

# **De samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties in kaart gebracht**

*De kracht van samenwerken openbaart zich door het  
natuurlijk specialisme in openbare werken!*

**Doctoraalscriptie Bestuurskunde (avondopleiding)  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Begeleiding: dr. L. Schaap  
Tweede lezer: dr. H.J.M. Fenger**

**April 2004  
A.J. Adema  
Examenummer: 255203**



## ***Inhoudsopgave***

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1. Aanleiding onderzoek en probleemschets	7
1.2. Vraagstelling	8
1.3. Aanpak en methodisch-technische opzet	9
<b>2. De (provinciale) overheid: taken en organisatievormen</b>	<b>13</b>
2.1. De wettelijke taak van de provinciale overheid	13
2.2. Opvattingen over de rol en taak van de overheid	13
2.3. Organisatievormen binnen de overheid	16
<b>3. De samenwerkingsrelatie nader belicht tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties nader belicht</b>	<b>22</b>
3.1. Een globale schets van de natuur- en milieuorganisaties	22
3.2. de samenwerking tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties in historisch perspectief	24
3.3. Vier modellen van samenwerking tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties	28
<b>4. De praktijk in beeld</b>	<b>38</b>
4.1. Inleiding	38
4.2. Wie doet wat en waarom (de ideologische kant)?	41
4.3. Wat is ieders inhoudelijke deskundigheid?	51
4.4. Hoe wordt dit formeel geregeld (juridisch aspect)?	52
4.5. Wie betaalt het (financieel aspect)?	53
<b>5. Beschouwingen over samenwerkingsrelaties in de drie provincies</b>	<b>57</b>
5.1. Welke vormen van samenwerking bestaan er in de praktijk?	57
5.2. Drie specifieke cases	58
5.3. De samenwerkingsrelatie: voor- en nadelen, effecten en resultaten en verbeterpunten	62
<b>6. Lessen uit de praktijk</b>	<b>66</b>
6.1. Algemene conclusies ten aanzien van de samenwerkingsrelatie	66
6.2. Wie doet wat en waarom (de ideologische kant) en wat is ieders inhoudelijke deskundigheid?	67
6.3. Hoe is dit formeel (juridisch) en financieel geregeld?	70
6.4. Binnen welk theoretisch model valt de huidige praktijk van de relatie?	72
6.5. De samenwerkingsrelatie: voor- en nadelen, effecten en resultaten	73
6.6. Slotbeschouwing	74
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>77</b>
Bijlage 1. Interviewvragen en lijst van geïnterviewden	80
Bijlage 2: Conclusies Paper 2002	82



## ***Voorwoord***

Deze scriptie beschrijft de (samenwerkings)relatie van de provinciale overheid met de natuur- en milieuorganisaties. Kern daarin is het spanningsveld wie welke taken uitvoert en hoe dat is geregeld (inhoudelijk, financieel en juridisch). Dit is tegelijkertijd de afronding van de doctoraal opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De scriptie is bedoeld voor geïnteresseerden in de relatie tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties in de breedste zin van het woord. Deze verwacht ik vooral te vinden bij collega's van natuur- en milieuorganisaties, provinciale ambtenaren en bestuurders werkzaam op het terrein van natuur, milieu en landschap, en studenten milieukunde en bestuurskunde. Wellicht is een aantal zaken ook te vertalen naar andere niet gouvernementele organisaties.

Er waren enkele redenen voor de keuze van dit onderwerp. Sinds november 2000 ben ik werkzaam als directeur van het IVN Consulentenschap Utrecht. Destijds als 'nieuwkomer' in deze sector viel mij op dat er een sterke samenwerking was tussen de provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties in de provincie Utrecht. Deze sterke samenwerkingsrelatie wekte mijn belangstelling op.

In het kader van het vak Private Uitvoering Publieke Taken heb ik dit onderwerp onderzocht voor drie particuliere natuur- en milieuorganisaties in de provincie Utrecht. Tijdens het schrijven van dat paper groeide mijn interesse in het onderwerp en besloot ik tot het schrijven van deze scriptie, waarin ik de relatie van de natuur- en milieuorganisaties met de (provinciale) overheid nader onderzoek.

De provinciale overheid heeft een eigen beleidsvrijheid. Zo kan de provincie zelf beslissen hoe zij met verstrekking van financiële middelen aan de natuur- en milieuorganisaties wil omgaan. Dit maakte mij nieuwsgierig naar de dagelijkse werkpraktijk van de verschillende provincies. Welke relatie hebben deze organisaties met elkaar, hoe staan zij in verhouding tot elkaar en wat betekent dat voor het effect van hun handelen. Voor deze eindschrift heb ik drie provincies gekozen, te weten Utrecht, Flevoland en Noord-Brabant. Deze keuze heb ik in paragraaf 1.3 toegelicht.

Vanaf deze plek wil ik alle personen bedanken die mij in staat hebben gesteld deze studie te voltooien. De afgelopen jaren heb ik met veel plezier gestudeerd. Naast een reguliere werkomgeving waar een appèl wordt gedaan op de praktijk van alledag, heeft deze studie mij tot verdere theoretische overdenking en inspiratie gebracht. Speciale dank gaat uit naar een aantal kritische meelezers zoals Anja Kroodma en Martine Huuksloot en al diegenen die steeds weer mijn verhalen aanhoorden. Het schrijven van een scriptie is een boeiend proces. Steeds als ik dacht dat ik stappen had gemaakt ging mijn denken weer verder. De kunst is om goed bij de les te blijven. Ik moet zeggen dat mij dat in mijn werkpraktijk gemakkelijker afgaat dan bij het schrijven van deze scriptie. Tot slot wil ik alle personen bedanken die het afgelopen jaar inhoudelijke inbreng hebben geleverd, in het bijzonder alle mensen met wie ik een interview heb gehouden.

De lezer wens ik boeiende leesmomenten toe en ik hoop van harte dat collega's relevante inzichten voor de dagelijkse werkpraktijk hieruit kunnen halen.

Coby Adema



## 1. Inleiding

*De inleiding beschrijft de aanleiding en de probleemschets van dit onderzoek naar de relatie tussen de provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties. De inleiding start met enkele waarnemingen vanuit de werkwijze van de natuur- en milieuorganisaties en de provinciale overheid. Vervolgens komen de conclusies aan de orde die zijn getrokken in een kort onderzoek in 2002 naar de relatie tussen drie natuur- en milieuorganisaties en de provinciale overheid in de provincie Utrecht. Deze conclusies vormen het vertrekpunt voor dit scriptieonderzoek. Tot slot worden de probleem- en vraagstellingen en de methodische aanpak in dit hoofdstuk uiteengezet.*

### 1.1. Aanleiding onderzoek en probleemschets

De natuur- en milieuorganisaties in Nederland worden voor een groot deel door de provinciale overheid gefinancierd om eigenstandig taken uit te voeren. Zij voeren echter ook steeds meer taken uit die in principe bij de provincie zelf thuishoren; dit gebeurt in opdracht van de provincie. De directie van het IVN bespeurt in haar werkwijze van de afgelopen jaren een landelijke tendens dat provinciale overheden werken aan het terugdringen van exploitatiesubsidies en meer toewerken naar projectsubsidieering. De IVN directie geeft aan dat door projectsubsidieering niet alle taken meer worden gefinancierd en daardoor impliciet meer grip lijkt te ontstaan op de inhoud van de taken. Voorts vindt zij dat een verdergaande projectsubsidieering ook consequenties heeft voor de continuïteit van de natuur- en milieuorganisaties. Het wordt in feite moeilijker innovatieve investeringen te doen.

In 2000 zijn in het kader van de opleiding bestuurskunde, studieonderdeel Private Uitvoering Publieke Taken, drie cases beschreven. Bij deze cases, die alle vallen binnen de grenzen van de provincie Utrecht, is sprake van een of andere vorm van taakdelegatie of taakuitbesteding door de provinciale overheid aan de natuur- en milieuorganisaties. Zo voert Landschapsbeheer Utrecht de subsidieregeling Kleine Landschapselementen uit en verzorgt IVN Consulentschap Utrecht voor drie jaar het programmamanagement Leren voor Duurzaamheid. De Natuur en Milieufederatie Utrecht voert in samenwerking met de Provincie Utrecht het project Water in de Peiling uit en verwerft daarvoor financiële middelen uit het budget van de afdeling Water en Milieu van de Provincie Utrecht. Verschillende vormen in de praktijk van een provincie.

Dit oogt in eerste instantie rommelig, maar is het echt zo rommelig als het lijkt? Of is het zo dat er verschillende rollen en taakopvattingen zijn? Is er een lijn in te ontdekken, worden er afspraken gemaakt over taakverdelingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden? Of is er sprake van een goedkope manier van werk uitbesteden?

Uit de studieopdracht in 2002 kwamen de volgende conclusies naar voren, die als uitgangspunt dienden voor dit scriptieonderzoek:

- a. Een aantal taken van de provinciale overheid worden uitgevoerd door één van de particuliere natuur- en milieuorganisaties in de provincie Utrecht.
- b. De provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties zijn steeds vaker onderdeel van complexe netwerken.
- c. Het denken in strategische paradoxen en in win-win situaties wordt steeds belangrijker. Steeds frequenter zullen er partners zijn die een deel van de overheidstaken uitvoeren. Dit gaat geregeld gepaard met de beschikbare kennis en inhoudelijke deskundigheid
- d. De overheid neemt steeds meer de rol van onderhandelend bestuurder op zich. Overigens geldt dit kenmerk (onderhandelend) evenzeer voor de natuur- en milieuorganisaties.
- e. Het denken in netwerkstrategieën maakt een nieuwe relatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties mogelijk en wellicht ook noodzakelijk. Deze relatievorm geeft veel kansen om te werken aan een duurzame samenleving waarbij alle partijen een actieve rol spelen.

- f. Er is geen sprake van een privaat-publieke samenwerking omdat partijen geen financiële risico's dragen.

Terugkijkend op dit onderzoek uit 2000 blijkt dat er in de dagelijkse werkpraktijk op dit moment niet bewust wordt gekozen voor een samenwerkingsmodel. Er lijken verschillende modellen naast elkaar te bestaan. Wie mag wat doen en wie kan wat doen? Duidelijk is dat er een sterke samenwerkingsrelatie bestaat tussen de provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties in de provincie Utrecht.

Samengevat leidt dit tot de volgende probleemstelling, die centraal staat in dit scriptieonderzoek.

De relatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties kenmerkt zich als volgt:

- Er wordt in de praktijk op dit moment niet bewust gekozen voor één vorm/model in de samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties.
- Er lijken verschillende samenwerkingsmodellen naast elkaar te bestaan in de werkpraktijk en in de provinciale omgeving. De taakverdeling (wie mag wat doen en wie kan wat doen) is niet altijd duidelijk.
- Samenwerkingsafspraken lijken soms te ontbreken of worden niet altijd expliciet gemaakt.

De uit het korte onderzoek van 2000 afgeleide conclusies vormen samen met de waarnemingen uit de praktijk van de provinciaal directeur van IVN Consulentenschap Utrecht het uitgangspunt voor verdere verdieping in het onderwerp in dit scriptieonderzoek. Gekozen is voor vier onderstaande invalshoeken. Uit het onderzoek van 2000 bleek dat er niet bewust gekozen werd voor één samenwerkingsmodel. Wel bleek dat er zowel uitvoeringstaken als beleidsbeïnvloedingstaken van de provincie aan natuur- en milieuorganisaties waren uitbesteed. Daarvoor waren verschillende beweegredenen. De geïnterviewden merkten in 2000 op dat het denken in netwerkstrategieën een nieuwe relatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties mogelijk en wellicht noodzakelijk maakt. Maar dan is het ook noodzakelijk om taken duidelijk af te bakenen en aan te geven welke juridische en financiële aspecten dan geregeld moeten worden. Juist om voorgaande reden was het interessant onderstaande vier invalshoeken te belichten. Enerzijds ideologie en inhoud, anderzijds formele juridische en financiële afspraken.

De vier invalshoeken

1. Wie doet wat en waarom (de ideologische kant)? Welke verantwoordelijkheden liggen bij een provinciale overheid en welke bij natuur- en milieuorganisaties? Is de overheid verantwoordelijk voor alle collectieve goederen, zoals milieubeleid? Dat is ook een politiek-ideologische keuze.
2. Wie heeft de inhoudelijke expertise in huis? Welke partij of organisatie heeft de deskundigheid en beschikt over het netwerk dat nodig is om een specifieke taak te kunnen uitvoeren?
3. Hoe wordt een en ander formeel geregeld (de juridische kant)? Indien taken worden uitbesteed, hoe worden die dan formeel vastgelegd in bevoegdheden en aansprakelijkheden, bijvoorbeeld bij de uitvoering van een subsidieregeling voor derden.
4. Wie betaalt het (de financiële kant)? Het is belangrijk voor de overheid om te beslissen waar belastinggelden aan worden uitgegeven. Wordt dit via subsidierichtlijnen of via andere financieringsbesluiten verdeeld?

Vanuit deze vier invalshoeken wordt de relatie tussen provinciale overheid en verschillende natuur- en milieuorganisaties geanalyseerd en beschreven, om deze vervolgens in een breder theoretisch kader te plaatsen. Binnen de bestuurskunde is er sprake van verschillende modellen waarin het provinciaal bestuur kan opereren. Dit varieert van louter het primaat van de politiek (hiërarchiemodel) tot op gelijkwaardige basis, inclusief financiële risico's, samenwerken: Publiek Private Samenwerking (PPS).

## **1.2. Vraagstelling**

De natuur- en milieuorganisaties worden voor een groot deel door de provincie gefinancierd, zodat zij eigenstandig taken kunnen uitvoeren. Steeds vaker voeren deze organisaties ook taken uit die bij de



provincie zelf thuishoren; in opdracht van de provincie dus. Soms via projectsubsidies, soms via andere regelingen, soms via uitbesteding. Het is niet altijd duidelijk wat de verschillende taken en rollen zijn.

Mijn vooronderstelling in dit onderzoek is dat als de provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties weten hoe de onderlinge samenwerkingsrelatie is, zij (nog) bewuster gebruik kunnen maken van de beschikbare middelen. Dit komt ten goede aan een duurzame samenleving waarin effectief en efficiënt wordt gewerkt.

Wat wil ik bereiken met dit onderzoek?

1. Beschrijven van mogelijke vormen van gekozen en feitelijke samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties. Hoe bewust gaan alle partijen hiermee om?
2. Het in kaart brengen van de samenwerkingsrelaties die er op dit moment zijn. Wanneer komen die voor en wat zijn de mogelijke effecten van die relatie op de resultaten van de uitvoering?
3. Welke aanbevelingen zijn te geven als antwoord op de vraag hoe die relatie zich de komende jaren kan gaan ontwikkelen?

De onderzoeksvragen voor deze scriptie luiden:

***In hoeverre hebben provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties bewust gekozen voor een samenwerkingsmodel en welke consequenties heeft die keuze voor hun handelen?***

Bovenstaande onderzoeksvraag wordt uitgewerkt aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Hoe verhoudt de gekozen en/of feitelijke samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties zich op de vier onderzoeksterreinen, te weten:
  - wie doet wat en waarom (ideologische kant)
  - wat is ieders inhoudelijke deskundigheid (inhoudelijke kant)
  - hoe wordt een en ander formeel geregeld (juridische kant)
  - wie betaalt (financiële kant)
2. Welke vormen van gekozen en/of feitelijke samenwerking bestaan er in de praktijk, binnen welk theoretisch model (hiërarchiemodel, principaal-agentmodel, netwerkmodel of het model van Publieke Private Samenwerking (PPS)) valt de huidige praktijk van de samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties?
3. Wat zijn de voordelen en nadelen van de verschillende modellen?
4. Wat zijn effecten en resultaten van bovengenoemde taakverdeling /samenwerking? Of hoe gaat de samenwerkingsrelatie zich de komende jaren ontwikkelen?

De interviewvragen die voor dit onderzoek zijn gebruikt treft u aan in bijlage 1.

### **1.3. Aanpak en methodisch-technische opzet**

#### ***Algemene opzet van deze scriptie***

Allereerst licht ik in hoofdstuk 1 toe hoe ik tot de keuze van dit onderzoek ben gekomen en waarom ik voor de drie onderzochte provincies heb gekozen. Vervolgens wordt een aantal theoretische verkenningen beschreven in hoofdstuk 2 en 3. Eerst komt de specifieke taak van de overheid aan de orde (hoofdstuk 2) en van daaruit is de samenwerking tussen provinciale overheid en natuurmilieuorganisaties (hoofdstuk 3) beschreven. In hoofdstuk 2 staan taak, rol en organisatievormen van de provinciale overheid centraal. Van de wettelijke taak, via de opvattingen over de rol en taak van de overheid, en de specifieke aspecten van de overheid naar de organisatievormen binnen de overheid. Hoofdstuk 3 start met een globale schets van de natuur- en milieuorganisaties, waarna de relatie tussen de overheid en de natuur- en milieuorganisaties verder is uitgewerkt. Het hoofdstuk sluit af met vier modellen waarin de samenwerking tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties zijn te plaatsen. Deze vier samenwerkingsmodellen zijn gekozen in een breed spectrum: van puur 'de overheid beslist' (hiërarchiemodel) tot 'een samenwerkingsrelatie op basis van gelijkwaardigheid' (publiek-private samenwerking). Na deze theoretische verkenningen zijn de verschillende praktijkervaringen van respondenten beschreven en in de

samenwerkingsmodellen geplaatst in hoofdstuk 4 en 5. Hoofdstuk 6 bevat achtereenvolgens de lessen uit de praktijk: conclusies en een slotbeschouwing met een aantal adviezen voor de toekomst.

### **1.3.1. Selectie van provincies die onderzocht worden**

Bij dit onderzoek zijn drie provincies betrokken. Vooraf zijn criteria opgesteld om te komen tot een keuze van de te onderzoeken provincies. Deze criteria waren:

- de diversiteit in grootte van de provincie (inwoners en problematiek)
- het karakter van de provincie (stedelijk/plattelands)
- de ambitie van de provincie op het vlak van natuur en milieu
- een goede toegankelijkheid om aan gegevens te kunnen komen bij zowel de vertegenwoordigers van de provincie als de natuur- en milieuorganisaties

De opgestelde criteria hebben geleid tot de keuze van de volgende drie provincies: Noord-Brabant, Flevoland en Utrecht. Naast deze drie provincies, waar daadwerkelijk onderzoek heeft plaatsgevonden, wordt informatie uit overige provincies verwerkt voor zover deze in verschillende gesprekken of casussen zijn aangegeven.

#### **Provincie Noord-Brabant (2.400.164 inwoners en 69 gemeenten)**

Kenmerkend voor de provincie Noord-Brabant is dat zij in 1999 een convenant strategische agenda milieu, economie en ruimte heeft ondertekend. Gedurende vier jaar zijn de participanten, te weten de Provincie Noord-Brabant, de Brabantse Milieu Federatie en de partijen in het Sociaal Economische Overleg Brabant een strategische samenwerking aangegaan. De samenwerking is gericht op het verder en in samenhang bevorderen van belangrijke kwaliteiten van Brabant op de terreinen milieu, economie en ruimte bezien vanuit de streefbeelden zoals opgesteld voor het jaar 2020 voor de industrie, de bedrijventerreinen, de ruimteverdeling en de bereikbaarheid in Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, Verslag Strategische Agenda, 2001). Uit het getekende convenant mag blijken dat de provincie duidelijke ambities heeft op het vlak van duurzaamheid en natuur en milieu. De provincie heeft haar ambtenarenapparaat daar ook toe uitgerust en zij zoekt de samenwerking met natuur- en milieuorganisaties.

#### **Provincie Flevoland (340.442 inwoners en 6 gemeenten)**

De provincie Flevoland is een zeer jonge provincie, ingesteld op 1 januari 1986. Bij de oprichting is gekozen voor een 'lichte' provincie. Dat houdt in dat men met minder geld en minder mensen toch een goed functionerende overheid wil opbouwen. Flevoland is overwegend een plattelandsprovincie. De provincie maakt deel uit van de Deltametropool. Zij streeft naar een voortgaande groei in Flevoland, zodanig dat inwonertal, verbindingen, voorzieningenniveau, werkgelegenheid en inkomensvorming goed op elkaar zijn afgestemd. Centraal in het beleid staat een goede kwaliteit van de samenleving. Behoud van een goede kwaliteit van milieu, water, natuur en landschap zijn hierbij voorwaarden. Voor de inwoners van Flevoland is bescherming tegen overstroming van cruciaal belang (Provincie Flevoland, Omgevingsplan 2030). Almere gaat de komende jaren zich verder richting grote stad ontwikkelen. Plattelandsontwikkeling en gebiedsgericht beleid zijn belangrijke instrumenten. De lijnen tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisaties zijn hier kort.

## **Provincie Utrecht**

**(1.128.521 inwoners en 33 gemeenten)**

Utrecht is een kleine provincie in de Deltametropool. De provincie kenmerkt zich enerzijds als een deel van de Randstad, anderzijds kent zij regio's met landbouw, waar sprake is van plattelandsontwikkeling. Zij wil een duurzame provincie zijn en hecht grote waarde aan natuur. Het coalitieakkoord van de Provinciale Staten van Utrecht voor de periode 2003-2007 is getiteld Werk in Uitvoering. Hierin is vermeld dat verschillende uitdagingen zich concentreren op het grondgebied van de provincie. In de stadsgewesten Utrecht en Eemland spitst dit zich toe op wonen en werken. In regio's als de Heuvelrug en het westelijke weidegebied ligt de nadruk op natuur, landschap, recreatie en landbouw.

Het College werkt aan een bestuurs- en organisatiecultuur die gericht is op uitvoering van beleid en het behalen van resultaten. Een cultuur die door een gebiedsgerichte aanpak dicht bij de inwoners van de provincie staat en die door een uitgekiende samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties afrekenbare resultaten wil bereiken (Provincie Utrecht, Hoofddlijnen coalitieakkoord 2003). De provincie heeft van oudsher een goede verstandhouding met die natuur- en milieuorganisaties waarmee veelvuldig wordt samengewerkt.

Bron: internetsites van de drie provincies, oktober 2003

### **1.3.2. Bronnen**

#### ***Theoretische verkenningen door middel van literatuuronderzoek***

Bij de aanvang tot schrijven van deze scriptie is literatuuronderzoek verricht dat zicht heeft toegespitst op de rol en taak van de overheid in het algemeen, en diezelfde rol gezien vanaf de jaren zestig in de vorige eeuw. De relatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties is in een iets breder theoretisch kader geplaatst en in sommige paragrafen worden ook kerkelijke en welzijnsorganisaties genoemd. Vanuit deze theoretische verkenningen zijn vier samenwerkingsmodellen gekozen waarbij de overheid samen met natuur- en milieuorganisaties haar taken zou kunnen uitvoeren. Deze samenwerkingsmodellen zijn gekozen in een breed spectrum, van puur de overheid beslist (hiërarchiemodel) tot een samenwerkingsrelatie op basis van gelijkwaardigheid, waarin beide partijen verantwoordelijkheid dragen voor te maken risico's (publiek-private samenwerking). Kortom, de theorie spitst zich toe op de rol en taak van de overheid en de verschillende organisatievormen en samenwerkingsmodellen. De vier samenwerkingsmodellen zijn mede gekozen door de conclusies van het paper van 2000 (bijlage 2) waarin staat aangegeven dat provincie en natuur- en milieuorganisaties steeds meer onderdeel zijn van complexe netwerken. Het denken in strategische paradoxen en in win-win situaties wordt steeds belangrijker. Het denken in netwerkstrategieën maakt een nieuwe relatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties mogelijk en wellicht noodzakelijk.

### **1.3.3. De samenwerkingsrelatie in de praktijk**

#### ***Praktijkvoorbeelden***

In dit onderzoek spelen praktijkvoorbeelden een belangrijke rol. Voorbeelden en casussituaties zijn gedestilleerd uit interviews en praktijkverslagen. Deze staan beschreven in hoofdstuk 4 en 5. De interviewvragen staan in bijlage 1. Aan de hand van de gegevens uit de interviews en de casussituaties is het werkveld nader geanalyseerd. De algemene gegevens uit de interviews zijn verwerkt in hoofdstuk 4. Voor dit onderzoek zijn vertegenwoordigers van zowel de provinciale overheid (ambtelijk en bestuurlijk) en directeurs van natuur- en milieuorganisaties in de drie provincies geïnterviewd in de periode juni tot en met oktober 2003. Uiteindelijk is het gelukt om één bestuurder te spreken. Een opmerking moet gemaakt worden over het feit dat sindsdien (oktober 2003) nieuwe collegeprogramma's bekend zijn. Er kunnen daardoor veranderingen zijn opgetreden, doordat de partijen andere beleidsaccenten leggen. Daarnaast is sinds 2003 het dualisme binnen het provinciaal bestuur ingevoerd, dat een veranderende werkpraktijk meebrengt. De geïnterviewden reflecteren op de werkpraktijk van de

afgelopen jaren. In hoofdstuk 5 komen de vragen aan de orde die meer een beschouwend karakter hebben ten aanzien van de samenwerkingsrelatie.

### ***Theoretische modellen***

De vier samenwerkingsmodellen voortkomend uit de theoretische beschouwingen in hoofdstuk 3 zijn in schema's vervat. Voor ieder model is aangegeven welke kenmerken deze heeft en welke meetcriteria zijn aan te geven. In hoofdstuk 5 worden drie cases beschreven, waarna deze cases aan de hand van meetcriteria geplaatst worden binnen de vier theoretische modellen. De theorie die beschreven staat als theorie voor de overheid geldt zowel voor de rijksoverheid, de provinciale overheid als de lokale overheid.

#### ***1.3.4. Aard van het onderzoek***

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Onderzoek op kwantitatieve gegevens bij deze vraagstelling is nauwelijks mogelijk. Uit de gesprekken zijn zo mogelijk feitelijke gegevens verzameld, zoals de taken die uitbesteed zijn. Besloten is om in dit onderzoek niet alle vastgestelde feitelijke financiële cijfers neer te leggen. De reden hiervoor is dat het lastig is om de juiste vergelijkingen te kunnen maken omdat financiële cijfers afhankelijk zijn van verschillende factoren, zoals grootte van de provincie (budget en inwoners), historie en inhoudelijke projectplannen. Wel wordt aangegeven om welke reden bepaalde taken zijn uitbesteed. En noemt men het wel uitbesteden of heeft het een andere achtergrond?

De interviews met sleutelfiguren zijn in dit onderzoek dan ook van groot belang. De informatie uit de interviews wordt afgezet tegen de informatie uit de theoretische verkenningen.

## **2. De (provinciale) overheid: taken en organisatievormen**

*In dit hoofdstuk is een aantal theoretische verkenningen beschreven waarin de taken en organisatievormen van de provinciale overheid centraal staan. Zo komen in paragraaf 2.1. de wettelijke taken van de provinciale overheid aan de orde. Verschillende opvattingen over de rol en taak van de overheid in paragraaf 2.2. beschreven, en tot slot zijn in paragraaf 2.3. de verschillende organisatievormen die we binnen de overheid aantreffen, nader bekeken, zoals het verschil tussen marktorganisatie en taakorganisatie, hybride organisatie, nieuwe institutionele economie. In hoofdstuk 3 is de theorie van hoofdstuk 2 specifiek toegelicht op de relatie tussen de provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties. Daarin komt aan de orde de relatie tussen overheid en particulier initiatief in historisch perspectief en een beschrijving van de vier gekozen samenwerkingsmodellen.*

### **2.1. De wettelijke taak van de provinciale overheid**

De overheid als geheel heeft een aantal wettelijke taken, onafhankelijk van haar eigen rol opvatting. Allereerst wordt aangegeven welke taak en rol de overheid heeft volgens het staatsrechtelijke systeem. De taak van de Provincie zoals die in de Grondwet, artikel 124 (Belinfante, 1997, p. 218) is opgenomen, is de huishouding van de Provincie te regelen en te besturen en daarnaast ook medebewindstaken te verrichten. De omvang van dit takenpakket wordt mede bepaald door wat het Rijk te regelen en te besturen overlaat aan de Provincie.

Het werkerrein van de provincie omvat:

- Ruimtelijke ordening
- Water en milieu
- Verkeer en vervoer
- Regionaal en sociaal-economisch beleid
- Natuur en landschap
- Welzijn en cultuur
- Toezicht op gemeenten

(Bron: [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl), maart 2004)

Aan het hoofd van de Provincie staat Provinciale Staten (Grondwet artikel 125). Het provinciaal bestuur bestaat uit Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin in de provincie. Ieder van die organen kan dus door de wet bevoegdheden toegewezen krijgen. Provinciale en Gedeputeerde Staten zijn zelfstandige organen, die geen bevelen van de centrale overheid hebben af te wachten (Belinfante, 1997, p. 219). Sinds 12 maart 2003 is de Wet Dualisering Provinciebestuur ingetreden. Een belangrijke verandering ten opzichte van de oude provinciewet is de scheiding van bevoegdheden en posities van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Hierdoor ontstaat een 'dualistisch stelsel' of 'dualisme'. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten vervullen ieder een eigen functie, wat de kwaliteit, doeltreffendheid en efficiëntie van provincies ten goede komt. Zo houden Gedeputeerde Staten zich bezig met het bestuur en Provinciale Staten stellen hiervoor de kaders, controleren het bestuur en vertegenwoordigen de burger ([www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl](http://www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl), maart 2004)

### **2.2. Opvattingen over de rol en taak van de overheid**

Verschillende bestuurskundigen hebben onderzoek gedaan naar de rol en de taakopvatting van de overheid. Hieronder wordt een aantal van die opvattingen weergegeven die in de afgelopen tien jaar zijn

gepubliceerd. Deze opvattingen geven inzicht in de wijze waarop de overheid met maatschappelijke organisaties en met haar eigen taken omgaat.

### ***Waardegebonden karakter***

Volgens Ringeling (1995, p. 75-86) heeft de overheid een basale functie, namelijk een gezaghebbende toedeling van waarden. Veel goederen en diensten van de overheid hebben een waardegebonden karakter. Het gaat daarbij om veiligheid, bestaanszekerheid, een duurzame samenleving, bevordering van mobiliteit en om vrijheid en gelijkheid. De groei van de overheid is niet het gevolg van een master plan maar van een veelheid van oorzaken (Ringeling, 1993, p. 108-110). Dat betekent dat alle verklaringen waarin factoren zoals de groei van de economie, het gedrag van ambtenaren of marktimperfecties een rol spelen, ons niet veel verder helpen. Deze monocausale verklaringen blijven heel gebrekkig.

### ***Collectieve goederen***

De overheid is onmisbaar voor de burger waar het gaat om de aanschaf van collectieve goederen. Collectieve goederen hebben twee belangrijke eigenschappen: hun non-rivaliteit en hun non-exclusiviteit. Collectieve goederen zijn niet technisch te splitsen in eenheden en kunnen niet op de markt worden verkocht. De collectieve goederenvoorziening vindt niet plaats onder invloed van vraag en aanbod op een markt, maar via een politiek proces, waarbij de allocatie wordt bepaald door toewijzing van gelden (Koopmans, 1999, p. 6).

In het kader van dit onderzoek is het vermelden waard dat sinds het einde van de jaren zestig de belangstelling voor de aantasting van de leefomgeving snel groeide. Hoofdoorzaak was de om zich heen grijpende milieuvervuiling zoals door lozing van chemische afvalstoffen, uitputting van hulpbronnen en verschraling van de natuur door het uitsterven van planten- en diersoorten. Veel natuurlijke rijkdommen zijn geen bezit van een individu maar collectief goed. Door het ontbreken van eigendomsrechten ontstaat er geen markt waarop het prijsmechanisme wordt bepaald (Koopmans, 1999, p. 149).

Koopmans geeft aan dat de leefomgeving, de natuur en het milieu, en werken aan een duurzame samenleving ook tot de collectieve goederen behoren, ofwel het terrein van de natuur- en milieuorganisaties. Vaak werken deze organisaties aan het realiseren van hun eigen doelstellingen. De overheid speelt dikwijls een belangrijke rol bij de beïnvloeding van het beleid, en wel zo dat er ook aandacht voor natuur en milieu in datzelfde beleid wordt opgenomen.

### ***Wie is eindverantwoordelijk?***

De overheid bepaalt voor welke belangen zij eindverantwoordelijkheid wenst te dragen. Alleen wanneer deze eindverantwoordelijkheid duidelijk is afgebakend, kan worden bepaald wie de operationele verantwoordelijkheid moet dragen voor de behartiging van het desbetreffende publieke belang (WRR, 2000, p. 140).

De bepaling van het publieke belang omvat meer dan een traditionele doelformulering. De overheid spreekt zich uit over de mate waarin zij zich gehouden acht een bepaald belang te realiseren, over de doelen die zij wil realiseren en waarop zij wil worden beoordeeld. Het is vooral dit laatste element dat bepalend moet zijn voor de te kiezen organisatie (de uiteindelijke verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden). Zo kan de doelbepaling een vast ijkpunt bieden voor de gewenste organisatie van de behartiging van het in het geding zijnde publieke belang (WRR, 2000, p. 141).

### ***De overheid als evenwichtskunstenaar***

De overheid is vaak een evenwichtskunstenaar. Bestuurders en ambtenaren verrichten hun werk in een wereld die bij uitstek wordt gekenmerkt door tegengestelde belangen, tegenstrijdige doelstellingen en uiteenlopende beleidsvisies. Overheidsorganisaties moeten enerzijds steeds vaker marktconform opereren, anderzijds moet het politieke primaat gewaarborgd blijven. Zij moeten inspelen op bijzondere regionale en lokale situaties en tegelijk moeten de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid landelijk worden verzekerd. Beslissingen dienen zorgvuldig en transparant te worden voorbereid, maar dat mag niet leiden tot een overmaat aan bureaucratie en verstarring. Bovendien moeten verschillende maatschappelijke belangen met elkaar in balans worden gebracht, zoals de noodzaak van economische groei en het bereiken

van ecologisch evenwicht. Dit alles stelt hoge eisen aan het vermogen van bestuurders en ambtenaren om te zorgen voor pragmatische oplossingen (De Wit, 2000, p. 16).

