

Vertegenwoordigers in beleidsprocessen

Manoeuvreren tussen beleid en achterban

E.E.M. Verbij

J.C.A.M. Bervaes

P. Filius

Alterra-rapport 105

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2000

REFERAAT

Verbij, E.E.M., J.C.A.M. Bervaes en P. Filius. 2000. *Vertegenwoordigers in beleidsprocessen; manoeuvreren tussen beleid en achterban*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 105. 52 blz. 5 fig.; 24 ref

De overheid streeft ernaar maatschappelijke partners meer te betrekken bij het totstandkomen en uitvoeren van beleid. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en overheid, spelen daarbij een belangrijke rol. In de praktijk moeten vertegenwoordigers zowel opkomen voor de belangen van hun achterban, als op een constructieve wijze deelnemen aan planvorming. In deze studie is de rol van vertegenwoordigers in beeld gebracht aan de hand van een casestudy van de processen rond de planvorming voor landinrichting in de Gooi en Vechtstreek. Gebleken is dat vertegenwoordigers niet alleen moeten beschikken over veel kennis van de beleidsomgeving, goede communicatieve vaardigheden en veel tijd, ook moeten zij hun onderhandelingsstijl kunnen aanpassen aan verschillende fasen in de planvorming. Vertegenwoordigers van de overheid en maatschappelijke organisaties kunnen alleen goed functioneren als zij onderhandelingsruimte hebben gekregen van hun achterban. Hiërarchische manieren van sturing, waarbij beleid van bovenaf wordt opgelegd, bieden geen onderhandelingsruimte.

Trefwoorden: belangenbehartiging, interactieve planvorming, onderhandelingsstijlen, sociologie

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 40,00 over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 105. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2000 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

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 Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleembeschrijving	11
1.3 Afbakening	12
1.4 Werkwijze	13
2 Literatuuronderzoek	15
2.1 Kenmerken van interactieve processen	15
2.2 Belangenbehartiging	18
2.3 Onderhandelen	21
2.4 Vertegenwoordiging	23
2.5 Ten slotte	24
3 Documentatieanalyse Gooi en Vechtstreek	27
3.1 Beleidsnota Gebiedsperspectief voor de Vechtstreek.	27
3.2 Vooronderzoek Verkenning agrarische toekomstperspectieven in de Vechtstreek	30
3.3 De agrarische gebiedsvisie voor de Vechtstreek	31
3.4 Startnotitie Agendacommissie inrichting Vechtstreek	32
4 Bevindingen	35
4.1 Problematiek	35
4.2 Fase besluitvorming	35
4.3 Relatie met achterban	36
4.4 Soort belangen	36
4.5 Persoonlijke factoren	36
4.6 Geloofwaardigheid	37
4.7 Onderhandelen	37
5 Conclusies en aanbevelingen	39
5.1 Persoonlijke factoren	39
5.2 De vertegenwoordiger als onderhandelaar	39
5.3 Wie zijn vertegenwoordigers?	40
5.4 Geloofwaardigheid en effectiviteit van het interactie- of onderhandelingsproces	41
5.5 Hoe kunnen beleidsprocessen ingericht worden om dit soort problemen te voorkomen?	42
Literatuur	45
Bijlage 1 Voorbeelden van belangenbehartiging	47

Voorwoord

Het Ministerie van LNV streeft ernaar maatschappelijke partners meer te betrekken bij beleid en meer verantwoordelijkheid te geven voor het totstandkomen en uitvoeren van beleid. Omdat niet iedereen kan worden uitgenodigd treden vertegenwoordigers van groeperingen in de samenleving op. Zij moeten zowel de belangen van hun achterban vertegenwoordigen als op een constructieve manier deelnemen aan beleidsprocessen.

Hoe gaan vertegenwoordigers in zulke situaties om met hun achterban? Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden om de beleidsprocessen succesvol te laten verlopen?

Om hier beter inzicht in te krijgen is een casus onder de loep genomen waarin zich duidelijk spanningen voordoen. In de Gooi en Vechtstreek ligt de opgave een stuk Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren.

Hierbij willen we de volgende personen bedanken die aan dit onderzoek hebben meegewerkt: dhr B. Kemp en dhr. A. Hooyer van de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie, dhr. J. Peters en dhr. H. Kweekman van de Provincie Noord Holland en dhr. P. Scheele van de Dienst Landelijk Gebied.

Dhr. Jaap Paasman van het IKC-Natuurbeheer heeft ons tijdens het onderzoek begeleid.

Evelien Verbij
Jan Bervaes
Petra Filius

Samenvatting

Voor het realiseren van beleidsdoelen is draagvlak van maatschappelijke organisaties essentieel. Het ministerie van LNV streeft er dan ook naar om de maatschappelijke partners meer te betrekken bij het beleid en de uitvoering ervan. Interactieve besluitvorming is in. Het succes van deze werkwijze wordt door verschillende factoren bepaald. Een daarvan is de relatie die vertegenwoordigers in die processen hebben met hun achterban.

Om hierin meer inzicht te verschaffen is allereerst een overzicht opgesteld van kenmerken van de besluitvormingsprocessen op grond van de literatuur. Deze studie is vooral informatief over besluitvorming en onderhandelingen in het algemeen en die van interactieve processen in het bijzonder. Deze beeldvorming heeft ook bijgedragen aan het selecteren van een leerzame casus. De keuze van de casus heeft plaatsgevonden na een uitvoerige verkenning van besluitvormingsprocessen die zijn afgerond of nog liepen in verschillende provincies. Interactieve besluitvorming is op veel fronten aan de gang, echter weinig processen zijn afgerond. Ze verschillen ook wat betreft het stadium waarin de maatschappelijke partners betrokken werden bij het proces en sommige lopen stroef en andere gesmeerd. De omvang van dit project liet niet toe dit brede scala onder de loep te nemen. Uiteindelijk is gekozen voor een project dat niet van een leien dakje is verlopen, namelijk het realiseren van een ecologische hoofdstructuur in de regio Gooi en Vechtstreek, een Randstadgroenstructuurproject. De casus is onderzocht door het bestuderen van relevante stukken en het interviewen van sleutelfiguren die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces.

Deze casus heeft vooral duidelijk gemaakt waarom het besluitvormingsproces zo stroef is verlopen. Het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte zijn door de Rijksoverheid vrij eenzijdig opgesteld, al is wel overleg geweest met de provincie en de verschillende maatschappelijke partijen. Vervolgens heeft de provincie een vertaling van het EHS-plan van de Rijksoverheid in een Gebiedsvisie neergelegd. De Gebiedsvisie is in bilaterale overleggen besproken met de verschillende belangenorganisaties. Deze plannen, met een grote functieverandering voor het gebied, zijn door de regio als een bedreiging ervaren en een afwijzing van deze plannen door met name de landbouw was het gevolg. Ook hebben de agrariërs de aanvraag voor landinrichting die zij enkele jaren geleden hadden ingediend ingetrokken, maar de Provincie Noord-Holland heeft de aanvraag overgenomen. Zij hebben een eigen interpretatie van het EHS-plan opgesteld. De Dienst Landelijke Gebieden neemt nu het voortouw bij de uitvoering. Die staat voor de moeilijke taak het vertrouwen van de landbouw in de regio terug te winnen en te behouden. Daarvoor wil men interactieve besluitvorming gebruiken als instrument. Een Agendacommissie heeft dat proces ingeluid en op 30 maart 2000 is de Landinrichtingscommissie geïnstalleerd.

Vertegenwoordigers in (interactieve) planprocessen moeten van vele markten thuis zijn. Zij moeten zowel het vertrouwen hebben van de achterban als een betrouwbare onderhandelingspartner zijn voor andere partijen. Dit vraagt niet alleen een grote kennis van de situatie maar ook sterke communicatieve en strategische vaardigheden. Er wordt veel van vertegenwoordigers gevraagd, ook qua tijdsbelasting.

De relatie tussen achterban en vertegenwoordigers en de rol van vertegenwoordigers in interactieve processen kunnen het best worden begrepen door de vertegenwoordiger als een onderhandelaar te beschouwen. Hij onderhandelt zowel met zijn achterban als met andere partijen. Alle partijen hebben belang bij een krachtige onderhandelaar die kan manoeuvreren tussen achterban en interactief proces en zich niet laat verleiden tot enerzijds vechten en anderzijds joviaal samenwerken met andere partijen, waarmee zijn geloofwaardigheid aangetast kan worden. Soms is het nodig om in verschillende fasen van het onderhandelingsproces, verschillende vertegenwoordigers met verschillende onderhandelingsstijlen af te vaardigen.

Opgevallend is dat bij vertegenwoordigers met een achterban vooral gedacht wordt aan maatschappelijke organisaties. De rijksoverheid kan echter ook beschouwd worden als de achterban van de provincie en provinciale vertegenwoordiger. De vraag doet zich hierbij voor wat de onderhandelingsruimte van de overheid nog is als de plannen al goedgekeurd zijn in de Tweede Kamer. Als de overheid echter zoals in de onderzochte case de dialoog met belangenpartijen zoekt en van hen ook een constructieve bijdrage verwacht, moet er sprake zijn van onderhandelingsruimte. De reactie van de boerenorganisaties was in feite hetzelfde. Ook de boerenvertegenwoordigers kregen van hun achterban geen onderhandelingsruimte. De dialoog heeft in eerste instantie het karakter gekregen van vechten. De conclusie is dat in top-down situaties, onderhandelingen weinig kans van slagen hebben.

Als men een zo breed mogelijk draagvlak zoekt, is het raadzaam om in een zo vroeg mogelijk stadium met interactieve vormen van beleid te starten. Voor een goed onderhandelingsklimaat is het echter noodzaak dat de overheid haar vertegenwoordigers (provincie) ook onderhandelingsruimte biedt. Anders zijn meer hiërarchische vormen van sturing beter op hun plaats.

Daarnaast is het belangrijk zich te realiseren wat onder interactieve planvorming wordt verstaan. Het is een modewoord en alles moet tegenwoordig interactief. Het is daarbij erg belangrijk om van te voren vast te stellen wat daarmee wordt bedoeld en wat de mate van interactiviteit is. Inspraak kan ook een vorm van interactiviteit zijn.

Voor de relatie tussen achterban en vertegenwoordigers is het van belang dat het interactie- en onderhandelingsproces transparant is. Daarom moet men, zelfs in de meest interactieve vormen van beleid, in het oog houden dat er nog steeds sprake is van onderhandelen waarbij verschillende belangen een rol spelen. Het streven naar een gezamenlijk belang wordt nu echter veel belangrijker gevonden. Het expliciet maken van de diverse belangen maakt interactieve processen transparanter en daarmee ook geloofwaardiger naar de achterban.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De inbreng van maatschappelijke actoren is van groot belang voor een goed en breed gedragen natuurbeleid. Het Ministerie van LNV streeft er daarom naar maatschappelijke partners meer te betrekken bij beleid en meer verantwoordelijkheid te geven voor het totstandkomen en uitvoeren van beleid (nota Kracht en Kwaliteit 1999). Het wil in dit verband meer ruimte maken voor interactieve beleidsvorming. Op alle overheidsniveaus wordt inmiddels gewerkt en geëxperimenteerd met vormen van interactief beleid. Vanuit het Ministerie van LNV is er behoefte aan kennis over de toepasbaarheid en de faal- en succesfactoren van verschillende vormen van interactief beleid.

In het DWK-programma 314 wordt daar in een aantal projecten aan gewerkt. In dit project richten we ons op een van de bepalende factoren voor het succes van interactief beleid, namelijk de relatie tussen vertegenwoordigers van belangengroepen in interactieve processen en hun achterban.

1.2 Probleembeschrijving

In (interactieve) beleidsprocessen worden belangengroepen gerepresenteerd door vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers willen de belangen van hun achterban zo goed mogelijk behartigen. Zij worden daartoe deelnemers aan het interactieve proces, vaak als lid van een klankbordgroep of stuurgroep. Maar juist door deel te nemen aan een interactief proces kan er een spanningsveld ontstaan tussen vertegenwoordigers en achterban. In interactieprocessen wordt onderhandeld om tot gezamenlijke besluitvorming te komen, zodat op die manier een breed draagvlak voor bepaald beleid ontstaat. Dit vraagt een hele andere rol en instelling van vertegenwoordigers. Zij reageren niet meer alleen op beleid maar nemen actief deel aan het totstandkomen van beleid (o.a. Edelenbos & Monnikhof 1998). De standpunten van partijen komen als het goed is dicht bij elkaar en afzonderlijke standpunten worden dus genuanceerd en bijgesteld. In dit proces kan een spanningsveld ontstaan tussen standpunten van de achterban en geëvolueerde standpunten in het onderhandelingsproces. De vertegenwoordiger heeft een dubbele rol, namelijk als participant in het onderhandelingsproces en als representant van zijn/haar achterban.

Dit kan consequenties hebben voor het proces en het draagvlak dat uiteindelijk gevormd wordt. Omdat vertegenwoordigers deelnemen aan soms gevoelige onderhandelingen is het voor hen vaak moeilijk om hierover op een open wijze met de achterban te communiceren. Van der Poel & van Woerkum (1995) constateren in dit verband dat vertegenwoordigers niet vanzelfsprekend fungeren als doorgeefluik van informatie tussen provincie en direct betrokkenen. Doordat standpunten in de

onderhandelingen veranderen, kan de kloof tussen achterban, of delen van de achterban dermate groot worden dat het uiteindelijke draagvlak weer ondergraven wordt. Het zou ook zo kunnen zijn dat vertegenwoordigers het steeds moeilijker vinden om een bepaalde achterban te vertegenwoordigen en zich weinig vrijheid veroorloven om op een constructieve manier deel te nemen aan het interactieve proces.

