

De civil society als drager van een duurzame regionale landbouw

Dit essay is in opdracht van InnovatieNetwerk opgesteld door:
A. Jonkers, De verandering vof

Projectleider InnovatieNetwerk:
Dr.ir. M.C.H. Wagemans

Dit rapport is opgesteld in het kader van het thema 'Duurzaam Ondernemen',
concept 'Duurzaam regionaal landbouw- en voedselsysteem'



Postbus 19197
3501 DD Utrecht
tel.: 070 378 56 53

www.innovatienetwerk.org

Het ministerie van LNV nam het initiatief tot en financiert InnovatieNetwerk.

ISBN: 978 – 90 – 5059 – 403 – 5

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 09.2.223, Utrecht, december 2009.

Voorwoord

De laatste jaren is er in brede kring discussie ontstaan over de spanning tussen globalisering en regionalisering. De recente economische crisis heeft dat debat nog versterkt. Velen zijn van mening dat er geen wezenlijk alternatief is voor globalisering. Anderen menen dat er te weinig oog is geweest voor de nadelen ervan. Zij bepleiten regionalisering als oplossing.

Hoewel globalisering en regionalisering qua aard en uitgangspunten totaal verschillende ontwikkelingsrichtingen betreffen, is in beide gevallen behoefte aan innovaties. Bij het werken aan vernieuwingen is belangrijk dat er scherp zicht bestaat op de onderliggende problematiek. Voor InnovatieNetwerk is dit aanleiding geweest een patroonanalyse uit te voeren op het terrein van regionalisering. Er zijn weliswaar veel initiatieven maar regionalisering van de landbouw komt moeilijk van de grond. Deze analyse treft U aan in het Rapport “Een zoektocht naar institutionele vernieuwing voor een duurzaam regionaal landbouwsysteem”. Centraal in de analyse staat dat problemen vaak hardnekkig zijn omdat ze georganiseerd in stand worden gehouden.

Het rapport mondt uit in de conclusie dat er op een drietal terreinen behoefte is aan ingrijpende vernieuwing. Het betreft vernieuwing van het economisch systeem, nieuwe vormen van sturing en vernieuwing van ketens. Over deze drie onderwerpen zijn afzonderlijke rapporten verschenen. Daarin worden nieuwe perspectieven geschetst op basis van ideeën en modellen die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld.

Het essay dat thans voor u ligt, concentreert zich op nieuwe vormen van sturing. Die hebben als ambitie te zoeken naar alternatieven voor marktwerking en overheidsregulering. Daarbij is de benadering die als

‘civil society’ bekendstaat, als uitgangspunt genomen. Een centrale plaats wordt daarin toegekend aan burgers. Hoe kan de verantwoordelijkheid voor voedselproductie en beheer van de omgeving sterker bij burgers worden gelegd? Hoe kunnen burgers taken overnemen die nu vaak aan overheidsorganisaties zijn opgedragen? De inhoud van het essay zal worden betrokken bij het verder uitwerken van een regionaal duurzaam landbouwmodel.

Wanneer u belangstelling heeft om bij dit project rond regionalisering te worden betrokken, dan nodig ik u van harte uit om dat aan ons kenbaar te maken. We werken immers als een netwerkorganisatie. Contactpersoon voor dit project is Mathieu Wagemans.

Ik wens u veel leesplezier en inspiratie.

Dr. G. Vos,
Directeur InnovatieNetwerk.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting **1**

1. Inleiding **5**

- 1.1 Aanleiding 5
- 1.2 Het te onderzoeken gebied 6
- 1.3 Opbouw 6

2. Civil society **9**

- 2.1 Civil society, plaatsbepaling 9
- 2.2 Ontwikkeling van de civil society 11
- 2.3 De civil society als sturingsvorm 13
- 2.4 Civil society en freeridgedrag 14
- 2.5 Maatschappelijke onderneming 16
- 2.6 De coöperatie als maatschappelijke onderneming 18

3. Verbrede landbouw **21**

- 3.1 Ontwikkeling landbouw en platteland 21
- 3.2 Civil society-initiatieven op het platteland en in de landbouw 23

4. Duurzaam regionaal landbouwsysteem **29**

- 4.1 Sturing door civil society in een regionaal landbouwsysteem 29
- 4.2 Landschapsfonds 31
- 4.3 Omgevingscoöperatie 36
- 4.4 Regioaandelen 42

5. Conclusie en aanbevelingen **49**

Achtergrondinformatie **53**

Summary **57**

Samenvatting

In dit essay is verkend in hoeverre de civil society sturing kan geven aan een duurzaam regionaal landbouwsysteem. Welke verantwoordelijkheden zijn over te hevelen van de publieke naar de private sector, en in welke mate kan de civil society daar een rol in spelen?

Civil society

De civil society – de in vrijwillige associaties samenwerkende burgers – is aan sterke veranderingen onderhevig. Traditionele civil society-organisaties zoals verenigingen en stichtingen verliezen aan menskracht, terwijl lichtere organisatievormen zonder rechtsvorm en met een tijdelijk karakter steeds populairder worden.

De overheid legt steeds meer verantwoordelijkheid bij de burger. Van de burger wordt een grotere zelfstandigheid geëist, en minder afhankelijkheid van de overheid. Via de civil society worden maatschappelijke problemen zichtbaar maar zijn ook oplossingen aan te dragen. De overheid erkent dit en stimuleert daarom civil society-organisaties. Het zwaartepunt van de civil society verschuift van agenderend en signalerend naar een meer uitvoerende en toezichhoudende rol (Hoofdstuk 2).

Verbrede duurzame landbouw

In het kader van het regionale landbouwmodel zijn met name de initiatieven op het platteland interessant waarbij burgers zich verantwoordelijk maken voor het behoud van de leefbaarheid en de sociale cohesie, en een bijdrage leveren aan activiteiten in het kader van de verbrede landbouw. Dit zijn vaak kleinschalige initiatieven die op lokaal niveau werkzaam zijn. Doorgaans beperken deze initiatieven zich weliswaar tot specifieke onderwerpen, maar ze kunnen niettemin prima passen in een integraal regionaal systeem (Hoofdstuk 3).

Sturing door civil society

Voorbeelden van civil society-organisaties die sturing geven aan de ontwikkeling van een regio zijn in Nederland nog niet voorhanden. Er bestaan wel projecten die op het niveau van buurt, wijk of dorp werkzaam zijn.

In Hoofdstuk 4 zijn hiervan drie voorbeelden beschreven:

- Het landschapsfonds, waarbij in dit geval het fonds is opgezet door private partijen en alleen private gelden worden aangetrokken. Het fonds koopt landbouwgrond aan die wordt verpacht onder de voorwaarde dat de agrariër zorgt voor het beheer en onderhoud van het landschap. In ruil hiervoor wordt de pachtprijs verlaagd;
- De omgevingscoöperatie, waarin lokale bedrijven en organisaties samenwerken. Er worden gezamenlijk diensten en producten ontwikkeld en er vindt intern verevening plaats van de kosten en baten, bijvoorbeeld bij het onderhoud van het landschap;
- Regioaandelen, waarbij bewoners van een regio door het kopen van een aandeel invloed en zeggenschap krijgen over een deel van het budget voor de regio. Bewoners dienen voorstellen in voor de besteding van het fonds. Daarnaast kunnen zij een rol krijgen in de uitvoering. Het fonds wordt naast de verkoop van aandelen gevuld door bijdragen vanuit de overheid, organisaties en het bedrijfsleven.

Binnen deze drie voorbeelden hebben de leden zeggenschap over het beleid en de ontwikkeling van de organisatie, en zijn daar gezamenlijk verantwoordelijk voor. Er kan op verschillende niveaus worden geparticipeerd, waarbij rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van leden of van bewoners en bedrijven. Doordat de initiatieven lokaal plaatsvinden, is de betrokkenheid van de leden doorgaans erg groot. De lokale schaal brengt ook een minpunt met zich mee. Het werk voor de organisatie komt vaak terecht bij een klein aantal mensen – veelal vrijwilligers. Bij het wegvallen van vrijwilligers kan de continuïteit van de organisatie in gevaar komen. Bij de omgevingscoöperatie is de samenwerking tussen de leden zakelijker van aard. Toch bestaat ook hier het gevaar dat als een aantal leden zich terugtrekt, de coöperatie wordt ontbonden. Binnen het aandelensysteem wordt bewust actieve participatie nagestreefd. Hoe groter de participatie, hoe groter het succes van het systeem.

De verschillen tussen de drie initiatieven zitten onder meer in de financiering, waarbij het beschreven landfonds en de omgevingscoöperatie privaat geld aantrekken, en het aandelensysteem een combinatie van privaat en publiek geld bevat. Een ander verschilpunt betreft de terreinen waarop ze werkzaam zijn. Bij het landfonds ligt het zwaartepunt op landschapsbeheer en landschapsonderhoud, terwijl de omgevingscoöperatie en het aandelenmodel op een breder terrein werkzaam kunnen zijn. Ook in representativiteit zijn er verschillen. Het doel van het aandelenmodel is om een zo groot mogelijk deel van de bevolking te laten participeren. Het landfonds en de omgevingscoöperatie streven dit ook na, maar het is niet hun hoofddoel.

Freeridgedrag voorkomen

Hoe kan voorkomen worden dat mensen profiteren van de inzet van anderen zonder dat ze zelf een bijdrage leveren? Het probleem van dit zogenoemde freeridgedrag vormt een belangrijk aandachtspunt bij sturing vanuit het perspectief van de civil society. Bij de beschreven

voorbeelden is dit lastig te realiseren, omdat mensen nu eenmaal niet kunnen worden verplicht om deel te nemen aan de initiatieven. Stimulering door het lidmaatschap aantrekkelijker te maken – bijvoorbeeld door er allerlei voordelen aan te verbinden – is hierbij een optie. Deelnemen moet aantrekkelijker zijn dan niet deelnemen. De overheid kan deelname stimuleren door budget ter beschikking te stellen aan het initiatief. Een deel van de gemeentelijke belastinginkomsten kan hiervoor bestemd worden. Een andere optie is dat mensen die niet deelnemen, meer belasting betalen. Of er kan sprake zijn van beperkingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de toegankelijkheid van een gebied.

De uitdaging is hoe de beschreven initiatieven op een regionale schaal zijn vorm te geven. Van belang hierbij is dat het enthousiasme en de betrokkenheid behouden blijven die vaak aanwezig zijn bij lokale initiatieven. Voorkomen moet worden dat er een logge, weinig transparante organisatie ontstaat waarbij de kans op freeridgedrag toeneemt.

Vervolgstappen

De volgende punten zijn zinvol om verder uit te werken of om experimenten voor op te zetten:

- Een samenwerkingsverband van omgevingscoöperaties. Volgens Hees en Vogelzang (2007) ligt de optimale grootte van een omgevingscoöperatie tussen 500 en 1000 ha. In een regio zouden meerdere kleinschalige omgevingscoöperaties kunnen worden opgezet, die op een aantal punten samenwerken maar binnen het eigen territorium eigen beleid en activiteiten uitvoeren. Tussen de coöperaties kan kennis en ervaring worden uitgewisseld. Ook is denkbaar dat een paar keer per jaar gezamenlijk publiciteit wordt gemaakt voor activiteiten. Zo kunnen coöperaties gezamenlijk een regiomarkt opzetten.
- Een coöperatie met een corporate board. Door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) is een model ontwikkeld van een coöperatie met een corporate board. Door de verschillende stakeholders van de coöperatie wordt in de corporate board gepraat over het beleid op middellange termijn. De dagelijkse gang van zaken wordt afgehandeld door het management, waardoor de slagvaardigheid van de coöperatie behouden blijft. Door een tweetal woningcorporaties wordt geëxperimenteerd met dit model. Onderzocht kan worden of dit model ook is toe te passen voor een omgevingscoöperatie die een groot aantal activiteiten en diensten aanbiedt en een gehele regio beslaat.
- Op dit moment vormt de regel- en wetgeving bij het overdragen van sommige taken aan civil society-organisaties, een belemmering. Dat is bijvoorbeeld te zien bij het collectief regelen van de melk- en mestquota (zie paragraaf 4.3). Door de overheid zal nader onderzocht moeten worden op welke wijze de bestaande regels zo kunnen worden aangepast dat ze geen blokkade meer vormen voor collectief handelen.

Op het gebied van belastingen ligt er ook een taak voor de overheid. Door het toepassen van gedifferentieerde tarieven van gemeentelijke belastingen en het verbeteren van 'groene' fiscale instrumenten wordt deelname aan bijvoorbeeld een landfonds gestimuleerd, en wordt het niet deel nemen ontmoedigd.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

InnovatieNetwerk stelt zich tot doel het ontwikkelen van grensverleggende vernieuwingen in landbouw, agribusiness, voeding en groene ruimte, en het ervoor zorgen dat die door belanghebbenden in de praktijk worden gebracht. Het gaat om innovaties gericht op duurzame ontwikkeling, en met een focus op de langere termijn. Deze grensverleggende vernieuwingen probeert InnovatieNetwerk in gang te zetten door het ontwikkelen van baanbrekende concepten die, eenmaal in praktijk gebracht, zorgen voor ingrijpende veranderingen. Een onderwerp waar InnovatieNetwerk mee bezig is, is het opzetten van een pilotproject waarin onderzocht wordt of het mogelijk is om een regionaal duurzaam landbouwsysteem te ontwikkelen, waarbij de verantwoordelijkheid voor zowel duurzame voedselproductie als een duurzaam beheer maximaal bij de burgers wordt gelegd. De nadruk ligt daarbij niet zozeer bij het houden van algemene beschouwingen, maar de ambitie is om patroon doorbrekende en innovatieve concepten te ontwikkelen die op handelingsniveau kunnen worden uitgewerkt. Een van de uitgangspunten daarbij is dat de huidige vorm van sturing (een combinatie tussen marktwerking en overheidsregulering) onvoldoende werkt. Gezocht wordt daarom naar nieuwe sturingsbenaderingen. Sturingsbenaderingen waarbij burgers zowel zeggenschap als verantwoordelijkheid krijgen in het beheer van hun omgeving.

1.2 Het te onderzoeken gebied

In dit essay staat de vraag centraal hoe op basis van de benadering van de *civil society* – georganiseerd burgerschap – (mede) sturing kan worden gegeven aan een landbouwsysteem dat regionaal georganiseerd is, en duurzaam van karakter. Onderzocht wordt hoe deze sturing zodanig vorm kan krijgen dat een maximale verantwoordelijkheid en zeggenschap op een niet-vrijblijvende manier bij de burger komen te liggen. Welke concepten zijn er op dit punt al ontwikkeld binnen maar ook buiten de landbouw, en welke elementen daaruit zijn interessant en relevant voor toepassing binnen een duurzaam regionaal landbouwsysteem? Van deze concepten worden de kenmerken, de voor- en nadelen bij uitwerking op handelningsniveau én de kritische randvoorwaarden beschreven. Nader wordt ingegaan op het niet-vrijblijvende karakter van sturing door de *civil society*. Wat voorkomt freeridgedrag en hoe zijn burgers te motiveren om deel te nemen? Zowel beloning (deelname levert voordeel) als bestraffing (niet deelnemen brengt kosten met zich mee) komt hierbij aan bod.

1.3 Opbouw

Hoofdstuk 2 gaat in op de *civil society*. Daarbij gaat het zowel om de plaatsbepaling van *civil society* als vorm van sturing, als om ontwikkelingen binnen de *civil society*. Aan welke voorwaarden moeten *civil society*-organisaties voldoen, willen zij in staat zijn tot effectieve sturing? Verder wordt ingegaan op het freeridgedrag. De laatste twee paragrafen van Hoofdstuk 2 zijn gewijd aan de maatschappelijke onderneming en een van haar verschijningsvormen: de coöperatieve vereniging. De maatschappelijke onderneming neemt binnen de *civil society* een aparte plaats in – het is een onderneming waarbij winstmaximalisatie niet vooropstaat, maar waarbij het creëren van een maatschappelijke meerwaarde centraal staat.

Ontwikkelingen in de landbouw en het platteland, en met name het verbrede begrip landbouw, staan centraal in Hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk worden ook voorbeelden behandeld van kleinschalige *civil society*-initiatieven gericht op het behoud van de leefbaarheid op het platteland en op het versterken van de band tussen platteland en stad, en tussen boer en consument.

Hoofdstuk 4 behandelt het regionale landbouwsysteem en hoe de *civil society* daar sturing aan kan geven. Dit wordt beschreven aan de hand van drie initiatieven die respectievelijk door het aankopen van grond, door onderlinge verevening en door het uitgeven van aandelen sturing geven aan de ontwikkeling van een bepaald gebied.

Het laatste hoofdstuk geeft de conclusies weer en bevat aanbevelingen voor verdere ontwikkeling.

2.

Civil society

Dit hoofdstuk schetst waar de civil society staat tussen de private en publieke sector. Daarbij komen diverse vragen aan de orde. Wat zijn ontwikkelingen binnen de civil society, welke functies heeft zij en hoe verschuift haar rol? Als de civil society een grotere rol krijgt in de sturing van ontwikkelingen, hoe kan dat er dan uitzien? Wat zijn sterke kanten hiervan en waar liggen de knelpunten? Aangesloten wordt met de vraag welke organisatievorm het beste zou passen bij een op sturing en uitvoering gericht civil society-initiatief op het terrein van landbouw en beheer van het buitengebied.

