, die het Fairtrade-keurmerk voert. Het is onderdeel van de Fair Trade Labelling Organization International (FLO), een koepelassociatie van drie producentennetwerken, 19 labelling-organisaties en drie marketingorganisaties die in eigen land het Fairtrade-certificaat uitzetten. Een van die labelling-organisaties is Max Havelaar Nederland.

Aan de productiezijde richt het Max Havelaar initiatief zich vooral op kleinschalige koffieproducenten. De besluitvormingsstructuur van het arrangement is zo georganiseerd dat vertegenwoordigers van coöperaties, associaties en koepelorganisaties van producentenlanden meebeslissen. Het opstellen van de gedragscodes vindt plaats door de koepel Fair Trade International. Netwerken van producenten praten hierin mee, evenals vertegenwoordigers van handel. Het hoogste besluitvormingsorgaan van Fair Trade is de General Assembly. Hierin zitten alle FLO-leden. Dit zijn de 19 labellinginitiatieven, met Max Havelaar voor Nederland, die marketing organisaties en de producenten netwerken. Er zijn drie producenten netwerken (Azië, Afrika en Zuid- en Midden Amerika). Van deze netwerken kunnen alle Fair Trade Certified small farmer organisaties lid worden.

In oktober 2011 is door de leden van de General Assembly unaniem besloten dat de producentenvertegenwoordiging in de General Assembly omhoog moet naar 50%, zodat producenten voor de helft eigenaar van het globale Fairtrade-systeem. De General Assembly heeft verschillende taken, zo neemt het besluiten over lidmaatschappen, goedkeuren van jaarlijkse rekeningen, en het benoemen van de raad van bestuur en veranderingen in de constitutie. In de raad van bestuur kent 14 bestuursleden. Hiervan zijn er vijf vertegenwoordigers van Fairtrade labellinginitiatieven, vier vertegenwoordigers van Fairtrade gecertificeerde producentenorganisaties, twee van Fairtrade gecertificeerde handelaren, en drie onafhankelijke externe experts.

De Stichting Max Havelaar gaat coalities aan met bedrijfsleven en NGO's. Er zijn tal van bedrijven die koffie verkopen met het Fair Trade Max Havelaar keurmerk. O.a. Ahold, DE en Starbucks en de meeste supermarkten. Vanaf januari 2011 is koffiebrander Douwe Egberts ook gestart met het leveren van Fairtrade gecertificeerde koffie voor de zakelijke markt. Voor Fair Trade kan de toename

van de vraag naar Fairtrade-koffie die een nieuwe grote afnemer met zich meebrengt, betekenen dat ze meer kleine producenten kunnen bereiken (Sara Lee, 2010). Een grote retailer als Albert Heijn heeft met het label 'AH Puur en eerlijk' in 2009 ook gekozen om een aantal producten (onder eigen merk) met het Fairtrade-keurmerk af te zetten. Dit werd omarmd door de Stichting Max Havelaar met het idee dat ze hierdoor een veel grotere groep kleine producenten zouden kunnen bereiken en deze toegang tot de markt zouden kunnen geven.

Max Havelaar werkt ook met verschillende NGO's. Een belangrijke strategische partner van Fair Trade is ICCO. Ze werken op diverse terreinen samen, vooral op het campagne aspect. Ook SNV is een partner. Andere NGO's waarmee Fair Trade samenwerkt zijn Hivos en Novib. Hoewel Solidaridad de oprichter is geweest van Max Havelaar, geeft Solidaridad aan dat Max Havelaars uitgangspunten met de focus op kleine boeren en een minimumprijs een belemmering vormen voor grote branders om op grote schaal verantwoorde koffie in te kopen (www.solidaridad.nl). Solidaridad steunt het Max Havelaar initiatief wel nog steeds. Solidaridad voert regelmatig overleg met de stichting, ondersteunt producenten en begeleidt boeren bij het verkrijgen van een Fairtrade-certificering.

De overheid is op diverse punten betrokken bij Max Havelaar. Zo was er financiële ondersteuning (subsidies) van Buitenlandse Zaken (DGIS). Max Havelaar haalt in 2010 293.408 euro uit subsidies (Stichting Max Havelaar 2010). Ook is er in de beginperiode van Max Havelaar via het Nederlandse koningshuis interesse geweest in Max Havelaar. Prins Claus nam in 1988 het eerste pakje Max Havelaar koffie in ontvangst. Een ander voorbeeld van politieke steun is te vinden bij de lokale overheden. Gemeenten kunnen via hun duurzaam inkoopbeleid Fairtrade-gemeente worden. Dat betekent dat ze een convenant afsluiten met Fair Trade in het kader van hun duurzaam inkoopbeleid. In het najaar van 2011 mogen 16 gemeentes zich Fairtrade-gemeente noemen en in 76 gemeentes is er een campagne gestart.

Max Havelaar presenteert zichzelf als alternatief naar consumenten. Consumenten gaan, door producten met het Fair Trade Max Havelaar keurmerk te kopen, een partnerschap aan met de producenten. Bij Max Havelaar draait het om een coalitie tussen producent en consument.

Op de dimensie actoren zijn dus maatschappelijke partijen de initiatiefnemers; de participanten vertegenwoordigen verder de hele productketen: consumenten, industrie en handel, producenten. Deze partijen zijn te karakteriseren als marktpartijen en maatschappelijke partijen.

Discours

Het doel van Max Havelaar is koffieproducenten een beter leven te bieden dankzij een 'win-win'-handelsovereenkomst tussen koffieproducent en consument (Fair Trade Max Havelaar, 2010). Producenten verenigen zich in coöperaties om samen te investeren in hun toekomst. Het keurmerk Fair Trade Max Havelaar streeft naar meer rechtvaardige verkoopsvoorwaarden, waardoor boerenorganisaties gemakkelijker aan de nodige financiële inkomsten kunnen komen. Het discours kan worden samengevat als 'eerlijke handel'. De belangrijkste uitgangspunten van Max Havelaar zijn (1) het creëren van betere mogelijkheden voor inkomsten voor economisch achtergestelde boeren, (2) het versterken van boerenorganisaties en hun capaciteiten, (3) het betalen van een eerlijke prijs, (4) het promoten van gender-gelijkheid, (5) het verbeteren van de werk- en leefomgeving en (6) het verhogen van de milieubescherming (Ruben, 2008).

De normen die worden gehanteerd voor het Fair Trade/Max Havelaarkeurmerk zijn opgesteld door de internationale koepelorganisatie FLO. De criteria zijn er vooral op gericht om te zorgen dat kleine boeren een betere positie in de markt kunnen verwerven. Sociale criteria zijn gebaseerd op de ILO-normen³. Er zijn criteria gericht op de ondersteuning van de democratische werking van coöperaties

³ De International Labour Organisation (ILO) bracht in 1998 een aantal universele normen uit voor arbeid, o.a. het recht op vakbondsvrijheid, verbod op dwangarbeid, kinderarbeid en recht op gelijke behandeling.

en op het stimuleren van het opzetten van vakbonden. Verder zijn er criteria omtrent het tegengaan van discriminatie, voorzieningen in geval van ziekte, veiligheid en trainingen voor werknemers. Op het gebied van milieu zijn de criteria in lijn met de WHO-richtlijnen. Met name de economische criteria zijn uniek voor Fair Trade, vanwege de garantie op een minimum prijs en een toeslag die moet worden geïnvesteerd in de gemeenschap (zie onder 'spelregels' hoe dit functioneert). Het motief van het arrangement is primair gericht op gemeenschapsbelangen. De zorg voor bijvoorbeeld milieu dat ook onderdeel is van de criteria, is ook te omschrijven als een publiek belang. Voor deelnemende bedrijven is het motief daarnaast een zakelijk belang.

Steunverwerving voor het arrangement vindt plaats via promotieactiviteiten naar consumenten en bedrijven, door campagnes, media en via marktaandelen van koffie met het Max Havelaar Fairtrade-keurmerk, wat getypeerd kan worden als het vliegwieleffect en marketing.

Spelregels

Ten opzichte van andere labels onderscheidt Max Havelaar zich vooral door de vaste prijs die het producenten biedt en de Fairtrade-premie. De minimumprijs dekt in ieder geval de kosten voor duurzame productie. Deze prijs kan fluctueren. Fair Trade heeft richtlijnen opgesteld om deze prijs te bepalen. Door het bieden van een minimum prijs hebben producenten in ieder geval in tijden dat de koffieprijs laag is een vangnet (Fairtrade, 2010). Dit maakt het concept ook vooral dan voor boeren interessant (Valkila & Nygren 2010). Bovenop de minimumprijs geldt een premie die geïnvesteerd wordt in de gemeenschap en duurzame productie. De boeren ontvangen een deel van de betaling vooraf aan de oogst. De premie is nu de prijzen hoog zijn voor veel boeren belangrijker.

Het coördinatiemechanisme is een variant van markt-governance, namelijk een gereguleerde markt-governance (prijstoeslag, minimum prijs). De spelregels rond minimumprijs zijn de volgende (Fair Trade Max Havelaar 2010):

- een vaste hogere prijs dan het minimum dat een producent nodig heeft om de kosten te dekken van zijn duurzame teelt en te voorzien in het levensonderhoud van zijn familie;
- de aankoper betaalt daarbovenop een Fairtrade-premie, waarmee de coöperatie economische, sociale en ecologische projecten kan opzetten voor de hele gemeenschap;
- er bestaat de mogelijkheid van prefinanciering, waardoor coöperaties altijd geld ter beschikking hebben.

Wat betreft toegangsregels voor producenten, kent Max-Havelaarkeurmerk strenge criteria om deel te kunnen nemen. Kleine producentengroepen en producenten die arbeiders inhuren moeten om deel te nemen een aanvraag indienen. Wanneer deze wordt goedgekeurd dient er inschrijvingsgeld van 500 Euro betaald te worden (website Fair Trade International). Toegang vindt dus plaats op basis van lidmaatschap. Ook de Code of Conduct fungeert daarbij als toegangsregel. Voor de deelnemende bedrijven vindt toegang tot het arrangement ook plaats door het aangaan van een zakelijke relatie.

Macht en hulpbronnen

De hulpbronnen die voor het arrangement worden ingezet zijn afkomstig van bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers en overheid. In het geval van ketenpartijen gaat het om licenties, en in het geval van andere partijen gaat het om donaties (NGO's). De licenties werken als volgt (Agentschap Alter, 2005). Wanneer aan alle vereisten wordt voldaan, voert Max Havelaar een certificeringsaudit uit en voegt het de coöperatie toe aan een register dat de toestemming verleent koffie te verkopen aan FLO Licencees in het Noorden. Ondernemingen (zoals invoerders, koffiebranders, verdelers) betalen bij de FLO voor een licentie om het Fairtrade-label te mogen gebruiken en kopen aan bij de coöperatieven vermeld op het bewuste register (Agentschap Alter 2005). De licenties zijn deel van de opbrengst van de Max Havelaar Stichting. Producenten betalen inschrijvingsgeld, waar NGO's vaak aan bijdragen. Verder betalen producenten de kosten van audits en inspectie. Importeurs betalen geen licentie gelden, maar wel de minimumprijs en voorfinanciering (op verzoek) (SCAA 2009); branders met een licentie betalen ook licentiegeld. Fair Trade kent om het

systeem in stand te houden relatief hoge kosten. De inzet van hulpbronnen wordt dus deels gereguleerd door de markt en deels door maatschappelijke partijen.

De bedoeling van het arrangement is de machtsrelaties in de keten te veranderen. Invloed hiertoe wordt uitgeoefend door het stellen van voorwaarden aan koffieproductie en de voorwaarden waaronder de koffie wordt gekocht en verkocht.

Het governancekarakter van Fair Trade Max Havelaar

Op basis van het bovenstaande kunnen we concluderen dat het Fair Trade Max Havelaar arrangement het meest gekenmerkt wordt door (gereguleerde) markt-governance met elementen van zelf-governance. Daarnaast kent de besluitvorming elementen van open co-governance. De spil van het arrangement is een stichting, geen marktpartij, die coalities aangaat met zowel marktpartijen (inkooprelaties) als NGO's. De rol van de overheid is ondersteunend geweest, vanuit ideologische motieven. De coördinatie vindt plaats door vraag en aanbod en consumenten worden daarbij nadrukkelijk aangesproken. De prijs wordt gereguleerd; hiermee is het arrangement een variant van markt-governance. Het arrangement past minder in de 'buyer-driven'-keten, omdat het de machtsrelaties in de keten aan de kaak stelt, namelijk de macht van multinationals om marktvoorwaarden te stellen. Besluiten worden genomen met vertegenwoordiging en inbreng vanuit alle schakels van de productketen, in een ledenorganisatie, waarin producenten 50% vertegenwoordigd zijn. Dit is te omschrijven als open collaboratie. Met name het element van het investeren van de opbrengsten van de minimum prijs en premium in de producenten gemeenschappen maakt Fair Trade ook tot een voorbeeld van zelf-governance.

De prestaties van het arrangement en succes en faalfactoren

Max Havelaar heeft sinds de oprichting veel opgeleverd aan *output*. Vanuit dit perspectief op succes heeft Max Havelaar in de pionierfase veel aandacht opgeleverd voor duurzame koffie en de aandacht op ongelijke machtsverhoudingen in de keten. Het is een keurmerk met een grote bekendheid consumentenzijde en veel goodwill in de samenleving. Max Havelaar heeft ook indirect een impuls gegeven aan andere keurmerken in de koffieketen, die deels in reactie op Max Havelaar zijn ontstaan. Ook het ontstaan van de prijstoeslag die Max Havelaar biedt, kan gezien worden als een vorm van *output*/ institutie. Vanwege prijsfluctuaties kan Max Havelaar niet garanderen dat deze prijs altijd genoeg biedt. Het dient wel als een veiligheidsnet in tijden dat de markt prijs laag is. De minimumprijs wordt regelmatig vernieuwd. Uit een studie van Valkila en Nygren (2010) blijkt dat vooral wanneer de koffieprijs laag is Max Havelaar voor producenten interessant is.

Max Havelaar heeft ook vanuit het netwerkperspectief veel opgeleverd (*outcome*): het draagt bij aan gedragsverandering van consumenten. Qua *outcome* heeft Max Havelaar in producentenlanden op het vlak van koffie een andere doelgroep dan andere keurmerken, omdat het niet is gericht op producenten die grootschalig opereren, maar op in coöperaties georganiseerde kleine producenten. Qua gedragsverandering aan de kant van productielanden draagt het meer bij aan community development dan aan de verbetering van de producent als 'marktpartij'. Dat komt doordat het keurmerk niet zozeer is gericht op het verbeteren van efficiëntie van productieprocessen en kwaliteit van koffie en de toeslag niet direct naar de producent terugvloeit, maar naar coöperaties.

Naar de impact van Fair Trade Max Havelaar op kleine boeren zijn diverse onderzoeken gedaan. Het gaat hierbij vaak om casestudies, waardoor het moeilijk is om iets in zijn algemeenheid te zeggen over de impact. Ruben (2008) heeft enkele casestudies naast elkaar gelegd en daaruit een paar algemene conclusies getrokken. Belangrijke voordelen van Fair Trade zijn onder andere betere toegang tot krediet en de mogelijkheid tot investeringen in land, huizen en onderwijs. De positieve impact die Fair Trade heeft op het milieu zit vooral in het gebruik van organische input en een reductie in het gebruik van kunstmest. Investeringen in het verbeteren van het landgebruik worden weinig gedaan. Dit kan komen doordat deze investeringen vaak groot zijn, de premium anders wordt

besteed of dat er onzekerheden bestaan voor landrechten. De Fairtrade-premium is bedoeld voor de hele gemeenschap en zou daarom geïnvesteerd dienen te worden in publieke goederen. In de praktijk blijken producenten de premium liever op het niveau van huishoudens te besteden. Daarom wordt de Fairtrade-premium onder meer ook wel gebruikt voor microkrediet, schoolgeld, zorgverzekeringen en technische ondersteuning.

Zowel de succes- als de faalfactoren van dit arrangement zijn te vinden in de unieke vorm van markt-governance, die afwijkt van de vrije marktwerking. Omdat Max Havelaar voor bedrijven wat duurder is dan koffie met andere keurmerken is het wellicht daardoor minder aantrekkelijk voor bedrijven. Het is daarnaast een nichemarkt: niet gericht op mainstreamkoffies. Max Havelaar koffie is alleen beschikbaar van beperkte origine en kwaliteiten, waardoor het voor grote branders minder past bij hun vraag naar bulk en grote volumes. Hierdoor krijgt Max Havelaar een minder grote uitbreiding van marktaandeel. De minimumprijs en de Fairtrade-premie zijn succesfactoren. Deze dragen bij aan de doelstelling om producentengemeenschappen een prijs te garanderen die hun kosten dekt. Het aanspreken van de consument, het neerzetten van een alternatief verhaal, aandacht bij het publiek en sterke herkenbaarheid zijn een succesfactor die leidt tot een stabiele niche markt met sterk profiel.

6.3 UTZ Certified

UTZ Certified (1997) is opgericht door Ward de Grootte, Managing Director van de Ahold Coffee Company en de Belgisch- Guatemaleekse koffieproducent Nick Bocklandt onder de naam UTZ Kapeh, wat goede koffie betekent in de Maya taal Quiché. Hoewel de UTZ Kapeh foundation het gedachtegoed is van de oprichters wordt Ahold beschouwd als de drijvende kracht van het programma (NRC, 11 april 2002). In eerste instantie werd de foundation dan ook vooral door Ahold gefinancierd. In 2002 is UTZ Kapeh los van Ahold gekomen (Pacano, 2002). UTZ is een keurmerk dat is opgericht in reactie op andere certificeringsinitiatieven, o.a. op het Max Havelaar/Fairtrade-keurmerk.

Het doel is om duurzame koffie voor de mainstream markt toegankelijk te maken. Tot de oprichting van UTZ was duurzame koffie alleen verkrijgbaar als specialiteitkoffie: koffie van een specifieke origine of kwaliteit. 'Mainstream koffie' is vaak een mix van kwaliteiten en origines die in grote volumes worden ingekocht, gemixed en afgezet. De aanleiding voor de oprichting van UTZ was de wens van zowel grote plantages in productielanden als van multinationals (met name branders) om in het mainstream segment ook duurzame koffie te kunnen aanbieden. De kern van het idee achter UTZ is professionalisering van de koffieproducent, zodat deze een betere positie op de markt kan verkrijgen. UTZ is daarmee gericht op de individuele koffieproducent. UTZ Certified bestaat uit vier elementen: Field development (het trainen van producenten), de standaard voor duurzaamheid (code of conduct), traceability van koffie en marketing.

UTZ Certified als governance-arrangement

Het arrangement laat zich op twee manieren beschrijven: enerzijds de organisatie en governancestructuur van de Stichting UTZ Certified, waarin besluiten worden genomen ten aanzien van de koers van het arrangement, en anderzijds de betekenis van UTZ als keurmerk in de productketen.

Actoren

UTZ Certified is een (Non-profit) stichting die coalities aangaat met NGO's en marktpartijen. De organisatie (governancestructuur) van de stichting UTZ Certified is sinds 2010 geformaliseerd met de volgende structuur: de UTZ-staf, de UTZ-directie, een Raad van Toezicht, de Gedragscode Commissie (Standards Committee) en drie product-adviescommissies (voor koffie, cacao en thee). De Standards Committee is verantwoordelijk voor het goedkeuren van nieuwe codes en

veranderingen in bestaande codes en zorgt voor consistentie tussen alle code of conducts. In deze commissie zijn de volgende partijen uit de productketen vertegenwoordigd: producenten, industrie en NGO's. Tevens zijn hierbij certificatie- en duurzaamheidsexperts betrokken. Dertig procent van de leden van deze commissie dienen uit producentenlanden te komen. Producenten zijn ook betrokken bij de product-adviescommissies. Deze geven advies aan de werknemers van UTZ over de ontwikkeling, implementatie en revisie van productspecifieke programma's. Ook geven ze advies aan de Raad van Toezicht. Dit is het hoogste besluitvormingsorgaan van UTZ. De Raad van Toezicht handelt in het belang van de hele organisatie en is geen vertegenwoordiging van de stakeholders. Wel dient van de volgende groepen minimaal één persoon zitting te hebben in de Raad van Toezicht: vertegenwoordiging vanuit producenten, supply chain, NGO's en vakbond. De besluitvormingsstructuur van UTZ Stichting kent dus vertegenwoordiging vanuit de hele productketen (UTZ Certified, 2011).

