

Coproductie?

Een kwestie van balancerend besturen!



Coproductie? Een kwestie van balancerend besturen! ⁽¹⁾

Een casestudie naar factoren die de beleidsuitvoering belemmeren binnen coproducties

Annelies Swarts (289335)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Beleid & Politiek

Dr. Linze Schaap
Afstudeerbegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. Jurian Edelenbos
Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. Irma van Gils
Stagebegeleider afdeling Kennis & Strategie Provincie Limburg

DANKWOORD

'Coproductie? Een kwestie van balancerend besturen!' is de titel van voorliggende masterthesis en betreft een casestudie naar factoren die de beleidsuitvoering belemmeren binnen projecten van coproductie op het terrein van Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg. De masterthesis vormt het sluitstuk van een inspirerende opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

"Eén plus één is meer dan twee." Zomaar een citaat van een respondent die precies weergeeft waar de kracht van coproductie schuilt. Hoewel coproductie geen wondermiddel is voor inhoudelijk en procesmatig succes, biedt het wel degelijk kansen om synergie-effecten te bereiken. Coproductie is bovenal een sociaal proces met een enigszins onvoorspelbaar karakter. Eén respondent verwoordde het als volgt: "Als je achteraf had geweten hoe je het zou moeten aanpakken, hadden we waarschijnlijk in een te strak keurslijf gezeten. Nu was er juist veel ruimte voor het proces. Wij zijn in Venray vertrokken en wandelend in Maastricht uitgekomen en uiteindelijk zijn we daar allemaal mee tevreden. Het was een fijne wandeling, we zijn daar op een mooie locatie uitgekomen. Als je van te voren had afgesproken, daar gaan we heen, had je misschien gezegd dat je daar niet heen wilde."

De masterthesis is tot stand gekomen met de medewerking van meerdere personen. Een woord van dank is dan ook op zijn plaats. Dit onderzoek is vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam begeleid door Linze Schaap die ik zeer erkentelijk ben voor zijn prettige begeleiding en constructieve commentaar. Tevens wil ik Jurian Edelenbos hartelijk danken voor zijn bereidheid om als tweede lezer een kritische blik op het uiteindelijke concept te werpen waardoor ik staat was om tot een goede afronding te komen. Vanuit de Provincie Limburg ben ik uitstekend begeleid door Irma van Gils van de afdeling Kennis & Strategie die mij alle ruimte gaf om het onderzoek op mijn eigen manier vorm te geven. Ook veel dank naar de hele afdeling Kennis & Strategie voor hun gastvrijheid, betrokkenheid bij mijn onderzoek en feedback. Ik kijk met een positief gevoel terug op de eindpresentatie die ik op het afdelingsoverleg mocht verzorgen. Ook ben ik verheugd dat ik met dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan de provinciale discussie rondom het middenbestuur. Een bijzonder woord van dank aan Ben van Essen die samen met mij tot het afstudeerthema is gekomen en aan José van Aaken die in de laatste weken bereid was te reflecteren op de conceptversie. De afdeling Landelijke Leefomgeving, in het bijzonder Hans de Jongh en Hilde Gorissen, ben ik zeer erkentelijk voor hun medewerking bij de selectie van de casus en het beschikbaar stellen van de nodige informatiebronnen. De eindpresentatie die ik mocht verzorgen op jullie clusteroverleg was een inspirerende testcase van mijn bevindingen: dank voor jullie enthousiaste reacties. De gemeente Nederweert, en in het bijzonder Joyce Dirx, wil ik danken voor het beschikbaar stellen van archiefmateriaal. Het onderzoek zou ook niet mogelijk zijn geweest zonder de medewerking van alle respondenten (Chris Bartels, Joyce Dirx, Sjaak Ketelaars, Harold Kuepers, Harry Morskate, Ton Voncken, Ruud Westerveen, Peter Willekens, Paul Willemse, José van Aaken, Han Clement, Lei Heldens, Joep Hermans, Jos Kniest, Joof Teeuwen, Frans Verdonschot) met wie ik openhartige gesprekken hebben mogen voeren. Hen wil ik dan ook in het bijzonder danken. Daarnaast wil ik Debby Boone, Martijn Rumpen, Charlotte Visser en Joeske van 't Veer bedanken voor de geweldige samenwerking tijdens de studie. Tot slot een woord van dank aan mijn lieve ouders die altijd veel vertrouwen in mij hebben getoond en mij de kans hebben gegeven deze studie te doen. En dan Gregor, mijn lieve vriend, die altijd veel geduld heeft getoond wanneer ik weer in het weekend achter de computer kroop. Nu is de tijd aangebroken voor een nieuwe uitdaging, ik kan niet wachten!

Maastricht, 20 juli 2006

INHOUDSOPGAVE

1	Het middenbestuur uitgedaagd!	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling	4
1.3	Enkele karakteristieken van het onderzoek	5
1.4	Bestuurskundige relevantie van het onderzoek	6
1.5	Leeswijzer	6
2	Coproductie in beleidsnetwerken	7
2.1	Beleidsnetwerken	7
2.1.1	Nieuwe verhoudingen tussen bestuur en samenleving	7
2.1.2	Opmerkelijke ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur	9
2.1.3	Beleidsnetwerken nader beschouwd - enkele definities	9
2.1.4	Beleidsnetwerken nader beschouwd - de kenmerken	10
2.1.5	Het speelveld binnen beleidsnetwerken ontrafeld	10
2.2	Coproductie	11
2.2.1	Veelvoorkomende verschijningsvormen van coproductie	11
2.2.2	Componenten van coproductie	13
2.2.3	Dilemma's en het onvermogen van coproductie	15
2.2.4	Coproductie in relatie tot uitvoering van beleid	16
2.2.5	De rol van procesmanagement in processen van coproductie	17
2.2.6	De invloed van succesfactoren op coproductie	18
2.2.7	De invloed van faalfactoren op coproductie	21
2.3	Conceptueel model en operationalisering	22
3	Verantwoording van methodieken	24
3.1	Onderzoeksopzet	24
3.1.1	Type onderzoek: de casestudie	24
3.1.2	Theoretisch kader	25
3.1.3	Selectie van onderzoeksobject en casus	25
3.1.4	Toegepaste onderzoekstechnieken	26
4	Agrarisch vestigingsgebied Nederweert (AVN)	28
4.1	Casusbeschrijving	28
4.1.1	Inhoud van het project	28
4.1.2	Het procesverloop	29
4.2	Proces van coproductie en succes- en faalfactoren	31
4.2.1	Hoe is het proces van coproductie verlopen?	31
4.2.2	Welke succes- en faalfactoren hebben een rol gespeeld?	36
4.3	Bepalende factoren	41
4.4	Slotconclusie	42

5 Oostrumsche beek 43

- 5.1 Casusbeschrijving 43
 - 5.1.1 Inhoud van het project 43
 - 5.1.2 Het procesverloop 44
- 5.2 Proces van coproductie en succes- en faalfactoren 46
 - 5.2.1 Hoe is het proces van coproductie verlopen? 46
 - 5.2.2 Welke succes- en faalfactoren hebben een rol gespeeld? 50
- 5.3 Bepalende factoren 53
- 5.4 Slotconclusie 54

6 Conclusies en aanbevelingen 55

- 6.1 Een vergelijkende analyse 55
 - 6.1.1 Proces van coproductie 55
 - 6.1.2 Succes- en faalfactoren 56
- 6.2 Conclusies 59
 - 6.2.1 Proces van coproductie en de invloed van succes- en faalfactoren 59
 - 6.2.2 Bepalende factoren voor de beleidsuitvoering 60
 - 6.2.3 Opvallende verschillen en overeenkomsten 61
- 6.3 Reflectie op vraagstelling en aanbevelingen voor de beleidspraktijk 61
 - 6.3.1 Reflectie op centrale vraagstelling 62
 - 6.3.2 Aanbevelingen voor de beleidspraktijk 63
 - 6.3.3 Coproductie? Een kwestie van balancerend besturen! 65

EINDNOTEN 67

BIBLIOGRAFIE 69

BIJLAGEN 73

BIJLAGE (I)

Lijst met gebruikte afkortingen 74

BIJLAGE (II)

Analysekader 75

BIJLAGE (III)

Interviewhandleiding AVN 77

BIJLAGE (IV)

Interviewhandleiding Oostrumsche beek 79

BIJLAGE (V)

Lijst van geïnterviewde personen 81

BIJLAGE (VI)

Krachtenveld van actoren 82

HET MIDDENBESTUUR UITGEDAAGD!

1.1 AANLEIDING

Nederland wordt gekenmerkt als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De begrippen autonomie, medebewind en toezicht geven de verhouding weer tussen decentralisatie en eenheid. Gemeenten en provincies kunnen binnen hun grondgebied zelfstandig en op eigen initiatief regels vaststellen. Daarnaast voeren gemeenten en provincies in opdracht van het rijk medebewindstaken uit. Autonomie en medebewind bepalen daarmee de decentralisatie in onze eenheidsstaat (Neelen e.a., 1999: 27). Het eenheidsprincipe is uitgewerkt in het zogenaamde toezicht waarbij de nationale overheid alle besluiten van lagere overheidsorganisaties kan vernietigen wanneer die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang (Neelen e.a., 1999: 27). Het drielagenmodel, bestaande uit het rijk, provincies en gemeenten, vormt samen met de waterschappen de inrichting van ons binnenlands bestuur waarvoor Thorbecke in 1848 de basis heeft gelegd. Velen spreken over het 'huis van Thorbecke' (Bordewijk e.a. 1999; Neelen e.a. 1999). Thorbecke zelf heeft echter nooit willen beogen een 'huis' te ontwerpen, maar eerder een dynamisch structuurbegrip. Hij ziet het drielagenmodel juist als een organisch geheel met individuele delen. Thorbecke zag de staat dus niet als een statische eenheid, maar veeleer als een organische eenheid die zichzelf evolutionair ontwikkelt (Toonen, 1987). Er is sprake van een formele structuur die is vastgelegd in wetten en regels, immers de (financiële) verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeenten is vastgelegd in de wet. Ondanks deze formele structuur is de inrichting van ons binnenlands bestuur geen vaststaand gegeven. 'Maatschappelijke ontwikkelingen vergen steeds weer nieuwe aanpassingen van de structuur van het binnenlands bestuur (Derksen & Schaap, 2004: 161)'. Juist die maatschappelijke vraagstukken zijn aanleiding voor de discussie rondom het middenbestuur.

De discussie over het middenbestuur is niet nieuw doch slechts een oude opnieuw gevoed met andere zienswijzen en argumenten. Al vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw wordt de organisatiestructuur van ons openbaar bestuur uitvoerig bestudeerd (zie onder meer de publicaties van het Bordewijk e.a. 1999; IPO; Toonen 1992; de Vries 2003). Zo wordt door het Inter Provinciaal Overleg (IPO) substantieel gewezen op het bestaansrecht van de provincie (2). Anderen zijn sceptischer over het bestaansrecht van het middenbestuur en wijzen daarbij onder andere op de rol van de provincie gedurende het verloop van de geschiedenis. Zo wijst de Vries (2003) op de ontwikkeling van provincies van eens het machtigste politieke orgaan van de Republiek der Verenigde Nederlanden tot de huidige positie, waarin het nog slechts voornamelijk technische taken en bevoegdheden op het gebied van waterbeheer, ruimtelijke ordening en infrastructuur heeft. Maar de Vries laat een belangrijk onderdeel buiten beschouwing: de autonome taken van een provincie. Juist deze autonome taken verschaffen provincies in de praktijk veel beleidsruimte. 'Als rechtstreeks gekozen bestuur met een open huishouding kan ze regels stellen, nieuwe taken ter hand nemen of taken aan gemeenten delegeren' (van Dam e.a., 1996). Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is het karakter van de provincie sterk veranderd. Vanaf die tijd neemt zij meer verantwoordelijkheden op zich op terreinen als ruimtelijke ordening, economie, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, landinrichting, natuur en milieu, cultuur, zorg en welzijn. Vooral de laatste jaren komt de provincie meer met haar eigen autonome gezicht naar buiten. Niet alleen in Nederland vindt een debat over regionaal bestuur en de positie van de provincie daarin plaats, ook in andere landen van Europa stelt men zich de vraag hoe om te gaan met sturingsvraagstukken op regionaal niveau (IPO, 2002). Als gevolg van globalisering en europeanisering zijn maatschappelijke vraagstukken steeds complexer en ingrijpender geworden. Regionale opgaven vragen om regie. Echter door 'bestuurlijke drukte' ontbreekt vaak de regie die nodig is om vraagstukken daadwerkelijk aan te pakken. Er zijn veel bestuurlijke arrangementen en interacties die zich meestal niet in plaats van, maar bovenop

oudere vormen van sturing en samenwerking ontwikkelen (Soeterbroek, 2004). In Limburg zijn deze bestuurlijke hulpstructuren ook volop aanwezig (3). Juist in een tijdperk waarin globalisering grote gevolgen heeft voor de economie en Europa een steeds prominentere plaats inneemt in het openbare leven, is het van belang dat overheden ervoor zorgen dat steden en regio's aansluiting vinden bij de nieuwe economie. Enerzijds door condities te scheppen die economische ontwikkeling mogelijk maken en anderzijds door te zorgen voor een leefklimaat waarin het voor burgers aantrekkelijk is om te wonen. Kortom: maatschappelijke vraagstukken van de 21^e eeuw vragen om intensief bestuur op regionaal niveau wat leidt tot gedegen beleidsuitvoering van beleidsinitiatieven.

Met de landelijke en provinciale verkiezingen van 2007 in zicht is de discussie over de rol van provincie opnieuw in alle hevigheid losgebarsten. Vooralsnog lijkt de discussie vooral een structuurdiscussie te zijn. De provincie heeft er baat bij zich proactief te mengen in het debat. Zij is immers onderwerp van discussie! Dit besef leeft ook binnen de Provincie Limburg die de vraag heeft opgeworpen waar de organisatie zich op langere termijn heen beweegt. Om deze discussie te voeden heeft de concernafdeling Kennis & Strategie binnen de Provincie Limburg eind 2005 besloten tot het ontwikkelen van een beleidssignalement. Doel van dit beleidssignalement is inbreng te leveren waarmee Limburg de discussie over de rol van het middenbestuur in 2015 kan voeren (4). Een beleidsdocument over de rol van de Provincie is onmisbaar in een debat over het middenbestuur, maar onvoldoende als het hierbij blijft. De Provincie Limburg wil in staat zijn om een concrete invulling aan het debat te leveren, ondermeer door het kritisch doorlichten van haar eigen beleidsvoering. Dat de beleidsuitvoering hiervan een wezenlijk onderdeel is, blijkt wel uit het coalitieakkoord 2003-2007 van de Provincie Limburg. Het is een coalitieakkoord dat zich 'kenmerkt door een vernieuwende thematische aanpak, een sterk accent op uitvoering van beleid, dat al in de steigers staat én een selectieve benadering van werkzaamheden waar de Provincie daadwerkelijk toegevoegde waarde kan leveren. Die selectieve benadering vereist ook vergaande deregulering, minder bureaucratie en geen stapeling van beleid' (5). De structuurdiscussie lijkt nog wel even voort te duren. Toch is het voor de Provincie Limburg van belang om zich te blijven mengen in het debat, los van de vraag of er wel of geen fundamentele structuurverandering in het middenbestuur zal plaatsvinden. Hierbij moet het gaan om initiatieven die het functioneren van deze bestuurslaag verbeteren en dat betekent ook het kritisch doorlichten van haar eigen beleidsvoering.

COPRODUCTIE ALS BESTURINGSARRANGEMENT? Beleidsuitvoering is een essentieel onderdeel van de beleidsvoering. Beleidsvorming en uitvoering vinden tegenwoordig veelal plaats in beleidsnetwerken. Dit past in een landelijke trend die zich vooral vanaf de jaren negentig duidelijk waarneembaar voltrekt. Ging men in de jaren zeventig nog uit van de maakbaarheid van de samenleving, nu beseffen overheden dat ze maatschappelijke problemen niet zelf kunnen oplossen maar daarvoor aangewezen zijn op andere publieke en private partijen. Samenwerking tussen overheden en externe partners is geen nieuw verschijnsel. Wel zijn er nieuwe besturingsarrangementen ontstaan. Om de toename van sturingsproblemen in het openbaar bestuur aan te pakken, is deze zijn rol steeds meer gaan delen met andere -publieke en private- partijen. Dit houdt in dat in toenemende mate wordt gestuurd via andere dan door de centrale overheid gecontroleerde hiërarchische constructies. De huidige besturingsarrangementen dragen vaak het karakter van netwerksturing en illustreren het feit dat beleid tot stand komt via coproducties (Nelissen, 2000). Een voorbeeld van een initiatief waarbij de provincie Limburg haar rol steeds meer is gaan delen met bestuurlijke en maatschappelijke partners is de realisatie van de Technologische Topregio Aken – Eindhoven – Leuven met als ambitie het creëren van een economisch gezonde regio. 'Onder aanvoering van de Provincie Limburg is daarom afgelopen voorjaar in een hoog tempo een intensieve samenwerking tot stand gekomen tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden rond het samenstellen van de zogenaamde Versnellingsagenda' (6). De Provincie Limburg heeft in toenemende mate te maken met complexe maatschappelijke vraagstukken en werkt daartoe in veel gevallen samen met partners om nieuwe projecten te ontwikkelen en te realiseren. In deze beleidsnetwerken vindt coproductie plaats. Coproducten vervullen hierbij een belangrijke rol en worden door de Provincie Limburg omschreven als 'partijen die als partner van de provincie worden aangesproken op hun bijdrage aan het te voeren beleid en de producten en diensten die hieruit voortvloeien' (7). Uitgaande van de vaststelling dat beleid in gevallen van complexe maatschappelijke vraagstukken

in meer of mindere mate vormgegeven moet worden met externe partners, heeft de Provincie Limburg een methodologie ontwikkeld om netwerken in kaart te brengen en hier vervolgens een duidelijke en realistische provinciale rol uit te bepalen (Provincie Limburg, 2004). Met deze zogenaamde netwerkanalyse heeft de Provincie een instrument in handen om het netwerk van partners te vormen (8). De sturende rol van de Provincie verschilt afhankelijk van haar taken en positie in het maatschappelijke middenveld. In het coalitieakkoord 2003-2007 is veel aandacht voor een kritische aanpak van de bestuurlijke en ambtelijke stijl van de Provincie Limburg: 'Verwacht wordt dat de Provincie in haar actieprogramma's selectief zal optreden. Waar ze taken heeft (vergunningverlening, handhaving, ruimtelijke ordening, mobiliteit) is zij de richtinggevende, daadkrachtige en controlerende overheid. Waar ze anderen mee wil krijgen om grenzen te verleggen (samen spel van sociaal beleid, economisch beleid en omgevingsbeleid) geeft zij ruimte en inspireert de partners. Daarbij past het om ruimte te bieden aan gemeenten om, binnen bepaalde provinciale kaders, zelf oplossingen te kiezen.... Daarbij geldt ook dat het Rijk aan de Provincie de ruimte moet bieden om regionaal maatwerk te leveren, als opdrachtnemer van het Rijk te werken en om als krachtige partner in de regio te opereren' (9).



Het gouvernement in Maastricht

UITVOERING VAN BELEID ALS ONBEVREDIGENDE SCHAKEL

Er worden veel projecten ontwikkeld en succesvol gerealiseerd binnen de Provincie Limburg. Toch wordt door diezelfde Provincie geconstateerd dat de beleidsuitvoering in sommige gevallen wordt belemmerd, met als gevolg dat regionale vraagstukken niet snel genoeg of op de juiste manier worden aangepakt. De afdeling Landelijke Leefomgeving is een afdeling binnen de Provincie die verschillende belangen dient af te wegen in haar beleid en in geval van coproductie soms moeilijk tot uitvoering van beleid kan komen. Soms blijft het proces al steken bij het beleidsplan. Voordat het plan daadwerkelijk uitgevoerd is, liggen er dan weer nieuwe plannen en beleidsinitiatieven klaar. Er wordt beleid op beleid gestapeld, dat per saldo vooral leidt tot frustraties in de uitvoeringspraktijk. Dit laatste komt deels voort uit het gegeven dat feitelijke realisatie van projecten vaak lang op zich laat wachten, waardoor ondertussen nieuwe plannen worden ontwikkeld alvorens eerdere plannen zijn gerealiseerd. Anderzijds kunnen ontwikkelingen in de (lokale) samenleving aanleiding geven voor aanpassingen in het beleid. Tijd is een belangrijke factor bij uitvoeringsprocessen. Veel projecten kenmerken zich door lange doorlooptijden. Het kost tijd om een initiatief te ontwikkelen en steun te zoeken bij verschillende partijen.

Ook nemen uitvoeringsprocessen veel tijd in beslag door het feit dat met veel belangen rekening gehouden dient te worden. Tevens zijn de lagere overheden en private partijen niet altijd gewend aan de andere rol die zij moeten bekleden in het gebied. Ondertussen doen zich weer nieuwe ontwikkelingen voor, waardoor er weer nieuwe beleidsplannen ontwikkeld worden voordat de oorspronkelijke zijn uitgevoerd. Uitvoeringsplannen strekken zich uit over een lange periode van tijd en worden in feite weer achterhaald door nieuwe beleidskaders die veelal het gevolg zijn van nieuwe bestuursperiodes waarin nieuwe beleidsaccenten worden gelegd. Een idee in een goed plan omzetten dat uitvoerbaar is en voldoende draagvlak heeft, wordt door de Provincie Limburg als het meest moeilijke onderdeel van een coproductieproces ervaren (10). Succes van beleid wordt niet alleen afgemeten aan de mate van doelbereiking maar ook aan de mate waarin beleid heeft geresulteerd in bepaalde neveneffecten of leerprocessen. Zelfs in die gevallen waarin doelstellingen niet bereikt worden, kan beleid toch een belangrijke doorwerking hebben gehad. De wijze waarop het proces is verlopen en heeft geleid tot realisering van doelstellingen is minstens net zo belangrijk.

COPRODUCTIE IN HET LANDELIJK GEBIED Meer en meer provinciale vraagstukken worden vanuit een integrale aanpak benaderd waarbij veel belangen dienen te worden afgewogen. Daarbij stuit de Provincie op een veelheid aan personen en instanties waarmee zij dient rekening te houden en te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Een voorbeeld is de Reconstructie van het landelijk gebied in Noord- en Midden-Limburg en Vitaal Platteland in Zuid-Limburg, waarbij voortdurend een afweging moet plaatsvinden tussen belangen van de landbouw enerzijds en natuurlandschap en water anderzijds. De stap om van een plan tot feitelijke realisatie te komen is daarmee geen simpele opgave. De taak van de afdeling Landelijke Leefomgeving is om de uitvoering van het plattelandsbeleid in Limburg zo veel mogelijk te stimuleren en te ondersteunen. In het landelijk gebied spelen vele belangen naast elkaar, en door elkaar heen. Water, natuur, landschap en leefbaarheid, maar ook economische functies: landbouw, recreatie en toerisme. Deze functies moeten de mogelijkheid krijgen zich te ontwikkelen, vooral in onderlinge samenhang: gebiedsgericht werken (11). De veelheid aan belangen en verwevenheid van functies bieden volop mogelijkheden om beleid in onderlinge samenhang vorm te geven. Tegelijkertijd is het ook complexer geworden om tot uitvoering van beleid te komen, juist door die veelheid aan belangen en verwevenheid van functies. In tegenstelling tot het verleden wordt bij de inrichting van het landelijk gebied reeds vanaf de planvorming een veel grotere inbreng (geld en menskracht) van betrokken (lokale) partijen gevraagd. Voor die partijen is dat vaak nog niet zo vanzelfsprekend. In het verleden was veelal de (centrale) overheid de initiatiefnemer, trekker, uitvoerder en geldschieder. De benadering tegenwoordig kenmerkt zich echter door een evenwicht tussen publieke en private belangen voor het dienen van algemene publieke belangen (voedselproductie, ontsluiting platteland en opheffen van de wateroverlast). De lagere overheden (gemeenten) en marktpartijen dienen meer dan in het verleden hun verantwoordelijkheid te nemen en moeten meer dan in het verleden publiek beleid voeren. Vanuit de publieke belangen stellen het Rijk en Provincies de kaders en zorgen voor stimulering, maar de initiatieven en uitvoering zelf dienen vooral vraaggestuurd te zijn en uit de gebieden zelf te komen. De belangrijkste kracht van coproductie ligt in de versterking van de vraagsturing waarbij niet alleen de overheid, maar ook bedrijven en burgers bepalen wat de kwaliteitseisen zijn waaraan moet worden voldaan (Teisman e.a., 2004). Deze verschuiving vraagt niet alleen een andere houding van lagere overheden en private partijen. Het middenbestuur wordt ook uitgedaagd, er worden immers andere eisen gesteld aan haar sturende rol. Een rol die zich meer dan in het verleden kenmerkt door een faciliterende en stimulerende rol.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Het is van belang dat de Provincie Limburg inzicht krijgt in de factoren die ervoor zorgen dat het binnen projecten van coproductie soms moeilijk is om tot uitvoering te komen. Het inzichtelijk maken van succes- en faalfactoren kan op die manier bijdragen aan een betere beleids(uit)voering van toekomstige projecten waarin ook coproductie plaatsvindt. Aan het leeraspect wordt door de Provincie Limburg veel waarde gehecht en vormt daarmee een belangrijke doelstelling van het onderzoek. Omdat het onmogelijk is alle beleidsafdelingen te onderzoeken in het daarvoor beschikbare tijdsbestek, is besloten het onderzoek te beperken tot de afdeling Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg. Binnen deze afdeling is door middel van casestudie een tweetal casus geanalyseerd (zie hoofdstuk 3: Verantwoording van methodieken).

DOELSTELLING Op basis van bovenstaande kan de volgende doelstelling geformuleerd worden: *Het inzichtelijk maken van factoren die de beleidsuitvoering belemmeren binnen projecten van coproductie, waardoor de Provincie Limburg in staat wordt gesteld om in toekomstige projecten tot een optimalere beleidsuitvoering te komen.*

CENTRALE VRAAGSTELLING Uitgaande van bovenstaande probleemanalyse en lettende op de bestuurskundige relevantie, kan concreet de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd worden:

Welke factoren belemmeren de beleidsuitvoering binnen projecten van coproductie op het terrein van Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg?

Op basis van de centrale vraagstelling en doelstelling van het onderzoek kunnen de volgende vier deelvragen worden onderscheiden:

- (1) *Hoe heeft coproductie in beide casus plaatsgevonden en welke succes- en faalfactoren hebben een rol gespeeld?*
- (2) *Welke factoren zijn in beide casus bepalend geweest voor de uiteindelijke beleidsuitvoering?*
- (3) *Wat zijn opvallende verschillen en overeenkomsten in de coproductie tussen beide casus?*
- (4) *Wat kan de Provincie Limburg leren van de resultaten om in toekomstige projecten tot een optimalere beleidsuitvoering te komen?*

De eerste deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk vier en vijf bij de behandeling van de twee casus. Op basis van literatuurstudie en door middel van empirisch onderzoek wordt gereconstrueerd hoe coproductie in beide casus heeft plaatsgevonden en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld (paragraaf 4.2 en 5.2). Beantwoording van de tweede deelvraag vindt ook plaats in hoofdstuk vier en vijf (paragraaf 4.3 en 5.3). In deze deelvraag komt aan de orde welke factoren in beide casus bepalend zijn geweest voor de beleidsuitvoering. De derde deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk zes (paragraaf 6.1). De resultaten van de coproductie in beide casus worden onderling vergeleken waardoor opvallende verschillen en overeenkomsten zichtbaar worden. De vierde deelvraag wordt ook beantwoord in hoofdstuk zes (paragraaf 6.3). De Provincie Limburg wil leren van de resultaten van het onderzoek om in toekomstige projecten tot een optimalere beleidsuitvoering te komen. Het bestuursorgaan heeft er alle baat bij om verworven inzichten te gebruiken bij de invulling van bestaand en toekomstig beleid om daarmee haar handelen en het middenbestuur als geheel te verbeteren.

1.3 ENKELE KARAKTERISTIEKEN VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek richt zich op de vraag welke factoren de beleidsuitvoering belemmeren binnen projecten van coproductie op het terrein van Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg. Om deze onderzoeksvraag verder te concretiseren en richting te geven zijn een viertal deelvragen onderscheiden. Uit de deelvragen kan opgemaakt worden dat het onderzoek zich in hoofdzaak richt op het proces van coproductie en daarmee tracht de centrale vraagstelling te beantwoorden. Met dit uitgangspunt is tevens de reikwijdte van het onderzoek afgekaderd. Uit de centrale vraagstelling en de deelvragen kan opgemaakt worden dat dit onderzoek zowel een beschrijvende alsmede een verklarende component bevat. Enerzijds richt de studie zich op de wijze waarop de coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld. In aanvulling daarop wordt vastgesteld welke factoren bepalend zijn geweest voor de uiteindelijke beleidsuitvoering. Anderzijds tracht de studie op basis van deze kennis te verklaren welke factoren de beleidsuitvoering belemmeren in geval van coproductie en waarom het lastig kan zijn om tot uitvoering te komen. Verklarend onderzoek vereist dat er samenhang bestaat tussen relevante begrippen. In deze studie wordt een conceptueel model getoond waarin de invloed van succes- en faalfactoren op het proces van coproductie wordt gevisualiseerd (zie hoofdstuk 2: Coproductie in beleidsnetwerken). De studie bevat geen toetsende component en om die reden zijn geen hypotheses in het onderzoek opgenomen. Het onderzoek heeft uitdrukkelijk niet tot doel om de theorie uit het theoretisch kader aannemelijk te maken, te wijzigen of te verwerpen. De theorie wordt gebruikt ter ondersteuning van de onderzoeker om het empirische onderzoek te structureren en dient als grondslag voor de analyse. Uit de probleemanalyse valt op te maken dat het onderzoek zich beperkt tot de afdeling Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg. Binnen deze afdeling is gekozen tot de analyse van twee casus omdat op die manier mogelijk is om een vergelijking te maken en opvallende overeenkomsten en verschillen te bepalen. Er is gekozen voor de casestudie als methodiek van onderzoek. Aan de hand van de twee casestudies wordt het proces van coproductie geanalyseerd met bijzondere aandacht voor de handelingswijze van betrokken actoren.

1.4 BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Bestuurskunde is een multidisciplinaire wetenschap die zich bezighoudt met de werking van het openbaar bestuur (Bovens e.a. 2001; Hakvoort, 1995). De bestuurskunde heeft tot doel de werking van het openbaar bestuur te verbeteren en is daarmee een toepassingsgerichte wetenschap (zie o.a. Bovens e.a. 2001; Hakvoort, 1995). Het optimaliseren van de beleidsvoering binnen een bestuurslaag zoals de provincie past in een poging om het functioneren van diezelfde bestuurslaag te verbeteren. De Provincie Limburg constateert dat de feitelijke beleidsuitvoering van complexe projecten niet altijd geschiedt op de wijze zoals vooraf is beoogd. Er kunnen zich knelpunten in de uitvoering voordoen en soms vindt niet eens uitvoering plaats. In dit onderzoek wordt daarom gekeken naar projecten waarin coproductie van beleid heeft plaatsgevonden. Coproductie is een besturingsarrangement dat wordt ingezet bij ongestructureerde beleidsproblemen waarbij de overheid niet bij machte is om centraal te sturen (zie o.a. Bekkers, 1996; Benou, 1996; Teisman e.a., 2004; Tops, 1996, 1999). Zij beseft dan ook dat het effectiever is om actoren vroegtijdig te betrekken bij het beleidsproces om daarmee de legitimiteit van het beleid vergroten. De rol van de overheid verandert in feite van beleidsbepaler naar stimulator en facilitator. Tegelijkertijd is het ook moeilijker om tot uitvoering te komen door de veelheid aan belangen en verwevenheid van voorheen gescheiden beleidssectoren. Het is bestuurskundig gezien relevant te onderzoeken welke factoren de beleidsuitvoering belemmeren in geval van coproductie en op welke wijze dit kan worden voorkomen. Een beperking van casestudie onderzoek is dat generaliserende waarde beperkt blijft tot de bestudeerde praktijksituaties. Maar de onderzoeksresultaten zijn daarentegen in een breder verband te plaatsen waardoor de conclusies in deze studie een meer verstrekkende waarde hebben. De verworven inzichten kunnen door de Provincie Limburg gebruikt worden om het bewustzijn te vergroten van de gewenste actie in processen van coproductie.

1.5 LEESWIJZER

Hoofdstuk twee bevat een uiteenzetting van relevante theoretische noties en concepten en vormt daarmee het theoretisch kader. In het bijzonder is daarbij aandacht besteed aan beleidsnetwerken en coproductie. Tot slot bevat dit hoofdstuk een operationalisering van de deelvragen en een conceptueel model. In hoofdstuk drie wordt verantwoord op welke wijze het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Aandacht wordt besteed aan de selectie van casus en de toegepaste onderzoekstechnieken. Hoofdstuk vier en vijf geven de bevindingen uit de praktijk weer. Hoofdstuk vier gaat in op de casus Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert en hoofdstuk vijf behandelt de casus Oostrumsche beek. Het eerste gedeelte van beide hoofdstukken bestaat uit een casusbeschrijving. Het tweede gedeelte beschrijft de wijze waarop het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld (deelvraag 1). Tevens wordt aangegeven welke factoren bepalend zijn geweest voor de beleidsuitvoering (deelvraag 2). Ten behoeve van de analyse worden de bevindingen uit de praktijk geconfronteerd met de theoretische concepten uit hoofdstuk twee. In hoofdstuk zes worden de twee casus uit hoofdstuk vier en vijf met elkaar vergeleken (deelvraag 3). Tevens bevat hoofdstuk zes de beantwoording van de deelvragen en wordt gereflecteerd op de centrale vraagstelling en aanbevelingen voor de beleidspraktijk gepresenteerd (deelvraag 4). Ter afsluiting van het rapport wordt gereflecteerd op de titel van het onderzoek en enkele suggesties voor toekomstig onderzoek van de hand gedaan. Er zijn vijf bijlagen in het rapport opgenomen. In bijlage (I) is een lijst met gebruikte afkortingen opgenomen. Bijlage (II) bevat een analysekader waarin de indicatoren rondom coproductie en succes- en faalfactoren zijn geoperationaliseerd. In bijlage (III) en (IV) is een interviewhandleiding opgenomen ten behoeve van de ondervraging van respondenten. Bijlage (V) bevat een overzicht van respondenten die in het kader van deze studie geïnterviewd zijn. Bijlage (VI) bevat voor beide casus een overzicht van het krachtenveld van actoren in de beleidsarena.

2

COPRODUCTIE IN BELEIDSNETWERKEN

Het doel van onderstaand theoretisch kader is het hanteerbaar maken van de complexe (empirische) werkelijkheid in hoofdstuk vier en vijf. De twee casus uit hoofdstuk vier en vijf zijn beiden coproducties. Het proces van coproductie voltrekt zich in beleidsnetwerken. De uitwerking van de netwerkbenadering in paragraaf 2.1 draagt bij aan het begrijpen van de aard van coproductieprocessen. In paragraaf 2.2 wordt het besturingsarrangement coproductie besproken. Paragraaf 2.3 beschrijft de operationalisering van de deelvragen en schetst een conceptueel model met een visualisatie van de samenhang tussen begrippen.