2.1

Civil society, plaatsbepaling

De civil society – in de literatuur ook wel omschreven als maatschappelijk middenveld of derde sector – wordt vaak gedefinieerd door wat het niet is, zoals non-profit en non-gouvernementeel. Het zou dan gaan om alles wat niet tot de publieke of private sector behoort. Een positievere definitie wordt gegeven door Dekker (2004). Hij definieert de civil society als een ideaal en als een deel van de maatschappij. De ideale civil society kenmerkt zich volgens Dekker door een scheiding van machten en levenssferen. Er is sprake van een politieke democratie waarbinnen burgers fatsoenlijk met elkaar omgaan, en ten gunste van elkaar of het collectief terughoudend zijn in het najagen van eigenbelang. Als onderdeel van de maatschappij wordt de civil society gekenmerkt als maatschappelijke sfeer waarin burgers buiten de privésfeer verbanden met elkaar aangaan en zich los van economische dwang en wettelijke verplichtingen in vrijheid bekommeren om gemeenschappelijke aangelegenheden. Deze laatste definitie wordt ook door Koffijberg en Renooy

(2008) gebruikt: de in vrijwillige associaties samenwerkende burger. De civil society – de georganiseerde burgers – kent zeer uiteenlopende verschijningsvormen. Zo valt te denken aan:

- Culturele en religieuze organisaties;
- Non-gouvernementele organisaties;
- Non-profitorganisaties (zoals buurtorganisaties);
- Consumentenorganisaties;
- Milieugroeperingen;
- Politieke partijen;
- Vakbonden;
- Not-for-profitorganisaties;
- Maatschappelijke ondernemingen;
- Aantal vormen van de coöperatieve verenigingen.

Door Koffijberg en Renooy (2008) worden de tot de civil society behorende organisaties onderverdeeld in drie typen:

1. De traditionele middenveldorganisaties,
2. *Dispersed networks*,
3. Tijdelijke belangen- en actiegroepen.

Tot de traditionele middenveldorganisaties behoren onder andere kerken, vakbonden en stichtingen en verenigingen. De *dispersed networks*, bijvoorbeeld *internet communities*, richten zich vaak op één onderwerp. Daarnaast zijn ze vaak weinig gestructureerd en zeer open van karakter. Ook de belangen- en actiegroepen richten zich vaak op één onderwerp en worden opgeheven als een resultaat is behaald. Zowel de *dispersed networks* als belangen- en actiegroepen zijn vaak geen rechtspersonen. Op de indeling van Koffijberg en Renooy wordt in een volgende paragraaf teruggekomen, waar de ontwikkelingen in de civil society naar voren komen.

Van de Donk en Hendriks (2001) kennen aan de civil society drie functies toe:

1. Getuigenis en zingeving,
2. Belangenbehartiging en lobby,
3. Service en dienstverlening aan leden, deelnemers of achterbannen.

Bij de meeste civil society-organisaties zijn deze drie functies in meer of mindere mate aanwezig. Koffijberg en Renooy (2008) hanteren een iets andere functie-indeling. Volgens hen heeft de civil society een signalerende, agenderende, uitvoerende en toezichhoudende rol. Met name deze laatste functie-indeling is relevant, omdat hierbij veel meer sprake is van een sturende functie voor de civil society. In paragraaf 2.3 wordt hier verder op ingegaan.

2.2 Ontwikkeling van de civil society

De civil society bestaat in Nederland al eeuwen – de gilden, schutterijen, markegenootschappen, universiteiten en armenzorginstellingen zijn daar voorbeelden van. De periode van verzuiling kende een

enorme bloei van het verenigingsleven. Elke zuil had zijn eigen organisaties waarvan men haast automatisch lid werd. Maar ook in het poldermodel van de jaren negentig van de 20ste eeuw had de civil society een zeer belangrijke rol. De rol van de civil society is niet statisch. In tijden dat de verantwoordelijkheid voor het oplossen van allerlei maatschappelijke problemen bij het maatschappelijk middenveld werd gelegd, floreerde de civil society (Koffijberg & Renooy, 2008). Binnen de verzorgingsstaat lag de verantwoordelijkheid vooral bij de overheid. In de daaropvolgende periode stond de marktwerking centraal. Gedacht werd dat de markt een oplossing kon bieden voor maatschappelijke problemen. De directeur van het Amerikaanse Clearinghouse on Corporate Social Responsibility zei in de jaren tachtig dat er een enorme uitdaging lag voor het bedrijfsleven. Zij kon immers – in het toen heersende politieke klimaat waarin zo min mogelijk overheid en zoveel mogelijk markt werd voorgestaan – meehelpen om armoede, discriminatie en sociale onrust weg te nemen (Walton, 1982). Van deze idylle van de vrijemarktdenkers en politici is in de praktijk weinig terechtgekomen; ook niet in Nederland.

Op dit moment is er een tendens om meer verantwoordelijkheid bij de burger te leggen. Het gaat dan zowel om meer inbreng van burgers als om het dragen van medeverantwoordelijkheid. Van de burger wordt een grotere zelfstandigheid geëist en tegelijkertijd minder afhankelijkheid van de overheid. Het huidige kabinet hanteert als uitgangspunt de dienstbare overheid en wil daarbij investeren in mensen om samen sterker te kunnen staan. Als motto heeft zij ‘Samen werken, samen leven’. De overheid wil daarmee samen met de burgers aan oplossingen werken. Door de ministeries van LNV en VROM is in 2009 in de Agenda Landschap een aanzet gegeven hoe burgers en bedrijven meer betrokken kunnen worden bij het behoud en de ontwikkeling van het landschap. De inzet van privaat geld voor het landschapsbeheer is een van de kernpunten van de Agenda. In een viertal voorbeeldgebieden gaan de komende jaren nieuwe financieringsconstructies uitgeprobeerd worden.

Volgens Hurenkamp et al. (2006) hebben overheid en civil society elkaar nodig. De civil society maakt maatschappelijke problemen zichtbaar en kan hiervoor oplossingen bieden. Het is volgens Hurenkamp dan ook om die reden dat de overheid civil society-initiatieven vaak initieert en stimuleert.

Het creëren van sociaal kapitaal en publieke opinievorming zijn essentiële zaken die uit de civil society voortkomen. Sociaal kapitaal is het in netwerken opgeslagen vermogen tot samenwerking. Volgens Dekker (2002) kan sociaal kapitaal belemmeringen wegnemen die belemmeren dat positieve collectieve actie wordt ondernomen. Via de civil society ontstaat er de mogelijkheid om diverse maatschappelijke problemen op te lossen. Voorbeelden hiervan zijn de kloof tussen burger en politiek, het gebrek aan integratie en aan sociale cohesie, uitsluiting en agressief gedrag. Door civil society-organisaties te betrekken bij het beleid, kan er draagvlak voor het beleid gecreëerd worden, kan informatie beter en directer verspreid worden, kunnen tegengeluiden worden gehoord en kunnen ideeën worden verkregen voor mogelijke oplossingsrichtingen. Door het samenwerken en deels overdragen van taken wordt er beter gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die in de samenleving aanwezig is. Civil society-organisa-

ties zijn voor de overheid ook vaak het aanspreekpunt voor maatschappelijke groepen. Door de verbrokkeling van de traditionele organisaties en de opkomst van meer tijdelijke organisaties wordt het voor de overheid ook moeilijker om te bepalen wie zij kan aanspreken, want niet altijd is helder hoe representatief organisaties zijn. De overheid loopt de kans om bepaalde groepen op deze manier niet te bereiken. Zij zal zich volgens Koffijberg en Renooy (2008) meer moeten richten op 'mini-civil society's'. De veranderende civil society vergt ook andere communicatiemiddelen. Via allerlei interactieve communicatiemogelijkheden zoals weblogs, sociale netwerksites en internetenquêtes en -peilingen, kunnen burgers betrokken worden bij beleidsontwikkeling.

Zoals gezegd is de civil society dynamisch; haar invloed is in de loop der tijden veranderd. Uit onderzoek van Van den Berg en De Hart (2008) naar de ontwikkeling van de ledenaantallen van een 130-tal grote maatschappelijke organisaties blijkt dat vooral de organisaties waar een stevig commitment wordt verlangd, de laatste jaren leden hebben verloren. Het gaat dan om politieke partijen, vakbonden, vrouwenorganisaties en kerken. In tegenstelling hiertoe kennen natuur- en milieuorganisaties, consumentenorganisaties en organisaties op het gebied van internationale solidariteit, een grote aanwas van leden. Sinds de jaren tachtig van de 20ste eeuw heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden naar organisaties die opkomen voor de individuele belangen én naar ideële organisaties waar sociale contacten minder van belang worden geacht. Men heeft minder behoefte om via maatschappelijke organisaties met anderen in contact te komen (Van den Berg & De Hart, 2008). Het gaat hier om een verschuiving van zware naar lichte gemeenschappen. Ook wel te omschrijven als een verschuiving van de meer traditionele middenveldorganisaties naar de *dispersed networks* en de belangen- en actiegroepen. De zware gemeenschap kenmerkt zich door een (bijna) verplichtend karakter, is gekoppeld aan de verschillende zuilen en kent een jarenlange trouw en inzet van betrokkenen. De lichte gemeenschap daarentegen, is vrijblijvender, en deelname is over het algemeen van kortere duur en minder georganiseerd. De maatschappelijke betrokkenheid is daarmee niet minder geworden, maar wel veranderd. Een geëngageerde en bewuste levensstijl is weer in. Hierbij horen gezond eten, fairtradeproducten, spiritualiteit, authenticiteit, maar ook het inzetten voor goede doelen. Het gaat dan om goede doelen waar men zich direct bij betrokken voelt, zoals kleinschalige particuliere ontwikkelingsinitiatieven. Dit zogenoemde 'praktisch idealisme' is minder politiek van aard dan het idealisme van de jaren zeventig. Het uit zich vooral door het leveren van kleine inspanningen, om daarmee bij te dragen aan een betere wereld.

Ook binnen het vrijwilligerswerk is deze verschuiving zichtbaar. Mensen binden zich steeds minder en de keuze is sterk gekoppeld aan de persoonlijke wensen en mogelijkheden. Uit cijfers van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) blijkt dat het aandeel van de Nederlandse bevolking dat vrijwilligerswerk doet, is teruggelopen van 45% in 1980 naar 37% in 2004. Het meeste vrijwilligerswerk wordt verricht in de sport, de amateurkunst, de zorg, het onderwijs en de kerk (Van den Berg & De Hart, 2008). Civil society-organisaties moeten inspelen op deze veranderende situatie van de 'zappende' vrijwilliger. Dat kan door zich meer te gaan richten op dienstverlening,

door zich om te vormen naar een serviceorganisatie of door de organisatie meer te professionaliseren, en daarmee minder afhankelijk te worden van vrijwilligers. Lag tot voor kort de samenwerking tussen civil society en het bedrijfsleven in veel gevallen nogal moeilijk, inmiddels weten beide elkaar meer te vinden. Dit komt met name door de meer pragmatische opstelling vanuit de civil society-organisaties. Bij bedrijven is daarnaast grotere aandacht gekomen voor *good governance* en maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo).

2.3

De civil society als sturingsvorm

Van oudsher neemt de civil society een aantal taken van de overheid over, bijvoorbeeld in het bijzonder onderwijs, bij de zorg en op het terrein van natuurbeheer. Ook servicegerichte organisaties zoals de ANWB hebben uitvoerende taken. Er bestaat verschil in de signalerende, agenderende en toezichhoudende rol tussen de drie typen organisaties die zijn beschreven door Koffijberg en Renooy (2008). Het gaat dan om verschil in organisatiegraad, de breedte van de onderwerpen waarmee de organisatie zich bezighoudt en de continuïteit van de organisatie. De grootste verschillen treden echter op bij de uitvoerende rol. Zowel de *dispersed networks* als de belangen- en actiegroepen kunnen uitvoerende taken verrichten. Gezien de aard en doelstelling van de organisaties hebben deze vaak een tijdelijk karakter. Dit in tegenstelling tot een deel van de traditionele civil society-organisaties die opgezet zijn om langdurig uitvoerende taken op zich te nemen.

Wanneer civil society-organisaties een langdurige rol moeten spelen als drager van verschillende concepten of systemen, dan zal in eerste instantie gezocht moeten worden naar organisaties die een soortgelijke structuur hebben als de traditionele middenveldorganisaties. Dat wil niet zeggen dat de *dispersed networks* of belangen- en actiegroepen niet interessant kunnen zijn als samenwerkingspartner. Met name bij eenmalige activiteiten kunnen uitvoerende taken prima aan deze organisaties worden overgelaten. Bij relaties en taken waar belangrijke delen van zeggenschap en verantwoordelijkheid worden overgedragen, zijn organisaties nodig die de continuïteit waarborgen en waarbij een brede expertise en professionaliteit aanwezig is.

Andere punten die aandacht behoeven wanneer de civil society-organisaties taken van de overheid overnemen, zijn:

- De representativiteit: in hoeverre vertegenwoordigt de organisatie de bevolking, worden bepaalde groepen niet uitgesloten of zijn ze voldoende vertegenwoordigd?
- Financiering: veel civil society-organisaties zijn afhankelijk van subsidiëring en sponsoring. Het jaarlijks regelen van financiering kost veel tijd en energie, en kan ten koste gaan van de activiteiten, zeker als de organisatie draait op een kleine kern actieveringen.
- Continuïteit van de organisatie is een van de belangrijkste aandachtspunten. Deelname aan een civil society-organisatie gebeurt op vrijwillige basis. Grotere organisaties hebben een profes-

sionaliseringsslag gemaakt door mensen voor het uitvoerende werk in dienst te nemen, en daarmee de continuïteit van de activiteiten te waarborgen.

- Aan de andere kant is er binnen de civil society-organisaties vaak veel gedrevenheid, kennis van zaken, enthousiasme en creativiteit aanwezig. Door deelnemers van deze organisaties ook de erkenning te geven die ze verdienen, mensen te stimuleren mee te doen en organisaties zowel financieel als organisatorisch te ondersteunen, kan de overheid een actieve en waardevolle rol spelen. De overheid kan tevens bijdragen door de organisatie te belonen bij het behalen van onderling afgesproken doelen.

2.4 Civil society en freeridgedrag

Met het freeriderprobleem wordt bedoeld dat mensen gebruik kunnen maken van een goed of een dienst zonder ervoor te betalen of bij te dragen aan de instandhouding ervan. Dit doet zich alleen voor bij collectieve goederen. Door Mancur Olsen is in de jaren zestig van de 20ste eeuw een theorie ontwikkeld over collectief handelen. Volgens Olsen (1965) komt als iedereen zijn eigen belang nastreeft, een verantwoord beheer van publieke goederen niet tot stand, omdat deze ondeelbaar en niet-uitsluitbaar zijn. De overheid moet zorgen dat collectieve goederen geproduceerd worden en in stand blijven. Op deze theorie is veel kritiek gekomen. Het is bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat individuele rationaliteit het altijd wint van collectieve rationaliteit. Ook zonder inmenging van de staat zijn mensen in staat om duurzaam samen te werken en om te betalen voor publieke diensten. Denk daarbij onder meer aan de markegenootschappen, gilden en waterschappen. Deze uit de Middeleeuwen stammende organisatievormen hebben eeuwenlang kunnen bestaan, zonder dat de overheid er een overheersende invloed op had. Door de boeren die gebruiksrecht hadden op de gemeenschappelijke landbouwgronden en woeste gronden werden onderling afspraken gemaakt over het gebruik en beheer van deze gronden. Cruciaal voor het goed functioneren van dit systeem en het controleren en respecteren van de regels, was de sociale controle waar alle gebruikers voor instonden (De Moor, 2002). De gemeenschappelijke gronden komen in de 19de eeuw onder druk te staan door bevolkingsgroei en verbeterde landbouwtechnieken. De woeste gronden zijn nodig voor nieuw landbouwareaal. De markegenootschappen worden door diverse wetten gedwongen om de gemeenschappelijke gronden te verdelen. Hiermee kwam een eeuwenoud landbouwsysteem dat werd gestuurd door de civil society aan haar eind. In Nederland zijn nog enkele relictten over van deze markeverenigingen. In Drenthe zijn nog een dertigtal van deze verenigingen actief – hun taak is vaak het beheer van de plaatselijke ijsbaan, van landbouwwegen of de gezamenlijke aanschaf van landbouwvoertuigen. Elders in Europa komen gemeenschappelijk beheerde gronden nog wel voor. Eenzelfde ontwikkeling deed zich voor bij de waterschappen. Door de bewoners werd in eerste instantie zelf gezorgd voor

de aanleg en het onderhoud van dijken. Als er steeds meer grondbezitters komen die niet meer in de polder wonen, verandert de organisatie van het waterschap en wordt het een zelfstandig bestuursorgaan. Bij de hedendaagse *dispersed networks*, de internet communities, wordt ook een gezamenlijk beheer van de *commons* aangetroffen. Deelnemers aan de community die zich niet aan afgesproken internetetiquette houden, kunnen na klachten van de overige deelnemers door de moderator met een IP-ban uitgesloten worden van deelname.