In de productketen gaat UTZ-coalities aan met bedrijven, producenten en NGO's. De relatie met bedrijven bestaat voornamelijk uit een inkooprelatie. Dat wil zeggen dat handelaren en koffiebranders koffie inkopen met een UTZ-certificaat, deze verwerken en verkopen aan retailers. Dit gebeurt al dan niet met een UTZ-label. Op een koffieverpakking mag alleen een UTZ-label gevoerd worden wanneer 90% van de koffie van UTZ-gecertificeerde oorsprong is. Voor bedrijven betekent deze relatie dat ze een Chain of Custody certificering verkrijgen. Belangrijke inkooprelaties heeft UTZ met Sara Lee/DE, die ernaar streeft om 80% UTZ-gecertificeerde koffie op de markt te brengen in 2018. En Ahold Coffee Company, die aan Albert Heijn levert, van wie alle Perla-koffies UTZ-gecertificeerd zijn. Deze bedrijven zijn overigens ook vertegenwoordigd in de besluitvormingsstructuur van UTZ. De consument heeft geen primaire positie in het arrangement.

UTZ-certificering is open voor alle (grote en kleine) producenten. UTZ is niet specifiek gericht op het organiseren van kleine producenten in coöperaties, maar is meer op de individuele producenten gericht. Veel van deze producenten zijn afkomstig uit Brazilië en het zijn voor een aanzienlijk deel grote plantages. Maar ook kleine producenten kunnen meedoen, dan vaak via corporaties. Producenten verkrijgen een UTZ Certified certificaat en kunnen daarmee UTZ-gecertificeerde koffie verkopen aan ketenpartijen die ook een UTZ-certificaat hebben. Producenten en plantages gaan vaak rechtstreekse relaties aan met handelaren en branders: er ontstaat een UTZ-gecertificeerde keten.

De relatie van UTZ Stichting met NGO's bestaat uit steun en financiering. In producentenlanden verzorgen NGO's trainingen aan producenten om deze te kunnen laten voldoen aan de richtlijnen van het keurmerk. Solidaridad is vanaf 2002 actief bij UTZ betrokken en heeft vooral een rol gespeeld in producentenlanden. Er werden subsidies gegeven om UTZ-supportactiviteiten op te zetten. Solidaridad was de belangrijkste 'implementing partner' voor UTZ in het zuiden. Solidaridad heeft veel contacten en eigen medewerkers in productielanden. De relatie met Solidaridad is ook verankerd in de besluitvormingsstructuur van de UTZ Stichting, en dat geldt ook voor enkele andere NGO's. Solidaridad is vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht van UTZ. Ook het Wereld Natuur Fonds is vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht. De relatie tussen Solidaridad is momenteel aan het veranderen. UTZ wordt verder gesponsord door o.a. de NGO's Hivos en Irish Aid. Met andere NGO's als Tropical Commodity Coalition (TCC) en Oxfam Novib bestaan geen officiële samenwerkingsverbanden, maar is er wel een goede relatie. Om meer boeren bij het programma te betrekken dient er meer geïnvesteerd te worden in Field Development. Hiertoe wordt samengewerkt met NGO's, coffee boards en extension services van overheden. UTZ heeft hiertoe beperkte hulpbronnen, dus in zekere zin is UTZ afhankelijk van andere partijen die de kosten hiervan op zich willen en kunnen nemen.

Samengevat, kunnen de actoren die vanuit de productketen bij UTZ betrokken zijn worden getypeerd als voornamelijk marktpartijen en maatschappelijke partijen. De besluitvormingsstructuur van de Stichting UTZ Certified is te beschrijven als een organisatie met multi-stakeholder vertegenwoordiging, wat sinds 2010 is geformaliseerd. Besluiten worden genomen met

vertegenwoordiging en inbreng vanuit alle schakels van de productketen, maar de deelname is geformaliseerd en afgebakend tot een beperkt aantal deelnemers. De overheid is met name aanwezig als financier van UTZ, vaak op indirecte wijze via NGO's (zie verder bij hulpbronnen).

Discours

Het discours kan worden omschreven als: 'professionaliseren van producenten'. De focus van UTZ ligt voornamelijk op het stimuleren van ondernemerschap van koffieproducenten. Het uitgangspunt is dat door middel van een verbetering van teelt- en oogstmethoden een betere kwaliteit en daarmee een hogere opbrengst per koffieplant kan worden gehaald. Hierdoor kunnen koffieproducenten een hoger inkomen en een betere onderhandelingspositie verkrijgen in de koffiemarkt. De criteria voor duurzaamheid die UTZ hanteert, zijn gebaseerd op het 'Good agricultural practices' concept van de European Retailer Group (Ponte, 2004; zie ook Pacano, 2002). UTZ heeft deze aangevuld met normen uit ILO Conventies en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) (Van der Putten *et al.*, 2004). UTZ heeft - in vergelijking tot andere labels - het milieuaspect minder gedetailleerd uitgewerkt, en heeft meer dan andere labels criteria voor de kwaliteit van het eindproduct en het productieproces. Het belangrijkste dat de UTZ-criteria onderscheidt van andere certificaten is het economische aspect. Exemplarisch hiervoor is het economische criterium dat de kwaliteit van het product gegarandeerd moet zijn. Op basis van de kwaliteit van de koffie kunnen UTZ-boeren een betere prijs voor hun product krijgen dan de wereldmarktprijs. Deze prijs wordt vastgesteld in onderhandelingen tussen koper en verkoper.

Het motief van de deelnemers combineert een publiek belang met een zakelijk belang, namelijk het waarborgen van een duurzame koffieproductie en -aanvoer. Producenten worden daarbij als marktpartij aangesproken en worden (idealiter) gemotiveerd door verbetering van hun praktijken met het doel hun marktpositie te verbeteren. Voor de deelname van bedrijven spelen naast ideële motieven, zakelijke belangen een rol (imago, marktpositie).

Steun voor het discours wordt intern georganiseerd via een besluitvormingsstructuur waarin alle ketenpartijen vertegenwoordigd zijn. Naar buiten toe wordt de steun georganiseerd via het verwerven van marktaandeel voor UTZ-gecertificeerde koffie en via marketing. Steunverwerving komt echter ook tot stand door het aangaan van partnerschappen met enkele partijen die zich nadrukkelijk aan UTZ hebben gecommitteerd, zoals Sara Lee/ DE, Ahold en Solidaridad. Dit is alleen bij Solidaridad in de vorm van een coalitie-overeenkomst vastgelegd. Bij Ahold en DE is dit niet het geval. Deze bedrijven zijn wel vertegenwoordigd in de UTZ-besluitvormingsstructuur en ze hebben commitments om UTZ-koffie in te kopen naar buiten gebracht.

Spelregels

Interne toegangsregels om mee te besluiten in de Stichting van UTZ zijn geregeld in de governance-structuur van de stichting. Leden van de Raad van Toezicht wijzen de 'Standards committee' en de directie aan; de directie neemt stafleden aan. Verder is er, conform het ISEAL-lidmaatschap van UTZ, een structuur waarin (wijzigingen in) 'Codes of Conducts' openbaar worden gemaakt, zodat een ieder hierop kan reageren. Dit kan omschreven worden als open collaboratie.

De coördinatie in het arrangement naar buiten toe, dus in de productketen, vindt plaats op basis van vraag en aanbod. UTZ is een keurmerk en kan alleen functioneren wanneer er partijen (bedrijven) zijn die dit keurmerk willen voeren. Toegangsregels worden op verschillende manieren gesteld, waarvan de meest concrete de Code of Conduct is. Deze geeft de voorwaarden waar partijen aan moeten voldoen willen zij in aanmerking komen voor een UTZ-certificering. Meedoen met UTZ functioneert als het aangaan van een zakelijke relatie, maar de Code of Conduct kan ook worden omschreven als voorwaarde voor lidmaatschap. Daarnaast wordt toegang tot het arrangement ook, meer indirect, bepaald via vraag en aanbod. UTZ certificeert daar waar vraag is vanuit het bedrijfsleven, met name vanuit branders. Dat betekent dat producenten vooral in aanmerking komen om aan UTZ deel te nemen wanneer er vraag is naar duurzame koffie uit hun regio. Bij UTZ worden marktanalyses

gedaan om vraag en aanbod aan elkaar te koppelen. Het heeft vanuit deze visie weinig zin om zich op een bepaald land of regio te richten wanneer er geen vraag is naar koffie van die origine. Daarnaast streeft UTZ ernaar om substantieel meer koffie te certificeren (vier keer zoveel) dan er vraag naar is, om aan vraag van grote mainstream bedrijven tegemoet te kunnen komen.

Macht en hulpbronnen

UTZ Certified is een kleine stichting met een lage overhead. De stichting functioneert op basis van donaties van NGO's en licenties van bedrijven. De UTZ-licentie is relatief goedkoop. Producenten betalen bij UTZ de kosten van auditing (SCAA Sustainability Committee, 2009) en de kosten van training en verbetering van productieomstandigheden, die vaak door donoren en/of bedrijven worden betaald (*bron*: respondent). De eerste koper, meestal een handelaar, betaalt een licentie per pond koffie (de zogenaamde 'first buyer fee'), die dit verder in de productketen doorgeeft naar de finale koper. Het feit dat UTZ-licenties goedkoop zijn maakt het voor bedrijven aantrekkelijk (*bron*: respondenten). De inzet van hulpbronnen wordt voornamelijk gereguleerd door de markt en is afkomstig van bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers (het NGO-spoor). Daarnaast zijn er subsidies van de overheid. De overheid is naast inkoper op diverse manieren betrokken bij UTZ. Zo is het Initiatief Duurzame Handel (IDH) één van de belangrijkste sponsors van UTZ. Ook het Agentschap NL, onderdeel van het ministerie van EL&I, speelt een rol in de financiering van UTZ. Het Agentschap NL financiert een programma in Midden-Amerika waarbij gekeken wordt hoe restafval van koffie kan gebruikt worden voor energie. Solidaridad kreeg voorheen van de overheid financiële middelen voor hun koffieprogramma Voornamelijk via MFS (BuZa). Voor het koffieprogramma krijgt men momenteel geen financiering meer vanuit de overheid.

UTZ oefent invloed in de productketen uit om het doel 'duurzame koffie in het mainstream segment' te bereiken en deze invloed is groot. Het mechanisme is het beïnvloeden van marktpreferenties door het stellen van voorwaarden aan koffie en koffieproducenten. In het geval van UTZ gaat dit buiten de consument om. Bedrijven op de Nederlandse markt moeten steeds meer mee met duurzaamheid en UTZ is een aantrekkelijk alternatief voor het mainstream segment.

Het governancekarakter van UTZ Certified

Het functioneren van het UTZ Certified arrangement in de koffieketen kan worden gekenmerkt als markt-governance met elementen van gesloten co-governance. De besluitvorming in het arrangement laat aspecten zien van open co-governance.

Vraag en aanbod zijn het bepalende mechanisme voor de verspreiding en het marktaandeel van UTZ en vormt daarmee ook de legitimering van het gedachtegoed. De coalities met bedrijven zijn voornamelijk inkooprelaties en deze functioneren ook volgens het marktmechanisme. De invloed op de productketen wordt uitgeoefend door het beïnvloeden van marktpreferenties aan de vraagzijde en door het beïnvloeden van de omstandigheden waaronder koffie wordt geproduceerd. Het gaat niet alleen om zakelijke belangen, maar ook om publieke belangen: het verbeteren van milieuomstandigheden, arbeidsomstandigheden, en het verbeteren van de positie van producenten. UTZ heeft lange tijd een gesloten samenwerking gehad met Solidaridad, die zich aan UTZ heeft geëngement. In het UTZ-arrangement is er ook samenwerking met enkele op de Nederlandse markt toonaangevende bedrijven als DE en Ahold. Zij committeren zich aan UTZ, wat o.a. zichtbaar wordt door hun aanwezigheid in de interne besluitvormingsstructuur van de UTZ Stichting. Deze governancestructuur lijkt een combinatie van gesloten en open co-governance. De vertegenwoordiging van actoren in de organen van de stichting is breed, maar noodzakelijkerwijze beperkt qua aantallen deelnemers. Besluiten worden genomen in een multi-stakeholder structuur, die als open co-governance kan worden getypeerd. Dit is sinds 2010 geformaliseerd. Ondanks de aanwezigheid van overheidsfinanciering, is de overheid niet bepalend voor de hulpbronnen en geeft dit geen beslismacht.

De prestaties van het arrangement en succes- en faalfactoren

De opbrengst van het arrangement in termen van *output* is onder andere gelegen in de gedragscode, de tracibility van koffie en de verspreiding van duurzaamheid onder mainstream koffie producten. De opbrengst van het arrangement in termen van *outcome* is het uitbreiden van marktaandeelen van UTZ-gecertificeerde koffie. UTZ heeft op de Nederlandse markt een marktaandeel in de totale koffie consumptie van 40% (UTZ Certified, 2011a). UTZ kent ook een groot bereik in producentenlanden. Vijf procent van alle koffie wereldwijd is UTZ-gecertificeerd; er zijn 400 certificaathouders (UTZ, 2011b). Dat UTZ zich voornamelijk richt op plantages en grote coöperaties heeft certificering op grote schaal mogelijk gemaakt. Het feit dat de prijs laag blijft en door marktwerking tot stand komt is voor bedrijven aantrekkelijk en heeft grote marktpartijen aangetrokken. Het arrangement neemt de sterke kanten van markt-governance mee: efficiëntie, snelle besluitvorming, en de mogelijkheid om snel een groot effect te sorteren door de toepassing van vraag en aanbod. Het discours sluit aan bij de machtsverhoudingen in de globale koffiemarkt en machtige actoren (multinationals) scharen zich achter het initiatief. Het feit dat UTZ is omarmd door bedrijven als Ahold en Sara Lee/DE, en medewerking heeft gekregen van NGO's is te zien als een van de succesfactoren. Deze kenmerken van gesloten co-governance, commitments vanuit strategische hoek, hebben bijgedragen aan het succes van UTZ. Het succes is behaald onder andere door op grote plantages en grote bedrijven te focussen waardoor grote volumes te behalen vielen. In 2009/2010 is een onderzoek uitgevoerd naar de effecten (*impact*) van UTZ-certificering op tien producenten in zes landen (UTZ Certified, 2011c), waarbij onder meer de volgende effecten werden waargenomen: stijging van productiviteit, vermindering van mestgebruik met gelijkblijvende productiviteit, verbeterde toegang tot educatie en gezondheidszorg, vermindering van waterverbruik en een toename van recycling op het bedrijf.

6.4 Common Code for the Coffee Community (4C)

De Common Code for the Coffee Community (4C) is oorspronkelijk in 2002 in Duitsland opgericht als een publiek-privaat samenwerkingsproject tussen de Duitse overheid en de Duitse branchevereniging voor de koffiesector (German Coffee Association). Het project was een reactie op ervaringen met ontwikkelingssamenwerkingsprojecten die soms een ad-hoc-karakter hadden. Het is bedoeld om problemen in de koffiesector meer structureel op te pakken vanuit een samenwerking tussen publieke en private partijen. Het 4C-project is gestart als een multi-stakeholderproject met vertegenwoordigers van producenten, industrie en NGO. Het is daarna uitgegroeid naar Europees en wereldwijd niveau.

In 2006 is hieruit de Common Code for the Coffee Community (4C) Association voortgekomen, een ledenorganisatie. 4C is een multi-stakeholderinitiatief waarbij o.a. een gedragscode/ verificatiesysteem is opgesteld. Het doel is om steeds meer koffieproducenten van een hoger en stabiel inkomen te voorzien door middel van duurzame praktijken. De standaard fungeert in de koffieketen als basis-standaard voor duurzame koffie. Het is geen keurmerk en behelst geen communicatie tussen aanbieders en consument, maar alleen business to business communicatie. Vanaf 2012 gaat er nieuw businessmodel van kracht; hiermee hoopt de 4C-associatie zowel haar 'business case' te versterken, als meer een pre-competitief multi-stakeholder platform voor verduurzaming in de koffieketen te vervullen.

4C als governance-arrangement

Actoren

4C kende een projectmatige start met publiek-private financiering. De initiatiefnemers waren de Duitse overheid (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) en de Duitse Koffie Associatie. Deze partijen deelden de eerste twee jaar van het project de initiële financiering (50-50%). Het project werd via de betrokkenheid van onder andere de International Coffee Association

uitgebreid naar het Europese niveau. Naast de publieke en private actoren werden ook producenten en civil society betrokken. Tussen 2002 en 2004 liep een multi-stakeholderproces om een concept van de Code of Conduct op te stellen. Toen gingen ook al certificeringinitiatieven als UTZ en Rainforest Alliance meedoen. Het proces breidde zich uit met producentenorganisaties en leden van de kant van industrie en handel. Participerende instituties in de ontwikkelingsfase van het opstellen van de gedragscode waren:

- Producenten: verschillende (subnationale) coöperaties; veel nationale koffiebranche-organisaties (bijvoorbeeld de associatie van Indonesische en Vietnamese koffie-exporteurs), landen-overstijgende associaties (bijvoorbeeld de Latijns Amerikaanse koffieassociatie en de inter-Afrikaanse koffieorganisatie) en enkele onderzoeksinstituten. Vertegenwoordigde landen zijn: Brazilië, Colombia, Ecuador, Guatemala, Mexico, Ivoorkust, Oeganda, Tanzania, India, Indonesië, Vietnam.
- Handel en Industrie: onder andere (nationale afdelingen van) Neumann Kaffee Gruppe, de Kraft food international, Nestlé, Sara Lee/ Douwe Egberts, Volcafe, de ECF.
- Civil Society: onder andere enkele vakbonden (internationaal en nationaal), Greenpeace, Oxfam, Rainforest Alliance en Solidaridad.

In 2006 vindt institutionalisering van het initiatief plaats door de oprichting van de 4C-Association. Dit is een multi-stakeholder ledenorganisatie met wereldwijd leden die producenten, industrie en NGO's vertegenwoordigen. Deze leden verkopen en kopen onderling 4C-koffie. 4C heeft vijf kantoren, het secretariaat in Bonn en vier regionale kantoren: Brazilië, Centraal Amerika, Afrika en Vietnam. De organisatie heeft zich tussen 2007 en 2010, ten tijde van de implementatie van de gedragscode, met steeds meer leden uitgebreid. Deelname aan het arrangement betekent dat een organisatie of bedrijf lid wordt van de 4C-Associatie. Het totaal aan leden vormt de General Assembly, die in een ledenvergadering besluiten neemt. Deze bestaat uit drie kamers, die de groepen 1) producenten, 2) handel en industrie en 3) maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen. Het lidmaatschap (op 29 april 2011) bedraagt 141 partijen, waaronder producenten, bedrijven van het domein handel en industrie (o.a. retailers en branders) en maatschappelijke partijen.

De ledenlijst van 4C geeft in 2011 38 leden aan onder de categorie *producenten*. Dit zijn leden die groene koffie produceren, verwerken, en deels exporteren en verkopen, zoals producenten, producentenorganisaties, fabrieken en plantages. De leden onder deze categorie betreffen veel coöperaties (4C Association, 2011). Meer dan 214.000 mensen zijn werkzaam op boerderijen en in fabrieken die in lijn met de 4C-standaarden opereren. Op meer dan 350.000 ha wordt koffie verbouwd, wat kan resulteren in meer dan 8 miljoen zakken koffie (4C Association, 2010). De koffieboeren zijn verenigd in units; het gaat om grotere producenten en producenten groepen (met een minimale productie van 20 ton groene koffie). In 2010 zijn er 67 units. Giovannucci *et al.* (2010) geven aan dat de meeste verificaties in Latijns-Amerika hebben plaatsgevonden, maar ook uitbreiding in Vietnam, Afrika en elders. Zowel kleine als grote groepen boeren maar ook individuele boeren kunnen lid worden. Voorwaarde is dat zij in staat zijn één container koffie te produceren. Een unit kan ook bestaan uit bijvoorbeeld een handelaar en enkele boeren. Boeren kunnen dus op een andere wijze georganiseerd zijn dan dat gebruikelijk is bij de andere duurzaamheidsinitiatieven.