2.1 BELEIDSNETWERKEN

Landelijke uitdagingen zoals de aanleg van de Betuwelijn, de realisatie van de Hogesnelheidslijn, het Grote Stedenbeleid, herstructurering van naoorlogse wijken. Provinciale uitdagingen als de aanleg van de A-73, revitalisering van het landelijk gebied, vitale kernen en buurten, het streven naar een Technologische Topregio Zuidoost Nederland als onderdeel van de Limburgse Versnellingsagenda (12). Slechts een kleine greep uit het aantal voorbeelden van projecten die niet eenzijdig door één bestuursorgaan gerealiseerd worden. Bij dit soort projecten zijn doorgaans veel actoren betrokken. Daar is een reden voor: het denken over en de aard van veel beleidsproblemen is in de loop der jaren veranderd. Problemen overlappen veelal diverse beleidsterreinen en raken daarmee belangen van diverse actoren. Gesproken kan worden over een pluriformiteit aan belangen: steeds meer actoren eisen een stem in beleid. Om aan deze pluriformiteit tegemoet te komen worden veel problemen in samenspraak met verschillende actoren aangepakt. Het betreffen dan complexe projecten die invulling moeten geven aan zogenaamde 'wicked problems': problemen waarvoor een eenduidige definitie en oplossing ontbreken (Bekkers, 1996). Er is een paradox zichtbaar binnen het openbaar bestuur: hoewel kennis over de maatschappij toeneemt, lijken maatschappelijke vraagstukken steeds minder grijpbaar. Leek de samenleving in de jaren zeventig nog maakbaar, tegenwoordig is de overheid zich ten volle bewust van het feit dat de context waarin maatschappelijke vraagstukken zich voordoen steeds complexer wordt. Dit bewustzijn heeft de roep om nieuwe besturingsarrangementen versterkt.

2.1.1 NIEUWE VERHOUDINGEN TUSSEN BESTUUR EN SAMENLEVING Al vóór de jaren zeventig van de vorige eeuw was er aandacht voor het fenomeen netwerksturing. Nieuw is dit principe niet, maar de aandacht voor het sturingsmechanisme wel. Tot de jaren zeventig werd de beleidswetenschap sterk gedomineerd door benaderingen waarin beleid en beleidprocessen als (rationele) keuzeprocessen werden opgevat (Klijn & Koppenjan, 1997). De laatste vijftien jaar heeft de Bestuurskunde als wetenschap veel aandacht gekregen voor het onderwerp, toen het concept aan populariteit won bij de analyse voor de processen voor beleidsontwikkeling- en uitvoering (Klijn, 2005). Vanaf die tijd is het begrip verbreed en de nadruk veel meer komen te liggen op het management van complexe netwerken, de rol van percepties van actoren in interacties binnen netwerken, gangbaardere evaluatiecriteria en meer aandacht voor beleidsinstrumenten in netwerken (Klijn & Koppenjan, 1997). De populariteit van de netwerkbenadering hangt samen met de ontwikkeling die het denken over beleid in Nederland heeft doorgemaakt. Vóór de jaren negentig van de vorige eeuw werd de overheid nog gezien als actor boven andere actoren. Dit had vooral te maken met de visie op overheidssturing die na de Tweede Wereldoorlog in ons land domineerde. De uitbreiding van de verzorgingsstaat in Nederland in de jaren vijftig en zestig ging gepaard met een sterke overheidssturing. Vooral de jaren zeventig waren hoogtijdagen van rationele topdown overheidsplanning. Niet voor

niets spreekt Ringeling (2004: 46) over het schip van staat die de samenleving beheerste als metafoer om de sturingsdrang van de overheid in die tijd uit te drukken. Het was ook de periode waarin de idee overheerste dat de maatschappij maakbaar was. Maar de sturing van die samenleving was in die tijd vooral een zaak van bestuurders en ambtenaren alleen. De sterke topdown overheidssturing bereikte in het midden van de jaren zeventig een hoogtepunt. De jaren daarna vormde een omslag in het centralistische denken van de overheid. Domineerde in de jaren zestig nog de idee dat de markt faalde en werd daarom alle hoop gevestigd op de publieke sector, vanaf het midden van de jaren zeventig werden veel tekortkomingen juist geweten aan de publieke sector. Deze trend werd aangezwengeld door de economische crisis van de jaren zeventig die zich wereldwijd voltrok (oliecrisis van 1973). De economie kwam in een recessie terecht en de werkloosheid groeide. Daarmee kwam ook de verzorgingsstaat in een crisis. Kosten liepen hoog op en de verzorgingsstaat leek onbetaalbaar geworden. De hoge verwachtingen in de overheid maakte plaats voor gevoelens van falen van de publieke sector. De jaren tachtig werden jaren van grote bezuinigingen. De hoop werd gevestigd op een meer bedrijfsmatige aanpak van de publieke sector. 'New Public Management' en 'Thatcherism' werden nieuwe sleutelbegrippen. Het neoliberale beleid van de jaren tachtig kreeg echter steeds meer kritiek en weerstand te verduren. Het vertrouwen in de overheid daalde naar een dieptepunt en steeds meer kiezers lieten het afweten bij verkiezingen. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig werd de roep om nieuwe sturingsstrategieën alsmaar sterker. Het begrip 'netwerksturing' kwam in opmars, waarbij de overheid niet meer de enige sturende actor zou zijn. De maatschappij was immers niet meer maakbaar en het besef groeide dat de overheid meer en meer afhankelijk is van andere actoren om te sturen in een samenleving die meer en meer complex was geworden. Overigens moet enige zorgvuldigheid worden betracht wanneer het gaat om het begrip maakbaarheid. Dat traditionele sturingsinstrumenten in de huidige samenleving niet meer altijd toereikend zijn, impliceert niet per definitie een onmaakbare samenleving. Immers, burgers, bedrijven, bestuurders, politici en professionals spelen allen een belangrijke rol in huidige en toekomstig beleid. Volgens Teisman (1997: 1) is het daarom zorgvuldiger om te spreken over sturingsvraagstukken in een maakbare maar onbeheersbare samenleving.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) noemen nog een aantal andere oorzaken voor de opkomst van de netwerkbenadering. Ten eerste de toegenomen professionalisering van de moderne samenleving. Deze professionalisering leidt ertoe dat traditionele vormen van hiërarchische sturing niet meer voldoen in de huidige samenleving. Professionalisering heeft ook meer fragmentatie van organisaties en interorganisatorische samenwerkingsverbanden tot gevolg gehad. Daarnaast heeft het de mondigheid van individuen en organisaties versterkt die daardoor hun stempel op beleid willen drukken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 19). Een tweede oorzaak is globalisering. Veel beleidsprocessen overstijgen als gevolg van globalisering het nationale niveau waardoor er meer partijen betrokken worden bij de beleidsvorming en er niet meer één hiërarchische actor is. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999: 20) ontstaat zo het beeld van een netwerk waarin veel processen het nationale niveau overstijgen waardoor verschillende actoren samenwerken in het internationale systeem dat echter sterk gefragmenteerd is. Globalisering roept tegenreacties op en dit verklaart de opkomst van de regio waarbij de provincie een belangrijke functie te vervullen heeft. Hoewel bedrijven minder gebonden zijn aan geografische grenzen dan voorheen, doen territoriale binding en openbaar bestuur er wel nog toe: overheden hebben tot taak om ervoor te zorgen dat regio's aansluiting vinden bij de nieuwe economie door te zorgen voor een goede logistieke infrastructuur, een aantrekkelijke leefomgeving, een goed functionerende economie, voldoende scholingsmogelijkheden, innovatieve bedrijvigheid enzovoort (13). Een derde oorzaak is de vervlechting van de publieke en private sector. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999: 21) is de publieke en private sector in elkaar verstrengeld geraakt waardoor ze meer afhankelijk van elkaar zijn geworden. Zo hebben overheden de private sector nodig voor publieke dienstverlening mogelijk te maken en omgekeerd moeten private instellingen de publieke sector tolereren die in veel gevallen als toezichthouder fungeert. Er zijn interdependenties ontstaan en dit heeft een toename van netwerken tot gevolg. De laatste oorzaak is de opkomst van de informatietechnologie genoemd die er voor gezorgd heeft dat er tussen voorheen gescheiden sectoren meer onderlinge afhankelijkheden zijn ontstaan.

2.1.2 OPMERKELIJKE ONTWIKKELINGEN BINNEN HET OPENBAAR BESTUUR Veranderde verhoudingen tussen bestuur en samenleving heeft de aandacht voor nieuwe besturingsarrangementen versterkt. Het traditionele denken werd in sterke mate bepaald door het monocentrische denken waarbij het openbaar bestuur vooral uitging van bovenschikking, orde en eenheid. Tegenwoordig zijn deze principes veelmeer gericht op nevenschikking van actoren waarbij de communicatie met deze actoren veel meer via onderhandeling dan via bevelen verloopt. Er heeft horizontalisering van bestuur plaatsgevonden. Horizontalisering is een breed begrip. Rouw en Schillemans (2005: 14) spreken over de totstandkoming van een horizontaal krachtenveld, met mechanismen van transparantie, sturing, verantwoording en feedback direct rond een dienst of instelling. Het gaat er in essentie om dat beleid niet meer via traditionele kanalen tot stand komt, maar in netwerken waarin overheden, maatschappelijke organisaties, private instellingen en burgers samen het beleid bepalen. Interactieve beleidsvorming en publiek-private samenwerking zijn voorbeelden van horizontalisering (zie ook Michels, 2002). De ontwikkeling van vertikaal bestuur naar horizontaal bestuur wordt ook wel uitgedrukt met de verschuiving van 'government naar governance' waarbij de overheid steeds meer de rol van regisseur krijgt toebedeeld. Deze verschuivingen hebben plaatsgevonden in de private, semi-private en publieke sfeer en op (en tussen) lokaal, regionaal, nationaal, transnationaal en globale niveaus (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004: 143). Pierre en Peters (2000) wijzen op de aantrekkingskracht van 'governance' als concept omdat er een connectie wordt aangebracht tussen het politieke systeem en de omgeving. Er zijn verschillende vormen van governance te onderscheiden waarvan netwerken er één is. De ontwikkeling naar 'governance' brengt ook gevaren met zich mee: traditionele instituties met hun eigen 'checks and balances' voor het reguleren van macht en verantwoordelijkheid kunnen ontbreken of zijn minder effectief bij de nieuwe vormen van besturen. Dit kan de legitimiteit van het openbaar bestuur aantasten (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Het governance perspectief benadrukt niet alleen veranderingen in de sturingscapaciteiten van traditionele overheidsorganisaties maar ook veranderingen in de stijl van besturen, dat wil zeggen besluitvormingsprocessen, implementatieprocessen inclusief de manier waarop de betrokken organisaties zich verhouden tot elkaar. De klassieke, hiërarchische wijze van sturing is echter niet verdwenen en soms zelfs wenselijk. Bij eenduidig gedefinieerde problemen waarvoor standaardoplossingen bestaan kan de hiërarchische manier van sturen zelfs heel zinvol zijn net als in het geval van crisis waarbij centralistische besluitvorming gewenst is. Zo stelt Bekkers (2002: 13) dat de nieuwe vormen van sturing meer kans op succes bieden wanneer er sprake is van zogenaamde 'wicked problems' waarbij geen kant en klare oplossingen voor handen zijn en het probleem niet eenduidig gedefinieerd kan worden.

2.1.3 BELEIDSNETWERKEN NADER BESCHOUWD – ENKELE DEFINITIES Om de kenmerken van beleidsnetwerken te kunnen onderscheiden is het zinvol om het begrip eerst te definiëren. De Provincie Limburg hanteert in navolging van Hufen en Ringeling (1990) de volgende definitie van beleidsnetwerken: *'Sociale systemen waarbinnen actoren (mensen en organisaties) interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's' (14)*. Volgens Bovens, 't Hart e.a. (2001:123) zijn beleidsnetwerken *'min of meer duurzame verbanden, waarin beleidsvoerders en andere partijen binnen en buiten het openbaar bestuur met elkaar overleggen en onderhandelen over beleid'*. Zij wijzen op het gegeven dat partijen binnen het beleidsnetwerk voor de verwezenlijking van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. Overheidsinstanties geven er in dat geval de voorkeur aan de partners aan te sporen om van hun samenwerking een succes te maken. Hier vervult de overheidsorganisatie de taak van procesregisseur. Verder wordt erop gewezen dat beleidsnetwerken ook een rol spelen bij de uitvoering van beleid. Volgens Klijn en Koppenjan (1997: 148-149) is een beleidsnetwerk *'een context waarbinnen actoren strategisch handelen en waarbij zij bij dat handelen stuiten op andere strategisch handelende actoren'*. Beleidsnetwerken zijn volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999: 15) te omschrijven als *'een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen afhankelijk van elkaar zijn'*.

2.1.4 BELEIDSNETWERKEN NADER BESCHOUWD – DE KENMERKEN Zowel de hiërarchische wijze van sturing en de netwerkbenadering zijn ideaaltypische perspectieven. In werkelijkheid is veeleer sprake van

vermenging. Ook komt het in de praktijk voor dat actoren een structuur bestempelen als zijnde een netwerk, terwijl het in werkelijkheid veel meer trekken vertoont van een hiërarchische structuur. In onderstaande tabel van De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999: 30) wordt het onderscheid tussen beide ideaaltypische perspectieven op sturing nog eens verduidelijkt door de kenmerken van beide naast elkaar te plaatsen. Er wordt volstaan met een globale omschrijving omdat deze kenmerken ook terugkomen bij de behandeling van het concept coproductie in paragraaf 2.2.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit in structuur domineert	Dynamiek in structuur domineert

Schema 2.1: Kenmerken hiërarchie en netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999:30)

Netwerken bestaan uit verschillende actoren met elk hun eigen specifieke belangen, kennis en middelen. Om doelstellingen te realiseren gericht op het oplossen van een beleidsprobleem en/of beleidsprogramma is samenwerking tussen actoren nodig vanwege het feit dat deze elk vanwege hun kennis en/of middelen nodig zijn. Er dus sprake van pluriformiteit. Actoren in een netwerk zullen rekening moeten houden met deze onderlinge verschillen. Dit heeft namelijk gevolgen voor de sturing: naarmate in een netwerk meer pluriformiteit voorkomt neemt het bereik van interventie door een sturende actor af. Zo kan pluriformiteit voor een actor een beperking vormen. Het kan echter ook kansen bieden doordat actoren gevoelig worden voor een stuursignaal waardoor een sturende actor bij ten minste een deel van de partijen succes heeft met zijn interventies (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). In dit geval zullen actoren met elkaar willen samenwerken omdat ze samen meer kunnen bereiken dan dat ze zelfstandig zouden opereren. Ook kan samenwerking de legitimiteit en draagvlak voor het beleid vergroten. Een tweede kenmerk van netwerken is dus het bestaan van wederzijdse afhankelijkheden. Door Koppenjan e.a. (1997) wordt het bestaan van wederzijdse afhankelijkheden zelfs als hét kenmerk beschouwd. Deze afhankelijkheidsrelaties zijn complex van aard omdat actoren weliswaar wederzijds afhankelijk zijn, maar wel hun autonome karakter blijven behouden en hun eigen strategische beslissingen nemen (Klijn, 2005: 41). Door het strategische gedrag van actoren ontstaan interacties tussen actoren die bepaalde beleidsissues aangaan. Een derde kenmerk van netwerken is geslotenheid. Dit komt erop neer dat actoren diepgewortelde waarden in hun organisatie hebben die hun referentiekader bepalen. In een netwerk delen ze deze waarden met elkaar maar ze zijn niet per se gevoelig voor signalen van buiten, waardoor partijen zich gesloten kunnen opstellen. Een vierde kenmerk is dynamiek. Netwerken zijn dynamisch en maakt dat het proces een onvoorspelbaar verloop heeft. Zo kunnen posities van actoren continue wisselen. Nieuwe actoren kunnen toetreden en andere uittreden. Ook ontwikkelingen in de omgeving kunnen bijdragen aan het dynamische karakter. Tevens kunnen percepties van actoren veranderen, wat tevens gevolgen heeft voor de wederzijdse afhankelijkheidsrelaties en de verdeling van bronnen (Klijn & van Twist, 2000).

2.1.5 HET SPEELVELD BINNEN BELEIDSNETWERKEN ONTRAFELD Spelregels zijn nodig om het proces van besluitvorming en uitvoering van beleid in netwerkverband soepel te laten verlopen. Omdat coproductie zich afspeelt binnen beleidsnetwerken is behandeling van deze spelregels niet onbelangrijk (15).

De actor die in een netwerk over relatief veel machtsmiddelen beschikt, zal zich voorzichtig en terughoudend moeten opstellen anders raken relaties tussen actoren verstoord. Machtsmiddelen of hulpbronnen omvatten alle formele en informele middelen die partijen bezitten om hun doelen te verwezenlijken. Voorbeelden zijn duidelijk definieerbare middelen als geld, expertise en capaciteit, maar ook minder tastbare middelen als autoriteit, legitimiteit, strategische capaciteit, mobilisatiemacht enzovoort (Klijn & Koppenjan, 2004: 46). Een terughoudende opstelling is wenselijk omdat er anders weinig duurzaam resultaat te behalen valt, zeker wanneer andere actoren zich achtergesteld voelen en daarom geen steun meer verlenen. In beleidsnetwerken vindt veel strategisch gedrag

plaats. Gevaar bestaat vervolgens dat het accent teveel op het strategische gedrag komt te liggen en daardoor de inhoud van de besluitvorming verwaarloosd wordt. Actoren kunnen in hun eigen strategische gedrag verstrikt raken en op lange termijn kan dit de effectiviteit van een actor aantasten. Zijn reputatie kan hierdoor beschadigd raken omdat hij door andere gewantrouwd wordt. Betrouwbaarheid en stabiliteit zijn van groot belang in beleidsnetwerken. In deze beleidsnetwerken worden door actoren constant koppelingen gemaakt tussen problemen en oplossingen. Een actor kan zich aan deze koppeling onttrekken om de optie voor een andere koppeling open te houden waardoor hij in feite op twee borden tegelijk schaakt. Ook dit komt de betrouwbaarheid niet ten goede, evenals tussentijdse wijziging van de spelregels. Actoren kunnen spelregels wijzigen om zo hun kansen op winst te laten toenemen, maar hierdoor neemt het vertrouwen van andere actoren in hen wel af. Wederkerigheid en proportionaliteit zijn voorwaarden in netwerken. Wanneer de ene partij overstag gaat voor een andere partij, zal het vroeg of laat ook aan die andere partij zijn om iets terug te doen: er moet sprake zijn van wederkerigheid. Daarnaast is respect voor de kernwaarden van andere partijen van wezenlijk belang. Wanneer er kernwaarden van andere actoren worden aangetast zullen actoren het vertrouwen in elkaar verliezen met als gevolg dat hernieuwde samenwerking bijna onmogelijk wordt. Een laatste maar niet onbelangrijke spelregel is dat wanneer partijen langdurig in elkaar hebben geïnvesteerd, zij uiteindelijk wel tot een besluit moeten komen. Zo ontstaat een moment in de onderhandelingsituatie waarbij actoren zich niet meer zonder gevolgen kunnen onttrekken aan het besluitvormingsproces.

2.2 COPRODUCTIE

Het ontstaan van coproductie als besturingsarrangement loopt parallel aan de opkomst van beleidsnetwerken. Volgens Tops (1999) is coproductie als bestuursstijl een intelligente reactie geweest op veranderingen tussen bestuur en samenleving. Om het vertrouwen van de burger in de overheid begin jaren negentig te herstellen werden pogingen ondernomen om burgers een meer prominente rol in lokale besluitvorming te geven. Nieuwe methoden voor burgerparticipatie werden ontwikkeld, waaronder interactieve beleidsvorming. 'Een van de gedachten achter deze interactieve beleidsvorming is dat de overheid niet zelf de probleemdefinitie moet bepalen, maar dat zij reeds in dat eerste stadium naar de maatschappij moet proberen te luisteren' (Bovens e.a., 2001). Coproductie past als besturingsarrangement in een veranderde samenleving waarin burgers, publieke en private instellingen betrokken willen worden bij het vervaardigen van beleid maar ook bij de uitvoering daarvan. De tijd waarin beleid geïsoleerd tot stand kwam, lijkt steeds minder voorstelbaar. Volgens Tops (1999) zijn coproductie en interactieve besluitvorming 'in' omdat het sleutelwoorden zijn in het vertoog van het moderne lokale bestuur en een uitdrukking van veranderde verhoudingen tussen bestuur en samenleving. De overheid zoekt steeds naar instrumenten om met de complexe omgeving om te gaan met veel aandacht voor horizontale verhoudingen. Sturing van overheidsorganisaties richt zich in dat geval op het inrichten en faciliteren van afwegingsprocessen tussen partijen (Bekkers, 1996).

2.2.1 VEELVOORKOMENDE VERSCHIJNINGSVORMEN VAN COPRODUCTIE Coproductie voltrekt zich in netwerken en heeft verschillende verschijningsvormen. Het is een bestuursstijl waarbij de overheid niet in haar eentje beleid ontwikkelt en uitvoert, maar daarin actief andere partijen betreft. Deze partijen kunnen andere overheidsorganen zijn, maar ook maatschappelijke organisaties, (semi)publieke instellingen, private instellingen en zelfs burgers. Het zijn coproducenten die gezamenlijk (co) streven naar resultaat (productie).

Wanneer een publieke instelling (veelal gemeenten) burgers betreft bij de totstandkoming van beleid wordt meestal gerefereerd naar het begrip interactieve beleidsvorming als verschijningsvorm van coproductie. Volgens Bekkers (2002: 13) worden interactieve beleidsvorming en coproductie vaak als synoniemen gebruikt waarbij interactieve beleidsvorming vooral wordt gezien als een vorm van sturing die gericht is op participatie van burgers teneinde een beter inzicht te krijgen in hun wensen, voorkeuren en behoeften, terwijl coproductie veel meer wordt gezien als het organiseren van samenspel tussen bepaalde organisaties en (belangen)groepen. Interactieve beleidsvorming wordt vaak gebruikt om de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen en het draagvlak voor (nieuw) beleid te vergroten.

Termen als proactief beleid en interactieve beleidsvorming zijn nieuwe vormen van publieke besluitvorming. Zo merkt Tops (1996: 5) op dat het streven naar coproductie is ingegeven door de ervaring dat 'inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties een noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvol verloop van een beleidsproces'.

Wanneer een publieke instelling de samenwerking opzoekt met private partijen wordt veelal gerefereerd naar het begrip publiek-private samenwerking. Wanneer de overheid en het bedrijfsleven samenwerken op basis van een heldere taak- en risicoverdeling is er sprake van publiek-private samenwerking. De achterliggende assumptie is dat door een intense samenwerking betere en efficiëntere beleidsuitkomsten mogelijk zijn. Deze efficiëntere beleidsuitkomsten worden mogelijk gemaakt door het zoeken naar meerwaarde in samenwerkingsverbanden. Het kan bij meerwaarde gaan om voordeel in financieel opzicht maar ook om meerwaarde in inhoudelijk opzicht. De laatste vereist als vanzelfsprekend een zwaardere organisatievorm. Klijn en Teisman (2002) hanteren de volgende definitie van publiek-private samenwerking: *'Publiek-private samenwerking is te omschrijven als een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gezamenlijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld'*. Interacties tussen betrokkenen bij publiek-private samenwerking zijn complex en tijdrovend. Die complexiteit ontstaat doordat veel beslissingen moeten worden genomen in vaak heel verschillende arena's waarbij verschillende partijen betrokken zijn met elk hun eigen percepties en strategieën (Teisman e.a., 2004). Betrokkenen streven gezamenlijk inhoudelijke ambities na waarbij deze ambities als gegevenheid worden beschouwd waardoor weinig ruimte staat voor flexibiliteit ten aanzien van de inhoud. Maar succesvolle besluitvorming en beleidsuitvoering vragen wel eens om reeds vooraf gedefinieerde ideeën aan te passen aan veranderde omstandigheden. Bij publiek-private samenwerking is ook de relatie tussen het ambitieniveau en het gekozen organisatievorm van belang. Van de inhoudelijke meerwaarde moet niet teveel verwacht worden indien gekozen is voor het scheiden van verantwoordelijkheden en heldere contractvormen. Een ander veelvoorkomend patroon bij coproductie in publiek-private samenwerking is risicomijdend gedrag. Deze risicomijding wordt zichtbaar op het moment dat van partijen commitment wordt gevraagd waardoor na een enthousiast begin op een gegeven moment terughoudend gedrag van actoren optreedt (Teisman e.a., 2004). Achter publiek-private samenwerking gaan institutionele factoren schuil. Dit wordt mede veroorzaakt doordat publieke en private actoren verschillende waardepatronen en identiteiten bezitten. Publieke actoren willen het proces inhoudelijk zoveel mogelijk controleren omdat zij verwachtingen willen waarmaken. Waarden van private actoren leiden tot strategieën die vooral gericht zijn op het reduceren van risico's en het behalen van een zo groot mogelijk rendement (16).

Niet alleen vindt coproductie plaats tussen overheden en burgers en tussen overheden en private instellingen, maar ook tussen overheden onderling. In de praktijk loopt deze samenwerking niet altijd even soepel omdat vaak onduidelijk is hoe de onderlinge verantwoordelijkheden verdeeld zijn. 'Vaak blijken overheden onderling van elkaar afhankelijk en zouden ze voor een effectief beleid moeten komen tot gezamenlijk beleid in coproductieketens en netwerken. Dat lukt vaak niet omdat elke organisatie een eigen politiek-bestuurlijke aansturing kent die ertoe neigt om de eigenbelangen boven mogelijke gemeenschappelijke belangen te plaatsen' (Teisman e.a., 2004: 25).

2.2.2 COMPONENTEN VAN COPRODUCTIE Tops (1999) duidt coproductie als verzamelterm aan: *'burgers, betrokkenen, belanghebbenden laten mee-produceren in de totstandkoming van beslissingen'*. Een meer uitgewerkte definitie wordt geformuleerd door Bekkers (1996) en zijn definitie zal als uitgangspunt dienen in dit onderzoek. In navolging van hem wordt coproductie in dit onderzoek omschreven als *'een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren'*. Met behulp van deze definitie zijn er drie belangrijke componenten te onderscheiden dat een proces tot coproductie maakt. Aan dit rijtje kan een vierde component toegevoegd worden, namelijk de aanwezigheid van een 'win-win' situatie: het behalen van wederzijds voordeel.

(I) DE AANWEZIGHEID VAN WEDERZIJDIG AFHANKELIJKE ACTOREN In feite is de aanwezigheid van wederzijds afhankelijke actoren de start van coproductie. Volgens Baudoin & Hendriks (1998) creëert wederzijdse afhankelijkheid de noodzaak tot praktische samenwerking. Complexe problemen vereist een combinatie van verschillende hulpbronnen die verdeeld zijn over verschillende actoren (Klijn & Koppenjan, 2004: 47). Organisaties streven naar verwezenlijking van eigen doelen om hun belangen daarmee te dienen, toch is men er tegelijkertijd van bewust dat men daarbij afhankelijk is van andere partijen (bijvoorbeeld voor hulpmiddelen, steun en legitimatie). In dit geval wordt de absolute betekenis van het eigen belang gerelativeerd omdat actoren tegelijkertijd ook bewust zijn van hun afhankelijkheid ten opzichte van andere actoren om doelstellingen te realiseren. Organisaties zijn vaak tot elkaar veroordeeld omdat ze voor de realisatie van hun doelen en legitimiteit afhankelijk zijn van andere organisaties (Bekkers, 1996). Hierdoor ontstaan prikkels om tot samenwerking over te gaan. Ze vormen in dat geval netwerken van onderlinge afhankelijke actoren waarbij elke actor beschikt over eigen specifieke hulpbronnen die noodzakelijk kunnen zijn om tot oplossing van het vraagstuk te komen. Wederzijdse afhankelijkheid is hiermee een voorwaarde voor interactie tussen betrokken actoren. Procesmanagement moet erop gericht zijn actoren bewust te maken van hun afhankelijkheden om zo de bereidheid tot samenwerking te bewerkstelligen. Dit kan bereikt worden door het scheppen van een open klimaat van informatie-uitwisseling over probleempercepties, belangen en oplossingsrichtingen waarmee wederzijds vertrouwen geschapen kan worden. In het netwerk van coproductie heeft geen van de actoren de ultieme macht in handen: besluitvorming wordt gekenmerkt door een zekere relativisering van hiërarchie (Tops, 1999). Er mag dus geen sprake zijn van een partij die zijn wil volledig aan anderen kan opleggen. Partijen zijn in de onderhandeling gelijkwaardig aan elkaar ondanks de aanwezigheid van een projectleider of procesregisseur. Hoewel geen van de actoren bij voorbaat een doorslaggevende rol heeft in het proces, kan er wel sprake zijn van verschillen in invloed en macht (formele machtspositie). De selectie van 'stakeholders' is een belangrijk onderdeel bij het vormen van het netwerk. Bekkers onderscheidt hierbij vier selectiecriteria (Bekkers, 1996). Ten eerste de representativiteit van de in het geding zijnde belangen. Ten tweede de gezaghebbendheid: achterbannen moeten overtuigd worden en partijen moeten daarom in staat zijn steun te mobiliseren. Als derde criteria wordt de diversiteit van belangen genoemd. Vertegenwoordiging van alle kritische belangen is van belang met speciale aandacht voor de relatief 'zwakke belangen'. Het vierde en laatste criteria is de toonaangevendheid van een actor. De arena van actoren kan in de loop van het proces van samenstelling veranderen. Bekkers (1996) wijst erop dat coproductie gedeeltelijk een open proces moet zijn omdat in een gesloten proces de kans bestaat dat partijen zich te veel afsluiten van de buitenwereld. Toch levert een te open proces ook gevaar op voor het bereiken van consensus als gevolg van een opeenstapeling van belangen.

(II) GEMEENSCHAPPELIJKE BEELDVORMING TEN AANZIEN VAN DE PROBLEMATIEK Een tweede component van coproductie is gemeenschappelijke beeldvorming. Volgens Tops (1999) is dat een onderdeel van het proces waarbij met de belangrijkste actoren na wordt gegaan wat ieders benadering van het probleem is, welke wederzijdse afhankelijkheden er bestaan en wat mogelijke oplossingen zijn. Partijen kunnen problemen op een verschillende manier interpreteren en definiëren, daarom is het van belang om de taal, symboliek, de percepties en perspectieven van betrokkenen te verbinden (Tops, 1996). In een proces van coproductie waarbij gezamenlijk wordt getracht een probleem op te lossen, is het van belang om een gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van het probleem te ontwikkelen. 'Kenmerkend voor dit proces van gemeenschappelijke beeldvorming is dat er tussen de belanghebbende partijen ('stakeholders') sprake is van een gedeelde perceptie ten aanzien van onder andere de aard en de omvang van de interdependenties tussen de verschillende in het geding zijnde aspecten en belangen' (Bekkers, 1996). Dat coproductie een gemeenschappelijke beeldvorming vereist impliceert niet dat betrokken partijen het op alle fronten met elkaar eens moeten zijn en dat er op alle punten consensus moet bestaan. Vooral bij aanvang van een project is het van belang dat alle betrokkenen hun opvattingen kenbaar kunnen maken zonder hier al meteen sprake is van een hiërarchische ordening. Wanneer hiervoor onvoldoende ruimte ter beschikking wordt gesteld bestaat het gevaar dat partijen zich in de loop van het proces niet meer kunnen vinden in het project omdat er in hun ogen afgeweken wordt van de oorspronkelijke probleemdefiniëring. Tops (1999) wijst op het belang van gemeenschappelijke beeldvorming en dat partijen in het uiteindelijke resultaat iets van hun gading moet kunnen

terugvinden: '...de voordelen mogen niet eenzijdig naar de ene partij gaan en de nadelen eenzijdig naar de andere (tenzij men daar overeenstemming over heeft bereikt)'. Omdat het een actieve vorm is van maatschappelijke strijd en dus allerminst conflictvrij, is het van belang om het probleem te laten definiëren door verschillende actoren en niet zondermeer te starten vanuit de probleemdefinities van de ambtelijke professionals. Teisman e.a. (2004: 8) stellen dat commitment aan beleid in processen van coproductie verdiend moet worden. Maar het bewerkstelligen van commitment van actoren bij het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen is een moeilijke opgave. Procesmanagement speelt hierbij een belangrijke rol en is in feite een kwestie van balanceren tussen enerzijds het committeren van actoren en anderzijds het voorkomen dat de gesprekspartners de binding met hun achterban verliezen. Tevens moet bedacht worden dat niet van partijen verwacht kan worden dat ze zich vooraf committeren aan het eindresultaat van het proces.

(III) DE ONTWIKKELING VAN EEN GEZAMENLIJKE BELEIDSPRAKTIJK Een derde component van coproductie is de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk dat in feite een resultante is van het onderhandelingsproces tussen de deelnemende partijen waarin doelstellingen van het uit te voeren beleid worden geformuleerd (Bekkers, 1996). Er wordt in dit onderdeel van het proces door betrokken actoren gehandeld: zij zetten gezamenlijk initiatieven of ontwikkelingen in gang. Er worden dingen gedaan of juist weggelaten (Tops, 1999). Deze handelingen kunnen zowel actief als passief zijn. Passief handelen, kan zich manifesteren wanneer een partij geen gebruik maakt van hindermacht. Dit komt erop neer dat een partij het beleid niet dwarsboomt (ook niet in een later stadium). Actoren kunnen in staat zijn om proces te blokkeren wanneer zij in het bezit zijn van een belangrijke en onvervangbare machtsbron (Klijn & Koppenjan, 2004: 47). Omdat processen van gemeenschappelijke nog een vrijblijvend karakter hebben is het zaak om het proces in de vorm van een gezamenlijke beleidspraktijk verder te institutionaliseren. De gemeenschappelijke beeldvorming wordt dan als het ware geconcretiseerd. Derhalve kunnen overheidsinstanties een belangrijke rol vervullen bij het inrichten en faciliteren van deze gezamenlijke beleidspraktijk door het inrichten van besluitvormingsarrangementen- en trajecten.