Het is voor de initiatiefnemers van interactieve processen (lees overheid) belangrijk om te weten hoe de relatie tussen vertegenwoordigers en achterban is en tijdens interactieve processen verandert omdat dit consequenties heeft voor de kwaliteit van het interactieve proces en de uiteindelijke effectiviteit van beleid (draagvlak). Op basis van de inzichten die worden opgedaan, kunnen uiteindelijk aanbevelingen worden gedaan voor de sturing van het interactieve proces. Het gaat dan met name om de vraag welke actoren op welk moment in het proces moeten deelnemen (sturen op netwerk), de organisatie en inzet van instrumenten (sturen op proces).

Probleemstelling

Dit project heeft als doel de relatie tussen achterban en vertegenwoordigers en de rol van vertegenwoordigers in interactieve processen inzichtelijk te maken. Er worden uiteindelijk aanbevelingen gedaan voor de sturing van interactieve processen.

De hoofdvraag in dit verband is dan ook, welke relatie vertegenwoordigers hebben in interactieve beleidsprocessen met hun achterban en op welke wijze deze relatie verandert tijdens het proces? Deze hoofdvraag kan beantwoord worden via de volgende onderzoeksvragen:

- Wie zijn vertegenwoordigers in interactieve processen?
- Hoe veranderen standpunten gedurende het interactieve proces en welke overwegingen maken vertegenwoordigers hierbij? (invloed van onderlinge afhankelijkheden, beschikbaarheid van hulpbronnen en vaardigheden)
- Op welke manier koppelen zij terug met hun achterban, welke problemen ervaren zij daarbij?
- Hoe gaan zij om met hun dubbele rol, welke problemen ervaren zij daarbij?
- Welke consequenties hebben problemen in de relatie achterbanvertegenwoordiger, voor interactieve processen en de effectiviteit van beleid?
- Hoe kunnen interactieve beleidsprocessen ingericht worden om dit soort problemen te voorkomen?

1.3 Afbakening

In dit project wordt de relatie tussen achterban en vertegenwoordiger belicht vanuit het perspectief van de vertegenwoordiger. Het is binnen dit project niet mogelijk om ook het perspectief van de achterban te onderzoeken.

1.4 Werkwijze

Literatuuronderzoek

Op basis van literatuuronderzoek naar de relatie tussen achterban en vertegenwoordigers in onderhandelingsprocessen (organisatiesociologie, bestuurskunde, sociologie) is een theoretisch kader voor dit project geschreven. Vervolgens is door middel van een documentenanalyse en gesprekken met procesbegeleiders het verloop van het interactieve proces in kaart gebracht. Daarbij is dan specifiek gekeken worden naar de onderhandelingen en de daarmee gepaard gaande veranderingen in standpunten.

Selectie van de casus

In tweede instantie is een casus gezocht, waarin de veranderingen in het beleidsproces onderzocht kunnen worden.

De casus moet aan een aantal voorwaarden voldoen:

- (interactief) beleidsproces op lokaal of regionaal niveau, niet al te gecompliceerd netwerk van actoren;
- het onderhandelingsproces moet min of meer zijn afgerond. Als onderhandelingen nog volop bezig zijn, ligt dit soort onderzoek waarschijnlijk te gevoelig;
- het onderhandelingsproces moet voldoende zijn vastgelegd in documenten;
- er is bij voorkeur sprake van een projectgroep of stuurgroep waarvan vertegenwoordigers lid zijn.

Om tot een selectie te kunnen komen is steekproefsgewijs een telefonische verkenning uitgevoerd waar potentiële projecten en processen gaande zijn of geweest zijn. Hiervoor werden in eerste instantie provinciale ambtenaren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij of de Dienst Landelijke Gebieden aangesproken. Dit leidde vaak tot doorverwijzing naar eerst verantwoordelijke ambtenaren van de provincies. De ervaring is geweest dat er veel processen volgens de methoden van de interactieve besluitvorming gestart zijn of worden, maar dat er nog maar weinig zijn afgerond. Het verst gevorderd zijn de processen in een aantal WCL-gebieden. Bij verdere verkenning bleek dat de meest geschikte casus daarvan zo gemakkelijk is verlopen dat er nauwelijks sprake was van conflicterende situaties.

Uiteindelijk is de keuze gevallen op het object Gooi en Vechtstreek, waar een groot deel van het gebied is voorbestemd om opgenomen te worden in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Documentenanalyse

Het onderhandelingsproces van deze casus is voor een deel vast gelegd. Deze documenten zijn bestudeerd om zicht te krijgen op het verloop van de onderhandelingen en de veranderingen in standpunten en rollen van vertegenwoordigers.

Interviews

Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met enkele vertegenwoordigers van de overheden, die de rol hadden van procesbegeleider en derhalve goed zicht hebben op

het verloop van het proces. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de agrariërs om te kijken hoe zij hun rol in interactieve processen opvatten. In de interviews zijn de bevindingen uit de documentenanalyse teruggekoppeld naar de vertegenwoordigers. Hun ervaringen met hun rol in het proces en de relatie met de achterban zijn onderwerp van gesprek geweest. Het onderzoek heeft het karakter van een evaluatie achteraf.

Analyse

De bevindingen uit de documentenanalyse en de interviews zijn geanalyseerd. De resultaten zijn vastgelegd in dit rapport. Tenslotte zijn aanbevelingen geformuleerd.

2 Literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten van de literatuurstudie weergegeven. Doel van deze literatuurstudie is een overzicht van de inzichten in de relatie tussen achterban en vertegenwoordigers in onderhandelingsprocessen vanuit verschillende perspectieven, zoals de organisatiesociologie, bestuurskunde en sociologie. Allereerst zal worden ingegaan op de betekenis van het begrip interactieve planvorming, vervolgens op wat belangenbehartiging inhoudt en tenslotte wat er gebeurt in een interactief proces met belangenbehartiging. Zeker is dat vertegenwoordigers van belangenverenigingen in een interactief proces, of misschien ook wel in andere processen, altijd in een sociaal dilemma zitten: meegaan met het creatieve, innoverende proces van interactieve besluitvorming of trouw blijven aan de belangen die de achterban heeft meegegeven?

2.1 Kenmerken van interactieve processen

Interactieve besluitvorming is populair. Het doel van interactieve besluitvorming is dat doordat andere actoren dan de initiatiefnemer actief in de besluitvorming betrokken worden, gepoogd wordt om meer variëteit aan ideeën te ontwikkelen en een groter draagvlak voor beslissingen te verwerven (Klijn & Koppenjan 1999). De achtergrond van de interactieve besluitvorming is te vinden in het feit dat het in de huidige, pluralistische samenleving niet meer mogelijk is vanuit een centraal en eenzijdig gezichtspunt maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Bovendien zijn probleemsituaties dubbelzinnig en dynamisch; pas door interactie tussen betrokkenen en onder invloed van maatschappelijke processen worden posities ingenomen en komen handelingsalternatieven in beeld (Klijn & Koppenjan 1999). Voor interactieve processen zijn vele andere namen te noemen zoals interactieve besluitvorming, interactieve beleidsvorming, participatieve processen etc. Ook zijn er verscheidene definities die wel een aantal gezamenlijke kenmerken hebben.

Bij interactieve processen bestaan gradaties in de mate van interactiviteit. Er bestaan verschillende indelingen; Edelenbos & Monnikhof (1998) hebben vijf gradaties van interactiviteit onderscheiden:

1. *Informeren*: politiek en bestuur bepalen agenda, geen input van betrokkenen.
2. *Raadplegen*: politiek en bestuur bepalen agenda, zien betrokkenen als gesprekspartner.
3. *Adviseren*: politiek en bestuur stellen in beginsel agenda samen, betrokkenen hebben gelegenheid ideeën aan te dragen die volwaardig meegenomen worden. Politiek besluit uiteindelijk en kan dus afwijken.
4. *Coproduceren*: politiek, bestuur en betrokkenen maken gezamenlijk een probleemagenda, politiek bindt zich aan uiteindelijke oplossing.
5. *Meebeslissen*: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult (Edelenbos & Monnikhof 1998).

Deze gradaties zijn van invloed op wat onder interactieve beleidsvoering wordt verstaan. De mate van interactiviteit is bepalend voor het belang van het interactieve proces, hoeveel mandaat de betrokken partijen toegewezen kregen etc.

Hieronder volgen enkele bekende en minder bekende definities van interactieve beleidsvoering.

Propper & Steenbeek (1998) definiëren interactieve beleidsvoering *als een wijze van beleid voeren waarbij een overheid al in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.*

Van Woerkum (1998) verstaat onder interactieve processen *het proces waarbij door de overheid de ontwikkeling van beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers.*

Enkele keuzen bij deze definitie zijn:

- Het gaat om de *overheid*, deze heeft een doorslaggevende rol in het landelijk gebied.
- Nadruk op fase waarin het *beleid nog niet vaststaat*.
- Het gaat om het *coördineren van activiteiten*. Het gaat om het gedrag van alle betrokkenen, dus ook de bestuurders.
- Keuze voor *samenwerking en niet voor afstemming*. Staat voor medeverantwoordelijkheid van de burger.
- Niet alleen betrokken burgers die het beleid moeten ondergaan, maar ook de *staatsburgers* die betrokken zijn buiten eigen doel om.

Interactieve beleidsvorming moet dus voldoen aan de volgende criteria:

- Initiatief van de overheid.
- In een vroeg stadium van het beleidsproces.
- Met alle belangrijke actoren.
- Met als doel: variëteit aan ideeën.

Globaal gesproken komen in interactieve besluitvormingsprocessen drie doelstellingen aan de orde:

- efficiencyverbetering en draagvlakvorming;
- kwaliteitsverbetering door verrijking van het besluit;
- verhoging van de democratische legitimiteit (Klijn & Koppenjan 1999).

Cruciale factoren die een belangrijke bijdrage leveren aan een positief interactief proces zijn:

1. Afhankelijkheid

Essentieel voor het slagen van interactieve processen is een gevoel van afhankelijkheid. De bijdrage van de ander in de omgeving is een voorwaarde voor de eigen ontplooiing. Deze afhankelijkheid is dus wederzijds. Het gaat daarbij om drie aspecten:

- de motivatie om zich in een ander te verdiepen;
- de vaardigheid om contacten te leggen;
- mensenkennis (Van Woerkum 1998).

2. Beeldvorming

Beeldvorming speelt een cruciale rol en hangt sterk samen met de manier waarop een probleem wordt geïnterpreteerd en aangepakt door de verschillende partijen (Westendorp & Röling 1993). Verkokering (overmatige specialisatie en deelbelangenbehartiging) en de onbekendheid van verschillende partijen met elkaars doelstellingen, visies en werkwijzen, resulteren in een waterhoofd van beleid op vertegenwoordigersniveau en een kloof tussen deze niveaus en de werkvloer (Westendorp & Röling, 1993).

3. Communicatie

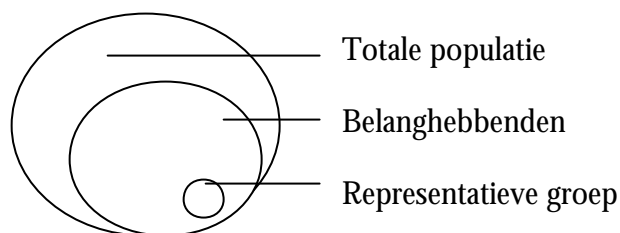
Binnen de verschillende methodieken wordt doelbewust gezocht naar vergroting van het aantal alternatieven, zodat de betrokken partijen een zo groot mogelijk deel van hun doelen kunnen verwezenlijken. Het blijkt hierbij met name te gaan om de verbetering van de communicatie tussen de actoren!.Hierbij kan een communicatie-deskundige als externe bemiddelaar heel belangrijk zijn (Van der Poel & van Woerkum 1993).

4. Relatie achterban-vertegenwoordiger

Bij de relatie achterban-vertegenwoordiger komen de vraagstukken met betrekking tot draagvlak en representativiteit al snel naar boven. Voor het slagen van beleid wil de beleidsmaker en bestuurder immers weten of het bereikte compromis ook door de rest van de belanghebbenden wordt gedragen? Komt de mening van een kleine groep participanten overeen met de grotere groep belanghebbenden?

Als representativiteit nagestreefd dient te worden, zullen de deelnemers in de eerste plaats een goede afspiegeling moeten vormen van de groep belanghebbenden. In de tweede plaats zal de vertegenwoordigersgroep een voldoende omvang moeten hebben in verhouding tot de groep belanghebbenden. Maar te groot mag de groep nu ook weer niet worden. Binnen veel interactieve methoden bestaat de voorkeur om met een klein aantal participanten te werken. Binnen kleine groepen is het makkelijker discussiëren en kan er dieper ingegaan worden op de materie. Er is dus sprake van een totale populatie, belanghebbenden en de representatieve groep belanghebbenden, zoals te zien is in figuur 2.1.

Men lijkt de selectie van doelgroepen wel belangrijk te vinden en er is ook aandacht voor het afbakenen van de belanghebbenden. Dit betekent echter niet dat er ook aandacht is voor de representativiteit van de deelnemers aan interactieve processen. Er wordt zelden, al voor een project begint, een representatieve groep benaderd (Berveling 1998).