De omvang van een groep speelt volgens Olsen een rol bij het freeriderprobleem. Een kleine groep is vaak wel tot samenwerking in staat omdat sociale mechanismen daartoe aanzetten. Sociale controle, persoonlijke banden en onderlinge solidariteit kunnen freeridgedrag voorkomen. Freeriders worden gestraft door stigmatisering en uitsluiting. In grotere collectieven zijn deze sociale relaties minder aanwezig of zelfs afwezig, waardoor freeridgedrag niet bestraft wordt. Hier moet dan de overheid ingrijpen. Bestuurskundige Paul Frissen en filosoof Gijs van Oenen zien het freeridgedrag niet als een fenomeen dat ten koste van alles door de overheid bestreden moet worden. Frissen houdt in het *SER bulletin* (Kraa, 2009) een pleidooi om meer zaken over te laten aan de civil society. De maatschappij moet volgens hem dan op de koop toenemen dat er freeriders zijn. Het voorkomen van freeridgedrag brengt een enorme bureaucratie en kosten met zich mee. Frissen is voor het loslaten van het obsessieve gelijkheidsdenken van de overheid en wil willekeur toestaan. Ook Van Oenen pleit voor een lossere omgang met de regels. In zijn essay 'Veiligheid voor alles' (2000) betoogt hij dat freeriders niet altijd hoeven en kunnen worden gestraft. Volgens Van Oenen functioneert een rechtsstaat ook goed, en vaak zelfs beter, wanneer het recht niet onverkort wordt gehandhaafd. En is het gevoel dat recht wordt gedaan minstens zo belangrijk als de vraag of dat ook werkelijk het geval is.

Met deze overwegingen en het door Olsen geschetste schaalprobleem zal in Hoofdstuk 4 bij de bespreking van een duurzaam regionaal landbouwsysteem verder op het freeridgedrag worden ingegaan.

Hoe kan collectief handelen worden bevorderd en kan freeridgedrag voor zover als mogelijk is, worden tegengegaan? Hiervoor zijn drie strategieën te onderscheiden (Wolters & De Graaf, 2005):

- Dwang tot samenwerking of solidariteit. De overheid kan via belastingen burgers dwingen om mee te betalen aan collectieve goederen. Maar ook binnen sociale of religieuze bewegingen kunnen door sterke druk uit te oefenen, leden bewogen worden om actief te participeren of de beweging niet te verlaten;
- Morele overreding. Met behulp van ideologische of morele argumenten wordt in een sociale beweging een krachtig beroep gedaan op de leden om zich in te zetten voor de goede zaak;
- Selectieve prikkels tot participatie. Door prikkels gericht op het individuele en materiele belang van leden, worden leden ingezet voor een collectief doel. Voorbeelden hiervan zijn vakbonden en de ANWB.

Bij de beschrijving van mogelijke sturingsvormen van een regionaal landbouwsysteem in Hoofdstuk 4 komen deze drie strategieën verder aan de orde.

2.5 Maatschappelijke onderneming

Van de maatschappelijke onderneming bestaan in de literatuur diverse definities. We beperken ons tot de belangrijkste. De verschillen zitten met name in de positionering van de onderneming ten opzichte van de publieke en private sector. Zo ziet het Platform Maatschappelijke Ondernemingen de maatschappelijke onderneming vooral als een private onderneming waarbij de overheid grote invloed heeft. Dijkstra (2004), Kievit, Van Dijk & Spruyt (2008) geven de maatschappelijke onderneming daarentegen een eigen plaats binnen de derde sector. Hier is de derde sector, de sector van de civil society. Daarnaast vindt men vanuit deze benadering dat de diverse stakeholders meer invloed moeten krijgen op het reilen en zeilen van de onderneming. Voorbeelden van deze ondernemingen zijn te vinden in de huisvesting, het welzijn, de zorg en het onderwijs. Een groot deel van de maatschappelijke ondernemingen bestaat uit (semi-) overheidsinstellingen die geprivatiseerd zijn, waarbij de overheid via een toezichthouder de publieke belangen probeert te bewaken. Voorbeelden hiervan zijn de energiesector, Schiphol, NS en Connexxion (Baarsma & Theeuwes, 2008). Waar overeenstemming over bestaat, is dat de maatschappelijke onderneming werkt vanuit een maatschappelijke doelstelling en dat winstmaximalisatie niet het streven is. Maakt een maatschappelijke onderneming winst, dan zal deze winst niet worden uitgekeerd aan de kapitaalverschaffers, maar worden gebruikt voor een maatschappelijk doel – de maatschappelijke ondernemingen zijn non-profitorganisaties of not-for-profitorganisaties.

Definities voor de Maatschappelijke onderneming

Maatschappelijke ondernemingen zijn private organisaties met een publieke doelstelling en een streven naar maatschappelijke winst¹. Maatschappelijke ondernemingen leveren producten op gebieden als zorg, onderwijs en huisvesting vanuit een maatschappelijke doelstelling. Het kapitaal van de onderneming dient een maatschappelijk doel. (Puyt (2007), Innovatief Organiseren, platform voor slimmer werken en sociale innovatie). Maatschappelijke ondernemingen functioneren in het spanningsveld tussen de overheid, de markt en de burger. Ze zijn onderdeel van de non-profit sector². De maatschappelijke onderneming is een type onderneming waarin eerder het profijt voor de samenleving dan winst wordt nagestreefd. De maatschappelijke onderneming is een not-for-profitorganisatie, deel van de civil society Dijkstra (2004). *Social venturing entrepreneurship* (SVE) is de toepassing van eigentijdse vormen van entrepreneurship, die gericht zijn op maatschappelijk goede doelen in situaties waar (nog) geen sprake is van normale marktwerking, zonder dat de ondernemer daarbij winst als aandeelhouderswaarde nastreeft en waarbij andere dan financiële resultaten worden beoogd. Kievit, Van Dijk & Spruyt (2008)

¹ Platform Maatschappelijke Ondernemingen, <http://www.vno-ncw.nl/web/show?id=270516>.

² TiasNimbas, Centre for governance of the private public sector enterprise, <http://www.tiasnimbas.edu/Index.aspx?pgId=526>

Binnen de civil society nemen de maatschappelijke ondernemingen een aparte plek in. Het maatschappelijk doel staat voorop en niet het behalen van maximale winst. In Nederland is dit onderdeel van de civil society minder ontwikkeld dan in bijvoorbeeld Italië of Frankrijk. In tegenstelling tot Zuid-Europese landen wordt in Nederland, voortkomend uit de verzorgingsstaat, een groot aantal taken op het gebied van zorg, welzijn, huisvesting en onderwijs door de overheid uitgevoerd. De laatste jaren is door de toenemende privatisering, waarmee de overheid steeds meer taken uit handen geeft, de maatschappelijke onderneming belangrijker geworden.

De maatschappelijke onderneming heeft een aantal voordelen boven wat gezien kan worden als de traditionelere vormen van de civil society, zoals stichtingen en verenigingen. Doordat ze functioneert als een onderneming kunnen de continuïteit en professionaliteit goed worden gewaarborgd. De maatschappelijke onderneming is minder of geheel niet afhankelijk van subsidiëring. De maatschappelijke onderneming zoals uitgewerkt door Dijkstra (2004) is door haar specifieke rol en functie interessant bij het ontwikkelen van een nieuwe sturingsvorm vanuit de civil society. Dijkstra gaat er namelijk van uit dat de nieuwe ondernemingen (ook wel 'solidaire ondernemingen' genoemd, om het onderscheid te duiden) voort moeten komen uit behoeften en signalen van burgers, de maatschappij. De nieuwe ondernemingen zijn er in de kern op gericht om maatschappelijke en sociale problemen en vraagstukken op te lossen. Dit vormt het leidmotief. In deze nieuwe ondernemingen komen de maatschappelijke en publieke doelstellingen van een belangen of non-profitorganisatie samen met het professionele en slagvaardige karakter van een onderneming. Het doel van deze nieuwe ondernemingen is tevens een brug te zijn tussen overheden (publiek), bedrijven (privaat) en burgers (civil society).

Op dit moment wordt bestudeerd of er een aparte rechtsvorm moet komen voor de maatschappelijke onderneming; een rechtsvorm waarin de dialoog met de stakeholders is verankerd. Er is daarbij discussie of de bestaande privaatrechtelijke rechtspersonen al genoeg mogelijkheden bieden voor zowel intern als extern toezicht (Galle, 2008 en Baarsma & Theeuwes, 2008). Wat hoe dan ook nuttig wordt geacht, is dat de overheid richtlijnen opstelt voor toezicht op de semi-publieke instellingen

TiasNimbas heeft een aantal kenmerken van een maatschappelijke onderneming opgesteld:

- Privaatrechtelijke rechtspersoon;
- Wil functioneren als een 'echte' onderneming;
- Gericht op het publieke domein en de daaraan gerelateerde markt;
- Inkomsten komen vanuit overheid, de markt en de burger;
- Gericht op maatschappelijk rendement, niet op winst;
- Eventuele winst wordt niet uitgekeerd, maar maatschappelijk geïnvesteerd;
- Zowel horizontale als verticale verantwoording.

Hieraan kan worden toegevoegd dat de koers van de maatschappelijke onderneming wordt bepaald in een continue dialoog met de belanghebbenden. Aan deze stakeholders, overheden, politiek en afnemers wordt door de maatschappelijke onderneming publiekelijk verantwoording afgelegd.

2.6 De coöperatie als maatschappelijke onderneming

Door Ruud Galle wordt in *Coöperatie* van april 2008 een lans gebroken om de coöperatie als rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming te gebruiken. Hij reageert hiermee op een wetsvoorstel van minister Donner voor een nieuwe rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming. Onderdeel van het voorstel is het creëren van een nieuw orgaan waarmee stakeholders van de maatschappelijke onderneming betrokken worden bij het beleid. Dit nieuwe orgaan, de vertegenwoordiging van belanghebbenden, krijgt zoals nu wordt voorgesteld echter niet de rechten van een algemene ledenvergadering of de algemene vergaderingen van aandeelhouders. Het orgaan heeft geen benoemingsrechten, geen betrokkenheid bij de vaststelling of goedkeuring van de jaarrekening of bij de bestemming van het saldo. Binnen een coöperatieve vereniging is deze invloed wél vastgelegd, namelijk via de gebruikers van de door de onderneming geleverde producten en diensten. De combinatie van ondernemerschap, transparantie, toezicht of zeggenschap wordt bij de coöperatieve vereniging goed geregeld. Het doel van de coöperatie is het verbeteren van de condities voor leden/belanghebbenden. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat door de toegenomen aandacht voor de civil society er momenteel weer extra belangstelling is voor de coöperatie als ondernemingsvorm. Dat is met name te zien in de zorg- en energiesector, het onderwijs en landschapsbeheer, maar ook met betrekking tot de pensioenvoorziening.

Vanuit de SEV en een aantal woningcorporaties komt het idee van de *corporate board* in een Coöperatieve Maatschappelijke Onderneming. De *corporate board* is een organisatiemodel waarbij stakeholders, toezichthouders en bestuurders gezamenlijk aan de bestuurstaafel zitten en zeggenschap hebben op het middellangetermijnbeleid van de coöperatie. Het gaat dan om sturing op visie en niet op niveau van bedrijfsvoering. De dagelijkse bedrijfsvoering wordt overgelaten aan het management. Het doel van deze besturingsvorm is het eigenbelang van stakeholders te overstijgen. Er wordt overwogen de besluitvorming in de *corporate board* via het sociocratische principe te laten verlopen. Om tot een besluit te komen, wordt bij sociocratie de maximale dialoog gezocht op basis van uitwisseling van argumenten. Als een van de deelnemers een onoverkomelijk bezwaar heeft, krijgt een voorstel geen doorgang. Er zal dan via de dialoog een beter alternatief gezocht moeten worden, om alsnog te komen tot consent (Doevendans, 2008). Besluitvorming geschiedt niet op basis van financiële belangen of macht vanuit het publieke domein, maar op basis van maatschappelijke belangen, ondernemerschap en professionaliteit. De coöperatie biedt ook mogelijkheden om onder een bestuur duurzame samenwerkingsverbanden op te zetten van woon-, welzijn-, of zorgorganisaties.

Coöperatie

De coöperatie is een vereniging die opkomt voor de materiële belangen van de leden, door overeenkomsten met ze af te sluiten. De winst mag worden uitgekeerd aan de leden. Er zijn drie soorten coöperaties: 1. Bedrijfscoöperaties. De leden oefenen het bedrijf uit en de coöperatie zorgt voor de inkoop, verkoop en/of bepaalde diensten; 2. Consumentencoöperaties. De leden kopen goederen van de coöperatie, die deze voor de leden gezamenlijk heeft ingekocht; 3. Producten- of dienstencoöperaties. De leden zijn tegelijkertijd werknemer van de coöperatie.

Aansprakelijkheid

De coöperatie is een rechtspersoon en dus zelf aansprakelijk voor haar doen en laten. De leden van de coöperatie zijn bij ontbinding ieder voor een gelijk deel aansprakelijk voor de tekorten van de coöperatie. In afwijking van deze wettelijke aansprakelijkheid (WA) kan de aansprakelijkheid van de leden in de statuten worden beperkt of uitgesloten³.

³ Bron: KvK, http://www.kvk.nl/wettenenregels/110_Rechtsvormen/rechtsvormen.

3.

Verbrede landbouw

Alvorens in te gaan op een door de civil society aangestuurd duurzaam landbouwsysteem, zullen in dit Hoofdstuk een aantal ontwikkelingen in de landbouw en het platteland in het algemeen worden beschreven. In dit essay wordt uitgegaan van een brede invulling van de landbouw. Deze verbrede landbouw komt in dit hoofdstuk aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met een aantal voorbeelden van manieren waarop de civil society invulling geeft aan het brede landbouwbegrip.

3.1

Ontwikkeling landbouw en platteland

Binnen de landbouw zijn bedrijven door de steeds verder globaliserende markt genoodzaakt om meer kostenefficiënt te werken, met als gevolg dat zij gedwongen worden om te gaan intensiveren of de schaal van de bedrijven te vergroten. Hierdoor is in Nederland en andere Europese landen een afname zichtbaar van het aantal landbouwbedrijven, en tegelijkertijd een toename van de grootte van de bedrijven. Volgens gegevens van het CBS waren er in 1970 185.000 landbouwbedrijven, die gezamenlijk 2.143.000 ha besloegen; in 2007 zijn er nog 76.700 bedrijven, die tezamen een oppervlak van 2.074.800 ha beslaan. Dat is een verschuiving van de gemiddelde bedrijfsgrootte van 11,6 ha in 1970 naar 27,0 ha in 2007. Boeren die niet aan deze schaalvergroting mee willen of kunnen doen, staan voor de keuze het bedrijf te stoppen, dan wel zich op kwaliteit in plaats van kwantiteit te gaan richten. Of om inkomsten te genereren uit activiteiten die niet aan de landbouw gerelateerd zijn, de zogenoemde verbrede landbouw.

‘Verbrede landbouw’ is een verzamelterm voor alle activiteiten die boeren en tuinders opzetten naast het gewone agrarische bedrijf, of als voortzetting daarvan. Onder de term ‘verbrede landbouw’ valt onder meer landschapsbeheer, verkoop aan huis via de boerderijwinkels, het produceren van streekproducten, dagbesteding en reïntegratietrajecten op zorgboerderijen tot kamperen en logeren bij de boer.

Verbrede landbouw

Verbrede landbouw is de verzamelnaam voor alle activiteiten die boeren en tuinders opzetten naast het gewone agrarische bedrijf, of als voortzetting daarvan. Voor stedelingen betekent het platteland genieten, lekker eten en ontspanning. Er liggen dan ook volop kansen voor ondernemers die streekproducten verkopen of ruimte bieden voor recreatie en toerisme. Andere ondernemers werken samen met onderwijsinstellingen en verzorgen educatieprogramma’s. Ook blijkt het platteland een uitstekende plek voor kleinschalige zorg voor ouderen, mensen met een verstandelijke handicap, verslaafden en (ex-)gedetineerden⁴.

Tabel 1 geeft een overzicht van genoemde activiteiten en het aantal boeren dat eraan meedoet. In 2005 werden door een kwart van het aantal boeren naast agrarische productie nog andere activiteiten ontplooid ten behoeve van de inkomstenwerving. Dat het hier om substantiële bedragen gaat, blijkt wel uit het voorbeeld van agrarisch landschapsbeheer. In 2003 vormden de subsidies voor het landschapsbeheer al tien procent van de totale inkomsten van alle agrarische bedrijven. Ook het agrotourisme vormt een wezenlijke bijdrage als (aanvullende) inkomstenbron. Uit onderzoek door het SCP hoe burgers het platteland zien en gebruiken (Steenbekkers et al., 2008) blijkt dat Nederlanders overwegend positief zijn over het platteland. Het landschap wordt positief beoordeeld en er wordt veelvuldig op het platteland gerecreëerd. Het SCP ziet in het agrotourisme een groei-markt: 36% van de bevolking onderneemt al agrotouristische activiteiten, terwijl 80% erin geïnteresseerd is.

⁴ Bron: LTO- Nederland http://www.lto.nl/nl/5140815-Verbrede_landbouw.html

Tabel 1: Verbrede Landbouw.