(IV) HET BEHALEN VAN WEDERZIJD'S VOORDEEL Partijen moeten wederzijds voordeel kunnen behalen anders zullen zij niet tot coproductie overgaan. Partijen kunnen dan wel afhankelijk van elkaar zijn om bepaalde doelstellingen te bereiken, ze moeten ook het nut van samenwerken inzien. Samenwerken kan erg veel opleveren en is in veel gevallen vruchtbaar. De wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen kan namelijk volop ruimte bieden voor doelvervlochten waarbij uiteenlopende doelen van verschillende partijen met elkaar vervlochten worden. Daarnaast is het ook een kostbaar proces. De kosten in termen van geld, tijd en energie om tot besluitvorming en beleidsuitvoering te komen zijn hoog. Tevens zijn de politieke kosten hoog: betrokkenen zullen op een bepaald moment tot een compromis moeten komen en deze accepteren (Klijn & Koppenjan, 2004). Partijen zullen daarom niet zomaar tot samenwerking overgaan, zij moeten duidelijk voordeel bereiken door de samenwerking. Om die reden is het van belang dat er randvoorwaarden aanwezig zijn om zogenaamde 'win-win' situaties te definiëren. Volgens Klijn & Koppenjan (2004: 126) is er sprake van een win-win situatie wanneer de beleidsuitkomsten een verbetering bewerkstelligd in de bestaande situatie van alle partijen. Coproductie is een open proces waardoor deze randvoorwaarden veel meer aanwezig zijn dan bij een gesloten proces, dat veel meer gekenmerkt wordt door 'zero-sum' situaties waarbij het voordeel van de ene partij ten koste gaat van het voordeel van de andere partij (zie Bekkers, 1996). De Bruijn en Ten Heuvelhof (2004: 65) spreken niet over een zero-sum situatie maar over een winlose situatie en de 'verliezers' zullen hun verlies proberen te voorkomen. Er zijn een aantal kritische factoren te onderscheiden bij de bestudering van 'win-win' situaties. Wederzijds voordeel kan behaald worden, mits actoren hun wederzijdse afhankelijkheid ten opzichte van elkaar erkennen die tot uitdrukking komt in een gemeenschappelijke beeldvorming. Dit is in feite het startpunt van onderhandeling tussen actoren in een beleidsnetwerk. Om wederzijdse afhankelijkheid te herkennen moeten actoren open staan voor elkaars belangen zonder daarbij het eigenbelang uit het oog te verliezen. Bekkers (1996) wijst daarbij op de specifieke positie en omgeving van de andere partij en diens achterban. Het vinden van wederzijds voordeel is een belangrijk proces van coproductie omdat het essentieel is voor de uitvoering van beleid. Het is dan ook van belang dat partijen zich blijven

herkennen in het beleid en het gezamenlijke voordeel voor ogen blijven houden omdat er anders weerstand kan ontstaan wat nadelige gevolgen heeft voor de beleidsuitvoering. Zo wijst Bekkers (1996) op het bestaan van karikaturale percepties die partijen kunnen hanteren ten opzichte van elkaar. Tops (1999: 214) wijst op het belang van instrumenten om in het beleidsproces karikaturen te kunnen ontgooien om daarmee de dialoog open te houden tussen partijen. 'Partijen interacteren met de beelden die men van elkaars positie en functioneren heeft. Hierdoor kunnen op voorhand ingegraven posities ontstaan, die een zakelijke dialoog kunnen belemmeren'. Vaak moeten partijen in beginsel aan elkaar wennen, ze moeten elkaars taal leren spreken. Hiervoor moet wel tijd en ruimte ter beschikking worden gesteld. Coproductie is een cultureel proces, waarbij aspecten van zin- en betekenisgeving een rol spelen.

2.2.3 DILEMMA'S EN HET ONVERMOGEN VAN COPRODUCTIE Coproductie wordt als ideaaltypisch model vaak aangedragen als besturingsarrangement wanneer overheden geconfronteerd worden met complexe vraagstukken en een veelheid aan belanghebbenden. Er kunnen veel voordelen behaald worden door het gezamenlijk opzetten en uitvoeren van beleid. Toch kleven er ook risico's aan en daarmee is coproductie in feite een vorm van dilemmanagement. Het eerste dilemma is de spanning die er bestaat tussen de noodzaak om tot ontwikkeling te komen en anderzijds tot heldere verhoudingen (Teisman e.a., 2004: 27). Van organisaties wordt in toenemende mate verwacht dat ze helderheid verschaffen door op eenduidige wijze doelen te stellen, oplossingen te kiezen, deze daadwerkelijk uit te voeren en daar toezicht en controle op uit te oefenen. Anderzijds zijn deze organisaties meer dan ooit aangewezen op andere organisaties wegens een tekort aan eigen middelen (geld, kennis, legitimiteit, uitvoerend vermogen). Partijen worden dus min of meer gedwongen tot coproductie. Partijen kunnen voor deze afhankelijkheid terug schrikken omdat ze bang zijn de controle te verliezen over het gemeenschappelijke proces. Een tweede dilemma is het raakvlak tussen enerzijds eigen productie waarmee zelf gescoord kan worden en anderzijds coproductie waarbij gezamenlijk gescoord kan worden (Teisman e.a., 2004: 28). Hierbij gaat het om het inzicht dat partijen alleen een gemeenschappelijk belang zullen nastreven wanneer het eigenbelang van de participanten voldoende is gewaarborgd (Teisman e.a., 2004: 28). Samenwerking hoeft dus niet altijd voordelig te zijn voor iedere partij. Daarom is de aandacht voor het wederzijdse voordeel een essentiële stap in het proces. Een derde dilemma is het scheidend versus verbindend vermogen (Teisman e.a., 2004: 28). Bij coproductie worden verschillende actoren en activiteiten met elkaar verbonden. Om verwachtingen waar te maken, is ook scheidend vermogen nodig. Dit kunnen partijen verwezenlijken door gaandeweg het proces steeds stukjes van een groter geheel af te bakenen om daarmee het groter geheel niet uit het oog te verliezen. Een vierde dilemma is de spanning tussen de horizontale logica van coproductie in netwerken en de verticale logica van het politieke primaat en de politieke verantwoordelijkheden (Teisman e.a., 2004: 29). Deze twee logica's lijken logischerwijs met elkaar op gespannen voet te staan. 'Enerzijds is er de horizontale logica van coproductie in netwerken, waarin gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid tussen betrokken actoren kenmerkend is. Anderzijds is er de verticale logica van het politieke primaat en de politieke verantwoordelijkheden (Teisman e.a., 2004: 29)'. Een vijfde dilemma dat hierbij aansluit is de gespannen verhouding tussen parlementaire en participatieve democratievormen. De rol van politici is er hierdoor niet gemakkelijker op gemaakt omdat ze enerzijds sturen vanuit het publieke belang en anderzijds maatschappelijke verantwoordelijkheid willen stimuleren waarbij ze de sturing deels moeten overlaten aan coproducties (Teisman e.a., 2004: 30). Een zesde dilemma is het beheersen van coproducties, maar anderzijds ruimte geven aan dynamiek en grilligheid om zodoende vooruitgang te kunnen boeken.

Een groot deel van het onvermogen van coproductie schuilt in strategisch gedrag van actoren. Dit strategische gedrag vloeit voort uit het gegeven dat coproductie zich op het snijvlak bevindt van enerzijds gezamenlijke productie waarmee maatschappelijk interessante resultaten behaald kunnen worden en anderzijds eigen productie waarmee zelf te scoren valt (Teisman e.a., 2004). Coproductie impliceert gezamenlijk produceren, maar partijen kiezen alleen voor die samenwerking indien hun eigenbelang voldoende is gewaarborgd. Om het eigenbelang te garanderen, kunnen actoren gedurende het verloop van het proces strategisch gedrag gaan vertonen. Dat betekent dat ze het proces zo proberen te beïnvloeden dat hun belangen voldoende worden beantwoord. De beleidsarena wordt

daarom in het geval van coproductie ook vaak in verband gebracht met de metafoer van een speelveld (Koppenjan e.a., 1993; Kickert e.a., 1997; Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn e.a., 2000). In een dergelijk speelveld vindt interactie tussen actoren plaats waar elk van de actoren hun eigen strategieën toepast. De voortgang en uitkomst van besluitvormingsprocessen wordt dan in sterke mate bepaald door de mix van strategieën die wordt ingebracht in de arena (Koppenjan & Klijn, 2004). De verschillende strategieën van actoren kunnen met elkaar conflicteren. Het speelveld wordt nog complexer doordat het strategische gedrag van actoren onvoorspelbaar is en veranderbaar. Daardoor kan strategisch gedrag van actoren in een netwerk zorgen voor onzekerheid over het verloop van het proces. Onzekerheid over het verloop van het proces komt deels voort uit een gebrek aan kennis. Vaak ontbreekt cruciale informatie of niet beschikbaar op het juiste moment. In de meeste gevallen komt onzekerheid echter niet voort uit een gebrek aan informatie. De interpretatie van informatie door de verschillende actoren en hun percepties daarover wordt onderwerp van conflict (Klijn & Koppenjan, 2004). Zo kunnen zelfs zekerheden aan de start van het proces ineens omslaan in onzekerheden. Het simpelweg opnieuw verzamelen van informatie, het gebruik van experts of uitzetten van nieuw onderzoek biedt geen oplossing maar werkt eerder contraproductief: de verscheidenheid aan interpretaties en de impasse tussen partijen wordt alleen maar versterkt (Klijn & Koppenjan, 2004).

2.2.4 COPRODUCTIE IN RELATIE TOT UITVOERING VAN BELEID Beleid kan beschouwd worden als resultante van maatschappelijke krachten en brengt deze zelf ook weer op gang. Deze maatschappelijke krachtsverhoudingen bevatten min of meer blijvende en gestabiliseerde verhoudingen (structuren) maar ook tijdelijke verhoudingen (processen) (Hoogerwerf, 1993: 23). Ondanks het dynamische karakter van beleid is er ook sprake van min of meer vast patroon waarin beleid tot stand komt: het beleidsproces. Beleidsuitvoering vormt een onmisbare schakel van het beleidsproces. Hoogerwerf (1993: 31) definieert een beleidsproces als het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid. Belangrijke deelprocessen van het beleidsproces zijn de agendavorming, het voorbereiden, het bepalen, het uitvoeren, het evalueren, het bijsturen en het beëindigen van een beleid. Geul (2002) spreekt niet over een beleidsproces, maar over een beleidsketen. Toch benadrukt ook hij het procesmatige karakter van beleid. Wanneer we beleidsuitvoering definiëren vanuit de gedachte van de beleidsketen dan is de beleidsuitvoering de laatste stap in de beleidsketen waarbij beleidsbeslissingen worden omgezet in daden (Geul, 2002: 127). Beleid kan door verschillende oorzaken en bewerkingen in het proces gedurende de uitvoering afwijken van hetgeen oorspronkelijk is beoogd. Hoogerwerf (1993: 145) beschouwt beleidsuitvoering als deelproces van het beleidsproces en volgens hem kan de uitvoering worden omschreven als 'het toepassen van de middelen van een beleid'. Hierbij gaat om het in de praktijk brengen van de genomen beleidsbeslissingen. De uitvoering van beleid resulteert vervolgens in bepaalde beleidsprestaties (policy output) en deze zorgen vervolgens voor bepaalde beleidseffecten (policy outcomes).

Het hierboven beschreven statische proces is niet verenigbaar met coproductie. Het is toepasbaar op eenvoudig beleid waarbij de uitvoering geen ingewikkelde zaak is en waarbij het ontwerpen van de uitvoering al kan plaatsvinden bij het ontwerpen van het beleid zelf (Coolsma & Herweijer, 2000). Er kunnen verschillende oorzaken aangewezen worden voor het gegeven dat uitvoeringsprocessen in geval van coproductie niet altijd optimaal verlopen. Deze oorzaken verschillen per project en kunnen in belangrijke mate bepaald worden door ontwikkelingen in de samenleving die al dan niet een gunstig effect hebben op het procesverloop. Over het algemeen kan gesteld worden dat de uitvoering bij grote projecten niet altijd optimaal verlopen doordat ze zowel in inhoudelijk als strategisch opzicht complex zijn. Die inhoudelijke complexiteit wordt deels bepaald door onzekerheid over de inhoud van het project die vaak nog omstreden is. Strategische complexiteit komt voort uit het gegeven dat de belangen van een grote groep actoren in het geding zijn, die allen trachten de formulering van problemen en oplossingen te beïnvloeden. Hierdoor kunnen complexe interactiepatronen ontstaan, mede als gevolg van de verscheidenheid aan strategieën van uiteenlopende actoren (Klijn e.a., 2000). Een andere oorzaak is dat interactieve processen niet altijd aansluiten op formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen (Edelenbos e.a., 2003). Dit kan consequenties hebben voor de uitvoeringsfase omdat dan blijkt dat resultaten van interactieve

processen onvoldoende doorwerken in eindbeslissingen of vervolprocessen (Edelenbos e.a., 2003: 1). Projecten kunnen lange doorlooptijden hebben en bijzonder complex van aard zijn. Die complexiteit wordt niet alleen bepaald door de inhoud van het project maar veeleer door de participatie van vele betrokkenen, aanwezigheid van vele belangen en de gevolgen voor meerdere doelgroepen. Deze complexiteit is bekend, maar in de voorfase van beleid vaak nog niet helemaal te overzien. De complexiteit openbaart zich dan in de uitvoering wanneer er meerdere beleidsdoelen in samenhang moeten worden uitgevoerd. Daarom is het vaak onmogelijk en onwenselijk om al in de voorfase van het traject beleid al tot in detail te bepalen. Zelfs tijdens de uitvoering is nog genoeg aan beleidsinvoering te doen. Het betekent vaak dat er veranderingen moeten worden aangebracht in de organisatie van betrokkenen. De projectorganisatie moet als het ware ingebed worden in de organisatie en denkwijze van betrokkenen. De fases van het beleidsproces overlappen elkaar. Zo kan al begonnen zijn aan een deel van de uitvoering, terwijl er tegelijkertijd weer andere veranderingen worden ingevoerd (Coolsma & Herweijer, 2000). Zo kunnen vooraf opgestelde doelen in de loop van de tijd bijgesteld moeten worden als gevolg van ontwikkelingen binnen of buiten het netwerk. Het is niet onvoorstelbaar dat er tijdens de uitvoering een herdefiniëring van het probleem of de doelstellingen plaatsvindt omdat er zich nieuwe kansen of tegenslagen voordoen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999: 83). Daarmee moet de beleidsuitvoering ook gezien worden als een continu leerproces waarbij doeleinden en oplossingen zich geleidelijk ontwikkelen (Coolsma & Herweijer, 2000).

2.2.5 DE ROL VAN PROCESMANAGEMENT IN PROCESSEN VAN COPRODUCTIE Coproductie is bij uitstek een interorganisatorisch vraagstuk waarbij de belangen en mogelijkheden van individuele partijen overschreden worden. Dit soort trajecten hebben vaak grote maatschappelijke en economische implicaties en daarmee staan de procesmanagers of procesregisseurs voor een grote uitdaging. Temeer ook vanwege verspreide verantwoordelijkheden, botsende belangen en lange doorlooptijden wat weer kan leiden tot interne conflicten en hoog oplopende kosten (van Twist e.a., 2003). Deze procesmanagers hebben de taak om het proces van coproductie zodanig te faciliteren dat allianties tot veranderingen komen die voorbij gaan aan vrijblijvendheid en iets waardevols opleveren voor alle betrokkenen (Termeer & Königs, 2003). Hun directe stuurkracht is relatief gezien klein, er zijn immers veel actoren actief in het beleidsnetwerk. Omdat deze actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar is directe sturing weinig effectief, maar volstaat eerder een rol als regisseur en facilitator. Bij coproductie is de uitvoering van beleid geen fase van een beleidscyclus maar een voortdurend aspect van de beleidsvorming. Het is een constant proces van koppelingen tussen problemen en oplossingen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). Procesmanagers of regisseurs kunnen voor een belangrijk deel het succes dan wel falen van coproductie bepalen. Volgens Teisman e.a. (2004: 19) is goed procesmanagement de sleutel tot het bewerkstelligen van coproductie, dat resulteert in rijke inhoudelijke oplossingen met meerwaarde. Coproductie wordt vaak toegepast bij complexe maatschappelijke vraagstukken waarvoor geen eenduidige oplossing bestaat. Projecten kenmerken zich in dat geval vaak door een hoog ambitieniveau waarmee verschillende belangen gemoeid zijn. Procesmanagement is dan essentieel voor het arrangeren van interacties. 'Zonder een dergelijk procesmanagement is het risico dat een breed opgezet proces uitloopt in een teleurstelling door stapeling van wensen zonder selectie groot (Teisman e.a., 2004: 19).' Er zijn veel strategieën voorhanden (zie Klijn & Koppenjan, 2004: Kickert e.a., 1997) om procesmanagers te ondersteunen bij hun complexe taak, maar los daarvan hangt het verloop van het proces toch grotendeels af van de welwillendheid van partners en belanghebbenden om van het proces een succes te maken.

De wijze waarop de procesmanager of procesregisseur omgaat met impasses in het proces van coproductie kan grote betekenis hebben voor het succes dan wel falen van het verdere verloop van de beleidsuitvoering. Impasses in besluitvorming zijn de grootste bedreiging voor de voortgang van het project. Impasses kunnen leiden tot conflicten tussen betrokkenen waardoor de samenwerking in gevaar komt. Voor de procesmanager is het noodzakelijk om dergelijke (dreigende) impasses op tijd te signaleren. Dit is niet zo eenvoudig als het misschien lijkt. Conflicten en besluiteloosheid kunnen wijzen op een impasse, maar er moeten ook andere indicatoren worden aangetroffen (Klijn & Koppenjan, 2004). Een belangrijke indicator is de atmosfeer waarin actoren met elkaar communiceren. Wanneer deze atmosfeer grillig is kan dit leiden tot een afnemende interesse van actoren voor

elkaar. Dit kan gepaard gaan met cynisme en een gebrek aan vertrouwen in elkaar waardoor de atmosfeer alleen maar verslechtert. Er ontstaan negatieve percepties over en weer en karikaturale beelden worden bestendig. De procesmanager moet dus eerst de impasse (h)erkennen en vervolgens de verschillende argumentaties structureren om de substantiële oorzaak van de impasse te achterhalen. Vervolgens moet een vergelijking worden gemaakt tussen de verschillende percepties om zo verschillen en overeenkomsten te bepalen. Omdat impasses uit een sociaal component bestaan is het van belang om de sociale achtergrond van impasses te begrijpen omdat deze aangrijpingspunten bevat waardoor de impasse doorbroken kan worden (Klijn & Koppenjan, 2004).

2.2.6 DE INVLOED VAN SUCCESFACTOREN OP COPRODUCTIE Deze paragraaf gaat in op de invloed van succesfactoren op coproductie. De mate van succes is zowel inhoudelijk als procesmatig in te vullen. Inhoudelijk succes laat zich afmeten in termen van doelbereik: is datgene bereikt wat vooraf ten doel is gesteld? Procesmatig succes laat zich afmeten in termen van bevredigende besluitvorming: is de interactie tussen betrokkenen soepel verlopen? Daarbij dient opgemerkt te worden dat procesmatig succes een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor inhoudelijk succes is (Tops, 1999).

(1) OPEN BELEIDSARENA In coproductie zijn een aantal partijen actief die met elkaar een samenwerkingsverband aangaan omdat iedere partij iets heeft dat voor het oplossen van een probleem nodig is. Om de juiste kring van actoren te vormen is het van belang om deze niet meteen te beperken. Wanneer de beleidsarena dichtgetimmerd wordt, bestaat de kans dat niet alle actoren bij het proces worden betrokken die voor het oplossen van een vraagstuk nodig zijn. 'Een omstandigheid die de totstandkoming van succesvolle coproducties kan belasten, is het veronachtzamen van actoren die veronderstellen dat er voor hen in directe zin iets op het spel staat in het betreffende besluitvormingsproces. Vaak is dat een legitimatie om allerlei vormen van hindermacht te organiseren' (Tops, 1999: 216). Anderzijds moet het proces wel beheersbaar blijven omdat anders de kans bestaat dat er teveel actoren betrokken raken waardoor het bereiken van consensus erg lastig wordt. Ondanks de moeilijke afweging, is een zekere afbakening noodzakelijk. Overheden en betrokken actoren moeten de tijd nemen om zichzelf voortdurend de vraag te stellen of de juiste actoren betrokken zijn in het proces. Dat betekent dat niet alleen actoren bij het proces moeten worden betrokken die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de realisering van doeleinden. Ook opposanten met productiemacht of hinder- of blokkademacht kunnen een belangrijke bijdrage leveren in de beleidsarena (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Opposanten met productiemacht hebben vaak andere voorkeuren, maar zijn wel van belang om een initiatief te helpen realiseren. Daarvoor moet de opposant vaak wel gecompenseerd worden omdat eigen belangen voor deze actoren zwaarder wegen dan het gezamenlijke voordeel. Wanneer opposanten met hinder- of blokkademacht betrokken worden bij de besluitvorming, is de kans aanwezig dat zij hun blokkademacht opheffen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Dit kan weerstand in een later stadium voorkomen. Vooral bij projecten met een hoog nimby gehalte (not-in-my-backyard; red) kan hindermacht van lokale overheden, belangenorganisatie en burgers nogal eens snelle realisatie in de weg staan (Koppenjan & Rijnveld, 1997).

(2) ERKENNING VAN SLEUTELFIGUREN De logica van de overheidsorganisatie moet niet te eenzijdig in de probleemdefiniëring doorklinken. Belevingen en percepties van betrokken actoren zijn cruciaal. Ook moeten interne politieke overwegingen van een overheidsorganisatie niet te veel domineren in de probleemdefinitie. Het een en ander kan bereikt worden door belangrijke rollen van personen uit het netwerk te erkennen. Deze sleutelfiguren zijn van doorslaggevend belang en moeten niet van het proces vervreemd raken. Een overheidsorganisatie doet er daarom verstandig aan zich niet te veel op de voorgrond te plaatsen en zich te allen tijde bescheiden op te stellen.

(3) PROCESMANAGER MET ONAFHANKELIJKE EN VERTROUWENWEKKENDE UITSTRALING Indien er sprake is van een gemeenschappelijke beeldvorming en gezamenlijke beleidspraktijk, is het voor het succes verloop van het proces van belang dat alle betrokkenen zich hierin ook blijven herkennen. Hierbij kan een gezaghebbend intermediair van grote betekenis zijn. Deze bemiddelaar is in veel gevallen de projectleider,

procesmanager of voorzitter. Wanneer zij de juiste invulling geven aan hun rol kunnen zij in geval van impasses of conflicten het proces weer tot leven brengen om zo het verschil te maken tussen succes en falen. Het moet hier gaan om personen die ten opzichte van de verschillende partijen een relatief onafhankelijke en vertrouwenwekkende positie hebben. Deze persoon moet dan over vaardigheden beschikken die passen bij de intermediaire rol om op die manier geloofwaardigheid en vertrouwen bij alle actoren te kweken (Tops, 1999: 212). Dit is ook van belang voor het nemen van het initiatief om tot coproductie over te gaan. De gezaghebbend intermediair speelt daarnaast een belangrijke rol bij het onderhandelen over de gezamenlijke beleidspraktijk. Alle actoren moeten zich hierin kunnen vinden en steeds in het verloop van het beleidsproces iets van hun gading kunnen terugvinden.

(4) INHOUDELIJKE EN PROCESMATIGE SPELREGELS De beleidsarena in geval van coproductie is erg dynamisch. Verschillende partijen streven samen naar bepaalde doelstellingen. Om deze doelstellingen te bereiken en het proces daar naar toe in goede banen te leiden kunnen inhoudelijke en procesmatige spelregels erg nuttig zijn. Indien het proces ordentelijk en transparant wordt opgezet, kan dit in sterke mate bijdragen aan een succesvolle coproductie (Tops, 1999: 212). Bekkers (1996) heeft een aantal gezamenlijke spelregels geformuleerd die partijen vooraf samen kunnen afspreken om de coproductie in goede banen te leiden. Ten eerste de vaststelling van de agenda waarbij partijen samen afspreken welke onderwerpen in welke volgorde aan de orde zullen komen. Ten tweede de toe- en uitbreiding van 'stakeholders'. In de loop van het proces kan het nodig zijn dat nieuwe partijen de arena betreden. Er moeten dan wel afspraken worden gemaakt over het feit of alle relevante belangen nog voldoende vertegenwoordigd zijn. Ten derde de afwegings- en besluitvormingsprocessen. Omdat er besluitvorming plaatsvindt bij coproductie die door onderhandeling tot stand komt is het van belang om zogenaamde 'checks and balances' te ontwikkelen om te garanderen dat alle belangen voldoende zijn afgewogen voordat tot besluitvorming wordt overgegaan. Daarom zijn er ook regels nodig die de wijze van besluitvorming bepalen. Is de goedkeuring van alle partijen nodig of slechts een meerderheid? Indien er vooraf geen duidelijke afspraken over worden gemaakt kan dit nadelige gevolgen hebben voor het verloop van het proces omdat partijen het gevoel kunnen krijgen dat hun stem niet meer meetelt. Daarom zijn er ook spelregels nodig om conflicten te beslechten. Indien er in de loop van het proces conflicten ontstaan en hier niet voldoende aandacht aan wordt geschonken kan dit het proces ernstig in gevaar brengen. Als vierde spelregel wordt gewezen naar procedures voor het afleggen van verantwoording. Aan de start van coproductie worden door partijen gezamenlijk afspraken gemaakt over doelstellingen die moeten worden bereikt. Iedere partij moet daartoe prestaties en activiteiten verrichten. Natuurlijk moeten deze wel worden nagekomen. Outputcriteria en kwaliteitstoetsen kunnen bijdragen aan de verantwoording van alle prestaties en activiteiten van betrokkenen. Ook Teisman e.a. (2004: 8) wijst op het belang van het kunnen herkennen van ieders verantwoordelijkheid omdat er doorgaans vele actoren betrokken zijn in besluitvorming-, beheer- en ontwikkelingsprocessen waardoor lange ketens van beslissingen ontstaan. In praktijk ontmoeten actoren elkaar niet in deze langdurige ketens, maar handelen ze op basis van taken en bevoegdheden zonder hierbij verantwoordelijk te zijn voor het totaal. Ze hebben vaak geen beeld van wat anderen doen en hoe de bijdragen op elkaar inwerken en worden gewaardeerd. Omdat actoren in geval van coproductie een gezamenlijke beeldvorming moeten hebben ten aanzien van het vraagstuk dat moet worden opgelost is de uitwisseling van informatie tussen deze actoren een belangrijke factor. Partijen moeten over alle relevante en actuele informatie kunnen beschikken. Om de toegang tot deze informatie veilig te stellen moeten vooraf spelregels worden opgesteld over de uitwisseling van informatie. Een laatste belangrijke spelregel is dat partijen met elkaar moeten bepalen welke duur de coproductie moet aannemen om tot realisering van alle doelstellingen te komen. Ook zullen er beslismomenten moeten worden afgesproken over besluiten die tussentijds genomen moeten worden.

(5) OPEN KLIMAAT Het klimaat dat in een overheidsinstantie bestaat wanneer het gaat om samenwerking met burgers, maatschappelijke instellingen of private instellingen is van grote betekenis voor een succesvolle coproductie. Wanneer er een algemene sfeer van openheid en contact is waarin discussies tussen bestuur en maatschappelijke actoren min of meer gewoon zijn, kan een maatschappelijke buffer gecreëerd waardoor er tegen

de overheidsinstantie niet meteen wantrouwend wordt opgekeken (Tops, 1999: 213). Het is verstandig dat overheidsorganisaties investeren in een open klimaat waardoor partijen zich betrokken voelen. Dit kan ondermeer bereikt worden door de organisatorische context waarin de onderhandelingen tussen actoren plaatsvinden aantrekkelijk te maken. Maatschappelijke betrokkenen moeten als volwaardige gesprekspartner erkend worden om het draagvlak voor het beleid te vergroten (Tops, 1999). Openheid impliceert niet alleen een prettig klimaat waarin afwegingsprocessen tussen actoren plaatsvinden. Volgens Teisman (1997: 21) duidt openheid ook op de mate waarin relevante waarden in de samenleving op adequate wijze zijn gepresenteerd in besluitvorming.

(6) GELIJKWAARDIGE MACHTSVERHOUDING Om commitment voor het beleid te verkrijgen en te behouden gedurende uitvoeringsprocessen is het noodzakelijk dat discussies en onderhandelingen plaats vinden op basis van gelijkwaardigheid. Veelal is er tussen actoren sprake van een verschillende formele machtspositie. Dit verschil mag echter niet de machtsbalans tussen actoren verstoren, omdat daarmee de basis van de coproductie verstoord kan worden. Een gelijke machtsverhouding tussen actoren, ondanks verschillen in formele machtspositie, kan bijdragen aan het behouden van commitment gedurende het proces. Gelijkwaardigheid moet niet alleen doorklinken in de gemeenschappelijke beeldvorming en de totstandkoming van de gezamenlijke beleidspraktijk, maar ook in uitvoeringsprocessen om actoren te binden aan het realiseren van doelstellingen.

(7) TOEVALLIGE FACTOREN Ondanks dat er veel aandacht wordt besteed aan de factoren die bijdragen aan een succesvolle coproductie kunnen er zich altijd situaties voordoen die vooraf niet ingecalculeerd konden worden. Deze toevalfactoren kunnen wel een beslissende invloed op de besluitvorming hebben en daarmee het hele proces beïnvloeden (Tops, 1999: 213). Extra inkomsten door een nieuwe subsidieregeling en aandacht van media kunnen voorbeelden zijn van toevalfactoren die een gunstige invloed kunnen hebben. Toevalfactoren kunnen ook min of meer geschapen worden door een positief klimaat binnen de arena. De overheidsorganisatie kan dit klimaat scheppen door het herkennen en gebruik maken van mogelijkheden die zich in de omgeving van de arena voordoen. Het is de kunst van succesvolle coproductie om gebruik te maken van zogenaamde 'policy windows' die een positieve invloed hebben op het beleid. Natuurlijk kunnen er ook zich ook onverwachte situaties voordoen die een negatieve invloed hebben op de coproductie. Zo kan het maatschappelijk verzet tegen het beleid groter blijken dan vooraf ingeschat was. Toevalfactoren blijven toevalligheden. Toch is het van belang om vooraf zo goed mogelijk eventuele risico's in te schatten. Doelgroepen van beleid hebben vaak pas in een laat stadium de consequenties van beleid helder voor ogen en kunnen dus op het laatste moment nog voor hindermacht zorgen. Indien dit risico vooraf voldoende wordt ingecalculeerd kunnen extra inspanningen worden verricht om genoeg draagvlak onder doelgroepen te creëren om weerstand in een later stadium te voorkomen. In feite is dit een vorm van risicocalculatie. Draagvlakvorming past in de Nederlandse bestuurlijke tradities van consensusvorming. Volgens Boedeltje & de Graaf (2004: 3) richt draagvlakvorming zich op drie elementen: de manier waarop interactief beleid wordt ontvangen (positief, neutraal of negatief), het object van draagvlak (datgene waarop het ontvangen beleid betrekking heeft) en draagvlak bij een bepaalde groep (bij wie is er draagvlak?). Bij het object van draagvlak moet onderscheid worden gemaakt tussen de inhoud van het beleid en het proces van interactief beleid. Bij doelgroepen van beleid moet onderscheid worden gemaakt tussen maatschappelijk, sociaal of publiek draagvlak, institutioneel draagvlak, politiek draagvlak en bestuurlijk draagvlak (Boedeltje & de Graaf, 2004: 7). Onderscheid is noodzakelijk omdat de aandacht voor draagvlakvorming niet eenzijdig op een doelgroep gericht mag zijn. Tegelijkertijd is het van belang koppelingen te maken tussen de doelgroepen. Een laag maatschappelijk draagvlak kan namelijk consequenties hebben voor het politieke draagvlak (Koppenjan & Rijnveld, 1997).

(8) TIJDIGE DUIDELIJKHEID OVER INZET FINANCIËLE MIDDELEN De aanwezigheid van voldoende financiële middelen is een belangrijke succesfactor bij coproductie. Niet alleen moeten er voldoende financiële middelen aanwezig zijn om coproductie tot een succesvol resultaat te laten leiden, ook moet er tijdelijk duidelijkheid bij betrokkenen geschapen worden over de inzet van financiële middelen. Processen van coproductie worden vaak aangegaan om gezamenlijke investeringen rond te krijgen. Dit zie je vooral bij publiek-private samenwerking waarbij

overheid en private instellingen zich gezamenlijk inzetten met ieder de inbreng van financiële middelen om doelstellingen te realiseren.

(9) PERCEPTIEMANAGEMENT Al eerder werd gewezen op het bestaan van percepties die actoren van elkaar kunnen hebben. Indien er op voorhand al ingegraven posities ontstaan als gevolg van percepties die men ten opzichte van elkaar hanteert, kunnen er impasses in de besluitvorming ontstaan. Het is dan ook van belang dat de procesmanager deze percepties vroegtijdig herkent en tracht deze te 'ontdooien' zodat dit het proces niet in gevaar brengt.

2.2.7 DE INVLOED VAN FAALFACTOREN OP COPRODUCTIE Faalfactoren van coproductie zijn in feite het spiegelbeeld van de succesfactoren. Zo slaan succesfactoren om naar faalfactoren wanneer er bijvoorbeeld onvoldoende financiële middelen voorhanden zijn of wanneer de spelregels niet worden nageleefd.

(10) DOMINANTIE EIGEN LOGICA Bij de zoektocht naar de juiste actoren voor de coproductie bestaat het gevaar dat overheidsorganisaties al dan niet bewust zoeken naar actoren die dezelfde taal spreken en daarmee in feite 'veilige gesprekspartners' zijn (Tops, 1999: 215). Op deze manier kan de eigen logica van deze overheidsorganisatie gaan domineren in de gezamenlijke beeldvorming en beleidspraktijk waardoor actoren die deze logica niet delen gaan afhaken in het proces. De logica van de overheidsorganisatie wordt daarmee te dominant in het proces waardoor er in feite geen sprake meer is van coproductie. De balans in het proces dat moet bestaan uit principes van gelijkwaardigheid raakt daardoor verstoort. Het kan er ook toe leiden dat partijen zich niet meer met het proces kunnen identificeren, het laten afweten en hun verantwoordelijkheden niet meer nakomen omdat de overheidsorganisatie te dominant aanwezig is. Teisman e.a. (2004) wijzen daarbij op de verkokerde overheid die het vanuit het oude 'piramide' denken nog steeds moeilijkheden ondervindt om de touwtjes uit handen te geven. Die overheid willen dan eenduidige antwoorden op vragen als: 'Wie is verantwoordelijk wanneer het niet goed gaat?'

(11) ONVOLDENDE BEHEERSING VAN HET DYNAMISCHE PROCES Beleidsprocessen zijn in bepaalde mate onvoorspelbaar en erg gevoelig voor invloeden van buitenaf. Toch bestaat vaak de neiging om alle onzekerheden uit te sluiten door het besluitvormingsproces rationeel te organiseren. In de werkelijkheid kan er sprake van onvoldoende beheersing omdat processen in netwerken niet rationeel verlopen en te sturen zijn. Traditionele ambtelijke en politieke routines volstaan dan niet meer. Toch is besturen vaak gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid. Dit botst vervolgens met de werkelijkheid waarin er veelal sprake is van onvoorspelbaarheid en emoties tussen betrokkenen die soms hoog kunnen oplopen. In ieder geval kan het bestaan van heftige emoties voor grote problemen zorgen. Zeker wanneer de percepties die er ten opzichte van elkaar bestaan worden bevestigd in de lokale media waardoor er veel onrust en opwinding ontstaat. 'Een omstandigheid die soms in een proces van coproductie voor problemen kan zorgen is het sterk uit elkaar lopen van de inzet en beleving van de betrokken professionals en bestuurders aan de ene kant en de betrokken burgers aan de andere kant' (Tops, 1999: 217).