Figuur 2.1. Een representatieve groep belanghebbenden als deelverzameling van de belanghebbenden en de totale populatie.

5. Belangenbehartiging is legitiem

Belangrijk is dat het verdedigen van belangen als legitiem wordt gezien en niet betiteld als Nimby-gedrag. Als de rol van een belanghebbende niet toelaat dat deze zijn belang kan behartigen raakt deze gefrustreerd en kan ertoe besluiten om zijn/haar gedrag in het project te vervangen door weerstand tegen het project (Edelenbos & Monnikhof 1998).

6. Democratie

In interactieve processen zijn verschillende kenmerken te herkennen vanuit de visie waarin democratie wordt beschouwd als doel op zich. De nadruk wordt hierbij gelegd op de directe participatie van burgers, hun mondigheid en actieve rol, maar ook het accent op interactie en het realiseren van wederzijdse overeenstemming (Klijn & Koppenjan 1999).

7. Fase waarin interactief wordt gewerkt

Voor de invloed die een interactief proces kan hebben op de besluitvorming is het van cruciaal belang om zo vroeg mogelijk in het beleidsproces al interactief aan het werk te gaan. De verschillende betrokkenen willen in een vroeg stadium betrokken worden bij het interactieve proces en op deze manier invloed uitoefenen op de uitkomst van het proces.

2.2 Belangenbehartiging

In traditionele onderhandelingsituaties zijn de verhoudingen van vertegenwoordigers met de achterban altijd problematisch. Ze worden omschreven als een cirkel van wantrouwen; als de vertegenwoordigers zich te veel inlaten met de tegenpartij wordt de achterban achterdochtig maar teveel toezicht op de onderhandelaars ontnemt hun de mogelijkheid flexibel op te treden en een behoorlijke overeenkomst te sluiten. De leden van de achterban moeten ervan overtuigd worden dat hun vertegenwoordigers namens hen hard werken (Ancona 1993). Hoe ontwikkelt deze verhouding met de achterban zich bij de huidige interactieve processen; wordt de vervreemding alleen maar groter omdat nieuwe

gezamenlijke oplossingen worden gezocht die moeilijk zijn terug te koppelen naar de achterban die misschien niet of bijna niet bij het proces betrokken is geweest?

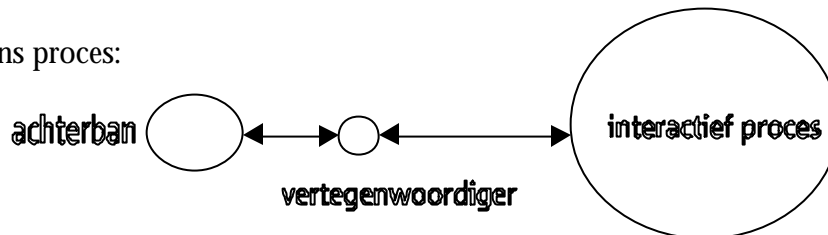
In onderstaande tekst zal verder ingegaan worden op de belangenbehartiging en op het belang van een goede vertegenwoordiging in interactieve processen en de ontwikkeling van de relatie met de achterban. Verder zullen de dilemma's en problemen die hierbij spelen aan de orde komen en worden eventuele oplossingen aangedragen vanuit de literatuur.

Schmitter & Streeck (De Vroom 1990) beschrijven het dilemma van belangenverenigingen als enerzijds het streven om hun interne structuur en hun activiteiten zodanig te richten dat ze voldoende steun en bijdragen van hun achterban verwerven. En anderzijds moeten zij echter ook invloed en steun in de politieke omgeving verwerven om als intermediaire belangenorganisatie te kunnen bestaan, waardoor andere eisen aan de activiteiten en de structuur van de belangenvereniging worden gesteld. Dit wordt ook wel de logica van de ledenbinding en de logica van de beïnvloeding genoemd. De vertegenwoordiging komt zo in het centrum van de analyse te staan, zoals ook blijkt uit onderstaande figuur 2.2.

Begin proces:



Tijdens proces:



Eind proces?



Figuur 2.2. De positie van de vertegenwoordiger (of belangenvereniging) tussen achterban en interactief proces.

Uit deze figuur blijkt dat de vertegenwoordiger moet 'schipperen' tussen de achterban en het interactieve proces waar hij/zij aan deelneemt. De afstand tussen de achterban en het interactieve proces blijft in de figuur gelijk, maar kan in de praktijk waarschijnlijk ook kleiner of groter worden, afhankelijk van de nieuwe ideeën die het interactieve proces oplevert en de manier waarop die bij de achterban vallen.

Bij belangenbehartiging zijn volgens de bestudeerde literatuur de volgende elementen van belang:

Strategische autonomie

De strategische autonomie van een belangenvereniging wordt mede bepaald door de middelen waarover een belangenvereniging kan beschikken en door de mate waarin ze de afhankelijkheid van en onzekerheid in de omgeving kunnen reduceren (De Vroom 1990). Belangenverenigingen kunnen hun middelen het beste verspreiden over verschillende bronnen en de leden door verschillende acties binden aan de organisatie.

Erkenning

Belangenverenigingen zijn voor een belangrijk deel van hun belangenbehartigende taak afhankelijk van de erkenning door en toegang tot de relevante doelgroepen en organisaties. Erkenning en institutionalisering zijn middelen van de belangenverenigingen.

Democratie en bureaucratie

Essentieel zijn de begrippen democratie en bureaucratie. De logica van het lidmaatschap oefent druk uit op het democratische proces. De logica van de ledenbinding werkt daarentegen in de richting van bureaucratie; formalisering, professionalisering etc. Ook de logica van de beïnvloeding zal een sterke druk uitoefenen in de richting van een bureaucratische structuur. Een belangenvereniging moet een evenwicht zoeken tussen democratie en bureaucratie zonder te ver door te slaan naar een van beide en een ondoorzichtige vereniging te worden voor de achterban.

Activiteiten

De activiteiten vormen de belangrijkste basis voor het bestaansrecht van een belangenorganisatie. Een probleem hierbij is het mee profiteren van niet-leden waardoor het lidmaatschap eigenlijk overbodig wordt. Om leden dus toch te binden moeten ook andere activiteiten plaatsvinden.

Het soort belang

Het handelen van belangenverenigingen is ook sterk afhankelijk van wat voor soort belang ze behartigen. Is het een collectief of een privébelang? Dit leidt bijvoorbeeld tot verschillen in de interne structuur. Natuurmonumenten is op een andere manier gestructureerd dan LTO-Nederland.

Afhankelijkheid van de leden

Belangenverenigingen zijn op twee manieren afhankelijk van hun leden. Ze moeten zorgen voor de noodzakelijke financiële middelen van de vereniging en ze moeten een bijdrage leveren aan interne en externe activiteiten van de vereniging (willingness to pay en willingness to act). Die afhankelijkheid betekent voor belangenorganisaties onzekerheid. Ten einde deze onzekerheden te reduceren kunnen verenigingen pogen de inkomsten over diverse andere bronnen dan uitsluitend de vrijwillige ledenbijdragen te spreiden (commercialisering) en de activiteiten voor de vereniging uit de vrijwillige sfeer halen door ze te professionaliseren.

Omvang van de belangenvereniging

Een vaak gebruikt middel van belangengroepen om politieke invloed uit te oefenen bestaat uit de mobilisering van de leden. Hierbij kan de 'macht van het getal' van belang zijn. Heel herkenbaar is hier bijvoorbeeld Natuurmonumenten die het altijd heeft over zijn (ongeveer) 900.000 leden.

Maar aan de andere kant betekent dat hoe groter een vereniging, des te meer organisatieproblemen er waarschijnlijk zullen zijn. Hoe democratisch zijn de besluiten van de directie van Natuurmonumenten? Bij grote verenigingen heeft men vaak te maken met een gedelegeerde belangenbehartiging en getrapte vertegenwoordiging.

Andere elementen van belangenbehartiging zijn *de organisatiegraad* van de vereniging, *de informatievoorziening* (wie krijgt wanneer welke informatie) en de *terugkoppeling* (het aantal terugkoppelingen en in welke fase van het interactieve proces).

2.3 Onderhandelen

In feite is er tijdens het interactieve proces ook sprake van onderhandelen (Mastenbroek 1984). Er is sprake van onderhandelen:

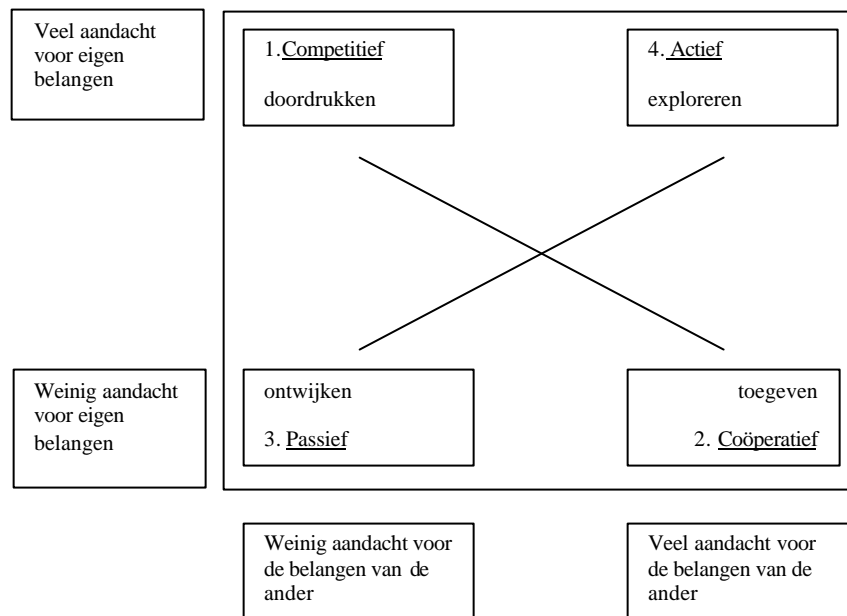
- als elke partij haar eigen belangen of wensen heeft, die niet overeenkomen of te combineren zijn met die van de andere partij;
- als elke partij in meer of mindere mate afhankelijk is van de andere partij om haar eigen belang veilig te stellen.

De condities voor onderhandelen zijn een beperkt onderling vertrouwen en een redelijk machtsevenwicht. Onderhandelen neemt een positie in tussen samenwerken enerzijds en vechten anderzijds. Bij samenwerking is er sprake van een groot onderling vertrouwen, bij vechten is er sprake van een groot machtsverschil. Bij onderhandelen zijn partijen aan elkaar gewaagd en lopen de onderhandelaars het risico af te glijden naar samenwerken of vechten. Bij onderhandelen spelen vier aspecten een rol: de inhoud, de sfeer (of persoonlijke verhoudingen), de machtsverhouding en de relatie met de achterban.

Ook de relatie met de achterban is voor de vertegenwoordiger een onderhandelingsrelatie. De vertegenwoordiger onderhandelt niet alleen met de andere partij(en) aan

de onderhandelingstafel, maar ook met de eigen achterban. Indien een vertegenwoordiger aan de onderhandelingstafel gaat naar samenwerking met de andere partij, is de kans groot dat de oplossing niet geaccepteerd wordt door de achterban. Als de vertegenwoordiger te veel luistert naar de wensen van de achterban, loopt hij het risico te moeten vechten aan de onderhandelingstafel. Ook dan komt er geen oplossing die in het belang is van de achterban. De vertegenwoordiger moet aan de achterban uitleggen welke kansen haalbaar zijn en welke niet. De vertegenwoordiger zoekt aan de onderhandelingstafel de balans tussen oplossingsgericht en achterbangericht.

Naast deze kenmerken van onderhandelen is er nog een stijl van onderhandelen. Daarin kunnen vier combinaties onderscheiden worden die gebaseerd zijn op de mate van aandacht voor de eigen belangen en of de belangen van de andere partij(en).



Figuur 2.3: Stijlen van onderhandelen volgens Mastenbroek 1984.

Stijl 1: de competitieve vechterige stijl

De kenmerken van deze stijl zijn doordrukken en forceren. Dit is de stijl van de onderhandelaar die zijn eigen belangen nastreeft ten koste van de ander. Alleen aandacht voor het eigen belang en totaal geen oog voor het belang van de tegenspeler. Vaak is deze stijl georiënteerd op macht. Allerlei machtsmiddelen worden gebruikt om te winnen: deskundigheid, status, hiërarchische rang, dreigen met sancties, manipulaties enz.

Stijl 2: de coöperatieve op samenwerking gerichte stijl

De kenmerken zijn toegeven en 'weggeven'.

Dit is de stijl van de onderhandelaar die in situaties met tegengestelde belangen geneigd is toe te geven. Heel vaak doet hij dit vanuit de overweging dat voor alles de persoonlijke verhoudingen goed moeten blijven. Deze onderhandelaar lijkt vooral te letten op de belangen van de tegenspeler en verzuimt daarbij voor zijn eigen belangen op te komen.

Stijl 3: de ontwijkende, passieve stijl

De kenmerken zijn vermijden, terugtrekken, afwachten.

Dit is de stijl van de onderhandelaar die de confrontatie niet aangaat, maar deze probeert te ontlopen. Hij doet dit bijvoorbeeld door 'diplomatie' gedrag of zeer formeel gedrag, of door op uitstel aan te sturen of principieel en bij herhaling op een gedachtelijk te blijven zitten. De onderhandelaar lijkt weinig oog te hebben voor zijn eigen belangen, noch voor die van de tegenpartij.