(Bron: CBS, Landbouwtelling: land- en tuinbouwbedrijven met verbrede landbouw, 2003, gewijzigd op 17 juni 2005)

Aan landbouw toegevoegde functie	Aantal
Verblijfsaccommodatie	2.463
Verwerking eigen producten	1.106
Verkoop aan huis	5.380
Duurzame energieproductie	2.249
Zorgtaken	372
Beheerovereenkomst	9.903
Loonwerk voor derden	4.981
Aquacultuur	154
Stallingsmogelijkheden	3.835
Nestbescherming	18.540
Aangesloten bij agr. Natuurvereniging	9.162
Verbrede landbouw totaal	21.568
Totaal agrarische bedrijven	85.501

Nog een belangrijke ontwikkeling is de bevolkingsafname op het platteland. Deze afname heeft grote gevolgen voor het voorzieningenniveau op het platteland. In samenhang met een grotere mobiliteit en

een veranderd bestedingspatroon is te zien dat winkels en voorzieningen op het platteland (dreigen te) verdwijnen. Door het wegvallen van winkels, postagentschap, bank, horeca maar ook zorgvoorzieningen, bibliotheken, scholen en openbaar vervoer, wordt de leefbaarheid aangetast en vermindert de sociale cohesie. Vooral voor ouderen en gezinnen met kinderen wordt daardoor het wonen in kleine dorpen op het platteland lastiger. Door het wegtrekken van gezinnen met kinderen daalt het aantal voorzieningen, met als gevolg dat een deel van het platteland hierdoor in een neerwaartse spiraal terecht dreigt te komen. Het verbeteren van de leefbaarheid van het platteland schept kansen voor de verbrede landbouw.

3.2 Civil society-initiatieven op het platteland en in de landbouw

In deze paragraaf komen enkele door georganiseerde burgers opgezette initiatieven naar voren die betrekking hebben op de verbrede landbouw en verbetering van de leefbaarheid op het platteland. Het gaat dan onder andere om initiatieven op het gebied van natuur- en landschapsonderhoud, duurzame energieproductie, maar ook zorg en welzijn, educatie en zingeving.

Landschapsbeheer

De schaalvergroting en de verdergaande intensivering van de landbouw hebben geleid tot verschraling en aantasting van het landschap. Veel kleinschalige landschapselementen, zoals houtwallen en houtsingels, poelen, geriefhoutbosjes, zijn in de loop van de jaren opgeruimd omdat ze een efficiënte landbouw in de weg stonden. Hadden deze elementen vroeger nog een economische waarde als leverancier van hout, drinkplaats voor het vee of natuurlijke afrastering, tegenwoordig is het gangbare idee dat ze enkel geld kosten voor het onderhoud en lastig zijn bij het bewerken van het land. Deze landschapselementen hebben echter veelal een grote landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische waarde. Om die reden worden door de overheid subsidies verstrekt voor de instandhouding hiervan. Voor het natuur- en landschapsonderhoud, waaronder ook het beschermen van weidevogelnesten tegen vertrapping door het vee, hebben agrariërs – in een aantal gevallen in samenwerking met bewoners – zich verenigd in agrarische landschapsbeheerverenigingen of milieucoöperaties. Door deze verenigingen wordt een groot deel van het beheer zelf gedaan en wordt een deel uitbesteed aan een gespecialiseerd bedrijf. Zo zijn er inmiddels al meer dan 120 milieucoöperaties in Nederland actief.

Duurzame energieproductie

Het streven om minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen en de ontwikkeling van biobrandstoffen biedt kansen voor de verbrede landbouw. Met name het innovatief gebruik maken van organische restproducten biedt ontwikkelingsmogelijkheden. Een

voorbeeld hiervan is een door de agrarische natuurvereniging uit Opsterland geëxploiteerde biommassacentrale. Deze centrale wordt gestookt met snoeihout van houtwallen en houtsingels. De opgewekte energie wordt geleverd aan een revalidatiecentrum en een school voor speciaal onderwijs. De prijs van de geleverde energie zit net onder de gasprijs, wat afname extra aantrekkelijk maakt. Voor de agrariërs leveren het snoeihout en het landschapsonderhoud nu geld op, terwijl dat vroeger geld kostte. Een duidelijke win-winsituatie.

Een andere vorm van kleinschalige, regionale energieproductie zijn de al langer bestaande windmolencoöperaties. In dit geval bouwt en beheert de coöperatie, een groep consumenten, zelf een windmolen en levert de opgewekte energie aan het net. Burgers investeren, net zoals bij de biommassacentrale gebeurt, collectief in groene energie. Met de opbrengst van de geleverde energie wordt de molen afbetaald. De eventuele winst wordt besteed voor de bouw van nieuwe molens of geschonken aan een goed doel. In Nederland zijn dertien windcoöperaties actief.

Relaties stad-land en boer-consument

Vanuit civil society-organisaties zijn een groot aantal initiatieven opgezet die de relatie tussen stad en platteland of tussen boer en consument versterken. Enkele van deze initiatieven worden nu beschreven.

Het Netwerkplatteland zet zich in voor een sterk en aantrekkelijk platteland en maakt deel uit van het tweede Europese Plattelands Ontwikkelingsprogramma (POP2). Een van haar speerpunten is verband te leggen tussen stad en platteland. Er wordt aansluiting gezocht bij bestaande initiatieven, die zij waar mogelijk ondersteunt. Men probeert zowel het platteland aantrekkelijker te maken voor mensen uit de stad alsook de 'stadse beweging richting het platteland' te stimuleren. Geleidelijk is een verschuiving te zien van aanbodgericht naar vraaggericht; er wordt meer gekeken naar welke behoefte de stedeling heeft. Voorbeelden van meer vraaggerichte initiatieven zijn Lekker Utrechts en het Amsterdamse Boerenstadswens. Lekker Utrechts verbindt producenten, groothandels, winkels, restaurants en belangenorganisaties met elkaar. Een van de doelstellingen van Lekker Utrechts is het promoten en stimuleren van de verkoop van streekproducten. Zij organiseert daartoe markten, excursies en werkdagen op de boerderij. Ook Boerenstadswens organiseert bezoeken aan boerderijen. Verder is er een boerderij-educatieproject en organiseert men streekmaaltijden.

Hierop aansluitend bestaan ook de Lokale Boer Consument-verbanden (LBC). Dit is een verzamelnaam voor boerderijen en tuinderijen waar boeren en consumenten samenwerken aan verduurzaming van de landbouw. De pergola-associatie is een voorbeeld van een LBC-verband, maar ook het Adopteer een koe-project valt hieronder. In een pergola-associatie wordt door boer en consument gezamenlijk een teeltplan gemaakt. Door de leden van de associatie vindt voorfinanciering plaats van zaaigoed; zij dragen daarnaast gezamenlijk het risico bij een tegenvallende oogst en profiteren bij een goede opbrengst. Zij zijn daarmee medeverantwoordelijk geworden voor de voedselproductie.

Pergola-associatie

Een samenwerkingsverband tussen landbouwers en consumenten. De boeren zorgen voor het land en de productie terwijl de consumenten de wekelijkse oogst delen, ongeacht of die nu groot of klein uitvalt. Belangrijk zijn de afspraken tussen de landbouwer en de consumenten want het systeem is gebaseerd op een wederzijdse belofte met betrekking tot de afzet. De producent belooft om zoveel mogelijk te produceren en consumenten beloven om zoveel mogelijk producten af te nemen. Daardoor ontstaat een nieuwe vorm van betrokkenheid en een open economie waar prijzen op basis van de reële situatie tot stand komen. Er is hier sprake van een directe economische binding (Schrijvers, 2006).

In 2008 is mede op initiatief van het CLM de website boerENbuur opgezet. Doelstelling van boerENbuur is: ‘Persoonlijke betrokkenheid van burgers bij wat boeren zijn en doen, en omgekeerd. Boeren en burgers betekenen iets voor elkaar, zoals goede burens. BoerENbuur biedt ruimte voor ontmoeting, groeiende betrokkenheid en mogelijkheid tot concrete samenwerking en gezamenlijk te investeren’. De site geeft informatie over diverse vormen van *community supported agriculture*. Hieronder vallen de LBC-verbanden met de pergola-associaties, maar ook het Adopteer een appelboom-project, de zelfpluktuinen en een aantal zorgboerderijprojecten.

Kulturhus en coöperatieve dorpsuper

De problemen van het platteland – zoals het wegtrekken van jongeren, de toenemende vergrijzing en daarmee het verdwijnen van functies uit de dorpskernen – wordt breed onderkend. Inmiddels zijn een groot aantal initiatieven opgezet om de achteruitgang van de leefbaarheid tot stilstand te brengen. Eén daarvan is het Scandinavische Kulturhus-concept. Een Kulturhus is een veelzijdig gemeenschapscentrum waar een verdergaande samenwerking plaatsvindt op verschillende gebieden, zoals beheer en programmering. Deze samenwerking levert een kostenbesparing op en creëert inhoudelijke meerwaarde voor de deelnemende projecten. In het Kulturhus werken sociale, maatschappelijke en culturele organisaties samen. Deelnemers zijn onder andere bibliotheken, muziekscholen, jongerencentra, naschoolse opvang en ook is hierbinnen ruimte voor peuterspeelzalen. In het Kulturhus is soms een combinatie aanwezig van huur- en koopappartementen voor ouderen. Een ander samengaan van functies vindt plaats in het Dorpspunt. Dit is een fysiek loket waar de inwoners van een kleine kern terecht kunnen met al hun vragen over diensten en voorzieningen rond wonen, werken en leven. Het Dorpspunt koppelt vragen en behoeftes van de inwoners aan het dienstenaanbod van leveranciers in de lokale omgeving. Diensten die geregeld kunnen worden via een Dorpspunt zijn onder meer een boodschappenservice, maaltijdservice en vervoersdienst. De koppeling van een private partij aan publieke voorzieningen komt ook regelmatig voor. In Bergen (Limburg) is op initiatief van inwoners, de gemeente, een welzijnsinstelling en een woningcorporatie aan de nog enige bestaande voorziening – het lokale café – een servicecentrum gekoppeld. Dit servicecentrum is een ontmoetingspunt voor het dorp en een informatiepunt voor toeristen. Door de samenwerking kon het café weer voldoende inkomsten generen om voort te bestaan.

Niet alleen de sociale, maatschappelijke en culturele voorzieningen verdwijnen uit de kleine kernen, ook is er sprake van verschraving van het winkelaanbod. Als reactie hierop is een groot aantal initiatieven ontstaan waarbij geprobeerd wordt om winkels te behouden voor het dorp. In veel gevallen wordt geprobeerd om winkels, maar ook andere voorzieningen, onder één dak te krijgen. Vaak komt het voor dat de dorpssuper ook postagentschap of bank is en dat er een stomerijservice aanwezig is. In het Brabantse Sterksel hebben de laatste jaren een groot aantal winkels de deuren moeten sluiten. Toen ook de supermarkt dreigde te verdwijnen, sloegen de bewoners de handen ineen en zetten een nieuwe coöperatieve supermarkt op poten. De leden van bijna de helft van alle huishoudens in Sterksel kochten certificaten, en met een lening van de Rabobank kon de nieuwe supermarkt gestart worden. De winkel wordt nu door veertig vrijwilligers gedraaid en heeft een betaalde bedrijfsleider. Daarnaast heeft de supermarkt in samenwerking met een zorginstelling een dagopvangplek voor mensen met een verstandelijke beperking. Deze supermarkt biedt wederom verschillende diensten aan: postagentschap, toeristische informatie en in de toekomst een bezorgservice (Egas, 2008).

Zorgcoöperatie

Als laatste het voorbeeld van de zorgcoöperatie in Hoogeloon. Ouderen in het dorp die op zorg waren aangewezen, moesten uit het dorp vertrekken omdat voor de zorginstellingen het handhaven van een voorziening niet meer rendabel was. Ouderen maar ook gehandicapten gaven aan dat ze graag in Hoogeloon wilden blijven wonen. Daarop heeft een aantal inwoners het initiatief genomen om een zorgcoöperatie op te richten. Doel van de zorgcoöperatie is mensen die zorg behoeven zo lang mogelijk in het dorp te laten wonen. De zorgcoöperatie regelt aanvullende zorg en diensten in samenwerking met gemeente, zorgverleners, woningcorporatie en vrijwilligersorganisaties. Bijzonder aan de coöperatie is dat het aanbod wordt bepaald door de leden. Op dit moment functioneert er een eetgroep, wordt er een spreekuur gedraaid, wordt voor vervoer gezorgd en worden vijftien seniorenwoningen beheerd. De coöperatie regelt de zorg; zorg die wordt verleend door personeel van een tweetal grote zorginstellingen uit de omgeving. De coöperatie onderzoekt of er ook huisvesting voor mensen met een beperking en verpleegunits voor dementerende ouderen te realiseren zijn (Egas, 2007).

4.

Duurzaam regionaal landbouwsysteem

In het vorige hoofdstuk kwam de verbrede landbouw aan de orde, met een aantal voorbeelden van door de civil society opgezette initiatieven die hierbij aansluiten en die de betrokkenheid van burgers met het platteland, en de landbouw in het bijzonder, vergroten. In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe een duurzaam regionaal landbouwsysteem waarbij de zeggenschap en verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de burgers liggen, eruit kan zien. Aan bod komt hoe een integraal systeem eruit kan zien waar de in het vorige hoofdstuk genoemde initiatieven een onderdeel van zouden kunnen uitmaken.

Verkend wordt op welke terreinen de civil society iets kan betekenen in de sturing van een duurzaam regionaal landbouwsysteem. Welke verantwoordelijkheden zijn over te dragen aan de derde sector, al of niet in publiek/private mengvormen?

4.1

Sturing door civil society in een regionaal landbouwsysteem

Er is onderscheid te maken in directe en indirecte sturing. Door het aankopen en verpachten van landbouwgrond kan de eigenaar van de grond in grote mate bepalen hoe de grond gebruikt wordt. In de pachtovereenkomst kunnen bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over beheer en onderhoud van landschapselementen of het gebruiken van bestrijdingsmiddelen en kunstmest. Een andere directe vorm van sturing is mogelijk door voorwaarden te verbinden aan

financiering. Een indirecte vorm van sturing zijn de verschillende vormen van zeggenschap en participatie. De wijze waarop sturing dan plaats heeft, wordt dan bepaald door de manier waarop zeggenschap en verantwoordelijkheid worden gedeeld met de verschillende stakeholders. Dit geldt zowel voor de publieke als de private sector.

Hoe de sturing georganiseerd wordt, kan variëren :

- Individuele burgers die gebruik maken van inspraak of bezwaarmogelijkheden;
- Losse samenwerkingsvormen gericht op één onderwerp. Dit kunnen zowel actie- of belangengroepen zijn als privaat-publieke samenwerkingsverbanden;
- Verenigingen en stichtingen met een brede doelstelling die niet alleen gericht is op kortetermijndoelen.

Bij de verschillende samenwerkingsvormen is een onderscheid te maken in de doelgroep waarop wordt gericht. Dit kan variëren van een helder afgebakende groep tot brede samenwerkingsverbanden waarin zoveel mogelijk groepen belanghebbenden participeren. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een vereniging van bewoners in een bepaalde straat, dorp of gebied;
- Een coöperatie van melkveeboeren in een bepaalde streek;
- BoerENbuur-initiatieven waarin zowel de consument als de producent participeert (zie paragraaf 3.2);
- Buurderij (zie kader);
- Omgevingscoöperaties waarin zowel private partijen uit verschillende sectoren, de overheid als civil society-organisaties samenwerken.

Buurderij

‘Kern is het ontwikkelen van nieuwe plattelandsbedrijven die voedselproductie combineren met andere plattelandsfuncties en waarbij burgers op actieve wijze worden betrokken. Dergelijke bedrijven moeten burgers in staat stellen om integraal verantwoordelijkheid te dragen voor economische, ecologische en sociaal-culturele waarden en belangen.’ Een combinatie van verbrede landbouw, een leefbaar platteland en stad-land relaties met een verdergaande vorm van zeggenschap en verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de burger⁵.

⁵ Bron: <http://www.innovatienetwerk.org/nl/concepten/view/52/Buurderij.html>.

In de volgende paragrafen worden enkele voorbeelden behandeld waarbij civil society-initiatieven sturing geven aan gebiedsontwikkeling, waarbij de nadruk ligt op samenwerking, participatie en organisatie. De te bespreken initiatieven functioneren of gaan binnenkort van start, maar niet op regionale schaal. Toegelicht wordt hoe een schaalvergroting er uit zou kunnen zien en wat de kritische voorwaarden zijn om het als integraal systeem toe te passen. In hoeverre is er aansluiting mogelijk met de diverse initiatieven op het gebied van verbrede landbouw en plattelandsontwikkeling zoals beschreven in paragraaf 3.2 en hoe is in te spelen op de huidige ontwikkelingen binnen de civil society. De verschuiving van zware naar lichte gemeenschappen komt hierbij ter sprake (zie paragraaf 2.2). Speciale aandacht wordt besteedt aan het voorkomen van freeriding; hoe zorg je ervoor dat de lusten en lasten eerlijk verdeeld worden?

De voorbeelden worden getoetst aan uitgangspunten op het gebied van participatie, samenwerking en organisatie zoals deze door Wagemans (2005) voor de Buurderij zijn geformuleerd:

- Zeggenschap, besluitvorming en verantwoordelijkheid zoveel en zo dicht mogelijk bij de burgers;
- Participatie door zoveel mogelijk groepen burgers wordt nagestreefd;
- Verantwoordelijkheid moet niet-vrijblijvend worden ingevuld;
- Verantwoordelijkheid en inzet worden gekoppeld aan zeggenschap;
- Organisatie en bedrijfsvoering op menselijke maat;
- Wederkerigheid is belangrijker dan efficiëntie;
- Continuïteit moet worden gewaarborgd;
- Verrekening van lusten en lasten daar waar mogelijk;
- Continue dialoog tussen de verschillende stakeholders;
- Wensen burger en boer zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.