(12) EIGEN DYNAMIEK VAN POLITIEKE BESLUITVORMING Een andere faalfactor is de eigen dynamiek van politieke besluitvorming waarin 'sprake is van een complexe combinatie van concurrentie, samenwerking, profileringsdrift en slagvaardigheid' (Tops, 1999: 218). De politiek kan in processen van coproductie een bedreigende factor zijn die de voortgang van het proces in belangrijke mate kan verstoren. Zeker wanneer onvoldoende aandacht wordt besteed aan het politieke karakter van coproductie. Het horizontale karakter van coproductie staat in gespannen verhouding met het inhoudelijke primaat van de politiek (Teisman, 2004: 29). In processen van coproductie moet sterk rekening gehouden worden met de verschillende (politieke) belangen en percepties die ten aanzien van de problematiek leven. Coproductie is in principe een vorm van onderhandeling tussen partijen, maar de politiek kan wel de uitkomst van dit onderhandelingsproces bepalen. Bekkers (1996)

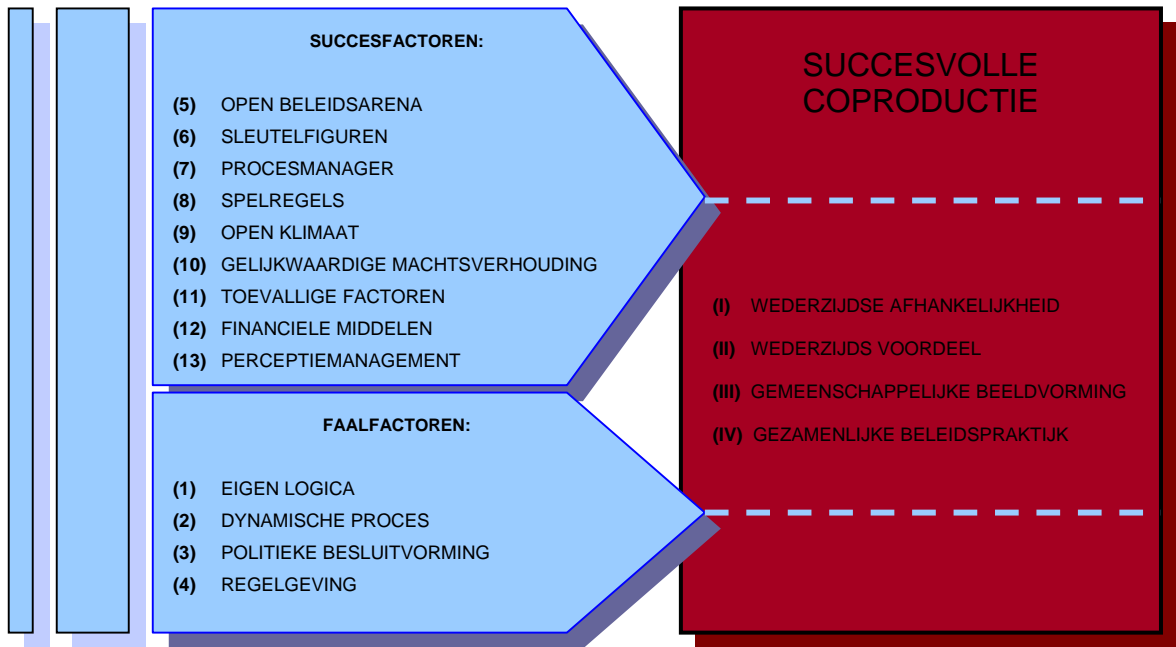
spreekt over het codificeren van onderhandelingsprocessen. Gedurende het gehele proces moet constant aandacht besteed worden aan draagvlakversterking onder belanghebbenden omdat anders de kans bestaat dat politici zich onvoldoende geïnteresseerd voelen om het initiatief te steunen.

(13) OERWOUD AAN REGELGEVING Teisman e.a. (2004: 9) wijzen op het 'oerwoud aan regels' waarop partijen kunnen stuiten tijdens de coproductie. Hierdoor wordt het extra moeilijk gemaakt om grenzen op te zoeken en is daarmee nauwelijks ruimte voor geïntegreerde ontwikkeling. Dit staat innovatie in de weg omdat overheidsorganisaties voorzichtig handelen om binnen de grenzen van de wet te blijven. De grote hoeveelheid en complexe regelgeving kan er toe leiden dat het proces van coproductie muurvast komt te zitten waardoor beoogde resultaten niet binnen de gestelde termijn behaald kunnen worden.

2.3 CONCEPTUEEL MODEL EN OPERATIONALISERING

In dit hoofdstuk zijn enkele theoretische concepten beschreven waarmee het mogelijk is het vraagstuk van coproductie te doorgronden. De wijze waarop coproductie heeft plaatsgevonden kan namelijk belangrijke implicaties hebben voor de uitvoering van beleid. Verloopt het proces van coproductie niet soepel dan is de kans groter dat er zich tijdens de uitvoeringsfase problemen manifesteren. Succes of falen van beleid wordt immers niet alleen afgemeten aan de mate van doelbereiking. De mate waarin de betrokken coproducenten het proces als bevredigend ervaren is minstens net zo belangrijk. Ten behoeve van de confrontatie tussen de empirie en de theoretische concepten uit dit hoofdstuk, is het noodzakelijk om de deelvragen te operationaliseren. De eerste deelvraag van het onderzoek gaat in op de vraag hoe coproductie in de twee casus heeft plaatsgevonden en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld. Indien er kennis bestaat over de wijze waarop het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld is het ook mogelijk te bepalen welke factoren in beide casus bepalend zijn geweest voor de beleidsuitvoering (deelvraag 2). Tevens wordt het mogelijk gemaakt om beide casus met elkaar te vergelijken om zo opvallende verschillen en overeenkomsten te bepalen (deelvraag 3). Op basis van deze vergelijkende analyse kunnen vervolgens conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd, waarmee de Provincie Limburg in staat wordt gesteld om te leren van de resultaten om zo in toekomstige projecten tot een optimalere beleidsuitvoering te komen (deelvraag 4).

CONCEPTUEEL MODEL Het centrale begrip in de eerste deelvraag is coproductie en dit wordt omschreven als *'een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren'* (Bekkers, 1996). Om het begrip verder te concretiseren is het nodig te weten wat precies met de inhoud van het begrip bedoeld wordt. Om die reden zijn indicatoren aan coproductie toegeschreven. De vier indicatoren zijn: (I) wederzijdse afhankelijkheid, (II) wederzijds voordeel, (III) gemeenschappelijke beeldvorming en (IV) gezamenlijke beleidspraktijk. In de interviews met de respondenten zal uitvoerig aandacht besteed worden aan dit onderdeel en de mate waarin de indicatoren in werkelijkheid een rol hebben gespeeld. Om te kunnen bepalen welke factoren een succesvolle dan wel negatieve invloed hebben gehad op het proces, wordt in de interviews met betrokkenen gevraagd in welke mate de dertien succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld. Om de samenhang tussen de begrippen te visualiseren is op de volgende pagina een conceptueel model ontwikkeld:



Schema 2.2: Conceptueel model, samenhang tussen relevante begrippen

Het conceptueel model tracht de onderlinge relaties tussen de begrippen uit het theoretisch kader op overzichtelijke wijze met elkaar te verbinden. Daarbij is besloten het begrip beleidsnetwerk niet in het model op te nemen omdat coproductie alleen maar in netwerkachtige context kan gedijen. De relevantie voor het beschrijven van de theorie rondom beleidsnetwerken (paragraaf 2.1) is daarmee gerechtvaardigd. Het conceptueel model toont aan dat er een aantal indicatoren gerelateerd zijn aan coproductie. Tevens zijn er succes- en faalfactoren van invloed op het proces van coproductie. Samenvattend tracht het model aan te tonen, dat de mate waarin de indicatoren van coproductie in werkelijkheid een rol hebben gespeeld en eventuele succes- en faalfactoren, mede het proces van coproductie en daarmee uitvoering van beleid bepalen.

OPERATIONALISERING Om operationalisering mogelijk te maken en het begrip coproductie goed te duiden, zijn vier indicatoren aan het begrip toegeschreven. Op basis van literatuuronderzoek zijn tevens een dertiental succes- en faalfactoren onderscheiden. Ook deze condities worden geoperationaliseerd. In bijlage (II) is een analysekader opgenomen waarin de indicatoren van coproductie en succes- en faalfactoren nader zijn geoperationaliseerd. Per casus zal een selectie worden gemaakt van personen die een belangrijke sleutelrol hebben vervuld gedurende het project (zie paragraaf 3.1.4). De interviewhandleiding is terug te vinden in bijlage (III) en (IV) en in feite een operationalisering van bovenstaand conceptueel model en het analysekader.

VERANTWOORDING VAN METHODIEKEN

Dit onderzoek vereist een fundamentele onderbouwing van gebruikte methodieken met bijzondere aandacht voor de opzet van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

3.1 ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek heeft tot doel niet alleen descriptief te zijn, maar ook aanbevelingen voor de beleidspraktijk te formuleren. Om tot prescriptie te komen zijn een tweetal casus geanalyseerd. Gezien de aard van deze casus is gekozen voor kwalitatief en interpretatief onderzoek. Kwalitatief in die zin dat de onderzoeker niet alleen geïnteresseerd is in situatiedefinities, maar vooral in de interacties tussen de betrokkenen (Hakvoort, 1996). Het onderzoek heeft tot doel te beschrijven op welke wijze het proces van coproductie is verlopen, daartoe richt de aandacht van de onderzoeker zich in het bijzonder op de interactie tussen betrokken partners. Bij processen van coproductie zijn verschillende actoren betrokken en hun gedrag kan deels verklarend zijn voor de uiteindelijke beleidspraktijk en uitvoering van beleid. Het onderzoek is interpretatief in die zin dat het van belang is om het gedrag van betrokkenen in hun eigen leefwereld op grond van hun eigen belangen en overwegingen te kunnen begrijpen. Dit kan het verloop van het proces verklaren. De interpretaties van de betrokkenen zijn de basis voor de wetenschappelijke analyse in hoofdstuk vier en vijf. Om die reden is gekozen voor een interpretatieve benaderingswijze. Een interpretatieve benadering kan als volgt worden getypeerd: 'Zowel de waarnemer als de samenleving, subject en object, worden altijd beïnvloed door maatschappelijke veranderingen, waardoor wetenschappelijke kennis relatief en –anders dan in de rationalistische benadering- niet cumulatief is (Hakvoort, 1996: 46).' Een benaderingswijze zoals de empirisch-analytische voor dit onderzoek ligt hiermee minder voor de hand. Bij coproductie spelen niet alleen vaste of kenbare relaties tussen variabelen een rol. De interpretatieve benaderingswijze wil de wereld begrijpen zoals die is.

3.1.1 TYPE ONDERZOEK: DE CASESTUDIE Omdat iedere casus uniek is en daarmee sterk context gebonden, is gekozen voor de casestudie als methode van onderzoek. *'De case study of de gevalstudie betreft binnen de bestuurskunde doorgaans onderzoek van een complexe situatie (...). Kenmerken van de case study betreffen de sterke context gebondenheid en 'real-life' situatie. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context, anders zou een experimenteel onderzoek mogelijk zijn (Hakvoort, 1996:90).'* Ook Yin (2003: 13) pleit voor de casestudie als methode voor onderzoek vanwege de sterke context gebondenheid en 'real-life' situatie: *'A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.... you would use the case-study method because you deliberately wanted to cover contextual conditions, believing that they might be highly pertinent to your phenomenon of study.'* Omdat het de onderzoeker er om te doen is te begrijpen waarom de beleidsuitvoering wordt belemmerd in projecten van coproductie, ligt een methode als het survey of experiment niet voor de hand. De casestudie kent een aantal procedurestappen waarmee de systematiek van het onderzoek duidelijk naar voren komt. Voor aanvang van de studie zijn een aantal keuzes gemaakt met betrekking tot het onderzoeksontwerp, de dataverzameling en de analyse.

3.1.2 THEORETISCH KADER Volgens Yin (2003; 28) zijn theoretische notities onmisbaar in een casestudie. In dit onderzoek zijn theoretische noties onmisbaar voor de beantwoording van de deelvragen. De eerste deelvraag gaat in op de vraag op welke wijze het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld in beide casus. Om die vraag te kunnen beantwoorden was het noodzakelijk om eerst het concept coproductie te doorgronden. Het theoretisch kader heeft kennis opgeleverd over de componenten die processen tot coproductie maken en welke succes- en faalfactoren daarbij een rol kunnen spelen. Met deze kennis was het mogelijk om door middel van de operationalisering van begrippen in een analysekader een interviewhandleiding op te stellen die is voorgelegd aan de respondenten om het proces van coproductie te reconstrueren (zie paragraaf 3.1.4). Omdat coproductie alleen maar kan gedijen in netwerkachtige situaties zijn ook theoretische noties over de aard van beleidsnetwerken opgenomen in het theoretische kader. De keuze van het theoretisch perspectief (focus) is richtinggevend geweest voor de benadering van het onderwerp (locus).

3.1.3 SELECTIE VAN HET ONDERZOEKSOBJECT EN CASUS In processen van coproductie is uitvoering van beleid een complex gegeven. Die complexiteit wordt niet alleen bepaald door factoren als de aanwezigheid van meerdere deelnemers, verschillende belangen, vele doelgroepen en relatief lange doorlooptijden, maar ook door het gegeven dat de beleidsvoorbereiding deels verweven is met de beleidsuitvoering. Bij eenvoudige projecten kan het ontwerpen van de uitvoering al plaatsvinden bij het ontwerpen van het beleid zelf. Bij projecten op de afdeling Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg is dit doorgaans niet het geval. Beleidsuitvoering moet in dit geval gezien worden als een continu leerproces waarbij doeleinden en oplossingen zich geleidelijk ontwikkelen. De afdeling Landelijke Leefomgeving is bekend met de verschillende ingrediënten die de beleidsuitvoering van



Reconstructiegebieden Noord- en Midden-Limburg

projecten tot een complex geheel maken en is daarmee een geschikt onderzoeksobject. Een tweede argument voor de keuze van deze afdeling is het feit dat de uitvoering van projecten van het landelijke gebied in handen ligt van negen reconstructiegebieden in Limburg waardoor de Provincie te maken krijgt met een relatief nieuwe rol: een faciliterende en/of regievoerende rol. Deze negen gebieden zijn onderverdeeld in zes reconstructiegebieden in Noord- en Midden-Limburg en drie gebieden in Zuid-Limburg (17). Vanaf 2004 is het Reconstructieplan voor Noord- en Midden-Limburg in werking getreden (18). De rol van de afdeling is daarmee nog enigszins zoekende, in die zin dat de rol niet helder afgebakend of gedefinieerd is. Voor een aantal andere afdelingen (bijvoorbeeld Vergunningen of Handhaving en Monitoring) binnen de Provincie is die rol vaak duidelijker gedefinieerd dan op het terrein van Landelijke Leefomgeving waarbij de afdeling vooral een stimulerende en ondersteunde rol heeft.

De selectie van casus heeft als volgt plaatsgevonden. Op basis van enkele gesprekken met medewerkers van de afdeling Landelijke Leefomgeving zijn opties voor te onderzoeken casus besproken. Belangrijkste criteria waren dat er in de casus sprake moest zijn van coproductie en dat het project moest zijn afgerond (hetzij succesvol of juist niet). Als aanvullend criterium gold dat de Provincie minimaal een faciliterende rol van betekenis moest hebben gespeeld. De uitvoering van projecten bij Landelijke Leefomgeving kenmerken zich over het algemeen door lange doorlooptijden. Om die reden vielen diverse mogelijkheden voor te onderzoeken casus af. Beperkingen bleken enerzijds doordat diverse projecten pas recent in uitvoering zijn gegaan zijn en anderzijds dat diverse projecten in uitvoering nog niet vergevorderd genoeg zijn om echt wat te kunnen zeggen over de beleidsuitvoering. Een andere beperking bleek het feit dat veel projecten bij Landelijke Leefomgeving worden gekenmerkt door een subsidierelatie. In deze projecten fungeert de Provincie dus louter en alleen als geldschieter.

Wat betreft de casus waarbij de beleidsuitvoering niet optimaal is verlopen is gekozen voor het Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert (AVN). In deze casus is sprake geweest van coproductie waarbij verschillende overheden (Provincie Limburg, gemeente Nederweert, LNV) en maatschappelijke organisaties (LLTB, Boerenbond Nederpeel, Agriveer, MFL) betrokken zijn geweest. De Provincie Limburg heeft niet alleen in financiële zin een belangrijke rol gespeeld in het project, maar het project ook in beleidsinhoudelijke zin ondersteund. De feitelijke realisering van het project heeft niet plaatsgevonden omdat de gemeenteraad van Nederweert op 18 maart 2003 tegen het plan heeft gestemd. De planvorming inclusief financiering was in dit stadium al grotendeels rond. Het AVN was een groots opgezet project: een agrarisch vestigingsgebied voor intensieve veehouderijbedrijven. De aanleg van het terrein werd geschat op tien miljoen euro en nog eens minimaal tien miljoen euro voor de verplaatsing van bedrijven naar het terrein, inclusief sloopkosten en sanering van oude stallen. Het proces heeft vanaf de ideefase tot de besluitvorming de gemeenteraad, vijf jaar in beslag genomen. In een periode van enkele weken voor het uiteindelijke besluit, is er een grote mediagolf op gang gekomen, waarin belanghebbenden en burgers grote kritiek en weerstand tegenover het AVN hebben getoond. Het AVN heeft sowieso in de loop van het proces veel landelijke, provinciale en lokale media-aandacht gehad. Het AVN zou een vliegwielfunctie moeten hebben vervuld voor de intensieve veehouderij, ruimtelijke ordening en milieu in Nederland en kon op steun rekenen van de EU en LNV (en VROM).

De casus waarbij de beleidsuitvoering in tegenstelling tot het AVN succesvoller is verlopen volgens de Provincie Limburg is de Oostrumsche beek. Voor dit project is gekozen omdat ook deze casus voldoet aan de gestelde criteria. Er heeft coproductie plaatsgevonden: een intensieve samenwerking tussen partners (Provincie Limburg, gemeente Venray, gemeente Meerlo-Wanssum, programmabureau NUBL, Stichting Innovatief Platteland, Staatsbosbeheer regio Limburg – Oost-Brabant, Natuurhistorisch Genootschap, Zuiveringsschap Limburg, Waterschap Peel en Maasvallei) is in 2000 tot stand gekomen om de doelstellingen van het Uitvoeringsprogramma Oostrumsche beek te realiseren. Tevens is het project in 2004 afgerond. De Provincie heeft het project niet alleen financieel ondersteund, maar ook een belangrijke beleidsinhoudelijke functie vervuld (onder andere in de werkgroep Oostrumsche beek). De totaalkosten voor het project bedroeg bijna zes miljoen euro. Met de geïntegreerde aanpak heeft het project ook al vooruitlopend op de reconstructie geëxperimenteerd met een gebiedsgerichte aanpak waarbij maatregelen in samenhang met partijen uit het gebied succesvol zijn uitgevoerd.

3.1.4 TOEGEPASTE ONDERZOEKSTECHNIEKEN Om de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek ten goede te komen is gekozen voor het toepassen van meerdere onderzoekstechnieken (triangulatie). Bij casestudies is het niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk om meerdere bronnen voor dataverzameling te gebruiken (Hakvoort, 1996: 133). Een tweede argument om voor triangulatie te kiezen is dat in bestuurskundig onderzoek vaak sprake is van praktijkgerichte of toepassingsgerichte onderzoekssituaties. Deze situaties betreffen dan unieke situaties waarbij vergelijking naar tijd en plaats moeilijk is (Hakvoort, 1996: 132). Dit vormt dan ook meteen de kanttekening van casestudie onderzoek in dit onderzoek. Ondanks deze beperking zijn in deze studie toch twee casus met elkaar vergeleken om op die manier opvallende overeenkomsten en verschillen te kunnen bepalen (paragraaf 6.1). Hiervoor is gekozen om erachter te komen welke succes- en faalfactoren in een bepaalde praktijksituatie invloed kunnen uitoefenen op het proces van coproductie om met die kennis leerervaring op te doen in mogelijk soortgelijke situaties.

LITERATUURONDERZOEK Omdat een theoretisch kader een belangrijk onderdeel vormt van wetenschappelijk onderzoek is besloten tot het verrichten van literatuuronderzoek. Op basis van verschillende wetenschappelijke artikelen en publicaties is het concept coproductie uitgewerkt. Om een zo volledig beeld te geven is daarbij ook gebruik gemaakt van wetenschappelijke artikelen en publicaties over beleidsnetwerken. Op deze manier was het beter mogelijk om de complexiteit van het onderwerp te doorgronden.

DOCUMENTENANALYSE Bij het onderzoek zijn twee informatiebronnen gebruikt voor de dataverzameling, te weten relevante documenten en betrokken actoren zelf. Onder relevante documenten worden die documenten verstaan die inzicht bieden in de wijze waarop de coproductie is verlopen. De documentenanalyse was gericht op een variatie aan officiële en niet-officiële stukken, zoals: notulen, brieven, beschikkingen, uitvoeringsplannen, ontwikkelingsplannen, evaluatierapporten en krantenartikelen. In de bibliografie is op gestructureerde wijze weergegeven van welke documenten gebruik is gemaakt. Om de bevindingen uit de praktijk in het juiste perspectief te kunnen plaatsen is via documentenanalyse in hoofdstuk vier en vijf een objectieve casusbeschrijving opgenomen (paragraaf 4.1 en 5.1).

ONDERVRAGING Ondervraging is de meest gebruikte techniek van materiaalverzameling binnen bestuurskundig onderzoek (Hakvoort, 1996: 134). Het kwalitatieve interview is in dit onderzoek gebruikt als techniek voor ondervraging. De keuze voor het kwalitatieve interview kan gerechtvaardigd worden omdat er een gering aantal personen betrokken is geweest bij de casus en diepgang gewenst was bij de ondervraging. Meningingen en opvattingen van sleutelfiguren waren van belang om de belevingswereld van betrokken actoren te begrijpen. Om gedegen voorbereid de interviews in te gaan is een interviewhandleiding opgesteld. Deze interviewhandleiding is te vinden in de bijlagen van dit rapport (III en IV). De interviewhandleiding bevat een aantal categorieën van onderwerpen die in het interview minimaal aan de orde moesten komen. De interviewvragen zijn gestructureerd vastgelegd ter ondersteuning van de onderzoeker, maar afhankelijk van de vraag en situatie kon worden doorgevraagd waardoor in principe flexibel met de vooraf opgestelde vragen kon worden omgegaan. Er kan dus gesproken worden over een semi-gestructureerd interview. Het theoretische vooronderzoek heeft in hoofdzaak gediend als bron voor de keuze van de gespreksonderwerpen. De vier componenten van coproductie en de dertien succes- en faalfactoren vormen een belangrijk onderdeel van de interviewhandleiding. Hierdoor werd het mogelijk om in hoofdstuk vier en vijf de empirie te confronteren met de theoretische concepten uit hoofdstuk twee. Het doel van de interviews was drieledig. In eerste instantie diende de interviews ter controle van gegevens die via documentenanalyse verkregen zijn. Ten tweede ter verkrijging van aanvullende informatie over feitelijke gebeurtenissen die niet geheel uit de documenten zelf kon worden gehaald. Ten slotte diende de interviews om inzicht te krijgen in motieven en meningen van betrokkenen over de wijze van handelen door henzelf en anderen in het project ten aanzien van het proces van coproductie en de succes- en faalfactoren die daarop invloed uitoefenen.

Na selectie van het onderzoeksobject en casus zijn respondenten geselecteerd. In de voorfase van het onderzoek is nagedacht over de omvang van de respondentenpopulatie. Besloten is om het onderzoek te beperken tot negen respondenten voor het AVN en zeven respondenten voor de Oostrumsche beek, omdat in beide casus een overzichtelijk aantal personen betrokken is geweest. Er zijn een aantal criteria gehanteerd om tot een gedegen respondentenpopulatie te komen. Het eerste criterium was dat de respondenten sleutelfiguren waren in betreffende projecten en dus een belangrijke rol hebben gespeeld in het proces. Tweede criterium was dat de respondenten als het ware een weerspiegeling van het krachtenveld of de beleidsarena moesten vormen, afhankelijk van hun rol in het proces. Iedere deelnemer is vanwege zijn eigen rol betrokken geraakt bij het proces. Enerzijds raken actoren betrokken bij een proces van coproductie omdat er iets gezamenlijks is dat hen bindt om tot samenwerking over te gaan (win-win situatie). In dat geval zijn actoren op elkaar aangewezen omdat eenieder over hulpbronnen beschikt die nodig zijn om tot realisatie te komen. Anderzijds raken actoren betrokken bij het proces al naar gelang hun eigen belangen en motieven in het project. Iedere actor beschikt over hulpbronnen die zijn of haar positie in het proces bepalen (financieel, expertise, beeldvorming, draagvlakversterking). Een actor kan ook meerdere rollen vervullen in het proces. Zo kan de Provincie naast geldschieter ook een belangrijke rol vervullen in beleidscommunicatieve zin (bijeenvbrengen van partijen, leveren van expertise, communicatie). Afhankelijk van de positie van de actoren in het proces, is op basis van documentenanalyse, uiteindelijk een representatieve selectie gemaakt van respondenten. Voor een precieze verantwoording van de ondervraagde respondenten, is in bijlage (V) een overzicht opgenomen met daarin de namen, organisaties en functies van de respondenten.

AGRARISCH VESTIGINGSGBIED NEDERWEERT (AVN)

Het AVN is de centrale casus in dit hoofdstuk. Het hoofdstuk bestaat in feite uit drie delen. In het eerste gedeelte (paragraaf 4.1) wordt op objectieve wijze de casus uiteengezet. Hiervoor is gebruik gemaakt van documentenanalyse. Het tweede gedeelte bestaat uit een empirische analyse ten behoeve van de beantwoording van de eerste twee deelvragen. In paragraaf 4.2 wordt beschreven en geanalyseerd hoe het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld. In paragraaf 4.3 wordt beargumenteerd welke factoren bepalend zijn geweest voor de beleidsuitvoering. Voor het empirische gedeelte zijn sleutelfiguren geïnterviewd die nauw betrokken zijn geweest bij het AVN (zie bijlage IV). Het derde deel van het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie (paragraaf 4.4).

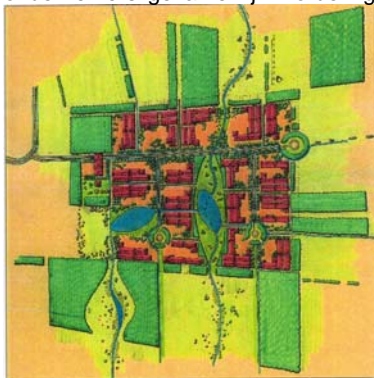
4.1 CASUSBESCHRIJVING

Om de bevindingen uit de praktijk in het juiste perspectief te plaatsen volgt in deze paragraaf een objectieve beschrijving van de casus. Achtereenvolgens volgt een beschrijving van de inhoud van het project en het procesverloop.

4.1.1 INHOUD VAN HET PROJECT Vooruitlopend op het Reconstructieplan voor Noord- en Midden-Limburg, dat begin 2004 door Provinciale Staten is vastgesteld en waarmee de ministers van LNV en VROM hebben ingestemd, is Nederweert op verzoek van de Provincie Limburg aangewezen als pilotgebied. Het Reconstructieplan Pilot Nederweert is in het voorjaar van 2000 vastgesteld (19). Doel van de pilot was om vooruitlopend op de Reconstructiewet voor Nederweert een reconstructieplan op te stellen en na goedkeuring uit te voeren. Nederweert grenst aan het nationaal park 'de Grootte Peel' dat deel uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Kenmerkend voor dit gebied zijn enerzijds de sterk verzuringsgevoelige hoogveenrestanten en anderzijds de hoge dichtheid van de intensieve veehouderij. Nederweert is als pilotgebied aangewezen omdat enerzijds de combinatie van natuur en landbouw in een aantal gevallen zorgt voor belemmeringen in de ontwikkeling van landbouwbedrijven en natuur en anderzijds de goede contacten tussen de toenmalige Nederweertse burgemeester Suttorp (D66) en de toenmalige ministerie Brinkhorst (D66) van LNV. In het landelijk gebied zijn veel functies zoals landbouw, natuur, wonen en andere buitengebiedfuncties met elkaar verweven waardoor er wederzijdse belemmeringen zijn in de ontwikkelingsmogelijkheden van deze functies. De ontwikkeling van de landbouw zit op slot als gevolg van de natuur en de ontwikkeling van de natuur wordt tegengehouden door de landbouw. Beide sectoren willen ontwikkelen maar houden elkaar op slot. De reconstructie van het landelijk gebied heeft daarom tot doel door scheiding (waar nodig) van onverenigbare functies de ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende functies te vergroten. De intensieve veehouderij is een van de sectoren die als gevolg van de verwevenheid van functies sterke beperkingen kent. Bedrijven in de intensieve veehouderij hebben beperkte ontwikkelingsmogelijkheden die mede worden veroorzaakt door regelgeving op het gebied van ammoniak en stank. Het bieden van perspectief aan de intensieve veehouderij voor een verantwoorde ontwikkeling is één van de belangrijkste doelen van het reconstructieplan (20).

In het kader van de Nederweertse pilot is de gedachte ontstaan om speciale gebieden aan te wijzen en te ontwikkelen voor de intensieve veehouderij. Het AVN zou plaats moeten bieden aan achttien bedrijven die zich in een vestigingsgebied van circa vijftig hectare zouden moeten kunnen vestigen en ontwikkelen. Veehouders maken

gezamenlijk gebruik van een aantal centrale (entree)voorzieningen, tevens zouden afspraken worden gemaakt over veterinaire veiligheid en ontsluiting van mest via één centraal punt moeten plaatsvinden. Het AVN was in principe alleen bedoeld voor varkenshouderijen (en pluimveebedrijven) uit Nederweert. Bedrijfsmatige aspecten zouden in evenwicht worden gebracht met maatschappelijke aspecten. Dus enerzijds met genoeg mogelijkheden voor ondernemers om hun bedrijf te ontwikkelen en anderzijds met verplichtingen om duurzaam te ondernemen. De locaties van waaruit de ondernemers zich zouden willen vestigen op het AVN zouden gesloopt moeten worden. Hiermee zou dan worden bijgedragen aan de maatschappelijke en reconstructiedoelstellingen, door afname van het aantal stankgehinderden, de sloop van stallen in het buitengebied, een afname van de ammoniakemissie, een afname van veterinaire risico's door betere contactstructuur en bindende afspraken op het vestigingsgebied. Het AVN was gebaseerd op een fysiek en organisatorisch groeimodel. Dit kwam er op neer dat niet alle bedrijven zich gelijktijdig en geheel zouden vestigen op het terrein en tevens zouden op termijn steeds meer zaken door de ondernemers gezamenlijk worden geregeld. De belangrijkste meerwaarde van het AVN lag in de toename van



Het Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert

ontwikkelingsmogelijkheden voor intensieve veehouderijbedrijven. Verder zou het AVN een belangrijke bijdrage leveren aan duurzame productie, ondermeer door kwaliteitsgaranties op het gebied van voedselveiligheid en eisen op het gebied van dierenwelzijn. Door gemeenschappelijk gebruik van een aantal voorzieningen door de ondernemers, zouden bedrijfsmatige voordelen behaald kunnen worden. Tevens zou het AVN een belangrijke bijdrage leveren aan maatschappelijke en reconstructiedoelstellingen (21). Tot slot zou het AVN een belangrijke vliegwiel functie hebben voor innovaties op het gebied van intensieve veehouderij, ruimtelijke ordening en milieu. Juist omdat de ontwikkelingsperspectieven op huidige locaties minimaal zijn voor de intensieve veehouderij, zou het AVN optimaal kunnen inspelen op (toekomstige) ontwikkelingen in de sector.

Op basis van een negatief advies van de commissie Grondgebiedszaken, heeft de gemeenteraad van Nederweert op 18 maart 2003 besloten geen groen licht te geven voor realisatie van het AVN. Deze beslissing kwam voor direct betrokkenen redelijk onverwacht nadat partijen veel tijd en energie in het project hadden gestoken. De belangrijkste argumenten voor de gemeenteraad om het plan te verwerpen waren: te veel financiële risico's voor de gemeente, te weinig draagvlak bij de agrariërs, te weinig draagvlak bij de inwoners van Nederweert (22).

4.1.2 HET PROCESVERLOOP Nadat een deel van de gemeente Nederweert vooruitlopend op de Reconstructiewet was aangewezen als pilotgebied, is in het kader van het Reconstructieplan Nederweert in 1999 de gedachte ontstaan om het AVN te ontwikkelen. Vanaf dat moment is de discussie over dit concept gestart. Om het concept verder vorm te geven is in opdracht van de Provincie Limburg door KPMG in 2000 een businessplan opgesteld (23). Om de samenwerking tussen een aantal betrokken partijen te bestendigen is in juni 2000 in opdracht van de Provincie Limburg door KPMG een concept intentieverklaring opgesteld waarin de acties uit het businessplan waren opgenomen (24). De bedoeling was dat de Provincie Limburg, LNV, gemeente Nederweert, LLTB en de Stichting Milieufederatie Limburg (MFL) deze intentieverklaring zouden ondertekenen. De intentieverklaring is echter nooit ondertekend door betrokken partijen omdat de organisatievorm van het AVN zoals dat in het businessplan was voorgesteld niet voldeed aan de wensen van de Nederweertse intensieve veehouders en de gemeente Nederweert. Zij waren tegen de grote betrokkenheid van private partijen (zoals toeleveranciers) in de ontwikkeling van het gebied waardoor de agrarische ondernemers hun zelfstandigheid in grote mate zouden verliezen. Ook de MFL heeft aangegeven niet te willen tekenen omdat hun kerntaak de beïnvloeding is van het natuur- en milieubeleid en niet de uitvoering ervan. De MFL heeft aangegeven op hoofdlijnen het reconstructieplan te steunen en dit ook te zullen blijven uitdragen (25).