Stijl 4: de explorerende, actieve stijl

De kenmerken zijn zoeken naar oplossingen, aftasten.

Dit is de stijl van de onderhandelaar die alle aandacht heeft voor de belangen van beide partijen. Het is zijn stijl om hardnekkig en vasthoudend te zoeken naar oplossingen die zoveel mogelijk tegemoet komen aan de belangen van beide partijen. Hij zoekt naar onderlinge belangen door onderwerpen uit te diepen. Hij vraagt veel en hij vraagt door; hij bedenkt alternatieven.

De term interactieve besluitvorming heeft veel gemeen met stijl 4: de exploratieve, actieve stijl. In interactieve besluitvorming is het van belang dat vertegenwoordigers aan de onderhandelingen deelnemen die deze stijl in zich hebben. Problemen in de interactieve besluitvorming kunnen dan ook ontstaan als er vertegenwoordigers aan de onderhandelingstafel zitten met sterk uiteenlopende stijlen.

2.4 Vertegenwoordiging

De communicatie tussen vertegenwoordigers en hun achterbannen vraagt specifieke aandacht. Direct betrokkenen zijn vaak vertegenwoordigd in overleg en onderhandelingen. De vertegenwoordigers die plaatsnemen in het beleidsproces, krijgen snel een grote voorsprong in kennis. Bovendien communiceren zij vaak met de andere actoren in de arena en binden zich daarom eerder aan de plannen die op tafel liggen. Daardoor kunnen zij gemakkelijk het contact met de achterban verliezen. Het is dus van groot belang dat vertegenwoordigers in nauw contact blijven met de achterban, hen op de hoogte houden van de ontwikkelingen en signalen meenemen in het overleg. Susskind & Cruishank (1987) en van der Poel & van Woerkum (1995) zeggen: *“During the negotiation phase, make sure that your group and its spokesman stay in close communication. It is extremely important that representatives not get too far ahead of the membership. Education and progress at the table must be matched by a growing understanding of the process on the part of all constituent stakeholders”*. Bij het consulteren van de achterban lijkt de nadruk te liggen op het consulteren van besturen (getrapte achterbanbenadering). Redenen variëren van ‘teveel belanghebbenden’ tot ‘iedereen is het toch met het plan eens’.

Uit het praktijkonderzoek bij de case Fort Andries bleek dat de contacten van de vertegenwoordigers met de achterban verschilden. Waar rechtstreekse contacten waren geweest, waren de boeren tevreden over wat de vertegenwoordigers te melden hadden. Daarnaast is er veel getrapt (via besturen naar leden) informeren geweest. De recreatieondernemers hadden een informatiebijeenkomst gehad en betreurden dat er niet meer contact was geweest. Maar als er problemen zijn, dan komen ze wel. Natuurorganisaties informeren hun achterban af en toe, want het gaat toch wel de goede kant op met de natuur.

Klankbordgroepleden vatten hun rol in eerste instantie op in de zin van belangenbehartiging van de achterban. Hun eerste loyaliteit ligt dan ook bij de achterban, zeker daar waar zakelijke belangen in het geding zijn. Ze zien ook wel een taak voor zichzelf in het informeren van hun achterban, echter tot op zekere hoogte. Direct betrokkenen zien de leden van de klankbordgroep niet als de aangewezen personen om informatie van de krijgen, daar is de initiator van het plan, de provincie, de aangewezen persoon voor. Verschillende klankbordgroepleden zien ook fricties in de verhouding tussen henzelf en de achterban als zij zelf het plan gaan presenteren. Ten eerste zijn ze bang om verkeerde informatie te geven, waar ze dan later op aangesproken kunnen worden. Ten tweede zijn ze bang dat hun achterban hen aanspreekt als medeverantwoordelijke voor het plan (Van der Poel & van Woerkum 1995).

Aan de andere kant voelen de direct betrokkenen zich maar ten dele vertegenwoordigd door hun vertegenwoordiger in de groep. Ze noemen specifieke belangen die naar hun mening niet genoeg gekend of meegenomen worden door hun vertegenwoordigers. Dit pleit voor een rechtstreeks contact tussen direct betrokkenen en de plannenmakers. In de praktijk is dit moeilijk: 'He overleg je met zoveel mensen?'

Werken met een klankbordgroep pleit de initiator dus niet vrij om zelf te communiceren met direct betrokkenen en wel om diverse redenen:

- om te voorkomen dat direct betrokkenen voornamelijk via één kanaal informatie krijgen;
- om een goed bereikbare, aanspreekbare samenwerkingspartner te zijn;
- om zelf signalen op te kunnen vangen over wat er in de streek leeft, zonder een filter en
- om voorlichting te geven over het waarom van het beleid (Van der Poel & van Woerkum 1993).

2.5 Ten slotte

De basisprincipes van een interactief proces zijn de elementen die het omgaan met de achterban bemoeilijken en soms dreigen te ondermijnen. De nieuwe ideeën die worden ontwikkeld tijdens het vrije en open proces, zijn moeilijk te ventileren met de achterban, omdat deze het proces niet heeft meegemaakt en uitgaat van de standpunten waarmee het proces is gestart. Zij verwachten kleine wijzigingen, geen hele nieuwe en andere ideeën. Maar als de controle van de achterban op het

interactieve proces te groot is, is het geen open proces meer, maar een traditioneel proces van zware onderhandelingen en het verdedigen van het eigen standpunt, zonder open te staan voor andere ideeën en belangen. Het evenwicht vinden tussen de interne en externe eisen is een van de moeilijkste taken die bij een interactief proces aan de orde zijn. Het blijft neerkomen op het maken van compromissen tussen interne samenhang en externe aanvaarding door de achterban (Ancona et al 1993).

Er zijn dus twee problemen gesignaleerd met dit onderzoek:

- direct betrokkenen voelen zich slechts ten dele vertegenwoordigd, terwijl de plannenmakers denken dat de direct betrokkenen wel vertegenwoordigd zijn (pseudo-representatie);
- de vertegenwoordigers fungeren niet vanzelfsprekend als doorgeefluik van informatie tussen provincie en direct betrokkenen. De bottleneck komt voort uit de inherente spanning tussen het vertegenwoordigen van belangen en het open communiceren met de achterban (Van der Poel & van Woerkum 1993).

3 Documentatieanalyse Gooi en Vechtstreek

De ontwikkelingen in het gebied Gooi en Vechtstreek kunnen worden getraceerd door de nota's die hiervoor zijn opgesteld, samen te vatten. Er is achtereenvolgens gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- Provincie Noord-Holland 1994. Beleidsnota Gebiedsperspectief voor de Vechtstreek.
- Volkshogeschool Bergen, augustus 1996. Vooronderzoek Verkenning agrarische toekomstperspectieven in de Vechtstreek. In opdracht van WLTO-afdeling Gooi & Vechtstreek.
- WLTO- afd. Gooi en Vechtstreek 1997. De agrarische gebiedsvisie voor de Vechtstreek.
- Gedeputeerde Staten van Noord-Holland 1998. Startnotitie Agendacommissie inrichting Vechtstreek.

3.1 Beleidsnota Gebiedsperspectief voor de Vechtstreek.

De Provincie Noord-Holland streeft in het kader van het Randstad-groenstructuurbeleid naar het opstellen van uitvoeringsgerichte plannen voor diverse regio's teneinde een harmonieuze ontwikkeling van het landelijk gebied te bevorderen. De aanleiding voor het gebiedsperspectief moet gezocht worden in het Structuurschema Groene Ruimte. Hierin is aangekondigd dat in het kader van het Randstadgroenstructuurbeleid zes grote groengebieden gerealiseerd worden. Dit zijn multifunctionele gebieden van 1.000 tot 2.000 ha, voor een groot gedeelte bestaande uit bos, natuur en recreatieterrinen. Een van deze gebieden is de noordelijke Vechtstreek. De grote groengebieden worden gerealiseerd als Strategisch Groenproject. Ontwikkelingen buiten het zoekgebied, maar met een duidelijke samenhang met de visie voor het plangebied zijn het Gooi, ROM-IJmeer, de Venen en het Utrechtse Plassengebied.

Het Gebiedsperspectief dient primair als uitwerking van het Structuurschema Groene Ruimte met het oog op het grote groengebied en om richting te geven aan de landinrichting. Er worden algemene uitgangspunten geformuleerd omtrent de ontwikkelingen in het landelijk gebied:

- Waterhuishouding: herstel van de voedselarme en gebiedseigen kwelstroom vanuit het Gooi naar de lager gelegen polders en plassen van de Vechtstreek
- Natuur: het streven is om een groot aaneengesloten (circa 5.000 ha) natuurgebied te ontwikkelen in het oostelijk deel van de noordelijke Vechtstreek. In het (noord)westelijke helft moet het open weidekarakter behouden blijven. Bijna het hele gebied maakt ook onderdeel uit van de EHS.
- Landbouw: de Vechtstreek is een belangrijk veehouderijgebied dat van economische betekenis is. Daarnaast vervult de veehouderij een belangrijke

functie als drager van natuur en landschap. De veehouderij kan als een duurzame drager worden gezien van het open polderlandschap en in die delen die agrarisch gebruikt blijven, moeten goede productieomstandigheden geboden worden, zodat hier economisch duurzame landbouw met toekomstperspectief kan bestaan. In het zuidwestelijke gedeelte wordt gestreefd naar een sterke verweving van natuur en landbouw.

- Openluchtrecreatie en toerisme: inpassing van een bos/recreatiegebied van circa 400 ha in het zoekgebied van de noordelijke Vechtstreek. Uitgangspunt is dat het grote groengebied een belangrijke bijdrage levert aan het verminderen van de gesignaleerde tekorten voor landgebonden vormen van recreatie in de regio. Verder moet het een duidelijke bufferzone zijn op plaatsen waar verstedelijkingsdiscussies spelen.
- Landschap: de landschappelijke basisstructuur van de beperkte beplanting van de randen van de open polders moet behouden blijven. Bos in deze poldergebieden betekent een verweving van weidegronden met bosachtige ruimten.
- Cultuurhistorie/monumenten/archeologie: streven naar veiligstellen van deze waarden in een veranderende omgeving.
- Milieu/overige aspecten: gestreefd wordt naar een goede milieukwaliteit van bodem, water en lucht (het agrarische kerngebied wordt niet als milieubeschermingsgebied aangewezen!).

Vanwege de belangen van de landbouw en vanuit het oogpunt van behoud van de landschappelijke karakteristiek en de ermee samenhangende natuur wordt in het noordwestelijk deel van het plangebied een duurzaam veehouderijgebied bepleit van circa 1.500 ha. Naast de hoofdfunctie landbouw zal ruimte geboden worden voor andere functies zoals natuur, landschap en recreatie. Er wordt gestreefd naar concrete begrenzing van circa 355 ha beheersgebied in de actueel goede weidevogelgebieden in het agrarische kerngebied.

De functieverandering gaat ten koste van het areaal cultuurgrond binnen de grenzen van het herinrichtingsgebied de Vechtstreek. De oppervlakte cultuurgrond omvat volgens de Centrale Landinrichtingscommissie 8.880 ha, waarvan ongeveer 4.000 ha cultuurgrond; de rest heeft een natuur-/waterfunctie. De oppervlakte cultuurgrond zal verminderen door de volgende claims van Relatienotagebieden, Natuurontwikkeling en bos/recreatiegebied van ongeveer 1.470 ha. Daarvan was op 1 juli 1994 al 875 ha verworven, zodat er nog 595 ha onttrokken moet worden.

Er worden dus vier gebieden onderscheiden in het perspectief: Natuurkern het Vechtplassengebied, Agrarisch kerngebied de Vechtpolders, de rivier de Vecht en omgeving en bos/recreatiegebieden en recreatieve verbindingen.

Na de vaststelling door de minister van LNV van dit Gebiedsperspectief zal de Centrale Landinrichtingscommissie op basis van de Projectnota Vechtstreek een advies uitbrengen aan de minister van LNV over plaatsing van de Vechtstreek op het voorbereidingschema landinrichting. Na installatie van de landinrichtingscommissie zal de voorbereiding een aanvang nemen. Gestreefd wordt naar maximaal vijf jaar voorbereiding en tien jaar uitvoering.

Wat houdt het gebiedsperspectief in? Een Gebiedsperspectief geeft de integrale visie van de provincie op de gewenste ontwikkeling van het Strategisch Groenproject en dient een uitvoeringskarakter te hebben. Het Gebiedsperspectief is richtinggevend voor de toekomstige concrete begrenzing van met name natuurontwikkelingsprojecten en relatienotagebieden en voor de inzet van landinrichting. Het Gebiedsperspectief vormt het toetsingskader voor toekenning van subsidies aan ingediende projecten.

In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (1990) wordt de Vechtstreek aangewezen als buffer tussen de stadsgewesten Amsterdam en het Gooi. Het gebied maakt deel uit van de Centrale Open Ruimte. Het plangebied Gooi en Vecht valt geheel binnen de zogenoemde groene koers. De ecologische kwaliteiten hierin zijn richtinggevend voor de ruimtelijke ontwikkelingen en voor het te voeren milieu- en waterbeheer.