4.2 Landschapsfonds

Een landschapsfonds bundelt zowel private als publieke middelen, met als doel om deze verworven middelen in te zetten voor de aanleg of het beheer van natuur, landschap of recreatie. Dit gebeurt vooral op plekken waar de bijdrage van de overheid niet toereikend is of ontbreekt. In een landschapsfonds werken verschillende partijen – zoals agrariërs, natuurbeschermers, bedrijven en gemeenten – samen. Het landschapsfonds kan onder meer gevuld worden door sponsoring, adoptie, landschapsveiling, streekrekening, subsidies en ontwikkelingstaks.

In deze paragraaf wordt ingegaan op een bijzondere vorm van het landschapsfonds. Een door bewoners opgezet fonds koopt agrarische grond met behulp van door haar leden bijeengebrachte middelen. Deze wordt met aanvullende bepalingen over het gebruik en beheer van de grond en landschapselementen verpacht. Het is in dit geval een vereniging waar het fonds deel van uitmaakt, die door het verwerven en verpachten van landbouwgrond de ontwikkeling van een gebied stuurt.

Beschrijving

In Lunteren is in 2005 door boeren en burgers de vereniging Lunters Landfonds opgericht. Doel van het fonds is om het plattelandskarakter en de vitaliteit van het buitengebied van Lunteren te waarborgen en te ontwikkelen. Het agrarisch karakter van het gebied rond Lunteren staat onder druk van verstedelijking en de vestiging van bedrijventerreinen. Omdat er weinig vertrouwen in was dat de overheid zich hard genoeg zou maken voor het behoud van het landschap, hebben burgers en boeren zelf het initiatief genomen (Floor & Salverda, 2006). Het Lunters Landfonds is een vereniging waarin de leden tezamen het beleid bepalen. Burgers kunnen financieel bijdragen aan het fonds; met deze gelden wordt landbouwgrond rond Lunteren aangekocht. Deze grond wordt vervolgens weer te pacht aangeboden aan de agrariërs uit Lunteren. Met de agrariërs worden afspraken gemaakt over het beheer van de landbouwgrond. Beheer, verbetering en herstel van het landschap door de agrariër wordt vertaald in een lagere pachtprijs.

Het Lunters Landfonds wordt geheel gevuld met privaat geld. Door de verkoop van certificaten – waarvan de minimumprijs € 500,- is –

wordt geld bijeengebracht voor de aankoop van landbouwgrond. De opbrengst van donaties wordt gebruikt om de pacht te kunnen verlagen als beloning voor het landschapsbeheer door de agrariërs. Het Lunters Landfonds geeft burgers de mogelijkheid om gezamenlijk invloed uit te oefenen op de inrichting, het beheer en het behoud van het Lunters buitengebied. Agrariërs kunnen op deze manier hun grond financieren en krijgen een vergoeding voor het beheer van het landschap, en een compensatie voor de lagere opbrengst per hectare. Een andere optie is om tegen betaling erfdienstbaarheden te vestigen op gronden van agrariërs, bijvoorbeeld voor de aanleg van een fietspad of wandelpad over de landbouwgrond, of voor behoud en beheer van een bloemrijke akkerrand.

Het Lunters Landfonds had een vliegende start: binnen een jaar waren er tientallen leden en donateurs en was er voor meer dan € 50.000 aan certificaten verkocht. In december 2005, ruim een half jaar na de officiële oprichting, wordt samen met een drietal agrariërs een uniek stukje cultuurlandschap aangekocht.

Het Lunters Landfonds had als streven om in eerste instantie met vrijwilligers te werken, die in diverse commissies aan de slag konden. Bij voldoende omvang zou een deel van het werk voor het fonds door professionals worden uitgevoerd en zouden de activiteiten worden uitgebreid. Zover is het niet gekomen omdat er geen nieuwe bestuursleden werden gevonden. Als gevolg hiervan was het niet mogelijk om nieuwe activiteiten te ontplooiën. In 2008 is de vereniging sterk ingeperkt. De vereniging blijft nog wel eigenaar van het aangekochte perceel grond, de niet-bestede middelen worden weer teruggestort aan certificaathouders en donateurs.

Het landschapsfonds als sturingsinstrument voor een duurzaam regionaal landbouwsysteem

Uit onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) 'Genieten van het landschap en ervoor zorgen' komt een grote betrokkenheid van de burger met het landschap naar voren. Deze betrokkenheid is met name groot bij het landschap in zijn directe omgeving. Ook is er de bereidheid om actief iets voor het behoud van het landschap te doen. Dit kan door het doneren van geld, maar ook door meewerken met landschapsbeheer (Overbeek & Vader, 2008). Een van de conclusies van het onderzoek is dat burgers weinig weten wat hun gemeente aan landschap doet. Aanbevolen wordt dan ook om burgers beter te informeren, maar ook om burgers directer te betrekken bij het opstellen van plannen rond het gebruik van het landschap. Een ander pad is om instrumenten te ontwikkelen die private actoren verantwoordelijk maken voor het landschap en die burgers meer betrekken bij het daadwerkelijke beheer. Het opzetten van een landschapsfonds kan daarvoor een middel zijn. In Lunteren bleek dat burgers bereid zijn te investeren in de ontwikkeling en het beheer van het landschap in de directe omgeving.

Bij het opzetten van een landschapsfonds dat gedragen wordt door bewoners, moet rekening worden gehouden met de schaal. Eén regionaal landschapsfonds spreekt zeer waarschijnlijk minder aan dan een paar kleine lokale fondsen. Tenzij het regionale fonds op diverse plaatsen in de regio activiteiten weet te organiseren of werkgroepen opzet. Een ander aandachtspunt is de mogelijkheid om op diverse manieren te participeren. Niet iedereen zal in staat zijn of de behoefte voelen om

certificaten te kopen, mee te helpen met het onderhoud van een hout-singel of appels te plukken. Een combinatie van mogelijke activiteiten – adoptie van een appelboom, een landschapselementenveiling, donaties, certificaten, gekoppeld aan voorlichtingscampagnes – draagt bij aan de slaagkans van een landschapsfonds. Ook het regelmatig organiseren van dagen waar deelnemers elkaar kunnen ontmoeten, zoals een oogstfeest of werkdagen, heeft een positieve invloed. Door diverse activiteiten aan te bieden die een verschillende tijdsinvestering en commitment mogelijk maken, wordt ingespeeld op de verschuiving binnen het vrijwilligerswerk en het verenigingsleven zoals beschreven in paragraaf 2.2.

De verenigingsvorm waar in Lunteren voor is gekozen, biedt aan de deelnemers een grote mate van invloed op het beleid van het fonds. Maar aan de andere kant moet worden afgevraagd of een dergelijk fonds dat gevuld wordt met louter privaat kapitaal, veel navolging zal krijgen. Bij het voorbeeld van Lunteren kon er onvoldoende continuïteit worden geboden toen er geen bestuurders waren te vinden om het fonds te besturen en vooruit te brengen. De aankoop van grond en het beheer van het landschap vereisen expertise; daarnaast is er menskracht nodig voor fondswerving en voorlichting. Dit vergt veel van een organisatie die enkel uit vrijwilligers bestaat.

Rond Lunteren is goede landbouwgrond schaars en is het voor niet-agrariërs moeilijk om aan grond met een agrarische bestemming te komen. Het duurt daarom lang voordat het fonds een substantiële hoeveelheid grond in handen heeft en de invloed van het fonds zichtbaar wordt. Dit langetermijnvoorzicht is echter niet gunstig voor de groei van het fonds. Leden willen graag snel resultaat zien.

Deze combinatie van factoren pleit ervoor om fondsen op te zetten waarin zowel de overheid, het bedrijfsleven als particulieren samenwerken en waar tevens professionele krachten worden ingezet. Een bijpassende organisatievorm zou de gebiedscoöperatie kunnen zijn of het door de SEV ontwikkelde model van een coöperatie met een *corporate board* (zie paragrafen 2.6 en 4.3). Op die manier krijgen de verschillende stakeholders in een regio invloed op en zeggenschap en verantwoordelijk voor het te ontwikkelen beleid.

Een andere optie is dat een landschapsfonds naast het zelf verwerven en verpachten van grond, het beheer op zich neemt van landbouwgrond of natuurgebieden in handen van overheid, natuurbeschermingsorganisaties of particulieren. Op deze manier zijn er grotere beheersgebieden te creëren waarover de bewoners (mede) zeggenschap hebben. Het landschapsfonds kan op basis van gebiedsrichtlijnen en prestatiecontracten met de overheid, met agrariërs onderhandelen over de pachtvoorwaarden en het beheer en behoud van het landschap. Voor het uit handen nemen van taken van de landeigenaar ontvangt het Landfonds een vergoeding. Een voordeel van deze aanpak is dat het draagvlak voor te nemen maatregelen wordt vergroot doordat er een dialoog ontstaat tussen bewoners en gebruikers van een regio. Daarnaast worden op maat afspraken gemaakt en raken burgers meer betrokken bij de problematiek van de hedendaagse agrarische onderneming.

In Tabel 2 is een vergelijking gemaakt tussen de uitgangspunten van de Buurderij met het Landschapsfonds. Zoals eerder genoemd, worden aan de hand van deze uitgangspunten de voorbeelden in dit hoofdstuk getoetst.

Tabel 2: Vergelijking met uitgangspunten Buurderij.

Kenmerken landschapsfonds Lunteren vergeleken met die van de Buurderij	
• Zeggenschap, besluitvorming en verantwoordelijkheid zoveel en zo dicht mogelijk bij de burgers	++
• Participatie wordt door zoveel mogelijk groepen burgers nagestreefd	+ •
Verantwoordelijkheid moet niet-vrijblijvend worden ingevuld	+ •
Verantwoordelijkheid en inzet worden gekoppeld aan zeggenschap	+
• Organisatie en bedrijfsvoering op menselijke maat	++
• Wederkerigheid belangrijker dan efficiëntie	+
• Continuïteit moet worden gewaarborgd	+/-
• Verrekening van lusten en lasten daar waar mogelijk	+
• Wensen burger en boer zoveel mogelijk op elkaar afgestemd	++
++ sterk	
-- zwak	

Het landschapsfonds komt op de meeste punten overeen met de uitgangspunten van het Buurderij-project. Doordat het fonds geheel op vrijwilligers draait, wordt op het punt 'waarborgen van continuïteit' lager gescoord.

Freeriders

Deelname aan een vereniging of het doen van private investeringen is niet afdwingbaar. Met het Lunterens model kan het probleem van de freeriders, mensen die profiteren van de inzet van anderen en daar zelf niets tegenover stellen, niet geheel worden opgelost. Wel kan deelname aan het fonds aantrekkelijker worden doordat men vrij toegang krijgt tot een gebied, mee kan doen aan sociale activiteiten of gratis haardhout krijgt, verkregen uit het dunnen van een houtsingel (selectieve prikkels, zie paragraaf 2.4).

Als door de activiteiten van het landfonds een waardestijging optreedt van de huizen aangrenzend aan het aangekochte gebied, dan zal het fonds daar in principe geen baat bij hebben. Tenzij de lokale overheid besluit om een deel van de gestegen OZB-inkomsten te bestemmen voor het landschapsfonds (dwang tot samenwerking, zie paragraaf 2.4). In de notitie van Reinhard en Silvis (2007) 'Investeren in het Nederlandse landschap hoe te financieren.' worden enkele maatregelen genoemd waarmee de overheid burgers kan laten meebetalen voor de 'consumptie' van het landschap. Een voorbeeld hiervan is de opslag op de toeristenbelasting voor het landschap (een landschapshewing) of entreeheffing bij toegang tot een gebied. Een nadeel hiervan kan zijn dat burgers minder gebruik gaan maken van het gebied als ze ervoor moeten betalen en dat veel van de maatregelen hoge transactiekosten met zich meebrengen. Door het LEI (Overbeek & De Graaff, 2009) is in de vier voorbeeldgebieden Investeren in Landschap (zie paragraaf 2.2) een enquête gehouden onder bewoners en bedrijven naar maatregelen om partijen die profijt hebben van het landschap, bij te laten dragen in de kosten. Met name de bewoners zijn positief over maatregelen zoals een compensatieheffing voor het landschap voor niet-agrarische bedrijven die willen uitbreiden, een verplichte groenbijdrage in de koop- of huurprijs van nieuwe bedrijventerreinen of woonwijken en het kopen van een uitzichtgarantie door huiseigenaren waarmee boeren het landschap kunnen onderhouden. De heffingen en bijdragen worden door de overheid gebruikt om het landschapsfonds te vullen.

Voor- en nadelen van het landschapsfonds als sturingsinstrument

Het landschapsfonds kent een groot aantal verschijningsvormen en mogelijkheden om het fonds te vullen. In deze vergelijking van voor- en nadelen wordt uitgegaan van een landschapsfonds vergelijkbaar met dat in Lunteren: een fonds in de vorm van een vereniging waarbij alleen privaat geld wordt verzameld.

Voordelen

- De verenigingsvorm geeft aan leden een grote mate van invloed op het beleid;
- Het lokale karakter van het fonds: burgers zijn over het algemeen redelijk op de hoogte van de lokale situatie en voelen zich eerder betrokken bij lokale ontwikkelingen;
- Het verwerven van grond biedt de mogelijkheid om een grote invloed uit te oefenen via de pachtvoorwaarden op het gebruik van de grond. Hierdoor kunnen op lange termijn landschappelijke waarden behouden blijven;
- Verschillende vormen van participatie maken deelname voor een grotere groep mensen aantrekkelijk. In Lunteren kunnen mensen met weinig financiële middelen een bedrag doneren waardoor het mogelijk wordt om de pachtprizen aan te passen. Mensen met een ruimer budget kunnen certificaten aanschaffen waarmee de aankoop van grond mogelijk wordt;
- Het landfonds heeft de mogelijkheid om uit te breiden met recreatievoorzieningen, bijvoorbeeld door het aanleggen van wandelpaden over de verworven terreinen. Een andere optie is het opzetten van educatieprojecten waardoor diverse leeftijdsgroepen betrokken kunnen worden bij het landschapsbehoud.
- De overheid heeft er baat bij als burgers zorg dragen voor het behoud van het landschap. Dat kan haar geld en tijd besparen;
- Een privaatfonds heeft niet te maken met de criteria van de Europese Staatssteuntoets. De bureaucratie die deze toets met zich meebrengt, is een knelpunt gebleken voor een aantal publiek/private fondsen.

Nadelen

- Een fonds opgezet door vrijwilligers kan tegen een continuïteitsprobleem aanlopen als vrijwilligers en bestuursleden wegvallen. Kennis dreigt dan verloren te gaan;
- Een lokaal fonds opzetten en uitbreiden kost veel tijd en ook specifieke expertise op een aantal terreinen. De kans bestaat dat in een kleine gemeenschap hiervoor te weinig draagvlak is;
- Het is vaak lastig om aan grond te komen, zeker voor niet-agrariërs, wat een belemmering is voor de groei van het fonds. Dit tempert het enthousiasme waarmee het fonds is gestart en de werving van leden en donateurs. Een fonds zou zich daarom niet alleen op grondverwerving moeten richten, maar daarnaast ook activiteiten organiseren zoals een veiling van landschapselementen, een Adopteer een appelboom-project of natuurwerkdagen. Dit zijn laagdrempelige activiteiten waarmee de leden binding houden;
- Freeridgedrag is door een landschapsfonds als dat van Lunteren niet geheel te voorkomen. Samenwerking met de overheid is nodig om waardestijging van onroerend goed in de omgeving van door het landschapsfonds beheerde gebieden (deels) ten goede te laten komen aan het fonds.

- Een investering in een lokaal landschapsfonds levert een gering rendement op in vergelijking met groenfondsen zoals van de Triodosbank. Het is daarom lastig om genoeg privaatvermogen aan te trekken. Een oplossing zou kunnen zijn om ook bij investeringen in lokale fondsen een belastingvoordeel toe te kennen.

Kansen

In het gezamenlijk vorm geven van het behoud van de *common goods* voor volgende generaties ligt een grote uitdaging. Meer dan nu het geval is, moet geprobeerd worden om zo veel mogelijk mensen hierbij te betrekken. De diverse stakeholders krijgen via een landschapsfonds meer invloed. Betrokkenen uit een gebied maken ondanks de verschillende achtergronden en belangen, plannen die voor iedereen acceptabel (moeten) zijn. Dit maakt het zeer denkbaar dat zij (vervolgens) ook een rol kunnen spelen bij het opstellen van gebieds-, bestemmings- en beheersplannen. Op een dergelijke wijze wordt heel zichtbaar hoe via de nieuwe concepten, landschapsfondsen maar ook de nog te behandelende omgevingscoöperatie en regioaandelen, vanuit civil society (bij) sturing plaatsvindt.

4.3 Omgevingscoöperatie

Een omgevingscoöperatie, ook wel gebiedscoöperatie genoemd, is een samenwerkingsverband tussen ondernemers uit verschillende sectoren in een bepaald gebied. Achterliggend idee hierbij is dat een boer investeert in het landschap maar daar nauwelijks aan verdient, terwijl een horecaondernemer die niet investeert er wel extra klandizie door krijgt. In de omgevingscoöperatie kunnen de zelfstandige ondernemers in een streek of regio onderling afspraken maken om de kosten en baten eerlijker te verdelen. In de omgevingscoöperatie is ook plaats voor civil society-organisaties en publieke partijen.

Beschrijving

In 'De verplaatsing van de democratie' van Van der Meer en Ham (2001) komt een gedachte-experiment voor. In dat experiment komt de nadruk bij voedselproductie meer te liggen op de kwaliteit en duurzaamheid dan op de kwantiteit. Landbouw moet meer regionaal georiënteerd zijn om voedselkilometers te besparen en om ketens korter en transparanter te maken. Volgens Van der Meer en Ham kunnen de publieke belangen beter worden gewaarborgd door de belanghebbenden zelf.