Deelname aan de kant van handel en industrie (verenigd in de 'Trade and Industry Chamber') beslaat de volgende typen leden: 'finale kopers' en intermediaire kopers. Finale kopers zijn leden die groene koffie kopen en de finale verwerking doen, zoals branders, koffiefabrieken, private labelbedrijven en retailers met eigen labels. Intermediaire kopers zijn zij die groene koffie opkopen en verkopen, zoals handelaren, importeurs, exporteurs en koffieagenten. De ledenlijst geeft 52 leden aan (4C Association, 2011). Daaronder zijn: retailers (bijv. Aldi Nord en Aldi Süd in Duitsland en de Zwitserse Coop) en branders (bijvoorbeeld Kraft Foods Global, U.S., Nestlé, Zwitserland). Nestlé en Kraft hebben zich gecommitteerd aan het afnemen van 4C-koffie.

Onder de Civil Society categorie zijn 21 leden, die NGO's, (internationale) vakbonden en andere maatschappelijke partijen vertegenwoordigen. Deze kamer is open voor non-gouvernementele organisaties die werken op het gebied van sociale, milieu-, arbeid-, gender-, en kinder- en mensenrechten in de koffiesector.

Voor de dimensie actoren kan het arrangement worden gekenmerkt als een grote gemengde coalitie, met leden vanuit de producenten, industrie, en NGO's. Het is wel nadrukkelijk een private associatie. De deelname is open voor alle private en maatschappelijke partijen in de koffiesector. De rol van de Duitse overheid was in het begin die van initiatiefnemer. Sinds 4C een ledenorganisatie is kunnen overheden geen lid worden; wel 'associate member'.

Vanuit de Nederlandse markt zijn enkele bedrijven en individuen lid van 4C. De bedrijven die lid zijn, zijn handelaren. Ze zetten 4C-koffie af naar buitenlandse branders.

Discours

Het 4C-initiatief is de meest basale standaard van de duurzame koffiestandaarden (Giovanucci, 2010). Het discours zou kunnen worden omschreven als 'verduurzamende koffie'. Het doel van de gedragscode (Common Code for the Coffee Community, 2004, p. 1) is: "to foster sustainability in the mainstream green coffee chain and to increase the quantities of coffee meeting basic sustainability criteria within all three dimensions [social, environmental and economic]". Het is gericht op het bevorderen van een duurzame productie, verwerking en handel van groene koffie. De 4C-standaard is bedoeld als een basis-referentiestandaard die toepasbaar is op het mainstream koffiesegment. Het doel is vraag en aanbod van 'verduurzamende koffie' te vergroten, gebaseerd op marktmechanismen (Common Code for the Coffee Community, 2004).

4C is een verificatiesysteem en geen certificaat. De criteria in de 4C-gedragscode zijn gebaseerd op verschillende standaarden die er al zijn in de koffiesector. De gedragscode kent milieu, sociale en economische criteria, waarbij slechte praktijken worden uitgesloten. Deze praktijken zijn gebaseerd op UN Human Rights Declaration, lopende UN-resoluties en meestal nationale wetgeving. Deze beslaan: o.a. kinderarbeid, 'forced labour', mensenhandel, verbod op vertegenwoordiging in vakbonden, evictie zonder compensatie, het falen om huisvesting en drinkwater te verschaffen aan arbeiders, illegale kap van primair bos en destructie van andere vormen van natuurlijke hulpbronnen, gebruik van verboden pesticiden en immorele transacties. De kern van het idee van 4C is dat koffieproducenten kunnen instappen door middel van het 4C-model, waarbij ze aangeven slechte praktijken uit te sluiten en daarna gaandeweg hun praktijk verbeteren tot een meer duurzame productie. 4C wil, via de gedragscode die dient als instapmodel, ook een platform zijn voor samenwerking met labels op de markt: dit komt tot uitdrukking in projecten waarin combinaties van 4C met bijvoorbeeld Rainforest Alliance en UTZ worden gezocht.

De motivatie van de actoren voor deelname aan het arrangement is een combinatie van publieke belangen en zakelijke belangen: de zorg voor publieke goederen als het milieu wordt gecombineerd met het mogelijk maken van een duurzame koffiehandel op lange termijn. Steunverwerving in het arrangement vindt plaats door het verkrijgen van nieuwe leden, zowel aan de kant van de industrie als aan de producentenzijde. Dit kan worden omschreven als het vliegwieleffect: iedereen kan meedoen die aan lidmaatschapsvoorwaarden kan voldoen.

Spelregels

Er zijn verschillende typen spelregels: spelregels voor de besluitvorming binnen de 4C-ledenorganisatie, en spelregels voor het gedrag van de deelnemers ('Codes of conduct').

Het coördinatiemechanisme bij de besluitvorming binnen het 4C-arrangement is te omschrijven als open collaboratie. Binnen de 4C-organisatie wordt gestreefd naar beslissingen op basis van consensus tussen de leden (producenten, industrie en handel, en NGO's), hetgeen in spelregels is

geformaliseerd. Besluitvorming wordt genomen door de volgende structuur. Alle leden van 4C zijn vertegenwoordigd in de General Assembly. De General Assembly is de belangrijkste autoriteit van de associatie. De drie kamers van de General Assembly hebben allen 1/3e stemrecht. Besluitvorming gebeurt door consensus. Mocht er geen consensus zijn dan kan er gestemd worden. De leden van de General Assembly zijn vertegenwoordigd in de Council. De Council is verantwoordelijk voor operationele beslissingen binnen de associatie. De council bestaat uit 17 vertegenwoordigers van de drie kamers van de General Assembly. (Zeven uit de producentenkamer, vijf uit de handel & industrie en vijf uit maatschappelijke organisaties). Hieruit worden weer drie leden (een uit iedere kamer) gekozen die in de Executive Board zitten. De Council kiest ook de leden van de Technical Committee. Deze telt negen mensen, drie uit iedere kamer. Het is de bedoeling dat deze personen samen kennis hebben van alle belangrijke technische aspecten van het duurzaamheids-concept. De taak van de Technical Committee is om aanbevelingen te geven over veranderingen, modificaties en revisies van de 4C-'Code of conduct'. Ook wordt er gekeken naar de impact en kwaliteit van de 4C-services, technische hulp, en capaciteitsopbouw. Hierover wordt advies gegeven aan de 4C-support-services. Wat betreft de interne besluitvorming is dus sprake van een democratische structuur van vertegenwoordiging, met een ledenvergadering als belangrijkste orgaan; dit is te typeren als open collaboratie.

Toegangsregels zijn er op basis van lidmaatschap. Als toegangsregel en om het gedrag van producenten te coördineren is er de code of conduct:

- De 'Code of conduct' bestaat uit tien onacceptabele praktijken, en het zogenaamde 'a b c systeem', waarbij een producent van slecht (rood) naar groen (goed) kan ontwikkelen.
- Verificatie. Eerst doet een producent een eigen zelfverificatie. Na de verificatie mag een producent 4C-koffie verkopen onder de leden (dan moet een producent gemiddeld geel scoren). Eens per drie jaar is er een controle door een onafhankelijk derde partij.

4C wil juist geen concurrentie zijn van andere certificaten, maar een instapmodel zijn. Ten aanzien van producenten veranderen de toegangsregels met het nieuwe business-model dat 4C in 2012 invoert. Met het nieuwe businessmodel moeten leden voor bepaalde diensten gaan betalen, waaronder de kosten voor verificatie. Voorheen werden deze kosten uit het lidmaatschap betaald (zie hulpbronnen).

Gedrags- en toegangsregels voor handel en industrie houden onder andere in dat bedrijven zich inspannen om de koffiekwaliteit doorlopend te verbeteren. Lidmaatschap betekent ook dat er 4C koffie wordt afgenomen. Hierbij worden geen afspraken gemaakt over de hoeveelheid koffie die wordt afgenomen, wel dient het aandeel ieder jaar te groeien. Ook hiervoor kent men geen vaststaand percentage.

Het coördinatiemechanisme van de besluitvorming en het lidmaatschap is op grond van het bovenstaande te typeren als open collaboratie. Maar ten aanzien van het verhandelen van 4C koffie zijn vraag en aanbod tussen leden onderling (en niet de consument) de bepalende mechanismen.

Macht en hulpbronnen

In eerste instantie werd 4C in de ontwikkelingsfase gefinancierd met projectgeld uit de publieke en private sector. Na de oprichting van de Association in 2007 kreeg 4C hulpbronnen vooral via inkomsten van lidmaatschap, waarbij de hoogte daarvan verschilt tussen de leden (naar draagkracht). Ook was de industrie verantwoordelijk voor kick-off financiering. Ook is er financiering vanuit de publieke sector, soms voor specifieke projecten. De inzet van de hulpbronnen werd verspreid over de coalitie. Zo werden de verificaties van deelnemende producenten betaald uit lidmaatschapsgelden. Dit zal met het nieuwe businessmodel van 4C meer naar marktregulering (vraag en aanbod) schuiven. De kosten voor verificatie van producenten zullen uit de keten moeten gaan komen. Dat betekent dat producenten alleen van 4C lid kunnen worden wanneer ze verzekerd zijn van afname van hun 4C-koffie. Dit is mede bedoeld om het aanbodoverschot dat bestond van 4C-koffie op te lossen. Een

andere hulpbron is kennis: ervaringen van andere duurzaamheidsinitiatieven zijn volgens een respondent meegenomen tijdens de oprichting van de 4C Association. 4C heeft macht in de koffieketen vanwege de schaal - een groot deel van de koffiesector is aangesloten - en de samenwerking waarop deze deelname is gebaseerd.

Het governancekarakter van 4C

Het 4C als arrangement is vooral te kenmerken als een combinatie van open co-governance (besluitvorming) met markt-governance (functioneren in de keten). Het arrangement is, op basis van lidmaatschap, open toegankelijk voor private partijen; hierdoor ontstaat een grote gemengde coalitie van private partijen. De besluitvorming over de invulling en vorm van het arrangement (zoals wel of niet kiezen voor een certificaat) en de gedragscode is op consensus gericht, waarbij alle deelnemers in de ledenvergadering volgens democratische principes meebeslissen (open collaboratie). Dit geeft weliswaar gezorgd voor een trage besluitvorming, maar heeft wel tot beweging in de sector geleid. Het arrangement heeft ook kenmerken van markt-governance, omdat het draait om de verkoop en handel in 4C-geverifieerde koffie tussen de leden. Hierbij gaan vraag en aanbod als coördinatieregelsamen met de toegangsregel van lidmaatschap. Recentelijk, met het nieuwe businessmodel, wint markt-governance meer terrein, voornamelijk om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Opvallend aan dit arrangement is het feit dat een overheid, vanuit een betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking, een van de initiatiefnemers van het project is geweest, en dat in de eerste twee jaar de financiering als een PPS cofinancieringsconstructie tot stand kwam.

De prestaties van het arrangement en succes- en faalfactoren

4C is nog een jong arrangement. Het heeft als *output* opgeleverd dat er een gedragscode ligt, zowel voor producenten als voor de industrie en handel, dat er wereldwijd steeds meer erkenning van het initiatief ontstaat. Ook de institutionalisering van de 4C-associatie zelf is een vorm van *output*. Er wordt veel 4C-koffie geproduceerd, maar nog minder verkocht. In het jaarverslag van 4C Association uit 2010 is te vinden dat in het koffiejaar 2009/2010 386.000 zakken koffie als 4C-geverifieerd werden verkocht, terwijl er meer dan 8 miljoen zakken voor handen waren. Dit heeft geleid tot de eerder genoemde koerswijziging naar meer markt-governance. Op de Nederlandse markt heeft 4C een beperkte betekenis qua *outcome*. De deelname vanuit marktpartijen, net name branders, in Nederland is klein. 4C is qua criteria te laag om van betekenis te zijn voor de Nederlandse markt (*bron*: respondenten). Overigens zijn er wel Nederlandse handelaren lid van 4C, die 4C-koffie afzetten op de buitenlandse markt. 4C krijgt wereldwijd wel steeds meer commitment vanuit het bedrijfsleven. Wereldwijd krijgt 4C Nestlé, Tchibo en Kraft achter zich en wint daarmee aan legitimiteit. Het zou - vanuit *impact* perspectief - een risico kunnen zijn dat deze bedrijven grote hoeveelheden 4C-koffie gaan benutten om aan '100% duurzame koffie' te komen, waarbij bijvoorbeeld 90% bestaat uit 4C en 10% uit koffie onder een ambitieuzer keurmerk Fair Trade. Dan is 4C niet langer instapmodel, maar eindstreep en dat komt duurzaamheid vanuit het *impact*perspectief niet ten goede (*bron*: respondenten). Vanuit 4C worden wel samenwerkingsprojecten met andere labels in gang gezet.

De succesfactoren van 4C zijn gelinkt aan de governancestijlen: er is veel draagvlak bereikt door het multi-stakeholdermodel. 4C is vanwege de wens om instapmodel te zijn in staat om uit de stijgen boven de rol van 'nog een ander duurzaamheidskeurmerk', wat een consequentie had kunnen zijn van nog meer marktinitiatieven. De lage instapmogelijkheden dragen bij aan de opgave om juist moeilijk gelegen producenten te bereiken. 4C kent daarmee een groot bereik. Omdat 4C echter niet primair vanuit het markt mechanisme werkte, was er een aanbod overschot van 4C geverifieerde koffie die niet werd afgezet. Er werd geverifieerd waar beperkt vraag was naar duurzame koffie. Een nadeel van de open co-governancekarakter van 4C is de trage besluitvorming waarmee de ontwikkeling van de gedragscode gepaard is gegaan. Er zijn, ten opzichte van de andere duurzaamheidsinitiatieven in de koffiesector, verschillende innovatieve elementen aan 4C. Naast de start als PPS-constructie en het voortkomen uit de hoek ontwikkelingssamenwerking in plaats van de private of NGO's-sector, is het multi stakeholderproces dat is gevolgd om tot een gedragscode te komen. In een productketen waarin markt-governance domineert is daarnaast het pre-competitieve karakter uniek.

6.5 Betekenis innovatieve governance voor verdere verduurzaming van handelsketens

6.5.1 Governancestijlen bij verduurzaming: manifestaties en prestaties

In deze paragraaf vatten we de manifestaties van governancestijlen en hun prestaties samen. In de Tabel 6.1 staan de governancestijlen van de geanalyseerde arrangementen samengevat.

Tabel 6.1: Vormen van governance

Arrangement	Vormen van governance
Fair Trade	<ul style="list-style-type: none">• Combinatie van (gereguleerde) markt-governance en zelf-governance (centrale activiteiten in de keten)• Elementen van open co-governance (besluitvorming)
UTZ Certified	<ul style="list-style-type: none">• Combinatie van markt-governance en gesloten co-governance (centrale activiteiten in de keten)• Elementen van open co-governance (besluitvorming)
4C	<ul style="list-style-type: none">• Open co-governance (besluitvorming)• Markt-governance (centrale activiteiten in de keten).

Wat er uit de analyse van de drie casussen komt, is dat certificering niet eenduidig begrepen kan worden als markt-governance, hoewel dit de arrangementen wel domineert. Met name UTZ gaat allianties aan met bedrijven die zich aan UTZ committeren, zoals Sara Lee, maar ook met NGO's zoals Solidaridad, die kenmerken vertonen van gesloten co-governance. Alle drie de casussen, en 4C laat dit het duidelijkste zien, zijn ook combinaties van markt-governance met open co-governance. Alle drie functioneren ze rond lidmaatschap. Bij Fair Trade en 4C is de besluitvorming georganiseerd via een 'General Assembly', een ledenvergadering waarin de besluiten worden genomen. In de governance-structuren van alle drie de arrangementen zijn producenten, industrie en NGO's vertegenwoordigd. Ze zijn allemaal door ISEAL Alliance goedgekeurd. Bij Fair Trade zijn de kleine producenten wellicht sterker vertegenwoordigd dan bij de andere initiatieven. Bij 4C zijn als enige vakbonden betrokken geweest en 4C is de enige waarbij de gedragscode echt als open participatieproces is opgesteld. Veranderingen in de 'Codes of Conduct' zijn echter bij alle drie de arrangementen open voor iedereen om op te reageren. Bij Max Havelaar is de link met community zelf-governance het sterkst, omdat deze zich richt op gemeenschappen en georganiseerde boeren, terwijl UTZ zich meer richt op de individuele boer als marktpartij.

Bij beide certificeringssystemen die onderzocht zijn, Max Havelaar en UTZ Certified, is sprake van markt-governance, met ieder eigen accenten. Max Havelaar kent spelregels van gereguleerde prijs en specifieke toegangsregels voor in coöperaties georganiseerde kleine koffieboeren. UTZ Certified is als concurrerend systeem op gang gekomen, en heeft gecertificeerde koffie beschikbaar gemaakt voor de mainstream-markt. Hiermee heeft gecertificeerde koffie een grotere vlucht genomen, omdat de branders in de koffieketen grote volumes beschikbaar moeten hebben. Voor beide arrangementen geldt dat ze grote invloed op de koffieketen hebben uitgeoefend door de opvattingen over producenten en productievoorwaarden te veranderen. Ze hebben dat kunnen doen door nieuwe voorwaarden te stellen aan producten en productieprocessen en door coalities aan te gaan met NGO's en marktpartijen, in gesloten of meer open vormen van co-governance, die zich achter deze voorwaarden hebben geschaard.

4C is ontstaan als een vorm van open co-governance, door als multi-stakeholderproces een basis gedragscode te ontwikkelen die toegankelijker is voor producenten die niet aan de eisen van strengere systemen kunnen voldoen. In een aantal landen is 4C ook multi-stakeholderplatform. Dat is

bij 4C sterker dan bij UTZ, Rainforest Alliance of Fair Trade (*bron*: respondent). De open co-governance is gecombineerd met markt-governance, met de ontwikkeling van een baseline standaard, die het bedrijven mogelijk maakt om 4C-geverifieerde koffie te kopen. De 'business case' was echter zwak (*bron*: respondenten). Daarom zet 4C sinds 2010 meer het element van markt-governance centraal. Dat betekent dat 4C meer daar gaat certificeren in regio's waar vraag is naar koffie van die specifieke origine. Met het versterken van de 'business case' van 4C zullen producenten zich eerst moeten verzekeren van een marktpartij die 4C-koffie wil afnemen om te kunnen deelnemen. Hieraan is zichtbaar dat dit arrangement toch ook meer als vorm van markt-governance gaat opereren.

Alle drie de arrangementen zijn voornamelijk private arrangementen, die via gedragscodes en lidmaatschap de relaties tussen producenten en bedrijven reguleren. De consument heeft daarin wel een plek, vooral in het voor de consument herkenbare label Max Havelaar, maar het zijn eerder de branders en de retailers die de verantwoordelijkheid op zich nemen. Zij besluiten al dan niet om duurzame koffies in hun schappen te zetten. UTZ Certified koffie en 4C-koffie zijn voor consumenten minder herkenbaar. Beide initiatieven zijn vooral gericht op business-to-business (BtoB) communicatie. Ook de overheid is beperkt aanwezig geweest, met name als indirecte financier en door het bieden van politieke steun aan initiatieven. Bij 4C was de (Duitse) overheid betrokken als initiatiefnemer en initiële financier.