In 1992 is het eindrapport van de Stuurgroep Groene Hart verschenen (Nadere Uitwerking Groene Hart) waarin de Vechtstreek is opgenomen als een van de grotere strategische groenprojecten. Doel van het project is het tot stand brengen van een kerngebied voor natuur- en recreatieontwikkeling.

In 1990 is ook het Natuurbeleidsplan uitgebracht door het Ministerie van LNV waarin het plangebied Gooi en Vecht voor het grootste deel onder de kerngebieden Laagveengebied valt, terwijl de zandgronden van het Gooi zijn ingedeeld bij de kerngebieden Hogere Zandgronden. In de kerngebieden staan behoud en herstel van natuurwaarden voorop. In de Nota Landschap (1992, LNV) is het plangebied Gooi en Vecht op de Beleidskaart Landschap ingedeeld in de landschapscategorieën rivierengebied (Vecht), droogmakerijen (Horstermeer) en laagveengebied (moerassen, plassen en veenweidepolders), terwijl de oost- en noordrand behoren tot het zogenaamde verstedelijkt landschap.

Wel worden er een paar knelpunten genoemd voor de landbouw:

- De gemiddelde bedrijfsstructuur is vrij zwak en de ontwikkeling naar economisch sterke bedrijven is achtergebleven.
- De externe productieomstandigheden zijn van onvoldoende kwaliteit om een duurzame landbouw te kunnen garanderen.
- De ontsluitingssituatie is vanuit agrarische optiek niet steeds voldoende.
- De waterbeheersing (drooglegging percelen en aan- en afvoer van water) is voor de landbouw verre van optimaal.
- De omvang van niet-agrarische oppervlakteclaims is aanzienlijk.
- De noodzaak om (dure) milieu-investeringen te doen, leidt tot verzwaring van de lasten.

3.2 Vooronderzoek Verkenning agrarische toekomstperspectieven in de Vechtstreek

Als eerste stap na het uitkomen van het Gebiedsperspectief Gooi en Vechtstreek heeft de Volkshogeschool Bergen in de periode april-mei 1996 een vooronderzoek uitgevoerd naar een verkenning van de agrarische toekomstperspectieven in de Vechtstreek. Voor de WLTO-afdeling Gooi en Vechtstreek is het onderzoek de start van het ontwikkelen van een eigen breed gedragen toekomstvisie en strategie. Voor de Provincie Noord-Holland maakt het duidelijk welke eerste stappen gezet moeten worden om het vertrouwen van de agrariërs in de Vechtstreek te verkrijgen.

In 1996 heeft op initiatief van GS van Noord-Holland een gesprek plaatsgevonden met het bestuur van de WLTO-afdeling Gooi en Vechtstreek om te onderzoeken of beide partijen weer met elkaar in gesprek kunnen komen. Aanleiding voor het verbreken van het overleg waren meningsverschillen over de herinrichting van de Vechtstreek. Een meerderheid van de leden heeft zich uitgesproken tegen medewerking aan een herinrichting.

Resultaten van het vooronderzoek (12 mensen geïnterviewd):

1. De verkaveling is sterk wisselend per bedrijf en per polder.
2. De totale bedrijfsomvang wordt gezien als over het algemeen aan de kleine kant. De huidige milieuwetgeving stuurt aan op extensivering, waardoor de druk op de grondmarkt toeneemt.
3. Aankoop van extra land wordt bemoeilijkt door de als hoog ervaren natuur- en recreatiegrondclaims. Mede hierdoor bestaat er de indruk dat de (grond)prijs wordt opgedreven.
4. Pachten gebeurt alleen op basis van jaar contracten wat een grote onzekerheid met zich meebrengt.
5. Bij verkoop aan BBL is prijs vaak niet voldoende om elders land terug te kopen.
6. BBL koopt alleen land als het haar uitkomt, niet als het aangeboden wordt.
7. Niet alle BBL-grond komt beschikbaar voor verbetering van de agrarische structuur.
8. Het grootste bezwaar ten aanzien van het natuurbeleid van de overheid is de ervaren willekeur, onzorgvuldigheid en ondeskundigheid (niet op de praktijk afgestemd en boer-onvriendelijke houding van de ambtenaren) van de overheid bij het aanwijzen van de Relatienotagebieden. Een meerderheid van de ondervraagden is voor strikte scheiding van agrarische en natuurgebieden.
9. Agrariërs zijn onvoldoende betrokken bij de planvorming en mogen pas meedenken als de plannen er al liggen.
10. Er zijn grote problemen met de waterafvoer en het waterpeil.
11. Er verdwijnt teveel melkquotum.
12. Ganzen en zwanen bezorgen overlast in bepaalde polders. Er is sprake van een omslachtige schadevergoedingsprocedure en er zijn beperkingen van de jacht.
13. Lokale overheden werken plattelandsontwikkeling tegen via milieuwetgeving en bestemmingsplannen.

De belangrijkste reden om tegen te stemmen is dat men geen zicht heeft op de consequenties van voorstemmen (verkeerde beeldvorming, vertrouwen in de provincie als partner verdwenen, niet afgestemd op de praktijk, onduidelijkheid over de financiële consequenties).

Over het algemeen hebben de boeren een positieve grondhouding en is de inspanningsbereidheid voor de natuur groot, zolang het maar vrijwillig is en niet teveel invloed heeft op de bedrijfsvoering. Er is geen enkel draagvlak voor bos in de Vechtstreek: “De stadsbewoners houden van een open landschap met koeien”.

Het is belangrijk om te weten te komen hoe het nu dan wel aangepakt wordt. Hoe worden de agrariërs nu wel vroeg in het proces betrokken? Hoe worden de verschillende polders benaderd?

Voorwaarden van agrariërs voor communicatie met de provincie zijn:

- De provincie moet de natuur- en recreatiegrondclaims herzien en onderhandelingen starten met de rijksoverheid over vermindering.
- De provincie moet de plannen beter afstemmen op de praktijk.
- De provincie moet communiceren in een voor agrariërs begrijpelijke taal.
- De provincie moet komen tot een eenduidig beleid.
- De provincie moet zekerheden geven voor een langere periode (15 jaar).

3.3 De agrarische gebiedsvisie voor de Vechtstreek

In vervolg op dit vooronderzoek heeft het bestuur van de WLTO, Afdeling Gooi en Vechtstreek in dialoog met de achterban een inventarisatie gemaakt van knelpunten per polder, zijn de ontwikkelingen in de Vechtstreek in kaart gebracht, heeft een oriëntatie op keuzemogelijkheden plaatsgevonden (bouwstenen voor oplossingen) en zijn uiteindelijk de meest wenselijke oplossingsrichtingen per polder aangegeven. Dit heeft geresulteerd in een eigen agrarische kijk op de toekomstige ontwikkeling in de Vechtstreek. Op een aantal punten wijkt de visie duidelijk af van de voorliggende overheidsplannen en visies van andere maatschappelijke organisaties.

De Vechtstreek vormt de overgangszone tussen het diep gelegen poldergebied van West-Nederland en de Gooise stuwwal. De Vechtstreek omvat ongeveer 8.500 ha en is gelegen in de gemeenten 's-Graveland, Hilversum, Muiden, Naarden, Nederhorst den Berg, Weesp en Nigtevecht. Het gebied wordt globaal begrensd door het IJmeer en Gooimeer in het noorden, het Amsterdam-Rijnkanaal in het westen, 't Gooi in het oosten en de grens tussen de Provincie Noord-Holland en Utrecht in het zuiden. Het gebied is opgedeeld in 26 polders en kent een aantal verschillende landschapstypen. De Vecht was een ontginningsbasis van de omliggende veengebieden. In de polders langs de Vecht is in het verleden ook veen afgegraven en door inklinking worden de polders nu alleen nog voor wei of hooiland gebruikt. Vanaf de Gooise stuwwal heeft ook ontvening plaatsgevonden, maar hier zijn polders met meer overgebleven veen. Een ander deel is wel ontveend, maar niet ontwaterd en daardoor bestaan daar nu ook nog plassen. Tegen de Gooise stuwwal gaat het veengebied langzaam over in

zandgronden. Het landbouwkundig gebruik bestaat voor 99% uit grasland en bijna 1% tuinbouw.

De belangrijkste motieven om boer te blijven in het gebied zijn: zelfstandig ondernemen, werken en omgaan met dieren en werken in de natuur, in het open landschap. De ruimtedruk in de Vechtstreek neemt toe door meer behoefte aan natuur en bos, maar in beperkte mate ook door de voorgenomen aanleg van fiets-, ruiters- en voetpaden. Belangrijker zijn echter de opdoemende claims voor uitbreiding van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Deze vormen een bedreiging en aantasting van het open Vechtlandschap.

De verschillen tussen de polders zijn qua verkaveling, bedrijfsomvang en bedrijfssituatie en natuur- en recreatiegrondclaims zo groot dat de knelpunten in eerste instantie per polder dienen te worden aangepakt. De basis voor een gezonde landbouw en een duurzaam beheer zijn voldoende grote en goed verkavelde bedrijven zonder beperkingen die de bedrijfsvoering in de weg staan, waarbij voldoende inkomen vereist is. Naast bedrijven die financieel draagkrachtig genoeg zijn, zijn er ook bedrijven met te geringe middelen, die steun nodig hebben.

Belangrijk is dat de agrariërs in de Vechtstreek niet tegen het streven van de overheid zijn om meer natuur in de Vechtstreek te realiseren. Wel zijn zij tegen de manier en wijze waarop de overheid dit probeert te realiseren. Volgens de agrariërs zouden niet de hectare-claims, maar te realiseren natuurdoelen het uitgangspunt van beleid moeten zijn.

3.4 Startnotitie Agendacommissie inrichting Vechtstreek

In 1988 hebben de drie samenwerkende landbouworganisaties (3 HLO's) aan de Minister van LNV gevraagd om voor de Vechtstreek, landinrichting in de vorm van herinrichting in voorbereiding te nemen. Maar eerst moest de provincie duidelijkheid verschaffen over het beleid aangaande natuur, recreatie en waterhuishouding in de Vechtstreek. In 1994 hebben de GS met het vaststellen van het Gebiedsperpectief een integrale op uitvoering gerichte ontwikkelingsvisie uitgesproken over deze zaken. Herinrichting wordt gezien als het beste instrument om de gebiedsgerichte doelstellingen te realiseren.

Een meningspeiling onder de agrarische ondernemers in september 1994 leerde dat de meerderheid geen vertrouwen meer had in de herinrichting Vechtstreek. Dit heeft ertoe geleid dat in december 1994 de drie HLO's de aanvraag voor landinrichting hebben ingetrokken. GS hebben in deze periode zelf herinrichting aangevraagd. De minister van LVN heeft toen de Vechtstreek op het Voorbereidingschema Landinrichting geplaatst van 1994.

Er hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die voor GS de aanleiding vormden om de bovenbeschreven ingeslagen weg ter discussie te stellen. Dit komt door de volgende zaken:

- gebrek aan draagvlak voor grootschalige herinrichting (bij landbouw);
- herijking landinrichting: door deelprojecten versneld uitvoeren;
- reeds in uitvoering zijnde projecten: ad hoc gebeurt er veel, maar een verbetering van de afstemming van lopende en nieuwe ontwikkelingen is mogelijk;
- veranderende rol van de provincie: naast formuleren van beleid en doelstellingen wil de provincie ook een actieve rol vervullen bij de realisatie op projectniveau, dit in overleg met de regio.

De taak van de Agendacommissie is het opstellen van een breed gedragen Plan van Aanpak voor de inrichting van de Vechtstreek. Zij heeft de volgende opdrachten:

- Het aangeven van de contouren van het werk dat nog moet gebeuren. Daarbij gaat het erom in welke onderscheiden onderdelen de inrichting uiteen kan worden gelegd en hoe de onderscheiden onderdelen op hoofdlijnen worden uitgewerkt.
- Het helder maken van de organisatorische, waarbij het gaat om een overzicht van de werkzaamheden, financiële verplichtingen, eindverantwoordelijkheden, bestuurlijke afstemming en coördinatie.

De regio is in de agendacommissie breed vertegenwoordigd. In de Agendacommissie voor de inrichting van de Vechtstreek zijn 12 leden benoemd. Van de leden van de commissie verwachten GS dat zij hun achterban zullen consulteren om in de commissie hun belang voldoende te vertegenwoordigen. Het is belangrijk dat de leden verder kijken dan het belang van de eigen sector. Het Plan van Aanpak dient uiterlijk 1 juli 1998 aan GS aangeboden te worden.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderwerpen die in de interviews aan de orde zijn gekomen besproken.

4.1 Problematiek

Volgens de provincie is de houding van de agrariërs duidelijk veranderd in de laatste jaren: Landinrichting en EHS werden aanvankelijk gezien als bedreiging. Nu zien ze het als een kans, bijvoorbeeld door agrarisch natuurbeheer.

Volgens de agrariërs liggen er veel claims op het gebied waardoor het moeilijk is draagvlak te verkrijgen bij de agrariërs. De ene claim is nog niet opgelost of de volgende claim komt er al aan.

DLG constateert dat boeren landinrichting nog steeds gelijkstellen met claims. Landinrichting wordt daarom in eerste instantie als bedreigend ervaren. Er wordt gerefereerd aan een bijeenkomst waar DLG de boeren erop wijst dat de landbouwsector een hoop geld laat liggen. Daar werd door sommigen emotioneel op gereageerd. Daar zit men niet op te wachten. Al zijn de claims op zich eigenlijk geen onderwerp meer voor de agendacommissie, toch is de taak van de agendacommissie opgerekt, zodat de claims wel weer besproken kunnen worden.