In het experiment wordt uitgegaan van een regionaal landbouw beleid, waar de overheid zorgt voor minimumnormen en het toezicht daarop. Verder zorgen zij voor het juridisch kader. Dit kader moet garanderen dat publieke belangen evenwichtig en transparant tegen elkaar afgewogen worden.

De verschillende stakeholders in het gebied – van boeren, milieuorganisaties, Kamer van Koophandel, waterschap tot industrie – nemen zitting in een regionale Publieke Landbouw Raad (PLR). De PLR zorgt voor het beheer van het plattelandsgebied. In de PLR's wordt gedebatteerd en worden convenanten afgesloten op het gebied van

milieubeheer en landschapsbehoud. De PLR's beslissen over de door de overheid ter beschikking gestelde middelen voor bijvoorbeeld het beheer van cultuurlandschappen of het behoud van diversiteit. Met plaatselijke en regionale overheden worden prestatiecontracten afgesloten op het gebied van waterbeheer, biodiversiteit en ruimteverdeling. Dit experiment werd in de vorm van een concreet voorbeeld van een groot aantal boeren in Waterland voorgelegd aan het ministerie van Landbouw. Deze boeren hadden voorgesteld om gezamenlijk de milieubelasting verder terug te dringen dan wettelijk verplicht is, als de mestregels voor de individuele boeren geschrapt zouden worden. Het ministerie zag hier niets in omdat het niet paste binnen de huidige regelgeving, maar ook omdat het juridisch ingewikkeld zou zijn om sancties toe te passen. Er was te weinig vertrouwen bij het ministerie dat er geen misbruik van zou worden gemaakt. Men redeneert dat individuele boeren met de huidige zeer uitgebreide en daarmee kostbare regelgeving te controleren en sanctioneren zijn. Bij collectieve regelingen is nog niet duidelijk wat de uitkomst zal zijn, aldus het ministerie. Daarom is ze afhoudend tegenover deze voorstellen.

Misschien is de tijd bij sommige beleidsmakers nog niet geheel rijp voor een meer regionaal georiënteerd landbouwmodel waarbij er grote zeggenschap ligt bij de diverse stakeholders. Toch is het goed om het bovenbeschreven experiment in gedachten te houden, als gekeken wordt naar de mogelijkheden van het door het CLM en LEI ontwikkelde concept van de gebiedscoöperatie. In het gebied rond het Utrechtse Haarzuilen wordt sinds 2007 geëxperimenteerd met de omgevingscoöperatie. Hieraan doen ondernemers en organisaties mee die werkzaam zijn in de landbouw, het natuur- en landschapbeheer, de horeca, toerisme, recreatie en cultuur. Volgens Hees en Vogelzang (2007) is de schaalgrootte zeer van belang. Het werkgebied moet volgens hen 500 à 1000 hectare van voornamelijk landbouwgrond beslaan. Bij deze grootte is er genoeg diversiteit aan branches aanwezig die voor een meerwaarde kunnen zorgen. Daarnaast is het gebied niet te groot, waardoor het mogelijk is om snel actie te kunnen ondernemen. De omgevingscoöperatie biedt een platform om activiteiten en diensten van de verschillende ondernemers – zowel agrariërs als niet-agrariërs – op elkaar af te stemmen en het biedt de mogelijkheid om met elkaar nieuwe diensten te ontwikkelen. Ook kan hierdoor onnodige concurrentie of overaanbod worden voorkomen. In onderling overleg kan er door de coöperatie besloten worden om een deel van de opbrengsten te bestemmen voor een landfonds, waaruit kosten voor het landschapsbeheer betaald worden. Nog een mogelijkheid is om uit de opbrengst van de gezamenlijk opgezette diensten en producten, de kosten voor collectieve promotie en de organisatiekosten te betalen. Bij de Haarzuilense omgevingscoöperatie worden de werkzaamheden uitgevoerd door de leden. Het is de bedoeling om na verloop van jaren te professionaliseren. De omgevingscoöperatie in Haarzuilen denkt er bijvoorbeeld over om de komende jaren een aantal producten en diensten op de markt te brengen onder een eigen Haarzuiler merk. De coöperatie kan bovendien als gesprekspartner optreden voor de gemeenten en provincie.

De omgevingscoöperatie als sturingsinstrument voor een duurzaam regionaal landbouwsysteem

Het concept van de omgevingscoöperatie biedt interessante mogelijkheden voor een regionaal landbouwsysteem op duurzame basis. Aan de meeste omgevingscoöperaties nemen momenteel vooral bedrijven en enkele organisaties deel. Dit kan vrij eenvoudig uitgebreid worden met georganiseerde bewoners en maatschappelijke organisaties op het gebied van zorg en welzijn.

De omgevingscoöperatie kan de initiator maar ook de uitvoerder zijn van een groot aantal activiteiten binnen zeer ruime grenzen. De inzet en wensen van de leden zijn bepalend voor wat er opgezet wordt.

Te denken valt aan de volgende activiteiten (zie overigens ook paragraaf 3.2):

- Promotiecampagnes voor streekproducten, recreatie en landschap;
- Het opzetten van een verkooppunt voor streekproducten of een eigen boerenmarkt;
- Het zorgen voor een distributiesysteem waarmee streekproducten geleverd kunnen worden aan dorps-supers, maar ook aan winkels in omliggende steden;
- Onderhoud en beheer van landschapselementen;
- Productie van duurzame energie (zie het voorbeeld van Opsterland in paragraaf 3.2) ;
- Het initiëren van initiatieven op het gebied van leefbaarheid; zorgcoöperatie, dorpsuper, Kulturhus;
- Het opzetten van een landschapsfonds;
- Het starten van boer-burger-initiatieven, zoals pergola-associaties of zelfpluktuinen;
- Het opzetten van educatieprojecten, waarbij schoolklassen uit omliggende steden kennismaken met natuur en landschap en het leven op een boerderij.

De vraag is of de omgevingscoöperatie ook al deze taken zelf moet uitvoeren. Voor de transparantie en werkbaarheid is het wellicht beter dat de coöperatie een aantal activiteiten initieert en dat die activiteiten die ook financieel onafhankelijk kunnen draaien, in een nieuwe onderneming worden ondergebracht. Dit zou bijvoorbeeld een maatschappelijke of solidaire onderneming kunnen zijn (zie paragraaf 2.5). Dit bedrijf kan dan weer lid van de coöperatie worden. Een andere mogelijkheid is dat de coöperatie zeggenschap krijgt in zo'n nieuw bedrijf omdat erin geïnvesteerd wordt: de coöperatie als participatie-maatschappij. Nog een rol die de coöperatie kan hebben, is die van een samenwerkingsverband van buurderijen (zie paragraaf 4.1). Het samenwerkingsverband kan gezamenlijke voorzieningen opzetten, waartoe één enkele buurderij niet in staat is. Door samenwerking kunnen kennis, ervaring en financiële middelen worden gebundeld, waardoor de mogelijkheden toenemen.

Voor een coöperatie met een groot aantal activiteiten en leden met zeer verschillende achtergronden kan het verstandig zijn om te bekijken of het door de SEV ontwikkelde model van een coöperatie met een *corporate board* een oplossing is (zie paragraaf 2.6). De diverse stakeholders praten in de *corporate board* over het beleid op middellange termijn, terwijl de dagelijks gang van zaken wordt afgehandeld door het management. Hierdoor blijft de slagvaardigheid van de coöperatie behouden.

Kenmerken omgevingscoöperatie vergeleken met die van de Buurderij	
• Zeggenschap, besluitvorming en verantwoordelijkheid zoveel en zo dicht mogelijk bij de burgers	+
• Participatie wordt door zoveel mogelijk groepen burgers nagestreefd	+/-
• Verantwoordelijkheid moet niet-vrijblijvend worden ingevuld	++
• Verantwoordelijkheid en inzet worden gekoppeld aan zeggenschap	++
• Organisatie en bedrijfsvoering op menselijke maat	+
• Wederkerigheid belangrijker dan efficiëntie	+
• Continuïteit moet worden gewaarborgd	++
• Verrekening van lusten en lasten daar waar mogelijk	++
• Wensen burger en boer zoveel mogelijk op elkaar afgestemd	++
++ sterk	
-- zwak	

Tabel 3: Vergelijking met uitgangspunten Buurderij.

De omgevingscoöperatie komt wat veel kenmerken betreft – zoals ook te zien was bij het landschapsfonds – overeen met de Buurderij. Te zien is dat de omgevingscoöperatie lager scoort ten aanzien van participatie van zoveel mogelijk groepen. Dit komt omdat de omgevingscoöperatie zich vooral richt op ondernemers. Het is wel mogelijk om de coöperatie uit te breiden met andere organisaties en bewoners van een gebied.

Freeriders

Vergelijkbaar met het landfonds (zie paragraaf 4.2) is binnen het concept van de omgevingscoöperatie freeridgedrag niet geheel uit te sluiten. Verplichte deelname aan een coöperatie, het verplicht deelnemen aan activiteiten of het verplicht kopen van producten is niet mogelijk. Freeriding kan wel minder aantrekkelijk worden gemaakt door hogere prijzen te rekenen aan niet-deelnemers of door het uitsluiten van niet-deelnemers bij bepaalde activiteiten (selectieve prikkels, zie paragraaf 2.4). Door zoals in Haarzuilen een deel van de omzet van de verkoop van producten of diensten ten goede te laten komen van een fonds voor het beheer en onderhoud, dragen consumenten indirect bij aan het instandhouden van het landschap. Deelnemende ondernemers kunnen ervoor kiezen om in te zetten op innovatieve ontwikkelingen. Zinnige bijdragen worden vergaard door gezamenlijk te brainstormen, deskundigen uit te nodigen en eventueel door onderzoek te verrichten. Gezamenlijk kunnen zij dan een voortrekkersrol vervullen en zodoende voorsprong verkrijgen op andere ondernemers in hun markt. De kennis en eventueel nieuwe producten die worden ontwikkeld, zijn beschikbaar voor de leden van de omgevingscoöperatie, maar niet voor diegenen daarbuiten. Hierdoor wordt freeridgedrag minder aantrekkelijk. Als daarnaast in samenwerking met de overheid maatregelen worden getroffen zoals beschreven in paragraaf 4.2, moet het freeridgedrag terug te brengen zijn tot aanvaardbare proporties. Hierbij is het goed om een afweging te maken of de regelgeving om freeridgedrag tegen te gaan en de daarmee verbonden bureaucratie en kosten opwegen tegen de eventuele misgelopen inkomsten als gevolg van freeridgedrag. Ook speelt een rol in welke

mate het freeridgedrag hinderlijk of onwenselijk wordt gevonden door de deelnemers aan de omgevingscoöperatie. Zie ook de opmerkingen van Frissen en Van Oenen hierover in paragraaf 2.4.

Voor- en nadelen van de omgevingscoöperatie als sturingsinstrument

Bij de voor- en nadelen van de omgevingscoöperatie gaan we uit van een groter coöperatief verband dan waarmee in Haarzuilen wordt geëxperimenteerd. Coöperaties, die een gebied van 500 tot 1000 hectare beslaan, kunnen overigens wel een uitgangssituatie vormen voor regionaal werkende coöperaties. De regionale coöperaties zijn in dat geval een samenwerkingsverband van lokale coöperaties en landfondsen. Er moet op worden gelet dat er geen te grote structuren ontstaan die weinig transparant zijn, waarbinnen de betrokkenheid van de deelnemers laag is en de kans op freeridgedrag toeneemt. Leden van de coöperatie moeten weten waar ze aan toe zijn en moeten de gevolgen van hun besluiten kunnen overzien.

Voordelen

- Bij een coöperatie zijn de leden mede-eigenaar. Zij zijn daarmee medeverantwoordelijk voor de onderneming en lopen daarmee, afhankelijk van hoe de coöperatie is ingericht, ook risico;
- Leden kunnen delen in de winst van de coöperatie. De winst kan ook gebruikt worden om te investeren in nieuwe producten of diensten. Winst kan ook in natura worden uitgekeerd;
- Leden kunnen elkaar onderling kortingen geven, bijvoorbeeld bij deelname aan activiteiten, de aankoop van streekproducten of het gebruik van voorzieningen;
- De omgevingscoöperatie biedt de mogelijkheid voor een onderlinge verdeling van de kosten en baten van het behoud en beheer van het landschap. De boer kan een bijdrage ontvangen voor het onderhoud van zijn houtsingels, terwijl de horecaondernemer of de fietsverhuurer een percentage van de omzet afstaat als bijdrage aan het onderhoud;
- Bij een breed opgezette coöperatie waarin de verschillende stakeholders vertegenwoordigd zijn, zijn verschillende vormen van participatie en het delen van risico en verantwoordelijkheid mogelijk.
- De coöperatie heeft de mogelijkheid om een groot aantal diverse activiteiten, diensten en producten aan te bieden. Hierdoor kan de coöperatie interessant zijn voor een zeer divers publiek, variërend van lokale bedrijven, inwoners tot toevallige passanten en recreanten.
- Individuele burgers kunnen deelnemen aan door de coöperatie georganiseerde activiteiten en gebruik maken van diverse diensten of producten, maar hoeven daarvoor geen lid van de coöperatie te worden. De coöperatie kan deze consumenten wel invloed geven, bijvoorbeeld via de *corporate board*.
- Door de omgevingscoöperatie kunnen taken van de overheid uit handen worden genomen, vergelijkbaar met de PLR's uit het gedachte-experiment. Op termijn kan worden onderzocht of omgevingscoöperaties collectief de verdeling van melk- en mestquota kunnen regelen. De overheid zou een deel van het budget, dat vrijkomt omdat er minder gecontroleerd hoeft te worden, ter beschikking kunnen stellen aan de coöperatie.
- De omgevingscoöperaties kunnen afhankelijk van de wensen en

mogelijkheden van de leden activiteiten initiëren en uitvoeren. Op een gegeven moment zal een punt bereikt worden waarbij het niet meer mogelijk is om met enkel vrijwillige inzet de coöperatie te laten functioneren. De coöperatie moet dan mensen in dienst nemen die werk uit handen nemen van de leden. Deze professionaliseringslag kan de daadkracht van de coöperatie vergroten en kan efficiënter werken mogelijk maken, maar aan de andere kant moet er ook voor worden gewaakt dat hierdoor de betrokkenheid van leden afneemt.

- Juist omdat het bij het concept van een omgevingscoöperatie gaat om een bepaald gebied, is het zeer de moeite waard om te kijken hoe door de kleine schaal het freeridgedrag voorkomen kan worden. Door het creëren van kleinere kernen worden stakeholders in een gebied niet buitengesloten, maar kan sociale controle eraan bijdragen dat zij worden binnengesloten. Zie hiervoor ook de opmerking van Olsen in paragraaf 2.4 over de groepsgrootte. Door burgers, ondernemers en andere stakeholders in een gebied gezamenlijk plannen te laten maken voor het betreffende gebied, zal het steeds lastiger worden voor potentiële freeriders om zich hieraan te onttrekken.

Nadelen

1. De omgevingscoöperatie is een samenwerkingsverband van bedrijven en organisaties. Individuele bewoners kunnen in deze structuur moeilijk een plek krijgen. Individuele burgers kunnen wel profiteren van de activiteiten van de coöperatie, zoals voorzieningen en een prettige woonomgeving. Om deze burgers ook te betrekken bij de coöperatie zouden er LBC-verbanden kunnen worden opgezet (zie paragraaf 3.2.). Een andere optie is het opzetten van een 'Vrienden van ...'-organisatie, welke organisatie op haar beurt weer lid kan worden van de coöperatie;
2. Een kleine coöperatie die vooral op inzet van vrijwilligers draait, is kwetsbaar wat continuïteit betreft als vrijwilligers wegvallen. De betrokkenheid van de leden is over het algemeen groter bij een lokale dan bij een grote regionale organisatie. Schaalvergroting van een coöperatie kan leiden tot een inactiviteit van de leden en het steeds verder afhankelijk worden van professionele krachten. Dat kan de kans op freeridgedrag vergroten.
3. Ook bij de omgevingscoöperatie valt freeridgedrag niet geheel uit te sluiten. Maar door op geleverde diensten en producten een toeslag voor de coöperatie te zetten, wordt door de gebruikers van het landschap een bijdrage geleverd aan het beheer en onderhoud. Door daarnaast het lidmaatschap van de coöperatie aantrekkelijk te maken voor de ondernemers in het gebied en samen te werken met de overheid, kan het freeridgedrag grotendeels voorkomen worden

Kansen

De onderlinge verrekening van kosten en baten van het landschapsbeheer is het sterkste punt van de omgevingscoöperatie, met daarnaast de mogelijkheid om afhankelijk van wensen en mogelijkheden een groot aantal activiteiten en diensten aan te bieden. De uitdaging met betrekking tot een regionaal landbouwsysteem ligt bij het ontwerpen van een netwerk van omgevingscoöperaties of van een omgevingscoöperatie die regionaal opereert, waarbij de betrokkenheid van de leden en de slagvaardigheid behouden blijven. Met een netwerk van (kleine-

re) coöperaties in een gebied die onderling aan elkaar verbonden zijn, kan niet alleen kennis en ervaring worden gedeeld, maar kan ook onderling financiële of praktische steun worden verleend. Dit betekent tevens dat wanneer de continuïteit van een van de omgevingscoöperatie in gevaar komt, er door andere coöperaties kan worden bijgesproongen. Dat kan bijvoorbeeld door tijdelijk menskracht aan elkaar te leveren. Binnen het netwerk van coöperaties kan verder gewerkt worden aan het optimaliseren van een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van stakeholders uit het gebied. Als er sprake is van een goede representativiteit maar ook van serieuze deelname en betrokkenheid van voldoende stakeholders, kan met de overheid een gesprek worden aangegaan over de taakverdeling en overdracht van werkzaamheden aan het netwerk van omgevingscoöperaties.