### **2.2.1. Een aantal aspecten van de specifieke rol en taak van de provinciale overheid**

#### ***Onzichtbaar provinciaal bestuur***

Provinciale Staten moet zich beperken tot besturen, zo stelt Wim Derksen in NRC Handelsblad in zijn artikel over de Provinciale Statenverkiezingen van 3 maart 1999. De kracht van het Provinciaal Bestuur schuilt in zijn onzichtbaarheid. Het Provinciaal Bestuur moet dan ook eerder onzichtbaarder dan zichtbaarder worden. Een goede rol voor de provincie zou getypeerd kunnen worden als: terughoudend, begeleidend, bemiddelend bij gemeentelijke conflicten, en onderhandelingen naar een goede uitkomst leidend. De positie van de provincie in het binnenlandse bestuur is aangetast. Twee ontwikkelingen zijn belangrijke redenen daarvoor geweest. Ten eerste is Nederland een 'klein' land geworden. In de globaliserende wereld is de betekenis van de nationale politiek afgenomen en krijgen schaalverschillen binnen de nationale staat steeds minder betekenis. De tweede ontwikkeling die belangrijk is, is de verandering van de hiërarchie van het binnenlandse bestuur: het gebruik dat hogere bestuurslagen konden bepalen wat lagere bestuurslagen moesten doen, is gaandeweg vervangen door een onderhandelingshuishouding. Provincies onderhandelen met gemeenten, gemeenten onderhandelen met elkaar. Iedereen sluit daarbij coalities om het eigen belang zo goed mogelijk te dienen. In bovenstaande ontwikkelingen speelt de provincie meer een ondergeschikte dan een superieure rol. De nieuwe rol van de provincie is dan bijvoorbeeld de rol van conflictslechter: terughoudend, begeleidend, regisserend (Derksen, 1999).

De afgelopen tien jaar hebben de provincies zich bestuurlijk vernieuwd. Gestreefd is naar de transformatie van een afstandelijke 'hogere' overheid – die deze 'hogere' positie in de praktijk niet kon waarmaken - naar een meer actief co-bestuur dat initiatief neemt en samen met gemeenten en maatschappelijke partijen oplossingen zoekt en vindt voor regionale problemen. Gebiedsgerichte projecten, strategische ruimtelijk-economische ontwikkelingsvisies en regiovisies op maatschappelijke terreinen worden samen met gemeenten en maatschappelijke actoren ontwikkeld. Dit proces is in sommige provincies nog volop gaande. Het beeld van onvoldoende slagvaardigheid en bestuurlijke moed blijft echter zeer hardnekkig. De provinciale rol brengt intrinsiek mee dat de provinciale beleidsinzet zich niet tot een belang, invalshoek, beleidssector of gebied mag beperken.

Ten opzichte van burgers vormen provincies niet op dezelfde wijze een integraal bestuur als gemeenten en rijk. Als de provincies hun werk goed doen, kunnen gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijven de burger beter bedienen. De centrale rol van de provincie wordt gekenmerkt door verticale en horizontale bestuursintegratie, gericht op de oplossing van regionale problemen. Steeds is de provinciale rol gegeven met de feitelijke functievervulling vanuit een positie als co-bestuurder en bestuurlijk partner. Op geen enkel terrein is de provincie exclusief probleemeigenaar van de regionale invalshoek; op alle terreinen en op alle schaalniveaus hebben de provincies te maken met diverse bestuurlijke partners. De provincie moet toewerken naar een daadkrachtig middenbestuur. Dat is te realiseren door onder andere de volgende aanbevelingen te volgen. Eerste stap in dit proces is de versterking van de 'natuurlijke' bestuurscultuur van de Nederlandse provincies door een responsieve houding van bestuurders. Daarnaast een meer dan gemiddeld inzicht in bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen, en tact, geduld en kennis van de desbetreffende regio's. Hoe breder de integrerende rol van de provincies is, hoe meer mogelijkheden er zijn om coöperatief gedrag te honoreren. De regierol van de provincie op het terrein van ruimtelijke ordening kan worden versterkt door in het streekplan de plicht op te nemen tot uitwerking van concrete beleidsbeslissingen, en tegelijkertijd mogelijkheden te scheppen voor periodieke bijstelling van de streekplannen op basis van maatschappelijke ontwikkelingen. Verdere ontschotting in de budgetten en beleidskaders dient plaats te vinden op de terreinen milieu en water, zodat de provincies op deze terreinen regionaal regisseur kunnen blijven. De provincies blijven verantwoordelijk voor de coördinatie van integraal milieubeheer en integraal waterbeheer op regionaal niveau. "De provincie is geen 'waardenloze' integrator, maar dient in het nastreven van herkenbare waarden haar gezag als regisseur te vestigen"(ROB, 1999).

### ***De overheid binnen het integraal gebiedsgericht beleid***

De provinciale overheid heeft een belangrijke rol in het gebiedsgericht beleid. In dit beleid wordt op drie dimensies van de ruimtelijke invalshoek ingespeeld. De eerste dimensie heeft betrekking op de ecologische ruimte. Vanuit deze dimensie worden gebieden gekarakteriseerd aan de hand van abiotische en biotische kenmerken. Aan deze kenmerken worden waarden of kwaliteiten toegekend. De tweede dimensie wordt aangeduid als de sociale ruimte. De sociale ruimte is de plaats waar maatschappelijke activiteiten zich manifesteren. De ecologische ruimte wordt in feite door deze sociale ruimte beïnvloed. De derde dimensie heeft betrekking op de beleidsruimte. Door overheden worden gebieden bestuurlijk begrensd, waar met het oog op de kwaliteit van de ecologische ruimte wordt getracht de maatschappelijke activiteiten in de sociale ruimte te beïnvloeden. Deze beïnvloeding kan plaatsvinden door middel van bestemming, inrichting en beheer van gebieden. Zo kan dit beleid resulteren in een aanwijzing van een gebied waarvoor specifieke doelen worden geformuleerd en waarvoor verschillende maatschappelijke activiteiten op elkaar worden afgestemd. Twee voorbeelden hiervan zijn nationale parken en waardevol cultuurlandschap (Driessen, 1994, p. 97-108).

In de rolopvatting van presterende provincie als krachtig regionaal bestuur past de versterking van de regierol van de provincie voor het landelijk gebied op basis van het nieuwe sturingsmodel voor het landelijk gebied. Hierover zijn afspraken gemaakt tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de ministeries van LNV, V&W en VROM. De provincie krijgt meer mogelijkheden om het beleid en de uitvoering van het landelijk gebied te bepalen en te besturen. De provincies programmeren door het jaarlijks op te stellen Provinciaal Uitvoerings Programma (PUP) voor een voortschrijdende periode van vier jaar. Het behelst de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid, voor wat betreft gebiedsgerichte projecten, de grondverwerving voor groene doelen (meer dus dan alleen voor natuur en landschap), EU-co-financieringsregelingen en een aantal meer specifieke instrumenten op het gebied van natuur en landschap (Provincie Utrecht, Uitvoeringsprogramma 2002, Natuur en Landschap, mei 2002).

Binnen het verband Inter Provinciaal Overleg (IPO) is in 2003 invulling gegeven aan het advies van de ad hoc IPO-commissie Regionaal bestuur in Nederland (commissie Geelhoed) om op het gebied van duurzaamheid voorzieningen te kunnen treffen die er nog niet zijn, ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en selectiviteit te bevorderen. Het advies luidt om het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap meer invulling te geven. Vanuit het IPO -verband wordt offerte aan het rijk gedaan voor een provinciale aanpak voor hardnekkige problemen (IPO, 2003).

Vanuit de opvattingen over de rol en taak van de provinciale overheid wordt in de volgende paragraaf de overstap gemaakt naar de verschillende organisatievormen waarbinnen de overheid haar taken kan uitvoeren.

## **2.3. Organisatievormen binnen de overheid**

*Verskillende theoretici werken aan typering van organisatievormen die we binnen en buiten de overheid aantreffen. In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal organisatievormen, zoals taakorganisatie, marktorganisatie, hybride organisatie. In hoofdstuk 3 worden specifieke samenwerkingsmodellen onder de loep genomen.*

### **2.3.1. Taakorganisaties en marktorganisaties**

Simon (1995, p. 96-103) onderscheidt twee typen organisaties, te weten de marktorganisatie en de taakorganisatie. Hij maakt deze onderscheiding op basis van de functie die een organisatie vervult en haar strategische positionering. Om de rol van de overheid en de relatie met de natuur- en milieuorganisaties te kunnen plaatsen is deze onderscheiding nuttig.



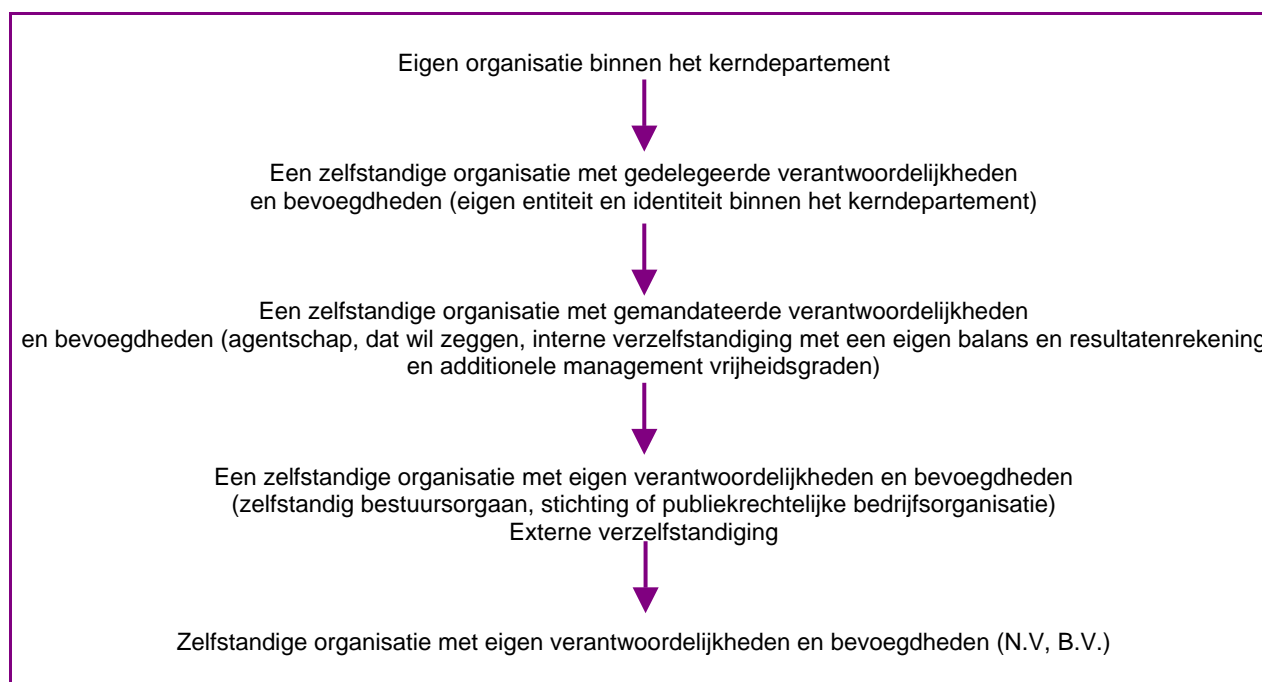
<b>Taakorganisatie</b>	<b>Marktorganisatie</b>
Een taakorganisatie wordt beoordeeld (en al of niet meegefinancierd) door een andere organisatie-eenheid die bepalend is voor de continuïteit van de organisatie. Een taakorganisatie is daarom strategisch afhankelijk van andere organisatie-eenheden.	Een marktorganisatie kent afnemers die in principe indifferent staan tegenover de continuïteit van de organisatie. De betaling vindt in de meeste gevallen per transactie plaats. Het is de vergoeding (prijs) voor een vrij geleverde prestatie. Een marktorganisatie is in tegenstelling tot een taakorganisatie strategisch onafhankelijk.
Het beleidsorgaan is het management van de taakorganisatie. De organisatie is direct of indirect afhankelijk van de keuzes die het beleidsorgaan maakt. Duidelijk is dat hieronder ook de maatschappelijke organisaties met een eigen bestuur vallen.	Tweezijdige vrijheid. Het management van de marktorganisatie kan bepalen wat er wordt geproduceerd, hoe dat plaatsvindt en wat de prijs is. Afnemers kunnen zelf bepalen bij wie ze goederen en diensten afnemen.

Schema: Vrij naar Simon (1995)

Gedurende het proces van verzelfstandiging van overheidsorganisaties (taakorganisaties), waarbij organisaties meer opschuiven naar marktorganisaties, vindt een vermenging van kenmerken plaats. Naarmate de verzelfstandiging doorzet komen organisaties terecht in wat Simon de ‘twilight zone’ noemt. Dit is een schemergebied waarin organisatiekenmerken door elkaar heen lopen en waarin waarden, normen en referentiekaders wisselen.

In dit onderzoek wordt gesteld dat door de veranderingen die zich binnen de overheid hebben voltrokken vanaf de jaren zestig (meer bedrijfsgeoriënteerd) er meer en meer organisaties in deze twilight zone vallen.

Zoals hierboven is geschetst schuift een aantal organisaties langzaam op van taakgericht naar marktgericht en zijn er verschillende stadia te onderkennen. Simon (1995, p. 100) geeft een indeling waarin sprake is van oplopende vormen van verzelfstandiging vanuit de overheid geredeneerd.



Motieven om naar een verzelfstandiging toe te werken zijn verschillend van aard. Zo kan in de ogen van bijvoorbeeld het beleidsorgaan een vermindering van politieke risico's optreden door het op afstand positioneren van uitvoerende organisaties. Een ander motief is het aantal werknemers in dienst van taakorganisaties te willen reduceren. Bovendien kan de taakuitvoering in de ogen van het beleidsorgaan

goedkoper, en kan de output van de uitvoerende organisaties wellicht worden verbeterd. Daarnaast hoopt men met verzelfstandiging en explicitering van de bestuurlijke relaties de controlemogelijkheden van de zijde van het beleidsorgaan te versterken. Tot slot nemen de mogelijkheden om als taakorganisatie te opereren op derde markten in de ogen van het beleidsorgaan toe. Dat bovenstaande ontwikkeling een herkenbare ontwikkeling is, mag blijken uit het feit dat verschillende wetenschappers en onderzoekscommissies zich hierover hebben gebogen.

De Commissie Sint concludeerde in 1995 dat de overheid kan besluiten de uitvoering van een publieke doelstelling over te laten aan een bedrijf, bijvoorbeeld omdat de taak in beginsel niet politiek van aard is of dat een bedrijfsmatige uitvoering belangrijke efficiencyvoordelen biedt (Commissie Sint, 1995).

De kanttekening die ik bij de ontwikkeling van meer marktmechanisme en meer verzelfstandiging van overheidstaken wil aanhalen is die van Wolf. Hij geeft aan dat het marktmechanisme kan leiden tot ongelijke verdelingen binnen de samenleving (Wolf in Ringeling, 1995, p. 96). Indien de overheid als één van haar belangrijkste taken het toezicht houden op het terrein van rechtvaardige verdeling en het tot stand brengen van een duurzame samenleving ziet, dan kunnen ontwikkelingen die tot verdere verzelfstandiging leiden in de knel komen.

De verzelfstandiging van een taak of onderdeel van de overheid kan problemen geven. Technische problemen kunnen bijvoorbeeld ontstaan als de boekhoudkundige systemen van overheid en bedrijfsleven verschillen. Voorts geeft de taakorganisatie verticale signalen af, terwijl de markt horizontaal werkt. Als derde obstakel wordt de Wet van Gresham aangehaald, die bepaalt dat 'de markt de taak uitdrijft'. Wisselende waarden, normen en referentiekaders van marktorganisaties en taakorganisaties zorgen voor weer andere problemen. Zo wil de overheid als taakorganisatie contracten vanuit het algemeen belang zonder sanctie kunnen opzeggen, terwijl marktorganisaties contracten als afspraken zien die moeten worden nagekomen.

Overheidsorganisaties in de beschreven twilight zone moeten balanceren in een paradoxale situatie. Zij zijn in potentie instabiel, moeilijk te besturen en moeilijk te beoordelen. Dit stelt hoge eisen aan betrokken partijen in termen van wederzijds vertrouwen, wederzijdse loyaliteit en open overlegstructuren, grensmijdend gedrag van het management en een uniform en eenduidig gedrag in de aansturing. Aangegeven wordt dat er meer gezocht moet worden naar prestatie-indicatoren en nieuwe spelregels voor betrokkenen (Simon, 1995, p. 96-103).

### **2.3.2. Hybride organisaties**

Hierboven wordt het begrip twilight zone beschreven. Organisaties die deze kenmerken hebben worden ook wel hybride organisaties genoemd. Hybride organisaties in de organisatiwetenschappen zijn organisaties waarin verschillende en blijkbaar elkaar uitsluitende culturen en waardensystemen vermengd worden. Deze organisaties bezitten een of meer van de volgende kenmerken:

- een hybride organisatie bevindt zich in een continuüm tussen 'zuiver' publiek en 'zuiver' privaat
- in een hybride organisatie botsen publieke en private waarden;
- een hybride organisatie opereert simultaan in verschillende sectoren en op verschillende markten (bijvoorbeeld gelijktijdig in de private en publieke sector);
- een hybride organisatie wordt gelijktijdig als taakorganisatie (dus verticaal) en als marktorganisatie (dus horizontaal) aangestuurd;
- een hybride organisatie levert simultaan een product en een dienst (en heeft dus gelijktijdig een capaciteits- en een productiefunctie);
- in een hybride organisatie worden publieke en private identiteiten vermengd.

(Karre, 2003)

Voorbeelden van hybride organisaties zijn organisaties die zich bezighouden met de voortbrenging van één of meer nutsvoorzieningen. Dit zijn organisaties die zich op de ene markt in een monopoliepositie bevinden en op de andere markt de concurrentie met andere ondernemingen moeten aangaan. Nederland heeft een rijke traditie van hybride organisaties. De Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) kan men

bijvoorbeeld als één van de eerste zien. Ook de grote invloed van het maatschappelijke middenveld heeft het ontstaan van hybride organisaties bevorderd (Karre, P; 2003).

Uiteenlopende onderzoekers geven verschillende kwalificaties voor hybride organisaties. Zo gaf In't Veld (1995) in zijn oratie aan dat voor hybride organisaties in het algemeen een 'ja, mits' van kracht is. Hij heeft weliswaar oog voor mogelijke interne instabiliteit, maar acht die in principe oplosbaar. Daarentegen laat de Commissie Cohen in het rapport Markt en overheid een 'neen, tenzij' horen (Commissie Marktwerking en Deregulering, 1997). De commissie onderzoekt de aanvaardbaarheid van hybride arrangementen en concludeert dat deze, vermelde uitzonderingen daargelaten, ongewenst zijn. Van Twist en Ten Heuvelhof (1999, 217-248) geven de dilemma's van een hybride organisatie aan. Vooraf poneren ze dat de beleidsvraag moet worden gesteld hoe moet worden omgegaan met ondernemingen die zowel op monopolistische (regulated) als concurrerende (non-regulated) markten opereren.

Van Twist en Ten Heuvelhof maakten de volgende tabel, met positieve en negatieve kanten.

	<i>Hybriditeit: niet toelaatbaar</i>	<i>Hybriditeit: wel toelaatbaar</i>
Positief	Voorkomen van kruissubsidiëring prijdiscriminatie, self-dealing	Bevorderen van synergie-effecten: innovatie, klantgerichtheid
Negatief	Belemmeren van synergie-effecten	

Voorstanders van de verweven organisatiebenadering vinden dat rivaliteit te veel positieve berichtgeving heeft gekregen de laatste jaren. Concurrentie wordt te pas en te onpas als heilzaam middel aangeprezen; overal zou marktwerking wonderen kunnen verrichten. Men hoeft echter maar over de grenzen te kijken om de nadelen van de rivaliteit waar te nemen. Daarbij worden conflicten tussen de Vlaamse en Waalse overheid, ruzie tussen het Schotse Parlement en de House of Commons, interne spanningen tussen Rome en de regionale overheden in Italië aangehaald. De Wit e.a zijn van mening dat rivaliteit vaak betekent een kortzichtige obsessie met eigen belang. Rivaliteit focust overheidsorganisaties op het eigen overleven en niet op het behalen van maatschappelijke doelstellingen (De Wit e.a., 2000, p. 71).

Duidelijk wordt dat uiteenlopende theoretische stromingen rivaliteit verschillend beoordelen. De één geeft aan dat rivaliteit helderheid schept, de ander vreest de conflicten die kunnen ontstaan.

### **2.3.3. Quango's: organisaties die een deel van het overheidsbudget besteden**

In feite wordt een belangrijk onderdeel van het overheidsbudget besteed door niet-overheidsorganisaties. Voor deze organisaties bestaan verschillende benamingen. Eén van die benamingen is quango's. Kenmerkend voor deze organisaties is dat zij los lijken te staan van de overheid, maar in de praktijk juist sterk afhankelijk van haar zijn, in het bijzonder wat betreft hun inkomsten, die zij geheel of voor het grootste deel van de overheid ontvangen.

Ketll geeft vier redenen aan waarom het aantal quango's met de uitbouw van de verzorgingsstaat sterk is toegenomen. Ten eerste namen de taken van de overheid een zodanige omvang aan dat de overheid deze niet meer alleen kon uitvoeren en andere organisaties inschakelde. Ten tweede leidden de technologische veranderingen ertoe dat programma's veel complexer werden. De overheid schakelde steeds vaker particuliere, deskundige bureaus in die de juiste kennis in huis hadden, zoals bij het samenstellen van milieueffectrapportages. Een derde reden was te vinden in het feit dat krappe begrotingen de overheid noopten om kosten voor beleidsonderdelen niet in de begroting op te nemen, waardoor bijvoorbeeld personele kosten onzichtbaar bleven. Een vierde reden is meer ideologisch van aard. Zij heeft te maken met opvattingen over de verdeling van taken tussen overheid en samenleving of overheid en bedrijfsleven. In de Nederlandse verhoudingen moet worden gedacht aan de opvattingen van politieke

groeperingen over de rol van het particuliere initiatief bij de vervulling van maatschappelijk belangrijke taken (Kettl, 1988, p. 7-11).

#### **2.3.4. Beleidsvorming en beleidsuitvoering**

Nadenken over publiek ondernemerschap en haar twee uitingvormen, die van verzelfstandiging en privatisering, leidt tot de vraag welke organisaties en/of taken beter op afstand geplaatst kunnen worden dan andere. Beleidsvorming en beleidsuitvoering zijn twee van elkaar te onderscheiden aspecten. De vraag die beantwoord moet worden is of beleidsvorming en beleidsuitvoering ook daadwerkelijk te scheiden zijn. De Commissie Sint stelt in haar rapport dat beleidsvorming en beleidsuitvoering van elkaar gescheiden moeten worden. Een dergelijke scheiding, zo stelt de Commissie Sint, kan bijdragen tot de doorzichtigheid en de doelmatigheid van de overheidsorganisatie. Maar dan moet bij de verdeling van verantwoordelijkheden en bij de inrichting van de sturing wel op basis van een systematische benadering worden geopereerd (Ringeling, 1995, p. 75-86).

De vraag dringt zich op of het onderscheid in deze fasen (beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering) in de praktijk van grote betekenis is. Uitvoeren is niet alleen maar uitvoeren wat door anderen is vastgesteld, maar ook managen, besturen van de uitvoering en, onvermijdelijk, ook beleid maken. Het onderscheid is afgeleid van het onderscheid tussen het maken van wetten en het uitvoeren daarvan en later van het onderscheid tussen 'politics' en 'administration', aldus Ringeling. Dit onderscheid is steeds moeilijker te maken omdat ambtenaren niet alleen uitvoeren maar ook beleid maken en uitvoerders soms eigen beleid bepalen of ontwikkelen (Ringeling, 1995, p. 75-86).

#### **2.3.5. Een economische benadering of een afwegingsindeling over waardenconflicten?**

Wat iets tot een overheidstaak maakt, is een vraagstuk waar economen ook niet goed uit komen. Economen noemen vier argumenten waarom overheden taken tot de hunne maken. Het eerste argument is dat de markt niet in staat is om dergelijke voorzieningen en goederen te leveren. We spreken hier van collectieve goederen. Een tweede argument is dat het gaat om tijdelijke onvolkomenheden zoals slechte informatie of monopolievorming. Een derde argument is dat het marktmechanisme leidt tot ongelijke verdeling van goederen en diensten binnen de samenleving. De vierde reden is volgens economen de generering van externe effecten. Bepaalde gevolgen, bijvoorbeeld voor het milieu, van de productie van goederen en diensten zijn niet in de (kost)prijs verwerkt. Ringeling geeft aan dat de basale functie van de overheid, de gezaghebbende toedeling van waarden, een betere benadering is dan de economische benadering. Veel goederen en diensten van de overheid hebben een waardegebonden karakter. Het gaat daarbij om bevordering van mobiliteit, veiligheid, bestaanszekerheid en een duurzame samenleving. Belangrijk is te bepalen of bepaalde taken zich lenen voor verzelfstandiging of privatisering. De politiek heeft tot taak afwegingen te maken tussen waardenconflicten (Frissen, 1991).

#### **2.3.6. De nieuwe institutionele economie**

De nieuwe institutionele economie verklaart het bestaan van organisaties uit de wijze waarop transacties tot stand komen en de daarmee gepaard gaande kosten voor transacties. Onder transactiekosten worden verstaan alle kosten die bovenop de productiekosten moeten worden gemaakt om een transactie tot stand te brengen, zoals zoekkosten, onderhandelingskosten, kosten voor toezichthouding en de kosten van (voorzieningen) voor geschillen.

Het ontstaan van transactiekosten is terug te voeren op een aantal uitgangspunten van de neoinstitutionele economie (Hazeu, 2000, p. 56-58):

- een beperkt vermogen tot informatievergaring; informatievergaring is kostbaar en daardoor ontstaat onzekerheid);
- opportunisme;
- transacties zijn problematisch als gevolg van averechtse selectie en moreel gevaar in de vorm van verborgen beslissingen.

Door de pluriforme organisatiedoelinden van organisaties, instituties, de onvolledigheid van contracten en het feit dat goederen heterogeen zijn, nemen de kosten om een transactie tot stand te brengen toe. Deze

kenmerken zijn bij uitstek ook van toepassing op veel overheidsactiviteiten. De overheid zal kiezen voor een bepaalde organisatievorm vanuit de volgende criteria op de beslislijnen:

- de mate van politieke belangstelling;
- de mate waarin professioneel handelen de kwaliteit van de voorziening uitmaakt;
- de schaal van opereren, die wel of geen markt met meer aanbieders/uitvoerders toestaat.

Het reduceren van de transactiekosten kan door middel van marktwerking, het reduceren van onzekerheid via organisatievormen (hiërarchie) en het reduceren van strategisch gedrag door uitbesteden met een zware controle. Alleen bij enige frequentie is het zinvol structuren in het leven te roepen die boven het niveau van de individuele organisatie uitgaan.

### ***Samenvattend***

Zoals al eerder opgemerkt kunnen organisaties worden geplaatst op een continuüm dat loopt van publiek naar privaat: private organisaties die met publieke bevoegdheden worden belast en publieke organisaties die ook privaatrechtelijke handelingen verrichten. Op het continuüm bevindt zich een groot grijs tussengebied van organisaties met een gemengd publiek-privaat karakter. Veel taken van de verzorgingsstaat worden gerealiseerd door juridisch-private organisaties die voor een belangrijk deel, direct of indirect, door de overheid worden gefinancierd. Het is beter te spreken van verzorgingsmaatschappij dan van verzorgingsstaat (Van Doorn in Ringeling, 1993).

Motieven voor het op afstand plaatsen van bepaalde taken door de overheid kunnen de volgende zijn.

- Het dient het publieke belang als de taak in de samenleving wordt vervuld; de overheid hoeft die zelf niet te vervullen. Daarom wordt de inhoudelijke besturing aan deskundigen overgelaten. (Dit zou goed kunnen gelden voor de natuur- en milieuorganisaties).
- Het bevorderen van de participatie en de publieke consensus tussen belanghebbenden, die dan ook mede verantwoordelijk voor het te voeren beleid zijn.
- Er moet een onafhankelijke organisatie in het leven geroepen worden, die naar aard gezaghebbend is als gevolg van haar onafhankelijkheid en kennis van zaken,
- De taak bevindt zich in de politieke luwte en is onomstreden zoals bij de rijksdienst voor wegverkeer. (*Ringeling: 1995, p:75-86*)

### **3. De samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties nader belicht**

*In dit hoofdstuk is de samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties nader belicht. In het vorige hoofdstuk werd ingegaan op de taken en organisatievormen van de overheid. Nu wordt gestart met een globale schets van de natuur- en milieuorganisaties die binnen de provinciale grenzen werkzaam zijn. Vervolgens is gestart met een historische schets van de samenwerking tussen de overheid en het particulier initiatief vanaf de jaren 1960 tot 2000. We zien een ontwikkeling van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij. Tot slot zijn in dit hoofdstuk vier modellen beschreven waarin de samenwerkingsrelatie tussen de overheid en natuur- en milieuorganisaties kan worden ingedeeld. Dit zijn: hiërarchiemodel, principaal-agentmodel, netwerkmodel en publiek-private samenwerking.*

#### **3.1. Een globale schets van de natuur- en milieuorganisaties**

In dit onderzoek deel ik voor het gemak de natuur- en milieuorganisaties op in vier categorieën, te weten natuurterreinbeheerders, natuur en milieufederaties, landschapsbeheer en natuur- en milieueducatie. Hieronder volgt een beschrijving van het werkterrein, de missies en taken van deze organisaties.

##### *a) Natuurterreinbeheerders: Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer*

**Kerntaken:** Terreinaankoop, terreinbeheer, natuurbescherming en natuurontwikkeling.

**Werkgebied:** Provinciaal landschap, binnen provinciegrenzen.

Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn landelijk werkende organisaties, opgedeeld in regio's. Deze vallen buiten dit onderzoek omdat ze geen directe relatie met de provincie hebben wat betreft exploitatiesubsidies en specifieke samenwerkingsrelaties.

**Missie:** De provinciale landschappen werken samen in de Unie van Landschappen. Alle provinciale landschappen hebben eigen missies opgesteld. In deze scriptie citeer ik die van Het Utrechts Landschap als oudste organisatie. In kerngebieden wordt door middel van aankoop, beheer en bewustwording ruimte geschapen voor natuur. Natuur is een breed begrip. Het Utrechts Landschap concentreert zich op het creëren van die natuur die zo min mogelijk door de mens verstoord is. Door uitbreiding van het 'wilde groen' zullen allerlei dieren en planten die in ons land bedreigd worden, weer terugkeren.

##### *b) Natuur en milieufederaties*

**Kerntaken:** Beleidsbeïnvloeding op provinciaal en gemeentelijk beleid over natuur, milieu en landschap.

**Werkgebied:** Milieufederaties werken binnen de provinciale grenzen.

**Missie:** De milieufederaties zijn aangesloten bij de Stichting Natuur en Milieu. Dit is een onafhankelijke organisatie die opkomt voor een vitale natuur en een gezond milieu, ook voor toekomstige generaties. De stichting wil bijdragen aan een samenleving die ecologisch duurzaam is; aan een wereld waarin milieu, natuur en landschap zorgvuldig en met respect behandeld worden.

Kernactiviteit is de lobby en het beïnvloeden van de beslissers in Nederland en Europa. Met onderzoek, inzicht, publicitaire en juridische acties en alternatieven stimuleren zij discussie en debat en het mobiliseren van de publieke opinie. De stichting richt zich daarbij op sleutelfiguren en beslissers in ruime zin, opdat zij ecologische duurzaamheid verankeren in wetten, beleid, financiële instrumenten, in hun hele handelen en in de cultuur. Alle provinciale natuur- en milieufederaties hebben hun eigen missie opgesteld. Op deze plek licht ik die van de Brabantse Milieu Federatie eruit. De Brabantse Milieu Federatie streeft een ecologisch duurzaam Brabant na, met oog voor sociale rechtvaardigheid, solidariteit en democratische openheid. Dit hoopt zij te realiseren door

te streven naar schone lucht, bodem en water, gesloten kringlopen, een gevarieerde natuur en een versterkt cultuurlandschap met vitale, compacte steden in een groene omgeving. De Brabantse Milieu Federatie geeft aan dat zij meer betrokkenheid en een beter milieugedrag van mensen wil bewerkstelligen. De wegen waarlangs de Brabantse Milieu Federatie haar doel tracht te bereiken zijn kortweg: ondersteuning van natuur- en milieugroepen, het beïnvloeden van beleid en de publieke opinie, samenwerking met bedrijven, overheden en belangengroeperingen. Als dat niets oplevert worden ook juridische procedures gevoerd.

*c) Landschapsbeheer Nederland*

- Kerntaken:** Werken voor particuliere eigenaren (niet zijnde natuurbeschermingsorganisaties) en werken aan landschapsbeheer vanuit de invalshoek natuur.
- Werkgebied:** De provinciale grenzen als werkgebied. Geen eigen grondbezit.
- Missie:** Landschapsbeheer Nederland is het samenwerkingsverband van de twaalf provinciale organisaties Landschapsbeheer. Deze stimuleren en coördineren de aanleg en het beheer van landschapselementen, zoals knotwilgen, hoogstamfruit boomgaarden en drinkpoelen, maar ook grafheuvels en oude sluisjes.
- Landschapsbeheer Flevoland formuleert haar werkzaamheden als volgt.
- Landschapsbeheer Flevoland werkt samen met agrariërs aan behoud en ontwikkeling van de Flevolandse natuur- en landschapswaarden. Landschapsbeheer Flevoland begeleidt agrariërs bij het opzetten van natuur- en landschapsprojecten en werft subsidies voor de begeleiding en uitvoering daarvan. Landschapsbeheer Flevoland stimuleert (en begeleidt) derden bij het treffen van inrichtings- en beheersmaatregelen op het gebied van natuur en landschap.

*d) IVN Nederland /Consulentschappen*

- Kerntaak:** Werken aan het vergroten van de betrokkenheid van mensen bij natuur, milieu en landschap, door gebruik te maken van leerprocessen, educatie en communicatie.
- Werkgebied:** Het IVN bestaat uit een landelijke vereniging met lokale vrijwilligers binnen afdelingen en een stichting met elf provinciale IVN Consulentschappen waarin professionals werkzaam zijn. De provinciegrenzen bepalen het werkgebied. De tendens is om als provincies zoveel mogelijk te gaan samenwerken.
- Missie:** Het vergroten van de betrokkenheid van mensen bij natuur, milieu en landschap, om zo te komen tot een duurzame samenleving. Dit brengt zij tot stand door middel van communicatie, educatie en andere vormen van leerprocessen. De activiteiten worden voor verschillende doelgroepen uitgevoerd, te weten: onderwijs, natuurgerichte recreanten, burgers en vrijwilligers. De onderwerpen bestaan uit het brede scala van natuur, landschap en duurzaamheid.

*Bron: Jaarverslagen en internetsites van bovenstaande organisaties (2003). In de bijlage zijn de geraadpleegde internetsites en literatuur vermeld.*

*Bovenstaande vier (a t/m d) organisaties hebben de volgende gemeenschappelijke kenmerken:*

- Het zijn particuliere organisaties met een maatschappelijke taak, visie en expertise op het terrein van natuur, milieu en landschap.
- Alle organisaties hebben de provinciale grenzen gekozen als werkgebied, ieder vanuit zijn eigen kerntaak en missie. Alle vier kennen een landelijke koepelorganisatie.
- De organisaties ontvangen een deel van hun exploitatiekosten als subsidie van de provinciale overheid.
- Naast de exploitatiesubsidies, waarmee basistaken worden uitgevoerd, zijn de organisaties actief in het verwerven van projectsubsidies voor het uitvoeren van andere taken.