Sinds 1994 is er nog steeds een gebrek aan draagvlak bij de streek en de bewoners door de vele claims die de provincie op het gebied heeft gelegd. In totaal gaat het nu om 1.470 ha functieverandering. Dit is meer dan eenderde van de 3.600 ha cultuurgrond in het gebied.

4.2 Fase besluitvorming

DLG vindt het proces dat nu plaatsvindt geen echt interactief proces, omdat er pas sprake is van interactiviteit als de streek er op een directe manier bij betrokken is.

Bij het opstellen van het gebiedsperspectief in 1994 was de WLTO niet bij de voorbereiding betrokken. Ze heeft wel gereageerd op het plan; die reactie was afwijzend. Er is bij de boeren geen vertrouwen in het instrument landinrichting, omdat ze bang zijn een stuk van hun vrijheid kwijt te raken.

Volgens de provincie is de eerste uitwerking van de EHS, het Natuurbeleidsplan duidelijk top-down opgesteld. De provincie had de taak invulling te geven aan de rijksplannen. Bij het opstellen van het gebiedsperspectief zijn de boeren niet gehoord over de plannen van hun grondgebied. De initiatiefnemer staat voor de keus het gebied in te gaan zonder of met een concreet plan. In het eerste geval is dat te vaag

en in het tweede geval zijn de maatschappelijke partijen onvoldoende geconsulteerd en is er weinig draagvlak voor het plan. Het is zinvoller ideeën globaal te bespreken met partijen, reacties te krijgen en zo verder te gaan met het planvormingsproces.

4.3 Relatie met achterban

De vertegenwoordigers van de WLTO hebben het idee dat ze besluiten moeten terugspelen naar hun klankbordgroep en bij zwaarwegende besluiten ook naar de leden, om legitieme beslissingen te kunnen nemen. Dit terugkoppelen kost vaak veel tijd en wordt door DLG en provincie als een belemmering van het proces ervaren. Een vertegenwoordiger in een interactief proces moet een mandaat hebben, anders kunnen er geen nieuwe ideeën ontwikkeld worden. De vertegenwoordigers van de WLTO ervaren dat niet als een belemmering. Volgens hen hebben hun vertegenwoordigers compleet mandaat van hun achterban. Als het moeilijk wordt, gaan zij voor een breed gedragen beslissing terug naar de klankbordgroep en eventueel worden ook de leden geraadpleegd. Er bestaat geen twijfel over de inzet van hun vertegenwoordiger.

Waarschijnlijk verstaan de verschillende groepen iets anders onder het woord mandaat. Volgens de provincie en DLG hebben de vertegenwoordigers van de WLTO nog niet zoveel mandaat, maar is het nog groeiende omdat er dingen bereikt worden in de agendacommissie zoals meer geld voor bedrijfsverplaatsing. De vertegenwoordigers van de WLTO vinden juist dat ze veel mandaat hebben van hun achterban. Zij koppelen belangrijke beslissingen terug om dat mandaat te behouden en om feeling te houden met wat er leeft bij de achterban. Aangezien ze ook zelf agrariër zijn in het gebied, is die feeling met de achterban niet zo moeilijk. Ze weten precies wat er leeft in de streek.

4.4 Soort belangen

De boeren wijzen erop dat alleen zij moeten inleveren. De grond komt altijd van de boeren en de vraag is hoe dat gecompenseerd moet/kan worden. DLG heeft gesprekken gevoerd met alle potentiële leden van de agendacommissie om duidelijk te maken dat er in de agendacommissie gezamenlijk gewerkt moet worden aan oplossingen. Bij interactieve besluitvorming gaat men ervan uit dat alle partijen openstaan voor elkaars belangen.

4.5 Persoonlijke factoren

De leden van de WLTO worden tegenwoordig veel mondiger opgeleid. Ze leren standpunten bepalen en vragen stellen. Het is van groot belang tegenspel te kunnen bieden aan deskundigen en beleidsambtenaren. Er zijn een aantal criteria voor een goede vertegenwoordiger. Het moet een goede onderhandelaar zijn die de belangen

van de leden behartigt. Daarnaast moet het een jonge ondernemer zijn, want het proces van landinrichting neemt wel een aantal jaren in beslag.

De motivatie van de vertegenwoordigers om veel energie in zo'n proces te stoppen is de solidariteit met het lot van de collega's. Het is een belangrijke steun in de rug het vertrouwen van de collega's te hebben om hen goed te vertegenwoordigen.

Als in de toekomst het aantal interactieve processen in een regio toeneemt zal zich mogelijk het probleem gaan voordoen dat er zoveel vertegenwoordigd moet worden, dat de capaciteit een probleem gaat worden. Het zal steeds moeilijker zijn om het overzicht te houden over de verschillende planvormingprocessen en als vertegenwoordiger(s) net zo goed geïnformeerd te zijn als deskundige ambtenaren. Daarnaast speelt ook nog dat de financiële vergoeding veel te laag is of er zelfs niet is. Daar komt nog bij dat zij niet om het probleem van de initiatiefnemende overheid gevraagd hebben. Verder willen ambtenaren alleen vergaderen overdag, maar mensen die vertegenwoordiger zijn 'in hun vrije tijd' moeten dus werktijd opofferen om overdag te kunnen vergaderen. Dit soort knelpunten zal waarschijnlijk steeds meer voorkomen, ook omdat de processen langer gaan duren (meer bottom-up i.p.v. top-down).

4.6 Gelooftwaardigheid

In de agendacommissie zitten vertegenwoordigers van de betrokken maatschappelijke partijen, DLG en provincie. De WLTO heeft vertegenwoordigers voorgedragen. Er is gezocht naar mensen die het vertrouwen van de leden genieten. Tevens wordt er waarde aan gehecht dat de vertegenwoordiger dicht bij de praktijk blijft en daar goede contacten mee heeft. Daarom is het voor een vertegenwoordiger belangrijk om steeds terug te koppelen met de achterban. De voormannen bereiken in de ogen van de achterban wel wat, zoals het extra geld voor de bedrijfsverplaatsing. Hierdoor kunnen de vertegenwoordigers van landbouw meer gezag verwerven en dit is ook goed voor de provincie. Ook de overheid heeft belang bij sterke vertegenwoordigers in interactieve processen, die vooral het vertrouwen hebben van de leden en daarom een bepaald mandaat genieten. De provincie ziet heel duidelijk dat het gezag van de vertegenwoordigers bij landbouw veranderd is in de loop van de tijd. Tegenwoordig moeten ze iedere stap terugkoppelen naar de achterban. Vroeger hadden ze meer vertrouwen.

4.7 Onderhandelen

Volgens de WLTO moeten de vertegenwoordigers goede onderhandelaars zijn en weten welke belangen ze behartigen en welke wensen ze moeten verdedigen. DLG ziet het proces dat plaatsvindt in de agendacommissie niet als een interactief proces, maar ook niet als onderhandelingen. De agendacommissie is juist bedoeld om niet te onderhandelen, maar DLG vindt dat de boeren zich juist moeten richten op de kansen en vindt dat ze nu nog teveel bezig zijn met de bedreigingen.

Speelruimte is een essentieel element in het bereiken van resultaten. Zowel bij de participatieve besluitvorming als de harde zakelijke onderhandeling is het de kunst elkaars marges te leren kennen. In de onderhavige casus is het opgevallen dat de oorspronkelijke partij die claims legde op het gebied, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, niet meer aan de onderhandelingstafel zit, maar de uitvoering van het rijksbeleid heeft overgelaten aan de provincie. De provincie heeft het rijksbeleid overgenomen in termen van taakstellingen. De rijksoverheid is in feite daarmee een achterban van de provincie geworden. Dit roept de vraag op welke speelruimte de provincie van het rijk heeft gekregen om de taakstelling te kunnen benaderen. De indruk bestaat dat over deze speelruimte bij de delegatie van rijkstaken naar de provincie niets is afgesproken. De vraag doet zich zelfs voor of de provinciale LNV-ambtenaren hierover indicaties hebben meegekregen vanuit het Haagse beleid. Als er aan de kant van het rijksbeleid geen marges bestaan, heeft het ook geen zin met een participerend traject te beginnen. Onder die omstandigheden is er geen ruimte voor een gezond onderhandelingsklimaat.

5 Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van ons onderzoek luidt: welke relatie hebben vertegenwoordigers in interactieve beleidsprocessen met hun achterban en op welke wijze verandert deze relatie tijdens het proces? In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vraag op basis van de bevindingen uit de literatuur- en casestudy. We gaan in op de bepalende factoren voor de relatie tussen achterban en vertegenwoordigers en de rol van vertegenwoordigers in interactieve beleidsprocessen. Daarbij gaan we ervan uit dat interactiviteit in verschillende gradaties kan bestaan. Op basis van deze bevindingen zullen we ook direct aanbevelingen doen.

5.1 Persoonlijke factoren

Een vertegenwoordiger van een belangenpartij in een interactief proces, moet van vele markten thuis zijn en over sterke communicatieve vaardigheden beschikken. Niet alleen moet de vertegenwoordiger het vertrouwen genieten van de achterban, ook moet hij of zij een geloofwaardige gesprekspartner zijn in het interactieve proces. Kennis van de problematiek, kennis van de achterban en kennis van de omgeving in het planproces zijn van essentieel belang. Niet alleen moet hij met verschillende partijen kunnen communiceren, ook moet hij zijn houding en benadering van de verschillende partijen en de problematiek kunnen aanpassen in verschillende fasen van het interactieve proces. Naast de vaardigheden van de vertegenwoordiger, speelt ook de factor tijd een belangrijke rol. Maatschappelijke organisaties worden steeds meer betrokken bij beleid, maar dat betekent ook dat vertegenwoordigers daar steeds meer tijd in moeten investeren. Inmiddels krijgen vertegenwoordigers daarvoor steeds vaker een financiële vergoeding.

5.2 De vertegenwoordiger als onderhandelaar

Om de relatie tussen vertegenwoordigers met hun achterban en de rol van vertegenwoordigers in interactieve beleidsprocessen te begrijpen, is het van belang de vertegenwoordiger als een onderhandelaar te beschouwen.

De vertegenwoordiger onderhandelt niet alleen met de andere partijen aan de onderhandelingstafel, maar doet dat ook met zijn eigen achterban. Dat wil zeggen geen overspannen verwachtingen scheppen door te meegaand of volgzzaam naar de achterban te luisteren, maar wel duidelijk de belangen weten uit te dragen. Als de vertegenwoordiger alleen maar luistert naar de achterban, loopt de vertegenwoordiger aan de onderhandelingstafel het risico te moeten gaan 'vechten', als hij de achterban negeert loopt hij / zij het risico alleen maar 'samen te werken' met de tegenpartij. De coördinerende instantie heeft bij deze twee laatste situaties geen belang, hoe verleidelijk 'samenwerken' ook is. Dit samenwerken houdt het risico in dat de achterban achteraf het bereikte resultaat niet accepteert. Alle partijen hebben

er dus belang bij dat de vertegenwoordiger een krachtig onderhandelaar is, die zich niet laat verleiden enerzijds tot joviaal samenwerken en anderzijds tot vechten.

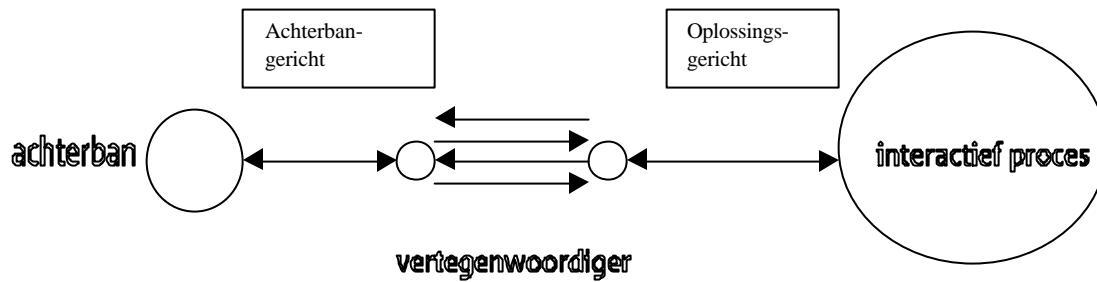


Fig. 5.1. Manoeuvreren tussen achterban en proces.

De vertegenwoordiger balanceert tijdens de verschillende fasen van het onderhandelingsproces, dus tussen vechten en samenwerken en tussen oplossingsgerichtheid en achterbangerichtheid (zie figuur 5.1). In de bestudeerde case is er sprake geweest van een wisseling in de boerenvertegenwoordiging ten tijde van de afwijzing van de landinrichting. Deze wisseling kan erop duiden dat in verschillende fasen andere vertegenwoordigers met andere stijlen van onderhandelen ingezet zouden moeten worden. Door de externe druk trad er dus een interne verandering in de gelederen van de agrariërs op. De overrompeling door het rijksbeleid vroeg zichtbaar om een harder onderhandelaar of misschien zelfs in eerste instantie om een vechter, die serieuze onderhandelingen moest gaan afdwingen.