Naar aanleiding van de onvrede met het KPMG-rapport zijn in 2001 door het LEI twee onderzoeken uitgevoerd om de gedachte achter het businessplan te concretiseren. Eén onderzoek betrof een koepelplan waarin ideeën en gedachten van ondernemers betreffende het AVN zijn vastgelegd. Als gevolg van discussies die gevoerd zijn is door in het AVN geïnteresseerde veehouders besloten om hun gezamenlijke belangen te waarborgen in de Coöperatieve Vereniging Agriveer. Agriveer was belangenbehartiger en aanspreekpunt namens geïnteresseerde ondernemers voor de overheden. Na de oprichting hebben de gemeente Nederweert en Agriveer op basis van aanbevelingen uit het koepelplan besloten om tot een concreet ontwikkelingsplan te komen. Dit ontwikkelingsplan zou een belangrijke inhoudelijke basis moeten vormen voor de verdere ontwikkeling van het AVN. Vanaf dat moment was het KPMG-rapport geen leidraad meer in het verdere proces om tot ontwikkeling van het AVN te komen. Op 20 februari 2002 is het Ontwikkelingsplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert aangeboden aan de Minister van LNV en de Gedeputeerde Reconstructie van de Provincie Limburg (26). In vervolg hierop is door LNV een bedrag van drie miljoen euro gereserveerd voor de realisatie van het AVN. Ook door de Provincie Limburg is op twaalf april 2002 een financiële toezegging gedaan van één miljoen euro. Daarnaast was er twee miljoen euro beschikbaar aan Europese middelen (Ceres). Door LNV werd als voorwaarde gesteld dat het ontwikkelingsplan op enkele onderdelen nog nader uitgewerkt moest worden (27). Het ministerie (evenals VROM) was een grote voorstander van de geconcentreerde vestiging van intensieve veehouderij. Net als de Reconstructiecommissie Noord- en Midden-Limburg was LNV van mening dat het AVN belangrijke leereffecten zou kunnen genereren voor andere gebieden. Daarnaast was het initiatief uitzonderlijk omdat er voor het eerst na de start van de herstructurering, er vanuit de varkenshouderij een zo veel omvattend plan lag om te investeren in de gewenste ontwikkelingsrichting. Na de financiële toezeggingen is de gemeente Nederweert hard aan de slag gegaan met de verdere voorbereidingen voor het AVN. Arcadis heeft in mei 2002 een plan van aanpak opgesteld wat als leidraad zou dienen voor het realisatietraject (28). In december 2002 heeft het LEI een onderzoeksrapport uitgebracht. In het rapport is de belangstelling voor vestiging op het AVN onder leden van Agriveer onderzocht evenals hoe een aantal belanghebbenden het AVN beoordelen (29). Daarbij is ook geïnventariseerd welke regelingen en instrumenten beschikbaar waren ter subsidiering en ondersteuning van bedrijven die zich hadden willen vestigen op het AVN. In december 2002 is tevens een rapportage met betrekking tot de nulfase verschenen, waarin alle risico's aangaande het AVN overzichtelijk waren weergegeven en de haalbaarheid van het project is getoetst (30). De belangrijkste risico's bleken de verwervingskosten van de gronden en de hoogte van de te ontvangen subsidies. Andere risico's bleken de malaise in de markt van de intensieve veehouderij en de onzekerheid rondom wet- en regelgeving. Algemene conclusie was dat niet alle risico's uitgesloten konden worden, maar het project duidelijk perspectief bood en risico's met een verstandige aanpak tot een minimum beperkt kon worden. Het zogenaamde Nulfaserapport is door het college van burgemeester en wethouders op zeven januari 2003 vastgesteld en vormde samen met het ontwikkelingsplan de basis voor de besluitvorming van de gemeenteraad ten behoeve van de "go or no go" van het AVN.

Vanaf de vaststelling van het Nulfaserapport leek in het opzicht van betrokken partijen niets meer de realisatie van het AVN in de weg te staan. Vooruitlopend op de besluitvorming in de gemeenteraad is voor alle raads- en commissieleden van de gemeente Nederweert op tien februari 2003 een informele informatiebijeenkomst gehouden. Op elf februari 2003 verscheen in Dagblad De Limburger nog een groot artikel op de voorpagina, waarin de verantwoordelijk wethouder vertolkte dat het AVN bijna een feit was en hij zich in de verste verte niet kon voorstellen dat het antwoord van de gemeenteraad niet positief zou zijn (31). Ook andere berichten uit de media berichtten dat er geen onoverkomelijke obstakels meer leken te bestaan voor realisatie van het AVN. Vanaf dat moment gingen de ontwikkelingen rondom het AVN echter zeer snel en kregen de berichten in de media een andere toonzetting. Politieke partijen in Nederweert openbaarden ineens grote twijfels over de toegezegde subsidies. Tevens werd door politieke partijen een gebrek aan draagvlak onder de bevolking voor het AVN geconstateerd. Door dit gebrek aan draagvlak zou het onverantwoord zijn voor de gemeente om financiële risico's te lopen. Eind februari 2003 is door agrariërs en omwonenden een stichting opgericht om actie te voeren tegen de komst van het AVN in hun buurt. De 'Stichting tegen geconcentreerde bio-industrie' heeft een informatieavond voor

omwonenden georganiseerd en is een handtekeningactie gestart. De actiegroep hebben de burgers kunnen overtuigen van de in hun ogen negatieve consequenties van het plan en in enkele dagen 500 handtekeningen opgehaald. Het zwakke draagvlak onder een groot deel van de Nederweertse agrariërs en burgers was voor de commissie Grondgebiedzaken aanleiding om op zes maart 2003 met een unaniem negatief advies voor de gemeenteraad te komen. Vanaf dat moment bleek de realisatie van het AVN in slechts enkele weken tijd verder weg dan ooit. Door de toenmalige burgemeester van Nederweert is via een brief aan de gemeenteraad nog geprobeerd het tij te keren, maar zonder succes. Ook de Provincie Limburg en LNV hebben de gemeenteraad nog in maart 2003 een brief gestuurd in navolging van de beraadslaging in de commissie. Zelfs de MFL heeft via een brief aan de gemeenteraad laten weten het plan te steunen (32). Uiteindelijk heeft de gemeenteraad op achttien maart 2003 negatief besloten tegen het voorstel en daarmee was het AVN definitief van de baan.

4.2 PROCES VAN COPRODUCTIE EN DE INVLOED VAN SUCCES- EN FAALFACTOREN

In deze paragraaf wordt de eerste deelvraag van het onderzoek beantwoord. Op basis van de resultaten uit de interviews wordt geanalyseerd hoe het proces van coproductie is verlopen (paragraaf 4.2.1) en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld (paragraaf 4.2.2). De bevindingen uit de praktijk worden geconfronteerd met de theoretische concepten uit hoofdstuk twee.

4.2.1 HOE IS HET PROCES VAN COPRODUCTIE VERLOPEN? In deze subparagraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op het krachtenveld van actoren, de totstandkoming van de coproductie en de vier componenten van coproductie (de aanwezigheid van wederzijds afhankelijke actoren, het behalen van wederzijds voordeel, gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van de problematiek en de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk).

HET KRACHTENVELD VERKEND Het krachtenveld bestaat uit actoren die elk vanuit hun eigen motieven betrokken zijn geraakt bij het AVN. Het onderzoek richt zich specifiek op de directe kring van actoren die samen een netwerk hebben gevormd om tot coproductie te komen. Buiten de beleidsarena bevinden zich nog andere belangrijke actoren die tot het krachtenveld gerekend kunnen worden omdat het AVN ook voor hen (directe of indirecte) gevolgen had. Waar relevant wordt in deze analyse nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen actoren uit de directe beleidsarena en actoren daarbuiten. De coproducenten zijn in de binnenste schil van het krachtenveld gecategoriseerd (zie bijlage IV).



Ruimte creëren in het buitengebied

De gemeente Nederweert, Provincie Limburg en LNV waren vanuit de overheid de belangrijkste actoren. De gemeente Nederweert kan als initiatiefnemer bestempeld worden omdat ze de ambitie om te komen tot een AVN heeft neergelegd in het lokale reconstructieplan. Voor het behalen van de reconstructiedoelstellingen is de gemeente afhankelijk van verschillende partijen voor het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak en legitimatie voor het beleid. Voor dit initiatief heeft de gemeente steun gevonden bij de Provincie Limburg en LNV. Zowel de Provincie als LNV zag in het plan een kans om een kwaliteitsslag te genereren in de sector door te investeren in systeeminnovatie zodat mestproblematiek, ammoniak, dierenwelzijn en ketensamenwerking optimaal zou kunnen worden ingevuld in het vestigingsgebied. De Provincie Limburg had een belangrijke rol in het AVN omdat zij tot taak heeft initiatieven die bijdragen aan de reconstructiedoelstellingen te faciliteren. Vanuit de sector waren Agriveer en de LLTB de belangrijkste actoren. Geïnteresseerde ondernemers hebben zich in 2002 verenigd vanwege de toekomstmogelijkheden die het AVN voor hen zou kunnen bieden. Agriveer trad op als belangenbehartiger van verschillende geïnteresseerde agrarische ondernemers en was actief betrokken bij de invulling van het ontwikkelingsplan. De LLTB was

bij het project betrokken omdat het concept gevolgen zou hebben voor de sector en trad ook op als belangenbehartiger. Echter de LLTB had een terughoudende opstelling ten opzichte van het AVN omdat een groot gedeelte van haar achterban vreesde dat de ontwikkeling van dergelijke concepten gevolgen zou kunnen hebben voor ontwikkelingsmogelijkheden op bestaande locaties. Ook de Boerenbond Nederpeel heeft vanuit de sector een rol gespeeld in de coproductie. De Boerenbond Nederpeel is onderdeel van de LLTB maar heeft ten aanzien van het AVN een andere positie ingenomen. In tegenstelling tot de LLTB was de Boerenbond Nederpeel wel voorstander van het plan. Vanuit natuur- en milieu was de MFL betrokken bij het AVN. Het concept zou voor natuur- en milieu voordelen kunnen genereren. De MFL steunde het plan om tot een AVN te komen maar heeft niet zich niet actief bemoeid met de invulling van het concept.

DE TOTSTANDKOMING VAN DE COPRODUCTIE Nieuwe verhoudingen tussen bestuur en samenleving komen sterk tot uitdrukking in de basisgedachte van de reconstructie van het landelijk gebied in Noord- en Midden-Limburg. Volgens het Reconstructieplan Pilot Nederweert zijn veranderingen in het landelijk gebied alleen te realiseren met de medewerking van de mensen die er wonen en hun brood verdienen om daarmee een zo breed mogelijk draagvlak in de streek en bij het verantwoordelijk bestuur en de politiek te creëren (33). Kenmerkend in dit proces is dat het beleid ten behoeve van de pilot niet via traditionele kanalen tot stand is gekomen, maar in netwerken waarin overheden, maatschappelijke organisaties en burgers (via vertegenwoordigers) samen het beleid hebben bepaald. Problematiek in het landelijk gebied creëerde in Nederweert de noodzaak van een interactief proces tussen verschillende partijen omdat in dat gebied een nadrukkelijke relatie bestaat tussen een aantal functies zoals natuur en landbouw. Die verwevenheid van functies heeft tot gevolg dat problemen niet eenduidig gedefinieerd kunnen worden en er dus geen kant en klare oplossingen bestaan. Dat heeft tot gevolg dat de problematiek in de intensieve veehouderij in Nederweert niet één probleem eigenaar kent. De aanwezigheid van meerdere probleem eigenaren in combinatie met meerdere doelgroepen van beleid zorgt voor complexiteit. In de reconstructie is het van belang dat planvorming, uitwerking en uitvoering aansluiten bij het specifieke karakter, de problematiek, de mogelijkheden en wensen van de regio waarbij de Provincie vervolgens stuurt op doelen. Sturing door de Provincie Limburg was gericht op het inrichten van afwegingsprocessen tussen verschillende belanghebbenden en het faciliteren van het proces om te komen tot gemeenschappelijke beeldvorming en een gezamenlijke beleidspraktijk om daarmee de doelen van de reconstructie te dienen. Die afwegingsprocessen spelen zich af tussen verschillende actoren met uiteenlopende belangen. Er is dus sprake van pluriformiteit. Tegelijkertijd is sprake van een integrale problematiek waardoor ook wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren bestaan. De interacties tussen betrokkenen maken het verloop van beleidsprocessen onzeker waardoor de coproductie een dynamisch karakter heeft. De sturing door de Provincie Limburg kan in dit geval getypeerd worden als netwerksturing.

(I) DE AANWEZIGHEID VAN WEDERZIJDSE AFHANKELIJKE ACTOREN De in het reconstructieplan neergelegde ambitie om te komen tot de ontwikkeling van een agrarisch vestigingsgebied, impliceerde dat problemen van verschillende partijen moesten worden samengebracht. Respondenten geven aan dat de problematiek in het gebied aanleiding gaf tot het nadenken over integrale oplossingsrichtingen. Volgens respondenten zaten ontwikkelingen in het landelijke gebied volledig op slot (zowel voor de intensieve veehouderij als voor natuur, wonen en recreatie). Om die reden ontstond de noodzaak tot praktische samenwerking. De Provincie Limburg en de gemeente Nederweert zijn voor de realisatie van hun doelen en legitimiteit afhankelijk van partijen in het gebied (agrariërs, maatschappelijke organisaties en burgers). Een agrarisch vestigingsgebied is alleen zinvol wanneer een aantal gelijkgestemde intensieve veehouders bereid is zich in een dergelijk gebied te vestigen. Anderzijds zou het AVN ook moeten bijdragen aan de totstandkoming van een vitaal platteland met daarin ruime aandacht voor natuurontwikkeling. Om deze reden waren de overheidsinstanties afhankelijk van de steun van belangrijke natuur- en milieuorganisaties om daarmee ook maatschappelijk draagvlak te ontwikkelen. Agrariërs die vanwege beperkte ontwikkelingsmogelijkheden op hun huidige locatie interesse hadden om zich te vestigen op een AVN waren financieel afhankelijk van de overheid om de overplaatsing te kunnen realiseren. Tevens waren

geïnteresseerde agrariërs afhankelijk van de gemeente Nederweert om de aanleg van het vestigingsgebied mogelijk te maken door deze als zodanig aan te wijzen en te verankeren in planologische en milieutechnische procedures. De betrokken overheidsinstanties waren afhankelijk van de steun van de Boerenbond Nederpeel en provinciale LLTB om de agrarische achterban vanuit de sector positief te krijgen ten opzichte van het plan.

Door de verschillende afhankelijkheidsrelaties waren de verschillende partijen in feite tot elkaar veroordeeld: de machtsmiddelen of hulpbronnen om te komen tot een AVN waren over verschillende partijen verdeeld. Respondenten geven aan dat samenwerking tussen verschillende partners nodig is om te beschikken over de juiste middelen om resultaat te bereiken. De gemeente Nederweert moest vanwege haar bevoegdheden op het vlak van planologie en milieu uiteindelijk de doorslaggevende beslissing geven om het AVN daadwerkelijk te realiseren. De Provincie Limburg en LNV beschikten over verschillende financieringsbronnen en reguleringsinstrumenten. Vanuit de agrarische sector waren geïnteresseerde agrariërs nodig die de feitelijke overstap naar het AVN zouden willen maken. Verschillende respondenten geven aan dat de landbouw een heterogene sector is en het daardoor moeilijk is om draagvlak te krijgen uit deze sector. LLTB heeft een belangrijk machtsmiddel in handen omdat deze organisatie beschikt over een grote achterban in de agrarische sector en een groot netwerk via LTO Nederland. De Boerenbond Nederpeel beschikt ook over een groot netwerk in Nederweert. De MFL beschikt vanuit natuur- en milieu over een grote achterban omdat de organisatie veel contacten heeft met andere natuur- en milieuorganisaties in Nederland. Omdat organisaties als Milieudefensie en Stichting Natuur en Milieu in overwegende mate negatief tegenover vestigingsconcepten staat was het voor het maatschappelijke draagvlak van grote waarde om een provinciale organisatie als MFL positief tegenover het voorstel te hebben staan.

(II) HET BEHALEN VAN WEDERZIJD'S VOORDEEL Actoren gaan alleen tot coproductie over wanneer zij duidelijk meerwaarde kunnen bereiken door samenwerking. Immers, hoewel samenwerken in veel gevallen voordeel kan opleveren voor meerdere partijen is het vooral ook een kostbaar proces voor partijen omdat met verschillende belangen en perspectieven rekening gehouden moet worden. Wanneer er een win-win situatie aanwezig is moeten verschillende partijen eerst hun afhankelijkheden ten opzichte van elkaar erkennen om deze wederzijdse voordelen te realiseren. Maar wat was het wederzijdse voordeel van het AVN? Respondenten geven aan dat bij verschillende partijen de overtuiging leefde dat dringend een oplossing moest komen voor de (integrale) problematiek in het buitengebied. Volgens de respondenten was concentratie van de intensieve veehouderij de rode draad door de hele reconstructie. Sommige respondenten geven aan dat het ook tevens het lastigste onderdeel was van de reconstructie. Voor agrariërs stond voorop dat er voor de levensvatbaarheid van de sector meer ontwikkelingsmogelijkheden moesten komen. Voor de natuur stond voorop dat het landschap een meer open karakter moest krijgen en dat de negatieve gevolgen van de intensieve veehouderij voor de natuur beperkt zou worden. Door de sloop van stallen in het buitengebied door concentratie zou de verspreiding van het aantal stankgehinderden moeten afnemen en bijdragen aan ontstening van het gebied. De gemeente Nederweert had de ambitie om de dynamiek in het landelijk gebied te herstellen en zag tegelijkertijd kansen voor de ontwikkeling van recreatie en toerisme. De Provincie Limburg benaderde de problematiek vanuit reconstructiedoelstellingen en milieuambities. Ook was de Provincie evenals LNV van mening dat het plan een vliegwielfunctie zou kunnen vervullen voor de intensieve veehouderij (ook in andere gebieden). Kortom: de verschillende actoren uit de binnenste schil van het krachtenveld benaderde de problematiek vanuit hun eigen belang, maar zagen in de hoofdlijnen van het plan wel een win-win situatie. Deze win-win situatie werd mede ingegeven door de aanwezigheid van een 'sense of urgency' om wat te doen aan de problematiek in het gebied. Door concentratie van intensieve veehouderij in een vestigingsgebied werd ruimte geschapen voor de dynamiek van het landelijk gebied. Voor de intensieve veehouderij zou dat meer ontwikkelingsmogelijkheden betekenen en voor de functies natuur, wonen en recreatie meer ruimte in het buitengebied. Ondanks de aanwezigheid van een win-win situatie in de vorm van een AVN werd het wederzijdse voordeel niet door alle belanghebbenden als evenredig beoordeeld. Met name buiten de directe beleidsarena bestond hierover volgens respondenten twijfel. Sommige respondenten vroegen zich af wat het wederzijdse voordeel voor hen was? Voornamelijk binnen de intensieve veehouderij bestonden er

verschillende beelden over de aard van de problematiek en de gewenste oplossingsrichting. Een groep voorstanders zag in het plan toekomstmogelijkheden voor hun bedrijf (gezien de beperkingen op hun huidige locatie(s) als gevolg van strenge regelgeving rondom stank en ammoniak). Zij zag voordelen in een structurele aanpak van ammoniak-, geur- en mestproblematiek en anderzijds door samenwerking en innovaties te profiteren van marktontwikkelingen en kostenreducties. Een groot deel van de sector zag daarentegen juist niets in het plan en wilde het perspectief van ontwikkeling van bedrijfsgebouwen op huidige locaties behouden. Dit perspectief wordt gevoed door een sociaal-emotionele component. Agrariërs hebben vaak een sterke binding met hun bedrijfslocatie, zeker wanneer er sprake is van een familiebedrijf. Verplaatsing naar een concentratiegebied heeft ook impact op het gezinsleven van agrariërs wanneer zij (als gevolg van beperkte ontwikkelingsmogelijkheden) zullen moeten verplaatsen naar een concentratiegebied. Deze groep vreesde voor het stigmatiserende effect van een AVN voor de gehele intensieve veehouderij en zagen een dergelijk concept als excuus voor de overheid om in andere gebieden beperkingen te legitimeren. Deze actoren bestempelden de win-win situatie meer als een zero-sum situatie (of win-lose situatie) waarbij het voordeel van de ene partij ten koste gaat van het voordeel van een andere partij.

(III) GEMEENSCHAPPELIJKE BEELDVORMING TEN AANZIEN VAN DE PROBLEMATIEK Om tot gemeenschappelijke beeldvorming te komen moest met de belangrijkste actoren worden nagegaan wat ieders benadering van het probleem is, welke wederzijdse afhankelijkheden er bestaan en wat mogelijke oplossingen zijn. De gemeenschappelijke beeldvorming is volgens respondenten op hoofdlijnen tot stand gekomen door het reconstructieplan. Verschillende overheden en maatschappelijke organisaties hebben een inbreng geleverd in het reconstructieplan, waarin op hoofdlijnen het plan tot geconcentreerde vestiging van intensieve veehouderij was geformuleerd. Verschillende overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties stonden volgens respondenten in dit stadium open voor het bereiken van gedeelde uitkomsten maar zonder daarbij hun eigen belang uit het oog te verliezen. Voor de gemeente Nederweert was de belangrijke taak weggelegd om de verschillende actoren bewust te maken van hun onderlinge afhankelijkheden door wederzijdse informatie-uitwisseling over probleempercepties, belangen en oplossingsrichtingen. De gemeente had immers een trekkersrol in de pilot en wilde deze optimaal invullen om daarmee tegemoet te komen aan de dynamiek van het platteland. Ook de Provincie Limburg vervulde een belangrijke rol bij het verbinden van uiteenlopende belangen en percepties van belanghebbenden. Om die reden werd ingezet op doelvervlochten. Door de gemeente Nederweert en de Provincie Limburg is veel tijd geïnvesteerd in het verbinden van de taal, symboliek, percepties en perspectieven van betrokkenen. Voorop stond bij de gemeenschappelijke beeldvorming dat de oplossingsrichting voor de problematiek een integrale invulling moest krijgen. Dus concentratie van intensieve veehouderij, maar wel met een duurzaam karakter en veel aandacht voor landschappelijke inpassing van de stallen en veterinaire aspecten. Hoewel verschillende lokale partijen (waaronder de LLTB en Boerenbond Nederpeel) hebben ingestemd met het reconstructieplan was vanaf het begin wel duidelijk dat niet de gehele intensieve veehouderij achter het plan stond.

(IV) DE ONTWIKKELING VAN EEN GEZAMENLIJKE BELEIDSPRAKTIJK Hoewel het proces van gemeenschappelijke beeldvorming aanvankelijk voorspoedig leek te verlopen, ontstonden er moeilijkheden bij de invulling van de gezamenlijke beleidspraktijk zo blijkt uit de interviews. Partijen hadden via het reconstructieplan op hoofdlijnen een gemeenschappelijke beeldvorming ontwikkeld over de aard van de problematiek in het gebied, mogelijke oplossingsrichtingen en de onderlinge afhankelijkheden die tussen partijen bestaan. Opvallend uit de interviews is dat er binnen het netwerk overeenstemming bestond over de aard van de problematiek, ook leek er overeenstemming te bestaan over de gewenste oplossingsrichting. Wel werd in dit stadium al duidelijk dat er buiten de directe beleidsarena nog verschillende beelden waren over de gewenste oplossingsrichting. Tevens was de gemeenschappelijke beeldvorming in 2000 nog slechts een papieren plan waarbij de koppeling naar de uitvoeringspraktijk ontbrak. Waar partijen het in hoofdlijnen eens waren om te komen tot een vestigingsgebied, was die overeenstemming over de concrete invulling van het plan op dat moment niet helder. De visie op de

problematiek en het ambitieniveau moest vertaald worden naar feitelijk gedrag en concrete actie: er moest een gezamenlijke beleidspraktijk ontstaan.

De Provincie Limburg wilde de vertaalslag naar een gezamenlijke beleidspraktijk bespoedigen omdat er dringend behoefte was om de problematiek in het gebied aan te pakken en tot uitvoering te komen van het reconstructieplan. Om dit proces te versnellen en concretiseren heeft KPMG in opdracht van de Provincie Limburg in 2000 een businessplan opgesteld. Aan dat businessplan was een intentieverklaring gekoppeld met de bedoeling de samenwerking tussen de Provincie Limburg, LNV, gemeente Nederweert, LLTB en de MFL te bestendigen. Feitelijke ondertekening heeft echter nooit plaatsgevonden omdat de gemeente Nederweert en andere betrokkenen zich niet konden vinden in de inhoud van het rapport. Verschillende respondenten geven tijdens het interview aan onvrede te hebben met de wijze waarop het rapport door de Provincie gepresenteerd werd. De gemeente Nederweert heeft het rapport als een overvaltechniek beschouwd. De organisatievorm van het AVN zoals dat in het KPMG-rapport werd gepresenteerd voldeed niet aan de wensen van de agrariërs en de gemeente Nederweert. Verschillende respondenten geven aan dat het neergelegde plan nooit draagvlak in het gebied zou hebben gekregen omdat agrarische ondernemers in grote mate hun zelfstandigheid zouden verliezen door een te grote betrokkenheid van private partijen.

Waarom is de Provincie Limburg dan toch met dit rapport gekomen terwijl redelijkerwijs aangenomen kon worden dat weerstand zou ontstaan tegen de in het plan neergelegde organisatievorm? In de tijd dat het rapport werd geschreven was het imago in de intensieve veehouderij gedaald tot een dieptepunt. Vlak voor die tijd is immers een varkenspest uitgebroken die zijn weerga niet kende. Binnen de Provincie Limburg leefde dan ook het besef dat er het een en ander zou moeten veranderen als gevolg van de malaise in de sector. Er moest een andere manier van denken ontstaan. Volgens een respondent oefende de maatschappij en de politiek een sterke druk uit op overheidsinstanties. Ook vanuit LNV werd aangedrongen op nieuwe oplossingen die wel een zekere mate van ambitieniveau moest hebben. Hoe valt het KPMG-rapport in het licht van deze ontwikkelingen te bestempelen? In beleidsnetwerken is sprake van pluriformiteit. Hoewel actoren in het netwerk wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, blijven ze hun autonome karakter behouden en hun eigen strategische beslissingen nemen. De pluriformiteit van het netwerk vormt in dat geval een beperking voor actoren. Het bereik van interventie door een sturende actor neemt namelijk af naarmate de pluriformiteit toeneemt. De beslissing van de Provincie Limburg om door KPMG een businessplan op te laten stellen kan bestempeld worden als een strategische actie om het besluitvormingsproces rondom het AVN te versnellen en het ambitieniveau tot een hoger niveau te tillen. Via de intentieverklaring konden betrokken partijen gecommitteerd worden aan het proces dat tot dan toe nog een vrijblijvend karakter had. Dat het bewerkstelligen van commitment van actoren bij een gezamenlijke beleidspraktijk vaak moeizaam gaat, is ook in dit stadium gebleken. Het was een kwestie van balanceren tussen enerzijds het committeren van partners en anders te voorkomen dat gesprekspartners de binding met hun achterban zouden verliezen. Volgens de gemeente Nederweert en actoren uit de lokale reconstructiegroep zouden gesprekspartners met dit plan juist wel de binding met hun achterban verliezen die toch al verdeeld was. Eén van de spelregels binnen het speelveld van beleidsnetwerken is dat een actor die in een netwerk over relatief veel machtsmiddelen beschikt, zich voorzichtig en terughoudend moet opstellen omdat anders relaties tussen partners verstoord kunnen raken. De strategische keuze van de Provincie om met het KPMG-rapport te komen is door respondenten uit Nederweert niet bestempeld als een voorzichtige en terughoudende opstelling. Het businessplan sloot niet aan bij de gedachten die in het gebied zelf leefden over de invulling van het AVN. Sommige respondenten zijn dan ook van mening dat de Provincie door dit rapport min of meer in haar eigen strategische gedrag verstrikt is geraakt en het negatief heeft bijgedragen aan het interactieve proces.

Toen duidelijk werd dat er geen draagvlak bestond voor het innovatieve concept heeft de Provincie Limburg er bij de gemeente Nederweert op aangedrongen om zelf met een alternatief te komen. De verantwoordelijk wethouder had zelf ideeën over de invulling van het AVN. Dit idee is uitgezet als de 'Lijn Willekens' en kon op steun rekenen

vanuit de lokale reconstructiegroep. Toen duidelijk werd dat er binnen de directe beleidsarena meer draagvlak was voor de Lijn Willekens dan voor het KPMG-rapport heeft de gemeente Nederweert samen met Agriveer besloten om een ontwikkelingsplan te maken. Dit ontwikkelingsplan heeft volgens respondenten een belangrijke inhoudelijke basis gevormd voor de uiteindelijke beleidspraktijk. Het ontwikkelingsrapport is op 20 februari 2002 aangeboden aan LNV en de Provincie Limburg die naar aanleiding daarvan een financiële toezegging hebben gedaan. Tegelijkertijd werden door zowel de Provincie Limburg alsmede LNV nieuwe voorwaarden gekoppeld aan de financiële toezegging en moest het ontwikkelingsplan op bepaalde punten verder geconcretiseerd worden. Hiermee leek er bij de Provincie Limburg en LNV onvoldoende vertrouwen te bestaan in de lokale aanpak. Net als bij het KPMG-rapport werd opnieuw strategisch gedrag vertoond om het ambitieniveau naar een hoger niveau te tillen en het plan verder te concretiseren. Enkele respondenten geven aan dat er veel druk op het proces gelegd werd en gestuurd werd op tastbare resultaten. Vooral bij leden van Agriveer heeft dat weerstand opgeroepen omdat zij min of meer gedwongen werden met concrete toezeggingen te komen. Verschillende leden wilden die niet afgeven omdat er voor hen nog te veel financiële risico's waren. De onzekerheid bij leden van Agriveer werd in de loop van het verdere proces alleen maar groter en heeft er uiteindelijk toe geleid dat het ledenaantal binnen Agriveer kleiner werd. Na de presentatie van het ontwikkelingsplan heeft Arcadis een Nulfaserapport opgesteld waarin de haalbaarheid van het plan is getoetst en de risico's geïnventariseerd zijn. Hoewel de algemene uitkomst van het rapport positief was, bleek er nog onduidelijkheid over de hoogte van de verwervingskosten van de gronden en de hoogte van de te ontvangen subsidies. Voor leden van Agriveer waren dit wel cruciale punten waardoor binnen deze groep steeds meer twijfel begon te ontstaan. Ook binnen de gemeenteraad kwamen meer kritische vragen over de financiële risico's van het plan.

Vanaf februari 2003 gaan de ontwikkelingen ineens zeer snel en wordt snel duidelijk dat de gemeenschappelijke beeldvorming te kort heeft geschoten. De LLTB die aanvankelijk wel had ingestemd met het plan op hoofdlijnen heeft in het verdere proces nooit een helder standpunt ingenomen omdat de win-win situatie niet door de hele agrarische achterban als evenredig werd beoordeeld. Het ontbreken van formele steun van de LLTB heeft volgens respondenten niet bijgedragen aan de draagvlakvorming in de agrarische achterban. Enkele respondenten geven aan dat het in de laatste maanden voor de beslissing in de gemeenteraad steeds moeilijker werd om de buitenwereld erbij te houden. Niet alleen de agrariërs in de omgeving, maar ook leden binnen Agriveer raakten steeds meer verdeeld. Ook bij hen bleek geen duidelijk en eenduidig beeld te bestaan over het gewenste ambitieniveau, waardoor er van een echte gezamenlijke beleidspraktijk geen sprake was. Sommige leden wilden zich in dit stadium ook nog niet binden aan het eindresultaat omdat de ontwikkeling van het AVN nog te veel beïnvloed kon worden door de slechte marktsituatie. Toen de locatiekeuze van het AVN definitief bekend was, hebben enkele omwonenden zich verenigd in een actiegroep en in korte tijd veel maatschappelijke weerstand weten te mobiliseren onder de Nederweertse bevolking. Het zwakke draagvlak in combinatie met de nog aanwezige financiële risico's is uiteindelijk voor de gemeenteraad aanleiding geweest om het plan te verwerpen.

4.2.2 WELKE SUCCES- EN FAALFACTOREN HEBBEN EEN ROL GESPEELD? Op basis van literatuuronderzoek zijn in hoofdstuk twee een dertiental succes- en faalfactoren onderscheiden die van invloed kunnen zijn op processen van coproductie. Tijdens de interviews hebben respondenten door middel van scores kunnen aangeven in welke mate onderstaande factoren een rol hebben gespeeld. Deze bevindingen worden in een tweetal tabellen weergegeven. Iedere conditie zal afzonderlijk toegelicht worden.

SUCCESFACTOREN Aan de conditie is de score (+) toegekend wanneer de succesfactor in sterke mate aanwezig is geweest. De score (-) is toegekend wanneer de succesfactor niet aanwezig is geweest. De succesfactor is in beperkte mate aanwezig geweest bij de score (+/-). Een (-) bij een succesfactor is in tegenstelling tot een (-) bij een faalfactor een negatieve score in procesmatig opzicht. Voorbeeld: Een (-) bij succesfactor vier betekent dat er geen inhoudelijke en procesmatige spelregels zijn geformuleerd.

	Succesfactoren	Mate van aanwezigheid
1	Open beleidsarena	+/-
2	Erkenning sleutelfiguren	+/-
3	Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	+
4	Aanwezigheid inhoudelijke en procesmatige spelregels	-
5	Open klimaat	+/-
6	Gelijkwaardige machtspositie	+/-
7	Tijdig benutten en herkennen van toevallige factoren	-
8	Voldoende financiële middelen en tijdige duidelijkheid over inzetbaarheid	-
9	Perceptiemanagement	+

Tabel 4.1: De aanwezigheid van succesfactoren voor coproductie bij het AVN

(1) OPEN BELEIDSARENA Uit bovenstaand schema valt op te maken dat er in beperkte mate sprake was van een open beleidsarena. Respondenten geven aan dat de beleidsarena aanvankelijk erg open stond voor de inbreng van meerdere actoren. Er was duidelijk sprake van pluriformiteit. Volgens respondenten werd de beleidsarena tijdens de ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk wel meer gesloten. Ook actoren met potentiële hinder- of blokkademacht moeten bewust bij het proces betrokken worden om stagnatie in een later stadium te voorkomen. Vroeg in het proces is daarom gekeken naar actoren die beschikten over potentiële hindermacht. Zo is volgens respondenten bewust de samenwerking opgezet met de MFL voor draagvlak vanuit natuur- en milieu. Tevens is de samenwerking opgezocht met de Boerenbond Nederpeel en LLTB om draagvlak te verkrijgen vanuit de agrarische sector. Hoewel de Boerenbond Nederpeel het initiatief steunde heeft de LLTB zich volgens respondenten nooit openlijk willen uitlaten het project te steunen omdat een groot gedeelte van de achterban de voorkeur had voor ontwikkelingsmogelijkheden op bestaande locaties. Deze spanning was al vroeg in het proces zichtbaar en werd later in het proces een steeds groter struikelblok. Opmerkelijk is dat toen de locatiekeuze van het AVN definitief bekend werd niet de omwonenden zijn toegelaten tot de beleidsarena. Doelgroepen van beleid hebben vaak pas in een laat stadium de consequenties van beleid helder voor ogen en kunnen op dat moment beschikken over belangrijke hindermacht. Deze hindermacht is ook terecht gebleken toen de omwonenden grote weerstand onder de bevolking wist te mobiliseren. Een van de respondenten vraagt zich af of het wel zin heeft om actoren bij het beleidsproces te betrekken die er toch negatief tegenover staan en het beleidsproces mogelijk alleen maar frustreren. Dat is ook het dilemma van coproductie: in welke mate moet je de beleidsarena afbakenen? In elk geval kan geconcludeerd worden dat niet in alle stadia de juiste betrokkenen aan tafel hebben gezeten om daarmee het gevaar van hindermacht te voorkomen. Nadat het KPMG-rapport van tafel was is de beleidsarena kleiner geworden om zo te komen tot een concrete invulling van het plan. Hieruit bleek het dynamische karakter van het beleidsnetwerk: nieuwe actoren traden toe (Agriveer) en anderen bleven meer op de achtergrond (MFL en LLTB). Het proces moest volgens sommige respondenten beheersbaar blijven omdat het bereiken van consensus anders erg lastig werd. Actoren ontwikkelde binnen het netwerk een eigen referentiekader waardoor de binding met de actoren buiten de directe beleidsarena steeds kleiner werd.