*e) Overigen*

Naast bovenstaande vier categorieën kent de natuur- en milieuwereeld verschillende (kleine) commerciële bureaus die buiten dit onderzoek vallen. Wel zijn deze bureaus deelnemer bij tenders voor subsidies die door de landelijke en provinciale overheid worden uitgeschreven. In zoverre spelen ze een dubbelrol: die van concurrent en die van partner van de natuur- en milieuorganisaties.

### **3.2. De samenwerking tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties in historisch perspectief**

Om inzicht te verwerven in de relatie tussen de provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties heden ten dage schets ik deze relatie vanuit een historisch perspectief. Allereerst wordt de rol van de overheid beschreven vanaf 1960. In de daaropvolgende paragraaf wordt de rol van de natuur- en milieuorganisaties uitgelicht. Doel is een beeld te krijgen van de verandering van ieders rol hierin.

#### **3.2.1. De overheid in de hoofdrol**

Ringeling (1993, p. 8-10) schetst in grote lijnen de rol van de overheid van 1960 tot heden als hieronder beschreven.

In de jaren '60 en '70 werd in Nederland de *verzorgingsstaat* opgebouwd. De politieke argumentatie voor die keuze was dat de marktwerking faalt bij een rechtvaardige verdeling van goederen en diensten. In Nederland werd dit vertolkt door politicus Den Uyl. In de regeringsverklaring van het door hem geleide kabinet (1973-1977) werd gesproken over een betere spreiding van kennis, inkomen en macht in de samenleving. Dit alles vanuit het idee dat de samenleving maakbaar is.

Karakteristiek voor de jaren '70 was de centrale rol van het openbaar bestuur en in het bijzonder de rol van de centrale (rijks)overheid. De bestuurlijke organisatie veranderde vooral door de *mate van sturing en regeling*. Meer en meer problemen, ook van relatief ondergeschikte aard, werden op het bureau van de overheid gedeponereerd. Veel samenlevingsvraagstukken werden gelabeld als vraagstukken met een politiek karakter. Sturing van de samenleving was een zaak van deskundigen: zowel politici als ambtenaren werden professionals.

In de jaren '80 kwam er een wending. De hoop in die periode werd weer gevestigd op de prestaties van het bedrijfsleven, op organisaties van particulier initiatief en op zelfsturing vanuit de samenleving. Onderzoeken wezen in die tijd uit dat overheidsprogramma's magere resultaten gaven. Aan de orde kwam nu overvraging van overheidsbeleid en falende planning. Steeds vaker verschenen rapporten met titels als de stagnerende verzorgingsstaat en de collectieve sector in crisis.

Er ontstond een toenemende belangstelling voor de werking van verschillende economische en maatschappelijke ordes. Er was meer dan de oude tegenstelling tussen vrije markteconomie en centraal geleide economie. De Europese landen hadden allemaal mengvormen tussen marktwerking en collectieve arrangementen. Het begrip sociaal kapitaal werd geïntroduceerd door auteurs zoals Bourdieu, Coleman, Fukuyama en Putnam. Sociaal kapitaal werd omschreven als de verwachtingen die mensen hebben in het eerlijke, ordelijke en coöperatieve gedrag van hun medemensen. Als die verwachtingen hoger zijn kunnen ze ook meer ondernemen met elkaar. Dat bevordert actief burgerschap en een daarop geënte politieke democratie. Als er een sterk netwerk is van organisaties, is politiek een permanent proces van onderhandelen (Hazeu, 2000, p. 112).

Putnam verstaat onder sociaal kapitaal het sociale netwerk dat mensen onderhouden en kunnen aanboren. Als dit sociale kapitaal ontbreekt, kan de elite alleen nog via de media aan de bevolking haar boodschap kwijt. Politiek wordt door het ontbreken van sociaal kapitaal dan een afstandelijke taak. Voor een soepel functioneren van de maatschappij is vooral het vertrouwen van belang (Putnam, 2003).

In de jaren '90 zette de tendens van eigen verantwoordelijkheid en prestaties zich verder voort. Ontwikkelingen als *nieuw publiek management* en deconcentratie/decentralisatie werden ingevoerd. Bestuurders werden in feite het slachtoffer van de 'mythe van de bestuurbaarheid', zoals Frissen dat



noemde: de diepgewortelde overtuiging dat het de staat is die de samenleving kan sturen, veranderen of conserveren (Ringeling, 1993, p. 11).

Nieuw publiek management laat zich internationaal als volgt kenmerken: bedrijfsmatig management, klantgerichtheid en competitie. Per land worden vaak nieuwe omschrijvingen gemaakt. Nieuw publiek management kan worden omschreven vanuit zowel de doelen als de middelen. De typische doelen van nieuw publiek management zijn: oriëntatie op resultaat, de ontwikkeling van sturing op input naar doelsturing, klantgerichtheid, kostenbewustzijn, de koppeling van resultaat aan budgetverantwoordelijkheid en oriëntatie op het product. Typische middelen van nieuw publiek management zijn: het vervangen van regelgeving door opdrachten en afspraken, de scheiding tussen strategische en operationele competenties en delegatie van verantwoordelijkheden. Maar ook een organisatie volgens het concernmodel, met decentrale autonome uitvoeringseenheden, prestatieopdracht en lumpsumbudgettering, incentive systemen ter bevordering van het presteren van medewerkers en de introductie van competitieve elementen maakt onderdeel uit van nieuw publiek management (Mastronardi en Schedler, 1998).

Het sturingsdebat hangt samen met de toegenomen omvang en met veranderende opvattingen over de wijze waarop organisaties (publieke en private) moeten worden aangestuurd. Waar managers van grote bedrijven steeds meer verantwoordelijkheden hebben gedelegeerd naar lagere echelons, komt ook de vraag naar boven, in hoeverre politici meer ruimte dienen te geven aan overheidsmanagers, zodat deze hun taken beter kunnen vervullen. In de praktijk van de jaren '90 zijn verschuivingen van verantwoordelijkheden opgetreden en hebben tal van reorganisaties plaatsgevonden. Waar men hechtte aan een blijvende, sterke politieke betrokkenheid werden taken overgeheveld naar provincies of gemeenten, met hun eigen politiek-bestuurlijke organen en sturingsmechanismen. Soms koos men voor verzelfstandiging van de overheidsorganisatie, die daardoor een grotere autonomie kreeg (De Wit, 2000, p. 37).

In 2000 ontstond ook het debat over de waardering van het *Nederlandse poldermodel* met zijn vele instituties voor overleg en 'consensus engineering' (Hazeu, 1998). Het werd alom geprezen. Het belangrijkste kenmerk van het poldermodel is de focus op gedeelde belangen en de daarop aansluitende nadruk op samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en particulier initiatief (maatschappelijk middenveld). Volgens aanhangers van de verweven organisatiebenadering is het onderkennen van gezamenlijke belangen en het zoeken naar wegen om samen meerwaarde te creëren het juiste model voor de toekomst (De Wit, 2000, p. 71).

De economische instituties van de overlegeconomie staan niet op zichzelf, maar zijn ingebed in een brede politiek-maatschappelijke structuur. Van oudsher is Nederland een land van religieuze en ideologische minderheden die door onderlinge samenwerking aan hun trekken moeten zien te komen. Dit brengt mee dat partijen rekening houden met de wensen en voorkeuren van coalitiegenoten. Hierdoor stijgt men uit boven het behartigen van het directe eigenbelang of groepsbelang. Er ontstaan – wat Olson (1982) heeft genoemd – 'encompassing organisations', die bereid zijn rekening te houden met meeromvattende belangen. Leaders van belangengroepen, zoals vakbonden, kunnen in Nederland ook doorstoten naar de nationale politiek. Nederland heeft daarmee een 'high-trust-society' gecreëerd die gunstig afsteekt tegen 'low trust societies' zoals Frankrijk kent (Hazeu, 2000, p. 115). Sinds 2002 is er sprake van de tendens dat er door burgers minder aansluiting wordt gezocht bij politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Burgers lijken zich minder actief op te stellen. Of dit consequenties heeft voor de high-trust-society is in het kader van dit onderzoek niet uitgediept.

### **3.2.2. De natuur- en milieuorganisaties in de hoofdrol**

De Nederlandse verzorgingsstaat wordt wel als verzorgingsmaatschappij getypeerd. Het is een adequate uitdrukking om duidelijk te maken dat veel voorzieningen van de verzorgingsstaat niet het product zijn van overheidsorganisaties maar van private organisaties. Publieke goederen en diensten worden geproduceerd door organisaties die geheel of ten dele door de overheid worden gefinancierd, maar die zelf geen overheidsorganisatie zijn. De organisaties worden gekenschetst als organisaties met een eigen bestuur, een eigen beheersapparaat en vaak ook eigen leden. Deze organisaties ontlenen hun taak aan

overheidsregelingen of worden door diezelfde overheid betaald voor de goederen en diensten die zij leveren. Het gaat vooral om organisaties in de vier volgende sectoren: welzijn, volkshuisvesting, volksgezondheid en onderwijs (Ringeling, 1993, p. 178-182). Hier wil ik graag de natuur- en milieusector aan toevoegen, het werkkerrein dat voor deze scriptie werd onderzocht.

### ***Particuliere organisaties in historisch perspectief***

Veel organisaties van particulier initiatief zijn in het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw en begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw door gegoede burgers gesticht, met het doel maatschappelijk nuttig werk te vinden. Deze organisaties richtten zich op het bieden van sociale steun, het verbeteren van de volksgezondheid en in het geval van natuur- en milieuorganisaties op natuurbescherming en natuurbeschermingseducatie. Ter illustratie: Het Utrechts Landschap werd opgericht in 1927, de voorloper van de Vereniging IVN (Vereniging voor schoolbiologen) in 1937, de vereniging IVN in 1960. IVN Consulentschap Utrecht (beroepsorganisatie) werd opgericht in 1983, nadat de milieuorganisaties in de jaren '70 in opmars waren gekomen.

Voor de christelijke partijen in Nederland vormde de inschakeling van het particuliere initiatief een centraal onderdeel van hun ideologie. Deze organisaties konden zo een voorhoedefunctie vervullen door op bepaalde terreinen pioniersarbeid te verrichten. Een tweede voordeel was dat door deze wijze de culturele pluriformiteit van een samenleving kon worden gewaarborgd. Dergelijke organisaties kunnen fungeren als democratische proeftuin, bijvoorbeeld voor de wijze van besturen. In de derde plaats schiepen deze organisaties een mogelijkheid tot het bieden van tegenspel aan een dominerende overheid en ten vierde wordt leveren zij een betere dienstverlening tegen een lagere prijs (Ringeling, 1993, p. 179-180). Deze inzichten laten zich vertalen naar andere maatschappelijke organisaties.

Vanaf 1980 raakten de particuliere organisaties steeds meer geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd. Het was niet langer de gegoede burgerij die in het bestuur zat. Deskundigen (professionals) kregen het steeds meer voor het zeggen. De organisaties moesten hun producten en diensten kwijt. Binnen de organisaties ontstonden vaak spanningen tussen professionele medewerkers en hun besturen rond de thema's oriëntatie, professionalisme en klantenkring. De overheid achtte dit werk van maatschappelijk belang en steunde het daarom financieel. Daardoor nam de afhankelijkheid van de overheid toe, zowel financieel als inhoudelijk sturend.

De organisaties werden sterk afhankelijk van de middelen van de overheid, maar de overheid werd op haar beurt afhankelijk van de deskundigheden van de particuliere organisaties. Een beleidsverandering kon niet meer bewerkstelligd worden zonder inspraak van deze organisaties. Deze structuur werd het poldermodel genoemd (Ringeling, 1993). De laatste jaren, sinds 2000, wordt de term 'maatschappelijke organisatie met eigen signatuur' weer vaker gehoord.

Zowel non-profitorganisaties als overheidsorganisaties hebben ruim omschreven doelen en werken met professionals. Ringeling komt in zijn onderzoek tot drie inzichten die de relatie van overheid en non-profitorganisaties beschrijven.

- De overheid maakt zich afhankelijk van de organisaties die voortkomen uit particulier initiatief.
- De prestaties van de betrokken organisaties zijn deels ook de prestaties van de overheid of prestaties waarvoor de overheid verantwoordelijk is.
- Het is op zijn minst omstrede of deze non-profitorganisaties tot zoveel betere prestaties komen dan de overheid zelf (Ringeling, 1993, p. 183).

De overheid financiert steeds meer het particuliere initiatief en dit lijkt ook door diezelfde overheid in stand te worden gehouden. De afhankelijkheid van de overheid van het particuliere initiatief neemt steeds verder toe. Zo wordt voetstoots aangenomen dat de expansie van dat particuliere initiatief inmiddels tot een verbrokkelde en onoverzichtelijke structuur heeft geleid, waardoor er minder efficiënt wordt gewerkt. De overheid kan de organisaties moeilijk controleren en raakt meer en meer van hen en hun overkoepelende organen afhankelijk. Zo zijn er organisaties van particulier initiatief die een dubbelrol vervullen, zowel relatief autonome organisaties als pressiegroepen. De besturen van de particuliere organisaties uitten de klacht dat zij steeds meer verlengstuk van de overheid worden. In die zin zijn de

overheid en de organisaties die het resultaat zijn van particulier initiatief uit het verleden nu elkaars gevangene (Aquina in Ringeling 1993, p. 181).

Het economische karakter van de particuliere organisaties (welzijn, volkshuisvesting en natuur- en milieuorganisaties) is non profit. Het is moeilijk meetbare criteria voor besluitvorming of evaluatie van deze organisaties te ontwikkelen. De organisaties hebben ruim omschreven doeleinden. Hood & Schuppert concluderen dat in vergelijking met overheidsorganisaties grotere efficiency niet blijkt. De organisaties zijn vaak intern georiënteerd, externe oriëntatie is vooral gericht op de positie van de organisatie in het netwerk en op het verkrijgen van voldoende financiële middelen (Wolf, 1988, p. 90).

### ***Het grensvlak tussen overheid en bedrijf in beweging***

Het grensvlak tussen overheid, marktsector en maatschappelijk middenveld is eind jaren zeventig in beweging geraakt als gevolg van onder andere:

- financiële druk (demografisch, hogere werkloosheid);
- economische beperkingen (vermindering belastingcapaciteit, toenemend beroep op de verzorgingsstaat);
- ideologische voorkeuren (populariteit ‘nieuw rechts’, nieuwe managementideeën);
- legitimiteitsvraagstuk (kwaliteit moet omhoog om vertrouwen publiek te herstellen);
- de informatie- en communicatietechnologie (ICT) maakt decentralisatie en vermarkting mogelijk doordat informatie sneller en in grotere hoeveelheid ter beschikking komt, waardoor de monitoringskosten lager zijn.

(Politt, Lecturenotes, 2000).

Sinds de jaren negentig wordt gesproken over privatisering van publieke taken naar de private sector. De private sector bestaat zowel uit bedrijven met profitdoelstellingen als professionele organisaties met non-profitdoelstellingen. In het kader van dit onderzoek wordt doorgedaan op privatisering of uitbesteding naar de non-profitorganisaties. Deze professionele non-profitorganisaties leggen vaak de professionele normen bij meer inhoudelijke doelen dan alleen het maken van winst. In de discussie over privatisering (of uitbesteding) gaat het over de vraag in welke sector (publiek of privaat) en door welke combinaties van methoden het in het geding zijnde publieke belang het best kan worden gewaarborgd (WRR, 2000, p.143). De vraag die bij verschillende wijzen van uitvoering van publieke taken gesteld kan worden, is hoe het prestatiecontract is vormgegeven. Het handelen van de ‘agent’ moet aansluiten bij de doelen van de ‘principaal’. Bij die verschillende typen contracten horen verschillende wijzen van aansturing en verantwoording: elk brengt ook zijn eigen vorm van transactiekosten mee (Hazeu, 2000, p. 91, 92).

### ***3.2.3. Kerntaken van de overheid en de rol van particuliere organisaties***

Kijkend naar het beschrevene in de voorgaande paragrafen zien we de volgende tendens. De overheid is in toenemende mate afhankelijk geworden van andere – particuliere – organisaties, voor de realisering van haar beleid. Daarbij worden vier tekortkomingen van de publieke sector geconstateerd:

1. Het uiteenlopen van kosten en baten. Hiermee wordt bedoeld dat sommige groepen van bepaalde voorzieningen genieten en anderen de rekening betalen.
2. De eigen doeleinden van de overheidsorganisatie. Ambtelijke organisaties zullen ernaar streven meer voorzieningen te creëren dan waar het publiek behoefte aan heeft. Het kan ook zo zijn dat overheidsorganisaties een betere dienstverlening tot stand willen brengen dan zij op een bepaald moment kunnen leveren.
3. Onvoorziene neveneffecten van de productie van goederen en diensten van de overheid. Bijvoorbeeld de invoering van de bromfietshelm ging niet alleen gepaard met een afname van het aantal ernstige letsels van bromfietzers maar ook van afname van de diefstal van bromfietsen.
4. Ongelijke verdeling van overheidsgoederen en diensten. Voorzieningen komen niet altijd op de bestemde plaats.

(Wolf en Hazeu in Ringeling, 1993, p. 13-18)

Deze tekortkomingen hebben sinds de jaren negentig tot de discussie geleid over de kerntaken van de overheid en de uitbesteding van taken naar particuliere organisaties of zelfs de privatisering van taken.

### 3.3. Vier modellen van samenwerking tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties

Deze paragraaf beschrijft vier modellen van een mogelijke samenwerkingsrelatie tussen de overheid en de natuur- en milieuorganisaties, te weten: hiërarchiemodel, principaal-agentmodel, netwerkmodel en publiek-private samenwerking (PPS). Als eerste wordt verklaard waarom voor deze vier modellen is gekozen. Ten tweede worden de vier modellen theoretisch beschreven en vervolgens samengevat in een schema per mode waarin de kenmerken en meetcriteria zijn vermeld. In hoofdstuk 4 en 5 komen de praktijkervaringen aan bod, waarna de empirie vervolgens in de vier modellen is geplaatst.

#### 3.3.1. Inleiding

De samenwerkingsrelatie tussen overheid en de natuur- en milieuorganisaties kan binnen verschillende modellen worden geplaatst. Ik heb hier ervoor gekozen de vier modellen te beschrijven in het spectrum van de overheid als eindbeslissende (hiërarchiemodel) tot een samenwerking op gelijkwaardige basis (publiek-private samenwerking). Op basis van de algemene theoretische verkenningen heb ik gekozen voor een beschrijving van twee tussenmodellen. Het geschetste poldermodel van de vorige eeuw maakte dat de overheid meer ging werken in gedeelde belangen en samenwerking. Om die reden is ook het netwerkmodel beschreven. Het principaal-agentmodel wordt nader bekeken omdat het een lichtere versie lijkt van het hiërarchiemodel, waarin de overheid eindbeslissende is. Maar klopt dit ook? Tegelijkertijd lijkt dit het kader te zijn waarbinnen projectsubsidies vallen. Uit het eerder genoemde paper (2000), waarin onderzoek is gedaan naar samenwerkingsrelatie, was af te leiden dat er een veranderende relatie optrad tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties. Deze werd enerzijds veroorzaakt door de organisatie van de financiën: er werden steeds duidelijker afspraken tussen partijen gemaakt. Anderzijds was er sprake van een ontwikkeling naar meer netwerkstrategieën. Vertrouwen tussen partners, zo werd toen duidelijk, speelde zeker een rol bij die samenwerking. Ik heb onderzocht of er verschillende modellen zijn en zo ja, welke voor- en nadelen die hebben.

De vier modellen worden schematisch weergegeven vanuit vier invalshoeken. Hieronder volgt een definiëring van deze invalshoeken.

1. *Ideologisch*; aspecten die hieronder worden verstaan zijn:
  - hiërarchie
  - normatieve opvattingen
  - wie doet wat
  - waarom doet de betreffende organisatie dat
  - beeld van de organisaties
2. *Inhoudelijk*; aspecten die hieronder worden verstaan, zijn:
  - wie heeft de deskundigheid op het specifieke werkterrein
  - welke inhoudelijke afspraken worden gemaakt
3. *Juridisch*; aspecten die hieronder worden verstaan, zijn:
  - zijn er mondelinge/schriftelijke afspraken gemaakt
  - welke vormen van contract liggen aan de afspraken ten grondslag
  - is er een contract gemaakt
4. *Financieel*; aspecten die hieronder worden verstaan, zijn:
  - wie betaalt wat
  - wat zijn maximum bedragen
  - is het zo dat wie betaalt ook bepaalt

Vanuit de onderzoeksvraag en de theoretische verkenningen is gekozen voor het onderzoeken van de volgende vier samenwerkingsrelaties. In de literatuur is gezocht naar theoretische gegevens over deze vier modellen. Aan de hand van die gegevens zijn de modellen beschreven. Om de empirie van dit onderzoek binnen de modellen te kunnen plaatsen is gekozen om de modellen in een schema te vervatten waarin de kenmerken en meetcriteria zijn aangegeven. Van belang is hier op te merken dat het lastig is goede meetcriteria te formuleren die het mogelijk maken de cases in één van de modellen te plaatsen.

### **3.3.2. Hiërarchiemodel**

#### ***Wat is een hiërarchiemodel?***

Traditioneel wordt verondersteld dat in het publieke, regelgeleide domein gekozen politici de voornaamste beslissingen nemen en dat ambtenaren die vervolgens loyaal uitvoeren. Max Weber creëerde dit concept gebaseerd op Pruisische ambtenarij aan het eind van de negentiende eeuw. In dat concept hebben ambtenaren geen eigen wil of doeleinden, maar voeren opdrachten van boven, hun meerderen, uit. De loyaliteit van de ambtelijke 'agent' aan zijn politieke 'principaal' lijkt onbegrensd te zijn (Hazeu, 2000, p. 63). Max Weber omschreef rond 1900 de overheidsorganisatie als een instrument ten dienste van het politieke bestuur om het door politici vastgestelde beleid uit te voeren. Ook waar sprake is van beleidsvoorbereidingen gebeurt dat steeds onder politieke sturing en politieke verantwoordelijkheid. Het doel van een overheidsorganisatie bestaat in deze optiek uit het zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren van de opgedragen taken. Voor aanhangers van de politieke instrumentbenadering is het vanzelfsprekend dat overheidsorganisaties dienen voor het uitvoeren van politieke besluiten.

#### ***Wat is de rol van actoren?***

In de traditionele publieke diensten schiet de politieke aansturing vaak te kort vanwege het gebrek aan informatie bij de beleidsmakers over de productiefunctie van het aanbod. Verder ontbreekt echte of nagebootste concurrentie. Het doorbreken van die nadelen van een monopoliede uitvoering kan door de leiding van de organisaties beweeglijk gehouden worden door zo nu en dan ook mensen van buiten binnen te halen. In een hiërarchische lijn is het van belang dat het onderwerp (dienst/product) een grote politieke belangstelling heeft, omdat de politiek verantwoordelijke er hetzij belang bij heeft hetzij er op aangesproken kan worden door de publieke opinie (Hazeu, 2000, p. 92-96).

#### ***Sturing/management***

Paradoxaal is de vraag op welke wijze overheidsorganisaties de beste resultaten leveren. Presteren ze het beste als elke dienst vol overtuiging zijn eigen koers vaart, onafhankelijk van de andere diensten van de moederorganisatie, of zijn de resultaten aantrekkelijker bij diensten die gericht zijn op het maximaal inzetten van de gezamenlijke sterkten? Verder kan gesteld worden dat binnen een hiërarchie ook jaarlijks de sectoren of afdelingen wedijveren om het grootste budget en de meeste functionele tijdseenheden los te krijgen bij het management (De Wit, 2000, p. 32-33 en p. 56-58).

Kenmerken van een hiërarchie zijn:

- afhankelijkheid van bovengeschikte, primaat van de politiek;
- uniformiteit;
- openheid;
- stabiliteit en voorspelbaarheid.

De besluitvorming in een hiërarchisch model heeft als kenmerken: regelmatig, in fasen, stabiele, loyale actoren. Actoren zijn betrokken bij de probleemformulering en de keuze van een oplossing. Er is een duidelijk begin- en eindpunt, de inhoud van het probleem is stabiel en er wordt gewerkt van probleem naar een oplossing (De Bruijn, 1998, p. 21-24).

De vergelijking tussen markten en hiërarchieën levert het inzicht op dat de beslissingsstructuren verschillen. Het onderscheid richt zich op het intern functioneren en niet op de verschillen in prestaties van de publieke en de private sector. Binnen de publieke sector wordt besloten bij meerderheid van stemmen en het voeren van onderhandelingen (Ringeling, 1993, p. 203).

### Kenmerken van het hiërarchiemodel

Onderdeel	Kenmerken	Meetcriteria
Ideologisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De politieke overheid bepaalt</li> <li>- Primaat van de politiek</li> <li>- Er is geen markt of meer aanbieders mogelijk</li> <li>- Politiek gevoelig onderwerp</li> <li>- Reguliere taak van de overheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taakstellend</li> <li>- Duidelijke beslissingsstructuur (meerderheid van stemmen)</li> <li>- Bestuur/politiek besluit</li> <li>- Ambtenaar is loyaal</li> <li>- Ambtenaar voert uit (effectief en efficiënt)</li> <li>- Uitvoering vanuit monopolie</li> </ul>
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inhoudelijke onderwerpen die zich kenmerken met stabiliteit en voorspelbaarheid</li> <li>- De overheid heeft specialisme. Een duidelijk begin- en eindpunt</li> <li>- Uniformiteit</li> <li>- Overheidsorganisatie dient alleen voor het uitvoeren van politieke besluiten</li> <li>- Voortdurend informatiekort</li> <li>- Openheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kerntaak van de provincie</li> <li>- Inhoud is stabiel</li> <li>- Begin- en eindpunt van een kwestie</li> <li>- Waar ligt de expertise?</li> <li>- Overheid (bestuur/ambtenaar) heeft informatiekort</li> <li>- Actoren betrokken bij probleemformulering en keuze van oplossen</li> </ul>
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministeriële verantwoordelijkheid</li> <li>- Provinciaal gedeputeerde verantwoordelijk</li> <li>- Formele regelgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedetailleerdheid van wettelijke regels</li> <li>- Subsidieregelingen</li> <li>- Beslissen met meerderheid van stemmen en het voeren van onderhandelingen</li> <li>- Bestuur blijft eindverantwoordelijk</li> </ul>
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overheidsbudget</li> <li>- Overheidsverantwoordelijkheid</li> <li>- Jaarlijkse strijd tussen afdelingen/sectoren om het budget</li> <li>- Effectief/efficiënt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overheidsbudget</li> <li>- Concurrentie ontbreekt</li> <li>- Strijd om het jaarlijkse budget</li> </ul>

### 3.3.3. Principaal-agentmodel

#### Wat houdt het principaal-agentmodel in?

De principaal-agentbenadering past in de economische benadering van verzelfstandigingvraagstukken en baseert zich op waarnemingen uit het bedrijfsleven, waar het eigendom van de onderneming is losgekoppeld van het management. Volgens deze benadering is er sprake van een informatieasymmetrie en belangendivergentie tussen de bestuurder (principaal) en uitvoerder (agent) van een taak.

In 'principaal-agentrelaties' staat het probleem centraal hoe het contract tussen beide partijen kan worden gespecificeerd op zo'n manier dat de 'agent' optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de 'principaal' te handelen. De opdrachtgever moet monitoring costs maken om te controleren of de opdrachtnemer zich aan zijn afspraak houdt en geen misbruik maakt van de informatieasymmetrie. De opdrachtnemer wil zich van zijn goede kant laten zien en spendeert daaraan tijd, geld en moeite. Deze kosten heten bonding costs. Het probleem is de optimalisering van de transactiekosten. Dat kan opgelost worden door een intermediair tussen de principaal en de agent te plaatsen, zoals een geschillencommissie (Hazeu, 2000, p. 80-86).

Sinds 1994 is er in Nederland sprake van agentschappen. Agentschappen staan in het licht van een streven om beleid en uitvoering bij de overheid meer uiteen te leggen, zodat er twee rollen ontstaan: die van opdrachtgever en opdrachtnemer. Belangrijk aspect van deze verdeling is de specificatie in het managementcontract. Hierin moeten de te leveren diensten (outputs) in maat en getal worden vastgelegd (kengetallen, prestatie-indicatoren) alsmede de randvoorwaarden (wettelijk en beleidsmatig kader, vorm en mate van monitoring) en de middelen (financieel, personeel, materieel).

### ***Wat is de rol van actoren?***

Aan de bron van een principaal-agentverhouding ligt het verschijnsel specialisatie. Een andere actor kan een bepaalde economische activiteit relatief efficiënter uitvoeren. Binnen een organisatie is er sprake van delegatie. Voorbeelden van principaal-agentrelaties zijn die van werkgever versus werknemer, vermogensverschaffer versus manager en patiënt versus arts. Maar ook de relatie samenleving –overheid is zo op te vatten. Er wordt dan gesproken van een sociaal-contractrelatie.

De overheid als principaal zal veel tijd en energie moeten stoppen in het verzamelen van informatie om te voorkomen dat ze zichzelf in een ongunstige onderhandelingspositie manoeuvreert bij de vaststelling van het contract. Zo blijkt dat de overheid de verzelfstandigde diensten op de huid zit om kostprijsinformatie te leveren. Dit is nodig om de prijs van de te leveren diensten en het bijbehorende budget in het contract te kunnen vastleggen (Hazeu, 2000, p. 93-94).

### ***Sturing/management***

Vier bekende kenmerken uit de principaal-agenttheorie zijn:

- het gedachtegoed over ‘corporate governance’;
- de noodzaak tot aanstelling van een monitor bij teamproductie;
- het prestatieprikkel-intensiteitprincipe;
- het inzicht dat het selectief werken met prestatieprikkels verkeerd kan uitpakken als er sprake is van een agent die verschillende, niet allemaal goed meetbare taken uitvoert.

Een van de juridische middelen binnen de principaal-agenttheorie is het afsluiten van een managementcontract, in feite quasi-marktcontracten. De manager krijgt ruimere budgetverantwoordelijkheid zoals bevoegdheid over de inzet van productiefactoren en begrotingsdiscipline. Robinson geeft aan dat contractmanagement ten onrechte wordt toegepast bij de overheid om onderstaande redenen.

- Er zijn vanwege de ambiguïteit van de output meetproblemen, waardoor de output niet kan worden gespecificeerd.
- Prijzen kunnen niet worden bepaald, omdat er gebrek aan kennis bestaat over de kosten van een efficiënte productie van output bij gebrek aan concurrentie en marktmaatstaven. Dit is een prikkel voor de principaal om de diensten af te nemen van een agent van wie hij de indruk heeft gekregen dat die te vertrouwen is.
- Het risico kan niet effectief bij de contractant worden gelegd, omdat deze uiteindelijk deel uitmaakt van dezelfde overheid als de opdrachtgever. Dit kan leiden tot opportunistisch gedrag.

(Robinson, 2000)

Andere argumenten die zich richten tegen uitbesteding, maar ook toepasbaar zijn op het fenomeen contractmanagement binnen de overheidsorganisatie, zijn:

- Contracten zijn onvolledig, waardoor zij ruimte bieden voor pervers gedrag (Politt & Bouckaert, 2000).
- De principaal kan er niet van uitgaan dat de geleverde informatie betrouwbaar is (Bekkers, 1998). De kosten om het contract te monitoren kunnen daardoor zo hoog blijken dat men beter de taken zelf ter hand kan nemen (Politt & Bouckaert, 2000).

### Kenmerken van het principaal-agentmodel

Onderdeel	Kenmerken	Meetcriteria
Ideologisch	- Economische benadering - Transactiekosten zijn belangrijk - Gedachtegoed corporate governance	- Opdrachtgever versus opdrachtnemer - Taakstellend, concreet per project
Inhoudelijk	- Specialisme wordt erkend - Ongelijkheid in belangen en informatie tussen bestuur en uitvoerder	- Specialisme benoemd: bestuur en uitvoering - Kengetallen - Prestatieafspraken/indicatoren: output is meetbaar - Informatie niet altijd volledig - Monitoring
Juridisch	- Managementcontract (output, randvoorwaarden en middelen) - Eigendom gescheiden van het management - Bestaan van monitoring en controle	- Managementcontract - Specificatie van contracten zodat beide partijen optimaal kunnen scoren - Intermediair tussen principaal en agent - Aanstelling van een monitor
Financieel	- Kostprijs (afpraak voor te leveren diensten) - Prestatieprikkels-intensiteitsprincipe - Hoe zo optimaal mogelijk te handelen voor zo weinig mogelijk transactiekosten	- Prijsafpraak - Sturen op financiën - Bestaan van bondingcost/transactiekosten - Manager heeft budgetverantwoordelijkheid

#### 3.3.4. Netwerkmodel en onderhandelend bestuur

##### Wat is een netwerk?

Een netwerk heeft de volgende kenmerken:

- Er zijn verschillende partijen betrokken, ieder met hun eigen belangen. Deze partijen zijn afhankelijk van elkaar.
- De partijen kennen veel onderlinge verschillen (pluriformiteit) in belangen.
- De partijen kunnen in bepaalde situaties baat hebben bij het ontbreken van besluitvorming of samenwerking. Dit houdt in dat er sprake is van een bepaalde mate van beslotenheid binnen een netwerk.
- De besluitvormingsprocessen in een netwerk verlopen vaak grillig. Dikwijls wordt er gesproken in verschillende besluitvormingsronden. Actoren treden in en uit, gedragen zich strategisch, bij probleemformulering zijn er vaak winnaars en verliezers.

Een belangrijke constatering is het feit dat effectief gedrag in een netwerk anders is dan in een hiërarchiemodel en principaal-agentmodel. Effectief gedrag van actoren in een netwerkmodel laat zich onderscheiden in drie belangrijke regels:

1. De kunst van het koppelen en re-framen; soms moet de actor bepaalde linken leggen om weer verder te kunnen.
2. Het onderhouden van een veelheid aan relaties, en die relatienetwerken kunnen koppelen.
3. Het zoeken en aanbieden van win-win situaties en prikkels voor coöperatief gedrag van verliezers. Win-win gedrag komt alleen voor als er sprake is van een meerwaarde van de samenwerking van actoren. De actoren moeten opportunistisch gedrag vertonen, processen moeten op een of andere wijze gestructureerd verlopen. Men richt zich op het vóórkomen van hindermacht of blokkademacht uitgeoefend door actoren die geen belang hebben bij een package deal.