De private arrangementen leveren volgens de respondenten traceerbaarheid, kwaliteit en lange-termijnrelaties tussen producent en afnemer (bedrijf) op. De kracht van deze arrangementen is de relatie die met producenten wordt gelegd (*bron*: respondenten). Boeren zijn georganiseerd, die dat voorheen niet waren. Markt-governance kent variaties met hun eigen voordelen: bijvoorbeeld de klassieke markt-governance waar UTZ voorstaat, die past in de buyer-driven keten, levert veel *outcome* op en leidt tot een groot marktaandeel van UTZ-gecertificeerde koffie. Hierbij speelt waarschijnlijk ook mee dat UTZ het bedrijven als Albert Heijn en DE mogelijk maakt om hun eigen logo als duurzaam neer te zetten, terwijl Fair Trade Max Havelaar zelf een sterk zichtbaar logo is. Dit is (o.a.) de reden dan Max Havelaar (in Nederland) meer een nichemarkt blijft. De arrangementen veranderen het denken over koffie onder consumenten (Max Havelaar) en bedrijven (UTZ en 4C). Ze faciliteren directe relaties tussen producent en consument (Max Havelaar) ofwel directe relaties tussen producent en bedrijfsleven, die buiten de consument omgaan (UTZ en 4C). Ze verbeteren de distributie van inkomen in de richting van producenten. Max Havelaar doet dit door de gereguleerde prijs; UTZ door de nadruk op kwaliteit van koffie en daarmee een hogere prijs voor producenten. De respondenten benoemen als sterke punten van Max Havelaar het betrekken van kleine boeren en het sociale premium. Fair Trade is ook een vangnet in slechte tijden. UTZ staat nog meer aan het begin als het gaat om het betrekken van kleine boeren. UTZ heeft als sterk punt het trainen van boeren, het uitgangspunt van de marktwerking waar ze ook voor zijn opgezet; het verbeteren van de kwaliteit van koffie, die door een betere prijs krijgt voor zijn product (*bron*: respondenten). Voor de boer is het vaak van belang dat er aandacht wordt besteed aan hoe hij meer winstgevend kan zijn. Fair Trade legt minder de nadruk op capaciteitsopbouw bij de individuele boer. Voor de hulp aan kleine producenten om eerst een stap vooruit te maken met het verduurzamen van hun praktijken kan een initiatief als 4C een aanvullende werking hebben.

De private arrangementen hebben ook keerzijdes. Omdat de grote branders ook mee zijn gaan doen in het duurzaamheidssegment en daarbij proberen erkenning te krijgen terwijl ze tegelijkertijd de kosten minimaliseren, is het onderscheidende element van het duurzaamheidssegment aan het afnemen (Ponte, 2004, p. 41). Wat betreft de verdeling van het inkomen ligt in de koffieketen nog steeds het zwaartepunt bij de grote marktpartijen, omdat zij de toegevoegde waarde bieden bij het branden van de koffie en dus winstmarges kunnen hanteren. Ook stellen zij marktvoorwaarden ten aanzien van volumes en kwaliteit. Vanwege deze verhoudingen zou het duurzaamheidssegment bij kunnen dragen aan een nog sterkere 'buyer drivenness' van de koffieketen. Hoewel producenten vertegenwoordigd zijn in de governancestructuren van alle initiatieven, is het de vraag in hoeverre

kleine producenten ook echt een weg kunnen vinden om mee te praten (*bron*: respondenten) (zie ook Bitzer *et al.*, 2008). Bij de arrangementen is er verder vaak sprake van een groter aanbod dan uiteindelijk wordt afgezet. Er is het signaal dat producenten gecertificeerde koffie elders afzetten, bijvoorbeeld via lokale opkopers. Ondanks dat markt-governance dus theoretisch het voordeel van efficiëntie kent door het afstemmen van vraag en aanbod, werkt dit in de praktijk niet optimaal. Wel kent markt-governance een hoog tempo.

6.5.2 Uitdagingen verdere verduurzaming van de koffieketen

De verduurzaming van de koffieketen is ver gevorderd, zowel op de Nederlandse markt als op de wereldmarkt. Op de Nederlandse markt heeft vooral UTZ Certified voor 'mainstreaming' gezorgd: de grote branders hebben zich hieraan gecommitteerd en het aandeel duurzame koffie op de Nederlandse markt is tot 45% gegroeid. De verduurzaming bevindt zich nu in de 'concurrentiefase'. Hierna zijn er verschillende uitdagingen, die ook in paragraaf 5.4 zijn genoemd (zie Vermeulen *et al.*, 2010):

1. het marktaandeel wereldwijd verder brengen, zodat er een 'tipping point' ontstaat naar normalisering;
2. samenhang en coördinatie in de veelheid aan standaarden die verwarring voor consumenten en producenten tot gevolg heeft gehad;
3. transparantie, monitoring en evaluatie voor uniforme informatie over bedrijfsprestaties en effecten van duurzame praktijken;
4. het oppakken van nieuwe thema's in de koffieketen (*bron*: respondenten).

In deze paragraaf beschrijven we de betekenis van de onderzochte arrangementen voor deze uitdagingen, en we nemen daarbij ook recentere initiatieven mee die in de koffieketen zijn ontstaan.

Opvallend is de grote rol die bedrijven en branders blijven spelen, ook na de 'concurrentiefase', bij het **verder brengen van het marktaandeel duurzame koffie**. Dit gebeurt niet door meer certificaten te ontwikkelen en hoeft niet te leiden tot een toename van labels die voor de consument zichtbaar zijn. De bulk van de koffieproductie is nog mainstream en geen duurzame koffie. Ondanks dat de koffieprijs nu veel hoger zijn dan tijdens de koffiecrisis (en het voordeel van koffieproducenten wellicht kleiner is), is er behoefte aan trainingen gericht op kwaliteitsverbetering, kostenverlaging en duurzame praktijken (*bron*: respondenten). Door de manier waarop de koffieketen is georganiseerd, met een klein aantal dominante bedrijven in de schakel van branders en handelaren, lijkt vooral de inzet van bedrijven gezocht te worden om het marktaandeel verder te brengen. In de keten is met het erover eens dat het 'laag hangend fruit' is geplukt. Dat wil zeggen dat certificering tot nu toe voor een belangrijk deel op de grote plantages heeft plaatsgevonden. Hoewel wereldwijd steeds 90% van de koffie mainstream koffie is, zijn de ambities voor duurzame koffie hoog; het aanbod aan gecertificeerde koffie kan waarschijnlijk niet aan deze vraag voldoen (*bron*: respondenten). Dat de vraag naar gecertificeerde koffie nu te hoog begint te worden voor het aanbod is een uitdaging voor de bedrijven. De belangrijkste uitdaging die de respondenten signaleren, is om minder goed bereikbare boeren (bijvoorbeeld op minder bereikbare plekken, of met praktijken die zich niet direct lenen om voor een certificaat in aanmerking te komen) te bereiken. Dit is iets dat met verdere markt-governance wordt opgepakt. Verschillende respondenten zien het verder versterken van de link tussen bedrijven en certificering van producenten, bijvoorbeeld door directe investering van bedrijven in de financiering van initiële kosten voor producenten, als een mogelijk antwoord hierop (*bron*: respondenten).

In samenhang met de uitdagingen die Vermeulen *et al.* (2010) signaleren in relatie tot markt-governance – in de zin van vrijwillige certificering – komt er steeds meer behoefte aan **samenwerking tussen de certificaten**. Concurrentie als facet van markt-governance heeft een eigen functie gehad. Op basis van vrijwilligheid zijn grote marktaandelen van gecertificeerde producten bereikt. Maar de grote diversiteit aan systemen leidt met name bij producenten tot een

veelheid aan eisen waar ze aan moeten voldoen. Er is gaandeweg meer behoefte aan het stroomlijnen van de eisen aan producenten. De toonaangevende branders hebben keuzes gemaakt in het aanbod van de concurrerende systemen. Vanwege de overlap van branders qua deelname aan 4C en omdat dit een instapmodel is, kan 4C hiervoor veel betekenen. Een van de respondenten illustreert deze overlap als volgt: de branders Nestlé, Kraft en Tchibo nemen deel aan 4C. Kraft heeft zich, naast 4C, gecommitteerd aan Rainforest Alliance. Nestlé heeft zich gecommitteerd aan 4C, Rainforest Alliance en een kleine hoeveelheid Fair Trade. Tchibo heeft een commitment aan alle keurmerken. Alleen Sara Lee neemt geen deel aan 4C, maar heeft een commitment aan UTZ en sinds kort in kleine mate aan Fair Trade. 4C kan volgens de respondenten een rol vervullen om meer samenhang aan te brengen tussen de certificaten, door het instapmodel en de baseline standaard. Dit komt op gang met medewerking van bedrijven. Tchibo gaat projecten financieren om te zien of er opgestapt kan worden van 4C naar UTZ. Dit is met Rainforest Alliance ook al gebeurd. Wanneer een producent Rainforest Alliance gecertificeerd is, kan deze ook direct het licentie krijgen om 4C-geverifieerde koffie te verkopen. UTZ is ook lid geworden van 4C. Bij Fair Trade blijft dat lastiger omdat het een iets ander model is, niet zozeer gedomineerd door de grote koffiebranders (*bron: respondent*).

4C kan als instapmodel dus een rol vervullen in het verder brengen van de aandelen gecertificeerde koffie. Ook door het versterken van het element van markt-governance in het arrangement is de verwachting dat 4C deze rol nog verder kan aanzetten, door zelf de 'business case' te versterken (*bron: respondenten*), door meer te verifiëren waar ook vraag is naar deze koffie. Dit moet overigens nog zijn beslag krijgen. 4C heeft voor de Nederlandse markt een kleine betekenis. Dat komt omdat grote partijen die de Nederlandse markt domineren de lat al hoger leggen, zoals DE en Ahold Coffee Company (*bron: respondenten*). Voor landen waar het percentage duurzame koffie nog veel lager is, biedt 4C volgens de respondenten meer. Het zou voor het Nederlandse bedrijfsleven zelfs een achteruitgang kunnen zijn qua criteria, omdat de intentieverklaring voor 75% duurzame koffie, met Fair Trade, UTZ en Rainforest Alliance de lat al hoger legt (*bron: respondenten*). Een toename van het marktaandeel in Nederland, is ook afhankelijk van Sara Lee, die gecertificeerde koffie ook elders in Europa kan gaan afzetten, afhankelijk van waar de vraag is (*bron: respondent*).

Wat betreft **het oppakken van nieuwe thema's** vervult ook 4C deels deze rol, en kan ook het nieuwe initiatief, het Initiatief Duurzame Handel van belang zijn. Dat gaat bijvoorbeeld om de volgende thema's: het omgaan met autonome ontwikkelingen, zoals de op grote schaal oud wordende koffieboomen in Brazilië, klimaatverandering, en het op leeftijd raken van koffieproducenten waarbij de vraag is of ze wel worden opgevolgd en, daaraan gekoppeld, gelijke kansen voor mannen en vrouwen (*bron: respondenten*). 4C is als multi-stakeholderplatform een forum waar gediscussieerd wordt over de nieuwe thema's als klimaatverandering. Bij 4C is er echter geen deelname van alle grote branders en is de link met lokale overheden is niet erg sterk (*bron: respondent*). Het Initiatief Duurzame Handel (IDH) biedt een vergelijkbare functie als 4C, een precompetitief platform, alleen het IDH heeft als voordeel dat alle grote bedrijven erin zitten (Kraft, Nestle, Tchibo en Sara Lee), terwijl deze in 4C niet allemaal vertegenwoordigd zijn (*bron: respondent*). In het Initiatief Duurzame Handel wordt ernaar gestreefd om de keurmerken en de bedrijven die zich aan de verschillende keurmerken hebben gecommitteerd bij elkaar te brengen. Het IDH is geen standaard voor Duurzame koffie, dus heeft niet de link met nog een vorm van markt-governance, zoals 4C juist wel. Het IDH is vanuit de overheid opgezet en op Europese schaal. Dit heeft als kracht om boven de Nederlandse markt uit te stijgen (Nederland beslaat slechts 2% van de wereldmarkt). Het IDH-koffieprogramma heeft als potentieel om de aansluiting van private initiatieven met lokale of nationale overheden in producentenlanden te vergemakkelijken, om bepaalde knelpunten te kunnen wegnemen op het vlak van regulering (te zwaar of juist te weinig), slechte infrastructuur of onvoldoende toegang van buitenlandse bedrijven tot financiële diensten en markten (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Dat moet nog gebeuren. De zwakte van het IDH is volgens enkele respondenten nog wel dat er nog geen zuidelijke producenten, handelaren en kleine bedrijven deelnemen, en dat ook de deelname vanuit NGO's zeer beperkt is (*bron: respondent*). Vanuit de NGO's was alleen de Tropical Commodity

Coalition (TCC) tot begin 2012 vertegenwoordigd. Deze structuur beperkt de mogelijkheid van NGO's om thema's aan te dragen en deze opgepakt te zien (*bron*: respondent). Het IDH is dus nog niet zozeer een vorm van open co-governance.

Wat betreft het tekort aan **monitoring en evaluatie** speelt voor de Nederlandse markt de Intentieverklaring Duurzame Koffie een rol, waar ook het Ministerie van EL&I zich achter heeft geschaard (KNVKT *et al.*, 2010). In dit kader is afgesproken om de afgesproken ambities, 75% duurzame koffie op de Nederlandse markt in 2015, te monitoren.

6.5.3 Een rol voor de overheid

Er zijn in de koffieketen twee richtingen die zich nu uitkristalliseren in termen van governance om aan de bovenstaande uitdagingen tegemoet te komen: 1) versterking van markt-governance en 2) versterken van open en gesloten vormen van co-governance (precompetitief samenwerken). Voor beide richtingen zetten we mogelijke rollen van de overheid uiteen.

Het **versterken van markt-governance** heeft vooral ten doel om het aandeel duurzame koffie verder te brengen, met het oog op verdere normaliseren van duurzame koffie. Dit lijkt vooral een aangelegenheid te blijven tussen de ketenpartijen, certificeerders en NGO's. Het uit zich in het versterken van de rol van bedrijven bij (bestaande) certificering, het mogelijk maken van opschaling tussen de certificaten en het verder toegankelijk maken van certificering voor minder bereikbare producenten. Deze relaties tussen het Nederlandse bedrijfsleven en ontwikkelingslanden komen tot stand zonder overheidsbemoeienis. De rol van de overheid hierin lijkt vooral gelegen in die van facilitator, niet in de zin van het bijeenbrengen van partijen en het begeleiden van processen, maar meer als (indirecte) financier van de initiatieven. Een voorbeeld zijn projecten van NGO's die het Agentschap NL financiert wanneer deze zijn gelinkt aan processen van training en certificering van koffieproducenten. Inmiddels wordt echter via het Initiatief Duurzame Handel overheidsfinanciering voor een deel via bedrijven gekanaliseerd. Dit kan een negatief effect hebben op de (kritische) rol van NGO's in duurzaamheidsinitiatieven. Een andere rol die de overheid kan versterken, is die van marktpartij door het eigen duurzaam inkopen verder te versterken. Een rol van de overheid is er ook in de Intentieverklaring duurzame koffie. De Intentieverklaring duurzame koffie komt voort uit de keten zelf en de overheid, in de vorm van het Ministerie van EL&I, heeft zich hieraan gecommitteerd. Hieraan gekoppeld is een monitoringprogramma. Hierbij kan de overheid dus, als partner, bijdragen aan het volgen van de voortgang van de verduurzaming van de koffieketen. De rol van de overheid is hierin dus vooral additioneel. Een aanvulling hierop kan zijn dat de overheid bedrijven en certificeerders verder ondersteunt om eigen (*impact*) evaluaties te bevorderen.

De tweede richting, **precompetitief samenwerken**, komt vooral tot uitdrukking in 4C en het Initiatief Duurzame Handel. De Nederlandse overheid neemt, als co-financier en partner, deel aan het IDH koffieprogramma. Hier komt een rol van de overheid meer aan het einde van de transitiecurve naar voren, om partijen bij elkaar te brengen om nieuwe coalities te smeden voor de verdere stappen na certificering. De overheid kan hierin het handelsklimaat bevorderen door de eigen (bilaterale) relaties met overheden van producentenlanden. Dit is dan vooral gericht op het verbeteren van het handelsklimaat tussen landen en de betrokkenheid van lokale overheden in productielanden verder te brengen. Dit is de richting die de Nederlandse overheid nu inslaat in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011 en SER, 2011). Het motto is van hulp naar investeren en het is vooral gericht op het wegnemen van belemmeringen voor ondernemen in zuidelijke landen. In het licht van deze politieke koers ligt het verder inzetten op overheidsregulering als governancestijl niet voor de hand; wel het vormen van open of gesloten coalities, bilateraal, of zoals bij het IDH koffieprogramma met strategische partners.

7 Synthese en Conclusies

7.1 Introductie

In dit hoofdstuk formuleren we een synthese op basis van de voorafgaande drie delen van dit werkdocument. In dit onderzoek hebben we verslag gedaan van het functioneren van governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens, in het bijzonder koffieketens. Aanleiding tot het onderzoek was de wens van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om in producten en beleidsadvies meer aandacht te besteden aan governance. We hebben daarom een kader gebruikt waarin verschillende governancestijlen onderscheiden zijn (overheidsregulering, gesloten co-governance, open co-governance, markt-governance en zelf-governance). We hebben in totaal negen governance-arrangementen geanalyseerd. Centraal stond het functioneren van de arrangementen in termen van de governancestijlen. We hebben bestudeerd wat de arrangementen opleveren voor de thema's vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens en onder welke condities ze werken. In deze synthese vatten we de uitkomsten van deze analyses samen. We volgen daarbij de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen:

- Welke innovatieve governance-arrangementen ontwikkelen zich rond vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens? (paragraaf 7.2)
- Onder welke condities zijn deze vormen van governance succesvol om maatschappelijke verandering op gang te brengen? (paragraaf 7.3)
- Wat betekent dit voor de rol van de overheid? (paragraaf 7.4)
- Wat kan het PBL hiervan leren met betrekking tot toekomstig beleidsadvies? (paragraaf 7.5).

7.2 Verschillende innovatieve governance-arrangementen

In de hoofdstukken 4 en 6 zijn in totaal negen governance-arrangementen geanalyseerd. Zes arrangementen op het gebied van vermaatschappelijking van het natuurbeleid: twee streekfondsen (streekfonds Utrechtse Heuvelrug en streekfonds Flevoland), twee casussen waarin 'buitenlui' worden betrokken bij landschapsbeheer (Knooperven en landschapszorg Voorst) en twee burgerinitiatieven (Lierdal en Akkermansbeek). Tevens hebben we drie arrangementen geanalyseerd voor verduurzaming van de koffieketen (UTZ Certified, Max Havelaar en de Common Code for the Coffee Community, 4C). De analyse was erop gericht te begrijpen op welke wijze de arrangementen functioneren in termen van de in dit onderzoek onderscheiden governancestijlen. De uitkomsten van deze analyse, dat wil zeggen de arrangementen en hun governance kenmerken, zijn weergegeven in Tabel 7.1.

Elk arrangement laat een mix van governancestijlen zien. Deze mix komt op twee manieren tot uitdrukking. Ten eerste bestaan er combinaties van stijlen naast elkaar binnen een arrangement, doordat het arrangement als het ware twee lagen heeft; een organisatorische kern en een laag van bredere activiteiten. Per laag is er een andere governancestijl of combinatie van stijlen. Voorbeelden hiervan zijn beide streekfondsen, waarbij de organisatorische kern gekenmerkt wordt door gesloten co-governance en de centrale activiteit (i.e. het werven van nieuwe streekrekeninghouders), een mix is van markt-governance en zelf-governance. Het kan, ten tweede, ook het geval zijn dat het arrangement in de loop van de tijd een andere stijl of mix van stijlen aanneemt. Een voorbeeld hiervan is het Knooperven-arrangement, waarin in eerste instantie sprake is van gesloten co-governance, met een element van overheidsregulering, maar waar naar verloop van tijd een mix van zelf-governance en overheidsregulering ontstaat.