(2) ERKENNING SLEUTELFIGUREN Respondenten geven aan dat binnen de beleidsarena veel aandacht is besteed aan de verschillende belangen en percepties van de verschillende partners. Opmerkelijk is dat respondenten aangeven dat er binnen eigen kring veel aandacht is geschonken aan verschillende belangen en percepties, maar dit buiten het netwerk in mindere mate is gebeurd. Omwonenden en overige agrariërs in de omgeving hadden niet het gevoel dat hun belangen en percepties voldoende werden ingebracht en zijn daardoor vervreemd geraakt van het project. Ook in de buitenste schil van het krachtenveld kunnen zich belangrijke sleutelfiguren bevinden die ook nog eens beschikken over hindermacht wanneer het beleid voor hen negatieve consequenties heeft. Deze hindermacht is realistisch gebleken toen omwonenden zich verenigd hebben in een actiegroep en grote weerstand onder de bevolking hebben opgeroepen (met als gevolg politieke weerstand in de

gemeenteraad). Volgens een respondent heeft de actiegroep nog bij de gemeente Nederweert aangedrongen op een alternatieve vestigingslocatie maar zonder resultaat.

(3) PROCESMANAGER MET ONAFHANKELIJKE EN VERTROUWENWEKKENDE UITSTRALING De procesmanager had volgens respondenten een onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling. De procesmanager heeft volgens respondenten een constructieve rol in het proces gespeeld door verschillende percepties en perspectieven van actoren met elkaar te verbinden. In processen van coproductie hebben procesmanagers de taak om het proces zodanig te faciliteren dat allianties tot veranderingen komen die voorbij gaan aan vrijblijvendheid en tegelijkertijd wederzijds voordeel opleveren voor betrokkenen. Toen formeel beslist is dat Nederweert de pilotstatus zou krijgen en er een reconstructieplan moest komen heeft de Provincie Limburg een projectleider Reconstructie aangesteld. Respondenten uit de directe beleidsarena waarden deze persoon positief ondanks deze afkomstig was van de Provincie Limburg en om die reden niet geheel onbevangen tegenover de problematiek stond. Nadat het reconstructieplan was vastgesteld en het KPMG-rapport van tafel was heeft de gemeente Nederweert vanuit Arcadis een procesmanager aangesteld om de inhoudelijke en procesmatige afwegingsprocessen tussen partners te begeleiden. Ook over deze persoon is men overwegend positief gestemd. De toenmalige burgemeester van Nederweert en de verantwoordelijk wethouder hebben in het hele proces ook een belangrijke procesrol vervuld. Toen het proces dichterbij de besluitvorming in de gemeenteraad kwam was de burgemeester enkele keren op cruciale vergaderingen niet aanwezig wegens ziekte. Volgens sommige respondenten heeft dit een negatieve uitwerking gehad op het proces.

(4) INHOUDELIJKE EN PROCESMATIGE SPELREGELS Voorafgaand aan het proces zijn bij het AVN geen inhoudelijke en procesmatige spelregels geformuleerd. De meeste respondenten geven aan hier niet bewust over nagedacht te hebben. Volgens een respondent is dat een taak van de procesmanager. Omdat de beleidsarena in het geval van coproductie erg dynamisch en grillig is, kan het nuttig zijn om voor aanvang van het proces met betrokken actoren gezamenlijk inhoudelijke en procesmatige spelregels te formuleren.

(5) OPEN KLIMAAT Opvallend uit de interviews is dat de afwegingsprocessen tussen actoren in de directe beleidsarena in een prettig klimaat hebben plaatsgevonden. Respondenten die deel uit maken van de directe beleidsarena bestempelen het klimaat dat in de gemeente Nederweert bestaat wanneer het gaat om samenwerking met burgers, maatschappelijke instellingen en private instellingen als open. Verschillende respondenten wijzen op de informele sfeer die er heerste tussen partners. Volgens een respondent zaten de juiste mensen op de juiste plek waardoor op een hoog niveau gediscussieerd kon worden en niet de nadruk lag op details. De respondenten die deel uitmaakten van de directe beleidsarena geven aan dat de sfeer prettig was. Er was veel mogelijk in het proces: er werden workshops en dagsessies gehouden. Ondanks het prettige klimaat binnen de directe beleidsarena kan pas echt gesproken worden over een open klimaat wanneer ook relevante waarden in de samenleving op een adequate wijze worden gepresenteerd in de besluitvorming. Opmerkelijk is dat de actoren buiten de directe beleidsarena het klimaat als beduidend minder open hebben ervaren. De actiegroep verwijt de gemeente Nederweert onvoldoende openheid van zaken te hebben gegeven. Zij waren van mening dat hun belangen onvoldoende adequaat zijn gepresenteerd in de besluitvorming. Bij agrariërs in de omgeving en burgers bestond veel onduidelijkheid over de mogelijkheden en de risico's van het AVN. Zo geeft een respondent aan dat de locatiekeuze te laat formeel is bekend gemaakt. Tevens is het AVN als extra agendapunt op de commissievergadering gekomen waardoor de omwonenden pas in een heel laat stadium op de hoogte waren van hun inspraakrecht. Uiteindelijk is door de gemeente Nederweert besloten deze commissievergadering enkele weken te verzetten zodat wel alle belanghebbenden de mogelijkheid tot inspraak kregen. Van dit inspraakrecht is volop gebruik gemaakt. Naast een aantal omwonenden en agrariërs heeft ook de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) ingesproken tijdens de commissievergadering tegen het voorstel te zijn.

(6) GELIJKWAARDIGE MACHTSPOSITIE Uit de tabel kan opgemaakt worden dat er binnen het netwerk sprake was van een beperkte gelijkwaardige machtspositie tussen actoren. De meeste respondenten uit de directe beleidsarena zijn van mening dat onderhandelingen en discussies tussen partners hebben plaatsgevonden op basis van gelijkwaardigheid. De gemeente Nederweert evenals de Provincie Limburg waren beiden bewust van het gegeven dat een gelijke machtsverhouding tussen actoren positief kon bijdragen aan het behouden van commitment gedurende het proces. Toch is de gelijke machtsbalans wel op sommige momenten verstoord. Sommige respondenten beschouwen het KMPG-rapport als een tijdelijke verstoring van de machtsbalans. De machtsbalans was weer hersteld toen het rapport eenmaal van tafel was en de gemeente Nederweert de ruimte kreeg om samen met Agriveer het plan te concretiseren. De keuze van de Provincie Limburg en LNV om na het ontwikkelingsrapport opnieuw met subsidievoorwaarden te komen liet opnieuw een verstoring van de machtsbalans zien omdat actoren met een sterkere formele machtspositie probeerden het resultaat te beïnvloeden. De gelijkwaardigheid van actoren werd ondermijnd door opnieuw voorwaarden te stellen.

(7) TOEVALLIGE FACTOREN Min of meer toevallige factoren hebben in het AVN de overhand gehad. Zo bleek de weerstand bij burgers en politiek groter dan aanvankelijk gedacht. Sommige respondenten geven aan dat de potentiële hindermacht van burgers en politiek wel tijdig is herkend en dat om die reden ook tijd is geïnvesteerd om Agriveer op de rit te krijgen. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat er te weinig is gedaan om de weerstand daadwerkelijk op te heffen. Zo is een respondent van mening dat het gemeenschappelijke belang van het AVN meer aandacht had moeten krijgen en dat dit in de communicatieve sfeer beter had gekund. Ook de invloed van de media is onderschat volgens sommige respondenten. De negatieve beeldvorming werd alleen maar sterker door berichten in de media. Bij coproductie gaat het voortdurend om het koppelen van agenda's en het loeren op kansen. Dat betekent dat er in het dynamische proces ruimte moet zijn om in te spelen op kansen die zich voordoen in de omgeving en het tijdig herkennen en inspringen op negatieve factoren. Het is de kunst om gebruik te maken van zogenaamde 'policy windows' die een succesvolle coproductie in de hand kunnen werken zonder dat vooraf bekend is hoe deze keuzes precies uitpakken. Het KPMG-rapport is daar een voorbeeld van. De Provincie Limburg en LNV vonden het belangrijk dat er binnen de sector een nieuwe manier van denken zou ontstaan. Dat hield een zekere mate van ambitie in om te komen tot een kwaliteitsslag in het gebied. In andere sectoren was in tegenstelling tot de intensieve veehouderij al ervaring opgedaan met nieuwe businessmodellen van samenwerking. De Provincie zag hierin een kans om daarmee ook vanuit een ander perspectief naar de Nederweertse problematiek te kijken. De actoren in het gebied dachten daar zelf anders over en konden zich niet verenigen met het innovatieve concept.

(8) FINANCIËLE MIDDELEN Er waren onvoldoende financiële middelen en er bestond onvoldoende duidelijkheid over de inzetbaarheid ervan. Om tot een bevredigend resultaat te komen is het noodzakelijk dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn en er tijdig duidelijkheid bij alle betrokkenen bestaat over de inzet van die middelen. Aanvankelijk leken er genoeg financiële middelen aanwezig voor de coproductie. In ruil daarvoor moest er wel een innovatief en ambitieus plan op tafel komen dat ook als voorbeeld zou kunnen dienen voor andere gebieden in Nederland. De Provincie Limburg zag graag dat een dergelijke ontwikkeling voor het eerst in Nederweert zou plaatsvinden. Op basis van het ontwikkelingsplan zijn financiële toezeggingen door zowel LNV als de Provincie gedaan maar wel op voorwaarde dat het plan op punten nader uitgewerkt werd. Als gevolg hiervan werden concrete toezeggingen door LNV en de Provincie op een te laat moment gegeven. Tegelijkertijd was het voor de leden van Agriveer tot op het laatste moment onduidelijk wat voor financiële ondersteuningsmaatregelen er zouden zijn voor de verplaatsing naar het AVN. Voor de gemeenteraad waren de financiële risico's een belangrijke reden om het plan te verwerpen. Zeker omdat juridisch niet afgedekt kon worden dat zich alleen Nederweertse agrariërs op het AVN zouden vestigen.

(9) PERCEPTIEMANAGEMENT Coproductie is een cultureel proces met veel verschillende percepties over de gewenste actie. Ook bij het AVN was er sprake van een cultureel proces. In iedere besluitvormingsronde werden uiteenlopende percepties van actoren opnieuw zichtbaar. Er moest dan ook voortdurend aandacht besteed worden

aan onderlinge uiteenlopende percepties. Vooral in het begin van het proces is hier door de procesmanager veel aandacht aan besteed. Toen het proces ten tijde van de ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk meer in handen kwam van de gemeente Nederweert heeft zij deze rol overgenomen. Volgens verschillende respondenten hebben de burgemeester en de verantwoordelijk wethouder telkens geprobeerd om uiteenlopende percepties van betrokkenen met elkaar te verbinden.

FAALFACTOREN Aan de conditie is de score (+) toegekend wanneer de faalfactor in sterke mate aanwezig is geweest. De score (-) is toegekend wanneer de faalfactor niet aanwezig is geweest. De faalfactor is in beperkte mate aanwezig geweest bij de score (+/-). Een (+) bij een faalfactor is in tegenstelling tot een (+) bij een succesfactor een negatieve score in procesmatig opzicht. Voorbeeld: Een (+/-) bij de eerste faalfactor betekent dat er in beperkte mate wel sprake is geweest van de dominantie van de 'eigen logica'.

	Faalfactoren	Mate van aanwezigheid
10	Dominantie van de 'eigen logica'	+/-
11	Onvoldoende beheersing dynamisch proces	+/-
12	Onvoldoende onderkenning van eigen dynamiek politieke besluitvorming	+
13	Oerwoud aan regels	+/-

Tabel 4.2: De aanwezigheid van faalfactoren voor coproductie bij het AVN

(10) EIGEN LOGICA Voor de ontwikkeling van het reconstructieplan is bewust de samenwerking opgezocht met verschillende actoren die een link hebben met het landelijk gebied in Nederweert. Verschillende partijen zaten hier min of meer voor het eerst met elkaar aan de onderhandelingstafel om op een integrale wijze de problematiek in het gebied te benaderen. Aanvankelijk is ook bij het AVN bewust gezocht naar partijen die vanuit een andere invalshoek de problematiek benaderen. De MFL is hier een voorbeeld van. Aan de totstandkoming van de gemeenschappelijke beeldvorming hebben verschillende actoren een bijdrage geleverd die in hoofdlijnen is vastgesteld in het reconstructieplan. De beleidsarena werd kleiner toen er een gezamenlijke beleidspraktijk moest ontstaan. Agriveer was in feite een veilige gesprekspartner voor de onderhandelingstafel omdat de leden in tegenstelling tot de LLTB voorstander waren van het concept. Enkele respondenten geven aan dat het netwerk in dit stadium van het project bestond uit actoren die overwegend dezelfde taal spraken waardoor andere betrokkenen zich mogelijk buitengesloten hebben gevoeld. De leden van Agriveer verloren daardoor ook steeds meer het contact met de achterban.

(11) DYNAMISCH PROCES Het besluitvormingsproces was niet planmatig georganiseerd en besturen was ook niet gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid. Coproductie is een onvoorspelbaar proces dat erg dynamisch en grillig kan zijn. De neiging bestaat dan vaak om vooraf alle onzekerheden uit te sluiten door het besluitvormingsproces rationeel te organiseren. Volgens respondenten is hier op de meeste momenten geen sprake van geweest. Het dynamische karakter van coproductie heeft volgens respondenten voldoende ruimte gekregen. Er zijn veel brainstorm- en dagsessies gehouden om met elkaar van gedachten te wisselen. Wel wijzen enkele respondenten op het gegeven dat LNV en de Provincie Limburg steeds op zoek waren naar tastbare resultaten door concrete toezeggingen te vragen over wie zich in het vestigingsgebied zou willen vestigen.

(12) DYNAMIEK POLITIEKE BESLUITVORMING De dynamiek van de politieke besluitvorming heeft een beslissende invloed gehad op het uiteindelijke resultaat van de coproductie en is een sterke faalfactor gebleken. Ook de dynamiek van de provinciale besluitvorming heeft een rol gespeeld doordat pas op een laat moment financiële toezeggingen zijn gedaan. Op de vraag welke organisatie een cruciale rol heeft gespeeld in het proces geven respondenten aan dat dit de gemeenteraad is geweest. In het begin van het proces liet de gemeenteraad zich hoofdzakelijk informeren en werden er weinig kritische vragen gesteld. Enkele respondenten spreken over een laconieke opstelling van de gemeenteraad. Politieke weerstand werd pas in een laat stadium zichtbaar toen

duidelijk werd dat het maatschappelijke draagvlak laag was en twijfel begon te ontstaan over de (financiële) risico's van het project. De terughoudende opstelling van de gemeenteraad is deels te verklaren doordat de voordelen voor burgers weinig tastbaar waren. Politieke partijen konden op het plan pas in het late stadium kritisch reflecteren omdat toen de consequenties van het beleid inzichtelijker werden. Bij de communicatie naar burgers en belanghebbenden is volgens respondenten onvoldoende naar voren gebracht dat met het AVN een grote stap zou kunnen worden gemaakt op onderdelen als dierwelzijn, hygiëne, veterinaire veiligheid, milieu, stank en de andere voordelen van concentratie. De nadruk werd daarentegen gelegd op bedrijfseconomische voordelen en duurzaamheid. Dit heeft in het nadeel gewerkt van de besluitvorming omdat dezelfde argumenten op het laatst werden gebruikt om de gemeenteraad te overtuigen het plan te verwerpen. Het besluit van de gemeenteraad kwam redelijk onverwachts voor de respondenten uit de directe beleidsarena. Zij geven aan wel rekening te hebben gehouden met de politieke besluitvorming, maar het dynamische karakter ervan deels onderschat hebben. Sommige respondenten zijn van mening dat raadsleden in een eerder stadium kritischer hadden moeten zijn. Respondenten buiten de directe beleidsarena geven aan dat de gemeenteraad wel regelmatig geïnformeerd is, maar dat er niet altijd openheid van zaken werd gegeven.

(13) OERWOUD AAN REGELGEVING Respondenten zijn verdeeld over de invloed die regelgeving op het proces heeft gehad. Aanvankelijk heeft regelgeving volgens respondenten amper een rol van betekenis gehad in het proces. LNV zag graag innovatieve oplossingen voor de problematiek in de intensieve veehouderij. Deze experimenteerterruimte was aanwezig waardoor er regelruimte was voor het doorvoeren van innovatieve ontwikkelingen. Op basis van het ontwikkelingsplan heeft LNV en de Provincie Limburg een financiële toezegging gedaan. Aan die financiële toezegging werden wel weer nieuwe voorwaarden verbonden waarmee de regeldruk van het project groter werd. Een van de respondenten wijst op de tegenstrijdigheid van de regelgeving vanuit het Rijk. De grootste meerwaarde van het AVN lag in de toename van ontwikkelingsmogelijkheden voor agrariërs. Regelgeving rond stank en ammoniak zaten op dat moment volledig op slot. LNV wilde graag een innovatief concept stimuleren maar kwam later in het proces met zoveel voorwaarden waardoor ze de innovatie in feite zelf tegen hield. Ook heeft de overheid volgens sommige respondenten teveel ontwikkelingen in het gebied open gelaten. Zo is later in het proces de ammoniak- en stankregelgeving minder dringend geworden ten aanzien van de plek van een bedrijf. Het gevolg daarvan was meer ontwikkelingsmogelijkheden op het platteland. De incentives voor de individuele ondernemer om voor een AVN te kiezen werden hierdoor deels teniet gedaan.

4.3 BEPALENDE FACTOREN

De tweede deelvraag van het onderzoek handelt over de vraag welke factoren bepalend zijn geweest voor de uiteindelijke beleidsuitvoering. Volgens respondenten is de dynamiek van de politieke besluitvorming van alle factoren het meest bepalend gebleken. Aanvankelijk stond de gemeenteraad positief tegenover het project en liet zich informeren. De gemeenteraad had vooral een volgende rol waardoor zij onvoldoende betrokken was bij de plannen om hierop tijdig kritisch te reflecteren. Vlak voor de besluitvorming bleek er onvoldoende commitment bij de gemeenteraad om het initiatief daadwerkelijk te steunen toen de consequenties van het beleid inzichtelijk werden. Het onderhandelingsproces tussen actoren is in feite door de gemeenteraad gecodificeerd. Het besluit was een optelsom van zowel procesmatige factoren als omgevingsfactoren. Financiële toezeggingen zijn door zowel de Provincie Limburg en LNV laat afgegeven waardoor er weinig vertrouwen was in de hardheid van de gedane toezeggingen. Ook heeft de malaise in de sector een belangrijke rol gespeeld. Door de varkenspest van 1997 hadden ondernemers weinig financiële ruggengraat om de stap naar het vestigingsgebied te bekostigen. Tevens waren de beschikbare financiële ondersteuningsmaatregelen voor verplaatsing zeer beperkt. De financiële risico's waren tot op het laatste moment niet volledig afgedekt waardoor individuele leden van Agriveer geen harde toezeggingen wilden doen over vestiging in het concentratiegebied. Volgens individuele leden van Agriveer zou het AVN eerst gerealiseerd moeten worden en vervolgens afhankelijk van de (markt)situatie een afweging kunnen worden gemaakt in hoeverre verplaatsing rendabel is. Een ander belangrijk argument voor de gemeenteraad was het zwakke draagvlak onder agrariërs en inwoners van Nederweert. Vanaf het begin was er sprake van een

spanningsveld tussen enerzijds agrariërs die wel heil zagen in het plan en anderzijds agrariërs die juist ontwikkelingsmogelijkheden op huidige locaties ondersteunen. De weerstand onder de lokale bevolking was hoofdzakelijk ingegeven door de grootschaligheid van het plan. Door de varkenspest had de sector een sterk negatief imago en de geruchten over stankoverlast en vliegen heeft deze beeldvorming alleen maar versterkt. Het enthousiasme binnen de directe beleidsarena kon onvoldoende overgebracht worden naar overige actoren in het krachtenveld. Het wederzijdse voordeel werd niet door iedereen binnen de intensieve veehouderij als evenredig beoordeeld. Mede door de invloed van de media was er onvoldoende grip op de negatieve beeldvorming. De weerstand bij de direct omwonenden had een hoog nimby-gehalte met als gevolg dat deze groep een sterke hindermacht is gebleken. Deze hindermacht heeft gevolgen gehad voor het maatschappelijke draagvlak en uiteindelijk het politieke draagvlak. Verschillende respondenten geven aan dat tijdens de communicatie met burgers, omwonenden en agrariërs onvoldoende de maatschappelijke voordelen van het AVN naar voren zijn gebracht. Er zijn onvoldoende koppelingen gemaakt tussen verschillende agenda's en doelgroepen van beleid.

4.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is beschreven en geanalyseerd hoe het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren daarop van invloed zijn geweest. Tevens is geanalyseerd welke factoren bepalend zijn geweest voor het gegeven dat de feitelijke realisatie van het AVN nooit heeft plaatsgevonden. Op basis van voorgaande analyse kan geconcludeerd worden dat het AVN zowel in inhoudelijk als procesmatig opzicht niet optimaal is verlopen. Feitelijke uitvoering heeft nooit plaatsgevonden waardoor de oorspronkelijke doelstellingen uit het reconstructieplan ten aanzien van dit onderdeel niet zijn behaald. Tevens is de besluitvorming niet door alle respondenten als bevredigend ervaren. Wel moet geconcludeerd worden dat het AVN belangrijke leerervaringen heeft opgeleverd voor de reconstructie van het landelijke gebied. Het leerproces rondom het AVN is dan ook de rode draad door het vestigingsbeleid van de reconstructie geworden in Nederweert.

OOSTRUMSCHE BEEK

In dit hoofdstuk staat de casus Oostrumsche beek centraal. Net als in het voorgaande hoofdstuk zal in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven op de vraag hoe het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld. Tevens wordt beschreven welke factoren bepalend zijn geweest voor de beleidsuitvoering en ter afsluiting van het hoofdstuk volgt een korte conclusie. Om het een en ander in een juist perspectief te plaatsen wordt in paragraaf 5.1 de inhoud van het project en het procesverloop uiteengezet.

5.1 CASUSBESCHRIJVING

In de beschrijving van de casus Oostrumsche beek wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de inhoud van het project en het procesverloop. Voor een objectieve beschrijving van de casus is gebruikt gemaakt van documentenanalyse.

5.1.1 INHOUD VAN HET PROJECT Vooruitlopend op de reconstructie van het landelijk gebied is in 1996 een bestuurlijke samenwerking tot stand gekomen tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg en de ministeries van VROM, LNV en V&W. Dit heeft geresulteerd in de Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL). Inmiddels is het Programmabureau NUBL en de Stuurgroep NUBL opgeheven. NUBL beoogde een duurzaam en leefbaar platteland te realiseren in Midden- en Oost-Brabant en Noord- en Midden-Limburg en nodigde daarvoor organisaties en inwoners uit de streek uit om met ideeën te komen voor de uitvoering van projecten op het platteland. Projecten die in het kader van NUBL konden worden ingebracht moesten verbeteringen realiseren op het gebied van landbouw, recreatie, mest en ammoniak, waterbeheer, natuur en landschap en gebiedsgericht worden uitgevoerd. Bij de uitvoering van de projecten moesten verschillende partijen worden betrokken om zo door middel van samenwerking en betrokkenheid tot draagvlak te komen voor het initiatief (34). De Provincie Limburg had een belangrijke rol bij de uitvoering van projecten die in het kader van NUBL zijn gesubsidieerd: zij was verantwoordelijk voor het proces in de streek en de onderlinge samenhang van verschillende initiatieven. Eind 1998 is in het kader van NUBL door een aantal partijen besloten om voor de Oostrumsche beek een geïntegreerd uitvoeringsprogramma te maken. Het stroomgebied van de Oostrumsche beek ligt in de gemeente Venray en is gelegen op de grens met de provincie Noord-Brabant. De kernen Veulen, Leunen, Venray, Oostrum en Geysteren zijn gelegen in het stroomgebied van de Oostrumsche beek die ontspringt in het Peelgebied om uiteindelijk uit te monden in de Maas.



Oostrumsche beek eind jaren zestig: gekanaliseerd

Eind jaren zestig is de beek in het kader van de ruilverkaveling over een grote lengte rechtgetrokken om in het belang van de land- en tuinbouw sneller water af te kunnen voeren. Het Uitvoeringsplan Oostrumsche beek beoogde echter om het natuurlijke karakter te herstellen door ondermeer het aanpassen van beek en deze weer te laten slingeren (meanderen). Het benedenstrooms gebied van de Oostrumsche beek heeft een specifieke ecologische functie en bestaat uit extensieve en kleinschalige landbouw, stedelijk gebied en natuur- en bosgebied. Het bovenstrooms gebied is een intensief landbouwgebied. De intensieve veehouderij is de grootste agrarische sector in beiden gemeenten Venray en Meerlo-Wanssum.

De problematiek in het stroomgebied hangt sterk samen met de ruilverkaveling uit het verleden, waardoor meanders werden afgesneden en de beek in feite werd 'gekanaliseerd', maar ook landschapselementen als houtwallen en heggen zijn verdwenen. De snelle waterafvoer heeft tot verdroging van het gebied geleid. In droge perioden wordt Maaswater ingelaten om het waterpeil te verhogen, maar het 'gebiedsvreemde' water heeft de oorspronkelijke vegetatie veranderd. Ook het hemelwater dat via het rioolstelsel als gevolg van verstedelijking in toenemende mate bij zware neerslag in de Oostrumsche beek werd geleid is niet ten goede gekomen aan het watersysteem. De slechte waterkwaliteit kwam ook niet ten goede aan de specifiek ecologische functie in het benedenstrooms gebied. Ook de landbouw ligt in het stroomgebied en heeft te maken met verschillende ontwikkelingen. Zo speelt de problematiek van geurcirkels en ammoniakdeposities, wat een knelpunt vormt voor de ontwikkeling van de intensieve veehouderij in het gebied. De Oostrumsche beek heeft naast de functies water, natuur en landbouw ook een recreatiefunctie. De laatste jaren stagneerde echter het bezoek aan de verblijfsrecreatieve centra in het gebied. De problematiek in het stroomgebied was dus integraal van aard en leende zich in sterke mate voor een gebiedsgerichte aanpak waarbij de uitvoering van maatregelen centraal stond.



Herinrichting van de Oostrumsche beek

Het Uitvoeringsprogramma Oostrumsche beek is uitgegaan van een dergelijke integrale aanpak en is tot stand gekomen in samenwerking met de gemeente Venray, de gemeente Meerlo-Wanssum, Provincie Limburg, het Waterschap Peel en Maasvallei, het Zuiveringschap Limburg, Stichting Innovatief Platteland Venray (STIP), het Natuurhistorische Genootschap afd. Venray e.o. en Staatsbosbeheer. Doel was het ontwikkelen van een pakket aan maatregelen op basis waarvan een inrichtingsplan voor de Oostrumsche beek zou worden gerealiseerd en gelijktijdig de kansen voor het aanbrengen van verbeteringen in de functies wonen, landbouw, recreatie, natuur en landschap in het gehele stroomgebied zou worden ingevuld (35). Er is gekozen voor een structuur van programmafinanciering waarbij middelen zijn toegekend op basis van het ingediende uitvoeringsprogramma. De totale kosten van het project bedroeg 13,4 miljoen gulden waarvan bijna 5,6 miljoen gulden is gesubsidieerd door Europa, Rijk en Provincie. De overige kosten zijn gedragen door partijen in het gebied zelf. Per maatregel was een partij direct verantwoordelijk voor de uitvoering (trekker). Tevens is een stuurgroep in het leven geroepen voor het bewaken van de samenhang tussen maatregelen en het verkrijgen van bestuurlijk draagvlak voor de uitvoering.

De twintig maatregelen zoals geformuleerd in het uitvoeringsprogramma moesten leiden tot een kwaliteitsimpuls voor het gehele stroomgebied van de Oostrumsche beek. Daarbij zouden watersystemen worden hersteld, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap plaatsvinden, een landbouwstructuur met duurzame perspectieven worden gerealiseerd en de recreatieve inrichting en de milieukwaliteit van het gebied worden verbeterd. In een periode van vier jaar tijd zijn diverse projecten uitgevoerd op het terrein van water, landbouw, natuur en recreatie. Van de vooraf beoogde twintig maatregelen zijn enkele projecten niet tot uitvoering gekomen. Eén project onder de noemer landbouw is wel uitgevoerd, maar valt buiten het uitvoeringsprogramma omdat de maatregel uiteindelijk met andere subsidies gefinancierd is. De maatregel werd namelijk ook uitgevoerd buiten het stroomgebied van de Oostrumsche beek. Een andere maatregel onder de noemer natuur (de aanleg van een dassenvoorziening) bleek bij nadere studie niet noodzakelijk en is dus niet uitgevoerd. De drie overige maatregelen zijn in het kader van het uitvoeringsprogramma niet meer uitgevoerd. Maar de andere vijftien maatregelen zijn wel succesvol uitgevoerd en geconcludeerd is dat de doelstellingen in overwegende mate zijn behaald (36).

5.1.2 HET PROCESVERLOOP De Oostrumsche beek was geen prioritair stroomgebied voor NUBL, maar wel een belangrijk gebied voor de Provincie. De Provincie Limburg en het Programmabureau NUBL hebben in 1998 besloten om enkele initiatieven in het gebied te bundelen om daarmee een kwaliteitsslag te genereren in het gebied. Het Waterschap Peel en Maasvallei en de gemeente Venray wilden graag ervaring op doen met het herinrichten van beken in Noord-Limburg. Het Waterschap en het Zuiveringsschap Limburg hadden al een inrichtingsplan voor de Oostrumsche beek geschreven (37). Voor dit herinrichtingsplan is destijds een klankbordgroep ingesteld waarin verschillende lokale partijen zitting hadden. De gemeente Venray was in diezelfde periode ook bezig met het maken van plannen voor het uitvoeren van haar rioleringsbeleid. De net opgerichte STIP wilde graag in het gebied aan de slag met het uitvoeren van concrete maatregelen. De Provincie Limburg wilde de verschillende initiatieven in het gebied bundelen voor het verkrijgen van financiering in het kader van NUBL. Een van de redenen voor de Provincie Limburg om voor de Oostrumsche beek te kiezen was het al aanwezige draagvlak in het gebied om initiatieven te ontwikkelen en te realiseren.

Ten tijde van NUBL is Limburg opgedeeld in verschillende gebieden. Voor elk van deze gebieden zijn gebiedsprogramma's opgesteld. De Oostrumsche beek behoorde tot het gebied Noord-Limburg West. Voor een adequate uitvoeringsorganisatie is indertijd per gebied een gebiedscoördinator aangesteld. De gebiedscoördinator was een provinciale medewerker met de verantwoordelijkheid voor het gebiedsgericht bundelen van activiteiten en het in samenspraak met betrokkenen uitvoeren daarvan (38). De gebiedscoördinator Noord-Limburg West zag in het gebied rondom de Oostrumsche beek een vertrouwensbasis voor het in samenhang uitvoeren van concrete maatregelen en is in 1998 gaan praten met de gemeente Venray, het Waterschap en STIP om te kijken naar gezamenlijke kansen in het gebied. Eind 1998 zijn de eerste plannen opgesteld en ook andere belanghebbenden partijen zoals de gemeente Meerlo-Wanssum, Natuurhistorisch Genootschap en Staatsbosbeheer benadert om een bijdrage te leveren aan het uitvoeringsprogramma. Nadat alle relevante partners in beeld waren, heeft iedere partij concrete maatregelen ingebracht. Om tot een geïntegreerd uitvoeringsprogramma te komen is gezamenlijk een visie op de Oostrumsche beek geformuleerd. De totstandkoming van het uitvoeringsprogramma heeft minder dan een jaar tijd in beslag genomen. Het herinrichtingsplan is een belangrijke basis geweest voor dit uitvoeringsprogramma en de gezamenlijke visie op het gebied. Water was de rode draad door het gebiedsprogramma en vormde een verbindende schakel tussen de verschillende functies landbouw, natuur en recreatie. Naast het herinrichtingsplan van het Waterschap heeft de visie op de land- en tuinbouw van het STIP en het structuurplan van de gemeente Venray een belangrijke bijdrage geleverd aan het uitvoeringsprogramma (39). Het uitvoeringsprogramma is op 25 april 2000 door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Een onderdeel van het uitvoeringsprogramma was het uitvoeringscontract waarin partijen afspraken hebben gemaakt over doelstellingen, aanpak, organisatie en financiële aspecten. Het uitvoeringscontract is op 6 juli 2000 door de Provincie Limburg en de uitvoerende partijen ondertekent. Hierin zijn tussen partners afspraken gemaakt over doelstellingen, aanpak, organisatie en financiële aspecten waarmee formeel van start kon worden gegaan met de uitvoering van maatregelen. De Provincie Limburg had met het contract de verplichting om zich maximaal in te spannen voor het verkrijgen van financiële middelen. Het contract had een formeel karakter, maar de verplichtingen waren niet in rechte afdwingbaar. Op 21 december 2000 heeft de Provincie Limburg subsidie aan de Oostrumsche beek toegekend door middel van een beschikking en is verder uitvoering gegeven aan de verschillende maatregelen (40). De uitvoering is in overwegende mate succesvol verlopen. Enkele maatregelen zijn niet gerealiseerd, maar dit heeft geen negatieve invloed gehad op de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma. Niet alleen zijn doelstellingen in overwegende mate behaald, ook is in het gebied ervaring opgedaan voor de Reconstructie Noord- en Midden-Limburg. In april 2004 is een evaluatie uitgevoerd naar het uitvoeringscontract en de wijze van programmafinanciering die voor die tijd redelijk vernieuwend waren (41). In een periode van vier jaar tijd zijn de diverse maatregelen op het vlak van water, landbouw, natuur en recreatie gerealiseerd. Op 20 december 2004 is een inhoudelijke en financieel eindverslag opgesteld in het kader van de afrekening van NUBL (42).

5.2 PROCES VAN COPRODUCTIE EN DE INVLOED VAN SUCCES- EN FAALFACTOREN

In deze paragraaf wordt de eerste deelvraag van het onderzoek beantwoord. Aan de orde komt hoe het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld bij de Oostrumsche beek.

5.2.1 HOE IS HET PROCES VAN COPRODUCTIE VERLOPEN? Op basis van de resultaten uit de interviews wordt in deze paragraaf het proces van coproductie gereconstrueerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de het krachtenveld van actoren, de totstandkoming van de coproductie en de vier componenten van coproductie (de aanwezigheid van wederzijds afhankelijke actoren, het behalen van wederzijds voordeel, gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van de problematiek en de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk). Om de bevindingen uit de praktijk te verklaren wordt gebruik gemaakt van theoretische concepten uit hoofdstuk twee.

HET KRACHTENVELD VERKEND Bij de Oostrumsche beek waren verschillende partners en belanghebbenden betrokken elk vanuit hun eigen positie en belang in het geheel. In het krachtenveld is in bijlage (VI) gevisualiseerd welke actoren bij de coproductie een belangrijke rol hebben gespeeld. In de binnenste schil van het krachtenveld staan de actoren die het uitvoeringsprogramma hebben ondertekend.