(De Bruijn, 1998, p. 21-63)



### ***Wat is de rol van actoren in een netwerk?***

In netwerken moeten overheidsorganisaties het vermogen hebben om belangentegenstellingen te overbruggen en wederzijds voordeel te bewerkstelligen. Zij zijn nu eenmaal aangewezen op de coöperatie van andere organisaties en moeten dus structurele samenwerkingsverbanden aangaan om resultaten te behalen. Een overheid kan tegelijkertijd een speler zijn in verschillende netwerken. Ook de rol van de overheid varieert in deze netwerken. Soms speelt zij een leidende rol en neemt het initiatief, soms is zij er slechts zijdelings bij betrokken en wordt alleen geïnformeerd, een andere keer is de overheid faciliterend

Belangen- en pressiegroepen spelen een specifieke rol waar het om beleidsterreinen gaat. Vaak zijn zij vertegenwoordigd in allerlei adviesorganen en kennen zij vormen van bilateraal overleg met het meest betrokken departement. Het beleid van de overheid is deels ook hun beleid (Hufen, 1990).

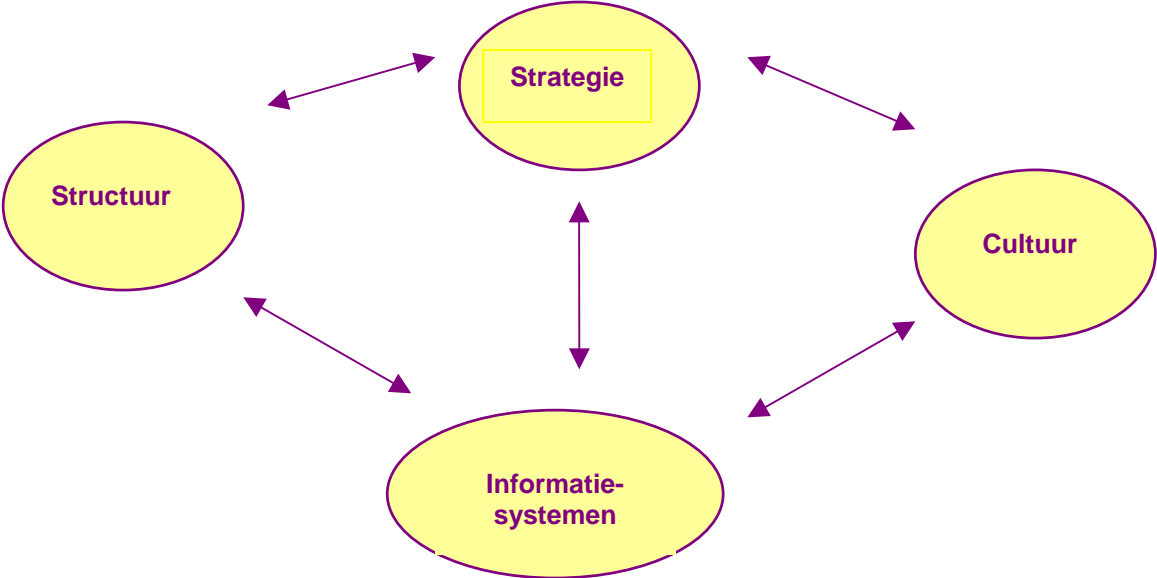
Organisaties binnen het netwerk hebben ook mogelijkheden om hun belangen te behartigen. Als gevolg daarvan creëren netwerken hun eigen vraag. In feite kun je stellen dat over politieke vraagstukken in een arena wordt beslist (Ringeling, 1993, p. 190).

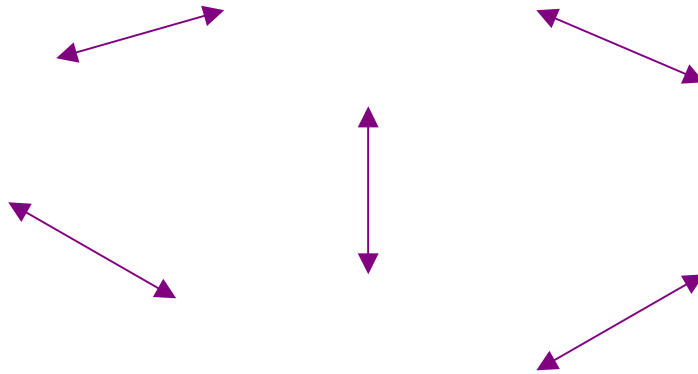
### ***Sturing/management***

Binnen een netwerk zijn organisaties bereid hun individuele strategieën op elkaar af te stemmen en een gezamenlijke overkoepelende strategie te ontwikkelen. Samenwerking is geen zwakgebod voor organisaties zonder voldoende macht, maar een krachtige manier om in een vervlochten omgeving effectief te kunnen opereren (De Wit, 2000, p. 72-73).

Voor het functioneren van overheidsorganisaties is de omgeving van groot belang. In een netwerk in de publieke sector zal de overheid altijd een andersoortige positie in nemen dan andere maatschappelijke publieke en private actoren. Dit is een empirische constatering. Het concept van netwerksturing bevindt zich dus ergens in het grijze middengebied tussen beide extremen van markt en hiërarchie (Kickert, 1993, p. 55-60).

In een netwerkgeving is sprake van onderhandelend besturen. Deze term duidt op een andere wijze van besturen dan de traditioneel hiërarchische. Niet alleen formele regelgeving tussen een hogere en lagere overheid bepaalt wat er gebeurt maar ook andere vormen van besturen, waarbij het begrip onderhandelen een belangrijk kenmerk is (Ringeling, 1993, p. 192). Deze vorm van besturen wordt belangrijk omdat de politieke macht in toenemende mate versnipperd is. De maatschappelijke problemen worden steeds complexer en vereisen meer en meer (gezamenlijke) kennis. De wederzijdse afhankelijkheid is groter geworden, de structuur van de belangenbehartiging is niet stabiel en de voorwaarden die aan het recht worden gesteld, zijn gewijzigd. Mastenbroek (1996) beschouwt organisaties overigens als netwerken van wederzijdse afhankelijke groepen en individuen. Er zijn zowel conflicterende of competitieve elementen (dwang, prikkels) als coöperatieve elementen (normen en waarden, het geheel) te onderscheiden. Netwerken kunnen bestuurd en veranderd worden via de structuur, de cultuur, het informatiesysteem en de strategie. In onderstaand figuur zijn de relaties weergegeven (Mastenbroek, 1996).





#### ***Het convenant als instrument voor onderhandeling***

De overheid sluit steeds vaker een convenant met marktpartijen of particuliere organisaties. Volgens Toonen en Ten Heuvelhof (1994) is het convenant een vorm van een bestuursovereenkomst (of een vorm van bestuur) die in de huidige Nederlandse institutionele structuur een nuttige en passende voorziening is. Het is zelfs een middel om een bijdrage te leveren aan het herstel van de legitimiteit en het democratische karakter van het openbare bestuur. Een convenant is een overeenkomst/afspraken tussen twee of meer partijen van wie minstens één partij een overheid is. Deze overeenkomst bindt partijen doorgaans juridisch, maar heeft toch geen algemene rechtsgeldigheid. Naarmate de 'vrijwilligheid' van de samenwerking voor de partners in een convenant geringer is, kan de juridische vrijblijvendheid omwille van de flexibiliteit groter zijn.

Convenanten zijn geschikt in situaties die gekenmerkt worden door een geringe mate van vrijblijvendheid en een beperkte mate van vrijwilligheid. Van belang is dat zowel de strategische wilsvorming als de gewenste contractuele uitwerking en detaillering binnen zekere marges nog (her)onderhandelbaar zijn of dienen te zijn, om zo politieke steun of overeenstemming te kunnen verwerven (Toonen/Ten Heuvelhof, 1994).

*Het netwerkmodel/onderhandelend bestuur*

<b>Onderdeel</b>	<b>Kenmerken</b>	<b>Meetcriteria</b>
Ideologisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerken, overleg, consensus, onderhandelen</li> <li>- Afhankelijkheid</li> <li>- verschillende partijen betrokken</li> <li>- Verschillende belangenpartijen</li> <li>- Belangengroepen vertegenwoordigd in adviesorganen en bilateraal overleg met bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consensus</li> <li>- Verschillende besluitvormingsronden</li> <li>- Verschillende partijen betrokken</li> <li>- Veelheid aan relaties en belangen</li> <li>- Structurele samenwerkingsverbanden</li> <li>- Relatienetwerk</li> <li>- Onderling belangenverschillen</li> </ul>
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruik van specifieke expertise</li> <li>- Complexiteit, technische kennis</li> <li>- Gezamenlijke kennis opbouwen</li> <li>- Aanwezigheid van belangengroepen en pressiegroepen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijk doel zoeken</li> <li>- Win-win gedrag</li> <li>- Partijen kunnen verschillende rollen uitoefenen in diverse netwerken</li> <li>- Gezamenlijke kennis opbouwen</li> </ul>
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenanten als middel voor bijdrage herstel legitimiteit en democratie van bestuur</li> <li>- Contracten</li> <li>- Voorkomen van hindermacht of blokkademacht</li> <li>- Onderhandelend besturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen juridische beroepsgang mogelijk</li> <li>- Afspraken maken</li> <li>- bestaan van contracten en convenanten</li> </ul>
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderhandelen</li> <li>- Verschillende financiële inbreng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderhandelen</li> <li>- Vastleggen</li> </ul>

**3.3.5. Publieke taken in private en publieke samenwerkingsmodellen (PPS)**

***Wat is een PPS-model?***

Publiek-private samenwerking (PPS) wordt omschreven als een samenwerkingsverband waarbij de overheid en het bedrijfsleven met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling (formele definitie Kenniscentrum PPS, 2001, ministerie van Financiën, Den Haag).

Kenmerkend voor de nieuwe vormen van publiek-private samenwerking sinds de jaren negentig is niet de inbreng van belangen, maar het delen van risico's (Ringeling, 1993, p. 185). Daarin onderscheiden deze vormen zich ook van samenwerking, zoals bij sponsoring en subsidiëring. Het gaat om partnerschap van één of meer overheidsorganisaties en particuliere organisaties die gezamenlijk werken aan de realisering van onderling overeengekomen doelstellingen, in een bepaald organisatorisch verband, met behoud van eigen identiteit en eigen doelstellingen van beide partijen.

Publiek-private samenwerking onderscheidt zich van privatisering in die zin dat in het laatste geval een bepaalde overheidstaak permanent wordt toebedeeld aan particuliere organisaties.

Er zijn verschillende vormen van PPS, te weten:

- particuliere (mede)financiering van overheidsprojecten;
- medefinanciering door de overheid van projecten in particuliere sector;
- realisering van een bepaald project door overheid en bedrijfsleven (Ringeling, 1993, p. 186);
- concessiemodel (Kenniscentrum PPS, 2000).

Een concessiemodel kan worden verleend aan private partijen indien de overheid initiatiefnemer is voor een (infrastructureel) project dat gericht is op het realiseren van publieke doelen (Kenniscentrum PPS, 2000).

Belangrijke randvoorwaarden als een PPS-constructie kans van slagen wil hebben, zijn:

- heldere verantwoordelijkheden en taken;
- harde deadlines en harde budgettaire randvoorwaarden;
- outputgericht werken;
- optimale scope;
- juiste samenwerkingsvorm.

Met output gerichte werkwijze wordt bedoeld dat de overheid niet alle details van het project vooraf vastlegt, waardoor de markt vaak wordt gereduceerd tot uitvoerder. Om kennis, ervaring en creativiteit van het bedrijfsleven optimaal te benutten, moet de overheid niet vooraf de productspecificaties vastleggen, maar haar wensen ten aanzien van het eindproduct. Met andere woorden, de overheid vraagt eigenlijk om een bepaalde dienst, een gewenst resultaat.

Deze voorwaarden zijn soms moeilijk te realiseren, omdat juist veel PPS-processen zowel qua inhoud (de agenda verschuift soms) als qua temporisering (de probleemstelling verschuift of wordt aangescherpt) grillig kunnen zijn (Kenniscentrum PPS, 2000, ministerie van Financiën).

### ***Wat is de rol van actoren?***

Motieven voor een PPS-samenwerking zijn voor de betrokken partners niet gelijk. Voor bedrijven geldt dat het project hetzij op korte, hetzij op lange termijn rendement moet opleveren. Bij de overheid is de motivatie vaak een gevolg van de spanning tussen de noodzaak van bezuiniging op de overheidsuitgaven enerzijds en de toenemende noodzaak van investeringsprojecten anderzijds. Verder kunnen de partners van elkaars kennis profiteren. Ringeling (1993, p. 186) constateert dat het moeilijk is om de grenzen van publieke sector en private sector duidelijk te markeren.

Anno 2000 worden samenwerkingsprojecten met name in de wat 'hardere' sectoren als PPS-project aangeduid. Het gaan dan bijvoorbeeld om grootschalige kapitaalprojecten zoals wegenbouw of de bouw van een winkelcentrum. Het is ook niet verwonderlijk dat in deze opzet naast de overheid dikwijls grote bouwondernemingen zoals Volker Stevin en Rijkswaterstaat zijn betrokken.

### ***Sturing/management***

Belangrijke vragen bij de sturing en het management van een project publiek-private samenwerking zijn de volgende.

1. Werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken?
2. Is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt?
3. Gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen?
4. Verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten)?
5. Behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid?

*Kenmerken van het model publiek-private samenwerking (PPS)*

<b>Onderdeel</b>	<b>Kenmerken</b>	<b>Meetcriteria</b>
Ideologisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijke belangen</li> <li>- Gezamenlijke risico's</li> <li>- Gelijkwaardigheid</li> <li>- Behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid</li> <li>- Zowel maatschappelijke als commerciële doelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerkingsverband</li> <li>- Partnerschap op basis van gelijkwaardigheid</li> <li>- Delen van risico's</li> <li>- Behoud eigen identiteit</li> </ul>
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzet van ieders expertise</li> <li>- Een helder projectdoel</li> <li>- Behoud eigen identiteit</li> <li>- Verwachting van beter resultaat door gezamenlijke/verschillende kennis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heldere projectdoelen met kop en staart</li> <li>- Gezamenlijk werken aan realisering van doelen</li> <li>- Outputgericht werken</li> </ul>
Juridisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contract</li> <li>- Heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden</li> <li>- Geen productspecificaties maar helderheid eindproduct</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtsgang mogelijk</li> <li>- Een juridisch gedekt samenwerkingsverband</li> <li>- Heldere taak- en risicoverdeling</li> <li>- Tijdelijkheid</li> </ul>
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen financieel risico van alle betrokken partijen</li> <li>- Harde budgettaire randvoorwaarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financieel risico is eigen verantwoordelijkheid</li> <li>- Financiële afspraken</li> </ul>

## 4. De praktijk in beeld

Dit hoofdstuk bevat de gegevens die zijn verzameld uit de interviews met vertegenwoordigers van zowel de provinciale overheid als de natuur- en milieuorganisaties in de drie provincies. Gestart wordt met een korte beschrijving van de aanpak. Vervolgens zijn enkele algemene en relevante gegevens uit de interviews beschreven die niet daadwerkelijk in de onderzoeksvragen thuishoren (de drie provincies in vogelvlucht). De interviews zijn gehouden aan de hand van de vragen in bijlage 1. De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebundeld per onderzoeksvraag. Per vraag worden de gegevens uit de drie onderzochte provincies vermeld, zowel vanuit provinciale invalshoek als vanuit de invalshoek van de natuur- en milieuorganisaties. De inhoud overlapt soms. In die gevallen kunnen we constateren dat beide partijen gelijklopende meningen hebben. De verschillende paragrafen met de onderzoeksvragen eindigen met een samenvattend schema. In hoofdstuk 5 worden de interviewvragen beschreven die een meer beschouwend karakter hebben zoals een schets van de relatie, de voor- en nadelen en effecten.

### 4.1. Inleiding

#### 4.1.1. Aanpak

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek zijn de praktijkgegevens uit de drie provincies. De praktijkgegevens voor dit onderzoek zijn verzameld uit interviews met sleutelfiguren vanuit de provinciale overheid (ambtelijk en bestuurlijk) en de natuur- en milieuorganisaties die werkzaam zijn binnen de provinciale grenzen. Vanuit de provincies waren dit met name hoofden van afdelingen of senior beleidsmedewerkers Milieu of Groen geweest en vanuit de natuur- en milieuorganisaties de provinciaal directeuren. Deze mensen werden telefonisch benaderd en kregen vooraf de interviewvragen toegestuurd (zie bijlage 1). Alle respondenten reageerden enthousiast op het verzoek om een aantal vragen te mogen stellen in het kader van dit scriptieonderzoek. Gedurende de onderzoeksperiode werd duidelijk dat de respondenten minder goed uit de voeten konden met de term ‘uitbesteding’. De term uitbesteding werd gebruikt als het ging om het uitvoeren van werkzaamheden in de vorm van opdrachten vanuit de provinciale overheid, die niet via de reguliere subsidiekanalen worden verworven. De volgende indeling, afkomstig van de provincie Utrecht, geeft helderheid ten aanzien van de definiëring.

<i>Subsidie:</i>	Exploitatiesubsidie is bestemd voor het uitvoeren van de taak die de organisatie uitvoert conform haar missie. Vanuit de provincie worden globale kaders aangegeven.
<i>Projectfinanciering:</i>	De inhoudelijke verantwoording ligt bij de maatschappelijke organisatie en is gebaseerd op de projectsubsidieregeling waarin inhoudelijke en financiële kaders zijn aangegeven.
<i>Uitbesteding:</i>	Het betreft hier een taak die de overheid zelf om bepaalde redenen niet wil uitvoeren. De overheid vraagt offertes aan en gunt deze opdracht in feite aan een organisatie (maatschappelijk of commercieel).

*Bron: interview respondent provincie Utrecht*

Respondenten gaven aan dat zij door dit interview op een andere manier naar de dagelijkse praktijk van hun werk gingen kijken. Duidelijk werd dat in de dagelijkse praktijk soms samenwerkingsrelaties zijn, zonder dat heel bewust is gekozen voor een specifieke vorm. Op het moment dat de respondenten terugblikten, kwamen zij tot inzichten over de betreffende samenwerkingsrelatie. Voor de meesten was het stof om over na te denken.

De interviews kenmerkten zich door een grote openheid van alle betrokkenen. Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat er verschillende werkpraktijken in de drie provincies zijn en soms ook bij de verschillende organisaties. Daardoor is de vergelijking tussen de drie provincies niet op alle onderzochte thema's mogelijk.

Voor de volledigheid worden de onderzoeksvragen vanuit hoofdstuk 1 herhaald.

***In hoeverre hebben provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties bewust gekozen voor een samenwerkingsmodel en welke consequenties heeft die keuze voor hun handelen?***

Bovenstaande onderzoeksvraag is uitgewerkt aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Hoe verhoudt de gekozen en/of feitelijke samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties zich op de vier onderzoeksterreinen, te weten:
  - wie doet wat en waarom (de ideologische kant)
  - wat is ieders inhoudelijke deskundigheid (de inhoudelijke kant)
  - hoe wordt een en ander formeel geregeld (juridische kant)
  - wie betaalt (financiële kant)
2. Welke vormen van gekozen en/of feitelijke samenwerking bestaan er in de praktijk, binnen welk theoretisch model (hiërarchiemodel, principaal-agentmodel, netwerkmodel of het model van publiek-private samenwerking (PPS) valt de huidige praktijk van de samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende modellen?
4. Wat zijn effecten en resultaten van bovengenoemde taakverdeling /samenwerking? Of hoe gaat de samenwerkingsrelatie zich de komende jaren ontwikkelen?

#### ***4.1.2. Provincie Noord-Brabant in vogelvlucht***

##### ***Provincie-organisatie***

De provincie Noord-Brabant kent sinds 1999 een eigen afdeling Natuur. Daarvoor was deze afdeling gekoppeld aan de afdeling Ruimtelijke Ordening. De provincie Noord-Brabant heeft aparte accountmanagers in dienst die de contacten onderhouden met de natuur- en milieuorganisaties. Voor de Brabantse Milieu Federatie ligt het accountmanagement bij de afdeling Natuur. Voor het IVN Consulentenschap ligt deze taak bij de afdeling Milieu. De provinciale vertegenwoordigers merkten op dat de samenwerking en communicatie tussen beide provinciale afdelingen de afgelopen jaren gestaag is verbeterd. Voor 2004 wordt een gezamenlijk uitvoeringsplan tussen de afdelingen Natuur en Milieu, inclusief begroting, gepresenteerd. Kortom, er vindt meer inhoudelijke afstemming plaats.

##### ***Samenwerkingsrelatie provincie en natuur- en milieuorganisatie***

De accountmanager van de provincie onderhoudt als enige de reguliere contacten met de natuur- en milieuorganisaties. Als de persoonlijke verhoudingen tussen beide partijen goed zijn, maakt dat het overleg gemakkelijker en transparanter, zo merkten beide respondenten. De vertrouwensbasis is dus belangrijk. Belangrijk is ook dat de natuur- en milieuorganisatie haar werkzaamheden goed, concreet en helder weet te presenteren. Ook dat wekt vertrouwen. Het wordt niet gewaardeerd als de natuur- en milieuorganisatie op één paard wet, dus uitsluitend bij de provincie aanklopt voor financiële middelen. Het is van belang dat de provincie samen met de natuur- en milieuorganisatie zoekt naar oplossingen voor natuur- en milieuvraagstukken: oplossingen in een win-win situatie. Vertegenwoordigers van de provincie Noord-Brabant gaven aan dat de Stichting Noord-Brabants Landschap buiten de vraagstelling was gehouden. Argument daarvoor is dat voor de aankoop van natuurgronden niet alleen de provincie, maar ook de rijksoverheid betrokken is, zowel beleidsmatig als financieel.

##### ***Ontwikkelingen van de laatste jaren***

De vertegenwoordigers van de natuur- milieuorganisaties geven aan dat zij anno 2003 voor een aantal nieuwe vraagstukken worden gesteld. Tijdens de oprichtingsfase in de jaren '80 was hun taak vooral gelegen in het behartigen van specifieke natuur- en milieubelangen. Sinds de jaren negentig worden meer projecten op basis van samenwerking uitgevoerd. Daarbij is het voor de betrokken natuur- en milieuorganisatie van belang zich bewust te zijn van de maatschappelijke rol die zij heeft en er voor te waken geen regulier adviesbureau te worden. Het blijft belangrijk om sectorale beleidsbeïnvloeding te bewerkstelligen. Nu de periode van planvorming in de provincie bijna voorbij is, breekt een andere fase aan, die van de uitvoering, waarmee tegelijk een nieuwe vraag rijst: in hoeverre is de natuur- en



milieuorganisatie betrokken ( in dit specifieke geval de milieufederatie) bij de uitvoeringsplannen? Dat is een vraagstuk voor de komende jaren. Verder voert deze vertegenwoordiger ook aan dat zowel de provinciale als gemeentelijke overheid een andere rol krijgt. De provincie heeft de inspraak van het streekplan interactief opgezet. Maar nu moet zij ook beslissingen durven nemen, zich als een krachtig bestuur opstellen. Soms lijkt het alsof de terugtrekkende overheid steeds meer op de stoel van de uitvoerder gaat zitten in plaats van een krachtig openbaar bestuur te zijn die visie en beleid ontwikkelt en regisseert.

#### **4.1.3. Provincie Flevoland**

##### ***Provincie-organisatie***

Respondenten constateren dat de provincie Flevoland een relatief jonge provincie is. Zij kent een andere ontstaansgeschiedenis dan de andere provincies in Nederland. Binnen de provincie Flevoland onderscheiden zich vier culturen, te weten: die van de Noordoostpolder en Dronten als typische plattelandsculturen, Urk als oude vissersplaats en tevens christelijke gemeenschap. Daarnaast is er Almere met zijn grootstedelijke gebied, en Zeewolde, dat raakvlakken heeft met het Gooi. De bestuurscultuur van Flevoland wordt gezien als een cultuur van doeners en is minder strategisch van aard. Een cultuur van 'samen de schouders eronder'. Flevoland lijkt minder een netwerkcultuur te hebben dan andere provincies zo constateerden de vertegenwoordigers van de natuur- en milieuorganisaties aldaar. Voor de Milieufederatie Flevoland en het IVN Consulentenschap Flevoland worden de contacten verzorgd vanuit de afdeling Milieu, voor Landschapsbeheer Flevoland en het Flevolandschap vanuit de afdeling Groene Ruimte. Het Flevolandschap is buiten het onderzoek gebleven omdat landelijke afspraken met LNV een belangrijke rol spelen.

##### ***Samenwerkingsrelatie provincie en natuur- en milieuorganisaties***

Er wordt een aantal kerntaken genoemd, die voornamelijk op het vlak liggen van het faciliteren van natuur- en milieuorganisaties binnen de gestelde uitgangspunten van de provincie. In die zin heeft de provincie een regierol. Belangrijk blijft steeds de vraag of de overheid de taken van de natuur- en milieuorganisaties zelf zou uitvoeren als de betreffende organisaties er niet zouden zijn.

##### ***Ontwikkelingen van de laatste jaren***

De provincie houdt zich sinds de laatste tien jaar bezig met het ontwikkelen van een visie op natuur en landschap. De natuur- en milieuorganisaties hebben hierbij de taak deze visieontwikkeling te stimuleren door het leveren van een inhoudelijke bijdrage. Voorheen waren maatschappelijke organisaties meer beleidsbeïnvloedend. Het lijkt erop dat deze organisaties in de toekomst alleen nog maar projectuitvoerder kunnen zijn door de wijze van financiering: er is steeds vaker sprake van projectfinanciering en budgetsubsidies.

#### **4.1.4. Provincie Utrecht**

##### ***Provincie-organisatie***

Vanuit de provinciale afdeling Milieu worden de contacten met de Natuur- en Milieufederatie Utrecht en het IVN Consulentenschap Utrecht onderhouden. De contacten met Landschapsbeheer Utrecht en het Utrechts Landschap vinden plaats vanuit de afdeling Ruimte en Groen.

##### ***Samenwerkingsrelatie provincie en natuur- en milieuorganisaties***

De vertegenwoordiger van de Provincie voert aan dat de provinciale overheid het belangrijk vindt om natuur- en milieuorganisaties te faciliteren. De reden hiervoor is dat deze organisaties een belangrijke taak uitoefenen in de maatschappij op het terrein van natuur, milieu en landschap. De exploitatie-subsidie is een minimum bedrag waarvoor de betreffende organisatie de zogeheten 'rinkelbelfunctie' moet uitoefenen. In een exploitatiesubsidie worden randvoorwaarden gefinancierd, zoals huisvesting, organisatielasten, secretariaat en directie. Verder wordt benadrukt dat de overheid een enorme hoeveelheid subsidieregelingen kent op het terrein van natuur en landschap. Zo heeft het ministerie van LNV alleen al voor het onderwerp landelijk gebied tweëntachtig regelingen (gegevens februari 2003).

De provincie Utrecht kent achttien specifieke regelingen op dit terrein. Dat maakt het werk niet overzichtelijker, aldus de representant.

Het volgende citaat is afkomstig uit het concept Provinciaal Milieubeleidsplan Utrecht 2004-2008 (juni 2003): 'De uitdaging is om iedereen in de provinciale gemeenschap te bewegen om verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van dit PMP. Met opzet spreken wij hier van de provinciale gemeenschap en niet van de provincie. Wij willen hiermee duidelijk maken dat ieder individu van de provinciale gemeenschap verantwoordelijk is voor de hardnekkigheid van sommige milieuvraagstukken. Daarom heeft iedereen in de provincie een verantwoordelijkheid zelf iets aan een oplossing te doen en bij te dragen aan gemeenschappelijke oplossingen. Bestuurders van gemeenten, waterschappen, bedrijven en instellingen hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid voor het nakomen van afspraken die wij als bestuurders van de provinciale gemeenschap met hen hebben gemaakt.'

Respondenten van de natuur- en milieuorganisaties vinden dat zij als maatschappelijke organisaties een rol spelen bij het initiëren van nieuw overheidsbeleid. Zo wordt als voorbeeld gegeven dat onder druk van maatschappelijke organisaties de Ecologische Hoofdstructuur in Nederland van de grond is gekomen. Dichter bij huis ontwikkelen de natuur- en milieuorganisaties een visie in een bepaald gebied in de provincie en vragen daarvoor, door middel van beleidsbeïnvloeding, aandacht in de publieke opinie. De provincie bepaalt op dat moment of zij de uitgangspunten in haar beleid zal meenemen. Ter illustratie: het Hart van de Heuvelrug is als visie ontwikkeld door Het Utrechts Landschap, in samenwerking met de andere natuur- en milieuorganisaties. Deze visie heeft de provincie Utrecht inmiddels ook opgenomen in haar beleidsplannen.

### ***Ontwikkelingen van de laatste jaren***

De respondent van de terreinbeherende instantie van Het Utrechts Landschap merkt op dat de provinciale overheid de laatste tien jaar steeds vaker advies vraagt over uiteenlopende kwesties. Belangrijke afweging voor de maatschappelijke organisaties is in hoeverre er daardoor gebondenheid en commitment op het beleid is. Het is hoe dan ook van belang als organisatie een onafhankelijk oordeel te kunnen vormen. Daarnaast heeft Het Utrecht Landschap ook vaak ongevraagd adviezen gegeven, die inmiddels tot provinciaal beleid zijn verheven, zoals De Stichtse Lustwarande en de bovengenoemde Hart van de Heuvelrug. De provincie bepaalt altijd de planologische vastlegging. De natuur- en milieufederatie heeft ervoor gekozen om niet als coördinator van uitvoeringsprojecten op te treden, bijvoorbeeld bij de uitwerking van het Provinciaal Milieubeleidsplan. De Natuur en Milieufederatie Utrecht is een belangenbehartigingsorganisatie en geen projectbureau die projectmanagement kan verzorgen. Het IVN Consulentenschap heeft het programmamanagement Leren voor Duurzaamheid uitgevoerd in de periode van 2001-2003. In de overeenkomst tussen provincie en de organisatie zijn afspraken gemaakt over de taakverdeling. De subsidietoekenning van projecten viel duidelijk buiten het programmamanagement en bleef de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

## **4.2. Wie doet wat en waarom (de ideologische kant)?**

### ***4.2.1. De interviewvraag***

*Welke taken (diensten/producten) worden door de provincie 'uitbested' aan de natuur- en milieuorganisaties? Kunt u deze benoemen en aangeven wat de reden voor deze uitbesteding is?*

- 1. Wat houdt deze taak in?*
- 2. Wanneer is deze taak overgedragen?*
- 3. Wat was indertijd de motivatie daarvoor?*
- 4. Hoe werkt dit op dit moment in de praktijk?*

Tijdens het interview werd de definitie van uitbesteding gehanteerd zoals die in 4.1 is geformuleerd. Uit de interviews kwam naar voren dat het lastig was om het over uitbesteding pur sang te hebben. Om die

reden zijn alle taken opgenomen die in een of andere vorm in opdracht van of in relatie met de provincie en natuur- en milieuorganisaties zijn uitgevoerd. De vraag wanneer de taak was overgedragen bleek niet van belang te zijn. In paragraaf 4.2.5 is het samenvattend schema opgenomen.

#### 4.2.2. Provincie Noord-Brabant

Welke taken (diensten/producten) worden door de provincie uitbesteed en wat houden deze in?

##### **Provinciale invalshoek**

Taken die door de provincie Brabant worden uitbesteed aan /afgesproken met de natuur- en milieuorganisaties zijn hieronder weergegeven.

##### *1. Kerntaken Brabantse Milieu Federatie en IVN Consulentschap*

De kerntaken van beide organisaties worden in jaarplannen vastgelegd. Die kerntaken omvatten allereerst de organisatie zelf en de oorspronkelijke kerntaken. Daarnaast worden er meerjarige inhoudelijke taken afgesproken. De provincie ziet als kerntaak van de Brabantse Milieu Federatie beleidsbeïnvloeding vanuit een sectoraal (natuur, milieu en landschap) belang. De vertegenwoordiger illustreerde dit beeldend met de titel 'waakhond over het Brabantse erf'. De Brabantse Milieu Federatie wordt ook benaderd als overkoepelend orgaan van alle lokale natuur- en milieuorganisaties. Het IVN Consulentschap Brabant wordt sinds vijftien jaar gefinancierd. Zij maakt jaarlijks een werkplan waarin vaste taken en activiteiten worden beschreven.

##### *2. Leren voor Duurzaamheid*

Het onderdeel programmamanagement en de begeleiding van dit project besteedt de provincie uit aan het IVN Consulentschap Brabant. Zij beargumenteert dit met het feit dat de natuur- en milieuorganisatie deskundigheid heeft op het terrein van begeleiding en de contacten met het werkveld heeft. De beslissingsbevoegdheid met betrekking tot subsidietoekenning blijft de verantwoordelijkheid van de provincie. In zoverre is er duidelijk sprake van twee verschillende fasen waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn gescheiden. In de periode 1998-2000 lag de beoordeling van de subsidie ook bij de natuur- en milieuorganisatie. Dit besluit is teruggedraaid omdat de rol van beslisser over de subsidie niet duidelijk was. Binnen het programma Leren voor Duurzaamheid bestaat een tenderregeling. De provincie kan daarin sturen. Ter illustratie: de provincie heeft twee natuur- en milieuorganisaties verzocht een voorstudie te laten doen naar een mogelijke opzet voor een vrijwilligers servicesysteem. Eén van de redenen voor de provincie was naast de inhoudelijke deskundigheid, ook de professionele samenwerking te bewerkstelligen tussen beide natuur- en milieuorganisaties.

##### *3. Nota Natuur- en Landschapsoffensief*

Het schrijven van een visie op natuur- en milieueducatie in de provinciale nota Natuur en Landschapsoffensief besteedt de provincie uit aan het IVN Consulentschap Brabant omdat de betreffende natuur- en milieuorganisatie de juiste inhoudelijke deskundigheid in huis heeft.

##### *4. Coördinatiepunt Landschapsbeheer*

De uitvoering van het coördinatiepunt Landschapsbeheer is uitbesteed aan de Stichting Het Noord Brabants Landschap. Het coördinatiepunt neemt een aantal uitvoeringstaken op zich die voortvloeien uit het provinciale natuurbeleidsplan, de Nota Natuur- en Landschapsoffensief Brabant. Het is wenselijk deze werkzaamheden nader te regelen, een en ander zoals bepaald in de Verordening subsidies kwaliteits- en structuurverbetering landelijk gebied. Argument voor deze uitbesteding is dat het beheer van natuur en bezittingen een uitvoeringstaak is. De natuur- en milieuorganisaties staan dicht bij het werkveld en hebben meer deskundigheid op het gebied van beheersuitvoering. De provinciale overheid mist die contacten.