Tabel 7.1: De negen governance-arrangementen en hun mix van governancestijlen

	Arrangement	Mix van governancestijlen
1	Streekfonds Utrechtse Heuvelrug	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance (organisatie) • Markt-governance met een element van zelf-governance (centrale activiteiten)
2	Streekfonds Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance (organisatie) • Markt-governance met een element van zelf-governance (centrale activiteiten)
3	Knooperven	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance met een element van overheidsregulering (voorbereiding) • Zelf-governance met een element van overheidsregulering (uitvoering)
4	Landschapszorg Voorst	<ul style="list-style-type: none"> • Gesloten co-governance (organisatie) • Open co-governance met een element van zelf-governance (centrale activiteiten)
5	Akkermansbeek	<ul style="list-style-type: none"> • Zelf-governance met elementen van open co-governance (voorbereiding) • Overheidsregulering met elementen van open co-governance (uitvoering)
6	Lierdal	<ul style="list-style-type: none"> • Open co-governance met een element van zelf-governance (voorbereiding) • Overheidsregulering met een element van gesloten co-governance (uitvoering)
7	Fair Trade	<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie van (gereguleerde) markt-governance en zelf-governance (centrale activiteiten in de keten) • Elementen van open co-governance (besluitvorming)
8	UTZ Certified	<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie van markt-governance en gesloten co-governance (centrale activiteiten in de keten) • Elementen van open co-governance (besluitvorming)
9	4C	<ul style="list-style-type: none"> • Open co-governance (besluitvorming) • Markt-governance (centrale activiteiten in de keten).

Een veel voorkomende combinatie van governancestijlen die we in arrangementen aantreffen is de combinatie van **gesloten co-governance** met andere stijlen, bijvoorbeeld **markt-/zelf-governance** (beide streekfondsen, zie tabel 7.1. nr. 1 en 2) of **zelf-governance of open co-governance** (beide arrangementen rond buitenlui, Tabel 7.1, nr. 3 en 4). Gesloten co-governance kenmerkt daarbij de *organisatie of voorbereiding* van het arrangement. In het geval van de streekfondsen manifesteert gesloten co-governance zich in een coalitie van marktpartijen en non-profit organisaties, terwijl de centrale activiteiten voornamelijk door markt-governance worden gekenmerkt. Omdat hier vaak een beroep wordt gedaan op streekidentiteit zijn deze arrangementen ook deels als zelf-governance gekenmerkt. De arrangementen waarin landschapszorg door buitenlui centraal staat bevatten ook een organisatorische kern die gekenmerkt wordt door gesloten co-governance. In het ene arrangement (landschapszorg in Voorst) gaat het om een kleine gesloten coalitie van een gemeente en een maatschappelijke organisatie die open co-governance-activiteiten verankert en op de achtergrond aanstuurt. Gesloten en open co-governance vinden tegelijkertijd plaats. In het andere arrangement (Knooperven) bereidt een coalitie van overheden (gemeente, innovatienetwerk en provincie) en een architectenbureau de latere zelf-governance-activiteiten van nieuwe buitenlui voor. In dit arrangement zijn ook elementen van overheidsregulering te vinden, vanwege de rol van de overheid, die de regels stelt waarbinnen zelf-governance gaat plaatsvinden.

Combinaties van **open co-governance en zelf-governance** komen naar voren in de voorbereidingsfase van de beide onderzochte burgerinitiatieven (zie tabel 7.1, nr. 5 en 6). In de arrangementen is er bij het ontwerpen en invullen van het centrale beleidsinitiatief sprake van zelf-governance met elementen van open co-governance (Akkermansbeek) of open co-governance met een element van zelf-governance (Lierdal). Bij het arrangement Akkermansbeek nemen burgers de leiding. Elementen van open co-governance komen vervolgens naar voren in het proces van open collaboratie dat ontstaat en waarin ook de gemeente een rol speelt. Dit alles heeft geleid tot een plan voor het aanleggen van een park (langs de Akkermansbeek). Bij het arrangement Lierdal ontstaat een breed en participatief proces waarbij alle relevante partijen (zowel overheden als niet-overheden) betrokken zijn. Deze grote gemengde coalitie is tijdelijk van aard, bedoeld om het overkoepelende belang van alle actoren te visualiseren. Dit leidt tot een gebieds- en structuurvisie. Een element van zelf-governance komt naar voren in de rol van een burgervereniging als aanjager van het initiatief. In de uitvoeringsfase van de beide onderzochte burgerinitiatieven is er een combinatie van **overheidsregulering met open of gesloten co-governance**. In beide gevallen hebben de betrokken gemeenten de regie over de uitvoering. In het arrangement Akkermansbeek wordt overheidsregulering gecombineerd met open co-governance. De overheid zoekt in wisselende coalities contact met burgers om het natuurpark te realiseren. In het Lierdal-arrangement bevat de uitvoering een combinatie van overheidsregulering en gesloten co-governance, wat blijkt uit de intensieve en gesloten co-governance tussen de regisserende gemeenten enerzijds en een belangrijke burgerorganisatie anderzijds.

Bij het thema verduurzaming van de koffieketen treffen we veel combinaties aan van **markt-governance met gesloten of open co-governance** (tabel 7.1, nr. 7, 8, 9). Alle drie de casussen illustreren deze combinatie, zij het op verschillende manieren. UTZ Certified en Max Havelaar zijn voorbeelden van arrangementen waarbij een stichting coalities aangaat met NGO's en marktpartijen waarbij het zwaartepunt ligt op markt-governance. 4C is een multi-stakeholderproces waarbij op basis van consensus een gedragscode is opgesteld; hier ligt vanaf het begin de nadruk op open co-governance en wordt het aspect markt-governance gaandeweg verder versterkt. Een combinatie van markt-governance met gesloten co-governance is een strategische coalitie tussen ketenpartijen en certificeringsorganisaties die bijvoorbeeld zichtbaar is in het arrangement UTZ Certified. Een combinatie van markt-governance met open co-governance betekent dat besluitvormingsprocessen open zijn voor andere partijen. Dit is bijvoorbeeld sterk het geval in de Multi-stakeholder gedragscode 4C, maar ook bij Max Havelaar en UTZ zijn de besluitvormingsprocessen open met vertegenwoordiging van ketenpartijen. Een **combinatie van markt-governance en zelf-governance** is ook zichtbaar. Deze combinatie heeft betrekking op sturing via marktpartijen, die is gericht op een gemeenschap en manifesteert zich bij Max Havelaar, een initiatief dat sterker dan de andere arrangementen is gericht op kleine koffieboeren die in coöperaties zijn verenigd en waarbij de opbrengsten van de duurzame koffie ook terugvloeien naar de gemeenschap. Een belangrijke aanvullende bevinding is verder dat **markt-governance variaties kent**. Het draait daarbij altijd om een bepaalde 'business case'; producenten certificeren/verifiëren daar waar branders de koffie af willen nemen. Bij Max Havelaar wordt voor deze koffie een minimum prijs gevraagd (gereguleerde marktwerking). Bij UTZ daarentegen is het uitgangspunt dat een betere kwaliteit koffie tot een betere prijs voor het product zal leiden en daarmee tot een beter inkomen voor de koffieproducent. De kwaliteit van de koffie wordt verbeterd via trainingen van producenten. De verschillende visies op markt-governance bieden beide arrangementen een eigen niche in de koffiemarkt.

7.3 Wat is succesvol?

Onder welke condities zijn governancestijlen succesvol om maatschappelijke verandering op gang te brengen? De prestaties van governancestijlen worden beoordeeld aan de hand van de criteria: *output* (institutionele verandering), *outcome* (gedragsverandering) en *impact* (fysieke verandering) en aan de succes- en faalfactoren die ten grondslag liggen aan deze prestaties (zie Tabel 7.2).

Tabel 7.2: Prestaties van de governance-arrangementen en daarbij horende condities voor succes

	Output	Outcome	Impact	Condities voor succes
Streek-fonds Utrechtse Heuvelrug	<ul style="list-style-type: none"> • 100 mlj euro op Streek-rekening • Stichting opgericht 	<ul style="list-style-type: none"> • +/- 60 actoren betrokken bij de streek 	<ul style="list-style-type: none"> • 30.000 euro besteed aan natuurprojecten • 100.000 euro beschikbaar op 1-1-2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Mix zakelijk & gemeenschapsbelang • Organisatorische kern • Afstand overheid
Streek-fonds Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> • 30 mlj euro op Streek-rekening • Stichting opgericht 	<ul style="list-style-type: none"> • +/- 40 actoren betrokken bij de streek 	<ul style="list-style-type: none"> • 20.000 euro beschikbaar op 1-1-2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Mix zakelijk & gemeenschapsbelang • Organisatorische kern • Afstand overheid
Knoop-erven	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuw concept ontwikkeld • Nieuwe spelregels ontwikkeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Nog niet zichtbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Nog niet zichtbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding door kleine coalitie • Nieuwe buitenlui
Land-schapzorg Voorst	<ul style="list-style-type: none"> • Coalitie gemeente en Stichting Stevig beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Buitenlui en burgers participeren op grote schaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleg en onderhoud landschaps-elementen 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatorische kern • Enthousiaste mensen in de uitvoering
Akkermans-beek	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuw gemeentelijk groenbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor burgerinitiatieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurpark gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> • Personele bezetting (fte) en continuïteit • Beschikbaarheid overheidsfinanciën
Lierdal	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe visies gemaakt • Bestemmingsplan in één gemeente gewijzigd 	<ul style="list-style-type: none"> • 1000 burgers zijn betrokken • 2 gemeenten zijn betrokken 	<ul style="list-style-type: none"> • Openheid gewaarborgd • Toegankelijkheid vergroot 	<ul style="list-style-type: none"> • Participatief proces • Enthousiaste kartrekkers • Overheidsfinanciën • Politiek gesternte
Fair Trade	<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan van bekend merk • Impuls voor andere certificeringen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gedragsverandering consumenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage aan community development 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumenten-label • Minimumprijs is garantie bij lage prijzen
UTZ Certified	<ul style="list-style-type: none"> • Gedragscode • Systematiek voor traceren koffie ingevoerd 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijven kiezen voor gecertificeerde koffie 	<ul style="list-style-type: none"> • 5% van alle koffie heeft een certificaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluit aan bij wens grote bedrijven • Lage kosten
4C	<ul style="list-style-type: none"> • Associatie opgericht • Gedragscode opgesteld 	<ul style="list-style-type: none"> • Toonaangevende bedrijven doen mee • Klein aantal Nederlandse handelaren is lid 	<ul style="list-style-type: none"> • Nog beperkt zichtbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Consensus • Instapmodel trekt nieuwe leden aan

Hieronder gaan we per gevonden combinatie van governancestijlen (zie tabel 7.1) in op de gevonden successen en de condities hiervoor (zie tabel 7.2).

De **combinatie van gesloten co-governance met markt en zelf-governance** zoals we die zien in de beide streekfondsen kent een aantal specifieke condities die het succes mede bepalen. Belangrijk voor het succes van streekfondsen is de bereidheid van actoren uit de streek om een rekening te openen en zelf extra geld te doneren. Het betrekken van deze actoren via marketing en door een beroep te doen op hun gedeelde streekidentiteit is een succesfactor die voortkomt uit de combinatie van markt-governance en zelf-governance. Daarnaast is de kleine coalitie die zich inzet voor het van de grond krijgen en organiseren van het streekfonds, gekenmerkt door gesloten co-governance, een succesfactor. Het arrangement heeft geleid tot bewustwording bij bedrijven in de betrokken streken. Het animo om iets terug te doen voor de streek neemt daardoor toe (*outcome*). Ook is er op de streekrekeningen een behoorlijk kapitaal verzameld.

De partijen zijn met name tevreden over de output die gerealiseerd is: er zijn stichtingen in het leven geroepen die het geld dat vrijkomt kunnen investeren. De impact van de arrangementen is nog gering; de middelen die vrij komen zijn vooralsnog relatief gering. Bovendien vertaalt de geclaimde gedragsverandering bij bedrijven zich vooralsnog niet in grote schenkingen aan het streekfonds. Het belangrijkste risico voor het fonds is dat bedrijven alleen een rekening openen maar onvoldoende geld storten, waardoor er onvoldoende middelen zijn om de streek te versterken (*impact*). Dit nuanceert enigszins de hierboven geponeerde succesfactor die gerelateerd is aan de mix tussen markt-governance en zelf-governance.

De **combinatie van gesloten co-governance met open co-governance en zelf-governance** zoals we zien bij het betrekken van buitenlui levert ook een aantal succesfactoren op. Uit beide voorbeelden blijkt, net als bij de beide streekfondsen, dat een kleine coalitie van enthousiaste en vastberaden actoren die het hart van het arrangement vormt, van groot belang is. De samenstelling van de gesloten coalitie lijkt daarbij niet onderscheidend voor het succes. Bij Landschapszorg in Voorst bestaat deze coalitie uit een gemeente en een maatschappelijke organisatie; bij het Knooperf in Tubbergen gaat het om een gemeente, een provincie en een gouvernementele denktank enerzijds en een architectenbureau anderzijds.

Dit heeft in Voorst geleid tot een hechte band tussen gemeente, Landschapszorg Gelderland en de betrokken buitenlui en overige burgers (*output*). In de uitvoering zijn de gemeente en Landschapszorg Gelderland afhankelijk van enthousiaste buitenlui. Het is gelukt om een groot gedeelte van de aanwezige buitenlui enthousiast te maken voor een actievere rol (*outcome*), door combinaties van open co-governance en zelf-governance. Soms lijkt in de uitvoering nog steeds een bepaalde mate van overheidsregulering noodzakelijk, zoals blijkt uit het Knooperf arrangement.

Het belangrijkste risico is dat de betrokkenheid van de buitenlui zelf wegvalt (in Voorst) of niet van de grond komt (in Tubbergen). Dit risico wordt groter als de actoren die betrokken zijn bij de kleine coalities hun faciliterende rol niet langer kunnen spelen. Uit de analyse van het Knooperf in Tubbergen blijkt dat het introduceren van nieuwe buitenlui een gedegen voorbereiding vraagt. Hoewel het nog te vroeg is om van succes of falen te spreken, hebben de betrokken initiatiefnemers behoorlijk hun nek uit moeten steken om het Knooperf van de grond te krijgen. Dit heeft geleid tot samenwerking tussen de initiatiefnemers, acht te koop staande bouwkavels, en een website (*output*). Het realiseren van *outcome* en *impact*, hangt af van de vraag of het lukt de acht verschillende percelen aan de man te brengen.

De **combinatie van open co-governance/ zelf-governance in de voorbereiding met gesloten co-governance of overheidsregulering in de uitvoering**, zichtbaar in de beide burgerinitiatieven, is op een andere manier succesvol. Beide casussen zijn in staat om de doelstellingen die van te voren gesteld worden te realiseren (*impact*). Daarbij dient wel aangetekend te worden dat in het

Lierdal vooral de meer 'defensieve' doelen gehaald zijn, i.e. het open houden van het gebied. De verdere versterking ervan is vooralsnog niet van de grond gekomen. Ook valt op dat burgerinitiatieven de potentie hebben om het gedrag van mensen te veranderen, zowel dat van burgers als van betrokken overheden. Met name de aanzienlijke steun voor de vereniging Bos en Kuil, die streeft naar het openhouden van het Lierdal, springt er daarbij uit. Deze steun is dermate omvangrijk dat de betrokken gemeenten, en zelfs de projectontwikkelaars die willen bouwen in het Lierdal, hun gedrag aanpassen aan de wensen van de vereniging. Qua *output* is het succes wat bescheidener. De belangrijkste winst is dat de betrokken gemeenten ervaring hebben opgedaan met interactieve samenwerking met een deel van hun burgers. Het is echter niet zo dat dergelijke samenwerking gemeengoed geworden is.

Een eerste en voor de hand liggende vereiste voor een succesvol burgerinitiatief is probleem-eigenaarschap bij een groep burgers. Burgers moeten zich dermate bekommeren om een gepercipieerd probleem dat ze zich ook daadwerkelijk willen inzetten om dit probleem op te lossen. Wanneer burgers zich daarbij formeel verenigen lijken ze extra gewicht in de schaal te kunnen leggen, wat blijkt uit de invloedrijke rol van de vereniging Bos en Kuil bij het open houden van het Lierdal. Daarnaast is het minstens zo belangrijk dat het initiatief steun krijgt van de relevante overheden. Een constructieve en open houding van met name gemeenten is noodzakelijk. Burgers lijken namelijk vaak niet voldoende hulpbronnen te hebben om de doelen die ze met hun initiatief beogen ook daadwerkelijk te realiseren. Wat dit betreft is er een overeenkomst tussen burgers en buitenlui. Als het burgerinitiatief voor natuur en landschap samenvalt met de drang van een gemeente om zich te profileren op dit punt is de kans op succes groot, wat blijkt uit de ontwikkelingen rondom de Akkermansbeek. Een derde belangrijke voorwaarde voor succes lijkt de tijdsgeest te zijn, in combinatie met het politiek gesternte in een gemeente. Op momenten dat het economisch slecht gaat is er weinig geld voor natuur en landschap beschikbaar. Daartegenover staat dat de druk om te bouwen in de open ruimte ook minder is.

De **combinaties van markt-governance met open en gesloten co-governance** zoals we die zien in de private arrangementen in de koffieketen, hebben ieder hun eigen vorm, en ieder hun eigen successen. Qua *output* hebben alle drie de arrangementen veel opgeleverd, waarvan de gedragscodes, de institutionalisering van de eigen organisaties, en de verwerving van een geaccepteerde positie in de keten de belangrijkste zijn. De vorm van markt-governance zoals we die bij UTZ aantreffen is vooral succesvol met het in korte tijd verwerven van een groot marktaandeel. De condities voor succes zijn ten eerste het moment van het initiatief - het was een reactie op eerdere initiatieven en speelde in op een duidelijke behoefte - en ten tweede het motief van het initiatief, i.e. het mogelijk maken van deelname van grote plantages en bedrijven aan duurzaamheid in het mainstream segment.

Een derde succesfactor is het mechanisme waarmee het arrangement functioneert, namelijk het sterk inzetten op vraag en aanbod en het voorop stellen van een beschikbaarheid van duurzame koffie in het mainstream-segment om aan de vraag van grote branders tegemoet te kunnen komen. Dit heeft vooral een grote deelname opgeleverd (*outcome*). De mechanismen van markt-governance van Max Havelaar zijn anders; die hebben als insteek meer het belang van de gemeenschap op basis van een minimumprijs. Dit heeft als succesfactor vooral impact in tijden van lage prijzen. Max Havelaar heeft verder als succes een stabiele nichemarkt, wat te verklaren is door het lange bestaan en de naamsbekendheid. Max Havelaar heeft geleid tot grote bekendheid en gedragsverandering van een specifieke groep consumenten (*outcome*). 4C was vooral ingezet als open co-governance, met als resultaat een breed gedragen gedragscode en met als succesfactor het motief, i.e. een laagdrempeliger basismodel. Het kan daardoor nieuwe producenten en grote bedrijven aantrekken die eerder niet meededen (*outcome*). De impact voor duurzaamheid van alle drie de arrangementen kent verschillende accenten: Max Havelaar heeft vooral impact op gemeenschappen; UTZ heeft vooral impact op boeren via trainingen etc.; en 4C heeft vooral impact op boeren die eerder niet konden deelnemen.

7.4 Betrokkenheid van de overheid

Dat de rol van de overheid de afgelopen decennia sterk aan verandering onderhevig is geweest, is door vele governance-auteurs reeds beschreven (Strange, 1996; Pierre, 2000; Pierre and Peters, 2000; Van Tatenhove *et al.*, 2000; Held and McGrew, 2002; Albrow, 1999; Arts *et al.*, 2009; Hajer, 2011). Dat neemt echter niet weg dat vele van de klassieke staatsfuncties nog steeds aan de orde zijn, zoals het garanderen van de institutionele randvoorwaarden voor het maatschappelijk verkeer (wet- en regelgeving), het voorkomen van sociale conflicten (bijvoorbeeld via inkomenspolitiek), het borgen van publieke goederen (bijvoorbeeld natuurkwaliteit), het leveren van maatschappelijke diensten (bijvoorbeeld infrastructuur) en het handhaven van geweldsmonopolie rondom politie en leger (ofschoon ook wat betreft klassieke staatsfuncties verschuivingen te zien zijn naar private partijen en internationale arrangementen). Wij spreken in dit rapport van *overheidsrollen*, die aan verandering onderhevig zijn, en niet van 'staatstaken' of 'staatsfuncties' of andere gerelateerde begrippen. Onze stelling is dat die rollen kunnen veranderen, terwijl die klassieke taken (grotendeels) intact blijven. Hieronder bespreken we welke vormen van betrokkenheid van overheden we in de casussen hebben aangetroffen, met de mixen van governancestijlen als uitgangspunt (zie ook Tabel 7.3).