Vanuit de overheden waren de Provincie Limburg, de gemeente Venray en de gemeente Meerlo-Wanssum de belangrijkste actoren. De Provincie Limburg had in het kader van NUBL de verantwoordelijkheid over het gebied Noord-Limburg-West en was verantwoordelijk voor het bewaken van de onderlinge samenhang van projecten en het in samenspraak met betrokkenen uitvoeren daarvan. De gebiedscoördinator heeft dan ook een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het uitvoeringsprogramma. De Provincie Limburg heeft zich ingespannen voor de benodigde financiering vanuit NUBL, provinciale en rijksmiddelen. De gemeente Venray en de gemeente Meerlo-Wanssum waren direct betrokkenen omdat de Oostrumsche beek binnen het grondgebied van beide gemeenten stroomt. De gemeente Venray zag in het uitvoeringsplan goede kansen voor de integrale verbetering van het landschap, waterkwaliteit, recreatieve mogelijkheden en versterking van de economische basis op het platteland. Tevens sloot het uitvoeringsprogramma goed aan bij het bestaande structuurplan van de gemeente Venray. De gemeente was verantwoordelijk voor het programmamanagement en daarmee voor de coördinatie en voortgangsbewaking van de uitvoering van de maatregelen. Het Waterschap had al een inrichtingsplan opgesteld voor de Oostrumsche beek en wilde graag ervaring op doen met het herinrichten van beken. Het STIP en Natuurhistorisch Genootschap wilde graag aan de slag in het gebied met het uitvoeren van concrete maatregelen. STIP heeft enkele projecten uitgevoerd en is vooral de verbindende schakel geweest met de agrariërs in de omgeving van de Oostrumsche beek. Het Natuurhistorisch Genootschap is voor het project benaderd door het Waterschap omdat het uitvoeringsprogramma ook een natuurcomponent moest bevatten. Staatsbosbeheer is in een later stadium betrokken geraakt bij de Oostrumsche beek omdat de organisatie verschillende bosgebieden beheert rondom de Oostrumsche beek.

DE TOTSTANDKOMING VAN DE COPRODUCTIE Voor de invulling van NUBL werden verschillende organisaties en inwoners uit de streek uitgenodigd om mee te denken aan oplossingen voor de problematiek in het landelijk gebied. Omdat de problematiek van de Oostrumsche beek een integraal karakter had, leende het stroomgebied zich sterk voor een gebiedsgerichte aanpak. Om tot een optimale uitvoering te komen vereist een geïntegreerde aanpak dat partijen met belangen in het gebied zich optimaal kunnen vinden in de voorstellen van een uitvoeringsprogramma. Er moet draagvlak voor de uitvoering zijn. Dat draagvlak is van essentieel belang omdat de aanwezigheid van verschillende functies zorgt voor een pluriformiteit aan belangen. De Provincie Limburg zag dat deze conditie in het gebied aanwezig was. Daarmee was een stevig fundament aanwezig voor de coproductie.

(I) DE AANWEZIGHEID VAN WEDERZIJDSE AFHANKELIJKE ACTOREN Omdat het Programmabureau NUBL voorwaarden stelde aan de inrichting van de uitvoeringsstructuur van de coproductie, waren de actoren bij de Oostrumsche beek wederzijds afhankelijk van elkaar om de doelen uit het uitvoeringsprogramma te realiseren. Om

te beschikken over co-financiering voor de uitvoering van de verschillende maatregelen moesten verschillende lokale actoren bij het beleidsproces worden betrokken. Om draagvlak voor de uitvoering te ontwikkelen was het van belang om die partners bij het proces te betrekken die belang hadden bij de herstructurering van de beek. Bij het selectieproces is ten eerste gekeken naar de representativiteit van de in het geding zijnde belangen. Vertegenwoordiging van alle kritische belangen was van belang met speciale aandacht voor de relatief zwakke belangen. Ten tweede moesten actoren ook in staat zijn om steun te mobiliseren in de achterban. STIP en het Natuurhistorisch Genootschap zijn hiervan goede voorbeelden. Vaak worden deze partijen in geval van coproductie bij een dergelijk project betrokken om hindermacht in een later stadium te voorkomen. Bij de Oostrumsche beek hebben deze organisaties niet alleen hun achterban kunnen overtuigen (sterk draagvlak vanuit het gebied) maar tegelijkertijd ook een actieve bijdrage geleverd in het hele proces.

Volgens respondenten was er gedeeltelijk sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Niet alleen vanuit financieel oogpunt waren actoren afhankelijk van elkaar, om een echte kwaliteitsslag te maken in het gebied was het noodzakelijk dat de verschillende maatregelen in onderlinge samenhang werden uitgevoerd. Zo geven respondenten aan dat sommige projecten ook afzonderlijk van elkaar hadden kunnen worden uitgevoerd, maar dat op die manier nooit de gewenste kwaliteitsslag in het gebied bewerkstelligd was. Tevens hadden partijen dan ook niet de beschikking gehad over de financiële middelen vanuit het Programmabureau NUBL. Volgens respondenten waren de financiële mogelijkheden van NUBL een sterke prikkel om tot coproductie over te gaan. Hoewel sommige maatregelen eenzijdig gerealiseerd hadden kunnen worden, waren actoren bij de meeste maatregelen wel afhankelijk van de medewerking van andere actoren in het gebied om hun eigen doelen te kunnen verwezenlijken. Respondenten wijzen op de sterke relaties die er in het gebied tussen functies bestaan. Zo had de herinrichting van de beek niet het beoogde resultaat bereikt wanneer de gemeente haar rioleringsbeleid daar niet op afgestemd had. Respondenten erkennen dat het effect van de herinrichting waarschijnlijk minder was geweest zonder de integrale aanpak. Een respondent geeft aan dat sommige maatregelen misschien nooit gerealiseerd waren zonder de intensieve samenwerking met andere partijen. Door bijvoorbeeld te investeren in recreatie werden er ook alternatieve inkomstenbronnen gecreëerd voor de landbouw. De Provincie Limburg heeft de actoren bewust gemaakt van hun afhankelijkheden om zo de bereidheid tot samenwerking te bewerkstelligen. De gebiedscoördinator heeft dit gedaan door wederzijdse informatie-uitwisseling over probleempercepties, belangen en oplossingsrichtingen. Tegelijkertijd waren ook de actoren zelf bewust van hun afhankelijkheden ten opzichte van andere partners voor de realisatie van hun eigen doelen en legitimiteit. Een voorbeeld is het Waterschap die voor het inrichtingsplan van de Oostrumsche beek een klankbordgroep had samengesteld waarin verschillende lokale partijen zitting hadden. Het Waterschap was voor de herinrichting van de beek namelijk ook afhankelijk van andere partijen, zoals grondeigenaren en natuurorganisaties. Om tot het gewenste resultaat te komen waren verschillende actoren in feite tot elkaar veroordeeld. Iedere actor had de beschikking over specifieke hulpbronnen. De gemeente Venray en de gemeente Meerlo-Wanssum waren afhankelijk van de lokale actoren om concrete maatregelen te kunnen uitvoeren in de Oostrumsche beek. Lokale actoren zoals het Waterschap waren voor een adequate herstructurering van de beek afhankelijk van de bevoegdheden en medewerking van de gemeente Meerlo-Wanssum en in het bijzonder de gemeente Venray. De Provincie Limburg was afhankelijk van beide gemeenten en lokale partijen om een kwaliteitsslag te genereren in het landelijk gebied en vooruitlopend op de reconstructie al te experimenteren met gebiedsgericht beleid. Enkele respondenten geven aan dat het voor het proces ook goed was om de wederzijdse afhankelijkheden te erkennen en te kiezen voor samenwerking. Op deze wijze kon de gemeenteraad overtuigd worden van het al aanwezige draagvlak in het gebied en vanuit de gemeenten de benodigde co-financiering beschikbaar worden gesteld.

(II) HET BEHALEN VAN WEDERZIJDSE VOORDEEL In geval van coproductie ligt meerwaarde in het verschiep wanneer actoren hun wederzijdse afhankelijkheden ten opzichte van elkaar erkennen. Gedeeltelijk waren actoren zelf al bewust van deze interdependenties (zie het voorbeeld van het Waterschap). Anderzijds heeft de Provincie Limburg het bewustzijn van actoren vergroot door in te zetten op doelvervlochten. De problemen van verschillende

partijen kwamen in feite bij elkaar door de inbreng van de actoren uit de directe beleidsarena in het uitvoeringsprogramma. Volgens respondenten lag de win-win situatie verscholen in de aard van het beleidsvraagstuk: de integrale problematiek van de Oostrumsche beek waardoor de gemeenschappelijke problematiek omgebogen kon worden in gemeenschappelijke kansen. Door het gezamenlijk bundelen van activiteiten werden synergie-effecten bereikt die hebben geleid tot het ontstaan van een win-win situatie in het project Oostrumsche beek. Hoewel actoren hun eigen belangen hadden, was de Oostrumsche beek wel de rode draad door het geheel. Een respondent wijst op de invloed van de reconstructie op het proces. Men wist dat die reconstructie er aan zat te komen waarbij er via een gebiedsgerichte aanpak nog meer samengewerkt moest worden. De Oostrumsche beek is door respondenten als goede vingeroefening voor de reconstructie beschouwd. De totstandkoming van het uitvoeringsprogramma was in feite een onderhandeling tussen partijen. Volgens respondenten stond iedereen open voor elkaars belangen en inbreng in het uitvoeringsprogramma. Tegelijkertijd werd tijdens dit proces ook het autonome gezicht van actoren zichtbaar: actoren verloren hun eigenbelang niet uit het oog en daarom was het ook een proces van compromissen sluiten. De specifieke positie en omgeving van partijen speelde daarbij een rol. Ook de achterbannen van de verschillende deelnemende organisaties moesten immers overtuigd worden van deelname aan het project en de benodigde co-financiering.

(III) GEMEENSCHAPPELIJKE BEELDVORMING TEN AANZIEN VAN DE PROBLEMATIEK Respondenten geven aan dat er verschillende percepties waren over de problematiek afhankelijk van de functies water, landbouw, natuur en recreatie die werden vertegenwoordigd. Toch vormde dit geen probleem voor de gemeenschappelijke beeldvorming omdat het uitvoeringsprogramma een integraal karakter kende waarin de maatregelen zijn afgestemd op de verschillende functies. Respondenten geven aan dat er wel sprake was van een gedeelde perceptie ten aanzien van onder andere de aard en de omvang van de interdependenties tussen de verschillende in het geding zijnde aspecten en belangen. Toen alle betrokken partners in het gebied eenmaal benaderd waren om hun steentje bij te dragen aan het uitvoeringsprogramma kon een gemeenschappelijke beeldvorming ontwikkeld worden. Volgens respondenten was het een dynamisch proces zonder dat meteen al sprake was van een hiërarchische ordening. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke beeldvorming is volgens respondenten niet zondermeer gestart vanuit de probleemdefinities van ambtelijke professionals. De integrale problematiek van de Oostrumsche beek is altijd leidend geweest. Voor de Provincie Limburg was het alleen van belang dat de gemeenschappelijke beeldvorming in evenwicht zou zijn met provinciale beleidsplannen. Respondenten geven aan dat er veel mogelijk was in het proces als het maar in het belang was voor de beek. De gebiedscoördinator en het Programmabureau NUBL hebben volgens respondenten een belangrijke rol gespeeld bij het afstemmen van de verschillende maatregelen in verhouding tot de verschillende functies. Ondanks dat het een proces was van consensus zoeken hebben zich volgens respondenten nooit conflicten voorgedaan. Partijen konden in het uitvoeringsplan allen iets van hun gading terugvinden. Het uitvoeringprogramma is uiteindelijk in minder dan een jaar tijd tot stand gekomen (ongeveer negen maanden). Het proces om tot een gemeenschappelijke beeldvorming te komen is dus een relatief voortvarend proces geweest. Wat daar volgens respondenten aan heeft bijgedragen is dat sommige partijen al actief waren rondom de Oostrumsche beek. Een sterk voorbeeld is het Waterschap die al voor aanvang van het project een herinrichtingsplan voor de beek had geschreven. Er lag al een basis voor het uitvoeringsprogramma waardoor actoren zich ook al een beeld konden vormen over het uiteindelijke resultaat. Ook het structuurplan van de gemeente Venray heeft een bijdrage geleverd aan het uitvoeringsprogramma. STIP had voor het gebied een visie op de land- en tuinbouw ontwikkeld. De verschillende beleidsvoornemens waren dus belangrijke bouwstenen voor de gemeenschappelijke beeldvorming over de gewenste ontwikkelingen in het stroomgebied. Aan respondenten is de vraag voorgelegd of zij zich in de loop van het proces konden blijven identificeren met het vooraf geformuleerd ambitieniveau. Volgens respondenten was dit het geval omdat er vroeg in het proces veel ruimte is geboden voor het inbrengen van afzonderlijke belangen in de vorm van concrete maatregelen. Hier is uiteindelijk door partijen gezamenlijk een integrale visie voor geformuleerd.

(IV) DE ONTWIKKELING VAN EEN GEZAMENLIJKE BELEIDSPRAKTIJK Omdat de gemeenschappelijke beeldvorming nog een vrijblijvend karakter heeft is het zaak om het proces in de vorm van een gezamenlijke beleidspraktijk verder te institutionaliseren. De gemeenschappelijke beeldvorming moet als het ware geconcretiseerd worden: er moet door betrokken actoren gehandeld worden om gezamenlijke initiatieven en activiteiten in gang te zetten. Opvallend uit de interviews is dat er bij de Oostrumsche beek een min of meer omgekeerd proces heeft voltrokken. In een vroeg stadium waren er al concrete maatregelen geformuleerd ten behoeve van de problematiek rondom de Oostrumsche beek. De aanwezigheid van deze maatregelen heeft er volgens respondenten toe geleid dat er vrij snel een gemeenschappelijke beeldvorming heeft plaatsgevonden en gelijktijdig een gezamenlijke beleidspraktijk kon ontstaan. De maatregelen hadden een sterk uitvoeringsgericht karakter. In de verdere ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk zijn via onderhandeling nieuwe maatregelen ingebracht waarmee het ambitieniveau nog verder omhoog kon worden getrokken. De gezamenlijke beleidspraktijk is uiteindelijk in 2000 in het uitvoeringsprogramma geïnstitutionaliseerd.

Opvallend uit de interviews is dat partijen vanaf het begin met veel enthousiasme aan de slag zijn gegaan om een integraal uitvoeringsprogramma samen te stellen. Het uitvoeringsprogramma bevatte een twintigtal maatregelen en per maatregel is een trekker aangewezen die direct verantwoordelijk werd gesteld voor de uitvoering. Vervolgens zijn partijen meteen gestart met de uitvoering en volgens respondenten snel zichtbare resultaten geboekt. Dit was mede mogelijk door de wijze van programmafinanciering waardoor inzicht is verkregen in de financieringsmogelijkheden over een langere termijn en de partners in het gebied mandaat hebben gekregen voor de inzet van middelen. Hierdoor lag er draagvlak voor een geïntegreerde aanpak en het in samenhang uitvoeren van projecten omdat de verantwoordelijkheid direct in het gebied is neergelegd. Programmafinanciering heeft als voordeel dat financiële middelen toegekend kunnen worden op basis van het ingediende uitvoeringsprogramma. Doordat er een totaal bedrag beschikbaar werd gesteld kon meteen worden begonnen met de uitvoering. Overigens heeft de wijze van programmafinanciering (dat aanvankelijk een sterke impuls betekende voor het integrale karakter van het uitvoeringsprogramma) volgens respondenten tijdens de uitvoering wel de nodige frustraties opgeleverd. Tijdens de uitvoering bleek er een spanning te ontstaan tussen programmafinanciering en projectfinanciering. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was om geïntegreerde financiering toe te passen, kreeg het in de praktijk het karakter van projectfinanciering. Dit leidde er toe dat in de praktijk door de Provincie Limburg werd getoetst op afzonderlijke subsidievoorwaarden en weinig flexibel met de financiering kon worden omgegaan. Vooral bij de gemeente Venray heeft dit intern de nodige frustraties opgeleverd omdat zij verantwoordelijk was voor het programmamanagement en doorgeefluik van subsidies naar de andere partners in het gebied.

Respondenten wijzen op het gegeven dat er vooraf hoge verwachtingen worden gewekt door de Provincie die ambtelijk niet altijd worden waargemaakt. Tijdens de uitvoering blijkt dan het toetsende karakter van de Provincie. Omdat de wijze van programmafinanciering ook nog niet afgestemd was op de administratieve procedures binnen de Provincie Limburg, heeft het concept ook daar de nodige frustraties opgeleverd. Aan het uitvoeringsprogramma was een uitvoeringscontract gekoppeld waarin partners afspraken hebben gemaakt over doelstellingen, aanpak, organisatie en financiële aspecten. Hoewel het uitvoeringscontract niet in rechte afdwingbaar was, had het wel een formeel karakter volgens respondenten. Partijen hebben het uitvoeringscontract ondertekend als zijnde een resultaatverplichting, waardoor het tijdens de uitvoering een krachtig fundament is gebleken waarop de coproductie leunde. De kracht van het uitvoeringscontract lag in het gegeven dat partners elkaar tijdens het project aanspraken op afzonderlijke verantwoordelijkheden. Ook het programmamanagement en de Stuurgroep Oostrumsche beek hebben tijdens de uitvoering de voortgang van het project nauwlettend in de gaten gehouden. Volgens enkele respondenten was de inzet van de Stuurgroep in de uitvoeringsfase belangrijk omdat op bestuurlijk niveau meteen oplossingen konden worden aandrazen wanneer er zich op het vlak van de programmafinanciering problemen manifesteerden. In een periode van vier jaar zijn de verschillende maatregelen uitgevoerd. Respondenten geven aan het wel te betreuren dat enkele projecten niet zijn uitgevoerd. Dat had enerzijds te maken met voortschrijdend inzicht waardoor bleek dat een maatregel toch niet noodzakelijk was en anderzijds met een gebrek aan capaciteit

bij de gemeente Venray om de maatregelen uit te voeren. Ondanks deze knelpunten in de uitvoering hebben de actoren altijd getracht een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma. Op basis van die constante inzet van actoren konden de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma in overwegende mate behaald worden. Om die reden was het project volgens respondenten niet alleen in procesmatig opzicht succesvol, maar ook in inhoudelijk opzicht ondanks enkele knelpunten in de uitvoering.

5.2.2 WELKE SUCCES- EN FAALFACTOREN HEBBEN EEN ROL GESPEELD? In deze subparagraaf wordt uiteengezet in welke mate de succes- en faalfactoren uit de literatuur een rol hebben gespeeld bij de Oostrumsche beek. Respondenten hebben tijdens de interviews via scores kunnen aangeven in welke mate de succes- en faalfactoren van invloed zijn geweest op het proces van coproductie.

SUCCESFACTOREN Aan de conditie is de score (+) toegekend wanneer de succesfactor in sterke mate aanwezig is geweest. De score (-) is toegekend wanneer de succesfactor niet aanwezig is geweest. De succesfactor is in beperkte mate aanwezig geweest bij de score (+/-). Een (-) bij een succesfactor is in tegenstelling tot een (-) bij een faalfactor een negatieve score in procesmatig opzicht. Voorbeeld: Een (+) bij de eerste succesfactor betekent dat er sprake was van een min of meer open beleidsarena.

	Succesfactoren	Mate van aanwezigheid
1	Open beleidsarena	+
2	Erkenning sleutelfiguren	+
3	Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	+
4	Aanwezigheid inhoudelijke en procesmatige spelregels	-
5	Open klimaat	+
6	Gelijkwaardige machtspositie	+
7	Tijdig benutten en herkennen van toevallige factoren	+
8	Voldoende financiële middelen en tijdige duidelijkheid over inzetbaarheid	+/-
9	Perceptiemanagement	+

Tabel 5.1: De aanwezigheid van succesfactoren voor coproductie bij de Oostrumsche beek

(1) OPEN BELEIDSARENA Uit bovenstaand schema valt op te maken dat er sprake was van een open beleidsarena. Respondenten geven aan dat het netwerk toegankelijk was voor nieuwe actoren waardoor in alle fasen van het proces de juiste betrokkenen aan tafel zaten. Tegelijkertijd merken respondenten op dat de noodzaak niet erg groot was voor nieuwe actoren om tot het netwerk toe te treden. Voor de start van de coproductie is immers bewust de samenwerking gezocht met actoren uit het gebied die actief zijn op het gebied van water, landbouw, natuur en recreatie. Het netwerk moest immers representatief zijn voor alle in het geding zijnde belangen. De diversiteit van belangen was een belangrijk selectiecriteria. Ook de gezaghebbendheid heeft bij de selectie van actoren een rol gespeeld. Partijen moesten in staat zijn om binnen hun achterban steun te mobiliseren met het oog op mogelijke hindermacht. Het STIP en het Natuurhistorisch Genootschap waren in staat om steun te mobiliseren vanuit de landbouw (STIP) en natuur (Natuurhistorisch Genootschap) waardoor het draagvlak in het gebied voor de uitvoering groot was. Omdat het uitvoeringsprogramma geen negatieve consequenties had voor burgers of andere doelgroepen was de noodzaak ook niet aanwezig in de loop van het proces als zodanig open te stellen voor nieuwe actoren. Buiten de actoren uit de binnenste schil zijn ook andere actoren betrokken bij het proces. Hierbij ging het om grondeigenaren langs het stroomgebied van de Oostrumsche beek. Voor de uitvoering van diverse maatregelen zijn verschillende gronden aangekocht. Deze gronden waren grotendeels in handen van een van de grootste landeigenaren in Noord-Limburg, de Baron van Geijsteren.

(2) ERKENNING SLEUTELFIGUREN Ter voorbereiding op het uitvoeringsprogramma was er volgens respondenten veel ruimte in het proces voor de inbreng van belevingen en percepties om ze op die manier niet te vervreemden van het proces. In de voorfase van het project heeft de gebiedscoördinator hier volgens respondenten een belangrijke bijdrage aan geleverd. Tijdens de uitvoeringsfase heeft de gemeente Venray het programmamanagement verzorgd en hier een belangrijke rol in vervuld. Ook in de Stuurgroep is altijd oog geweest voor elkaars belangen en percepties. Maar volgens respondenten hebben vooral de actoren ook zelf aandacht besteed aan dit onderdeel.

(3) PROCESMANAGER MET ONAFHANKELIJKE EN VERTROUWENWEKKENDE UITSTRALING Volgens respondenten had de procesmanager een onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling. De gebiedscoördinator die was aangesteld door de Provincie Limburg heeft volgens respondenten in het vroege proces een sterke impuls geleverd aan het bereiken van synergie-effecten. Enkele respondenten geven aan dat de gebiedscoördinator een belangrijke rol heeft gespeeld in het verbinden van uiteenlopende belangen van partijen in het onderhandelingsproces. Door deze opstelling wist de gebiedscoördinator een open klimaat van informatie-uitwisseling te scheppen over probleempercepties, belangen en oplossingsrichtingen waarmee wederzijds vertrouwen geschapen is. Niet alleen in de voorbereidingsfase van de coproductie is een bemiddelende rol gewenst. Juist in de uitvoeringsfase kan een procesmanager of projectleider van grote betekenis zijn voor het succesvolle verloop van het proces. Nadat het uitvoeringsprogramma was vastgesteld is de procesregie in handen gekomen van de gemeente Venray. Ook over deze rol zijn respondenten tevreden.

(4) INHOUDELIJKE EN PROCESMATIGE SPELREGELS Volgens respondenten zijn voorafgaand aan het project en de feitelijke samenwerking door partners geen gezamenlijk inhoudelijke en procesmatige spelregels geformuleerd. Volgens respondenten is hier niet bewust over nagedacht. Het uitvoeringsprogramma is in een kort tijdsbestek tot stand gekomen en daarvoor was de noodzaak voor dergelijke spelregels niet erg groot volgens sommige respondenten. Wel is een uitvoeringscontract door partijen ondertekend waarin verschillende afspraken zijn vastgelegd. Deze afspraken waren inhoudelijk van aard en hadden voornamelijk betrekking op de uitvoeringsfase. De uitvoering moest namelijk wel beheersbaar blijven omdat de maatregelen in verband met de subsidievoorwaarden van NUBL in een periode van vier jaar tijd gerealiseerd moesten zijn.

(5) OPEN KLIMAAT Volgens respondenten was er sprake van een algemene sfeer van openheid waarin contact tussen bestuur, partners en mensen buiten het netwerk min of meer gewoon was. Volgens enkele respondenten is dit niet vanzelfsprekend. Wanneer het project vijf jaar eerder was uitgevoerd was het klimaat waarschijnlijk minder open geweest en projecten meer losstaand van elkaar uitgevoerd. De reden hiervoor is dat er in die tijd nog minder contact was tussen de verschillende beleidssectoren zoals natuur en landbouw. Ook was het contact met het Waterschap in die tijd minder open. Respondenten geven aan dat de sfeer tijdens onderhandelingen en discussies erg prettig was omdat de juiste mensen op de juiste plek zaten. Er was onderling veel vertrouwen en het enthousiasme onder partners was erg groot. Dat enthousiasme werd ook naar buiten uitgedragen. Volgens respondenten gaat het in dit soort projecten vaak om personen. Die moeten slagvaardig zijn en hun nek durven uitsteken.

(6) GELIJKWAARDIGE MACHTSPOSITIE Volgens respondenten vonden onderhandelingen en discussies tussen partners plaats op basis van gelijkwaardigheid. Ondanks het feit dat partijen een verschillende formele machtspositie hebben is dit niet in die mate door respondenten ervaren. Geen van de actoren had volgens respondenten tijdens het proces de ultieme macht in handen. Volgens respondenten was gelijkwaardigheid telkens het uitgangspunt en is de gelijkwaardige machtspositie een sterke succesfactor gebleken in het proces.

(7) TOEVALLIGE FACTOREN Volgens respondenten hebben zich geen toevallige factoren voorgedaan die een beslissende invloed hebben gehad op het proces. Wel bleek de programmafianciering tijdens de uitvoering de nodige problemen op te leveren waar op voorhand geen rekening mee is gehouden.

(8) FINANCIËLE MIDDELEN Volgens respondenten waren er genoeg financiële middelen aanwezig om de verschillende maatregelen te realiseren. De Provincie Limburg en het Programmabureau NUBL heeft zich volgens respondenten ingespannen om de benodigde financiering rond te krijgen. Naast de verschillende subsidies hebben partners ook zelf financieel bijgedragen in het project. Hoewel er voldoende financiële middelen aanwezig waren was er volgens respondenten niet altijd tijdig duidelijkheid over de inzet van subsidies. Dit duidt op een discrepantie met de uitgangspunten van programmafianciering waarbij partijen in het gebied mandaat krijgen over de inzet van middelen. In de praktijk bleek de programmafianciering meer het karakter te krijgen van projectfinanciering. De gemeente Venray, verantwoordelijk voor het programmamanagement en doorgeefluik van subsidies, heeft de nodige moeite moeten doen om tijdig de beschikking te krijgen over de inzet van middelen. Volgens respondenten heeft dit de nodige frustraties opgeleverd tijdens de beleidsuitvoering. Immers de Provincie Limburg heeft zelf het uitvoeringsprogramma vastgesteld en de nodige financiële middelen beschikbaar gesteld. Bij de beschikkingverlening bleek dat ieder project afzonderlijk verantwoord moest worden. Tevens bleken er in praktijk nog veel 'schotten' tussen de afzonderlijke subsidies te bestaan terwijl de gelden op basis van het gehele uitvoeringsprogramma waren toegekend.

(9) PERCEPTIEMANAGEMENT Volgens respondenten zijn als gevolg van percepties die partners ten opzichte van elkaar hanteren geen op voorhand ingegraven posities ontstaan die hebben geleid tot impasses in de besluitvorming. Wanneer er zich tijdens de besluitvorming impasses hadden voorgedaan zouden deze volgens respondenten hoogstwaarschijnlijk ook meteen weer doorbroken zijn. Ook tijdens de uitvoering hebben zich geen conflicten voorgedaan. Meningsverschillen werden vrijwel gelijktijdig door partners uitgesproken.

FAALFACTOREN Aan de conditie is de score (+) toegekend wanneer de faalfactor in sterke mate aanwezig is geweest. De score (-) is toegekend wanneer de faalfactor niet aanwezig is geweest. De faalfactor is in beperkte mate aanwezig geweest bij de score (+/-). Een (+) bij een faalfactor is in tegenstelling tot een (-) bij een succesfactor een negatieve score in procesmatig opzicht. Voorbeeld: Een (-) bij de eerste faalfactor betekent dat de 'eigen logica' niet dominant is geweest in het proces en daarmee geen faalfactor is gebleken.

	Faalfactoren	Mate van aanwezigheid
10	Dominantie van de 'eigen logica'	-
11	Onvoldoende beheersing dynamisch proces	-
12	Onvoldoende onderkenning van eigen dynamiek politieke besluitvorming	+/-
13	Oerwoud aan regels	+/-

Tabel 5.2: De aanwezigheid van faalfactoren voor coproductie bij de Oostrumsche beek

(10) EIGEN LOGICA Volgens respondenten bestond het netwerk wel uit actoren die dezelfde taal spraken maar hebben actoren buiten het netwerk zich niet buitengesloten gevoeld. Er is tijdens de selectie van actoren bewust gekeken naar de diversiteit van belangen en de representativiteit van het netwerk. Hierdoor was er sprake van een goed evenwicht in het proces. Dat actoren dezelfde taal spreken hoeft volgens respondenten niet negatief te zijn. Dit heeft ook te maken met de personen achter de organisaties. Actoren konden goed met elkaar overweg en er was veel enthousiasme om van de coproductie een succes te maken.

(11) DYNAMISCH PROCES Volgens respondenten was het besluitvormingsproces niet planmatig georganiseerd en besturen ook niet gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid. Respondenten geven aan dat het de voorbereidingsfase een heel interactief proces was. De uitvoering had een planmatiger karakter. Voor ieder

project was een trekkende partij verantwoordelijk om de maatregel binnen het vastgestelde tijdsplan te realiseren. Dat tijdsplan was belangrijk omdat NUBL voorwaarden stelde aan de uitvoeringstermijn. Het programmamanagement was verantwoordelijk voor de jaarlijkse voortgangsrapportage waaraan de uitvoering kon worden getoetst. Ook het uitvoeringscontract heeft bijgedragen aan het beheersen van de uitvoeringsfase. Volgens respondenten spraken partners elkaar tijdens de uitvoering aan op hun verantwoordelijkheden om de maatregelen tijdig gerealiseerd te krijgen.

(12) DYNAMIEK POLITIEKE BESLUITVORMING Niet alle respondenten zijn van mening dat voldoende rekening is gehouden met de invloed van de politiek op de besluitvorming. Omdat het uitvoeringsprogramma in een relatief kort tijdsplan is geschreven hebben partners ervoor gekozen om het plan pas in zijn definitieve vorm te presenteren aan de gemeenteraad van de gemeente Venray en de gemeente Meerlo-Wanssum. Volgens respondenten is de gemeenteraad pas in een laat stadium formeel in kennis gesteld omdat het plan geen negatieve consequenties had voor burgers. De herinrichting zou immers alleen maar ten goede komen aan de kwaliteit van het landelijk gebied. Tegelijkertijd waren veel lokale partijen bij het project betrokken waardoor er draagvlak lag in het gebied voor de herinrichting van de Oostrumsche beek. Wel is tijdens de voorbereidingsfase van het uitvoeringsprogramma het college van B&W regelmatig geïnformeerd. De verantwoordelijk wethouder, tevens voorzitter van de Stuurgroep, heeft in verschillende commissievergaderingen de commissieleden op de hoogte gebracht van de stand van zaken. Uiteindelijk is het uitvoeringsprogramma in de gemeenteraad goedgekeurd. Dat de gemeenteraad niet in een vroeger stadium formeel in kennis is gesteld, droeg volgens enkele respondenten wel een afbreukrisico in zich. Vooral de gemeente Venray heeft een forse financiële bijdrage moeten leveren in het uitvoeringsprogramma. Volgens respondenten heeft de gemeenteraad ingestemd om meerdere redenen. Ten eerste moest de gemeente Venray toch haar rioleringsbeleid aanpassen. Ten tweede kon er met de aanwezigheid van subsidiegelden een kwaliteitsslag gemaakt worden in het gebied. Ten derde zou het project een goede vingeroefening zijn voor de reconstructie omdat er nog nooit eerder gewerkt was via een gebiedsgerichte aanpak.

(13) OERWOUD AAN REGELGEVING Respondenten zijn verdeeld over de invloed van regelgeving op het proces. Volgens respondenten bevatte het plan geen hoogstaande innovaties en was er aanvankelijk genoeg regelruimte voor de geïntegreerde aanpak van de verschillende maatregelen. Tijdens de uitvoering liepen respondenten echter wel tegen regelgeving aan. Deze regelgeving had dan vooral betrekking op de subsidievoorwaarden van de afzonderlijke subsidies binnen het totale budget van programmafinanciering. Door de toetsing van de projecten afzonderlijk lag er soms druk op de voortgang van het proces omdat het niet mogelijk was om tussen subsidies te schuiven wanneer dat in het kader van de maatregelen gewenst was.

5.3 BEPALENDE FACTOREN VOOR DE BELEIDSUITVOERING

De tweede deelvraag handelt over de vraag welke factoren bepalend zijn geweest voor de uiteindelijke beleidsuitvoering. Volgens respondenten is vooral het sterke interactieve proces bepalend geweest voor de uitvoering. Respondenten geven aan dat in het proces van coproductie de juiste mensen op de juiste plek zaten met als gevolg een succesvolle interactie tussen actoren. Vertrouwen en gelijkwaardigheid zijn volgens respondenten de meest bepalende factoren geweest voor de uiteindelijke uitvoeringsfase. Vanaf het begin was er een sterke vertrouwensbasis waardoor het uitvoeringsprogramma in een relatief korte periode tot stand is gekomen. Dat de ene actor bereid was geld vrij te maken voor de uitvoering had volgens respondenten een aanjaagfunctie naar andere actoren die daardoor ook bereid waren tot cofinanciering. Door de gelijkwaardigheid was er sprake van een gelijke machtsbasis waardoor actoren zich konden blijven committeren aan het proces. Volgens respondenten was er onderling veel respect voor de kernwaarden van andere partijen. Respect voor de kernwaarden van andere partijen is van wezenlijk belang voor coproductie en zeker met het oog op hernieuwde samenwerking. Respondenten geven aan dat er ook na de Oostrumsche beek hernieuwde samenwerking heeft plaatsgevonden waar dezelfde positieve ervaringen worden gedeeld. Verschillende respondenten geven aan de ervaringen te gebruiken in de reconstructie en beschouwen de Oostrumsche beek als een goede vingeroefening voor de gebiedsgerichte aanpak.

Naast procesmatige factoren was de aanwezige financiering vanuit NUBL volgens respondenten een bepalende factor. NUBL vormde de verbindende schakel voor een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak waardoor er kansen lagen in het gebied voor een koppeling tussen de verschillende agenda's van actoren. Volgens respondenten is de structuur van de projectorganisatie ook bepalend geweest voor de beleidsuitvoering. Het uitvoeringscontract had volgens respondenten een formeel karakter ondanks dat de daarin opgenomen bepalingen niet in rechte afdwingbaar waren. Door het uitvoeringscontract voelden actoren zich gecommitteerd aan het proces en verantwoordelijk om de overeengekomen afspraken na te komen. Hoewel er aanvankelijk in het proces veel ruimte was voor het dynamische karakter van coproductie moest de uitvoering wel beheersbaar blijven. In verband met de subsidievoorwaarden van NUBL moesten alle maatregelen binnen vier jaar tijd uitgevoerd zijn. Het programmamanagement en de Stuurgroep hebben dan ook tijdens de uitvoering volgens respondenten de vinger aan de pols gehouden. De programmafinanciering is volgens respondenten aanvankelijk een sterke impuls geweest om meteen met de uitvoering te beginnen. Aanvankelijk was het de bedoeling om met de programmafinanciering flexibel te kunnen opereren, maar dit effect werd teniet gedaan doordat het in de praktijk bijna onmogelijk bleek om tussen projecten te schuiven. Als gevolg van de sterk onderlinge interactie zijn actoren er wel in geslaagd de doelstellingen in overwegende mate te realiseren en de coproductie te markeren met een bevredigend eindresultaat.