### *5. Reconstructie en lokale aanpak buitengebied*

Naast de kerntaken wordt een aantal inhoudelijke activiteiten gefinancierd door de provincie. De reconstructie en de aanpak van het buitengebied zijn daarvan voorbeelden. Voor een deel zou de provincie dit zelf kunnen doen, zoals het schrijven van handleidingen voor de inspraak bij bestemmingsplannen. De motivatie vanuit de provincie om dit aan de Brabantse Milieu Federatie over te laten is dat deze organisatie inhoudelijke deskundigheid bezit. De provinciale overheid heeft te maken met politieke besluitvorming en kan om die reden niet alleen vanuit inhoudelijke deskundigheid en belang regeren. Voor dit soort projecten is vertrouwen cruciaal. De milieufederatie spreekt namens een achterban, heeft veel kennis, is meedenker en volwaardig partner van de provincie op dat moment.

#### ***Invalshoek natuur- en milieuorganisatie (Noord-Brabant)***

De vertegenwoordigers van de natuur- en milieuorganisaties gaven diverse voorbeelden die de samenwerking en de wijze van uitbesteden illustreren.

#### *1. Kerntaken natuur- en milieuorganisaties*

Kerntaken van de natuur- en milieuorganisaties, zoals de Brabantse Milieu Federatie en het IVN Consulentenschap, worden gefaciliteerd vanuit de provinciale overheid. Strikt genomen is vooralsnog het jaarplan niet gebonden aan het provinciale beleid. Wel vindt er veel overleg plaats om taken zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij het provinciale beleid en de missie vanuit de eigen organisatie. Een kerntaak van de milieufederatie is om als katalysator op te treden namens alle plaatselijke milieugroepen; dit op basis van vakbekwaamheid en inhoudelijke deskundigheid.

#### *2. Uitvoering meerjarige taken*

De Brabantse Milieu Federatie voert naast haar kerntaken twee inhoudelijke activiteiten uit gedurende een langere periode, te weten: de reconstructie en lokale aanpak van het buitengebied (streekplan/bestemmingsplannen), die ik hierbij toelicht.

Op initiatief van de Brabantse Milieu Federatie is een plan ontwikkeld waarin staat beschreven dat de milieufederatie een inhoudelijke inbreng in de reconstructiecommissie heeft vanuit een sectoraal milieubelang. De provincie toetst dit op basis van haar eigen beleidslijnen en geeft wel of geen subsidietoekenning.

Op het terrein van de lokale aanpak van het buitengebied heeft de milieufederatie tot taak inhoudelijke deskundigheid in te brengen in klankbordgroepen bij gemeenten en in procedures, en het verzorgen van cursussen aan de eigen achterban om te komen tot een goede inspraakprocedure. Dit wordt formeel geen uitbesteding genoemd. Op basis van een projectplan heeft de provincie de inhoud getoetst aan eigen kaders en gelden voor het uitvoeren van deze taken beschikbaar gesteld.

De Brabantse Milieu Federatie geeft duidelijk in het projectplan aan dat zij haar onafhankelijkheid blijft behouden en haar hindermacht indien gewenst, kan blijven uitoefenen.

#### *3. Projectsubsidies en tenderregelingen*

Het gaat hier om projecten via reguliere tenders of reguliere projectsubsidie zoals binnen het gebiedsgerichte beleid en het programma Leren voor Duurzaamheid. De natuur- en milieuorganisaties stellen projectplannen op en dienen deze in bij de subsidieverstrekker, veelal de provincie. De provincie toetst en honoreert of wijst het projectplan af op grond van vastgestelde criteria.

Voor het project Leren voor Duurzaamheid bestaat een rijksregeling. Het project wordt in samenwerking met de provinciale overheid uitgevoerd. Het betreft een reguliere tenderregeling. De regeling kent landelijke richtlijnen en een landelijk format dat door de provincie aangescherpt kan worden naar provinciale richtlijnen. Deze gegevens zijn opgenomen in het Provinciaal Ambitiestatement en het Provinciaal Uitvoeringsprogramma.

#### *4. Uitbesteding van taken*

De provincie besteedt bepaalde werkzaamheden uit aan een natuur- en milieuorganisatie. Argument hiervoor is dat de betreffende organisatie meer inhoudelijke deskundigheid heeft. Een voorbeeld hiervan is een studiedag voor het Brabantse netwerk voor vrijwilligers van de natuur- en milieuorganisatie. Deze activiteit wordt buiten de reguliere subsidievoorwaarden om uitgevoerd. Een tweede voorbeeld is het

ontwikkelen van een visie op natuur- en milieueducatie in de provinciale nota Natuur en Landschapsoffensief. Beide werkzaamheden zijn uitbesteed aan IVN Consulentschap Brabant.

Een overzicht van concrete taken en activiteiten die aan de Brabantse natuur- en milieuorganisaties zijn uitbesteed, zijn:

- Het uitvoeringsprogramma voor het Brabants netwerk natuur- en milieueducatie. Dit is niet binnen een vastgestelde subsidieregeling uitgevoerd. In een toekenningsbrief zijn de kaders en afspraken vastgelegd.
- Voor het voortgezet onderwijs is een driejarige projectafspraken gemaakt, buiten een bestaande tenderreling om. De provincie heeft geen inhoudelijke criteria opgesteld. Door de natuur- en milieuorganisatie worden de activiteiten verantwoord met een inhoudelijk projectplan en een verslag.
- Het opstellen van een acquisitieplan door het IVN Consulentschap. Dit verzoek is op basis van een plan ingediend bij de provincie. De provincie erkent het plan als zodanig en op basis daarvan ligt het doel vast.
- Het ontwikkelen van een visiehoofdstuk natuur- en milieueducatie in de provinciale nota Natuur en Landschapsoffensief. Op basis van opdrachtformulering door de provincie had het IVN Consulentschap een offerte geschreven. Deze offerte is gehonoreerd en dient als basis voor de uitvoering.
- Programmamanagement Leren voor Duurzaamheid. De voorbereiding is door de provincie Noord-Brabant uitbesteed aan het IVN Consulentschap. De beslissing over de subsidietoekenning ligt bij de provincie. Het IVN Consulentschap heeft een adviesrol, zowel inhoudelijk als procedureel. De afspraken zijn niet vastgelegd in een specifiek document, maar zijn verwoord in het jaarplan. Er is een afspraak gemaakt ten aanzien van globale uren en inhoud. Er is een regelmatige terugkoppeling tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie.
- De coördinatie van landschapsbeheer is uitbesteed aan het Brabants Landschap.

##### *5. Samenwerkingsverbanden/netwerken*

De natuur- en milieuorganisaties werken ook nog op andere manieren samen met de provincie als partner, waarvan hierna enkele voorbeelden worden aangehaald.

Voor het *educatieve programma WATCH* is een samenwerkingsverband aangegaan waarin de provincie, de natuur- en milieuorganisatie, het waterschap en het Brabantse drink- en waterbedrijf participeren. IVN is projectleider op basis van educatieve expertise. Naast de projectsubsidies worden ook sponsorgelden benut van overige organisaties. Gezamenlijke partijen vormen een stuurgroep. De provincie besteedt op dat moment uit binnen de subsidiekaders. Activiteiten worden verantwoord via tussentijdse rapportages.

De Brabantse Milieu Federatie heeft het initiatief genomen en een plan ontwikkelt om te komen tot het plaatsen van vijftien educatieve grondwatermeters (*Project Water in de Peiling*). Vanuit de provinciale overheid is de afdeling Water hierbij betrokken. De provincie heeft zitting in de stuurgroep. De Brabantse Milieu Federatie is voorzitter van de stuurgroep en tevens uitvoerend projectleider. Binnen de marges van het projectplan wordt uitgevoerd door de Brabantse Milieu Federatie. De financiering is op basis van het projectplan tot stand gekomen.

Nog een voorbeeld in dit verband is *de Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte*, naar een alliantie van duurzame economische en ecologische ontwikkeling van Brabant.

De samenwerking is gericht op het verder in samenhang bevorderen van belangrijke kwaliteiten van Brabant op de terreinen milieu, economie en ruimte. Uitgangspunt daarbij vormen de streefbeeldens zoals die zijn opgesteld voor het jaar 2020 voor de industrie, de bedrijventerreinen, de ruimteverdeling en de bereikbaarheid in Noord-Brabant. Participanten willen gezamenlijk vanuit een integrale benadering en door gebruik te maken van elkaars expertise en netwerken een bijdrage leveren om onderstaande doelen te realiseren.

- Het tot stand brengen van een duurzame economische ontwikkeling – zowel in de stedelijke gebieden als op het platteland – gekenmerkt door het stimuleren van verdere economische groei en het

gelijktijdig realiseren van een beter beheer van de ruimte en het verder verminderen van milieubelastende emissies (ook wel aangeduid als ontkoppeling).

- Het verbeteren van de bereikbaarheid van de economische centra door het realiseren van een toekomstbestendige, zo min mogelijk milieubelastende, infrastructuur en het beïnvloeden en beheersen van de mobiliteit.
- Het beheersen van de ruimtedruk door, onder meer, een optimaal gebruik van de bestaande ruimte in de meer verstedelijkte delen, en een efficiënter gebruik van ruimte.
- Het versterken van de ecologische basisstructuur, voorlopig te vertalen in het realiseren van de Ecologische Hoofd Structuur.

Partijen die hierin participeren zijn: provincie, Brabantse Milieu Federatie, Sociaal Economisch Overleg, Brabants-Zeeuwse werkgeversvereniging, MKB Noord-Brabant, Kamer van Koophandel, werkgeversorganisatie, werknemersorganisaties en de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisaties (Provincie Noord-Brabant, Verslag Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte, 1999-2001, mei 2001).

Er is een regionale *Overeenkomst Eindhoven Airport* getekend door de volgende partijen: Eindhovense Airport NV, de Vereniging Belangenbehartiging Omwonenden Welschap (BOW), de Brabantse Milieu Federatie, de gemeente Best, Eersel, Eindhoven, Oirschot, Veldhoven en de provincie Noord-Brabant. In deze overeenkomst verklaren bovenstaande partijen dat zij:

- met elkaar voor de middellange en lange termijn een overeenkomst willen sluiten die enerzijds tegemoet komt aan het verlangen van de omgeving om zo weinig mogelijk hinder van het vliegverkeer te ondervinden en anderzijds aan de wens van Eindhoven Airport om haar bedrijf als zakenluchthaven rendabel te kunnen blijven voortzetten;
- niet langer het aantal vliegbewegingen als sturend mechanisme hanteren, maar de mate van geluidbelasting voor de omgeving, waarbij de oppervlakte van de toekomstige civiele geluidzone bepalend is;
- er gezamenlijk bij de rijksoverheid op aansturen dat de gemaakte afspraken in publiekrechtelijke regelingen worden opgenomen, waarbij tot de formele vaststelling van een civiele geluidzone door de rijksoverheid een overgangperiode zal gelden, waarin het maximum toegestane aantal vliegbewegingen van 18.050 per (kalender)jaar zal worden gehandhaafd en waarbinnen een geleidelijke groei van het aantal zware vliegbewegingen mag plaatsvinden;
- bij de rijksoverheid zullen aandringen op de totstandkoming van een op het burger medegebruik gericht normen- en handhavingstelsel, tenminste analoog aan andere regionale burgerluchthavens, dat uiteindelijk moet leiden tot een integrale luchthaven gebruiksvergunning met eenduidige milieu- en veiligheidsnormen die meetbaar c.q. berekenbaar en handhaafbaar zijn;
- voorstander zijn van ontvlechting van militaire en civiele luchtvaart in al zijn aspecten, zulks onder respectering van het militaire primaat;
- aanvullende op wettelijke regelingen maatregelen te treffen die een gunstige uitwerking hebben op het milieu.

In deze overeenkomst zijn sancties opgesteld als één van de partijen zich niet aan de afspraken houdt. Dit staat vermeld onder geschillenbeslechting artikel 9 en artikel 10 boetebeding. Partijen die nalatig zijn bij het nakomen van de afspraken in deze overeenkomst, verbeuren een bedrag van fl. 15.000 voor iedere gebeurtenis. Dit bedrag wordt gestort in een door partijen nader te bepalen milieufonds.

#### *Waarom uitbesteding?*

De respondent van de provincie Noord-Brabant onderstreepte het belang van de helderheid wat betreft taken en visie van zowel de provincie als van de natuur- en milieuorganisaties in kwestie. De provincie kan met een heldere en duidelijke visie beter regisseren en taken uitbesteden. Een sterke natuur- en milieuorganisatie geeft duidelijk aan wat haar taken zijn en komt met voorstellen richting provinciaal beleid. De provincie beoordeelt of de betreffende taak binnen haar beleid past en verleent al dan niet goedkeuring voor de uitvoering ervan. Anders gezegd: de overheid faciliteert, is regievoerder en schept in

feite ruimte voor de natuur- en milieuorganisaties. Doordat de overheid kan uitstijgen boven het belang van de organisatie kan de provinciale overheid een echte regisseursrol op zich nemen.

Argumenten voor uitbesteding die tijdens de interviews zijn genoemd:

- uitvoering en beleidsbeïnvloeding vanuit een eigen sectoraal (milieu, natuur, landschap) belang (waakhond Brabants erf);
- inhoudelijke deskundigheid;
- contacten met het werkveld;
- taken op uitvoeringsniveau.

#### *De praktijk*

De representant van de provincie stelde vast dat de provincie de afgelopen jaren geen heldere visie heeft gehad met betrekking tot natuur- en milieueducatie, waardoor de organisatie zelf in feite kon bepalen welke taken zij ging uitvoeren. In de praktijk doet de natuur- en milieuorganisatie zelf voorstellen, die de provinciale overheid in het bestuurlijke overleg formeel overneemt.

De voorbeelden van de Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte en de Overeenkomst Eindhoven Airport zoals hier beschreven, zijn niet zozeer voorbeelden van een samenwerkingsrelatie tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie, maar meer voorbeelden van samenwerking met meer partijen. Deze nieuwe vormen van samenwerken getuigen van een ontwikkeling die in het kader van dit onderzoek zeker van belang is. De vertegenwoordiger van de Brabantse Milieu Federatie vindt dat de natuur- en milieuorganisatie ideologisch gezien ervoor moet waken een maatschappelijke belangenorganisatie te blijven. Door de wijze van inhoudelijke sturing via projectfinanciering bepaalt de financier steeds meer de inhoud. Daarnaast moet de natuur- en milieuorganisatie haar grenzen tussen commercieel adviesbureau en haar eigen organisatie duidelijk aangeven. Dat is een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

#### **4.2.3. Provincie Flevoland**

*Welke taken (diensten/producten) worden door de provincie uitbesteed en wat houden deze in?*

##### *1. Reguliere kerntaken*

Activiteiten die voor exploitatiesubsidie in aanmerking komen moeten aan twee criteria beantwoorden: de activiteiten/werkzaamheden passen binnen de provinciale beleidskaders én binnen de missie van de organisatie. De overheid is medeverantwoordelijk voor een duurzame samenleving. De natuur- en milieuorganisaties hebben daarin hun eigen verantwoordelijkheid. Zo vallen de reguliere kerntaken van de natuur- en milieuorganisaties zoals beleidsbeïnvloeding (milieufederatie), natuur- en milieueducatie/communicatie (IVN Consulentenschap Flevoland) en particulier landschapsbeheer (Landschapsbeheer Flevoland) binnen dit terrein.

##### *2. Leren voor Duurzaamheid*

De Provincie Flevoland had het schrijven van het Provinciaal Ambitiestatement Leren voor Duurzaamheid uitbesteed aan IVN Consulentenschap Flevoland. De provincie had de opdracht door middel van een brief verstrekt en daar een financiering tegenover gezet. Inhoud van de opdracht was het schrijven van een Provinciaal Ambitiestatement en een uitvoeringsplan. De verantwoordelijkheid voor de inhoud lag bij de provincie, en zij nam daarna ook de uitvoering ter hand. De uitvoeringsregeling Leren voor Duurzaamheid kent weer tenderaspecten, met als gevolg dat de uitvoering van projecten op offertebasis door de betreffende organisaties gerealiseerd worden.

## ***Invalshoek natuur- en milieuorganisaties***

### *1. Kerntaken IVN Consulentenschap, Milieufederatie en Landschapsbeheer Flevoland*

De natuur- en milieuorganisaties stellen jaarlijks een werkplan op waarin zij omschrijven welke expertise zij in huis hebben en welke activiteiten die uit de budgetsubsidie worden gefinancierd, uitgevoerd zullen worden. Dit wordt jaarlijks verantwoord via jaarverslag en jaarrekening in een bestuurlijk overleg tussen de verantwoordelijk gedeputeerde en de betreffende natuur- en milieuorganisatie.

### *2. Projectsubsidies en tenderregelingen*

Twee natuur- en milieuorganisaties maakten gebruik van specifieke projectsubsidies, vooral die op het terrein van gebiedsgericht beleid, te weten Landschapsbeheer en IVN Consulentenschap.

### *3. Uitbesteding van taken*

De organisaties noemden onderstaande voorbeelden.

- Het schrijven van een Provinciaal Ambitiestatement Leren voor Duurzaamheid door het IVN Consulentenschap, waarna het document eigendom werd van de provincie.
- Het ontwikkelen en uitvoeren van een inrichtingsplan voor een oever door Landschapsbeheer. De provincie maakte het budget vrij en huurde Landschapsbeheer in als adviseur en begeleider van projecten. Dit gebeurde op basis van inhoudelijke deskundigheid.
- Het doen van onderzoek naar afvalpreventie bij gemeenten door de Milieufederatie, waarna de uitslag werd geaccordeerd door de provincie.
- De organisatie van een symposium en het uitgeven van een brochure over integraal waterbeheer. Dit was een initiatief van Milieufederatie Flevoland, die dit op basis van signalen uit het veld had geïnitieerd. De provincie keurde het plan goed en gaf aan het belangrijk te vinden dat een dergelijk initiatief door het maatschappelijke middenveld werd georganiseerd.

Het Provinciaal Bestuur in deze provincie kiest voor een regierol. Ideologisch gezien kiest zij voor de aanpak van natuurontwikkeling, maar zij heeft daarin geen uitvoerende rol; zij schetst de kaders waarbinnen gewerkt wordt. De provincie hecht zowel waarde aan natuurbescherming en natuurontwikkeling als aan natuur- en milieueducatie. Daarvoor biedt zij middelen aan de (particuliere) organisaties die de benodigde expertise in huis hebben. Belangrijk is hier (nogmaals) aan te halen dat de leden van Provinciale Staten hebben gezegd: ‘schoenmaker houd je bij je leest!’ ofwel ‘provincie houd je bij je eigen taken’!

De vertegenwoordigers van de natuur- en milieuorganisaties lichten toe dat taken aan hen uitbesteed of overgedragen worden door de provinciale overheid. Het eerste argument dat werd genoemd voor deze uitbesteding is dat deze organisaties inhoudelijke deskundigheid hebben. Het tweede argument is dat zij contacten hebben met de achterban en het maatschappelijke veld. Bestuurders en ambtenaren houden ook rekening met het maatschappelijke middenveld en willen organisaties erbij betrekken om draagvlak te creëren. Men vindt dat de provinciale overheid sturend bezig moet zijn, dus mensen en organisaties bijeenbrengen: de provincie als planvormer en de maatschappelijke organisaties als partiële uitvoerder.

### *De praktijk*

Respondenten merkten op dat de samenwerkingsrelatie zich steeds meer uitkristalliseert. In paragraaf 4.1.2. is reeds aangegeven dat de provincie Flevoland een relatief jonge provincie is. Zij bevindt zich nog in een beginfase en is pas tien jaar bezig met het ontwikkelen van een visie op natuur en landschap.



#### 4.2.4. Provincie Utrecht

*Welke taken (diensten/producten) worden door de provincie uitbesteed en wat houden deze taken in?*

De provincie kiest duidelijk voor het uitbestedingenbeleid en gunt de natuur- en milieuorganisaties verschillende projecten. Bovendien hebben deze organisaties financiën nodig om de organisaties zelf ook draaiende te kunnen houden. Voorbeelden die werden genoemd:

- Uitvoering van het programmamanagement Leren voor Duurzaamheid. De redenen voor uitbesteding zijn: het ontbreekt aan ambtenaren met de juiste expertise; doordat de provincie geen apparaatskosten heeft, is uitbesteding goedkoper, en de betrokken natuur- en milieuorganisatie heeft kortere lijnen met het veld.
- Uitvoeringsprojecten van het milieubeleidsplan zoals het opzetten en ontwikkelen van een monitoring systeem. De provincie heeft ervoor gekozen dit uit te besteden vanwege de capaciteit en ondersteuning van de betreffende organisatie. Hiervoor wordt een contract opgesteld.
- Projectevaluaties. Steeds vaker worden projectevaluaties uitbesteed aan maatschappelijke organisaties of commerciële bureaus. De reden dat de provincie dit doet is dat zij het belangrijk vindt dat er maatschappelijke organisaties blijven bestaan en deze ook financieel moeten overleven.

#### ***Invalshoek vanuit de natuur- en milieuorganisatie***

De representanten van deze organisaties noemden verschillende taken waarbij sprake is van samenwerking of een vorm van uitbesteding. Een aantal wordt hieronder nader beschreven..

##### *1. Kerntaken van de natuur- en milieuorganisatie*

De reguliere (kern)taken van de drie natuur- en milieuorganisaties worden gefinancierd door de overheid op basis van een jaarlijks werkplan, een jaarlijkse verantwoording door middel van een jaarverslag en een jaarrekening. Deze verslagen en plannen worden tweemaal per jaar in een bestuurlijk overleg tussen provinciale overheid en directie/bestuur van de natuur- en milieuorganisaties verantwoord.

In de ogen van de Milieufederatie besteedt de provincie de kritische rol uit: de Milieufederatie is de luis in de pels, de waakhond van het landelijk gebied. Die rol wordt door de provincie gesubsidieerd door middel van exploitatiesubsidie. Reden is dat de maatschappelijke natuur- en milieuorganisatie een sectoraal belang kan vertegenwoordigen en een politiek onafhankelijke positie inneemt. Zo neemt de Natuur- en Milieufederatie ook deel aan verschillende klankbordgroepen en commissies gebiedsgericht beleid. De organisatie heeft een vaste plek binnen het overlegmodel van de provincie.

##### *2. Projectsubsidies en tenderregelingen*

Voorbeelden die zijn genoemd zijn activiteiten in het kader van het landelijk gebied (gebiedsgericht beleid) en de tenderregeling Leren voor Duurzaamheid.

##### *3. Uitbesteding van taken*

Als voorbeeld werd genoemd het programmamanagement Leren voor Duurzaamheid door het IVN Consulentenschap. De Provincie Utrecht ontvangt financiën vanuit de rijksoverheid om dit programma uit te voeren. Eén van de belangrijkste doelstellingen van dit programma is het stimuleren van initiatieven op het terrein van duurzaamheid. Een programmamanager heeft tot taak gekregen het programma handen en voeten te geven en partijen te stimuleren om tot samenwerking over te gaan. In feite heeft de provincie de regie in handen. Een deel van deze taak heeft de provincie Utrecht uitbesteed aan het IVN Consulentenschap Utrecht. Uit de algemene financiële middelen voor dit programma worden de kosten van de programmamanager betaald. De provincie Utrecht is om twee redenen tot deze keus gekomen. Ten eerste wilde zij gebruik maken van het netwerk van het IVN Consulentenschap en ten tweede was dit ook de mogelijkheid om de positie van het IVN Consulentenschap en de betekenis van natuur- en milieueducatie in de maatschappij te verstevigen. Het IVN Consulentenschap nam deze taak graag op zich, maar liet wel helder vastleggen dat het IVN Consulentenschap niet de beoordeling en de toekenning van de subsidies voor de ingediende projecten wilde uitvoeren, omdat dit een oorspronkelijke taak van de provincie zelf is. Het

IVN Consulentenschap stelde een offerte op, op basis waarvan jaarlijks wordt gerapporteerd over de gang van zaken met betrekking tot dit project.

Een andere vorm van uitbesteding is de aankoop en het beheer van natuurgebieden. Stichting Het Utrechts Landschap koopt natuurterreinen aan en beheert deze met onder andere financiële middelen van de rijks- en provinciale overheid. Die uitbesteding vindt plaats op basis van inhoudelijke deskundigheid. De provincie stelt wel natuurdoeltypen vast, en heeft daarmee een sturende rol. De beheerskundige deskundigheid ligt bij Het Utrechts Landschap als maatschappelijke organisatie.

#### *4. Samenwerkingsverbanden/netwerken*

De Projectgroep Groene Werklandschappen is een nieuwe vorm van samenwerking tussen de provincie, werkgeversorganisatie en natuur- en milieuorganisaties in de provincie Utrecht. Doel is een planologische beslissing te nemen en regelgeving te construeren voor groene werklandschappen. Alle partijen zijn gezamenlijk opdrachtgever voor een extern bureau. De organisaties hebben om de volgende redenen voor deze gezamenlijke opzet gekozen:

- het ontwikkelen van nieuw beleid vanuit het maatschappelijke middenveld;
- verdere inhoud geven aan de contouren die in het streekplan zijn vastgelegd.

De Natuur en Milieufederatie vindt het belangrijk als organisatie ook actief producent te zijn van nieuw beleid. Het risico bij dit project zit niet zozeer aan de financiële als wel op aan de inhoudelijk kant. De organisaties vinden dat zij samen verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de opdracht en zo ook gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de groene landschappen.

#### *5. Convenanten/contracten*

Beleidsbeïnvloeding en doorwerking waterbeleid in ruimtelijke ordeningszaken. Tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie is een afspraak gemaakt die schriftelijk is bevestigd, waarbij de organisatie een x bedrag ontvangt. De prestatie die geleverd moet worden is het aanpakken van waterbeleid in verschillende gremia. Hiervoor wordt tweemaal per jaar een korte rapportage geleverd.

#### *Waarom uitbesteding?*

De provincie Utrecht kiest in haar concept Milieubeleidsplan PMP 2004-2008 versie juni 2003 de rol van regisseur en uitvoerder. Dit wordt verwoord in een aantal uitgangspunten:

- zoveel mogelijk verantwoordelijkheid leggen bij partijen die het beleid uitvoeren
- stimuleren en ondersteunen waar het kan
- handhavend optreden als het moet
- resultaatgericht werken

Activiteiten die onder de taak van bestuurlijk regisseur vallen, zijn in haar ogen: ontwikkeling van beleid, signaleren van maatschappelijke knelpunten, organiseren van oplossingen, faciliteren, bemiddelen, communiceren, organiseren van draagvlak en organiseren van besluitvorming.

De provinciale vertegenwoordiger noemde een aantal voorbeelden waarbij de provincie heel duidelijk heeft aangegeven waarom de specifieke taak is uitbesteed aan een natuur- en milieuorganisatie. Een algemeen geldende reden is dat de betreffende organisatie meer inhoudelijke deskundigheid bezit en de contacten in het werkveld heeft. De natuur- en milieuorganisatie wil graag actief producent van nieuw beleid zijn.

Argumenten op een rij:

- inhoudelijke deskundigheid van betrokken natuur- en milieuorganisatie
- beleidsbeïnvloeding vanuit een sectoraal belang
- omdat de provincie geen apparaatskosten heeft, kunnen taken goedkoper worden uitgevoerd
- het gunnen aan maatschappelijke organisaties die inhoudelijke deskundigheid bezitten, zodat zij financieel kunnen overleven
- de positie van maatschappelijke organisaties versterken door deze een duidelijke rol in een vernieuwend traject te geven

- de kritische rol bij de maatschappelijke organisatie neerleggen
- het netwerk van de natuur- en milieuorganisatie met het maatschappelijke middenveld.

#### De praktijk

Tijdens de interviews is op deze vraag nauwelijks ingegaan. De vertegenwoordigers van de natuur- en milieuorganisaties merkten op dat zij op zoek zijn naar nieuwe vormen van samenwerking. Hier wordt in de vervolparagrafen aandacht aan besteed.

#### 4.2.5 Samenvattend schema

	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Flevoland</b>	<b>Utrecht</b>
'Uitbestede' taken	<p><i>Kerntaken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmanagement</li> <li>- Leren voor Duurzaamheid</li> <li>- Schrijven van een visie</li> <li>- Coördinatiepunt</li> <li>- Landschapsbeheer</li> <li>- Reconstructie lokale aanpak buitengebied</li> <li>- Studiedag Brabants Netwerk</li> <li>- Voortgezet Onderwijs</li> </ul> <p><i>Samenwerking</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- WATCH</li> <li>- Water In de Peiling</li> <li>- Strategische Agenda</li> <li>- Overeenkomst Eindhoven Airport</li> </ul>	<p><i>Kerntaken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schrijven provinciaal ambtiestatement Leren voor Duurzaamheid</li> <li>- Uitvoeren inrichtingsplan oever</li> <li>- Onderzoek afvalpreventie</li> <li>- Organisatie symposium integraal waterbeheer</li> </ul>	<p><i>Kerntaken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmamangement</li> <li>- Leren voor Duurzaamheid</li> <li>- Aankoop en beheer natuurgebieden</li> <li>- Aankaarten waterbeleid in verschillende gremia</li> </ul> <p><i>Samenwerking</i></p> <p>Groene werklandschappen</p>
Redenen	<p>Inhoudelijke deskundigheid</p> <p>Contacten werkveld</p> <p>Provincie een regierol</p> <p>Provincie faciliteert financiën</p> <p>Uitvoering en beleidsbeïnvloeding vanuit een eigen sectoraal belang (waakhond Brabants erf)</p> <p>Taken op uitvoeringsniveau door natuur- en milieuorganisaties</p>	<p>Inhoudelijke deskundigheid</p> <p>Contacten werkveld</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provincie in regierol</li> <li>- Provincie planvormer</li> <li>- Natuur- en milieuorganisaties in uitvoeringsrol</li> </ul> <p>Provincie faciliteert door middel van financiën</p>	<p>Inhoudelijke deskundigheid</p> <p>Contacten werkveld/achterban</p> <p>Beïnvloeding vanuit sectoraal belang</p> <p>Omdat de provincie geen apparaatskosten maakt, worden financiën bespaard</p> <p>Het gunnen aan maatschappelijke organisaties die inhoudelijke deskundigheid bezitten zodat zij financieel kunnen overleven</p> <p>Positie van maatschappelijke organisatie versterken door deze een duidelijke rol in een vernieuwend traject te geven</p>

### **4.3. Wat is ieders inhoudelijke deskundigheid?**

#### **4.3.1. De interviewvraag**

*Wie heeft de inhoudelijke deskundigheid in huis?*

Alle respondenten voerden als belangrijkste reden voor het uitbesteden van een taak door de provincie de inhoudelijke deskundigheid van die organisatie is. Daarnaast vond men dat in beleidsvormingstrajecten de natuur- en milieuorganisaties vanuit een sectorale belangenbehartiging het beleid beïnvloeden. Daarnaast hebben deze organisaties ook betere en/of snellere contacten met het werkveld. De vertegenwoordigers van de provinciale overheid stelden dat zij een regierol willen vervullen op het terrein van natuur, milieu en landschap. Hieronder volgt een aantal voorbeelden per onderzochte provincie.

#### **4.3.2. Provincie Noord-Brabant**

De provincie Noord-Brabant heeft het schrijven van een visie op natuur- en milieueducatie van de Nota Landschapsoffensief uitbesteed aan het IVN Consulentenschap om reden van inhoudelijke deskundigheid. In samenwerking tussen verschillende partijen, zoals de provincie en de Brabantse Milieu Federatie is een convenant getekend, inhoudend een strategische agenda milieu, economie en ruimte. De provincie zoekt in feite de sectorale belangenbehartigers op om te komen tot een duurzaam Brabant. De Brabantse Milieu Federatie verwoordt inhoudelijke ideeën voor activiteiten in projectplannen en werkt deze ook uit. Deze projectplannen worden met de medewerkers van de provincie besproken. Ideeën/werkzaamheden kunnen worden overgenomen door de provincie of worden door de provincie van zodanig belang geacht dat zij dit als inhoudelijk project goedkeurt. Bovenstaand beeld werd bevestigd door alle respondenten. Ze zien steeds meer een veranderende rol van de natuur- en milieuorganisaties. Deze organisaties profileren zich steeds meer op deskundigheid en dragen mede verantwoordelijkheid voor beleidsveranderingen. Belangrijk is dat de overheid inhoudelijk gevoed wordt door de natuur- en milieuorganisaties. Een duurzame samenleving is geen eindbeeld. De burger moet nadenken en een bewuste keuze maken. Er bestaat in zoverre geen goed of fout.

#### **4.3.3. Provincie Flevoland**

De provincie benadert die organisaties die specifieke expertise in huis hebben op het terrein van natuur en landschap en beleidsbeïnvloeding om tot uitvoering van het opgestelde beleid over te gaan. De natuur- en milieuorganisaties stellen jaarlijks een werkplan op waarin zij aangeven welke expertise zij in huis hebben en welke activiteiten zij van plan zijn uit te voeren. Dit wordt jaarlijks verantwoord in een jaarverslag en een jaarrekening. De provinciale overheid heeft op sommige terreinen zelf niet de expertise in huis. Zo is bijvoorbeeld het IVN Consulentenschap Flevoland gevraagd het Provinciaal Ambitiestatement Leren voor Duurzaamheid in 2000 te schrijven. Binnen het nieuwe beleidsterrein gebiedsgericht beleid is steeds meer sprake van beleidsnetwerken en andere verhoudingen tussen particuliere organisaties en provinciale overheid.

#### **4.3.4 Provincie Utrecht**

Belangrijke argumenten om taken uit te besteden zijn, naast de inhoudelijke deskundigheid van natuur- en milieuorganisaties, de belangenbehartiging vanuit sectorale invalshoek, een positie die de provincie zelf niet kan innemen. Als derde punt wordt aangegeven dat de natuur- en milieuorganisaties snellere en betere contacten met het werkveld hebben. Natuur- en milieuorganisaties zijn soms beter in staat projecten uit te voeren uit provinciale beleidsprogramma's.

#### 4.3.5. Samenvattend schema

	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Flevoland</b>	<b>Utrecht</b>
Inhoudelijke deskundigheid	Inhoudelijke deskundigheid op bijv. natuur- en milieueducatie en Leren voor Duurzaamheid, water, bestemmingsplannen  Sectorale belangenbehartiging	Inhoudelijke deskundigheid op terrein van natuur, milieu en landschap  Gebiedsgericht beleid  Er is sprake van beleidsnetwerken waar inhoudelijke deskundigheid vereist is	Inhoudelijke deskundigheid op specifieke onderwerpen  Sectorale belangenbehartiging  Contacten werkveld en de beschikbare kennis daar

#### 4.4. Hoe wordt dit formeel geregeld (juridisch aspect)?

##### 4.4.1. De interviewvraag

Hoe is de samenwerking of uitbesteding vastgelegd?

- Is er een convenant of contract gesloten?
- Is er op een andere manier dan door middel van een convenant of contract iets vastgelegd?
- Staan in deze afspraken ook inhoudelijke kaders/voorwaarden? Zo ja, welke?