5.3 Wie zijn vertegenwoordigers?

Opgevallen is dat bij vertegenwoordigers met een achterban vooral gedacht wordt aan maatschappelijke organisaties. In de casus die we in dit onderzoek hebben onderzocht, betreft dat vooral de boerenorganisaties. De overheid wordt vooral gezien als initiatiefnemer van beleid en (interactieve) planvorming. De overheid kan echter ook beschouwd worden als een belanghebbende partij, waarbij er sprake is van vertegenwoordiging en een achterban. In feite moet de provinciale vertegenwoordiger de beleidsuitgangspunten en -belangen zoals die in het natuurbeleid zijn vastgelegd behartigen – in dit geval het realiseren van de EHS. De regering of de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de regionale LNV-directie vormen in principe de achterban van de provincie en haar gedelegeerde vertegenwoordiger (zie figuur 5.2). De 'erkenning' van de overheid als een belangenpartij, met een provinciale vertegenwoordiger is van belang voor de transparantie en effectiviteit van interactieve planvormingprocessen.

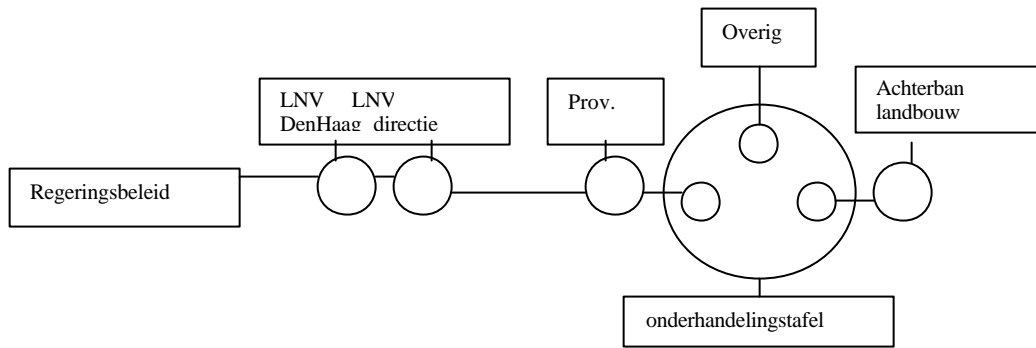


Fig. 5.2. Vertegenwoordigers rond de onderhandelingstafel.

Bij de boerenorganisaties is er een directe relatie tussen vertegenwoordigers en achterban. De vertegenwoordigers houden ruggespraak met een klankbordgroep en bij belangrijke beslissingen raadpleegt men de plenaire achterban. Bij de provinciale vertegenwoordiging is er geen sprake van een directe relatie met de achterban. De provincie vertegenwoordigt in feite het rijk(sbeleid), maar heeft geen onderhandelingspositie t.o.v. haar achterban. Doordat de initiatiefnemer niet in beeld is, is er sprake van een 'eenrichtingsverkeer in de onderhandeling'. Er is aan de onderhandelingstafel in onze casus eigenlijk geen sprake van onderhandelen. De provincie heeft formeel geen speelruimte meegekregen van het rijk. Informeel kan dat anders liggen, maar daar hebben we in dit project geen zicht op gekregen.

5.4 Gelooftwaardigheid en effectiviteit van het interactie- of onderhandelingsproces

Als de overheid de dialoog aangaat met belangenorganisaties en van hen een constructieve opstelling verwacht, moet er voor die belangenorganisaties ook wat te bereiken zijn en - belangrijk voor de vertegenwoordiger - die resultaten moeten ook zichtbaar zijn voor de achterban. Er moet dus sprake zijn van onderhandelingsruimte. In de casus is duidelijk dat zeker aan het begin van het traject van de implementatie van het rijksnatuurbeleid in de Gooi en Vechtstreek er geen of nauwelijks sprake was van onderhandelingsruimte. De rijksoverheid heeft de realisatie gedelegeerd aan de provincies. Bij die delegatie is ogenschijnlijk geen beleids- of onderhandelingsruimte aangegeven.

Alhoewel de provincie via bilateraal overleg getracht heeft de boeren te betrekken bij het opstellen van een gebiedsperspectief, heeft de top-down werkwijze van het rijk tot sterk verzet van de boerenorganisatie geleid. In termen van onderhandelen: ook de WLTO heeft haar vertegenwoordigers geen onderhandelingsruimte gegeven. De dialoog heeft in eerste instantie het karakter gekregen van vechten. De conclusie hierbij is dat in top-down situaties, zonder onderhandelingsruimte, onderhandelen met vertegenwoordigers in feite niet het geëigende instrument is om de doelen te bereiken. In zo'n beleidsproces past alleen concreet zaken doen met individuen, ofwel transactiesturing (Oosterveld et al 1997).

Met de instelling van de agendacommissie is een begin gemaakt met een meer interactieve benadering van de landinrichting van de Gooi en Vechtstreek. In de agendacommissie (inmiddels overgegaan in de landinrichtingscommissie) wordt in principe niet meer onderhandeld over de grondclaims voor natuur, recreatie, landbouw, enz. De manier waarop ingericht gaat worden is nu onderwerp van onderhandelingen. Binnen de marges is er nog wel sprake van onderhandelingsruimte. De overheid neemt in deze fase niet deel als partij aan het overleg c.q. onderhandelingen. In deze casus is de provincie alleen agendalid en vervult DLG de rol van procesbegeleider. Het blijft naar onze mening een discussiepunt of er werkelijk sprake kan zijn van interactiviteit als de overheid zich niet opstelt als onderhandelingspartner.

5.5 Hoe kunnen beleidsprocessen ingericht worden om dit soort problemen te voorkomen?

Als men een zo breed mogelijk draagvlak zoekt voor planvorming, is het zaak om in een zo vroeg mogelijk stadium te starten met meer interactieve vormen van planvorming. Eigenlijk al voor een beslissing go/no go. Als interactieve beleidsprocessen pas gestart worden na een reeks van beslissingen van bovenaf, voelen betrokken partijen zich gepasseerd en niet serieus genomen. Ze hebben dan het gevoel alleen betrokken te worden bij de uitvoering van besluiten en bij de invulling van details, terwijl bij hen juist de hoofdlijnen vooropstaan.

Ingeval van LNV-beleidsprocessen is het van belang onderscheid te maken tussen de inzet en het uitgangspunt voor het beleidsdoel enerzijds en de te behalen randvoorwaarde anderzijds. Hiermee wordt beleids- en onderhandelingsruimte geschapen die nodig is voor een goed onderhandelingsklimaat. Als het niet mogelijk is om onderhandelingsruimte te creëren, heeft het weinig zin een dialoog aan te gaan met belangenorganisaties, maar is een meer hiërarchische of transactiesturing op z'n plaats.

Vervolgens is het van belang dat de betrokken partijen vertegenwoordigers afvaardigen die het vertrouwen genieten. De coördinerende instantie heeft er ook belang bij dat een krachtige vertegenwoordiger wordt ingezet. Een zwakke inbreng brengt het risico met zich mee dat de genomen besluiten tijdens het proces in een eindstadium door de achterban niet geaccepteerd worden.

Het is van belang in het begin van een interactief proces duidelijke spelregels vast te stellen, om te voorkomen dat achteraf misverstanden ontstaan over bijvoorbeeld het mandaat en de geldigheid van de onderhandelingen.

Het verdient verder aanbeveling om van te voren vast te stellen wat met 'interactiviteit' wordt bedoeld en wat de mate van interactiviteit is. Inspraak kan ook een vorm van interactiviteit zijn.

Daarnaast is het van belang om ook bij planvorming met een hoge mate van interactiviteit voor ogen te houden dat er nog steeds sprake is van onderhandelen. Partijen nemen nog steeds deel om hun eigen belangen te behartigen. In interactieve processen komen de diverse belangen echter dicht bij elkaar en wordt het realiseren van gezamenlijke doelstellingen ook belangrijk gevonden. Het expliciet maken van de diverse belangen, maken interactieve processen transparant en daarmee ook geloofwaardig naar de achterban.

Literatuur

- Ancona, D.G., R.A. Friedman & D.M. Kolb, 1993. De groep en wat er gebeurt op weg naar 'ja'. *Negotiation Magazine*, nr. 4, blz. 154-168
Beleidswetenschap, nr. 1.
- Berveling, J., 1998. Creativiteit versus representativiteit? Een onderbelicht thema in de interactieve beleidsvorming. *Bestuurskunde*. 7 1998.
- Boertien & Partners, 1987. Syllabus Omgaan met (mogelijke) opdrachtgevers.
- Brink, A. van den, J.P.A. van den Ban & M.I. Visser-Reyneveld, 1998. Inrichting van de groene ruimte, Bestuurlijke dynamiek en interactieve planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen/Stichting Post-Hoger Landbouwonderwijs. Wageningen.
- Carsten, K., W. de Dreu & Evert van de Vliert, 1994. *Onderhandelen in arbeidsorganisaties*
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof, 1998. Begeleiding van complexe projecten. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 1998. Nummer 1.
- Frouws, J., 1993. Mest en macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970. Vakgroep Rurale Sociologie, Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Gedeputeerde Staten van Noord Holland, 1998. Startnotitie Agendacommissie inrichting Vechtstreek. 9 p.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, 1999. De politiek en de interactieve besluitvorming: Van institutionele spelbreker naar spelbepaler. *Beleidswetenschap*, nr. 1, p. 47-68.
- Koster, A.F.A., 1997. Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie? *Nederlands Tijdschrift voor de psychologie*, 49, 145-156.
- Mastenbroek, W.F.G., 1984. *Onderhandelen*. Aula 737, Het Spectrum, Utrecht .
- Ministerie van LNV, 1999. *Kracht en Kwaliteit*.
- Oosterveld, H.J.W., H.J. Hekhuis, J.P.P.Hinssen & D. Huitema, 1997. Sturen in het groen; Een onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van netwerksturing in het natuur-, bos- en landschapsbeleid. CSTM-studies en rapporten. Rapportnummer 59, Enschede.

Poel, M.M. van der & C.M.J. van Woerkum, 1995. Afhankelijk, dus ontvankelijk? De communicatie tussen overheid en direct betrokkenen over natuurontwikkelingsprojecten. Vakgroep Voorlichtingskunde. Landbouwwuniversiteit Wageningen.

Propper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek, 1998 Interactieve beleidsvoering. Typering, ervaringen en dilemma's. Bestuurskunde. 7 1998.

Provincie Noord-Holland, 1994. Beleidsnota Gebiedsperspectief voor de Vechtstreek, 79 p.

Rheede van, J. & P. Leroy, 1991. Strategie en sociaal leren bij lokale milieu- en natuurgroepen. Milieu, jaargang..., nr. 1: 24-34.

Smits, J., 1995. Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant.. Katholieke Universiteit Brabant.

Volkshogeschool Bergen, 1996, Verslag Vooronderzoek Verkenning agrarische toekomstperspectieven in de vechtstreek , in opdracht van WLTO Gooi en Vechtstreek. 13 pp.

Vroom, de B., 1990. Verenigde fabrikanten. Ondernemersverenigingen van de voedings- en geneesmiddelenindustrie; tussen achterban en overheid. Proefschrift. Rijksuniversiteit Leiden.

Westendorp, J. & N. Röling, 1993. Natuurgerichte waterkwantiteitbeheer. Een verkenning van de bijdragen van kennis en communicatie. Rapport IKC-NBLF. Nr. 1. Vakgroep Voorlichtingskunde. Landbouwwuniversiteit Wageningen 1993.

WLTO, afdeling Gooi en Vechtstreek, maart 1997, De agrarische gebiedsvisie voor de Vechtstreek, 59 pp.

Woerkum, C.M.J. van, 1998. Communicatie en interactieve beleidsvorming. In: Inrichting van de groene ruimte. Bestuurlijke dynamiek en interactieve planvorming.

Bijlage 1 Voorbeelden van belangenbehartiging

Hieronder volgen drie voorbeelden van problemen met belangenbehartiging en interactieve processen uit de praktijk

1. Mutual Gain Building Methode

Kernwoorden: wantrouwen, beïnvloeden dilemma, nieuwe beeldvorming, achterban, sociale orde, innoverende ideeën geschonden basisprincipes, informatiestroom.

In Amerika is geëxperimenteerd met Mutual Gain Building (MGB) technieken als een methode voor interactieve beleidsvorming bij de onderhandelingen tussen werknemers en werkgevers. Hieronder wordt kort ingegaan op hoe MGB werkt, het resultaat van het onderzoek en de conclusies.

Bij MGB worden onderhandelaars aangespoord om tot een gezamenlijk proces van probleemoplossing te komen teneinde overeenstemming te bereiken op een manier die beide partijen tot voordeel is. Binnen het klankbord gaat het om gedeelde belangen en om een gezamenlijke onderneming in plaats van activiteiten die vooral op het eigen team zijn gericht. Dit beïnvloedt op zijn beurt het handelen van de belangenvereniging. Deze staat onder toenemende druk om haar achterban mee te nemen in een proces dat in wezen tot stand komt terwijl het plaatsvindt.