Tabel 7.3: Betrokkenheid van overheden in de arrangementen

	Arrangement	Rollen van betrokken overheden
1	Streekfonds Utrechtse Heuvelrug	<ul style="list-style-type: none"> Bij gesloten strategische coalitie afwezige overheid Bij centrale activiteiten is betrokkenheid van de overheid beperkt tot een rol als zakelijke partner.
2	Streekfonds Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> Bij gesloten strategische coalitie afwezige overheid Bij centrale activiteiten beperkt de betrokkenheid van de overheid zich tot een rol als zakelijke partner.
3	Knooperven	<ul style="list-style-type: none"> Deelname overheden aan kleine coalitie. Bereidheid tot experimenteren en tot risicodragende deelname aan pilot / voorbeeldfunctie
4	Landschapszorg Voorst	<ul style="list-style-type: none"> Deelname overheid (gemeente) aan kleine coalitie Zichtbaarheid overheid als deelnemer, maar deels uitbesteden faciliterende rol aan maatschappelijke organisatie
5	Akkermansbeek	<ul style="list-style-type: none"> Oppakken burgerinitiatief; inrichten interactieve planvorming Regie voeren bij de uitvoering
6	Lierdal	<ul style="list-style-type: none"> Oppakken burgerinitiatief; inrichten interactieve planvorming Regie voeren bij uitvoering
7	Fair Trade	<ul style="list-style-type: none"> Indirecte financiering Politieke ondersteuning / commitment Betrokkenheid als marktpartij (duurzaam inkopen)
8	UTZ Certified	<ul style="list-style-type: none"> Beïnvloeding en communicatie Indirecte financiering Betrokkenheid als marktpartij (duurzaam inkopen)
9	4C	<ul style="list-style-type: none"> Initiërende rol/ projectfinanciering (Duitse overheid) Betrokken via buitengewoon lidmaatschap

In de arrangementen die zich kenmerken door een combinatie van gesloten co-governance (organisatie) met markt/ zelf-governance bij de centrale activiteiten (de beide streekfondsen), valt op dat de overheden *niet* betrokken zijn in de organisatorische kern van het arrangement. Marktpartijen en maatschappelijke organisaties staan centraal. Ook bij het verwerven van nieuwe rekeninghouders – de centrale activiteit van het arrangement – is de overheid niet in een centrale rol betrokken. Hieruit is te concluderen dat er succesvolle initiatieven bestaan die zonder overheidsbemoeienis een taak

uitvoeren waar oorspronkelijk de overheid grotendeels voor verantwoordelijk was, i.e. het versterken van natuur en landschap. In deze arrangementen die zich kenmerken door markt-governance is de overheid als actor grotendeels afwezig (al kan geen enkele markt functioneren zonder de institutionele randvoorwaarden zoals die door de overheid worden gegarandeerd, zoals eigendomsrecht of contractrecht). De overheid is in deze arrangementen vooral betrokken als zakelijke partner; verschillende overheden zijn een zakelijke relatie met de bank in kwestie aangegaan in de vorm van een streekrekening. Hieruit is af te leiden dat de overheid soms een stimulerende rol kan spelen door als marktpartij op te treden; overheden zijn over het algemeen kapitaalkrachtige organisaties en kunnen ook op deze manier gewicht in de schaal brengen. Bovendien kunnen ze een voorbeeld stellen of een initiatief als een streekfonds een zetje in de goede richting geven.

In de arrangementen die zich kenmerken door gesloten co-governance (organisatie/voorbereiding) en open co/ zelf-governance (met elementen van overheidsregulering) in de uitvoering, wat zichtbaar is bij de arrangementen waarin buitenlui een rol spelen, is de overheid in beide gevallen wel betrokken. De betrokken overheden nemen deel aan de kleine coalitie die door middel van gesloten co-governance de arrangementen voorbereidt. Bij landschapszorg Voorst organiseert de overheid in een klassieke gesloten co-governance met een maatschappelijke organisatie een grootschalige samenwerking met burgers en buitenlui, waarbij de overheid slechts participant is en de maatschappelijke organisatie vaak als facilitator optreedt. Arrangementen waar buitenlui en burgers een belangrijke rol spelen, lijken behoefte te hebben aan een dergelijke overheidsrol. De overheid kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat activiteiten van burgers en buitenlui aansluiten op officieel beleid. De meerwaarde van samenwerking met een maatschappelijke organisatie zit in het feit dat een dergelijke organisatie een soort brugfunctie kan vervullen tussen overheid enerzijds en buitenlui en burgers anderzijds. Dit voorbeeld leert dat de overheid de uitvoering van beleid grotendeels aan anderen kan overlaten, als ze daarbij maar wel zichtbaar is als één van de deelnemers. Ook een faciliterende rol kan uitbesteed worden, in dit geval aan een maatschappelijke organisatie. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat in dit voorbeeld een kleine gesloten coalitie op de achtergrond de uitvoeringsactiviteiten organiseert en verankert in beleid. De overheid in kwestie is zowel bij de uitvoering als bij deze kleine coalitie betrokken, en speelt dus als het ware een dubbelrol.

In het arrangement Knooperven heeft een groep actoren een interessant concept uitgedacht waardoor uiteindelijk nieuwe buitenlui een rol kunnen gaan spelen in het beheer van natuur en landschap. Voordat deze nieuwe groep een dergelijke rol op zich kan nemen via een vorm van zelf-governance moet echter een arrangement gecreëerd worden, waar de betrokken overheden zich achter scharen. Uit dit voorbeeld is af te leiden dat de overheid niet bang moet zijn om te experimenteren. Er zijn vaak nieuwe ideeën genoeg, maar deze blijven op de plank liggen omdat niemand ze op durft te pakken. Lokale overheden die hun nek uitsteken om nieuwe ideeën in de praktijk te brengen zouden een verademing kunnen zijn, ook al lopen ze daarbij risico's. Dergelijke risico's zouden daarom afgedekt moeten kunnen worden door de rijksoverheid. Uitdaging is om ideeën te ontwikkelen die in een later stadium aansluiten bij de wensen van burgers. De overheid zal ook betrokken zijn om de zelf-governance te reguleren; de activiteiten van de buitenlui vinden plaats binnen door de overheid ingestelde spelregels. Dit laat zien dat de overheid zelf-governance kan stimuleren maar tegelijkertijd via het stellen van randvoorwaarden haar eigen belang kan behartigen. In dit voorbeeld vindt een uitruil plaats; een groep nieuwe buitenlui krijgt toestemming van de overheid om zich in het buitengebied te vestigen, en in ruil daarvoor nemen deze actoren het beheer van het omringende landschap op zich. Deze afspraken worden in formele spelregels vastgelegd. Hierop voortbordurend zou het voor de overheid voordelig zijn om vaker in dergelijke vraag en aanbod termen te denken. Nu is het gebruikelijk dat de overheid rechten verleent aan partijen en knelpunten weg probeert te nemen zonder daar iets voor terug te vragen. De overheid zou vaker een tegenprestatie kunnen verlangen, en daarmee het vervullen van publieke taken kunnen laten realiseren door degenen die ze een bepaald recht heeft verleent.

Bij de beide onderzochte burgerinitiatieven heeft de overheid een rol in de open co-governance in de planfase van een tweetal burgerinitiatieven (Lierdal en Akkermansbeek). Na het initiatief van een groep burgers stapt de overheid in en wordt een interactief en participatief planvormingsproces ingericht, waarbij alle actoren die een belang hebben bij het gebied waar het initiatief zich op richt betrokken worden. Dit leidt tot breed gedragen beleidsplannen die vervolgens middels een andere governance mix uitgevoerd worden. Deze voorbeelden leren ons dat overheden er verstandig aan doen te laten zien dat ze initiatieven die uit een streek of stad dan wel dorp naar boven komen serieus nemen. Het zoeken van de juiste balans is daarbij noodzakelijk. Door het initiatief aan zijn lot over te laten zal het waarschijnlijk een snelle dood sterven, omdat ondersteuning van de overheid vaak essentieel is voor dergelijke initiatieven, uitgezonderd wanneer de initiatiefnemers voldoende hulpbronnen hebben om hun idee zelf te realiseren. Door het initiatief naar zich toe te trekken en te strak te reguleren loopt de overheid het risico dat de energie die geleid heeft tot het indienen van het initiatief verdwijnt. Het aangaan van een vorm van open co-governance lijkt een geschikte manier om een initiatief vanuit een groep burgers een stap verder te brengen.

In de uitvoeringsfase van deze initiatieven heeft de overheid een leidende rol, wat zich manifesteert in overheidsregulering. In één van de onderzochte gevallen (Akkermansbeek) is daarbij sprake van een combinatie met open co-governance. Deze uitvoering verloopt zeer voorspoedig; de overheid heeft de regie en voert het plan uit met wisselende coalities van maatschappelijke actoren. Dit voorbeeld bewijst dat de overheid de leiding kan nemen in de uitvoering van een plan, zolang dat in samenwerking gaat met direct betrokkenen. Dit hoeft een effectieve implementatie niet in de weg te staan. Daarbij moet worden aangetekend dat ook het opstellen van het betreffende plan niet uitsluitend door de overheid ter hand is genomen, hoewel de overheid er wel bij betrokken is geweest via een mix van open co-governance en zelf-governance. Het succes van overheidsregulering in de uitvoeringsfase lijkt dus samen te hangen met een wisselwerking met (in dit geval) alle relevante niet-overheden.

In het andere geval (Lierdal) gaat het om de uitvoering van een plan dat op soortgelijke wijze tot stand is gekomen. Er is daarbij echter sprake van overheidsregulering met een element van gesloten co-governance. Deze mix lijkt niet goed te functioneren. De overheid staat aan de lat voor de realisatie van een gezamenlijk opgestelde visie, maar deze realisatie verloopt stroef. Daarom gaat een belangrijke actor – die een grote groep burgers vertegenwoordigt – continue in conclaaf met de gemeente. Hoewel deze actor zeer invloedrijk is, voelt ze zich op afstand staan. Uit dit voorbeeld is af te leiden dat wanneer de overheid niet in staat is een gezamenlijk bedacht plan uit te voeren – of daar geen prioriteit aan geeft – het beter is anderen bij deze uitvoering te betrekken. In het geval van dit voorbeeld betekent dat bijvoorbeeld het aangaan van een formele samenwerking met de burgergroepering in kwestie, waardoor de niet werkende informele mix van overheidsregulering en gesloten co-governance vervangen wordt door gesloten co-governance. De overheid zou ook een stap verder kunnen gaan door de uitvoering in zijn geheel bij deze burgergroep neer te leggen, waardoor ze het ontstaan van zelf-governance stimuleert. In beide gevallen lijkt het echter essentieel te zijn dat de overheid er dan tegelijkertijd voor zorgt dat de partijen die ze betreft ook daadwerkelijk de hulpbronnen in handen hebben om de uitvoering waar te maken, of in ieder geval voorlopig progressie te boeken. Het gaat daarbij niet alleen om geld, maar ook om zaken als grond, ondersteunende kennis en capaciteit en toegang tot bureaucratische procedures. Tot nu toe heeft de overheid (althans in dit voorbeeld) de unieke kans laten liggen om een groep burgers een formele rol toe te bedelen bij de realisatie van het natuurbeleid.

In de drie onderzochte arrangementen in de koffieketen is sprake van verschillende vormen van markt-governance, in combinaties met open en gesloten vormen van co-governance (en een element van zelf-governance bij Max Havelaar), waarbij overheden verschillende rollen vervullen. Bij 4C heeft de Duitse overheid, vanuit de sector ontwikkelingssamenwerking, een initiërende rol gehad. Deze overheid heeft het initiatief opgestart als een project met publiek-private financiering. Dit voorbeeld leert dat overheden bij een initiatief dat zich verder sterk als open co-governance of markt-

governance ontwikkelt, toch een sterk stimulerende rol kunnen spelen. In de loop van de tijd ontwikkelt dit arrangement zich als een lidmaatschapsorganisatie, die bestaat uit marktpartijen en maatschappelijke organisaties, en kunnen overheden nog meedoen als buitengewoon lid.

In de andere twee arrangementen neemt de Nederlandse rijksoverheid de positie in van financier en ondersteuner. De financiering door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt vaak indirect via NGO's aan de arrangementen toegekend. De ondersteuning heeft tevens het karakter van een (politiek) statement, het zich scharen achter een initiatief, of het zich hierover juist kritisch uitlaten, waarbij het eigen duurzaam inkopen vaak een kader vormt waarbinnen statements gemaakt kunnen worden. Bijvoorbeeld aan Fair Trade kunnen overheden zich committeren, wat ook een marketing component in zich heeft. De Nederlandse overheid heeft zo aan de zijlijn invloed uitgeoefend in de koffieketen, maar niet in een centrale positie, en niet met het stellen van eigen publieke doelen voor de verduurzaming van de koffieketen. De rol van de overheid is dus met name gericht op financiering, soms indirect, via beïnvloeding en communicatie.

In een later stadium van het proces van verduurzaming van de koffieketen ontstaat er vanuit de keten meer behoefte aan een grotere rol voor de overheid. In de koffieketen is de overheid bijvoorbeeld nodig om verdere opschaling te kunnen organiseren die concurrentie kan overstijgen. De overheid kan zijn functie benutten als iemand die boven de partijen staat en die dus niet deelneemt aan concurrentie. Dit kan samenwerking tussen marktpartijen, en tussen een overheid als de Nederlandse en overheden in productielanden, verder faciliteren. Dit voorbeeld leert dat de overheid niet te vroeg moet ingrijpen, zodat de energie vanuit markt en samenleving tot zijn recht kan komen.

7.5 Lessen voor toekomstig beleid

In deze paragraaf gaan we in op sterke en zwakke kanten van de governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van natuurbeleid en verduurzaming van handelsketens. Voor beide thema's geldt als algemene conclusie van dit rapport, dat zowel marktpartijen als burgers en buitenlui op veel manieren betrokken kunnen zijn en dat deze door de overheden op veel manieren tegemoet getreden kunnen worden.

Algemene eindconclusies:

- Er is meer dan centrale sturing enerzijds en zelfsturing anderzijds; governance-arrangementen bestaan vrijwel altijd uit mixen van governancestijlen die zich tussen deze twee uitersten in bevinden.
- Combinaties van governancestijlen manifesteren zich vaak in de tijd (d.w.z. een fasering van stijlen), of in 'schillen' (d.w.z. de organisatie van het arrangement kent een andere stijl dan de stijl waarmee het arrangement naar buiten treedt).
- Governance-arrangementen zijn vaak specifiek en context gebonden; ze zijn geen optelsom van ideaaltypische governancestijlen maar laten juist vaak variaties zien.
- Voor overheden zijn, naast de klassieke staatsfuncties, veel manieren van betrokkenheid denkbaar (zoals: deelnemen aan coalities, regie voeren, zakelijke partner, een initiatiefrol, of juist afwezigheid). Vaak zijn deze vormen van betrokkenheid in de fasen en /of schillen die een arrangement typeren, verschillend.

Op basis van de bovenstaande algemene conclusies kunnen we aangeven bij welke situaties (actoren, problemen, schaal etc.) welke arrangementen, bestaande uit combinaties van governancestijlen, beloftevol zijn.

Vermaatschappelijking van natuurbeleid

Combinaties van **gesloten co-governance** (een coalitie zonder overheid die het arrangement voorbereidt) **met markt-governance /zelf-governance** (voor de centrale activiteiten) werken in situaties waarin:

- marktpartijen bereid zijn om initiatieven te nemen;
- een binding met een streek gecultiveerd kan worden;
- publieke doelen samenvallen met zakelijke belangen;
- marktpartijen coalities aan kunnen gaan met maatschappelijke partijen die ook bereid zijn om deel te nemen.

Deze condities kunnen leiden tot succesvolle private initiatieven die zonder overheidsbemoediging een taak uitvoeren waar oorspronkelijk een (mede) overheid voor verantwoordelijk was. De beide streekfondsen zijn hiervan een voorbeeld. Omdat overheden in dit soort arrangementen echter geen regie hebben, en ook niet in een coalitie deelnemen die de regie heeft, werkt dit vooral in situaties waarin overheden geen gedetailleerde eigen publieke doelen hebben in de gebieden waar het om gaat. Het werkt vooral wanneer publieke goederen samenvallen met zakelijke belangen of gemeenschapsbelangen. Een sterke kant van deze arrangementen is het binden van (kapitaalkrachtige) partijen aan het arrangement door middel van marketing als manier van steunverwerving. Dit laat zich goed combineren met ideële motieven of streekbelangen (kenmerken van zelf-governance). Een zwakke kant van dit arrangement - vooral vanuit een perspectief van de overheid - is dat overheden arrangementen die functioneren rond markt-governance niet echt kunnen initiëren of afdwingen. Overheden - met name regionale of lokale - kunnen alleen een betrokkenheid als zakelijke partner aan gaan. Dit kan financieel een stimulerende werking hebben voor deze arrangementen.

Activiteiten van buitenlui voor beheer van natuur en landschap kennen als belangrijke uitdaging dat deze buitenlui gemobiliseerd en, om het individuele niveau te ontstijgen, georganiseerd moeten worden. Voor deze situaties zijn combinaties van **gesloten co-governance** (met deelname van overheden in een voorbereidende coalitie als voorwaarde) **met zelf-governance of open co-governance** (in de uitvoering) geschikt. Hierbij zijn twee situaties denkbaar:

- Een constructie waarin overheden regels stellen. Dit werkt vooral in de situatie van het voorbereiden van een arrangement voor *nieuwe* buitenlui. Deelname van overheden in een coalitie op de achtergrond maakt het mogelijk dat regels voor zelf-governance worden geformuleerd. Hiervoor kunnen echter ook private instrumenten dienst doen, zoals blijkt uit het voorbeeld Knooperven, waarin een Vereniging van Eigenaren naast het bestemmingsplan en de landschapsvisie het handelen van de betrokken mensen reguleert. Deelnemende overheden kunnen de activiteiten van buitenlui koppelen aan publieke doelen op een hoger schaal- of landschapsniveau.
- In situaties waarin overheden met *particuliere eigenaren* (bestaande buitenlui) van doen hebben, is het moeilijker om nieuwe regels en verplichtingen op te leggen. De combinatie van gesloten co-governance (voorbereiden en organiseren van een open co-governance) met open co-governance (het betrekken van buitenlui) kan in deze situatie beter werken: minder regels en meer faciliteren. Het arrangement in Voorst is hiervan een voorbeeld, waarin bijvoorbeeld 'dagen in het groen' worden georganiseerd waarbij buitenlui via landschapsbeheer Gelderland beplantingsmateriaal en tips kunnen krijgen. De sterke kant van dit arrangement is het enthousiasmeren van buitenlui om hen te mobiliseren en te organiseren; zwakke kant is dat er niets opgelegd kan worden. Bij het arrangement Knooperven is dit omgekeerd.

De arrangementen van burgerinitiatieven laten situaties zien waarin **zelf-governance** kan werken, met name om beleid of projecten te initiëren. Dit kan werken in een situatie waarin:

- overheden een kleine rol voor zichzelf zien weggelegd; en
- initiatieven uit de samenleving komen.

Wat we vooral hebben gezien is dat in de uitvoeringsfase combinaties van zelf-governance met andere governancestijlen kunnen werken. De combinatie met overheidsregulering en open co-governance heeft als sterke kant dat overheden meer de regie kunnen oppakken en publieke doelen kunnen realiseren zonder aan het initiatief of eigenaarschap van burgers voorbij te gaan (voorbeeld Akkermansbeek). De sterke kant van de combinatie met gesloten co-governance, met een rol van de overheid in een strategische coalitie op de achtergrond, kan zijn dat de overheid en een burgergroep de krachten kunnen bundelen (voorbeeld Lierdal).