Zowel de respondenten van de provincie als die van de natuur- en milieuorganisaties merkten op dat er verschillende vormen van samenwerken en verschillende vormen van juridische vastlegging zijn. Duidelijk is voor alle partijen dat het geen statisch geheel is. Men vond dat een positief aspect, omdat met deze werkwijze er iedere keer sprake is van maatwerk. De provincie Utrecht kiest steeds vaker bewust voor het aanvragen van offertes aan natuur- en milieuorganisaties, en niet alleen aan commerciële bureaus. Door deze procedure wordt ook duidelijk dat partijen onafhankelijk ten opzichte van elkaar staan.

Hieronder volgen de antwoorden in een schema.

	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Flevoland</b>	<b>Utrecht</b>
Reguliere kerntaken	- Formeel besluit voor vier jaar van Gedeputeerde Staten - Verantwoording via jaarplan, jaarverslag en jaarrekening - NB: een jaarplan kn ook gezien worden als offerte	- Formeel besluit van Gedeputeerde Staten - Verantwoording via jaarplan, jaarverslag en jaarrekening	- Formeel besluit van Gedeputeerde Staten - Verantwoording via jaarplan, jaarverslag en jaarrekening - Basisbijdrage voor de organisatie 'an sich' (organisatie, directie, bestuur, huisvesting, voorlichting, beleids-beïnvloeding) - Aankoop en beheer natuurterreinen is een 6-jarig contract met rijksoverheid

	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Flevoland</b>	<b>Utrecht</b>
Project-subsidies en tender-regelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formeel besluit</li> <li>- a.d.h.v. criteria</li> <li>- Verantwoording met projectplan, offerte, verslag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formeel besluit, a.d.h.v. criteria</li> <li>- Verantwoording met projectplan, offerte, verslag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formeel besluit, a.d.h.v. criteria</li> <li>- Verantwoording met projectplan, offerte, verslag</li> </ul>
Uitbestede werkzaamheden buiten subsidie-regelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opdrachtformulering en toekenning in brief</li> </ul> <p><i>Voorbeelden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- WATCH</li> <li>- Water in de peiling</li> <li>- Schrijven van visie nme</li> <li>- Reconstructie</li> <li>- Lokale aanpak buitengebied</li> <li>- Uitvoeringsprogramma Brabants netwerk</li> <li>- Voortgezet onderwijs</li> <li>- Opstellen acquisitieplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opdrachtformulering en toekenning in brief</li> </ul> <p><i>Voorbeelden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Schrijven van Provinciaal Ambitiestatement Leren voor Duurzaamheid</li> <li>- Inrichtingsplan oever workshops integraal waterbeheer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opdrachtformulering en toekenning in brief</li> </ul> <p><i>Voorbeelden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmamanagement Leren voor Duurzaamheid</li> <li>- Uitvoering van projecten Provinciaal Milieubeleidsplan</li> <li>- Water in de Peiling</li> <li>- Beleidsbeïnvloeding en doorwerking waterbeleid in Ruimtelijke ordeningszaken</li> </ul>
Convenanten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenant Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte</li> </ul>	Geen voorbeelden	Groene Landschappen, gezamenlijk opdrachten verstrekken aan derden
Contract/overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overeenkomst Airport Eindhoven en oprichting Milieufonds</li> <li>- Overeenkomst (coördinatiepunt Landschapsbeheer aan Brabant Landschap)</li> <li>- NB: WATCH: hiervoor is een stuurgroep in het leven geroepen. Er is geen contract, maar partijen zijn wel verantwoordelijk in stuurgroep</li> </ul>	Geen voorbeelden	Overeenkomst Uitvoering Subsidieregeling Kleine Landschapselementen
Inhoudelijke kaders	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kerntaken moeten zoveel mogelijk passen binnen provinciaal beleid (in overleg)</li> <li>- Projecten moeten voldoen aan criteria.</li> <li>- Overeenstemming over projectplan</li> <li>- Aantal overheidsprogramma 's stellen inhoudelijke kaders, zoals Leren voor Duurzaamheid (regelmatig mondelinge terugkoppeling)</li> <li>- Activiteiten worden getoetst aan eigen beleidslijnen van de provincie (vaak op basis van projectplan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kernactiviteiten moeten passen binnen provinciaal beleid en binnen missie van de organisatie</li> <li>- Voor specifieke projectsubsidies gelden specifieke criteria, zoals voor gebiedsgericht beleid en Leren voor Duurzaamheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Basisactiviteiten moeten passen binnen 'rinkelbelfunctie' van de natuur- en milieuorganisaties</li> <li>- Bestuurlijk overleg over kerntaken waar over criteria wordt gesproken</li> <li>- Overeenstemming over projectplannen en daardoor ook de inhoudelijke kaders</li> <li>- In project Groene Werklandschappen hebben alle partijen hun eigen inhoudelijke kaders naar elkaar toe duidelijk gemaakt</li> </ul>

## 4.5. Wie betaalt het (financieel aspect)?

### 4.5.1. De Interviewvraag

- *Is er sprake van exploitatiesubsidie, projectsubsidie of beleidsgelden?*
- *Hoe is de financiering geregeld?*
- *Wat is de hoogte van de financieringsbijdrage?*

### **Algemeen**

De respondenten van de natuur- en milieuorganisaties signaleren de tendens dat zij steeds meer een projectorganisatie worden. Alle organisaties hebben een kleiner deel reguliere subsidie (exploitatie-, basis- of budgetsubsidie) en een groter deel projectsubsidie. Dit varieert van 5% tot 50%. Van belang in dit kader is op te merken dat de provincies verschillende termen gebruiken voor dezelfde soort financiering, zoals exploitatiesubsidie, basissubsidie of budgetsubsidie. Gedurende het onderzoek is hier geen eenduidigheid in gevonden en wordt het door de respondenten ook niet eenduidig gebruikt.

Voor een deel worden de projecten door de provinciale overheid gefinancierd door middelen van de verschillende tenderregelingen of via taken in opdracht van de provincie of andere partijen. Andere organisaties, zoals Het Utrechts Landschap kennen een grote groep sponsors, leden en erfstellingen. De vertegenwoordigers van de provinciale overheid hebben soms nog het idee dat de natuur- en milieuorganisaties voor 100% gesubsidieerd worden door reguliere exploitatiegelden, maar in werkelijkheid betreft het een onderdeel van de gehele omzet. Een zekere vaste financieringsrelatie met een grote opdrachtgever, in dit geval de provinciale overheid, is van belang omdat organisaties op grond van CAO-verplichtingen medewerkers een vast dienstverband aanbieden.

De vraag over de exacte hoogte van de financieringsbijdrage werd in veel gevallen niet beantwoord. In die gevallen dat de gegevens wel bekend werden gemaakt, waren deze zo divers en niet met elkaar te vergelijken dat besloten is deze gegevens hier buiten beschouwing te laten. De vastgestelde feitelijke financiële gegevens zijn verschillend van omvang. De reden hiervoor is dat het lastig is om de juiste vergelijkingen te kunnen maken omdat financiële cijfers afhankelijk zijn van verschillende factoren, zoals grootte provincie (budget en inwoners), historie en inhoudelijke projectplannen. Indien deze cijfers worden gegeven is nuancering en uitleg noodzakelijk.

#### **4.5.2. Provincie Noord-Brabant**

##### ***Van welke subsidieregeling is er sprake?***

De budgetfinanciering voor, in dit geval het IVN Consulentschap, wordt gefinancierd uit twee afdelingen, te weten Natuur en Landschap, en Milieu. Veel natuur- en milieuorganisaties hebben de afgelopen jaren in de provincie Brabant meer projectsubsidies moeten aanvragen, terwijl een groot deel, met name vrijwilligersgroepen, nog niet voldoende deskundigheid in huis heeft om goede projectplannen te kunnen schrijven, aldus de representant van de provincie.

De Brabantse Milieu Federatie ontvangt een exploitatiesubsidie van de provincie voor huisvesting, organisatiekosten en directiekosten. Daarnaast ontvangt zij een activiteitsubsidie waarmee een aantal inhoudelijke taken wordt gefinancierd. Voorbeelden hiervan zijn de werkzaamheden voor een langere periode met betrekking tot reconstructie en aanpak van landelijk gebied. Deze werkzaamheden worden door de provincie gefinancierd uit beleidsgelden Ruimtelijke Ordening.

De provincie kent een ontwikkeling van verschillende subsidies, zoals exploitatiesubsidie, activiteitsubsidie en budgetsubsidie. Ambtelijk gezien wordt dit als ingewikkeld ervaren en zijn de voorwaarden niet altijd duidelijk. Subsietermen worden binnen de provincie ook door elkaar heen gebruikt.

##### ***Hoe wordt de financiering geregeld?***

Alliedrie subsidies worden in toekenningbrieven bevestigd naar de betreffende natuur- en milieuorganisatie. Voor de budgetfinanciering die voor een termijn van vier jaar wordt vastgesteld is aantal richtlijnen afgesproken, waarbij jaarplan, jaarverslag, begroting en jaarrekening worden overlegd.

De Brabantse Milieu Federatie heeft met de provincie afgesproken dat zij 10% van de totale omzet mag bestemmen voor algemene reserve.

#### **4.5.3. Provincie Flevoland**

##### ***Van welke subsidieregeling is er sprake?***

De provincie Flevoland kiest binnen de afdeling Milieu, waaronder IVN Consulentenschap en de Milieufederatie vallen, voor de reguliere subsidiekanalen. Jaarlijks wordt een bedrag in de begroting vastgesteld door de provincie.

Daarnaast kent de afdeling Milieu voor de natuur- en milieuorganisaties projectsubsidies. Hiervoor wordt door de organisatie in kwestie een projectplan geschreven, dat separaat wordt verantwoord door middel van een inhoudelijk en een financieel verslag. De Milieufederatie kent twee begrotingen, één voor de budgetsubsidie en één voor de projectactiviteiten. De vertegenwoordiger van Landschapsbeheer Flevoland geeft aan dat zij steeds vaker opdrachten uitvoeren voor gemeenten en dat daar ook een deel van hun financiering vandaan komt.

##### ***Hoe wordt de financiering geregeld?***

De natuur- en milieuorganisaties leggen in een jaarplan vast welke activiteiten zij voor dat bedrag zullen uitvoeren. Als de werkzaamheden binnen de beleidskaders van de provincie en de missie van de organisatie passen, wordt het plan vastgesteld en gaat Gedeputeerde Staten tot toekenning van subsidiëring over. Over de wijze van uitvoering beslist de organisatie zelf. Verantwoording van de subsidiegelden vindt plaats in respectievelijk de jaarrekening en het jaarverslag over het desbetreffende jaar.

Op dit moment hebben beide natuur- en milieuorganisaties nog geen bezwaarschriftenprocedure ingezet tegen een subsidietoekenning. De vertegenwoordiger van de provincie vraagt zich af of de grenzen van de financiële regelingen en financiële mogelijkheden wel zijn opgezocht. De provincie Flevoland wijzigt op dit moment de subsidiestructuur. Zij werkt toe naar budgetsubsidies. Met vier organisaties is een pilot opgezet, die inhoudt dat men naar meerjarige resultaatgerichte afspraken toe werkt. Organisaties mogen 5% van de omzet van het provinciaal subsidiebedrag bestemmen als algemene reserve.

#### **4.5.4. Provincie Utrecht**

##### ***Van welke subsidieregeling is er sprake?***

De provincie Utrecht realiseert zich dat een exploitatiesubsidie voor een maatschappelijke organisatie van cruciaal belang is: het is de randvoorwaarde om te kunnen functioneren als organisatie. Met de exploitatiesubsidie worden de organisatiekosten, directiekosten en secretariaatskosten gedekt. Hiervoor worden de al eerder genoemde ‘rinkelbel’ taken uitgevoerd: een maatschappelijke organisatie heeft zowel een signaalfunctie als een servicefunctie.

De kanttekening die de vertegenwoordiger hierbij plaatste, was dat projectsubsidies efficiënt lijken, maar soms gepaard gaan met veel bureaucratie (alle activiteiten moeten verantwoord worden). Een exploitatiesubsidie geeft een stabiele basis. Een ander nadeel van vormen van uitbesteding door de provincie aan de natuur- en milieuorganisaties is, dat zij afhankelijk zijn van Gedeputeerde Staten of er budgetten worden vrijgemaakt voor de uitbesteding van taken.

##### ***Hoe wordt de financiering geregeld?***

Natuur- en milieuorganisaties moeten blijven waken over hun eigen onafhankelijkheid; het hebben van één belangrijke financieringsbron is een financieel risico. De provincie heeft zowel met de Natuur en Milieufederatie als met het IVN Consulentenschap afgesproken dat 25% van de totale omzet bestemd mag worden om algemene reserve op te bouwen. Dat is nodig, omdat steeds vaker van deze maatschappelijke organisaties verlangd wordt dat zij eigen investeringen doen of cofinancieringen regelen voor projecten.

De overheid zou volgens de respondenten van de natuur- en milieuorganisaties de organisaties financieel moeten faciliteren voor de basiswerkzaamheden. Het maken van meerjarige afspraken ten aanzien van de activiteiten/diensten die de organisaties daarvoor uitvoert vormt daarbij een logisch onderdeel.



Zowel de Natuur en Milieufederatie Utrecht als IVN Consulentenschap Utrecht constateren dat de provinciale overheid steeds vaker met projectsubsidies werkt. Dit leidt tot het ‘opjagen’ van organisaties, het achter projectsubsidies aan moeten lopen, producten leveren en, in het verlengde daarvan: kostenstijging. Het is de vraag of natuur- en milieuorganisaties blij moeten zijn met projectsubsidies en uitbestedingen als het Bij de Natuur en Milieufederatie komt de basistaak in het geding als de provincie steeds meer projectmatig financiert. De provincie moet beseffen dat zij de regisseursrol heeft en niet inhoudelijk alles moet willen aansturen.

#### 4.5.5. Samenvattend schema

	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Flevoland</b>	<b>Utrecht</b>
Welke subsidieregelingen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgetfinanciering</li> <li>- Activiteitsubsidie</li> <li>- Projectsubsidies</li> </ul> <p>10% totale omzet als algemene reserve</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgetfinanciering</li> <li>- Projectsubsidies</li> <li>- Pilot voor meerjarige subsidiëring (vier jaar)= budgetfinanciering</li> <li>- Gemeentesubsidies</li> </ul> <p>5% totale omzet als algemene reserve</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exploitatiesubsidie</li> <li>- Projectsubsidies</li> <li>- Beleids gelden</li> </ul> <p>25% totale omzet als algemene reserve</p>
Hoe geregeld?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaarplan, jaarverslag, jaarrekening</li> <li>- Projectplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaarplan, jaarverslag en jaarrekening</li> <li>- Projectplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaarplan, jaarverslag en jaarrekening</li> <li>- Projectplan</li> </ul>

## 5. Beschouwingen over samenwerkingsrelaties in de drie provincies

*Dit hoofdstuk bevat gegevens die zijn verzameld uit de interviews met de vertegenwoordigers van zowel de provinciale overheid als de natuur- en milieuorganisaties in de drie provincies. In hoofdstuk 4 werd deelvraag 1 beantwoord, waarin vooral veel feitelijke gegevens werden gevraagd. In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord waarover op een beschouwende wijze over de samenwerkingsrelatie wordt gesproken. Gestart wordt met de vraag hoe de respondent de relatie schetst tussen de overheid en natuur- en milieuorganisaties. Vervolgens worden drie concrete cases, te weten: Leren voor Duurzaamheid, Water in de Peiling en Subsidieregeling Kleine Landschapselementen als voorbeeld gebruikt om in de theoretische modellen te plaatsen en te beargumenteren. Daarna wordt de vraagstelling voortgezet met de voor- en nadelen van de verschillende vormen, de effecten en resultaten van de samenwerkingsrelatie.*

### 5.1. Welke vormen van samenwerking bestaan er in de praktijk?

#### 5.1.1 Interviewvraag

*Als u het contact tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisatie moet schetsen, hoe zou u dat dan doen?*

- opdrachtgever- opdrachtnemer relatie
- provincie beslist wat de natuur- en milieuorganisatie uitvoert
- in gezamenlijke verantwoordelijkheid worden taken uitgevoerd
- de natuur- en milieuorganisatie beslist zelf wat zij uitvoert

De interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen, hebben, zoals al eerder aangegeven, de betrokken medewerkers van de organisaties tot nadenken gezet. Hoe is hun relatie met de provinciale overheid of natuur- en milieuorganisatie en welke samenwerkingsmodellen worden gebruikt. In de gevoerde gesprekken constateerden alle respondenten dat er verschillende rollen en daarbij behorende samenwerkingsmodellen zijn ontstaan.

De respondenten nemen de tendens waar dat de provinciale overheid meer inhoudelijk gaat sturen. Dit wordt onderbouwd met de ontwikkeling dat er een verschuiving is naar meer projectsubsidies, tenderregelingen en uitbestedingverzoeken in plaats van het verhogen van exploitatiesubsidies. In laatstgenoemde situatie hebben maatschappelijke organisaties meer inhoudelijke vrijheid en kunnen zelf initiatieven nemen.

De relatie tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie kenmerkt zich door dualisme, zo verwoordde één van de vertegenwoordigers van de natuur- en milieuorganisaties het.

Respondenten kregen bovenstaande interviewvraag voorgelegd en al snel werd duidelijk dat er verschillende mogelijkheden zijn om die samenwerkingsrelatie vorm te geven, afhankelijk van de rol die een natuur- en milieuorganisatie op dat bewuste moment speelt en de activiteit waarover gesproken wordt.

Een dilemma bij de verwerking van de antwoorden binnen de vier samenwerkingsmodellen (hiërarchie-en publiek-private samenwerking) was welke taken onder het hiërarchiemodel vallen. Uit de interviews bleek dat de provincie in de positie verkeert te kunnen beslissen over de kwalificatie van activiteiten: of zij als project worden beschouwd of onder de budgetsubsidies worden geschaard. Gekeken naar de meetcriteria zoals die verwoord zijn in hoofdstuk 3 is het hiërarchiemodel in strikte vorm van toepassing op activiteiten die in al zijn facetten worden uitgevoerd door de overheid zelf. Kenmerken van een hiërarchiemodel zijn: politiek besluit, uitvoering vanuit een monopoliepositie en kerntaak van de

provincie. Analooq aan de kenmerken en meetcriteria van de samenwerkingsmodellen vallen bovenstaande activiteiten onder het principaal-agent model waar het gaat om de criteria: opdrachtgever-opdrachtnemer; taakstellend, prestatieafspraken en prijsafpraak.

Onderstaand schema geeft de meningen weer van de respondenten.

	<i>Noord-Brabant</i>	<i>Flevoland</i>	<i>Utrecht</i>
De natuur- en milieuorganisatie beslist	- Tenderregelingen/ - projectsubsidies - Budgetsubsidie (b)	- Taken reguliere subsidie - Projectsubsidies	- Taken reguliere subsidie - Projectsubsidies
De provincie beslist <i>Principaal-agent model (c)</i>	Budgetsubsidie (a/b) (kerntaken)	Projectsubsidies	Projectsubsidies
Opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie <i>Principaal-agentmodel</i>	Schrijven van visie natuur- en milieueducatie in Nota Landschapsoffensief	Schrijven van Provinciaal Ambitiestatement Leren voor Duurzaamheid	- Kleine Landschaps-elementen - Programma-management
Gezamenlijke verantwoordelijkheid <i>Netwerkmudel</i>	- Uitvoering projecten Splash, WATCH - Strategische Agenda - Airport	Vormen van projecten binnen gebiedsgericht beleid lijken er deels in te passen	- Groene landschappen - Water in de Peiling
<i>Publiek-private samenwerking</i>	Geen voorbeelden	Geen voorbeelden	Geen voorbeelden

*Noot bij bovenstaand schema*

- De budgetsubsidie en taken reguliere subsidie staan hier genoemd bij ‘natuur- en milieuorganisatie beslist’. Duidelijker is het te zeggen dat zowel natuur- en milieuorganisaties als provinciale overheid beslissen, want men wordt het samen eens over de vastgestelde en de gesubsidieerde taken.
- Noord-Brabant: budgetsubsidie van zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties geven aan dat zij zelf beslissen welke taken/werkzaamheden worden uitgevoerd.
- Uit de interviews kwam naar voren dat zowel over de budgetsubsidie als de projectsubsidies óf de provincie óf de natuur- en milieuorganisatie beslist. Volgens de meetcriteria van hoofdstuk 3 horen de kenmerken die werden beschreven bij het principaal-agent model. Om die reden is dat in dit schema weergegeven. Belangrijk om hier aan toe te voegen is de constatering dat respondenten van de natuur- en milieuorganisaties aangaven dat zij dit niet als opdrachtgever - opdrachtnemer relatie ervaren.

## 5.2. Drie specifieke cases

In alle interviews is doorgevraagd op drie specifieke projecten/cases. Deze drie zijn gekozen om hun landelijke aanpak, zodat er zeker sprake zou zijn van enige vorm van bemoeienis in de drie provincies. Het programma Leren voor Duurzaamheid is een landelijk beleidsprogramma, geïnitieerd vanuit verschillende ministeries en geregisseerd door alle provincies in Nederland. Water in de Peiling is een project over educatieve grondwatermeters, dat door de gezamenlijke milieufederaties is opgepakt in alle provincies. Subsidieregeling Kleine Landschapselementen is een landelijke subsidieregeling.

### 5.2.1 Voorbeeld: Leren voor Duurzaamheid

Het overheidsprogramma Leren voor Duurzaamheid is een samenwerkingsprogramma van drie rijksministeries, de provincies (via het IPO), gemeenten (via VNG) en de waterschappen (via Unie van Waterschappen). Het programma is in juni 1999 bekrachtigd door de Tweede Kamer en wordt uitgevoerd gedurende de periode 1 januari 2000 tot 31 december 2003. De uitvoering van dit programma vindt bijna volledig plaats op provinciaal niveau. Daarvoor heeft elke provincie een Provinciaal Ambitie Statement opgesteld. Hierin verwoordt zij haar eigen ambities en prioriteiten en geeft zij aan hoe de uitvoering van het programma georganiseerd zal worden. Op basis van het Provinciaal Ambitie Statement verstrekt het

Rijk een financiële bijdrage aan het programma. De provincies stellen ook een bedrag beschikbaar en er wordt van uitgegaan dat projectindieners zelf ook een deel van de kosten (minimaal 20%) dragen.

	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Flevoland</b>	<b>Utrecht</b>
Wie doet wat en waarom?	Provincie: - Regievoering - Beslist  Natuur- en milieuorganisatie: - Voorbereidingstraject - Projectadvisering	Provincie: - Projectmanagement - Regievoering - Eindverantwoordelijkheid  Natuur- en milieuorganisatie: - Schrijven van Provinciaal Ambitie Statement in opdracht van provincie - Projectuitvoering in de reguliere tenderregeling	Provincie: - Regievoering - Bepaalt de thema's - Beslist over subsidiepot - Schrijft ambitiestatement  Natuur- en milieuorganisatie: - Programmamangement
Hoe wordt dit formeel geregeld?	Via reguliere subsidie. Niet expliciet op papier gezet	- Via offerte/opdracht: schrijven van een ambitiestatement (eenmalige opdracht) - Projectuitvoering: tenderregeling	- Op basis van offerte is programmamangement uitbesteed aan natuur- en milieuorganisatie. - Jaarlijkse verantwoording  Projectuitvoering: tenderregeling
Wie betaalt het?	Provincie: - Op basis van verantwoording via jaarplan	Provincie: - Op basis van plannen	Provincie: - Op basis van projectplan. Onder meer 16 uur projectmanagement voor drie jaar aan natuur- en milieuorganisatie - Provincie voert financieel beheer
Wie heeft inhoudelijke deskundigheid?	Provincie: - Regievoering  Natuur- en milieuorganisatie: - Voorbereiding en advisering	Provincie: - Regievoering  Natuur- en milieuorganisatie: - Inhoud voor schrijven van PAS	Provincie: - Regievoering  Natuur- en milieuorganisatie: - Contacten met werkveld en inhoudelijke advisering
Welk model? En waarom?	Provincie: - Regievoering valt onder hiërarchiemodel  Argumenten: - Taakstellend - Overheid beslist - Overheidsbudget  Natuur- en milieuorganisatie: - Advisering en voorbereiding  Principaal-agent model/ hiërarchie  Argumenten: - Het lijkt een opdracht te zijn omdat het in reguliere budget is opgenomen (maar er is geen duidelijke opdracht)	Principaal-agentmodel, met uitbesteding schrijven van Provinciaal Ambitie Statement  Argumenten: - Opdrachtgever vs opdrachtnemer - Output is meetbaar - Prestatieafspraken - Taakstellend - Prijsafpraak  Hiërarchiemodel: tenderregeling  Argumenten: - Overheid beslist - Overheidsbudget	Programmamangement Principaal-agentmodel Tenderregeling: principaal-agent  Argumenten: - opdrachtgevers vs opdrachtnemer - Output is meetbaar - Prestatieafspraken - Taakstellend - Prijsafpraak

### 5.2.2. Voorbeeld: Water in de Peiling

Water in de Peiling is een project dat door het plaatsen van educatieve grondwatermeters de problematiek van de (water)verdroging laat zien. Dit initiatief is ontstaan in de provincie Drenthe en uitgevoerd door

Natuur en Milieufederatie Drenthe. Door de gezamenlijke natuur- en milieufederaties is dit initiatief opgepakt om in alle Nederlandse provincies educatieve grondwatermeters te plaatsen. De landelijke coördinatie is neergelegd bij Natuur en Milieu Overijssel. In de drie onderzochte provincies is het project in een of andere vorm gaande. Zo is in de provincie Utrecht het project reeds uitgevoerd, in de provincie Brabant is het in ontwikkeling en in de provincie Flevoland is dit project in voorbereidingsfase.

	<b>Noord-Brabant</b>	<b>Flevoland</b>	<b>Utrecht</b>
Wie doet wat en waarom?	Provincie: - Lidmaatschap stuurgroep Zelfde status als waterschap - Stuurgroep: provincie, waterschap, milieufederatie - Allen dezelfde status - Projectmanagement (inclusief educatie) milieufederatie	Milieufederatie heeft initiatief genomen om te starten met dit project. Er wordt op dit moment (augustus 2003) een projectplan geschreven Plan: Projectmanagement (MFF) Educatief programma (IVN)	Provincie: - Lidmaatschap stuurgroep, inhoudelijke deskundigheid over verdrogingbeleid  Natuur- en milieuorganisaties: - Projectmanagement (NMU) educatief programma (IVN) - Contacten met het veld
Hoe wordt dit formeel geregeld?	- Projectplan is basis waarop partners akkoord geven - Stuurgroep geformeerd o.l.v. BBF als projectleider	Nog niet van toepassing	- Projectplan is basis waarop partners akkoord geven - Stuurgroep geformeerd van alle samenwerkingspartners o.l.v. NMU als projectleider - De provincie heeft vooraf geen inhoudelijke kaders gesteld. De provincievertegenwoordiger was wel een actieve participant in de stuurgroep
Wie betaalt?	- Provincie en sponsors op basis van projectplan - Provincie uit beleidsbudget van waterhuishoudingsplan	Doel is dat verschillende partners een financiële bijdrage leveren. De provincie wordt gevraagd uit het beleidsbudget van verdrogingbestrijding een financiële bijdrage te doen	- Provincie en sponsors op basis van projectplan - Provincie uit beleidsbudget van verdrogingbestrijding op basis van projectplan - Sponsors zijn niet relevant voor dit onderzoek
Wie heeft inhoudelijke deskundigheid?	Ieder vanuit eigen expertise  Provincie: - Locaties  Waterschap: - grondpeil, locaties  Milieufederatie: - uitvoering	In ontwikkeling  Provincie: - locatiekeuze  Waterschap: - locatie en inhoudelijke expertise, aanpak in veld  Milieufederatie: - uitvoering  IVN: - educatief deel	Provincie: - verdrogingbeleid, Leren voor Duurzaamheid  Waterschappen/terreinbeheerders: - locatiekeuze, aanpak in het veld  Natuur- en milieuorganisaties: - project-uitvoering, contacten werkveld en educatie
Welk model? En waarom?	Netwerkmodel  Argumenten: - Veelheid aan relaties - Concensus is belangrijk - Gezamenlijk doel en verschillende belangen - Win-win gedrag - Afspraken maken en contract	Nog niet van toepassing	Netwerkmodel  - Argumenten: - Veelheid aan relaties - Concensus is belangrijk - Gezamenlijk doel en verschillende belangen - Win-win gedrag - Afspraken maken en contract

### 5.2.3. Voorbeeld: Kleine Landschapselementen

De subsidieregeling Kleine Landschapselementen is een resultaat van twee subsidieregelingen voor kleine landschapselementen, namelijk de gedecentraliseerde Regeling Onderhoudsovereenkomst Landschapselementen (ROL) en de provinciale Subsidieverordening Kleine Landschapselementen.

De belangrijkste doelen van deze subsidieregeling zijn hieronder opgesomd.

1. Het onderhoud, de aanleg en het herstel van kleine landschapselementen ter stimulering zijn door de provincie aangegeven in een uitputtende bijlage.
2. De regeling kent subsidiebijdragen voor werkzaamheden gedurende niet meer dan een jaar.
3. Eenieder die onderhoud, aanleg of herstel verricht kan in het kader van deze regeling om een bijdrage vragen.
4. Binnen de gestelde kaders wordt bepaald of een bijdrage uit de subsidieregeling wordt toegekend. Bij het bepalen van het besluit wordt rekening gehouden met prioriteitstelling voor natuur- en landschapsbeleid door Gedeputeerde Staten, evenals de visie van het provinciaal bestuur, regionale beleidsvisies, regionale visies witte gebieden en de gemeentelijke landschapsplannen.
5. In de regeling is ook opgenomen in welke gevallen geen bijdrage wordt verstrekt.

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat deze subsidieregeling niet in alle drie provincies wordt uitgevoerd. In Flevoland kent men een andere regeling en in Noord-Brabant voert de provincie deze zelf uit.

	<i>Noord-Brabant</i>	<i>Flevoland</i>	<i>Utrecht</i>
Wie doet wat en waarom?	De provincie voert uit	In Flevoland kent men de RAL-regeling. Deze wordt uitgevoerd door LNV. In 1990 werd dit niet door de provincie opgepakt. Aanleg landschappen is gefinancierd door de Domeinen. In ieder geval financiert de overheid veel via de Domeinen en niet via decentralisatie van gelden	Landschapsbeheer voert regeling uit (inclusief subsidietoekenningen)
Hoe wordt dit formeel geregeld?	Geen specifieke zaken geregeld	Niet van toepassing	Vastgelegd in een formeel besluit met 11 artikelen. Verantwoording door jaarlijks inhoudelijk verslag en overzicht van de toegekende bedragen
Wie betaalt?	Geen specifieke zaken geregeld		Provinciaal geld wordt doorgestuurd naar Landschapsbeheer, die dit beheert. Daarnaast ontvangt LBU financiële bijdragen voor de uitvoering van de regeling
Wie heeft inhoudelijke deskundigheid?	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Natuur- en milieuorganisatie heeft deskundigheid en kent het werkveld
Welk model?	Hiërarchiemodel	Niet van toepassing	Principaal-agentmodel Argumenten: - Opdrachgever vs opdrachtnemer - prestatieafspraken - Inhoudelijkheid - taakstellend - output is meetbaar - managementcontract - prijsafpraak

### 5.3. De samenwerkingsrelatie: voor- en nadelen, effecten en resultaten en verbeterpunten

#### 5.3.1. De interviewvraag

Bent u tevreden over deze taakverdeling?

- Wat zijn de voor- en nadelen van de taakverdeling en de samenwerkingsmodellen?
- Wat zijn effecten en resultaten van bovengenoemde taakverdeling en samenwerking?

#### Algemene opmerkingen

Respondenten van de natuur- en milieuorganisaties vinden het belangrijk dat zij hun verschillende rollen (o.a. als bewaker, initiator, deskundige en uitvoerder) goed kunnen blijven etaleren. De combinaties zijn goed: enerzijds in beleidscommissies opereren als luis in de pels, aan de andere kant via de projectenlijn de stimulerende en creatieve kant inzetten om te komen tot beleidsvernieuwing of tot uitvoering van bepaalde werkzaamheden/activiteiten.

De laatste jaren blijken de provinciale overheden minder visionair te zijn in de ogen van de natuur- en milieuorganisaties, waardoor grotere bewegingen in het natuur-, milieu en landschapbeleid niet worden overgenomen. Een voorbeeld van een grote beweging was de totstandkoming van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS), maar dit is alweer van enige jaren geleden.

#### 5.3.2. Voor- en nadelen van de vier samenwerkingsmodellen

De gegevens uit de interviews van alle respondenten zijn in onderstaand schema weergegeven. In de interviews is niet expliciet op de voor- en nadelen van de vier verschillende modellen ingegaan, maar zijn in algemene zin de voor- en nadelen van de samenwerkingsrelatie aangegeven. De gegevens zijn, waar mogelijk, in de vier modellen geplaatst. De respondenten noemden vooral voor- en nadelen van principaal-agent model en netwerkmodel. Allereerst staat hier een aantal algemene opmerkingen uit de interviews die niet in onderstaand schema zijn te plaatsen:

- Een respondent van één van de natuur- en milieuorganisatie merkte op dat de basissubsidie afneemt en dat de provincie meer zal gaan sturen op projectsubsidies (principaal-agent model). Als voorbeeld werd genoemd dat de provincie steeds vaker kiest voor integrale gebiedsplannen waarvoor een stuurgroep in het leven wordt geroepen. In zo'n stuurgroep wordt over inhoudelijke projecten en beschikbare financiën besloten (netwerkmodel). Natuur- en milieuorganisaties moeten in feite deel uitmaken van die stuurgroepen, terwijl het voor hun als organisatie geen directe resultaten oplevert. Door vermindering van basissubsidie is het steeds moeilijker hier beschikbare financiën (en dus menskracht) voor vrij te maken, waardoor de beleidsbeïnvloeding minder waargemaakt kan worden.
- Natuur- en milieuorganisaties hebben verschillende rollen, zoals luis in de pels, samenwerkende partner, inhoudelijk deskundige, sectorale belangenbehartiger om provinciale doelstellingen te bereiken. Belangrijk is om steeds de rol die de organisatie uitoefent, helder te hebben.
- De huidige samenwerkingsvorm (projecten, uitbestedingen, exploitatie om maatschappelijke rol te vervullen) biedt verschillende voordelen voor de provinciale overheid. Zij kan bijvoorbeeld een kleiner ambtelijk apparaat opzetten, wat kostenbesparend is. Verder hebben de natuur- en milieuorganisaties sneller contacten met het veld en zijn inhoudelijk deskundig op operationeel vlak. De provincie kent meer beleidswerkers en zorgt voor strategisch beleid. Dit heeft als keerzijde dat natuur- en milieuorganisaties uitvoeringsfabriekjes lijken te worden van de provinciale overheid.