4.4 Regioaandelen

In een aantal plaatsen is of wordt geëxperimenteerd met verdergaande vormen van burgerparticipatie. Een voorbeeld hiervan zijn de buurt- of wijkaandelen. Het achterliggende idee hierbij is dat door uitgifte van wijkaandelen én door de burgers gezamenlijk zeggenschap te geven over de besteding van de gelden uit het aandelenfonds, er meer betrokkenheid bij de buurt of wijk ontstaat. Het idee is dat een en ander een positieve invloed heeft op het gevoel van veiligheid, dat het proces van verloedering wordt tegengegaan en dat een bijdrage wordt geleverd aan vergroting van de sociale cohesie. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een buurtaandeelhoudersexperiment beschreven hoe de betrokkenheid en zeggenschap van burgers in de regio kunnen worden vergroot.

Beschrijving

Bij de buurt-, wijk- of regioaandelen wordt het aandelenfonds gevuld door de verkoop van aandelen aan de bewoners. Het fonds kan daarnaast ook gevuld worden doordat de woningcorporatie een deel van de huur in het aandelenfonds stopt of de gemeente en corporatie(s) per aandeelhouder een bedrag of een deel van het wijkbudget ter beschikking stelt. In de aandeelhoudersvergadering – die vooraf wordt gegaan door een ideeënmarkt waarop groepen burgers plannen voor de besteding van een deel van het budget kunnen presenteren – wordt een keuze gemaakt uit de voorgestelde plannen. Door de gemeenten en corporaties worden meestal wel voorwaarden gesteld met betrekking tot onderwerpen en activiteiten waar het budget aan mag worden uitgegeven. Daarnaast zijn er eisen over de verdeling van het geld, om zo ervoor te zorgen dat bepaalde groepen of buurten niet achtergesteld worden. Gemeenten en corporaties bieden de bewoners professionele ondersteuning aan bij het opstellen, uitwerken en uitvoeren van de plannen. Bewoners kunnen beslissen over een deel van het budget voor een wijk of over een deel van het budget van een woningcorporatie voor leefbaarheid en sociale cohesie. In een aantal gevallen zijn de bewoners ook (mede)verantwoordelijk voor de uitvoering van de door hen voorgestelde plannen

In opdracht van de SEV en een drietal woningcorporaties heeft De

Verandering Vof in 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid voor het opzetten van een nieuwe vorm voor het buurtaandeelhoudersmodel. In het model levert deelname naast zeggenschap ook financiële winst op. De zeggenschap wordt groter als je samenwerkt met andere buurtbewoners; de winst wordt hoger als je meer (geld of tijd) in het systeem investeert. Dit laatste aspect is een vernieuwend element in dit model. De veronderstelling is dat door het geven van een financiële prikkel, bewoners eerder en langer participeren in het systeem. Bij de 'traditionele' buurtaandeelhouderssystemen komen er na een paar jaar nog maar weinig vernieuwende ideeën naar boven. Daarnaast blijkt dat als de initiatiefnemers wegvallen, het project stopt. Het vooronderzoek dient als basis voor een verdere haalbaarheidsstudie naar de uitvoerbaarheid van het model. In Bijlage 1 staat een verdere uitwerking van dit model.

Het aandeelhoudersmodel kan ook worden toegepast op het platteland of in een regio. Bewoners en ondernemers verwerven aandelen en krijgen daarmee zeggenschap over en verantwoordelijkheid voor het beheer van het landschap, of van sociale voorzieningen of een dorpsuper.

Het aandelenmodel als sturingsinstrument voor een duurzaam regionaal landbouwsysteem

Een regioaandelenmodel kan een vergelijkbaar doel hebben als het buurtaandelenmodel, namelijk het vergroten van de participatie en invloed van bewoners. Door het beschikbaar stellen van een budget waarover de gezamenlijke bewoners beslissen, wordt men nauw betrokken bij te maken afwegingen en wordt men geconfronteerd met te maken keuzes. Niet alle wensen zullen immers gelijktijdig realiseerbaar zijn.

Bewoners in een regio mogen een aandeel kopen en worden zo lid van de vereniging van aandeelhouders. Aandeelhouders kunnen met voorstellen komen waaraan geld uit het aandelenfonds wordt uitgegeven. Dit kunnen eigen plannen zijn, maar ook plannen van de overheid, andere instanties of bedrijven. De ideeën moeten draagvlak hebben en uitvoerbaar zijn. De vergadering van aandeelhouders stelt prioriteiten vast en neemt aan de hand daarvan besluiten over het al dan niet vrijgeven van budget. Het fonds wordt ingezet op het vergroten van de leefbaarheid en sociale cohesie, het opzetten of ondersteunen van voorzieningen, educatie, zorg, landschapsbeheer. Dit is afhankelijk van de wensen van bewoners, maar ook van de medefinanciers. Het aandelenfonds wordt naast wat wordt ingebracht door de aandeelhouders, gevuld door bijdragen van overheid, natuurbeheerorganisaties en bedrijven.

Door zelfwerkzaamheid van bewoners, zoals het verrichten van landschapsonderhoud en natuurbeheer, kan een deel van het budget van de beheersorganisaties worden bespaard en in het fonds worden gestort. Afhankelijk van de keuzen die binnen dit model worden gemaakt, is het mogelijk een deel van de inzet van bewoners om te zetten in nieuwe aandelen, kortingsbonnen voor producten uit de regio of uitbetaling in natura. Hiermee wordt zelfwerkzaamheid van de bewoners gestimuleerd. Een mogelijkheid is om aan de deelnemers van het aandelensysteem als vorm van dividend een deel van de extra OZB-inkomsten van de gemeenten uit te keren. Bijvoorbeeld wanneer aantoonbaar is dat door burgerparticipatie de aantrekkelijkheid van de regio is toegenomen en daarmee een (sterkere) stijging van de WOZ-

waarde optreedt. De gemeenten ontvangen als gevolg daarvan hogere OZB-inkomsten. Deze opbrengsten kunnen dan voor een deel terugvloeien naar het aandelenfonds of kunnen als dividend aan de deelnemers worden verstrekt.

Het model kan worden versterkt door het te koppelen aan andere initiatieven, zoals het landschapsfonds of een gebiedscoöperatie. De regioaandelen kunnen bijvoorbeeld geïnvesteerd worden in de opzet van een coöperatie. Indien bewoners ervoor kiezen het dividend niet uit te keren, kan hiermee een landschapsfonds worden opgericht.

In Tabel 4 is een vergelijking gemaakt tussen de uitgangspunten van de Buurderij met die van het regioaandelensysteem.

Tabel 4: Vergelijking met uitgangspunten Buurderij.

Kenmerken regioaandelensysteem vergeleken met die van de Buurderij	
• Zeggenschap, besluitvorming en verantwoordelijkheid zoveel en zo dicht mogelijk bij de burgers	++
• Participatie wordt door zoveel mogelijk groepen burgers nagestreefd	++
• Verantwoordelijkheid moet niet-vrijblijvend worden ingevuld	++
• Verantwoordelijkheid en inzet worden gekoppeld aan zeggenschap	++
• Organisatie en bedrijfsvoering op menselijke maat	+
• Wederkerigheid belangrijker dan efficiëntie	+
• Continuïteit moet worden gewaarborgd	+/-
• Verrekening van lusten en lasten daar waar mogelijk	+/-
• Wensen burger en boer zoveel mogelijk op elkaar afgestemd	+/-
++ sterk	
-- zwak	

Op de meeste punten komen de uitgangspunten van het aandelensysteem overeen met die van de Buurderij. Het aandelensysteem is van de drie in dit hoofdstuk beschreven voorbeelden het meest laagdrempelige. Het is vrij eenvoudig om in en uit te stappen, hetgeen wel van invloed kan zijn op de continuïteit van de organisatie. Op het punt van participatie door zoveel mogelijk groepen scoort het aandelensysteem hoger dan de andere twee voorbeelden. Een verschil met de Buurderij is dat bij het aandelensysteem niet per definitie een verrekening van lusten en lasten wordt toegepast. Ook het afstemmen van de wensen van burger en boer is niet een hoofdkenmerk van het aandelensysteem.

Freeriders

Deelname aan het regioaandelensysteem is vrijwillig, en daarmee is freeriding niet uitgesloten. Ook bij het wijkaandelenmodel speelt dit een rol. In wijken met huur- en koopwoningen hebben huiseigenaren voordeel van door huurders ondernomen activiteiten die de leefbaarheid en aantrekkingskracht van de buurt vergroten en de huizenprijzen doen stijgen.

Freeriding volledig voorkomen is niet mogelijk, maar er zijn wel methoden om deelname aan het aandelensysteem erg aantrekkelijk te maken. Men heeft het voordeel om eigen ideeën uit te voeren en kan bovendien dividend ontvangen of korting krijgen op regionale producten (selectieve prikkels, zie paragraaf 2.4).

De overheid kan het systeem stimuleren zoals genoemd door de extra

OZB-inkomsten terug te geven of in het aandelenfonds te storten. Mensen die niet deelnemen aan het systeem betalen dan een hogere OZB. Voor deelnemende bedrijven kan de overheid werken met kortingen op belastingen en heffingen, hetgeen deelname aantrekkelijk maakt.

De vereniging van aandeelhouders kan ook sociale activiteiten organiseren voor de deelnemers. Hierdoor wordt deelname verder aantrekkelijk gemaakt en wordt freeriding minder aantrekkelijk (selectieve prikkels en morele overreding, zie paragraaf 2.4).

Regio BV

Een andere uitwerking van een aandeelhouderssysteem is het door de Gulpener Brouwerij ontwikkelde idee van een 'BV Limburg'. BV Limburg moet een organisatie van aandeelhouders worden die participeert in regionale bedrijven en instellingen die belangrijk zijn voor de duurzame toekomst van het gebied. Aandeelhouders kunnen zowel bedrijven, overheden als burgers zijn. Het doel is om bedrijven te verankeren in de regio, waardoor de regio zich dynamisch blijft ontwikkelen en verschraling wordt tegengegaan. Bedrijven waarin wordt geïnvesteerd, creëren draagvlak onder de bevolking en genereren een meerwaarde voor het gebied. Dividend wordt niet in geld uitgekeerd maar in duurzame kwaliteitsproducten. Als je voor dit systeem kiest, dan kies je voor meer dan alleen financiële waarden. (*Bron: Speelers, 2008*)

Voor- en nadelen van het aandeelhoudersmodel als sturingsinstrument

Op basis van experimenten met de buurtaandelen zijn er enkele voor- en nadelen aan te wijzen bij dit model. (zie voor een uitgebreide opsomming de handleiding van Stichting Wijkaandelen).

Voordelen

- Inwoners van een regio krijgen zeggenschap over een budget voor bijvoorbeeld landschapsbeheer. Ze kunnen zelf met voorstellen komen en moeten zelf zorgen voor draagvlak voor hun plannen (samenwerking is vereist);
- Afhankelijk van hoe het systeem precies wordt ingericht, kunnen burgers naast zeggenschap ook (financieel) voordeel hebben;
- Inwoners kunnen deels verantwoordelijkheid voor de uitvoering nemen, waarvoor men kan worden beloond;
- Het model is uit te breiden met een landschapsfonds of coöperaties op diverse terreinen;
- Participatie is relatief eenvoudig: door de aanschaf van een aandeel neemt men al deel. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de aanschafwaarde van een aandeel relatief laag is, om zo min mogelijk drempels op te werpen voor deelname;
- Deelnemen aan en uittreden uit het model is eenvoudig; er worden geen hoge eisen aan deelname gesteld. Deelnemers hebben keuzevrijheid. Omdat de aandeelhouders verenigd zijn in een rechtsvorm, is er geen sprake van een lichte gemeenschap. Het model bevindt zich tussen een lichte en zware gemeenschap in.

Nadelen

- Het draaiend houden van het systeem, het betrekken van burgers bij de besluitvorming en het informeren kost geld, en het bijhouden van aandelen vergt administratie. Bij een goed draaiend aandelensysteem waarin veel activiteiten ontplooid worden, is het nauwelijks mogelijk om al het werk door vrijwilligers te laten uitvoeren. Voor de administratie, de communicatie en de begeleiding bij de uitvoering van de plannen wordt vaak door de gemeente of een corporatie professionele ondersteuning geboden;
- Wil het systeem goed werken, dan vraagt dit de nodige inzet van bewoners. De vraag is of zij hiertoe bereid zijn. Staat er genoeg tegenover? Is de beloning die ze ontvangen – naast de medezeggenschap – voldoende om hen voor langere tijd te binden aan het systeem?
- Uit eerdere experimenten is gebleken dat sommige groepen minder participeren in het model. Het gaat dan om jongeren, ouderen en allochtonen. Om hen te laten deelnemen, zal er extra aandacht aan deze groepen moeten worden geschonken en moeten verschillende communicatiemiddelen worden ingezet;
- Bewoners moeten het gevoel krijgen dat ze iets te zeggen en te bepalen hebben. Daarom is het noodzakelijk dat het budget waarover zij zeggenschap hebben, niet te klein is. Mede vanwege de kosten van het systeem is het nodig dat bij aanvang al enkele kapitaalcrachtige partijen meedoen;
- Een beperkende factor vormen overheidsregels en formele procedures, bijvoorbeeld op het gebied van bestemmingsplannen. De overheid moet achter de plannen van burgers gaan staan. Evengoed blijft er altijd de mogelijkheid aanwezig dat mensen die niet meedoen aan het systeem, door middel van bezwaarschriften de plannen proberen tegen te houden. Dit kan het aandelenmodel en de bereidheid tot participatie ernstig frustreren. Voor een deel kan dit ondervangen worden door bewoners die meedoen, te stimuleren om medestanders voor hun plannen te zoeken;
- Verdergaande vormen van burgerparticipatie vergen een omslag van denken en handelen, ook ten aanzien van communicatie door overheid en semi-overheidsinstellingen. Uit eerdere experimenten is gebleken dat ambtenaren, maar ook wethouders of gemeenteraden, de zeggenschap van burgers bedreigend vonden omdat de burgers zich op hun terrein bewogen.

Kansen

Directe zeggenschap en de beschikking over een eigen budget, met daarnaast de ruimte om eigen ideeën uit te voeren, maakt het aandelensysteem aantrekkelijk voor grote groepen burgers. Door samen te werken kan er meer uit het systeem worden gehaald. Tot nu toe is er alleen op buurt- en wijkniveau mee geëxperimenteerd. Schaalvergroting brengt een nieuwe uitdaging met zich mee. Hoe blijven mensen betrokken en wordt ervoor gezorgd dat de voorgestelde plannen niet bepaalde groepen bevoordelen en andere uitsluiten? Hoe kan freeridgedrag worden ontmoedigd? De Regio BV zoals ontwikkeld door Gulpener Brouwerij heeft ook interessante kanten. Het is zinvol om te onderzoeken in hoeverre er een vergroening en een sociale verduurzaming kunnen ontstaan wanneer dividend alleen kan worden ingezet voor aankoop van regionale producten die zowel uit sociaal oogpunt als uit milieuoogpunt duurzaam zijn.

Hiernaast moet aandacht worden geschonken aan het begrip eigendom, het bezit van aandelen of andere middelen. Er moet sprake zijn van transparantie. Waar is men eigenaar van en wat houden de eigendomsrechten precies in? Welke risico's loopt men? Wat is de waarde van het eigendom? Wanneer bijvoorbeeld de kans bestaat dat de gemeentelijke overheid bestemmingsplannen wijzigt, met als gevolg dat de waarde van de aandelen daalt, dan zal dit het systeem schaden. Naast eigendomsrecht kan bijvoorbeeld ook nader onderzocht worden of het systeem kan worden uitgebreid met gebruiksrechten in een gebied.

5.

Conclusie en aanbevelingen

Een nieuw regionaal landbouwsysteem stelt een duurzame voedselproductie en een duurzaam beheer met maximale betrokkenheid en sturing door burgers centraal. In dit essay is onderzocht wat hiervoor de mogelijkheden zijn. Bij de voorbeelden die zijn gegeven, is duidelijk geworden dat deelname aan de initiatieven of het doen van private investeringen niet kan worden afgedwongen. Wel bestaan er veel mogelijkheden om mensen te stimuleren en positief te prikkelen om eraan bij te dragen of lid te worden. Van deze mogelijkheden – bijvoorbeeld vrije toegang tot een gebied, gratis producten zoals haardhout, appels, maar ook belastingvoordelen of kortingen – kan nog meer gebruik worden gemaakt. Dat kan door meer bekendheid te geven aan dergelijke constructies, maar ook door nieuwe arrangementen te bedenken. Ook de rol van ondernemers is belangrijk. Ondernemers die deelnemen aan een landschapsfonds, een omgevingscoöperatie of regioaandelen, kunnen besluiten om met elkaar innovatieve instrumenten en producten te ontwikkelen en op de markt te brengen. Door het samenbrengen van ideeën en kennis maar ook het betrekken van deskundigen en het doen van onderzoek, kunnen zij een voor-sprong ontwikkelen op andere ondernemers uit betreffende branches. Voor andere deelnemers binnen de vereniging of coöperatie kan het aantrekkelijk zijn omdat zij bijvoorbeeld een voorkeurspositie kunnen verwerven ten aanzien van exclusieve producten. De ervaring leert dat enthousiasme niet genoeg is. Er moet sprake zijn van een efficiënte en zakelijke aanpak. Ook de omstandigheden spelen een rol. In economisch moeilijkere tijden zal men de neiging hebben te besparen op uitgaven en zal de belangstelling voor kleinschalige thuisproductie (zoals groenten verbouwen) toenemen, en wordt het voor meer mensen aantrekkelijk om aan nieuwe initiatieven mee te doen. Een ruimere uitwerking waarin meer voorbeelden worden gegeven van voorzieningen die zijn te ontwikkelen vanuit deze initiatieven is daarom aan te

bevelen. Hierbij kan het zeker zeer relevant zijn om te bekijken welke ervaringen elders in Europa zijn opgedaan bij het beheer van *common goods*.