Verduurzaming van handelsketens

Combinaties van markt-governance met open of gesloten co-governance in productketens zijn doorgaans private arrangementen. Hun kracht is dat ze werken in situaties waarin:

- overheden een beperkte macht hebben om regels te stellen ten behoeve van publieke goederen (bijvoorbeeld bij internationale handel);
- de overheid een kleine rol voor zichzelf weggelegd ziet;
- 'institutional voids' optreden; er is geen regulering.

Overheden kunnen dit soort arrangementen (vergelijk streekfondsen) niet afdwingen, het gaat doorgaans om vrijwillige initiatieven. Doordat vanuit de markt zelf nieuwe arrangementen ontstaan en hiermee concurrentie ontstaat, kunnen marktaandeelen van duurzame producten snel groeien. Met deze marktarrangementen kan een groot resultaat bereikt worden in ketens waarin de dominante schakel, bijvoorbeeld in het geval van koffie de branders en de handelaren, een klein aantal bedrijven beslaat. Wanneer deze allemaal deelnemen, is een groot marktaandeel van de markt in korte tijd te verduurzamen.

Een arrangement als 4C heeft een aanvullende werking op de andere arrangementen in de markt, omdat het in aanvulling op andere initiatieven de lat lager legt. Dit kan werken in een situatie waarin nog niet alle (toonaangevende) bedrijven over de streep zijn getrokken, en tevens om producenten mee te nemen die niet direct aan de andere criteria van ambitieuzere labels kunnen voldoen. De sterke kanten van deze private arrangementen zijn hun slagkracht en snelheid. De zwakke kant is dat ze door concurrentie de synergie missen die nodig kan zijn om boven de labels uit te stijgen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en een veelheid aan naast elkaar bestaande initiatieven die ieder hun eisen leggen bij de producent. Er ontstaat in deze fase behoefte aan concurrentie-overstijgende initiatieven. De afzonderlijke arrangementen voldoen niet in deze situatie. Hier lijkt een rol weggelegd voor overheden.

Literatuur

Algemeen (Hoofdstuk 1 & 2)

- Arnouts, R. (2010). Regional nature governance in the Netherlands. Four decades of governance modes and shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant, PhD thesis Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Arts, B.J.M. (2009). Milieuvraagstukken en mondiale sturing. Over 'oude' en nieuwe governance arrangementen. In: Breeman, G., H. Goverde, K. Termeer (red). (2009) Governance in de groen blauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water. Van Gorcum, Assen
- Arts, B. and P. Leroy (2006). Institutional dynamics in environmental governance. Environment and Policy vol. 47. Springer, the Netherlands.
- Boer, S., de (2009). Traces of change. Dynamics in cultural heritage preservation arrangements in Norway, Arizona and the Netherlands. Uitgave: UB, Nijmegen.
- Boonstra, F. (2004). Laveren tussen regio's en regels. Van Gorcum, Assen.
- Boonstra, F.G., Gerritsen, A., Pleijte, M., Kamphorst, D. en T. Selnes. (2012). Sturen met losse handen. Kansen voor metagovernance in het ruimtelijk domein. Uitgave: Alterra/ WUR
- Frouws, J. (1993). Mest en Macht; een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970, proefschrift Landbouwwuniversiteit Wageningen, Wageningen.
- Hajer, M.A. (1995). The politics of environmental discourse. Ecological modernisation and the policy process. Oxford, Clarendon press.
- Hajer, M. (2003). De beleidsarrangementenbenadering en de institutionele leegte. In: Arts, B. en P. Leroy (2003) (red) Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen. Nijmegen University press, Nijmegen.
- Hajer, M. en H. Wagenaar (2003). Deliberative policy analysis; understanding governance in network society. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hajer M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004). Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM rapport 500013004/2004. RIVM, Bilthoven.
- Hoogerwerf, A. (1998). Beleid, processen en effecten. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red) (1998) Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. 6^e druk, Samsom, Alphen aan den Rijn
- Hufen, J. en A. Ringeling (red) (1990). Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking. VUGA, s'-Gravenhage
- Kooiman, J. (2003). Governing as governance. Sage Publications, London.
- Leroy, P. en J. Gersie (2004). Een historisch tegendraadse ambitie: de vermaatschappelijking van het natuurbeleid in Nederland. In: Overbeek, G. en S. Lijmbach (eds.) (2004) Medeverantwoordelijkheid voor natuur. Wageningen Academic Publishers.
- Liefferink, L. (2006). The dynamics of policy arrangements. Turing round the Tetrahedron. In: Arts, B. and P. Leroy (2006) Institutional dynamics in environmental governance. Environment and Policy vol. 47. Springer, the Netherlands.
- LNV [Ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit] *et al.* (2008) Biodiversiteit werkt: voor natuur voor mensen voor altijd. Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011. Min LNV, Den Haag.
- Meuleman L. (2008) Public management and the meta-governance of hierarchies, networks and markets. The feasibility of designing and managing governance style combinations. Physica-verlag a Springer Company.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010). Balans van de Leefomgeving. PBL, Bilthoven.

- Peters, B.G. (2000). Governance and comparative politics; pp. 35 – 63 in: Pierre, J., Debating governance; Authority, Steering and Democracy, Oxford University Press, New York.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000). Governance, politics and the state. Macmillan, Basingstoke.
- Pleijte, M. en D.A. Kamphorst (2010). Steering styles in area development. A comparative evaluation of Dutch rural policy initiatives. Paper presented at: 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7 – 10 July 2010.
- Schaller, S. (2007). The democratic legitimacy of private governance. An analysis of the ethical trading initiative. INEF report 71\2007, University of Duisburg/Essen
- Rhodes, R. (1997). Understanding governance; policy networks, governance, reflexivity and accountability, Open University Press, Maidenhead.
- Van Tatenhove, J., Arts, B. en P. Leroy (eds.) (2000). Political modernisation and the Environment. The renewal of Environmental Policy Arrangements. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/ Boston/ London.
- Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks, pp. 29-52 in: European Journal of Political Research, Vol. 21, No. 1-2.

Vermaatschappelijking van natuurbeleid (Hoofdstuk 3 & 4)

- Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas (2011). De deur klemt; Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. WOt-paper 7. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Bakker, E. de en G. Overbeek (2005). Van passiviteit tot passie: een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid. LEI Wageningen UR, Den Haag.
- Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen en J. Vader (2007). Het groene hart van burgers. Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid. WOt-rapport 47, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur- en Milieu, Wageningen.
- Bethe, F., Leopold, R. en M. Pleijte (2000). Omgevingsvisie Midden-Brabant: boeren in een rood en groen decor, Alterra, Wageningen.
- BRO (2010). Structuurvisie 'Het Lierdal 2010 – 2020'; gemeenten Heumen en Mook & Middelaar. BRO vestiging Tegelen.
- CBS, PBL, Wageningen UR (2012). Ledenaantal particuliere natuur- en milieu-organisaties, 1989 - 2011 (indicator 1281, versie 09, 31 januari 2012). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- Dam, R. van, Salverda, I. en R. During (2008), Burgers en Landschap deel 2; Trends en theorieën over betrokkenheid van burgers, Alterra, Wageningen.
- Dam, R. van, Salverda, I. en R. During (2011), Burgers en Landschap deel 5; Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid, Alterra, Wageningen.
- Felling, A., Peters, J. en P. Scheepers (2000). Individualisering in Nederland aan het eind van de twintigste eeuw; empirisch onderzoek naar omstreden hypothesen, Van Gorcum, Assen.
- Gemeente Doetinchem (2006). Raadsbesluit Ontwikkelingskader Akkermansbeek/ Richterbos-Zuid. Gemeente Doetinchem, 28 juni 2006.
- Gemeente Doetinchem (2011). persbericht. Akkermansbeek Gaanderen opent officieel. Actueel bericht 12 oktober 2011.
- Gemeente Voorst (2010) Voorontwerp bestemmingsplan buitengebied. IMRO-idn: NL.IMRO.0285.20100-V000.
- Hajer, M. (2011). De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Harms, B. en M.M.M. Overbeek (2011). Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-werkdocument 237, Wageningen.

- Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster (2004). Kwetsbare onzekerheden rond natuur; een zoektocht naar innovaties rond de spanning tussen natuurbeleving en natuurbeleid, Den Haag.
- Innovatienetwerk, Provincie Overijssel, gemeente Tubbergen en Van Paridon x de Groot landschapsarchitecten (2010). Knooperven. Nieuw leven in het buitengebied. Het Concept. Atlas, Soest.
- Kleef, S. van (2004). De ontwikkeling van het begrip “beschermd landschap”, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Le Rutte, R., G.J. van Herwaarden en W. Boers (2005). Buitenlui: een aanzienlijke groep potentiële landschapsbeheerders. Vakblad Natuur, Bos, Landschap, Oktober 2005.
- LOS stadomland (2009). Gebiedsvisie het Lierdal. LOS stadomland, s’Hertogenbosch.
- Ministerie van LNV [Landbouw, Natuurbeheer en Visserij] (1995). Nota Dynamiek en vernieuwing. LNV, Den Haag.
- Ministeries van LNV (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), VROM (Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu), V&W (Verkeer- en Waterstaat) en Ontwikkelingssamenwerking (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. LNV, Den Haag.
- Ministerie van EL&I (2011). Kamerbrief Green Deal, 3 oktober 2011.
- MNP (Milieu- en Natuurplanbureau) (2005). Van aankoop naar beheer; Verkenning kansrijkheid omslag natuurbeleid I. MNP, Bilthoven.
- MNP (Milieu- en Natuurplanbureau) (2007). Van aankoop naar beheer; Ex ante evaluatie natuurbeleid - met medewerking van Wageningen Universiteit & Research Centrum (WUR). MNP, Bilthoven.
- Oerlemans, N., Guldmond, J. en E. Van Well (2001). Agrarische natuurverenigingen in opkomst; Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen. Werkdocument 2001/12. Natuurplanbureau vestiging Wageningen [WOT Natuur & Milieu], Wageningen.
- Oerlemans, N., Van Well, E. en A. Guldmond (2004). Agrarische natuurverenigingen aan de slag; Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Planbureau rapport 10. Natuurplanbureau Vestiging Wageningen [WOT Natuur & Milieu], Wageningen
- Overbeek, M.M.M., M.J. Bogaardt en J. Vader (2009). Burgers en overheid samenwerkend voor landschap; Local Ownership in de praktijk, LEI Wageningen UR Rapport 2009.002, Den Haag.
- PBL (2011). Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur; Quick scan van varianten, Planbureau van de Leefomgeving, Den Haag / Bilthoven.
- PBL (2012). Natuurverkenning 2010 – 2040; Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag / Bilthoven.
- Salverda I. en R. van Dam (2008). Burgers en Landschap deel 1: voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief. Alterra Wageningen UR, Wageningen.
- Tekelenburg, T. (2011). De streekrekening: geld geven zonder geld over te maken. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven.
- Taskforce financiering landschap Nederland (2008). Landschap verdient beter! Advies van de Taskforce financiering landschap Nederland, Den Haag.
- Tweede Kamer (TK) (2010). Beter wonen op het platteland Introductie van de «plattelandswoning» in de Wet milieubeheer. 32 030 nr 11. vergaderjaar 2010-2011.
- Vader, J., J.L.M. Donders en H.W.B. Bredenoord (2010). Zicht op natuur en landschapsorganisaties. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. WOT werkdocument 205. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Volker, C.M. (2002). Het groene geweten van Nederland. Institutioneel draagvlak voor natuur. In: Kuindersma, W. (eds) (2002) Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. Planbureaustudies, nr. 3, 2002. Natuurplanbureau vestiging Wageningen [WOT Natuur & Milieu], Wageningen
- Van der Windt, H. (1995). En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880 – 1990, Boom, Amsterdam.

Websites:

www.mvonderland.nl
www.landschapsveiling.nl
www.cbs.nl
www.milieuennatuurcompendium.nl

Verduurzaming van de koffieketen (Hoofdstuk 5 & 6)

- Agentschap Alter (2005). Fair Trade, slachtoffer van eigen succes? Alter Business News 100 Oktober 2005.
- 4C Association (2006). Rules of participation – the business code. Confirmed version January 2006.
- 4C Association (2009). The 4C Code of Conduct version approved in May 2009.
- 4C Association (2010). Sowing change. Annual report 2010.
- 4C Association (2011). Member list, 29 June 2011.
- Bitzer, V. M. Francken and P. Glasbergen (2008). Intersectoral partnerships for a sustainable coffee chain: Really addressing sustainability or just picking (coffee) cherries? In: Global Environmental Change 18 (2008) 271–284.
- Buijnsters, J. en J. Ros (2006). Zuivere koffie. VWO Profielwerkstuk 6VC
- Common Code for the Coffee Community (2004). Common code for the coffee community. 09 September 2004 version.
- D'Haese, M., J. Vannoppen en G. van Huylbroek (2006). Eerlijke handel in koffie. In: Mondiaal Nieuws. URL: <http://www.mo.be/artikel/eerlijke-handel-koffie>.
- Fair Trade Max Havelaar (2010). Het keurmerk Fairtrade Max Havelaar in 20 vragen. Brochure, september 2010. website: www.maxhavelaar.be.
- KNVKT (2010). KNVKT feiten en cijfers 2010. Rijswijk.
- KNVKT *et al.* (2010). Intentieverklaring van de koffiesector 9 november 2010.
- Linton A. (2005). Partnering for sustainability: business- NGO alliances in the coffee industry Development in Practice 15 (3/4) pp. 600-614.
- MacDonald K. (2007). Globalising Justice within Coffee Supply Chains? Fair Trade, Starbucks and the Transformation of Supply Chain Third World Quarterly 28 (4) pp. 793-812.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). Van hulp naar investeren. Een overzicht van instrumenten voor een betere ondernemingsklimaat en internationaal ondernemen in ontwikkelingslanden. In: World Development Vol. 33, No 12, pp. 2029 – 2044, 2005.
- NRC 11 april 2002. Meer dan een bakje troost ; Ahold wil samen met koffieboeren verantwoord ondernemen.
- Oxfam (2007). Koffie. Handel uit respect. Oxfam wereldwinkels.
- Oxfam Novib (2010). Zuivere koffie De Nederlandse supermarkten doorgelicht.
- Pacano A.M.L.N. (2002). Addressing the coffee crisis? Fair trade and voluntary initiatives Institute of Social Studies http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/9345/iss_pacano_2002.pdf .
- Panhuysen, S. en M. van Rheenen (2012). Coffee barometer, 2012. Tropical Commodity Coalition, The Hague.
- Ponte, Stefano (2002) The latte revolution? Regulation, markets and consumption in the global coffee chain. In: World development, vol 30, nr. 7, pp1099-1122.
- Ponte, S. (2004). Standards and sustainability in the coffee sector. A global value chain approach.
- Raynolds, L.T. (2002). Consumer/Producer Links in Fair Trade Coffee Networks Sociologia Ruralis 42 (4) pp. 404-424.
- Ruben R. (2008). The Impact of Fair Trade. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Sara Lee (2010). Douwe Egberts op het werk nu ook Fair Trade. Persbericht. 30 november 2010.

- SCAA Sustainability Committee (2009). Sustainable Coffee Certifications A comparison matrix. 14 -04-2009.
- SER (2011). Ontwikkeling door duurzaam ondernemen. SER advies, 11/10.
- Stichting Max Havelaar (2010). Jaarverslag 2010.
- TCC (2009) Coffee barometer, 2009. The Hague, the Netherlands.
- UTZ Certified (2011). Summary of Governance Structure and Procedures. May 2011. Amsterdam, the Netherlands
- UTZ Certified (2011a). Small label.. great achievements. Annual report 2010. Amsterdam, the Netherlands
- UTZ Certified (2011b). Supply and demand update. Production and market trends. Amsterdam, the Netherlands
- UTZ Certified (2011c). From bean to cup. The impact of UTZ Certified on coffee growers. Brochure. Highlights op www.UTZCertified.org.
- Vermeulen, W.J.V., Y. Uitenboogaard, L.D.L. Pesqueira, J. Metselaar en M.T.J. Kok (2010). Roles of governments in multi actor sustainable supply chain governance systems and the effectiveness of their interventions. An explanatory study. Netherlands Environmental Assessment Agency / University Utrecht.
- Vermeulen, W., M. Kok en M. van Oorschot (2011). Reflectie op rol overheid bij verduurzaming productketens. In: Milieu dossier 2011:2.

Websites:

- www.4c-coffeeassociation.org/en/
- www.gtz.de
- www.mvonderland.nl –dossier koffie
- www.knvkt.nl
- www.maxhavelaar.nl
- www.aholdcofeecompany.com
- www.ahold.com AHOLD PRESS PACK JANUARY 2011 (Pdf)
- www.saralee.com
- www.unitedcoffee.com

Bijlage 1 Respondenten en gesprekspartners

Mw. Janneke Vader	LEI, Wageningen UR
Dhr. Tonnie Tekelenburg	Planbureau voor de Leefomgeving
Mw. Lotty Niehuis	Planbureau voor de Leefomgeving/ Wageningen UR
Mw. Marleen van der Ham	Het Innovatie Netwerk
Dhr. Nico Beun	Het Innovatie Netwerk
Dhr. Arno Willems	Landschapsbeheer Utrecht
Dhr. Gerrit Jan van Herwaarden	Landschapsbeheer Utrecht
Mw. Femke Daalhuizen	Planbureau voor de Leefomgeving
Dhr. Rob le Rutte	Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van EL&I
Dhr. Arjan Vriend	Landschapsbeheer Gelderland
Dhr. Marco Glastra	Utrechts Landschap
Dhr. Marco van Beek	Rabobank Utrechtse Heuvelrug
Dhr. Geert Gielen	Landschapsbeheer Flevoland
Dhr. Martin Jansen	Flevo-landschap
Mw. Marriet Klompe	Provincie Overijssel
Dhr. Rob Klein Bleumink	Gemeente Tubbergen
Mw. Suzanne Agterbosch	Landschapsbeheer Gelderland
Dhr. Ben Roetert	Gemeente Voorst
Mw. Madeleine van Mansfelt	Wageningen UR
Mw. Annoesjka Wintjes	Gemeente Heumen
Dhr. Henk Oosterink	Dorpsraad Gaanderen
Dhr. Cees Jan de Rooij	Gemeente Doetinchem
Mw. Verona Bitzer	Wageningen UR
Mw. Mieke van Wenen	Tropical Commodity Coalition
Dhr. Jos Harmsen	Stichting Max Havelaar
Mw. Hilke van den Bosch	United Coffee
Mw. Sabine Bierema	UTZ Certified
Dhr. Han de Groot	UTZ Certified
Dhr. Tijmen de Vries	KNVKT
Dhr. Rob Klootwijk	Ahold Coffee Company BV
Mw. Carole Pucik	Starbucks Nederland
Dhr. Frank Mechielsen	Oxfam Novib
Dhr. Stijn van Geeld	Solidaridad Nederland
Mw. Verónica Pérez	4C secretariaat

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2009

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2009

- 126** *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127** *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128** *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129** *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130** *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131** *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 137** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 138** *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139** *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140** *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141** *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142** *Vreke, J.A.L., Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143** *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casuonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland
- 144** *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145** *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146** *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147** *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil
- 148** *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy
- 149** *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming
- 150** *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen
- 151** *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152** *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid
- 153** *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink (2010).* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154** *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155** *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof
- 156** *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaitis regeling Meststoffenwet
- 157** *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158** *Bouwma, I.M.* Quicksan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000
- 159** *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 160** *Fontein R.J., T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttik & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161** *Deneer, J.W. & R. Kruijine. (2010).* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003
- 162** *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirkx, B. de Knegt & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 163** *Doorn van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning
- 164** *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden
- 165** *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen.* Verkenning LARCH: omgaan met kwaliteit binnen ecologische netwerken
- 166** *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H.A.C. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema,* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009
- 167** *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet- Versie 2.1
- 168** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten
- 169** *Vreke, J. & I.E. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen
- 170** *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World
- 171** *Horst, M.M.S. ter & J.G. Groenwold.* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172** *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest (2010)* Grassland simulation with the LPJmL model