Alle respondenten in de drie provincies beschouwden het als een nadeel van projectfinanciering dat deze bureaucratischer is (meer papierwerk). Duidelijk mag zijn dat alle partijen wel van mening zijn dat het de rollen en taken helder maakt. Een verbeterpunt zou zijn om te kunnen verantwoorden met minder papierwerk.

Het dilemma van werkzaamheden plaatsen binnen het hiërarchiemodel dat ik aan het begin van dit hoofdstuk aangaf is hier wederom van toepassing. Een strikt hiërarchiemodel bestaat naar mijn mening niet omdat de overheid beslist én uitvoert. In de provincie Utrecht voerde de Natuur- en Milieufederatie



aan dat de basisfinanciering voor reguliere taken door de provincie wordt bepaald. Feitelijk valt dit onder het principaal-agent model. in principe is er namelijk sprake van opdrachtverstrekking die door de natuur- en milieuorganisatie wordt uitgevoerd. Omdat er geen duidelijk projectplan (of opdrachtverstrekking) aan ten grondslag ligt, is het lastiger in te delen. Respondent gaaf als volgt zijn mening over de basissubsidie. *Voordeel:* Basisfinanciering voor reguliere taken is helder en geeft de natuur- en milieuorganisatie een zekere onafhankelijkheid.

*Nadeel:* Basistaken groeien omdat het aantal integrale commissies toeneemt. De provincie verwacht steeds meer (zie netwerkmodel).

	<i>Noord-Brabant</i>	<i>Flevoland</i>	<i>Utrecht</i>
Hiërarchiemodel	Niets aangegeven	Niets aangegeven	Volgens de meetcriteria van hoofdstuk 3 valt hier geen taak onder
Principaal-agent model	<p><i>Voordeel:</i> In projectplannen wordt ieders rol duidelijk</p> <p><i>Nadeel:</i> Meer verantwoordingsmomenten (soms lijkt het een bureaucratische molen)</p>	<p><i>Voordeel:</i> In projectplannen wordt ieders rol en taak helder</p> <p><i>Nadelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Natuur- en milieuorganisaties moeten relatief veel tijd steken in het schrijven van projectplannen en moeten achter subsidiestromen aan</li> <li>- Meer verantwoordingsmomenten (bureaucratie)</li> </ul>	<p><i>Voordelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De relatie wordt helder. Helder aangeven wat taak en rol is.</li> <li>- De provincie als regisseur en de natuur- en milieuorganisatie als kritische en creatieve uitvoerder</li> <li>- Provincie vindt dat uitbesteden van taken efficiënter en soms goedkoper kan</li> </ul> <p><i>Nadeel:</i> Projectfinanciering geeft veel bureaucratie en verantwoordingsplichten. Er zit geen verschil in grote en kleine projecten qua administratieve afhandeling</p>
Netwerkmodel	<p><i>Voordelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie is gericht op zoeken naar oplossingen (win-win situaties)</li> <li>- Gezamenlijke verantwoordelijkheid: kijken naar wat bindt en niet naar wat scheidt</li> </ul> <p><i>Nadelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is meer overleg noodzakelijk (kost meer tijd)</li> <li>- Relevant om te blijven benadrukken dat hindermacht vanuit de natuur- en milieuorganisatie mogelijk moet blijven</li> </ul>	<p><i>Nadelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Binnen netwerksituaties is deelname in stuurgroepen van belang, waar over inhoudelijke projecten en financiën wordt besloten</li> <li>- Deelname levert geen direct resultaat op</li> </ul>	<p><i>Voordelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inbreng van de natuur- en milieuorganisaties mogelijk als kritische, creatieve uitvoerder</li> <li>- Inbreng van de inhoudelijke deskundigheid mogelijk</li> </ul> <p><i>Nadeel:</i> Deelname van natuur- en milieuorganisaties in beleidscommissies en stuurgroepen kost veel tijd en levert geen directe financiële middelen op waardoor</p>
Publiek-private Samenwerking			<p><i>Nadeel:</i> Als uitvoering van een subsidieregeling wordt uitbesteed heeft de provincie minder controle op de uitvoering (pas achteraf)</p>



### 5.3.3. Effecten en resultaten van de samenwerkingsrelatie

#### De interviewvraag

Wat zijn effecten en resultaten van de taakverdeling/samenwerking?

Wat is uw mening over de volgende twee stellingen:

- *Natuur- en milieuorganisaties: van de oorspronkelijke luis in de pels naar partnership op basis van deskundigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid teneinde te komen tot een duurzame samenleving.*
- *De overheid is verantwoordelijk voor het bewerkstelligen van de duurzame samenleving en zal om die reden ook de regiefunctie moeten behouden. Consequentie is dat de provinciale overheid altijd alle kaders aangeeft waarbinnen de natuur- en milieuorganisaties moeten opereren.*

Aan alle respondenten werd deze ene vraag gesteld en werden de twee stellingen voorgelegd. Uit het onderzoek bleek dat respondenten moeilijk een helder antwoord op de vraag over effecten en resultaten konden geven. De meeste geïnterviewden merkten op dat er nog te weinig tijd met de nieuwe vormen, zoals opdrachtgever-opdrachtnemerschap en netwerkmodel is gewerkt om daar uitspraken over te doen. Publieke-private samenwerking in strikte vorm komt niet voor.

*Wat zijn de effecten en resultaten van de taakverdeling respectievelijk samenwerking?*

- a. Nog te weinig ervaring met de verschillende modellen om hier uitspraken over te kunnen doen.
- b. Voorstander van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Kijken wat de partners bindt en niet wat hen scheidt.
- c. Winstpunt van de laatste jaren is dat partners samen kijken wat gerealiseerd kan worden. Ieder los van eigen belang. Respondent merkte een tendens op naar netwerkmodellen, niet alleen inhoudelijk maar ook financieel.
- d. De combinatie van de verschillende rollen is goed, zowel luis in de pels als initiator, stimulator en creatieve denkracht inzetten.
- e. De tendens van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap is prettig, geeft veel helderheid en houdt de organisatie scherp.
- f. Op dit moment wordt tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties steeds meer in partnership gewerkt. Over tien jaar zullen effecten en resultaten te noemen zijn. Het is nu nog tekort dag.

*Stelling: Natuur- en milieuorganisaties: van de oorspronkelijke luis in de pels naar partnership op basis van deskundigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid teneinde te komen tot een duurzame samenleving.*

1. Natuur- en milieuorganisatie blijft altijd vanuit eigen missie opereren.
2. Zowel luis in de pels als partnership is noodzakelijk.  
Respondent bespeurt duidelijke tendens naar meer gezamenlijke verantwoordelijkheid. Gelijkwaardigheid is daarbij wel een voorwaarde.

*Stelling: De overheid is verantwoordelijk voor het bewerkstelligen van de duurzame samenleving en zal om die reden ook de regiefunctie moeten behouden. Consequentie is dat de provinciale overheid altijd alle kaders aangeeft waarin de natuur- en milieuorganisaties moeten opereren.*

1. De regiefunctie van de overheid is niet altijd zichtbaar. Respondenten zijn het eens met het eerste deel van de stelling.
2. Alle respondenten waren van mening dat genoemde consequentie in deze stelling niet automatisch een consequentie is. Natuur- en milieuorganisaties blijven elk een eigen verantwoordelijkheid houden.
3. De provincie zou meer aan planvorming moeten doen, maatschappelijke groepen kunnen voor draagvlak zorgen.

Respondent deed de volgende uitspraak: ijskoud de warmste zijn, ijskoud kaders stellen en binnen die kaders warm lopen voor creatieve oplossingen.

#### **5.3.4. Verbetersuggesties voor de samenwerkingsrelatie**

##### **Interviewvraag**

Aan de respondenten is gevraagd of zij punten voor verbetering in de relatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties wisten. Deze vraag is in algemene zin gesteld.

Niet alle respondenten hebben deze vraag beantwoord. Hieronder staan de verbetersuggesties gerubriceerd onder beleid en afspraken. Eén van de respondenten gaf drie overwegingen mee die hieronder ook zijn genoemd. Opvallend is dat in feite één van deze overwegingen, te weten in hoeverre er sprake is van onafhankelijkheid of gebondenheid tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie, een reden was om dit onderzoek te starten en meer duidelijkheid te krijgen over die samenwerkingsrelatie. Tijdens de interviews werd wel duidelijk dat de relatie tussen provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties in beweging is, maar nog niet zo dat er een duidelijke lijn in de drie provincies is te vinden.

##### **Beleid provincie en natuur- en milieuorganisatie**

- De provincie zou vooral sturend moeten zijn op het beleidsterrein natuur en milieu, nog meer regie voeren. Daar zit vooral de toekomst in!
- De overheid moet gevoed worden door de particuliere organisaties. De natuur- en milieuorganisaties hebben hun eigen taken en verantwoordelijkheden en moeten kritisch de provinciale overheid blijven volgen vanuit de eigen sectorale belangen.
- Er is veel te weinig geëvalueerd door zowel provinciale overheid als natuur- en milieuorganisaties wat betreft activiteiten en financiering. Het is belangrijk om tussentijdse inhoudelijke mislukkingen te durven corrigeren. De werkprocessen moeten continu bijgestuurd worden. Een monitoringsysteem zou een goed instrument zijn.

##### **Vastleggen van afspraken**

- Goede taakverdelingen en/of heldere afspraken tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties ontbreken vaak. Een heldere lijn geeft houvast.
- Natuur- en milieuorganisaties en provincies moeten het lef hebben om gezamenlijk convenanten af te spreken en moeilijke inhoudelijke besluiten aan te gaan. Dit kan ook voor het zoeken van gezamenlijke oplossingen in complexe situaties op het werkterrein van natuur, milieu en landschap. In complexe samenwerkingsprojecten is het van belang dat er goede procesmanagers worden aangetrokken. Die ontbreken in de huidige situatie meestal. Deze procesmanager moeten heldere bevoegdheden en een duidelijke status hebben en kunnen bijvoorbeeld vanuit de provinciale overheid werkzaam zijn.

##### **Drie overwegingen in de relatie tussen provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties**

- In hoeverre is er sprake van onafhankelijkheid of gebondenheid tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties?
- In hoeverre kunnen beide partijen gebruik maken van elkaars deskundigheden?
- Moet een provincie een natuur- en milieuorganisatie als instrument zien om beleidsdoelen te bereiken?

## 6. Lessen uit de praktijk

*In dit hoofdstuk worden eerst de onderzoeksvragen beantwoord.. Net als in de voorgaande hoofdstukken is eerst de onderzoeksvraag weergegeven. Deze vraag wordt vervolgd met de getrokken conclusies die uit dit onderzoek voortvloeien. Hierna worden deze conclusies verklaard vanuit de praktijkervaringen die in hoofdstuk 4 en 5 zijn beschreven. Vervolgens wordt onder de subtitel 'verklaring' aangegeven of de conclusies en de praktijkervaringen door de theorie uit hoofdstuk 2 en 3 worden ondersteund. Tot slot wordt in de slotbeschouwing ingegaan op de conclusies en de ontwikkeling in toekomstige samenwerkingsrelaties tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties.*

De onderzoeksvragen som ik hieronder nogmaals op.

***In hoeverre hebben provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties bewust gekozen voor een samenwerkingsmodel en welke consequenties heeft die keuze voor hun handelen?***

Bovenstaande onderzoeksvraag wordt uitgewerkt aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Hoe verhoudt de gekozen en/of feitelijke samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties zich op de vier onderzoeksterreinen, te weten:
  - wie doet wat en waarom (de ideologische kant)
  - wat is ieders inhoudelijke deskundigheid (de inhoudelijke kant)
  - hoe wordt een en ander formeel geregeld (juridische kant)
  - wie betaalt (financiële kant)
2. Welke vormen van gekozen en/of feitelijke samenwerking bestaan er in de praktijk, binnen welk theoretisch model (hiërarchiemodel, principaal-agentmodel, netwerkmodel of het model van Publieke Private Samenwerking (PPS) valt de huidige praktijk van de samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties?
3. Wat zijn de voordelen en nadelen van de verschillende modellen?
4. Wat zijn effecten en resultaten van bovengenoemde taakverdeling /samenwerking? Of hoe gaat de samenwerkingsrelatie zich de komende jaren ontwikkelen?

### 6.1. Algemene conclusies ten aanzien van de samenwerkingsrelatie

#### *Conclusies*

1. De samenwerkingsrelaties (modellen) lijken niet bewust te worden gehanteerd door zowel de provinciale overheid als de natuur- en milieuorganisaties. Om die reden is er ook geen doorslaggevend argument te noemen voor een bepaalde vorm van samenwerkingsrelatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de samenwerking in de afgelopen tien jaar lijkt te zijn veranderd van meer hiërarchisch naar een samenwerking volgens het principaal-agentmodel en netwerkmodel. Volgens de netwerkmodellen hebben de samenwerkende partijen een gelijkwaardige positie, in tegenstelling tot die bij hiërarchie- en principaal-agent model.

#### *Praktijkervaringen*

##### *Samenwerkingsrelatie als bewuste keuze*

In algemene zin merk ik op dat de meeste respondenten lieten weten dat zij door het interview op een andere manier naar de dagelijkse praktijk van hun werk gingen kijken. Duidelijk werd dat in de dagelijkse praktijk soms samenwerkingsrelaties bestaan zonder dat betreffende partijen (zeer) bewust voor een specifieke vorm gekozen hebben. De veronderstelling dat organisaties zich niet expliciet bewust zijn van de vormen en de effecten lijkt hiermee in algemene zin te kloppen.

### *Geen overheersend model*

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen overheersend model in de relatie tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie bestaat. Enkele respondenten merkten op dat zij ook graag de verschillende samenwerkingsrelaties willen behouden, waardoor verschillende rollen mogelijk zijn. Gedurende het onderzoek werden de respondenten zich bewuster van het feit dat die verschillende rollen ook verschillende effecten hebben. Zij beschouwen het als een aandachtspunt voor de toekomst om bewuster keuzes te maken.

### *Verandering in samenwerkingsrelatie*

De samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties is in de afgelopen tien jaar veranderd, zo blijkt uit dit onderzoek. Steeds vaker wordt gekozen voor projecten en tenderregelingen. In de drie onderzochte provincies worden tegelijkertijd ook vaker integrale stuurgroepen ingesteld. Deze stuurgroepen zijn werkzaam voor complexe vraagstukken in de provincie waar diverse belangen mee zijn gemoeid, zoals het opstellen van integrale gebiedsvisies. Hierdoor worden natuur- en milieuorganisaties in een eerder stadium betrokken bij het opstellen van beleid en gestimuleerd tot een proactieve houding. Beleid wordt op deze wijze ontwikkeld binnen netwerken.

### **Verklaring**

#### *Ontwikkeling van de samenwerkingsrelatie*

De ontwikkeling van hiërarchie naar principaal-agentmodel en netwerkmodel kan verklaard worden vanuit verschillende opvattingen. In hoofdstuk 2 zijn er enkele opgesomd. Eén van de belangrijkste ontwikkelingen voor het principaal-agent model was de opkomst van het nieuw publiek management in de jaren negentig (Mastronardi en Schedler, 1998). Volgens deze theorie is er sprake van meer resultaatgerichtheid, van sturing op input naar doelsturing, bedrijfsmatiger werken en klantgerichtheid. Het bekende poldermodel in Nederland maakt dat er meer netwerken van gelijkwaardige partners gaan ontstaan die gedeelde belangen hebben en tot doel hebben om tot integrale oplossingen te komen binnen complexe situaties (Hazeu, 1998). Zo ontstaan er andere verhoudingen tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties, waarin alle partijen een actieve rol vervullen bij de beleidsontwikkeling. Zowel in theorie als in praktijk constateer ik veranderingen in de samenwerkingsmodellen naar meer netwerkmodellen.

Het idee dat er een keuze wordt gemaakt voor één specifieke samenwerkingsrelatie is niet aan de orde. Uit dit onderzoek komt naar voren dat zowel de overheid als de natuur- en milieuorganisaties verschillende rollen kunnen uitoefenen die daardoor ook in verschillende samenwerkingsrelaties tot uiting komen. In zoverre is er sprake van voortdurende aanpassing aan de praktijk en kan aangehaald worden dat de overheid vaak een evenwichtskunstenaar is: het werk kenmerkt zich door tegengestelde belangen, tegenstrijdige doelstellingen en uiteenlopende beleidsvisies (De Wit, 2000).

## **6.2. Wie doet wat en waarom (de ideologische kant) en wat is ieders inhoudelijke deskundigheid?**

### *Conclusies*

2. De overheid kiest steeds geregelder voor het laten uitvoeren van projecten of activiteiten door natuur- en milieuorganisaties, hetzij in de vorm van meer projectactiviteiten hetzij in de vorm van directe uitbesteding van werkzaamheden (door middel van een offerteaanvraag). De overheid kiest op dat moment voor de regierol en gebruikt de inhoudelijke deskundigheid en het contact met het maatschappelijk veld van de natuur- en milieuorganisaties. Een effect van projectactiviteiten lijkt te zijn dat de provinciale overheid meer inhoudelijk stuurt dan zij wenst of denkt.
3. In twee van de drie onderzochte provincies wordt sinds 1999 ervaring opgedaan met het samenwerken in het oplossen van vraagstukken in complexe situaties. Dit gebeurt op basis van gelijkwaardigheid tussen provinciale overheid, natuur- en milieuorganisaties en andere organisaties.

Concrete voorbeelden zijn de Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte in de provincie Noord-Brabant en het project Groene Werklandschappen in de provincie Utrecht.

4. De provincie heeft een grote mate van zelfstandigheid in het kiezen van een samenwerkingsrelatie met de natuur- en milieuorganisaties. Dit wordt duidelijk gemaakt doordat de drie onderzochte provincies een verschillende werkwijze kennen voor drie vergelijkbare cases.

### ***Praktijkervaringen***

#### *Regievoering door de provinciale overheid*

Uit het onderzoek blijkt dat de provinciale overheid steeds meer de taken op zich neemt als regievoerder en beleidsvormer. Natuur- en milieuorganisaties dienen een 'rinkelbelfunctie' te vervullen voor algemeen natuur en milieubelang, zo stelt een vertegenwoordiger van een provincie. Daarnaast kunnen de natuur- en milieuorganisaties bij behoefte aan specifieke deskundigheden activiteiten uitvoeren ter ondersteuning van het provinciaal beleid. Verder werd aangegeven dat de provincie in feite de kritische rol ten aanzien van het sectoraal belang in de verschillende stuurgroepen overlaat ('uitbesteed') aan de natuur- en milieuorganisaties.

#### *Projecten als een sturend instrument*

Uit het onderzoek komt naar voren dat door het vermeerderen van de projectactiviteiten een verandering optreedt in de samenwerkingsrelatie tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties. Het lijkt alsof de provinciale overheid meer inhoudelijk gaat sturen door alleen die activiteiten en projecten te financieren die binnen het provinciale beleid en de betreffende subsidiecriteria vallen. Een vertegenwoordiger van een provincie voer aan dat de provincie processen kan sturen binnen de kaders van projectcriteria, en illustreren dit aan de hand van het voorbeeld van de provincie die twee organisaties de opdracht gaf om gezamenlijk een voorstudie te laten doen naar een mogelijke opzet voor een vrijwilligers servicesysteem. Binnen dit project was naast het gebruik maken van de inhoudelijke deskundigheid ook de professionele samenwerking van beide organisaties een doelstelling van de provincie.

De natuur- en milieuorganisaties voorzien echter dat zij alleen nog maar projectuitvoerder kunnen zijn door de werkwijze van de overheid. Het wordt steeds moeilijker om de rol van beleidsbeïnvloeder waar te kunnen blijven maken (waakhond van het erf/rinkelbelfunctie) als er geen financiële middelen tegenover staan, zo stelden de respondenten.

#### *Specifieke deskundigheden*

Alle respondenten waren van mening dat de natuur- en milieuorganisaties een inhoudelijke deskundigheid hebben die de provinciale overheid niet in huis heeft. Dit onderscheidt hen van elkaar. Natuur- en milieuorganisaties worden gevraagd door overheden, zowel provinciaal als gemeentelijk, op het moment dat inhoudelijke deskundigheid vereist is en de contacten met het maatschappelijk middenveld belangrijk zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de natuur- en milieuorganisaties in staat zijn om nieuwe beleidsimpulsen te geven. Als voorbeeld is genoemd het tot stand komen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Nederland en integrale gebiedsvisies in de provincies. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel de taken als de rol van de natuur- en milieuorganisaties aan veranderingen onderhevig zijn. Een nieuwe maatschappelijke rol en positie dienen zich aan ten aanzien van nieuwe complexe vraagstukken aangaande natuur, milieu en landschap, te weten en meer proactieve rol, met het beïnvloeden en initiëren van beleidsveranderingen. Overigens mag deze nieuwe rol niet leiden tot de situatie dat een natuur- en milieuorganisatie niet meer gebruik kan maken van de hindermacht, zo vond een van de geïnterviewden.

#### *Persoonlijke relatie en verschillende rolopvatting maken verschillende werkwijzen in de provincies mogelijk*

De persoonlijke relatie tussen vertegenwoordigers van de provincie en de natuur- en milieuorganisaties is mede van belang, zo wordt duidelijk. Doordat persoonlijke contacten goed zijn, wordt duidelijker wat beide partijen voor elkaar kunnen betekenen, met als gevolg dat eerder aan elkaar gedacht wordt bij een of andere vorm van uitbesteding van taken. De praktijkervaringen uit de drie onderzochte provincies

kennen gemeenschappelijkheden, maar ook verschillende werkpraktijken. Dit werd duidelijk door drie dezelfde cases te vergelijken (zie hoofdstuk 5).

### **Verklaring**

*Vernieuwend bestuur: de verschillende rollen en taakverdeling tussen de overheid en de natuur- en milieuorganisaties*

In hoofdstuk 2 is beschreven op welke wijze de provincies de afgelopen jaren bestuurlijk zijn vernieuwd. Conform de wet moet de provincie de provinciale huishouding regelen en besturen (ROB, 1999). De afgelopen tien jaar hebben de provincies zich bestuurlijk vernieuwd. Gestreefd is naar de transformatie van een afstandelijke overheid naar een meer actief co-bestuur dat initiatief neemt en samen met andere partijen naar oplossingen zoekt voor regionale en integrale problemen. De regierol van de provincies in de ruimtelijke ordening kan worden versterkt. De provincie is geen waarden-loze integrator, maar heeft herkenbare waarden en kan zich als regisseur in het proces bewegen (ROB, 1999).

Dit kan een verklaring zijn voor het gegeven dat er ook meer verschillen bestaan tussen de provincies. In dit onderzoek is gekozen voor het beschrijven van vier modellen van een samenwerkingsrelatie. Eerder is geschreven dat deze vier modellen zijn gekozen mede op basis van de conclusies uit het eerder geschreven paper (2000) waarin is vermeld dat zowel de provincie als de natuur- en milieuorganisaties steeds meer deel uitmaken van complexe netwerken. Het denken in netwerkstrategieën maakt ook dat de samenwerkingsrelatie tussen hen verandert.

Mijns inziens zal zowel de overheid als de natuur- en milieuorganisatie duidelijk moeten kiezen welke rol zij wil uitoefenen binnen een betreffend vraagstuk. Ik wil op deze plaats graag aanhalen wat de WRR (2000) heeft bepaald. De overheid moet aangeven voor welke belangen zij de eindverantwoordelijkheid wenst te dragen. Als dit duidelijk is afgebakend, kan worden bepaald wie de operationele verantwoordelijkheid draagt. Zo wordt zichtbaar hoe de verdeling is van publieke en private verantwoordelijkheden. Of dit daarmee automatisch geregeld is, is de vraag. Helderheid en duidelijkheid kunnen mijns inziens pas geschapen worden door een duidelijke taakafbakening die door partijen zelf aangegeven en uitgevoerd worden.

### *Verandering door het poldermodel?*

Het belangrijkste kenmerk van het poldermodel is de focus op gedeelde belangen en de daarop aansluitende nadruk op samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en het particuliere initiatief (Hazeu, 1998). Volgens aanhangers van de verweven organisatiebenadering is het onderkennen van gezamenlijke belangen en het zoeken naar wegen om samen meerwaarde te creëren het meest efficiënte model voor de toekomst. In de praktijkervaringen uit dit onderzoek is dit herkend en wordt sinds 1999 door natuur- en milieuorganisaties ervaring in die verschillende samenwerkingsrelaties opgedaan. Maar het is niet alleen het poldermodel dat hier verantwoordelijk voor is. Ook de veranderingen van een terugtrekkende overheid, en het daardoor krijgen van nieuwe meer hybride organisatievormen (Karre 2003, Simon, 1995) zijn redenen. Tot slot noem ik hier ook de opkomst van nieuw publiek management, waarbij de resultaatgerichtheid en bedrijfsmatigheid van de activiteiten/werkzaamheden voorop staan (Mastronardi en Schedler, 1998).

### *Samenwerken, niet zuiver zakelijk*

Het is belangrijk te beseffen dat in samenwerkingsrelaties niet alleen modellen en zakelijke overwegingen gelden, maar evengoed een basis van vertrouwen tussen de samenwerkingspartners. Dit verklaart waarschijnlijk ook een deel van de verschillende werkpraktijken in de drie onderzochte provincies. Daarnaast heeft de Commissie Sint (1994) geadviseerd beleidsvorming en beleidsuitvoering van elkaar te scheiden. Een dergelijke scheiding geeft meer doorzichtigheid en doelmatigheid van de organisatie. Dit advies kan ook geleid hebben tot die verschillende werkpraktijken in de drie provincies.

Ik wil deze paragraaf graag eindigen met een citaat dat mij zeer aansprak nadat ik met de verschillende vertegenwoordigers had gesproken over de vraag: wie doet wat en waarom? Samenwerking is geen zwakgebod voor organisaties met onvoldoende macht, maar een krachtige manier om in een vervlochten



omgeving effectief te kunnen opereren (De Wit, 2000). Is een verdergaande samenwerking voor de toekomst de juiste werkwijze, omdat er meer complexe situaties bestaan?

### 6.3. Hoe is dit formeel (juridisch) en financieel geregeld?

#### *Conclusie*

5. Uit dit onderzoek blijkt dat de laatste tien jaar een verschuiving is ontstaan van minder exploitatiesubsidies naar meer projectsubsidies. Dit heeft een financiële en een juridische component. Exploitatiesubsidies zijn een jaarlijks of vierjaarlijks Statenbesluit. Voor projectsubsidies liggen vooraf criteria vast, waarna offertes, projectplannen (resultaten) worden ingediend en vastgesteld. Op dit moment bestaat er een verschil tussen de drie provincies betreffende het aandeel van de exploitatiesubsidies ten opzichte van de totale omzet. Het verschil varieert van 5% tot 50% van de totale omzet van de betreffende natuur- en milieuorganisatie.
6. De natuur- en milieuorganisaties ervaren dat door de huidige vorm van projectactiviteiten en de daaruit voortvloeiende projectsubsidies de bureaucratie sterk toeneemt. Veel regelgeving en vaak meer rapportages zijn noodzakelijk voor het aanvragen en verantwoorden van deze projectactiviteiten.
7. Op kleine schaal wordt gestart met twee nieuwe juridische vormen om de samenwerkingsrelaties vast te leggen, te weten: convenanten en contracten tussen de overheid, de natuur- en milieuorganisaties (en mogelijke andere organisaties). In deze convenanten en contracten worden de doelen, rollen en taken van de verschillende betrokken partijen vastgelegd.

#### *Praktijkgegevens*

##### *Vormen van financiering en juridische vastlegging*

Uit het onderzoek blijkt dat een reguliere vorm van subsidieverlening in alle drie de provincies wordt gehanteerd. De provincies verlenen de natuur- en milieuorganisatie een subsidie voor de kern- of basistaken op basis van een jaarplan en jaarverslag (inhoudelijk en financieel). De onderzochte provincies en organisaties kennen daarnaast activiteiten via projectsubsidieëring. De provincie bevestigt de toekenning in een besluit dat wordt voorzien van de subsidievoorwaarden van de betreffende regeling. In dit kader wordt gewerkt met opdrachten (uitbestedingen). De provincie (opdrachtgever) formuleert beleid en opdracht en vraagt externe organisaties een plan van aanpak en een offerte in te dienen (zie voorbeelden hiervan in hoofdstuk 4).

##### *Veranderende vormen van het vastleggen van afspraken*

Drie aparte vermeldingen zijn te noemen als specifieke vormen van samenwerking tussen provincie en natuur- en milieuorganisatie. Allereerst in de provincie Noord-Brabant, waar gewerkt is aan een gezamenlijk convenant Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte. De samenwerking is gericht op het verder en in samenhang bevorderen van belangrijke kwaliteiten van Brabant op de terreinen milieu, economie en ruimte. Het tweede voorbeeld uit de provincie Noord-Brabant is het contract Airport Eindhoven tussen gemeenten, milieufederatie, provincie en Airport Eindhoven voor de middellange en lange termijn. Tot slot de samenwerking die in de provincie Utrecht plaatsvindt op het terrein van het project Groene Werklandschappen. Een stuurgroep waarin verschillende partijen (provincie, natuur- en milieuorganisaties, kamer van koophandel) zijn vertegenwoordigd, hebben een gezamenlijk plan opgesteld en zijn vervolgens gezamenlijk opdrachtgever voor de externe uitvoerder. Alle partijen hebben een vetorecht.

##### *In hoeverre bepaalt de vorm van financiering de mogelijkheid om te ondernemen als natuur- en milieuorganisatie?*

De kerntaken van de natuur- en milieuorganisaties worden gefinancierd door exploitatie(budget)subsidies van de provincie. Verder blijkt dat er steeds vaker sprake is van projectfinanciering. Voor deze projecten

wordt als voorwaarde vanuit de subsidiecriteria gesteld dat cofinanciering noodzakelijk is. De natuur- en milieuorganisaties merkten op dat zij daardoor soms in een lastige situatie terechtkomen omdat het vinden van aanvullende vormen van financiering moeizaam gaat. In de drie onderzochte provincies bestaat een verschil in toekenning voor reserveopbouw van 5% tot 25% van de totale omzet. Voor die natuur- en milieuorganisaties in de provincie die slechts 5% reserve mogen opbouwen, hebben twee problemen. Allereerst is het lastig om uit eigen middelen investeringen voor innovatieve projecten te kunnen doen. Ten tweede hebben deze organisaties te maken met de regel dat zij op grond van CAO-verplichtingen medewerkers een vast dienstverband moeten aanbieden. Voor goed werkgeverschap is het kunnen aanspreken van reserves voor het oplossen van personele kwesties een must. Dit houdt in dat een vaste financieringsrelatie met grote opdrachtgevers, in dit geval de provinciale overheid, onmisbaar is. Voor deze organisaties is het dus van levensbelang om van verschillende financieringsbronnen (afzetmarkten) gebruik te maken, zodat de afhankelijkheid van één opdrachtgever niet beperkt. Ook dat is een kwestie van maatschappelijk ondernemen.

### **Verklaring**

#### *Veranderende werkwijzen*

Simon (1995) geeft een scheiding aan tussen publieke en private organisaties en de daartussen liggende twilight zone (gedurende een proces van verzelfstandiging van overheidsorganisaties, waarbij organisaties meer opschuiven naar marktorganisaties, vindt er een versmelting plaats van verschillende kenmerken). Simon meent dat door veranderingen binnen de overheid sinds de jaren zestig (meer bedrijfsgeoriënteerd) steeds meer organisaties in deze twilight zone vallen. Uit dit onderzoek is gebleken dat ook de werkwijze van de natuur- en milieuorganisaties verandert van taakgericht naar meer marktgericht werken. Dit blijkt uit praktijkvoorbeelden waarbij het gaat om de uitvoering van tijdelijke activiteiten. De organisatie moet op dat moment op zoek gaan naar andere financieringsmogelijkheden dan de exploitatiesubsidies. Dit vraagt een nieuwe attitude, pro-actief en ondernemend, van de medewerkers van deze organisaties. Ook het effectief gedrag binnen het opereren en werken in netwerken vraagt die andere pro-actieve houding (De Bruijn, 1998).

#### *De nieuwe vormen van samenwerking: raakvlakken met het nieuw publiek management*

De opkomst van het nieuw publiek management kenmerkt zich door bedrijfsmatig management, klantgerichtheid en competitie (Mastronardi en Schedler, 1998). Een illustratief middel van nieuw publiek management is het vervangen van regelgeving door afspraken en opdrachten. Een prestatieopdracht is daarbij een logisch onderdeel (Hazeu, 2000). De theorie zegt dat het vastleggen van contracten een onderdeel is van een onderhandelingshuishouding. In dit onderzoek is dit in de praktijk herkend. De opkomst van projectsubsidies en tenderregelingen geeft weer dat overeenkomsten, resultaatgerichtheid en (management)contracten steeds meer een vereiste zijn. De kanttekening die ik hierbij plaats is dat natuur- en milieuorganisaties juist op dit moment ervaren dat er meer regelgeving bijkomt. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met de ontwikkeling dat regelgeving wordt vervangen door afspraken die een gelijkwaardige positie inhouden.

De overheidstheorie stelt dat rivaliteit tussen organisaties steeds belangrijker wordt gevonden (De Wit, 2000). Dit schept duidelijkheid ten aanzien van taakverdeling en bereikte resultaten. Dat klopt. Dit wordt in de praktijkervaring ook herkend. Wel wil ik op deze plaats één kanttekening plaatsen die ook in dit onderzoek naar voren kwam. Enerzijds scherpt deze rivaliteit de geest en zal iedere organisatie nauwgezet moeten aangeven wat de eigen toegevoegde waarde is. Anderzijds bestaat de valkuil dat er te snel op ad hoc zaken wordt ingegaan. De waan van de dag en de inhoudelijke resultaten op korte termijn lijken op dat moment belangrijker. Het op zoek moeten naar aanvullende financiering om te kunnen blijven bestaan als organisatie kan maken dat er korte termijn wordt gedacht en niet goed over de inhoud op lange termijn wordt nagedacht.

#### *Verschillende vormen van boekhouding*

In het theoriehoofdstuk is gezegd dat er diverse problemen kunnen optreden bij verzelfstandiging. Eén van die problemen is van technische aard: overheid en bedrijfsleven kennen een verschillend boekhoudkundig systeem (Simon, 1995). Opvallend is dat dit gegeven in dit onderzoek niet één keer



genoemd is. Maar dat zou misschien wel kunnen optreden in de relatie tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties op het moment dat er sprake is van publiek-private samenwerking.