De uitdaging is vervolgens hoe de beschreven initiatieven op regionale schaal kunnen worden uitgewerkt. Het is van belang dat het enthousiasme en de betrokkenheid die vaak aanwezig zijn bij lokale initiatieven, behouden blijven bij regionale concepten. Voorkomen moet worden dat er een logge, weinig transparante organisatie ontstaat, waarbij de kans op freeridgedrag toeneemt.

Daarnaast is de vraag aan de orde of freeridgedrag onder alle omstandigheden kan worden voorkomen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de bureaucratie, de regels en de controle bedoeld om freeridgedrag te voorkomen, zodanig grote kosten en inspanningen met zich meebrengen dat die niet opwegen tegen de resultaten. Het middel kan erger zijn dan de kwaal. Natuurlijk is dat mede afhankelijk van de nadelen van freeridgedrag in concrete situaties. Freeridgedrag hoeft niet in alle gevallen als een groot probleem te worden ervaren.

Bij de verdere uitwerking en bij het opzetten van experimenten verdienen de volgende punten overweging:

- Een samenwerkingsverband van omgevingscoöperaties. Volgens Hees en Vogelzang (2007) ligt de optimale grootte van een omgevingscoöperatie tussen 500 en 100 ha. In een regio zouden enkele omgevingscoöperaties kunnen worden opgezet, die op een aantal punten samenwerken, maar wel het eigen beleid en activiteiten blijven uitvoeren. Tussen de coöperaties kan kennis en ervaring worden uitgewisseld, maar ook kan gezamenlijk publiciteit worden gemaakt voor activiteiten. De coöperaties kunnen onder meer gezamenlijk een regiomarkt opzetten en kunnen elkaar ondersteunen bij de oplossing van problemen. Ook kan worden bezien in hoeverre onderling financiële verbindingen tussen afzonderlijke coöperaties tot stand kunnen komen.
- Indien er sprake is van een goede representativiteit van de bevolking voor het betreffende gebied, kunnen de gezamenlijke coöperaties grotere betekenis krijgen bij het opstellen van gebieds-, bestemmings- en beheersplannen.
- Een coöperatie met *corporate board*. Door de SEV is een model ontwikkeld van een coöperatie met een *corporate board*. Door de verschillende stakeholders van de coöperatie wordt in de *corporate board* gepraat over het beleid op middellange termijn. De dagelijkse gang van zaken wordt afgehandeld door het management, waardoor de slagvaardigheid van de coöperatie behouden blijft. Door een tweetal woningcorporaties wordt geëxperimenteerd met dit model. Onderzocht kan worden of dit model ook is toe te passen voor een omgevingscoöperatie die een groot aantal activiteiten en diensten aanbiedt en een gehele regio beslaat.
- Op dit moment vormt de regel- en wetgeving bij het overdragen van sommige taken aan civil society-organisaties een belemmering. Dat is bijvoorbeeld te zien bij het collectief regelen van de melk- en mestquota (zie paragraaf 4.3). Door de overheid zal nader onderzocht moeten worden op welke wijze de bestaande regels zo kunnen worden aangepast dat zij geen blokkade meer vormen voor collectief handelen.

- Op het gebied van belastingen ligt er ook een taak voor de overheid. Door het toepassen van gedifferentieerde tarieven van gemeentelijke belastingen en het verbeteren van 'groene' fiscale instrumenten wordt deelname aan bijvoorbeeld een landfonds gestimuleerd, en wordt het niet deelnemen ontmoedigd.

Literatuur

- Baarsma, B. & Theeuwes, J. (2008). Maatschappelijke ondernemingen – De verwarde onderneming. *Economisch-statistische berichten*, vol 93. no. 4528, p.p. 68-71.
- Berg, Esther van den & Hart, Joep de (2008). *Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, Den Haag: SCP.
- Coöperatie Stadteland (ca. 2006). *Rapport Veelzijdig platteland*. Opgehaald op 1-8-2008 van <http://www.veelzijdigplatteland.nl>
- Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Den Haag: SCP.
- Dekker, P. (2004). *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*. Driebergen: Stichting Synthesis.
- Dijk, G. van & Klep, L.F.M. (2005). *Als 'de markt' faalt. Inleiding tot coöperatie*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Dijkema, Willem (2007). Blij verrast met prijs. Omgevingscoöperatie Haarzuilens verbindt plattelandondernemers. *Nieuwe Oogst*, 3 maart 2007, p. 13.
- Dijkstra, Paul (2004). De trias politica van de economie. Privatisering, een niet te missen kans voor de deling der machten in de staatshuishouding. *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 25, nr 3/4, p.p. 191-198.
- Doevendans, Paul (2008). Wenkend model voor corporatie & co. Corporate board in de coöperatieve maatschappelijke onderneming. *Het Experiment*, no. 2, pp. 28-30.
- Donk, W.B.H.J. van de & Hendriks, F. (2001). Bewegingen op het middenveld. De bestuurskunde van maatschappelijke besturen. *Bestuurskunde*, vol 10, nr. 1. pp. 4-14.

- Egas, Catrinus, (2007). Zorge(n)loos wonen in Hoogeloon. Bewoners zetten zorgcoöperatie op. *MO/Samenlevingsopbouw*, vol 26, nr 212, pp 22-26.
- Egas, Catrinus (2008). Coöperatieve supermarkt in Sterksel. *MO/Samenlevingsopbouw*. vol 27, nr 216, pp. 40-42.
- Floor, Liesje & Salverda, Irini (2006) *Zelforganisatie in het landelijk gebied. Signalen uit de praktijk*. Wageningen: Universiteit en Research Centrum.
- Galle, Ruud (2008). De coöperatie als maatschappelijke onderneming. *Coöperatie*, no. 594, pp. 4-6.
- Hees, Eric & Vogelzang, Theo (2007). De omgevingscoöperatie vliegwielt voor gebiedsontwikkeling. *Landwerk* nr 6., pp 15-20.
- Hurenkamp, M.E.A., Tonkens, E.H. & Duyvendak, W.G.J. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote Steden.
- InnovatieNetwerk (2008). *De Nieuwe Meente, verslag van de gelijknamige workshop, gehouden op 23 april 2008 te Deventer*. Utrecht: InnovatieNetwerk.
- Jonkers, André, Leeuwen, Jaap van & Ouwerkerk, Marieke van (2008). *Holland's next topbuurt. Een onderzoek in opdracht van SEV (concept)*. Utrecht: De Verandering.
- Kievit, Henk, Dijk, Gerrit van & Spruyt, Bart Jan (2008). De stille revolutie van social venturing entrepreneurs. *Holland Management Review*, no. 120. pp. 20-25.
- Kloen, Henk, Padt, Frans, Verschuur, Gerwin, Joldersma, Rita, Lobry, Eugène en De Graaf, Ronald (2004). *Handleiding voor het organiseren van een Landschapsfonds. Lokaal landschapsfonds voor natuur en landschap*. Nederland Mooi. Opgehaald op 1-8-2008 van <http://www.nederlandmooi.nl>
- Koffijberg, J. & Renooy, P.H. (2008). *Verkenning Civil Society, eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Kraa, Ria (2009), overheid moet oefenen in zelfbeperking. Bestuurskundige Paul Frissen over democratie en vertrouwen. *SER bulletin*, 49, no.3, pp. 12-14.
- LNV & VROM (2006). *Handreiking Kwaliteit Landschap voor provincies en gemeenten*. Den Haag: LNV & VROM.
- LNV & VROM (2009). *Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*. Den Haag: LNV & VROM.
- Meer, Jelle van de & Ham, Marcel (2001). *De verplaatsing van de democratie*. Amsterdam: De Balie.
- Moor, M. de (2002). Common land in Flanders. In: *The Management of common Land in north west Europe, c. 1500-1850*. pp. 113-142. Turnhout: Brepols.
- Muskee, Marten (2004, 27 augustus). Van boerderij naar buurderij. Nieuwe organisatievormen op het platteland. *VNG-magazine*. pp. 12-15.
- Oenen, Gijs van (2000). Veiligheid voor alles. Over rechtshandhaving en haar motieven. *Krisis*, 1, no. 2, pp. 20-35.
- Olsen, M. (1965), *The Logic of collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York: Schocken Books.
- Overbeek, Greet & Vader, Janneke (2008). *Genieten van het landschap en zorgen ervoor*. Den Haag; LEI.

- Overbeek, Greet & De Graaff, Ronald (2009). Investeren in land- schap. Bewoners en bedrijven in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek. Den Haag: LEI.
- Puyt, Richard (2007). *De maatschappelijke onderneming, M.O.* Innovatief Organiseren, platform voor slimmer werken en sociale innovatie. Opgehaald op 11-06-2008 van <http://www.innovatieforganiseren.nl/innovatie-en-management/de-maatschappelijke-onderneming-mo>
- Reinhard, Stijn & Silvis, Huib (2007). *Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren?* Wageningen: LEI Wageningen UR.
- Schrijvers, Bart (2006). *Consumentenparticipatie in landbouwbedrijven*. Leuven: Katholieke Universiteit.
- Schuringa, Patty (2006). *Initiatieven voor alternatief grondbeheer. Verkenning t.b.v. de oprichting van Lunters Landfonds*. Wageningen: Communication Services Wageningen UR.
- Speleers, Bart (2008). Aandeelhoeders. BV Limburg. *P+ People, Planet, Profit*, 7, no. 1, pp. 58-60.
- Steenbekkers, Anja, Simon, Carola, Vermeij, Lotte & Spreuwers, Willem-Jan (2008). *Het platteland van alle Nederlanders. Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Publicatie SCP 2008/20).
- Stichting Wijkaandelen (z.j). *Handboek wijkaandelen. Wat, wie, waar, wanneer, waarom en hoe?*
- <http://www.project.vrom.nl/doclib/Handboek%20definitief%20pdf1.pdf>
- Verschuur, Gerwin (2008 b). *De bedrijfseconomische betekenis van boer-burger initiatieven*. Amersfoort: Taskforce Multifunctionele Landbouw.
- Wagemans, M.C.H. (2004). *Van boerderij naar buurderij. Op zoek naar een nieuwe organisatievorm op het platteland*. Den Haag: InnovatieNetwerk.
- Wagemans, M.C.H. (2005). *Op zoek naar ontwerpprincipes voor een nieuw systeem van verantwoordelijkheden op het platteland. Een essay naar bestuurlijke vernieuwing*. Utrecht: InnovatieNetwerk.
- Walton, C.C. (1982). Corporate social responsibility; The debate revisited. *Journal of Economics and Business*, 34, pp. 173-187.
- Wolters, Willem & De Graaf, Nan Dirk (2005). *Maatschappelijke problemen. Beschrijvingen en verklaringen*. Boom.

Websites

- InnovatieNetwerk <http://www.innovatienetwerk.org>
- LEI Wageningen UR <http://www.lei.wur.nl>
- CLM <http://www.clm.nl>
- SEV <http://www.sev.nl>
- Netwerk Platteland <http://www.netwerkplatteland.nl>
- BoerENbuur <http://www.boerenbuur.nl/>
- Landschapsmanifest <http://www.landschapsmanifest.nl>
- Nederland Mooi <http://www.nederlandmooi.nl>
- Veelzijdig Platteland <http://www.veelzijdigplatteland.nl>
- Lunters Landfonds <http://www.lunterslandfonds.nl>

The civil society as the driver of sustainable regional agriculture
Jonkers, A. (De Verandering vof)
InnovationNetwork Report 09.2.223, Utrecht, The Netherlands,
December 2009.

This essay explores the extent to which the civil society can help to shape and manage a sustainable regional agricultural system. What responsibilities can be transferred from the public to the private sector and how can the civil society help to achieve this?

Civil Society

The civil society, i.e. citizens working together in voluntary organizations, is subject to extreme change. Traditional civil society forms, such as associations and foundations, are losing manpower while lighter, unofficial and temporary organizational forms are gaining in popularity.

Government is placing more and more responsibilities with the citizen. Citizens are expected to be more self-reliant and less dependent on the government. The civil society identifies social problems, but can also provide solutions. The government recognizes this and is therefore keen to promote civil society organizations. The civil society's role is shifting from advocacy and issue-raising to a more active role as implementor and supervisor (chapter 2).

Diversified sustainable agriculture

Within the regional agricultural model, rural initiatives where citizens take responsibility for preserving quality of life and social cohesion and promoting diversified agriculture are particularly interesting.

Though these are typically small-scale initiatives at local level, they can also be easily fitted into an integrated regional system (chapter 3).

Civil society as active manager

As yet, there are no examples in the Netherlands of civil society organizations that are actively managing the development of a region. But projects are being carried out at neighbourhood, district or village level.

Three examples are described in chapter 4:

- the countryside fund where, in this specific case, the fund is set up by private parties and only private funds are raised. The fund buys agricultural land that is leased out to farmers who undertake to manage and maintain the countryside in exchange for a lower lease price;
- the local community cooperative involving a partnership between local businesses and organizations. Joint services and products are developed with internal settlement of the costs and benefits of such activities as countryside maintenance;
- regional shareholding, where people living in a region buy a share and thus gain influence and a say over the expenditure of part of the region's budget. Residents submit proposals for the fund's expenditures and can also play a part in the actual implementation. Besides the sale of shares, the fund is filled with contributions from government, organizations and the business community.

Within these three examples the members have control over the policy and the organization's development and are jointly responsible for this. Participation can take place at various levels, taking account of the wishes and possibilities of members, residents and companies. Due to the local nature of the initiatives, the members usually feel a very strong involvement. The local scale also has a downside. The organization's work often falls to a small number of people, usually volunteers. The loss of these volunteers can jeopardize the organization's continuity. With the local community cooperative, the cooperation between the members is of a more businesslike nature. But even here, there is a continuity risk if members withdraw. The regional shareholding system is deliberately designed to promote active participation. The higher the participation rate, the greater the success of the system.

There are various differences between the three initiatives. One difference concerns the financing: the land fund (as described above) and the community cooperative raise private funding, while the shareholding system depends on a combination of private and public funding. Another difference concerns the areas in which they are active. The land fund focuses mainly on countryside management and maintenance while the community cooperative and the regional shareholding model can have a broader scope. There are also differences in terms of representativeness. The regional shareholding model specifically aims to get as many people as possible involved. The land fund and the community cooperative also seek to achieve this, but it is not one of the principal objectives.

Preventing free-rider behaviour

How is it possible to prevent people benefiting from the efforts of others without making any contribution themselves? Tackling such

free-rider behaviour is an important challenge for the management of civil society initiatives. In the examples described above, this is difficult to realize for the simple reason that people cannot be obliged to take part in the initiatives. One option is to encourage active participation by making membership more attractive (e.g. through membership benefits). Participation should be more attractive than non-participation. The government can promote participation by endowing the initiative with a budget. A percentage of the municipal tax revenue can be earmarked for this purpose. Another option is to impose a tax or restrictions (e.g. regarding access to a specific area) on non-participants.

The challenge is to upscale the described initiatives to regional level, while retaining the enthusiasm and involvement that so often drives local initiatives. Top-heavy non-transparent organizations are particularly prone to free-rider behaviour and must therefore be avoided.

Follow-up steps

The following points are worth developing or exploring via experiments:

- A partnership of local community cooperatives. According to Hees and Vogelzang (2007), the ideal size of a community cooperative is between 500 and 1000 ha. This points to the possibility of setting up several small-scale community cooperatives within a region. These can then work together in some areas, while pursuing their own policy and activities in their own specialized territory. The cooperatives could, for instance, exchange knowledge and experience. They could also jointly conduct publicity campaigns several times a year in order to raise awareness of their activities. In this way, cooperatives can work together to set up a regional market.
- A cooperative with a corporate board. The SEV (Social Housing Experiments Steering Group) has developed a model for a cooperative with a corporate board. The various stakeholders discuss the mid-term policy within the corporate board, while the management runs the day-to-day affairs in order to ensure the cooperative remains efficient and effective. Two housing associations are currently experimenting with this model. A study can be carried out to establish whether this model is also suitable for a community cooperative engaging in a wider range of activities and services at regional level.
- At present regulatory obstacles impede the transfer of certain tasks to civil society organizations. One example of this is the collective milk and manure quota scheme (see chapter 4.3). The government must explore ways of altering the rules so that they no longer pose an obstacle to collective action.

Taxation is another area in which the government can help to move things forward. Differentiated municipal tax rates and improved 'green' fiscal instruments, for instance, would help to encourage participation in a land fund and discourage non-participation.