- 173 *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied
- 2010**
- 174 *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen.* Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen
- 175 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 177 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 178 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 180 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 181 *Annual reports for 2009;* Programme WOT-04
- 182 *Oenema, O., P. Bikker, J. van Harn, E.A.A. Smolders, L.B. Sebek, M. van den Berg, E. Stehfest & H. Westhoek.* Quickscan opbrengsten en efficiëntie in de gangbare en biologische akkerbouw, melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij. Deelstudie van project 'Duurzame Eiwitvoorziening'
- 183 *Smits, M.J.W., N.B.P. Polman & J. Westerink.* Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland; Ervaringen uit het buitenland
- 184 *Dirkx, G.H.P. (red.).* Quick responsefunctie 2009. Verslag van de werkzaamheden
- 185 *Kuhlman, J.W., J. Luijt, J. van Dijk, A.D. Schouten & M.J. Voskuilen.* Grondprijkaarten 1998-2008
- 186 *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, E. Lianouridis, H. Leneman & M.P.W. Sonneveld.* Rol en betekenis van commissies voor gebiedsgericht beleid
- 187 *Temme, A.J.A.M. & P.H. Verburg.* Modelling of intensive and extensive farming in CLUE
- 188 *Vreke, J.* Financieringsconstructies voor landschap
- 189 *Slangen, L.H.G.* Economische concepten voor beleidsanalyse van milieu, natuur en landschap
- 190 *Knotters, M., G.B.M. Heuvelink, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* A disposition of interpolation techniques
- 191 *Hoogeveen, M.W., P.W. Blokland, H. van Kernebeek, H.H. Luesink & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 1990 en 2005-2008
- 192 *Beekman, V., A. Pronk & A. de Smet.* De consumptie van dierlijke producten. Ontwikkeling, determinanten, actoren en interventies.
- 193 *Polman, N.B.P., L.H.G. Slangen, A.T. de Blaeij, J. Vader & J. van Dijk.* Baten van de EHS; De locatie van recreatiebedrijven
- 194 *Veeneklaas, F.R. & J. Vader.* Demografie in de Natuurverkenning 2011; Bijlage bij WOT-paper 3
- 195 *Wascher, D.M., M. van Eupen, C.A. Mûcher & I.R. Geijzenorffer.* Biodiversity of European Agricultural landscapes. Enhancing a High Nature Value Farmland Indicator
- 196 *Apeldoorn van, R.C., I.M. Bouwma, A.M. van Doorn, H.S.D. Naeff, R.M.A. Hoefs, B.S. Elbersen & B.J.R. van Rooij.* Natuurgebieden in Europa: bescherming en financiering
- 197 *Brus, D.J., R. Vasat, G. B. M. Heuvelink, M. Knotters, F. de Vries & D. J. J. Walvoort.* Towards a Soil Information System with quantified accuracy; A prototype for mapping continuous soil properties
- 198 *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen, m.m.v. M.H. Borgstein, E.J. Bos & P. van der Wielen.* Verantwoording van de methodiek Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 199 *Bos, E.J. & M.H. Borgstein.* Monitoring Gesloten voer-mest kringlopen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 200 *Kennismarkt 27 april 2010;* Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten Planbureau voor de Leefomgeving
- 201 *Wielen van der, P.* Monitoring Integrale duurzame stallen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 202 *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen.* Monitoring Functionele agrobiodiversiteit. Achtergrond-document bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 203 *Jongeneel, R.A. & L. Ge.* Farmers' behavior and the provision of public goods: Towards an analytical framework
- 204 *Vries, S. de, M.H.G. Custers & J. Boers.* Storende elementen in beeld; de impact van menselijke artefacten op de landschapsbeleving nader onderzocht
- 205 *Vader, J. J.L.M. Donders & H.W.B. Bredenoord.* Zicht op natuur- en landschapsorganisaties; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 206 *Jongeneel, R.A., L.H.G. Slangen & N.B.P. Polman.* Groene en blauwe diensten; Een raamwerk voor de analyse van doelen, maatregelen en instrumenten
- 207 *Letourneau, A.P., P.H. Verburg & E. Stehfest.* Global change of land use systems; IMAGE: a new land allocation module
- 208 *Heer, M. de.* Het Park van de Toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 209 *Knotters, M., J. Lahr, A.M. van Oosten-Siedlecka & P.F.M. Verdonshot.* Aggregation of ecological indicators for mapping aquatic nature quality. Overview of existing methods and case studies
- 210 *Verdonshot, P.F.M. & A.M. van Oosten-Siedlecka.* Graadmeters Aquatische natuur. Analyse gegevenskwaliteit Limnodata
- 211 *Linderhof, V.G.M. & H. Leneman.* Quickscan kosteneffectiviteitsanalyse aquatische natuur
- 212 *Leneman, H., V.G.M. Linderhof & R. Michels.* Mogelijkheden voor het inbrengen van informatie uit de 'KRW database' in de 'KE database'
- 213 *Schrijver, R.A.M., A. Corporaal, W.A. Ozinga & D. Rudrum.* Kosteneffectieve natuur in landbouwgebieden; Methode om effecten van maatregelen voor de verhoging van biodiversiteit in landbouwgebieden te bepalen, een test in twee gebieden in Noordoost-Twente en West-Zeeuws-Vlaanderen
- 214 *Hoogland, T., R.H. Kemmers, D.G. Cirkel & J. Hunink.* Standplaatsfactoren afgeleid van hydrologische model uitkomsten; Methode-ontwikkeling en toetsing in het Drentse Aagebied
- 215 *Agricola, H.J., R.M.A. Hoefs, A.M. van Doorn, R.A. Smidt & J. van Os.* Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw
- 216 *Kramer, H., J. Oldengarm & L.F.S. Roupioz.* Nederland is groener dan kaarten laten zien; Mogelijkheden om 'groen' beter te inventariseren en monitoren met de automatische classificatie van digitale luchtfoto's
- 217 *Raffe, J.K. van, J.J. de Jong & G.W.W. Wamelink (2011).* Kostenmodule Natuurplanner; functioneel ontwerp en software-validatie
- 218 *Hazeu, G.W., Kramer, H., J. Clement & W.P. Daamen (2011).* Basiskaart Natuur 1990rev
- 219 *Boer, T.A. de.* Waardering en recreatief gebruik van Nationale Landschappen door haar bewoners
- 220 *Leneman, H., A.D. Schouten & R.W. Verburg.* Varianten van natuurbeleid: voorbereidende kostenberekeningen; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 221 *Knegt, B. de, J. Clement, P.W. Goedhart, H. Sierdsema, Chr. van Swaay & P. Wiersma.* Natuurkwaliteit van het agrarisch gebied
- 2011**
- 222 *Kamphorst, D.A. & M.M.P. van Oorschot.* Kansen en barrières voor verduurzaming van houtketens
- 223 *Salm, C. van der & O.F. Schoumans.* Langetermijneffecten van verminderde fosfaatgiften
- 224 *Bikker, P., M.M. van Krimpen & G.J. Remmelink.* Stikstof-verteerbaarheid in voeders voor landbouwhuisdieren; Berekeningen voor de TAN-excretie
- 225 *M.E. Sanders & A.L. Gerritsen (red.).* Het biodiversiteitsbeleid in Nederland werkt. Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving 2010
- 226 *Bogaart, P.W., G.A.K. van Voorn & L.M.W. Akkermans.* Evenwichtsanalyse modelcomplexiteit; een verkennende studie
- 227 *Kleunen A. van, K. Koffijberg, P. de Boer, J. Nienhuis, C.J. Camphuysen, H. Schekkerman, K.H. Oosterbeek, M.L. de Jong, B. Ens & C.J. Smit (2010).* Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2007 en 2008
- 228 *Salm, C. van der, L.J.M. Boumans, D.J. Brus, B. Kempen & T.C van Leeuwen.* Validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE met meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) en de Landelijke Steekproef Kaartenheden (LSK).

- 229 *Dijkema, K.S., W.E. van Duin, E.M. Dijkman, A. Nicolai, H. Jongerius, H. Keegstra, L. van Egmond, H.J. Venema & J.J. Jongsma.* Vijftig jaar monitoring en beheer van de Friese en Groninger kwelderwerken: 1960-2009
- 230 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-001 – Koepel
- 231 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 232 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 233 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-005 – M-AVP
- 234 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 235 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 236 *Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas.* Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld; Bijlage bij WOT-paper 7 – De deur klemt
- 237 *Harms, B. & M.M.M. Overbeek.* Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 238 *Agricola, H.J. & L.A.E. Vullings.* De stand van het platteland 2010. Monitor Agenda Vitaal Platteland; Rapportage Midterm meting Effectindicatoren
- 239 *Klijn, J.A.* Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 240 *Corporaal, A., T. Denters, H.F. van Dobben, S.M. Hennekens, A. Klimkowska, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminée & R.A.M. Schrijver.* Stenoeciteit van de Nederlandse flora. Een nieuwe parameter op grond van ecologische amplitudo's van de Nederlandse plantensoorten en toepassingsmogelijkheden
- 241 *Wamelink, G.W.W., R. Jochem, J. van der Gref-van Rossum, C. Grashof-Bokdam, R.M.A. Wegman, G.J. Franke & A.H. Prins.* Het plantendispersiemodel DIMO. Verbetering van de modellering in de Natuurplanner
- 242 *Klimkowska, A., M.H.C. van Adrichem, J.A.M. Jansen & G.W.W. Wamelink.* Bruikbaarheid van WNK-monitoringgegevens voor EC-rapportage voor Natura 2000-gebieden. Eerste fase
- 243 *Goossen, C.M., R.J. Fontein, J.L.M. Donders & R.C.M. Arnouts.* Mass Movement naar recreatieve gebieden; Overzicht van methoden om bezoekersaantallen te meten
- 244 *Spruijt, J., P.M. Spoorenberg, J.A.J.M. Rovers, J.J. Slabbekoorn, S.A.M. de Kool, M.E.T. Vlaswinkel, B. Heijne, J.A. Hiemstra, F. Nouwens & B.J. van der Sluis.* Milieueffecten van maatregelen gewasbescherming
- 245 *Walker, A.N. & G.B. Woltjer.* Forestry in the Magnet model.
- 246 *Hoefnagel, E.W.J., F.C. Buisman, J.A.E. van Oostenbrugge & B.I. de Vos.* Een duurzame toekomst voor de Nederlandse visserij. Toekomstscenario's 2040
- 247 *Buurma, J.S. & S.R.M. Janssens.* Het koor van adviseurs verdient een dirigent. Over kennisverspreiding rond phytophthora in aardappelen
- 248 *Verburg, R.W., A.L. Gerritsen & W. Nieuwenhuizen.* Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 249 *Kooten, T. van & C. Klok.* The Mackinson-Daskalov North Sea EcoSpace model as a simulation tool for spatial planning scenarios
- 250 *Bruggen van, C., C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest 1990-2008. Berekeningen met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA)
- 251 *Bruggen van, C., C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest in 2009. Berekeningen met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA)
- 252 *Randen van, Y., H.L.E. de Groot & L.A.E. Vullings.* Monitor Agenda Vitaal Platteland vastgelegd. Ontwerp en implementatie van een generieke beleidsmonitor
- 253 *Agricola, H.J., R. Reijnen, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, J. Roos-Klein Lankhorst, L.M.G. Groenemeijer & S.L. Deijl.* Achtergronddocument Midterm meting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 254 *Buiteveld, J. S.J. Hiemstra & B. ten Brink.* Modelling global agrobiodiversity. A fuzzy cognitive mapping approach
- 255 *Hal van R., O.G. Bos & R.G. Jak.* Noordzee: systeemdynamiek, klimaatverandering, natuurtypen en benthos. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 256 *Teal, L.R.* The North Sea fish community: past, present and future. Background document for the 2011 National Nature Outlook
- 257 *Leopold, M.F., R.S.A. van Bemmelen & S.C.V. Geelhoed.* Zeevogels op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 258 *Geelhoed, S.C.V. & T. van Polanen Petel.* Zeezoogdieren op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 259 *Kuijs, E.K.M. & J. Steenbergen.* Zoet-zoutovergangen in Nederland; stand van zaken en kansen voor de toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 260 *Baptist, M.J.* Zachte kustverdediging in Nederland; scenario's voor 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 261 *Wiersinga, W.A., R. van Hal, R.G. Jak & F.J. Quirjns.* Duurzame kottervisserij op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 262 *Wal J.T. van der & W.A. Wiersinga.* Ruimtegebruik op de Noordzee en de trends tot 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 263 *Wiersinga, W.A. J.T. van der Wal, R.G. Jak & M.J. Baptist.* Vier kijkrichtingen voor de mariene natuur in 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 264 *Bolman, B.C. & D.G. Goldsborough.* Marine Governance. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 265 *Bannink, A.* Methane emissions from enteric fermentation in dairy cows, 1990-2008; Background document on the calculation method and uncertainty analysis for the Dutch National Inventory Report on Greenhouse Gas Emissions
- 266 *Wyngaert, I.J.J. van den, P.J. Kuikman, J.P. Lesschen, C.C. Verwer & H.H.J. Vreuls.* LULUCF values under the Kyoto Protocol; Background document in preparation of the National Inventory Report 2011 (reporting year 2009)
- 267 *Helming, J.F.M. & I.J. Terluin.* Scenarios for a cap beyond 2013; implications for EU27 agriculture and the cap budget.
- 268 *Woltjer, G.B.* Meat consumption, production and land use. Model implementation and scenarios.
- 269 *Knegt, B. de, M. van Eupen, A. van Hinsberg, R. Pouwels, M.S.J.M. Reijnen, S. de Vries, W.G.M. van der Bilt & S. van Tol.* Ecologische en recreatieve beoordeling van toekomstscenario's van natuur op het land. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 270 *Bos, J.F.F.P., M.J.W. Smits, R.A.M. Schrijver & R.W. van der Meer.* Gebiedsstudies naar effecten van vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op bedrijfseconomie en inpassing van agrarisch natuurbeheer.
- 271 *Donders, J., J. Luttkik, M. Goossen, F. Veeneklaas, J. Vreke & T. Wejschede.* Waar gaat dat heen? Recreatiemotieven, landschapskwaliteit en de oudere wandelaar. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 272 *Voorn G.A.K. van & D.J.J. Walvoort.* Evaluation of an evaluation list for model complexity.
- 273 *Heide, C.M. van der & F.J. Sijtsma.* Maatschappelijke waardering van ecosysteemdiensten; een handreiking voor publieke besluitvorming. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 274 *Overbeek, M.M.M., B. Harms & S.W.K. van den Burg (2012).* Internationale bedrijven duurzaam aan de slag met natuur en biodiversiteit.; voorstudie bij de Balans van de Leefomgeving 2012.
- 275 *Os, J. van; T.J.A. Gies; H.S.D. Naeff; L.J.J. Jurissen.* Emissieregistratie van landbouwbedrijven; verbeteringen met behulp van het Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven.
- 276 *Walsum, P.E.V. van & A.A. Veldhuizen.* MetaSWAP_v7_2_0; Rapportage van activiteiten ten behoeve van certificering met Status A.
- 277 *Kooten T. van & S.T. Glorius.* Modeling the future of het North Sea. An evaluation of quantitative tools available to explore policy, space use and planning options.
- 279 *Bilt, W.G.M. van der, B. de Knegt, A. van Hinsberg & J. Clement (2012).* Van visie tot kaartbeeld; de kijkrichtingen ruimtelijk uitgewerkt. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 280 *Kistenkas, F.H. & W. Nieuwenhuizen.* Rechtsontwikkelingen landschapsbeleid: landschapsrecht in wording. Bijlage bij

- 281** *Meeuwssen, H.A.M. & R. Jochem.* Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScape.
- 282** *Dobben, H.F. van.* Naar eenvoudige dosis-effectrelaties tussen natuur en milieucodities; een toetsing van de mogelijkheden van de Natuurplanner.
- 283** *Gaaff, A.* Raming van de budgetten voor natuur op langere termijn; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 285** *Vries, P. de, J.E. Tamis, J.T. van der Wal, R.G. Jak, D.M.E. Slijkerman and J.H.M. Schobben.* Scaling human-induced pressures to population level impacts in the marine environment; implementation of the prototype CUMULEO-RAM model.

2012

- 286** *Keizer-Vlek, H.E. & P.F.M. Verdonschot.* Bruikbaarheid van SNL-monitoringgegevens voor EC-rapportage voor Natura 2000-gebieden; Tweede fase: aquatische habitattypen.
- 287** *Oenema, J., H.F.M. Aarts, D.W. Bussink, R.H.E.M. Geerts, J.C. van Middelkoop, J. van Middelaar, J.W. Reijs & O. Oenema.* Variatie in fosfaatopbrengst van grasland op praktijkbedrijven en mogelijke implicaties voor fosfaatgebruiksnormen.
- 288** *Troost, K., D. van de Ende, M. Tangelder & T.J.W. Ysebaert.* Biodiversity in a changing Oosterschelde: from past to present
- 289** *Jaarrapportage 2011.* WOT-04-001 – Koepel
- 290** *Jaarrapportage 2011.* WOT-04-008 – Agromilieue
- 291** *Jaarrapportage 2011.* WOT-04-009 – Natuur, Landschap en Platteland
- 292** *Jaarrapportage 2011.* WOT-04-010 – Balans van de Leefomgeving
- 293** *Jaarrapportage 2011.* WOT-04-011 – Natuurverkenning
- 294** *Bruggen, C. van, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest in 2010; berekeningen met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA).
- 295** *Spijker, J.H., H. Kramer, J.J. de Jong & B.G. Heusinkveld.* Verkenning van de rol van (openbaar) groen op wijk- en buurtniveau op het hitte-eilandeffect
- 296** *Haas, W. de, C.B.E.M. Aalbers, J. Kruit, R.C.M. Arnouts & J. Kempenaar.* Parknatuur; over de kijkrichtingen beleefbare natuur en inpasbare natuur
- 297** *Doorn, A.M. van & R.A. Smidt.* Staltypen nabij Natura 2000-gebieden.
- 298** *Luesink, H.H., A. Schouten, P.W. Blokland & M.W. Hoogeveen.* Ruimtelijke verdeling ammoniakemissies van beweiden en van aanwenden van mest uit de landbouw.
- 299** *Meulenkamp, W.J.H. & T.J.A. Gies.* Effect maatregelen reconstructie zandgebieden; pilotgemeente Gemert-Bakel.
- 300** *Beukers, R. & B. Harms.* Meerwaarde van certificeringsschema's in visserij en aquacultuur om bij te dragen aan het behoud van biodiversiteit
- 301** *Broekmeyer, M.E.A., H.P.J. Huiskens, S.M. Hennekens, A. de Jong, M.H. Storm & B. Vanmeulebrouk.* Gebruikershandleiding Audittrail Natura 2000.
- 302** *Bruggen van, C., C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammonia emissions from animal manure and inorganic fertilisers in 2009. Calculated with the Dutch National Emissions Model for Ammonia (NEMA)
- 303** *Donders, J.L.M. & C.M. Goossen.* Recreatie in groen blauwe gebieden. Analyse data Continu Vrijetijdsonderzoek: bezoek, leeftijd, stedelijkheidsgraad en activiteiten van recreanten
- 304** *Boesten, J.J.T.I. & M.M.S. ter Horst.* Manual of PEARLNEQ v5
- 305** *Reijnen, M.J.S.M., R. Pouwels, J. Clement, M. van Esbroek, A. van Hinsberg, H. Kuipers & M. van Eupen.* EHS Doelrealisatiegraadmeter voor de Ecologische Hoofdstructuur; Natuurkwaliteit van landecosysteemttypen op lokale schaal.
- 306** *Arnouts, R.C.M., D.A. Kamphorst, B.J.M. Arts & J.P.M. van Tatenhove.* Innovatieve governance voor het groene domein. Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbelief en verduurzaming van de koffieketen.