#### *Afhankelijkheid tussen overheid en maatschappelijke organisaties*

In de hoofdstukken 2 en 3 is gezegd dat de maatschappelijke organisaties sinds 1980 steeds meer geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd zijn. Deze organisaties werden in die tijd sterk afhankelijk van de financiële middelen van de overheid. Daar stond tegenover dat de overheid meer afhankelijk van de inhoudelijke deskundigheid van de maatschappelijke organisaties werd. Dit lijkt niet veranderd te zijn. Een logisch gevolg, zo kun je stellen, van de steeds complexere vraagstukken in de maatschappij. Om te komen tot integrale oplossingen op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening, is het noodzakelijk dat meer partijen hun inbreng hebben om te komen tot die integrale oplossingen. Hierdoor lijkt er een nieuwe afhankelijkheid te ontstaan tussen overheid en natuur- en milieuorganisaties.

#### *Projectfinanciering efficiënter?*

In dit onderzoek merkten de natuur- en milieuorganisaties op dat projectfinanciering bureaucratische problemen meebrengt, die dikwijls inefficiënt zijn. Een verklaring hiervoor is het ontstaan van transactiekosten zoals die in de nieuwe institutionele economie worden benoemd (Hazeu, 2000). Onder transactiekosten worden verstaan alle kosten die bovenop de productiekosten worden gemaakt, om een transactie tot stand te brengen, zoals zoekkosten, onderhandelingskosten, kosten voor toezichthouding en kosten voor geschillen. Binnen de projectfinanciering moet meer gerapporteerd worden zodat er meer kosten aan verantwoording moeten worden besteed. Deze situatie speelt zich met name af binnen het principaal-agent model.

De natuur- en milieuorganisaties constateren dat de provinciale overheid steeds vaker een beroep doet op de inhoudelijke kennis van hun organisaties. Dit blijkt ook uit de samenwerkingsrelaties in de netwerkmodellen. Dit houdt in dat natuur- en milieuorganisaties meer tijd en dus ook kosten besteden aan advisering aan deze netwerken. Deze tijd (kosten) worden op dat moment niet besteed aan concrete activiteiten. We hebben hier dan te maken met derving van transactiekosten.

## **6.4. Binnen welk theoretisch model valt de huidige praktijk van de relatie?**

### *Conclusies*

8. In alle drie de onderzochte provincies komen de samenwerkingsvorm publiek-private samenwerking en het hiërarchiemodel niet voor. De overige twee modellen (principaal-agent model en netwerkmodel) werden wel herkend. De verklaring voor het bestaan van de verschillende modellen is dat het type model afhankelijk is van onderwerp, taak en rol die de natuur- en milieuorganisatie ten opzichte van de provinciale overheid vervult. Uit dit onderzoek is duidelijk gebleken dat er bij de overheid, maar ook bij de natuur- en milieuorganisaties meer samenwerkingsrelaties naast elkaar bestaan.
9. Het model dat beide partijen wensen is die op vertrouwen, gelijkwaardigheid en erkenning van de verschillende rollen van elkaar. Ik citeer hier één van de respondenten die aangeeft dat het belangrijk is om lef te hebben om buiten de eigen doelstellingen van de eigen organisatie te kijken. Het is niet zo dat partijen één en hetzelfde model wensen. Het is evident steeds bij alle werkzaamheden goed te beoordelen welke rol noodzakelijk is en op welke wijze partijen zullen samenwerken.

### *Praktijkgegevens*

#### *De samenwerkingsmodellen*

Uit het praktijkonderzoek is naar voren gekomen dat er twee samenwerkingmodellen (principaal-agent en netwerkmodel) in de huidige praktijk bestaan. De modellen zijn enerzijds afhankelijk van de verschillende rollen en taken die de natuur- en milieuorganisaties uitoefenen en anderzijds van de betreffende financieringsbron vanuit de provinciale overheid. Ter illustratie:

### *Principaal-agent model*

De kerntaken worden gefinancierd uit de exploitatiesubsidie en projecten uit projectfinanciering. In feite gaat het om duidelijk afgebakende taken en projecten.

### *Netwerkmodel*

Binnen dit samenwerkingsmodel passen de taken die zich laten omschrijven als beleidsadvisering en beleidsbeïnvloeding.

Zowel voor de provinciale overheid als voor de natuur- en milieuorganisaties is het belangrijk de verschillende taken en rollen goed te etaleren. De combinatie van verschillende rollen, zoals innovator, beleidsbeïnvloeder, luis in de pels, is goed. Dit vereist steeds weer een bewuste keuze voor een vorm van samenwerkingsrelatie.

### *Nieuwe vormen*

Sinds 1999 wordt ervaring opgedaan met nieuwe vormen van samenwerken. Uit het onderzoek blijkt dat er vormen zijn die richting publiek-private samenwerking gaan, maar dat volgens de theorie niet zijn. Wel wordt meer samengewerkt op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheid, om te komen tot integrale oplossingen voor complexe vraagstukken (ter illustratie: De Groene Werklandschappen).

### **Verklaring**

#### *Verschillende modellen, verschillende rollen*

Uit het onderzoek blijkt dat de natuur- en milieuorganisaties tegelijkertijd verschillende rollen kunnen uitoefenen. Dit laat zich verklaren door het feit dat de natuur- en milieuorganisaties hybride organisaties zijn. Zij bevinden zich in een spectrum tussen 'zuiver' publiek en 'zuiver' privaat en kunnen zich bijvoorbeeld simultaan in verschillende sectoren en verschillende markten opereren en tevens kunnen zij simultaan producten en diensten leveren. Voor de provinciale overheid geldt dat ze ook verschillende rollen uitoefent, enerzijds als regisseur, anderzijds als 'probleemeigenaar'. De provincie heeft een regisseursrol voor andere organisaties (ROB, 1999). Ter illustratie geldt de rol van de overheid in het integraal gebiedsgericht beleid (Driessen, 1994).

In navolging van hardere sectoren zoals de bouwsector, wordt meer ervaring opgedaan met samenwerking tussen marktpartijen en overheidspartijen. Voortkomend uit particulier initiatief zijn de natuur- en milieuorganisaties in de jaren '80 van de vorige eeuw weliswaar nauw verbonden geraakt met de overheid, maar door de veranderende rol van de overheid (terugtrekkend, nieuw publiek management) worden deze organisaties weer meer gezien als 'marktpartijen'. De natuur- en milieuorganisaties proberen voor hun activiteiten/producten steeds vaker nieuwe afzetmarkten te vinden.

## **6.5. De samenwerkingsrelatie: voor- en nadelen, effecten en resultaten**

### **Conclusies**

10. In de afgelopen tien jaar is steeds meer sprake geweest van verschillende vormen van samenwerking, gericht op partnerschap en gelijkwaardigheid. De combinaties van verschillende rollen is goed: enerzijds in commissies opereren als luis in de pels, aan de andere kant via de projectenlijn de stimulerende en creatieve kant inzetten om te komen tot beleidsvernieuwing.
11. Uit dit onderzoek is gebleken dat de resultaten en effecten van de samenwerkingsmodellen moeilijk zijn aan te geven. De verwachting is dat de organisaties zich de komende tien jaar zullen inspannen om deze helderder te formuleren. Activiteiten die opgezet gaan worden zullen meer resultaatgericht zijn en op hun effect worden beoordeeld.

### **Praktijkgegevens**

#### *Voordelen en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking*

Duidelijk uit dit onderzoek komt naar voren dat in complexe situaties partijen van elkaars deskundigheden gebruik kunnen maken, vanuit hun eigen doelstellingen en missie. Dit wordt als groot voordeel ervaren. Als voordeel komt tegelijkertijd naar voren dat het mogelijk is de verschillende samenwerkingsmodellen naast elkaar te laten bestaan, zodat de verschillende inbreng en rollen (beleidsbeïnvloeding, luis in de pels, inhoudelijke deskundige) op verschillende plekken tot uiting kunnen komen. Tot slot wordt als een duidelijk voordeel van het principaal-agent model gezien dat deze relatievorm de verschillende partijen inhoudelijk scherp houdt. Het hebben en verantwoorden van die opdracht maakt dat partijen elkaar controleren.

Een punt van kritiek is dat het tot nu toe nog niet altijd helder is wie welke verantwoordelijkheid draagt, zo gaven respondenten aan. Het gebruik maken van elkaars deskundigheden en de bijbehorende grote inzet brengen hoge transactiekosten mee.

### **Verklaring**

#### *Effecten en resultaten*

Op dit moment kunnen nog geen duidelijke effecten en resultaten van de verschillende samenwerkingsmodellen worden benoemd. Duidelijk is in ieder geval dat ervaring wordt opgedaan met verschillende vormen van samenwerkingsrelaties tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties. De periode is nog te kort om dit te kunnen beoordelen.

Vanuit mijn huidige inzicht lijkt het me van belang dat wanneer zowel overheid als natuur- en milieuorganisaties een heldere visie hebben, zij gelijkwaardiger partners kunnen zijn. Op het moment dat het doel helder is, zullen er ook eerder effecten zichtbaar worden. Overheidsorganisaties in de twilight zone moeten balanceren in paradoxale situaties (Simon, 1995). Ze zijn moeilijk te besturen en moeilijk te beoordelen. Wederzijds vertrouwen, loyaliteit en open overlegstructuren zijn onontbeerlijk. Er zou meer gezocht moeten worden naar prestatie-indicatoren en nieuwe spelregels voor betrokkenen. Ook Ringeling (1993) constateert dat het voor non-profit organisaties moeilijk is meetbare criteria te ontwikkelen voor besluitvorming of evaluatie. In de verantwoording laten organisaties blijken dat het geheel een bureaucratisch karakter heeft. Bovenstaande stelling wordt ook herkend in de praktijk.

## **6.6. Slotbeschouwing**

In deze slotbeschouwing wordt ingegaan op de conclusies uit de vorige paragraaf. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillen in provincies, ontwikkelingen in de samenwerking, visie van de organisaties en helderheid van afspraken. Deze beschouwing geeft in feite de aandachtspunten voor de toekomst weer.

Uit de praktijkervaringen wordt duidelijk dat de afgelopen jaren de samenwerkingsrelatie zich steeds verder ontwikkelt. Dit laat zich kenmerken door een werkwijze die niet zeer gestructureerd gaat. Graag haal ik hier een uitspraak van een Friese schrijver aan.

*'Foar de swalker leit der gjin paad, it paad untstiet swalkjendewei.'*  
*Hylke Speerstra<sup>1</sup>*

### **Samenwerkingsrelatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties**

Zoals in de conclusies weergegeven, kiezen de provinciale overheden en de natuur- en milieuorganisaties op dit moment niet bewust voor één samenwerkingsmodel. Wel constateerden dat er verschillende vormen (principaal-agent, netwerkmodel) van samenwerking bestaan en signaleerden ze een ontwikkeling naar meer gelijkwaardigheid. Dit is te kenschetsen als publiek-private samenwerking. Deze ontwikkeling bevestigt de vooronderstelling.

---

<sup>1</sup> Vertaling: Voor de zwerver ligt er geen gebaad pad, de richting ontstaat al zwervende.

Als nieuwkomer binnen een provinciale natuur- en milieuorganisatie viel mij de nauwe samenwerking tussen overheid en organisaties direct op. Het was voor mij reden die te gaan onderzoeken. Op het moment van onderzoek werden de verschillende samenwerkingsrelaties (in verschillende rollen) door de respondenten niet als problematisch ervaren. Het werd me duidelijk dat er niet bewust is gekozen voor een samenwerkingsmodel. Wel waren zij van mening dat het voor de toekomst belangrijk kan zijn om alert te zijn op de vorm van samenwerking en de mogelijke effecten daarvan.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn er provinciale verkiezingen gehouden. De gegevens die zijn verzameld via de interviews zijn die van de voorgaande collegeperiode.

### ***De drie provincies nader vergeleken***

In het eerder gedane onderzoek in Utrecht werd een tendens gesignaleerd naar meer netwerk-ontwikkeling. Gedurende dit onderzoek werd duidelijk dat in alle drie de provincies deze tendens wordt gesignaleerd. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat er meer samenwerkingsrelaties naast elkaar kunnen bestaan. Uit dit onderzoek durf ik echter nog geen harde conclusies te trekken. Enerzijds omdat het lastig was om veel feitelijke gegevens te achterhalen (overigens was dit ook niet direct de onderzoeksvraag), maar anderzijds omdat zowel de ambities als de beleidsontwikkelingen van de drie provincies verschillen op het terrein van natuur, milieu, landschap en duurzaamheid. Tot slot merk ik op dat het aantal geïnterviewden niet groot genoeg is om harde conclusies te trekken. Een nadere bestudering is daarvoor noodzakelijk, waarbij ook meer gelijkwaardige projecten moeten worden vergeleken.

### ***Visieontwikkeling van overheid en natuur- en milieuorganisaties***

De provinciale overheid en de natuur- en milieuorganisaties moeten ieder hun eigen rol en ideologie blijven bewaken. Zo dient deze overheid haar provinciale huishouding te regelen en is het de taak van de natuur- en milieuorganisatie een ideologische maatschappelijke belangenorganisatie te zijn. Dit voorkomt dat de samenwerking tussen de partijen van zuiver instrumentele aard zal zijn. Wel duidelijk wordt dat alle respondenten van mening zijn dat samenwerking noodzakelijk is om doelen te bereiken. Het is raadzaam als de natuur- en milieuorganisaties nog duidelijker aangeven welke inhoudelijke deskundigheid zij in huis hebben en op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een duurzame samenleving. De natuur- en milieuorganisaties nemen hun eigen verantwoordelijkheid en dragen hun visie uit als maatschappelijke organisaties, en kunnen zo, vanuit een inhoudelijke deskundigheid, hun taken naar behoren uitvoeren en vanuit een onafhankelijke positie opereren.

### ***Samenwerkingsrelatie***

Zowel de provinciale overheid als de natuur- en milieuorganisatie maken bewust gebruik van een samenwerkingsmodel en maken daarover afspraken. Helderheid over taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiën maakt dat de relatie duurzamer zal zijn en dat er effectiever aan de inhoud gewerkt kan worden vanuit ieders eigen rol- en taakopvatting. Er zijn meer rollen of taken te vervullen in ideologisch opzicht, zoals luis in de pels, kritische volger, visieontwikkelaar, projectuitvoerder of beleidsbeïnvloeding.

### ***Lef hebben en experimenteren***

Experimenteren met nieuwe samenwerkingsmodellen maakt dat de werkzaamheden die leiden tot een duurzame samenleving zich kunnen blijven ontwikkelen. Zo verwacht ik dat er in de toekomst meer strategische afspraken worden gemaakt, zoals het aangehaalde voorbeeld in Brabant, waarbij overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven willen samenwerken. Professionaliteit, helderheid en concreetheid zijn dan voortdurende aandachtspunten.

Het denken in netwerkstrategieën maakt een nieuwe relatie tussen provinciale overheid en natuur- en milieuorganisaties mogelijk en wellicht ook noodzakelijk. Beide partijen tonen meer durf om nieuwe samenwerkingsmodellen aan te gaan.

### ***Veranderende houding***

Het denken in strategische paradoxen en in win-win situaties wordt steeds belangrijker, zo is mijn verwachting. Er zullen regelmatig gelijkwaardige partners zijn die een deel van de overheidstaken

uitvoeren. De overheid laat zich steeds meer kenmerken in een positie als onderhandelend bestuur en regievoerder. Dit vereist in de nabije toekomst nog veel discussie en training van alle partijen.

### ***Financieel en juridisch***

Een duidelijk financieel beleid, waarin kostprijsberekeningen helder zijn, is onontbeerlijk. Daarbij moeten de natuur- en milieuorganisaties zorgdragen voor meer financieringsstromen, zodat ze hun eigen onafhankelijke positie kunnen innemen. Indien sprake is van projectsubsidies wordt in de praktijk al gewerkt met schriftelijke offertes en contracten. Een verdergaande bureaucrativering kan een verhoging van de transactiekosten meebrengen. Van belang voor de provinciale overheid is dat ze helder maakt welke verantwoordelijkheden zij heeft. Mijns inziens is de overheid degene die faciliteert en regisseert en daarnaast provinciaal een inhoudelijk kader aangeeft. Het werkt verhelderend om afspraken te maken en deze vast te leggen in documenten zoals een convenant of contract

### ***Tot slot***

Na afronding van dit scriptieonderzoek is mijn visie dat de kracht van samenwerken tussen de verschillende partijen van cruciaal belang is, elke betrokken partij vanuit haar eigen visie en missie. De drie overwegingen die in hoofdstuk 4 zijn gegeven, herhaal ik hier. Het zijn overwegingen om de samenwerkingsrelatie tussen de overheid en natuur- en milieuorganisaties nog kritischer onder de loep te nemen.

- Ten eerste: In hoeverre is er sprake van onafhankelijkheid of gebondenheid tussen provincie en natuur- en milieuorganisaties?
- Ten tweede: In hoeverre kunnen beide partijen gebruik maken van elkaars deskundigheden?
- Tot slot: Moet een provincie een natuur- en milieuorganisatie als instrument zien om beleidsdoelen te bereiken?

Na dit onderzoek is voor mij duidelijk geworden dat partijen (provincie, natuur- en milieuorganisaties en andere organisaties) niet zonder elkaar kunnen. Samenwerken is een must als we een duurzame samenleving willen creëren. Het openbaar bestuur kan haar taak niet naar behoren uitvoeren zonder inhoudelijk (natuurlijk) specialisme. En omgekeerd idem dito.

***De kracht van het samenwerken openbaart zich in natuurlijk specialisme in openbare werken en 'swalkjendewei fynt de swalker syn paad'.***

## Geraadpleegde literatuur

Aquina, H.J. *Zorg en sturing: een heroriëntatie van particulier initiatief en overheid in Nederland*, Kerkebosch, Zeist, 1988

Belinfante, A.D., de Reede, J.L. *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Samsom, H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn 1997, 13<sup>e</sup> druk. Pp 218-219

Bekkers, V.J.J.M., *Interorganisatie*, in: V.J.J.M Bekkers, *De grenzeloze overheid*, Samsom, Alphen a/d Rijn, p 33-52, 1998

Bruijn, de J.A., E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement, over processen en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 1998

Cohen, commissie, *rapport Markt en Overheid*, commissie Marktwerking en Deregulering, 1997

Derksen, W., *Profiel Staten Verkiezingen*, artikel NRC Handelsblad, maart 1999

Doelen, van der, F.C.J. *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies, gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*. Dissertatie Universiteit Twente, Enschede 1989

Glasbergen, P. (redactie) *Milieubeleid, een beleidswetenschappelijke inleiding*, Den Haag, VUGA, 1994

Hazeu, Cock. A. *Institutionele Economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000

Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (red), *Beleidsnetwerken: overheid-, semi-overheid- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA, 's-Gravenhage, 1990

Internetsites: [www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl); [www.brabant.nl](http://www.brabant.nl); [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl); [www.ivn.nl](http://www.ivn.nl); [www.utrechtslandschap.nl](http://www.utrechtslandschap.nl); [www.landschapsbeheer.nl](http://www.landschapsbeheer.nl); [www.nmu.nl](http://www.nmu.nl); [www.brabantsemilieufederatie.nl](http://www.brabantsemilieufederatie.nl); oktober 2003.  
[www.overheid.nl](http://www.overheid.nl); [www.vernieuwingsimpuls.provincies.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.provincies.nl), maart 2004

Karre, P.M. *Hybride organisaties: Spelen met vuur?, beschrijving promotieonderzoek en voorstel workshop*, juni 2003

Kenniscentrum PPS, *Informatiepakket*, 2000, Den Haag, Ministerie van Financiën

Kettl, D.F. *Government by proxy: (miss?)managing federal programs*. C.Q. Press Washington 1988, (p.7-11)

Kickert, dr. W.J.M.(red), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom, H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993 (p 49-64)

Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam, H.J. Woltjer, *Overheidsfinanciën*, 1999, Educatieve Partners Nederland, Houten. 1999 (p. 6)

Mastenbroek, W. *Organisatietheorie, organisaties als netwerken (deel hoofdstuk 2 uit Conflicthantering en organisatieontwikkeling)* Samsom 1996, 4<sup>e</sup> editie, p 27-47 en 50-53, in Reader Verandermanagement Erasmus Universiteit Rotterdam

Mastronardi, P. en K. Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Verlag Paul Haupt, Bern 1998. Reader Erasmus Universiteit publiek management in internationale context, Kickert, prof. dr. W.J.M. 2001

Politt, C. Publiek management in internationale context: *Lectures notes*, Rotterdam, Erasmus Universiteit, maart 2000

Politt, C. & Bouckaert, *Public Management Reform; A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000

Provincie Flevoland, *omgevingsplan, ontwikkelingsvisie 2030, beleidskader en ontwikkeling 2001-2005-2015. Uitvoering omgevingsplan*, [www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl), oktober 2003

Provincie Utrecht, *Conceptontwerp Provinciaal Milieubeleidsplan provincie Utrecht 2004-2008, versie juni 2000*, Utrecht 2003

Provincie Utrecht, *Hoofdpijnen coalitieakkoord tussen de fracties van CDA, PvdA en VVD in Provinciale Staten van Utrecht voor de periode 2003-2007, Werk in Uitvoering*, Utrecht, 9 mei 2003

Provincie Noord-Brabant, *Strategische Agenda Milieu, Economie en Ruimte, verslag periode juni 1999-maart 2001*, uitgave van Provincie Noord-Brabant, Sociaal-Economisch Overlegorgaan Brabant en Brabantse Milieu Federatie, mei 2001

Provincie Noord-Brabant, *Regionale Overeenkomst Eindhoven Airport*, Eindhoven, 24 augustus 2000

Provincie Noord-Brabant, *Overeenkomst Landschapsbeheer 2003-2010*, 25 maart 2003

Provincie Noord-Brabant, *Overeenkomst Landschapsbeheer Noord-Brabant*, Haaren, 16 mei 2003

Putnam, R. *Lang leve de vereniging*, 2002, Artikel in Volkskrant 30 november 2002

Raad voor het Openbaar bestuur, *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag december 1999

Ringeling, Arthur, Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector, VUGA, 's Gravenhage, 1993, p. 178-182

Ringeling, A.B. *Een normatieve benadering van verzelfstandiging en privatisering*, in: *De ambtenaar als publieke ondernemer*, Noordegraaf, M., A.B. Ringeling en F.J.M. Zwetsloot (red), Coutinho, Bussem, 1995, (p. 75-86)

Robinson, M., *Contract budgetting*, In: *Public Administration*, Vol. 78, no.1, 2000, p. 75-90

Simon, M. *Taakorganisaties, marktorganisaties en de twilight zone*, in *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Noordegraaf, M., A.B. Ringeling- en F.J.M. Zwetsloot (red). Coutinho, 1995, p. 96-103

Sint, commissie, *Verantwoord verzelfstandigen*, 's Gravenhage, 1994

Twist, M.J.W. van en M.E.F. ten Heuvelhof, *Concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren; Over ideologische en intellectuele bewegingen in: Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Derksen, W.M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagelen, M. Scheltema (red) WRR, Voorstudies en Achtergronden V 105, Den Haag, 1999, p. 217-248

Veld, R.J., in 't *Amsterdamse oratie Spelen met Vuur*, 's Gravenhage 1995, in : [www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl), december 2001, jaargang 10, nr.8. R Verhoef en M.O. Simon, hybride organisaties als omstreden arrangement

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, rapporten aan de regering, nr. 56, 2000, p. 139-162

Wit, de, R. Meyer, K. Breed, *Strategie management van publieke organisaties, de overheid in paradoxen*, Lemma BV, Utrecht, 2000

Wolf, Jr.C., *Markets of governments: choosing between imperfect alternatives*, MIT Press, Cambridge, Mass./London 1988, p. 90



## Bijlage 1: Interviewvragen en lijst van geïnterviewden

### *Algemeen*

Sinds 2000 ben ik werkzaam als provinciaal directeur van IVN Consulentenschap Utrecht. Als nieuweling in deze sector viel mij op dat er een sterke verbondenheid bestaat tussen de provinciale overheid en de particuliere natuur- en milieuorganisaties. Vanuit bestuurskundig oogpunt was dit een interessant onderzoeksgebied. Dit onderzoek vormt de afronding van de verkorte doctoraalstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Centraal in dit onderzoek staat de samenwerking tussen de provincie en (particuliere) natuur- en milieuorganisaties. De natuur- en milieuorganisaties worden voor een groot deel door de provincie gefinancierd om eigenstandig taken uit te voeren. Natuur- en milieuorganisaties voeren soms ook taken uit, in opdracht van de provincie, terwijl die bij de provincie zelf thuishoren. De natuur- en milieuorganisaties die binnen dit onderzoek vallen zijn die organisaties die de provincie als werkgrens hebben en een financieringsrelatie met de provincie kennen. In concreto: De Landschappen, Stichtingen Landschapsbeheer, Natuur en Milieufederaties en IVN Consulentenschappen.

Ik ben (A) benieuwd hoe dat werkt, wie wat doet en waarom en hoe de verhoudingen zijn met betrekking tot de inhoudelijke deskundigheid op het gebied van natuur en milieu. Verder ben ik (B) benieuwd of er ook formele afspraken zijn, wat wel en niet is vastgelegd en hoe de financiering is geregeld. Tot slot (C) wil ik graag weten of u tevreden bent over deze taakverdeling, welke voor- en nadelen u ziet en wat u eventueel zou willen veranderen of verbeteren.

*Vragen die in dit interview naar voren komen, zijn de volgende.*

*A: Wie doet wat en waarom:*

Welke taken (diensten/producten) worden door de Provincie ‘uitbesteed’ aan de (particuliere) natuur- en milieuorganisaties? Kunt u deze benoemen en aangeven wat de reden van deze uitbesteding is?

- Wat houdt deze taak in?
- Wanneer is de taak overgedragen?
- Wat was indertijd de motivatie daarvoor?
- Hoe werkt dit op dit moment in de praktijk?
- Wie heeft de inhoudelijke deskundigheid?

*B. Hoe is de samenwerking of uitbesteding vastgelegd en hoe is de financiering geregeld?*

*Dit aan de hand van de onder A genoemde taken (diensten/producten)*

- Is er een convenant of contract gesloten (heeft u een voorbeeldexemplaar)?
- Is er op een andere manier dan door middel van een convenant of contract iets vastgelegd?
- Staan in deze afspraken ook inhoudelijke kaders/voorwaarden? Zo ja, welke?
- Hoe is de financiering geregeld?
- Is er sprake van exploitatiesubsidie, projectsubsidie of beleidsgelden?
- Wat is de hoogte van de financieringsbijdrage?
- Als u het contact tussen de provincie en de natuur- en milieuorganisatie moet schetsen, hoe zou u dat dan doen?
  1. opdrachtgever – opdrachtnemer relatie
  2. provincie beslist wat de natuur- en milieuorganisatie uitvoert
  3. in gezamenlijke verantwoordelijkheid worden de taken uitgevoerd
  4. de natuur- en milieuorganisatie beslist zelf wat zij uitvoert

*C. Tot slot wil ik graag weten of u tevreden bent met deze taakverdeling. Wilt u dat aan de hand van de onder A genoemde taken (diensten/producten)doen?*

- Wat zijn de voor- en nadelen van de taakverdeling/samenwerking?
- Zijn er punten die voor verbetering in aanmerking komen?

- Wat zijn effecten en resultaten van bovengenoemde taakverdeling/samenwerking?

*Wat is uw mening over de volgende stellingen:*

1. Particuliere natuur- en milieuorganisaties: van de oorspronkelijke luis in de pels naar partnership op basis van deskundigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid, met als doel een duurzame samenleving.
2. De overheid is verantwoordelijk voor het bewerkstelligen van de duurzame samenleving en zal om die reden ook de regiefunctie moeten behouden. Consequentie is dat de provinciale overheid altijd alle kaders aangeeft waarbinnen particuliere natuur- en milieuorganisaties moeten opereren.

### **Lijst van geïnterviewden (periode maart – oktober 2003)**

Provinciale overheden:

- Hoofd afdeling Water en Milieu Provincie Utrecht
- Ex-gedeputeerde Milieu Provincie Utrecht
- Hoofd Milieu, Provincie Flevoland
- Coördinator gebiedsgericht beleid provincie Flevoland
- Twee Accountmanagers voor de natuur- en milieuorganisaties provincie Noord-Brabant

Natuur- en milieuorganisaties:

- Adjunct-directeur Natuur en Milieufederatie Utrecht
- Directeur Landschapsbeheer Flevoland
- Directeur IVN Consulentenschap Brabant
- Directeur Stichting Het Utrechts Landschap
- Directeur Landschapsbeheer Utrecht
- Directeur Brabantse Milieu Federatie
- Directeur Milieufederatie Flevoland

## **Bijlage 2: Conclusies Paper 2002**

### **Titel: Private Uitvoering publieke taken ook tussen Provinciale Overheid en natuur- en milieuorganisaties**

Een onderzoek naar de praktijk in de provincie Utrecht tussen provinciale overheid en de drie natuur- en milieuorganisaties

**Auteur:** Adema, november 2002

### **Conclusies**

#### ***Taken***

Uit dit onderzoek komt naar voren dat zowel uitvoeringstaken als beleidsbeïnvloedingstaken van de provincie aan de particuliere organisaties worden uitbesteed. Hiervoor wordt een subsidie of een vergoeding verleend. Ketll geeft in zijn theorie over quango's aan dat een deel van het overheidsbudget wordt besteed door niet-overheidsorganisaties. Kenmerkend voor deze organisaties is dat zij los lijken te staan van de overheid, maar daar in de praktijk afhankelijk van zijn, vooral wat betreft hun inkomsten. Uit de interviews met de twee directeuren en de reflectie op de eigen werkpraktijk kwam in het bijzonder ook naar voren het bewaken van de onafhankelijkheid. In feite een bevestiging van deze theorie.

#### ***Beleidskader***

In alle drie de cases is het beleidskader vastgesteld door de provinciale overheid. In de casus Water in de Peiling was dat niet zozeer in de vorm van een beleidsdocument als wel in de vorm van een zeer actieve participatie van de beleidsambtenaar in de stuurgroep. De Commissie Sint heeft aangegeven in het rapport van 1994 dat beleidsvorming en beleidsuitvoering van elkaar gescheiden moeten worden. Een dergelijke scheiding geeft meer doorzichtigheid en doelmatigheid van de overheidsorganisatie. Uit de praktijksituaties komt naar voren dat het niet altijd leidt tot directe doorzichtigheid.

#### ***Beleidsvrijheid***

Binnen de gestelde beleidskaders bestaat een zekere mate van vrijheid voor de uitvoerders. Op het moment dat de uitvoerders ook adequate deskundigheid hebben worden beleidsvoorstellen serieus gewogen en overgenomen. In feite geeft Ringeling dit ook aan in zijn theorie als hij spreekt over het feit dat ambtenaren niet alleen uitvoeren maar ook beleid maken en dat uitvoerders soms eigen beleid bepalen. In zoverre is er vaak niet meer sprake van een echte scheiding tussen 'politics' en 'administration'. Verder geeft Ringeling aan dat het moeilijk is voor non-profit organisaties meetbare criteria te ontwikkelen voor besluitvorming of evaluatie. Dit kenmerk delen zij overigens met de overheid. Ringeling geeft drie inzichten die in dit kader van belang zijn en die ik hieronder graag wil herhalen.

- De overheid maakt zich afhankelijk van de organisaties voortkomend uit particulier initiatief.
- Prestaties van de organisaties zijn deels ook de prestaties van de overheid of prestaties waarvoor de overheid verantwoordelijk is.
- Het is op zijn minst omstreden of deze organisaties tot zoveel betere prestaties komen dan de overheid zelf.

Uit de interviews en de praktijkcases blijkt dat de gestelde doelen in korte rapportages worden verantwoord. Vaak wordt een procesomschrijving voldoende geacht.

#### ***Vastgelegde afspraken***

Aan de cases van de subsidieregeling Kleine Landschapselementen en het programmamanagement Leren voor Duurzaamheid ligt een duidelijk besluitdocument ten grondslag. Voor de casus Water in de Peiling was er een projectplan en begroting. Binnen PPS-constructies wordt duidelijk gewerkt met contracten en juridische afspraken. In zoverre is er binnen alle drie de cases geen sprake van een PPS constructie waar zowel publieke als private organisaties belangen hebben en risico's nemen. In de drie cases is geen sprake van commerciële doelen.

### ***Beweegredenen***

In de drie cases en in de interviews komt naar voren dat de overheid taken uitbesteedt om gebruik te maken van de deskundigheden en de specifieke positie van de private organisatie in de maatschappij (snelheid, netwerk, deskundigheid). In de situatie van de uitbesteding van programmamanagement is er zelfs sprake van het versterken van de positie van de maatschappelijke organisatie.

De beweegredenen vanuit de natuur- en milieuorganisaties liggen met name op het vlak van deskundigheid inzetten, beïnvloeding en inkomsten verwerven.

### ***Eindconclusie***

In mijn optiek is er zeker sprake van reële uitbesteding van taken van de provinciale overheid naar particuliere natuur- en milieuorganisaties. Voor alle partijen zijn hier zowel kansen als valkuilen mee gemoeid. Kansen zitten voornamelijk in het gebruikmaken van specifieke deskundigheden en het vermijden van bureaucratische processen. Valkuilen zijn aan de orde als het gaat om taakscheiding en het ontstaan van verwarring van posities.

Vanuit de theorie wil ik Simon aanhalen, die een proces van verzelfstandiging noemt, met een verschuiving van de uitvoering van overheidstaken naar meer zelfstandig opereren. Bij de ontwikkeling van de natuur- en milieuorganisaties is er een omgekeerde beweging te zien. Gestart als het particulier initiatief van de gegoede burgerij eind 19e eeuw zijn particuliere organisaties in deze tijd steeds afhankelijker van de overheid geworden.

### ***Aanbevelingen***

Heldere afspraken over taakverdeling en bevoegdheden tussen provinciale overheid en particuliere natuur- en milieuorganisaties zijn cruciaal.

De provinciale overheid en de particuliere natuur- en milieuorganisaties maken steeds vaker deel uit van complexe netwerken. Het denken in strategische paradoxen en in win-win situaties wordt steeds belangrijker. Geregeld zullen er evenwichtige partners zijn die een deel van de overheidstaken zullen uitvoeren. De overheid laat zich dan meer kenmerken als onderhandelend bestuur. Overigens geldt dit kenmerk evenzeer voor de particuliere natuur- en milieuorganisaties.

Het denken in netwerkstrategieën maakt een nieuwe relatie tussen provinciale overheid en particuliere natuur- en milieuorganisaties mogelijk en wellicht ook noodzakelijk. Daarbij wil ik aantekenen dat het zeker veel kansen biedt om te werken aan een duurzame samenleving, waarbij alle partijen een actieve rol toebedeeld krijgen.

Vanuit de drie inzichten van Ringeling over particuliere organisaties voor de overheid wil ik benadrukken dat het mij goed lijkt dat de overheid steeds weer door particuliere organisaties wordt gecontroleerd.