Tijdens de onderhandelingen doen zich drie soorten groepsbetrekkingen voor:

- primaire onderhandelingsteams (belangenvereniging/vertegenwoordiger); doel is tot overeenkomst te komen die aanvaardbaar is voor achterban
- primaire team moet interne communicatie ontwikkelen en coördinatie met andere primaire teams, deze grotere groep wordt geïntegreerd team genoemd (= klankbordgroep)
- primair team moet betrekking met achterban sturen die tenslotte de uiteindelijke zeggenschap heeft over de voorwaarden voor de overeenkomst (ligt aan situatie, niet volledig mandaat)

Collectieve onderhandelingen doorlopen besluitvormende fasen waarin partijen de reikwijdte van de onderhandeling vaststellen, deze aftasten en uiteindelijk tot besluiten komen over de overeenkomst. Terwijl een team gedurende de eerste helft van zijn bestaan voornamelijk incrementele of evolutionaire veranderingen kent, kan het middelpunt een ommekeer betekenen. Groepsleden staan plotseling open voor een beoordeling van de resultaten tot dan toe en voor eventuele noodzakelijke veranderingen. Teamleden gaan ook op zoek naar feedback met mensen van buiten het proces. Het is een cruciaal omslagpunt waarbij deadlines duidelijk worden en ook de hoeveelheid werk die nog verricht moet worden. Het MGB kan op dit middelpunt gemakkelijk vastlopen. Als er van te voren twijfels zijn geweest over het proces, komen deze soms weer naar boven tijdens deze fase. Bovendien kunnen de achterban en anderen meer toezicht gaan houden op de activiteiten van een geïntegreerd team en er dus druk op uitoefenen.

Er zijn drie situaties gecreëerd waarbij in verschillende mate gebruik wordt gemaakt van MGB en traditionele technieken. Na een evaluatie van deze drie processen kan het volgende gezegd worden. Het op gang komen van actoren, klankbordgroep en achterban is een buitengewoon moeilijk maar invloedrijk deel van de evolutie van de groep. Teamleden maken zich zorgen over hoe zij in de *nieuwe sociale arena* zullen passen en vaak in de eerste minuten worden normen of verwachtingen ten aanzien van hoe de leden zich dienen te gedragen gevormd. Naast individuele problemen van identiteit, sturing en aanvaarding, kampen groepen met het collectieve probleem van normvaststelling. Normvorming en individuele aanpassing aan de groep vinden niet alleen tijdens formele groepsbijeenkomsten plaats, maar ook elders tijdens bijvoorbeeld informele bijeenkomsten en subgroep-bijeenkomsten. De sociale orde beheerst de informatie en de beeldvorming die de kern vormt van traditionele onderhandelingen. Bij MGB is de *ontwikkeling van normen gecompliceerder dan bij traditionele onderhandelingen*. Leden van het team moeten hun achterliggende belangen bekend maken om aan die belangen tegemoet te komen. Ten tweede moeten nieuwe omgangsnormen worden geformuleerd en mag men niet terugvallen op traditionele draaiboeken en machtsstructuren. Daarom is een gezamenlijke training de gebruikelijke methode om vakbonden en directies kennis te laten maken met MGB.

Concluderend kan gezegd worden dat bij MGB de verhoudingen met de achterban problematischer lijken te zijn dan bij traditionele onderhandelingen. De achterban is meestal niet rechtstreeks betrokken bij de keuze voor MGB. De achterban is dus niet betrokken bij het proces waar vaak nieuwe ideeën tot stand komen die niet zijn voorzien door de achterban. Ook neemt het wantrouwen toe wanneer de respectievelijke achterbannen hun vertegenwoordigers als geïntegreerde groep zien samenwerken. Achterbannen vertonen verschillende vormen van beïnvloeding. Zo kunnen ze eisen dat er een vroege deadline is voor de onderhandelingen, zodat achteraf altijd nog bijgestuurd kan worden op de traditionele wijze. De achterban wil er graag van overtuigd zijn dat MGB-benaderingen niet heilig zijn en traditionele onderhandelingsmethoden ook tot de mogelijkheden horen. Belangrijk is ook het verschil tussen standpunten en belangen. Bij MGB bevinden de onderhandelaars zich duidelijk tussen twee vuren: de verwachtingen van de achterban om over alle aspecten van de onderhandelingen te worden geïnformeerd en de noodzaak om een open, innoverende discussie te voeren met het projectteam. Dus als onderhandelaars uiteindelijk met innoverende en te moeilijke ideeën aankomen bij de achterban zonder deze geleidelijk te introduceren, stuit dit op tegenstand. Bij MGB wordt een aantal basisprincipes van de traditionele omgangsvorm met de achterban geschonden: primaire teams worden een geïntegreerd team en dat wekt wantrouwen; men bespreekt geen incrementele ideeën maar juist radicale veranderingen; er is een vrije stroom van informatie naar zowel achterban als tegenstander, zodat het moeilijker wordt greep te houden op de beeldvorming bij de achterban ten aanzien van de inhoud en het verloop van de onderhandelingen.

2. Mest en macht (Frouws 1993)

Kernwoorden: machtsverhouding, aangewezen op voormannen, gericht op de staat, representatief monopolie, ruime handelingsvrijheid, niet daadkrachtig en problemen niet tijdig erkend.

In deze case ging het om een nadere precisering van de relatie tussen overheid en belangenorganisaties van de landbouw, vooral omdat juist de verhouding tussen de staat en de maatschappelijke organisaties het kenobject is van het neo-corporatistische model. Hierbij spelen een aantal dimensies een belangrijke rol. De eerste dimensie betreft *de machtsverhouding* tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Macht is een relatie van autonomie en afhankelijkheid.

De tweede dimensie van de relaties tussen staat en maatschappelijke organisaties betreft de *balans van coöperatie en conflict* tussen overheid en belangengroepen. Slaat deze door naar overleg en samenwerking dan wel naar confrontatie en strijd

De derde dimensie heeft betrekking op de *mate van staatsinterventie* in de sociale productieverhoudingen (van de maatschappij als geheel of van de sociaal-economische sector die onderwerpen aan het analyseren is). Interventie is het geheel van directe en indirect overheidsactiviteiten gericht op de economie (veelomvattend tegenover beperkte, extensieve interventie).

Bovenstaande wordt verder toegespitst op de boerenbelangen. Agrariërs behoren tot die categorieën producenten voor wie 'going it alone' geen reëel alternatief is. Zij zijn in relatief grote mate aangewezen op hun voormannen die hun belangen vertegenwoordigen via overleg en onderhandelingen met de overheid. De belangenvertegenwoordiging is gedelegeerd aan voormannen en specialisten. Om mensen te laten toetreden zijn selectieve en aparte prikkels nodig om individuen te bewegen tot toetreding. Er moeten speciale voordelen bij zitten voor de leden, geen collectieve goederen. Het moet goed zijn voor de individuele boer!

Wat hun belangenbehartiging betreft zijn boeren en hun organisaties vooral gericht op de staat. Deze verschillende belanghebbende organisaties kwamen dan weer samen in het Landbouwschap. Dit was de uiteindelijke gesprekspartner van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. Groeperingen die deelbelangen vertegenwoordigden, konden hun geluid laten horen via de pers, demonstraties, protesttelegrammen of wat dan ook, maar alleen de geluiden die de overheid via het Landbouwschap bereikten werden erkend als de stem van de landbouw. Dit representatief monopolie werd beschouwd als een belangrijke bron voor realisering van politieke invloeden. Dit hield dus in dat de landbouw met één mond sprak. In ruil daarvoor moest de georganiseerde landbouw dan wel een zodanige disciplineren realiseren dat hij ook echt één stem door die spreekbuis kon laten klinken.

Deze disciplineren van de achterban wordt moeilijker als de voormannen niet meer 'met leuke dingen thuis komen'. Disciplineren wordt geboden als er van overheidszijde tegemoetkomingen tegenoverstaan.

Toen de mestproblematiek onderwerp werd van publieke en politieke aandacht, moesten de veehouders in een korte tijd grote aanpassingen in de bedrijfsvoering realiseren om de achterstand in het wegwerken van het mestoverschot op te lossen. De interne verdeeldheid en belangentegenstellingen met betrekking tot de mestproblematiek waren van dien aard, dat de machtspositie van de georganiseerde landbouw werd aangetast.

De falende legitimering van het mestbeleid had ook zijn weerslag op de relatie met de achterban. De dubbele rol van de georganiseerde landbouw (behartiger boerenbelangen en medeverantwoordelijk voor rijksbeleid), leidde tot tweeledige kritiek. Ze schoten als belangenbehartiger te kort want ze waren niet daadkrachtig genoeg en ze faalden in hun medeverantwoordelijkheid voor het beleid, doordat ze de mestproblematiek niet tijdig erkend hebben.

Mobilisatie van de achterban behoort niet tot het repertoire van de agrarische overlegcultuur, waarin passiviteit van de leden regel is. De passiviteit is echter niet identiek aan tevredenheid over en instemming met het organisatiebeleid. Naar aanleiding van de commotie omtrent de mestboekhouding constateerden landbouwvoormannen met zorg een grote kloof tussen hen en de boeren aan de basis. Dit laat de handelingsvrijheid zien van de bestuurlijke elite ten opzichte van de leden. De landbouwvoormannen fungeerden zeker niet als doorgeefluik van de wensen van de achterban. In overeenstemming met hun bestuurlijke verantwoordelijkheid claimden zij een ruime handelingsvrijheid, met name als zij erop werden aangesproken onvoldoende naar de achterban te luisteren. Een zekere autonomie en enige afstand van kortetermijndenken is legitiem, maar als het tegenwicht ontbreekt van systematische ledenraadpleging en verkiezingen, dan lijkt het meer op elitistische trekken. Bij het mestprobleem was het veelal dat de organisatiestandpunten en -activiteiten aan de leden uitgelegd en duidelijk gemaakt moesten worden. Voorleggen aan de achterban is in de neo-corporatistische belangenbehartiging in de landbouw niet gelijk aan ledenraadpleging. Het betekent vaak dat er een oordeel wordt gevraagd aan het bestuur van de standsorganisaties. Ook een gebrek aan hulpbronnen vormt een belemmering voor ledenraadpleging en bottom-up communicatie.

Naarmate het zicht op een definitieve oplossing voor het mestbeleid uitbleef, werd de autonomie van de elite van twee kanten ingeperkt; zowel aan de eisen van de politiek als aan die van de achterban werd niet voldaan. De uitweg is een offensief beleid en een grote mate van zelfregulering.

Het neo-corporatisme heeft dus plaats gemaakt voor een meer sociocratische besluitvorming. In essentie stelt de overheid de kaders en verstrekt de middelen. Een groter deel van de staatsinterventie wordt overgelaten aan de zelfregulering door het bedrijfsleven en andere belanghebbenden, die hun oplossingen ontwikkelen en vormgeven in interactieve verhoudingen op basis van gelijkwaardigheid.

3. De bestuurlijke vernieuwing bij gemeenten (Koster 1997)

Kernwoorden: kloof, burgers eerder betrekken, bestuurlijke vernieuwing.

Bestuurlijke vernieuwing is voortgekomen uit de kloof tussen burgers en hun vertegenwoordigers in de gemeente. Er moet wat gebeuren, anders verliest de burger het vertrouwen in het gemeentebestuur! Uit onderzoek komt echter naar voren dat burgers tevreden zijn over dienstverleningstaak en over het leefklimaat in de gemeente. Welke kritiek is er dan? De verschillen tussen de politieke partijen in de raad worden voor veel kiezers niet duidelijk, lokale politiek slaat naar binnen en raadsleden zijn buiten de verkiezingstijd minder geïnteresseerd in de mening van kiezers. Vaak lukt het niet om een brug te slaan naar de kiezers. In feite bestaat er altijd een kloof, eenvoudig omdat de kiezers het bestuur niet van dag tot dag volgen en geen afwegingen over keuzen en ruil tussen partijen in de raad en B&W kunnen meemaken! De vraag is dus of de kloof onaanvaardbaar groot is?

Veranderingen die tot bestuurlijke vernieuwing moeten leiden hebben vaak te maken met processturing. In sommige gemeenten wordt het zelfs geïnstitutionaliseerd in bijvoorbeeld een commissie of een taakomschrijving. Meer acties worden ondernomen als de gemeente groter is en als de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen lager is.

Om het serieus aan te pakken moeten er aan een paar voorwaarden worden voldaan:

- er moet een probleemperceptie zijn;
- aanwezigheid van politieke prioriteit is gewenst;
- publieke entrepreneur; personen of commissies die met plannen komen;
- beleid slijt en vraagt om nieuw beleid.

De les is dat belanghebbende burgers eerder bij de beleidsontwikkeling moeten worden betrokken. Bovendien moeten bestuurders hun gezicht laten zien en niet alle beraad met een wijk aan de ambtenaren overlaten.

Gemeentebestuurders hadden hun contact met de achterban bij de verkiezingen van 1990 verloren. Door een proces van bestuurlijke vernieuwing is een poging gedaan die relatie te herstellen en ook te verbeteren. De kloof zal altijd blijven, maar kan wel kleiner worden. Bestuurders adopteren geen risicovolle vernieuwingen, vooral niet voor henzelf! Het woord vernieuwing wekt wel een illusie op. Vernieuwing is vaak geen echte vooruitgang, maar veeleer een nieuwe jas! Interactief bestuur en coproductie zijn de nieuwe jassen voor wat participatief bestuur werd genoemd in de jaren zeventig. De conclusie luidt wel dat bestuurlijke vernieuwing een waardevol proces is. Een wervend idee dat urgentie uitdrukt en als zodanig initiatief en creativiteit losmaakt. Het is een voertuig voor het in gang zetten van zaken die politiek-bestuurlijk gewenst zijn. Het advies luidt dan ook: als men echt iets wil veranderen in het openbaar bestuur, zorg dan voor een concept dat als ijsbreker kan fungeren en waarachter schepen vol ideeën kunnen varen. Of elk schip dan een echte verbetering oplevert, is de vraag.