5.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is beschreven en geanalyseerd hoe het proces van coproductie is verlopen en welke succes- en faalfactoren daarop van invloed zijn geweest. Tevens is geanalyseerd welke factoren bepalend zijn geweest voor de uiteindelijke uitvoeringsfase. Op basis van voorgaande analyse kan geconcludeerd worden dat de Oostrumsche beek zowel in inhoudelijk als procesmatig opzicht succesvol is verlopen. Op basis van de doelstellingen in het uitvoeringsprogramma is geconcludeerd dat deze in overwegende mate gerealiseerd zijn. Interacties tussen actoren zijn soepel verlopen en de besluitvorming is door respondenten dan ook als bevredigend beoordeeld.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Centraal in deze studie staat de vraag welke factoren de beleidsuitvoering belemmeren binnen projecten van coproductie op het terrein van Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg. Ten behoeve van deze vraagstelling is een tweetal casus uitgewerkt en achtereenvolgens aandacht besteed aan het proces van coproductie, de rol van succes- en faalfactoren en factoren die bepalend zijn geweest voor de uiteindelijke beleidsuitvoering. Alvorens tot conclusies en aanbevelingen te komen wordt in paragraaf 6.1 op basis van de onderzoeksresultaten eerst een vergelijkende analyse gepresenteerd. In paragraaf 6.2 worden aan de deelvragen conclusies verbonden. Op basis van deze conclusies wordt vervolgens in paragraaf 6.3 de centrale vraagstelling beantwoord en een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de beleidspraktijk. Ter afsluiting van het rapport wordt gereflecteerd op de titel van het onderzoek: Coproductie? Een kwestie van balancerend besturen!

6.1 EEN VERGELIJKENDE ANALYSE

In deze paragraaf wordt de derde deelvraag beantwoord. Op basis van de resultaten uit het empirische onderzoek zal inzichtelijk worden gemaakt dat er opvallende verschillen en overeenkomsten bestaan in het proces van coproductie tussen het AVN en de Oostrumsche beek. Zowel in inhoudelijk als procesmatig opzicht verschillen beide coproducties. Juist die verscheidenheid biedt aanknopingspunten voor een vergelijkende analyse om het proces van coproductie beter te doorgronden.

6.1.1 PROCES VAN COPRODUCTIE In beide casus waren ingrediënten aanwezig voor een coproductie tussen verschillende actoren. Er was sprake van een integrale problematiek door de verwevenheid van beleidssectoren in het buitengebied. Die integrale problematiek bracht in beide casus de noodzaak tot praktische samenwerking voor het bereiken van gedeelde uitkomsten. Er was sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren omdat de hulpbronnen voor het bereiken van gedeelde uitkomsten over verschillende actoren waren verdeeld. Om tot een gemeenschappelijke beeldvorming te komen is in beide casus met de belangrijkste actoren nagegaan wat ieders benadering van het probleem is, welke wederzijdse afhankelijkheden er bestaan en wat mogelijke oplossingen zijn. In beide casus is ingezet op doelvervlochtening. Die doelvervlochtening zou voor alle betrokken actoren wederzijdse voordelen moeten genereren. Hoewel het proces van de gemeenschappelijke beeldvorming aanvankelijk voorspoedig leek te verlopen bij het AVN, ontstonden moeilijkheden bij de invulling van de gezamenlijke beleidspraktijk. Vooral binnen de intensieve veehouderij bestonden nog verschillende beelden over de gewenste oplossingsrichting. Niet iedereen was overtuigd van een win-win situatie. Achteraf kan vastgesteld worden dat er nooit volledig sprake is geweest van een gemeenschappelijke beeldvorming en gezamenlijke beleidspraktijk. Bij de Oostrumsche beek is dit proces opmerkelijk soepeler verlopen. Alvorens de coproductie waren al concrete maatregelen geformuleerd ten behoeve van de problematiek rondom de Oostrumsche beek. Het herinrichtingsplan van het Waterschap, een belangrijke bouwsteen van het uitvoeringsprogramma, is tot stand gekomen in overleg met een lokale klankbordgroep waarin verschillende belanghebbenden zitting hadden. Voor aanvang van de coproductie lag er daarmee al draagvlak voor een geïntegreerde aanpak van de herinrichting van de beek. De aanwezigheid van concrete maatregelen heeft er toe geleid dat er vrij snel een gemeenschappelijke beeldvorming heeft plaatsgevonden en gelijktijdig een gezamenlijke beleidspraktijk kon ontstaan. De Provincie Limburg zag kansen in het gebied voor een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak en is erin geslaagd

verbindingen te leggen tussen de afzonderlijke maatregelen. Via onderhandeling hebben actoren vervolgens nog meer maatregelen ingebracht waardoor de gezamenlijke beleidspraktijk in een periode van negen maanden in het uitvoeringsprogramma geïnstitutionaliseerd kon worden. Het voorvarende proces kan mede verklaard worden door de aard van de win-win situatie. Door het gezamenlijk bundelen van activiteiten werden synergie-effecten bereikt waarin alle betrokkenen iets van hun gading konden terugvinden. Volgens respondenten hadden de afzonderlijke maatregelen ook wel losstaand uitgevoerd kunnen worden, maar zonder de gewenste kwaliteitsslag. De win-win situatie bij het AVN werd door sommige respondenten juist beschouwd als een zero-sum situatie, waarbij maar voor een beperkt aantal ondernemers voordeel te behalen viel, dat volgens een groot deel van de Nederweertse agrariërs ten koste zou gaan van de ontwikkelingsmogelijkheden in de rest van het buitengebied. Tijdens de coproductie heeft bij het AVN meer strategisch gedrag plaatsgevonden dan bij de Oostrumsche beek. Tijdens de ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk kreeg de beleidsarena bij het AVN steeds meer het karakter van een speelveld waarin complexe interactiepatronen ontstonden als gevolg van strategieën van uiteenlopende actoren.

6.1.2 SUCCES- EN FAALFACTOREN In onderstaande tabel is op overzichtelijke wijze weergegeven in welke mate de condities uit de literatuur in het proces van coproductie aanwezig zijn geweest. De score (+) is toegekend wanneer de conditie in sterke mate aanwezig is geweest. De score (-) is toegekend wanneer de faalfactor niet aanwezig is geweest. De faalfactor is in beperkte mate aanwezig geweest bij de score (+/-).

	Succesfactoren	AVN	Oostrumsche beek
1	Open beleidsarena	+/-	+
2	Erkenning sleutelfiguren	+/-	+
3	Procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	+	+
4	Aanwezigheid inhoudelijke en procesmatige spelregels	-	-
5	Open klimaat	+/-	+
6	Gelijkwaardige machtspositie	+/-	+
7	Tijdig benutten en herkennen van toevallige factoren	-	+
8	Voldoende financiële middelen en tijdige duidelijkheid over inzetbaarheid	-	+/-
9	Perceptiemanagement	+	+
	Faalfactoren		
10	Dominantie van de 'eigen logica'	+/-	-
11	Onvoldoende beheersing dynamisch proces	+/-	-
12	Onvoldoende onderkenning van eigen dynamiek politieke besluitvorming	+	+/-
13	Oerwoud aan regelgeving	+/-	+/-

Tabel 6.1: De aanwezigheid van succes- en faalfactoren bij het AVN en de Oostrumsche beek

Op basis van de resultaten in bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat er bij de Oostrumsche beek meer condities voor procesmatig succes aanwezig waren. Met uitzondering van twee condities (4 en 8) zijn alle succesfactoren bij de Oostrumsche beek in sterke mate aanwezig geweest. Bij het AVN zijn maar twee succesfactoren in sterke mate aanwezig geweest (3 en 9). Ook op het vlak van de faalfactoren scoort de Oostrumsche beek beter. Van de vier faalfactoren zijn er twee in beperkte mate aanwezig geweest (12 en 13). Bij het AVN zijn drie faalcondities in beperkte mate aanwezig geweest (10, 11 en 13) en zelfs één in sterke mate (12). Naast opvallende verschillen scores beide coproducties op een viertal onderdelen gelijk (3, 4, 9 en 13).

(1) De beleidsarena stond aanvankelijk bij beide casus open voor de toetreding van nieuwe actoren tot de onderhandelingstafel. Bij het AVN kreeg de beleidsarena een meer gesloten karakter tijdens de ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk. Opvallend verschil is dat bij de Oostrumsche beek tijdens het proces in alle stadia de juiste betrokkenen aan de onderhandelingstafel hebben gezeten en dus sprake was van een geheel open

beleidsarena. Bij het AVN bleek dit minder het geval omdat omwonenden over belangrijke hindermacht wisten te beschikken. De coproducerende actoren bij de Oostrumsche beek waren representatief voor alle in het geding zijnde belangen in het gebied en waren in staat om steun te mobiliseren binnen hun eigen achterban. Bij het AVN waren in het bijzonder de LLTB en Agriveer niet in staat om binnen hun achterban de noodzakelijke steun te mobiliseren. Wanneer niet alle actoren in staat zijn om steun binnen hun eigen achterban te creëren kan dat problematisch zijn voor de invulling van de gezamenlijke beleidspraktijk en het draagvlak voor de coproductie. De Oostrumsche beek heeft laten zien dat een sterk draagvlak een positieve uitwerking heeft op de dynamiek van de politieke besluitvorming.

(2) In beide casus is binnen de directe beleidsarena veel aandacht besteed aan de verschillende belangen en percepties van actoren. Opmerkelijk is dat dit bij het AVN volgens enkele respondenten buiten de directe beleidsarena in mindere mate is gebeurd. Door de gemeente Nederweert en Provincie Limburg is veel geïnvesteerd in het verbinden van uiteenlopende belangen en percepties. Ondanks dit gegeven hadden omwonenden en agrariërs uit de omgeving niet het gevoel dat hun belangen en percepties voldoende werden ingebracht in de gezamenlijke beleidspraktijk. Buiten de directe beleidsarena werd het wederzijdse voordeel niet door iedereen als evenredig beoordeeld met als gevolg een zwak maatschappelijk draagvlak.

(3) In beide casus was een procesmanager aanwezig met een onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling. In processen van coproductie hebben procesmanagers een relatief kleine stuurkracht omdat veel actoren in het beleidsnetwerk actief zijn en niemand de ultieme macht in handen heeft. Ondanks de geringe stuurkracht kan een procesmanager wel het succes of falen van de coproductie bepalen. Procesmanagement was in beide casus gericht op het arrangeren van interacties. Bij de Oostrumsche beek heeft de procesmanager in het vroege proces een sterke impuls geleverd aan het bereiken van synergie-effecten. Ook bij het AVN was het procesmanagement gericht op het arrangeren van de juiste atmosfeer voor de coproductie. Toch heeft het procesmanagement niet kunnen voorkomen dat sommige actoren zich niet meer committeerden aan het proces en het draagvlak voor de coproductie steeds zwakker werd.

(4) In beide coproducties zijn vooraf geen gezamenlijke inhoudelijke en procesmatige spelregels geformuleerd. Dat is opvallend omdat de aanwezigheid van spelregels in processen van coproductie noodzakelijk worden geacht voor een succesvol verloop van het proces. In beide casus is volgens respondenten niet bewust nagedacht over het opstellen van dergelijke gedragsregels. Het een en ander roept de vraag op in hoeverre coproducties zonder dergelijke spelregels kan. Een antwoord kan worden gevonden in de analyse van de casus Oostrumsche beek. De Oostrumsche beek laat een ordentelijk en transparant proces zien ondanks het gebruik van inhoudelijke en procesmatige spelregels. Het proces is daarentegen overwegend succesvol verlopen waardoor gesteld kan worden dat de aanwezigheid van spelregels niet in iedere coproductie zondermeer noodzakelijk is voor een succesvolle coproductie. De Oostrumsche beek leert wel dat bij afwezigheid van dergelijke spelregels andere instrumenten noodzakelijk zijn voor het in goede banen leiden van de coproductie. In dit project is het uitvoeringscontract voor betrokkenen een sterke stimulans geweest om het proces ordentelijk en transparant te laten verlopen. Actoren voelden zich verantwoordelijk voor het eindresultaat. Minder helder is het antwoord voor wat betreft de casus AVN waar vooraf geen gezamenlijke spelregels zijn geformuleerd. Het valt te betwijfelen of dergelijke spelregels het proces wel in de gewenste richting had kunnen krijgen en de overige faalcondities voldoende had kunnen compenseren.

(5) Opvallend bij de Oostrumsche beek is dat niet alleen de afwegingsprocessen tussen actoren in de directe beleidsarena in een prettig klimaat hebben plaatsgevonden, maar dat ook relevante waarden in de samenleving zijn gepresenteerd in de besluitvorming. Door de sfeer van openheid is een maatschappelijke buffer gecreëerd omdat er sprake was van een groot draagvlak onder belanghebbenden. Het klimaat dat in Nederweert bestaat wanneer het gaat om samenwerking met maatschappelijke actoren is door respondenten uit de directe beleidsarena als open

ervaren. Verschillende actoren buiten de directe beleidsarena hebben dit klimaat echter als beduidend minder open ervaren en vinden dat relevante waarden in de samenleving onvoldoende zijn gepresenteerd in de besluitvorming.

(6) Hoewel de gelijkwaardigheid een van de meest bepalende succesfactoren is gebleken tijdens de coproductie van de Oostrumsche beek, is dat bij het AVN niet het geval geweest. Hoewel onderhandelingen en discussies plaats hebben gevonden op basis van gelijkwaardigheid, is de machtsbalans wel een aantal malen verstoord. De ervaring in de Oostrumsche beek laat zien dat gelijkwaardigheid wel degelijk een belangrijke succesfactor is voor coproductie. Door de gelijke machtspositie voelden actoren zich geïmmiteerd aan het proces om van de coproductie een succes te maken.

(7) Min of meer toevallige factoren hebben tijdens de coproductie bij het AVN de overhand gehad, terwijl bij de Oostrumsche geen toevallige factoren een beslissende invloed hebben gehad op de besluitvorming. Toevallige factoren hebben bij het AVN laten zien dat deze het hele proces kunnen beïnvloeden. Zo bleek het maatschappelijk verzet tegen het beleid groter te zijn dan aanvankelijk gedacht.

(8) In beide casus bestond bij actoren geen tijdige duidelijkheid over de inzet van financiële middelen. Bij het AVN waren de financiële risico's een reden voor de gemeenteraad om het plan te verwerpen. Bij de Oostrumsche beek bleek in eerste instantie tijdig duidelijkheid te bestaan over de inzet van financiële middelen omdat de actoren in het gebied door de wijze van programmafinanciering mandaat hadden gekregen over de inzet van middelen. Toen de programmafinanciering meer het karakter kreeg van projectfinanciering, bleek het flexibele karakter in de uitvoering een belemmering voor de inzet van de financiële middelen. Dat laatste heeft een negatieve invloed gehad op de beleidsuitvoering. De analyse van beide casus laat zien dat wanneer er geen tijdige duidelijkheid bij alle actoren bestaat over de inzet van middelen dit een sterke faalfactor vormt voor de coproductie.

(9) In beide casus is aandacht besteed aan de verschillende percepties die actoren kunnen hanteren en die tot impasses in de besluitvorming kunnen leiden. Vooral het AVN is een cultureel proces gebleken omdat in iedere besluitvormingsronde uiteenlopende percepties van actoren opnieuw zichtbaar werden. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat de burgemeester en de verantwoordelijk wethouder telkens hebben geprobeerd om uiteenlopende percepties van betrokkenen met elkaar te verbinden. Door het aanwezige spanningsveld binnen de intensieve veehouderij kon niet voorkomen worden dat er uiteindelijk toch een impasse in de besluitvorming is ontstaan.

(10) Bij het AVN was Agriveer in eerste instantie een veilige gesprekspartner voor de onderhandelingstafel omdat de leden in beginsel voorstander waren van een geconcentreerd vestigingsgebied. Agriveer verloor tijdens de ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk steeds meer het contact met de achterban waardoor de eigen logica ging domineren in het proces. Bij de Oostrumsche beek hebben de coproducerende actoren ook een eigen taal ontwikkeld, maar zonder daarbij het contact met de achterban te verliezen waardoor de overige actoren uit de omgeving zich niet buitengesloten hebben gevoeld. De analyse maakt inzichtelijk dat de ontwikkeling van een eigen logica geen negatieve invloed hoeft te hebben op het proces mits het contact met de achterban niet verloren raakt.

(11) In beide casus was over het algemeen voldoende ruimte voor het dynamische karakter van coproductie. Bij het AVN is door de Provincie Limburg en LNV op momenten wel geprobeerd om te sturen op tastbare resultaten. De overheidsinstanties wilden graag toezeggingen van leden van Agriveer over vestiging in het AVN. Maar over het algemeen was het besluitvormingsproces zowel bij het AVN en de Oostrumsche beek niet planmatig georganiseerd en besturen ook niet gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid.

(12) In beide casus is volgens respondenten onvoldoende rekening gehouden met de invloed van de politiek op de besluitvorming. Bij de Oostrumsche beek heeft de verantwoordelijk wethouder commissieleden wel regelmatig

geïnformeerd over de stand van zaken rondom het project, maar is de gemeenteraad pas formeel in kennis gesteld toen het uitvoeringsprogramma gereed was. De keuze om de gemeenteraad in een dergelijk laat stadium formeel in kennis te stellen, heeft uiteindelijk geen nadelige invloed gehad op de besluitvorming. Bij het AVN is de dynamiek van de politieke besluitvorming wel een duidelijke faalfactor gebleken en zelfs bepalend voor de uiteindelijke beleidsuitvoering.

(13) Opmerkelijk is dat regelgeving bij aanvang van beide coproducties geen negatieve rol heeft gespeeld, maar dat actoren na verloop van tijd wel op deze regelgeving stuiten. Voor de start van de coproductie worden vaak op bestuurlijk niveau hoge verwachtingen gewekt van het interactieve proces, die ambtelijk niet altijd worden waargemaakt als gevolg van formele besluitvormingsprocessen binnen overheidsinstanties. Later in het proces en tijdens de beleidsuitvoering stuiten actoren dan vaak op een oerwoud aan regelgeving omdat het interactieve proces onvoldoende aansluit op de formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen. De vooraf hoge verwachtingen van het interactieve proces worden dan in de uitvoeringsfase teniet gedaan, met als gevolg frustratie bij de coproducerende actoren.

6.2 CONCLUSIES

In het inleidende hoofdstuk van deze studie zijn een viertal deelvragen onderscheiden. De eerste twee deelvragen zijn beantwoord in hoofdstuk vier en vijf. De derde deelvraag is beantwoord in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2.1 worden aan de hand van de eerste drie deelvragen conclusies geformuleerd. Beantwoording van de vierde deelvraag vindt plaats in paragraaf 6.3. In deze laatste paragraaf wordt gereflecteerd op de centrale onderzoeksvraag en aanbevelingen voor de beleidspraktijk geformuleerd.

6.2.1 PROCES VAN COPRODUCTIE EN DE INVLOED VAN SUCCES- EN FAALFACTOREN De eerste deelvraag handelt over de vraag hoe coproductie in beide casus heeft plaatsgevonden en welke succes- en faalfactoren een rol hebben gespeeld. Het AVN was een coproductie tussen verschillende overheden (Provincie Limburg, LNV, gemeente Nederweert) en maatschappelijke organisaties (Agriveer, LLTB, Boerenbond Nederpeel, MFL), die tot stand is gekomen nadat Nederweert vooruitlopend op de reconstructie is aangewezen als pilotgebied. In Nederweert zijn veel functies zoals landbouw, natuur, wonen andere buitengebiedfuncties met elkaar verweven waardoor er wederzijdse belemmeringen bestaan in de ontwikkelingsmogelijkheden van deze functies. De intensieve veehouderij is een van de sectoren die als gevolg van die verwevenheid sterke beperkingen kent. Aanvankelijk leek met de instemming van het reconstructieplan door de lokale reconstructiegroep overeenstemming te bestaan over de aard van de problematiek, het ambitieniveau en de mogelijke oplossingsrichting. Toch was er meteen al spanning zichtbaar binnen de intensieve veehouderijsector omdat het wederzijdse voordeel van het plan niet door iedereen als evenredig werd beoordeeld. Met het plan leek een zero-sum situatie te ontstaan waarbij maar voor een beperkt aantal ondernemers voordeel te behalen viel, dat volgens een groot deel van de Nederweertse agrariërs ten koste zou gaan van de ontwikkelingsmogelijkheden in de rest van het buitengebied. Dat niet echt sprake was van een gemeenschappelijke beeldvorming, werd zichtbaar tijdens de ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk. De ontwikkeling van de gezamenlijke beleidspraktijk was een proces van lange adem. Tijdens dit proces heeft strategisch gedrag plaatsgevonden en is enkele malen de machtsbalans verstoord. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad van Nederweert op 18 maart 2003 tegen het plan gestemd waardoor feitelijke uitvoering nooit heeft plaatsgevonden. Op het proces van coproductie zijn verschillende succes- en faalfactoren van invloed geweest. Uit de analyse van de succesfactoren blijkt dat niet alle condities in voldoende mate aanwezig waren voor een succesvol verloop van het proces. Uit de analyse van faalfactoren blijkt daarentegen dat drie van de vier faalfactoren in beperkte tot sterke mate aanwezig zijn geweest. Het AVN is zowel in inhoudelijk opzicht als procesmatig opzicht niet optimaal is verlopen. Wel heeft het proces rondom het AVN belangrijke leerervaringen opgeleverd. Het leerproces rondom het AVN is dan ook de rode draad door het vestigingsbeleid van de reconstructie geworden.

Ten behoeve van de herinrichting van de Oostrumsche beek is geëxperimenteerd met een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak. Er heeft coproductie plaatsgevonden tussen de Provincie Limburg, gemeente Venray, gemeente Meerlo-Wanssum, programmabureau NUBL, STIP, Natuurhistorisch Genootschap, Waterschap Peel en Maasvallei en Staatsbosbeheer regio Limburg – Oost-brabant. Door de integrale aard van de problematiek in het gebied was er in de vorm van het project de Oostrumsche beek een evenredige win-win situatie aanwezig. Door het bundelen van verschillende maatregelen in het uitvoeringsprogramma lagen in het kader van NUBL volop kansen voor het bereiken van gedeelde uitkomsten voor de functies water, natuur, landbouw en recreatie. Bij de Oostrumsche beek heeft in verband met de gemeenschappelijke beeldvorming en de gezamenlijke beleidspraktijk een min of meer omgekeerd proces voltrokken. In een vroeg stadium waren er al concrete maatregelen geformuleerd ten behoeve van de problematiek rondom de Oostrumsche beek. De aanwezigheid van deze maatregelen heeft er toe geleid dat er relatief snel een gemeenschappelijke beeldvorming heeft plaatsgevonden en vrijwel gelijktijdig een gezamenlijke beleidspraktijk kon ontstaan. Door de programmafinanciering werd inzicht verkregen in de financieringsmogelijkheden over een langere termijn en kregen de actoren in het gebied mandaat voor de inzet van middelen. Hierdoor lag er draagvlak voor een geïntegreerde aanpak omdat de verantwoordelijkheid direct in het gebied is neergelegd. Tijdens de uitvoering kreeg de programmafinanciering echter het karakter van projectfinanciering, waardoor de flexibiliteit in de uitvoering teniet werd gedaan. Maar door de voortdurende coproducerende rol van actoren zijn uiteindelijk vijftien maatregelen succesvol uitgevoerd waardoor de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma in overwegende mate gerealiseerd zijn. Op het proces van coproductie zijn ook succes- en faalfactoren van invloed geweest. Uit de analyse van de succesfactoren kan worden geconcludeerd dat deze op twee condities na allemaal sterk aanwezig zijn geweest. Uit de analyse van de faalfactoren kan worden geconcludeerd dat twee van de vier condities in beperkte mate aanwezig zijn geweest. De overige twee condities zijn niet aanwezig geweest waarmee het geen faalfactoren zijn gebleken. In tegenstelling tot het AVN is de Oostrumsche beek in zowel inhoudelijk als procesmatig opzicht succesvol verlopen. Op basis van de doelstellingen in het uitvoeringsprogramma is geconcludeerd dat deze in overwegende mate gerealiseerd zijn. Interacties tussen actoren zijn soepel verlopen en respondenten en de besluitvorming is door respondenten als bevredigend beoordeeld.

6.2.2 BEPALENDE FACTOREN VOOR DE BELEIDSUITVOERING De tweede deelvraag handelt over de vraag welke factoren in beide casus bepalend zijn geweest voor de uiteindelijke beleidsuitvoering. In geval van het AVN zijn zowel procesmatige als omgevingsfactoren bepalend geweest voor het gegeven dat feitelijke realisatie nooit heeft plaatsgevonden. Van de procesmatige factoren is de dynamiek van de politieke besluitvorming het meest bepalend gebleken. Het onderhandelingsproces tussen actoren is in feite door de gemeenteraad gecodificeerd. Aanvankelijk stond de gemeenteraad positief tegenover het project en liet zich informeren. De gemeenteraad had vooral een volgende rol waardoor zij onvoldoende betrokken was bij de plannen om hierop tijdig kritisch te reflecteren. Vlak voor de besluitvorming, toen de consequenties van het beleid inzichtelijk werden, bleek er onvoldoende commitment bij de gemeenteraad te bestaan om het initiatief daadwerkelijk te steunen. Ook de tijdsgeest is bepalend geweest. Als gevolg van de varkenspest (1997) was de marktsituatie in de intensieve veehouderij zeer slecht. Ondernemers hadden weinig financiële ruggengraat om de stap naar het vestigingsgebied te bekostigen. Tevens waren de beschikbare financiële ondersteuningsmaatregelen voor verplaatsing zeer beperkt. De intensieve veehouderij had te kampen met een negatief imago en een groot deel van de agrariërs vreesde dat het vestigingsgebied deze negatieve beeldvorming alleen maar zou versterken.

Bij de Oostrumsche beek is vooral het interactieve proces tussen actoren bepalend geweest voor de uiteindelijke beleidsuitvoering. Vertrouwen en gelijkwaardigheid zijn volgens respondenten de meest bepalende factoren geweest voor de uiteindelijke uitvoeringsfase. Vanaf het begin was er een sterke vertrouwensbasis waardoor het uitvoeringsprogramma in een relatief korte periode tot stand is gekomen. Door de gelijkwaardigheid was er sprake van een gelijke machtsbasis waardoor actoren zich konden blijven committeren aan het proces. Ook de beschikbare cofinanciering vanuit Programmabureau NUBL heeft een sterke impuls geleverd aan het interactieve

proces. NUBL vormde de verbindende schakel voor een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak waardoor er kansen lagen in het gebied voor een koppeling tussen de verschillende agenda's van actoren. Tot slot is de inrichting van de projectorganisatie bepalend geweest voor de uitvoeringsfase. Door het uitvoeringscontract voelden actoren zich gecommiteerd aan het proces en verantwoordelijk om de overeengekomen afspraken na te komen. De programmafinanciering was aanvankelijk een sterke impuls voor het interactieve proces, maar leidde tot frustratie bij actoren toen bleek dat het niet mogelijk was om flexibel te opereren in de uitvoeringsfase.

6.2.3 OPVALLENDE VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN De derde deelvraag handelt over de vraag welke opvallende verschillen en overeenkomsten bestaan in de coproductie tussen beide casus. Opvallende overeenkomsten schillen in de aard van de coproducties. In beide casus was sprake van een integrale problematiek door de verwevenheid van beleidssectoren in het buitengebied. Hierdoor was er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren omdat de hulpbronnen voor het bereiken van gedeelde uitkomsten over verschillende actoren waren verdeeld. Opvallende verschillen blijken uit het proces van beide coproducties. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke beeldvorming en gezamenlijke beleidspraktijk verliep bij de Oostrumsche beek voortvarender dan bij het AVN. Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in de aard van de win-win situatie. In het geval van de Oostrumsche beek zijn synergie-effecten waardoor alle actoren in het eindresultaat iets van hun gading konden terugvinden. Opvallende verschillen en overeenkomsten blijken ook uit de invloed van succes- en faalfactoren op beide coproducties. Bij de Oostrumsche beek hebben in tegenstelling tot het AVN in alle stadia de juiste betrokkenen aan de onderhandelingstafel gezeten. Niet alle actoren waren in staat om binnen hun eigen achterban de benodigde steun te creëren voor het AVN en sommige actoren bleken over belangrijke hindermacht te beschikken. Een opmerkelijke overeenkomst is dat in beide coproducties vooraf geen gezamenlijke inhoudelijke en procesmatige spelregels zijn opgesteld en dat deze niet altijd noodzakelijk blijken voor een succesvolle coproductie. Niet noodzakelijk betekent wel dat er goede alternatieven aanwezig moeten zijn die het proces transparant en ordentelijk laten verlopen en dat de overige succesfactoren in overwegende mate aanwezig zijn. Opvallend is dat gelijkwaardigheid bij de Oostrumsche beek een sterke succesfactor is gebleken. Bij het AVN hebben onderhandelingen en discussies in overwegende mate ook op basis van gelijkwaardigheid plaatsgevonden, maar is wel enkele malen de machtsbalans verstoord. De aanwezigheid van toevallige factoren laat verschillen tussen beide casus zien. Zo heeft de invloed van de media een grote rol gespeeld bij het AVN. Door de invloed van de media nam het proces vlak voor de besluitvorming in de gemeenteraad een negatieve wending aan en werd het zwakke draagvlak steeds duidelijker. Opvallende overeenkomst is dat in beide casus geen tijdige duidelijkheid bestond over de inzetbaarheid van financiële middelen. Bij het AVN werden financiële middelen in een laat stadium toegezegd doordat er steeds opnieuw voorwaarden werden gesteld aan de subsidie. Bij de Oostrumsche beek bleek de programmafinanciering in werkelijkheid het karakter te hebben van projectfinanciering waardoor in de uitvoeringsfase weinig flexibel met de financiële middelen kon worden omgesprongen. Opmerkelijk is ook dat in beide casus onvoldoende rekening is gehouden met de dynamiek van de politieke besluitvorming. Bij de Oostrumsche beek heeft dat geen nadelige invloed gehad op de uitvoeringsfase omdat de gemeenteraad akkoord is gegaan met het uitvoeringsprogramma. Bij het AVN is de eigen dynamiek wel een duidelijke faalfactor gebleken en zelfs bepalend geweest voor de uitvoeringsfase. Opvallend is dat regelgeving in beide casus een sterke rol heeft gespeeld. In beide coproductie stuiten actoren in het verdere proces op regelgeving omdat het interactieve proces onvoldoende bleek aan te sluiten op formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen.

6.3 REFLECTIE EN AANBEVELINGEN VOOR DE BELEIDSPRAKTIJK

De centrale onderzoeksvraag handelt over de vraag welke factoren de beleidsuitvoering belemmeren binnen projecten van coproductie op het terrein van Landelijke Leefomgeving van de Provincie Limburg. Hoewel de resultaten geen generaliserende waarde hebben, zijn de resultaten wel in een breder verband te plaatsen, waardoor de conclusies en aanbevelingen in deze studie een meer verstrekkende waarde hebben. De verworven inzichten kan de Provincie gebruiken om haar bewustzijn te vergroten van de gewenste actie in processen van coproductie waarmee zij ook haar positie als middenbestuur kan versterken.

6.3.1 REFLECTIE OP CENTRALE VRAAGSTELLING Beleid kan niet altijd in absolute termen als succes of falen worden beoordeeld. Een nuancering van deze terminologie is op zijn plaats omdat er doorgaans sprake is van succes of falen op onderdelen. Beide coproducties laten een aantal factoren zien die de beleidsuitvoering belemmeren. Tijdens het proces van coproductie oefenen verschillende succes- en faalfactoren invloed uit op het resultaat. Uit de resultaten van de casestudie is duidelijk geworden dat de succesfactoren niet altijd (in sterke mate) aanwezig waren waardoor sommige zelfs faalfactoren zijn gebleken. Tevens is gebleken dat de afwezigheid van een succesfactor of de aanwezigheid van een faalfactor niet altijd een negatieve invloed hoeft te hebben op het proces, mits deze gecompenseerd worden door overige condities of andere alternatieven (zie het voorbeeld van de inhoudelijke en procesmatige spelregels). Daarmee zijn afzonderlijke succescondities niet overbodig, maar kunnen wel gecompenseerd worden door een optimale invulling van de overige condities. Inhoudelijk succes is mogelijk ondanks de aanwezigheid van faalfactoren of de afwezigheid van een succesfactor. Coproducties hebben tot doel om wederzijds voordeel te creëren. Uit de twee coproducties is duidelijk geworden dat het draagvlak voor het beleid mede beïnvloed wordt door hoe actoren het wederzijdse voordeel beoordelen. Wanneer er niet echt sprake is van een gemeenschappelijke beeldvorming levert dat problemen op tijdens de invulling van de gezamenlijke beleidspraktijk. De gemeenschappelijke beeldvorming heeft vaak nog een vrijblijvend karakter en moet in de vorm van een gezamenlijke beleidspraktijk verder geïnstitutionaliseerd worden. Door de toetsing van afzonderlijke condities in dit onderzoek kan een belangrijke conclusie worden getrokken met de nodige impact voor interne formele processen binnen overheidsorganisaties. Uit het onderzoek en in het bijzonder de tweede deelvraag blijkt namelijk dat het interactieve proces vaak (nog) onvoldoende aansluit op formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen, waardoor de op voorhand hoge verwachtingen van het interactieve proces in de uitvoeringsfase deels teniet worden gedaan, met als gevolg stagnatie in de beleidsuitvoering (of zelfs geen uitvoering!). De casestudie heeft namelijk inzichtelijk gemaakt dat een aantal factoren sterk bepalend zijn voor het verloop van het interactieve proces en daarmee uitvoering van beleid. In beide casus en in het bijzonder in het geval van het AVN, is gebleken dat de dynamiek van de politieke besluitvorming gevolgen heeft voor de uitvoeringsfase. In geval van het AVN bleek vlak voor de formele besluitvorming bij de gemeenteraad van Nederweert onvoldoende commitment te bestaan om tot uitvoering te komen. Uit de analyse kan worden geconcludeerd dat er onvoldoende aansluiting was tussen het interactieve proces en formele politieke procedures. Tijdens het proces was de gemeenteraad onvoldoende betrokken bij de plannen om hierop tijdig te kunnen reflecteren. Gemeenteraadsleden voelden zich onvoldoende gecommiteerd om akkoord te gaan met het ontwikkelingsplan, naarmate de (financiële) consequenties van het beleid en het zwakke draagvlak onder de bevolking meer inzichtelijk werden. Ook is in beide casus gebleken dat er negatieve gevolgen zijn voor het interactieve proces, wanneer er onvoldoende duidelijkheid bij actoren bestaat over de inzet van financiële middelen. Zo zijn er door de Provincie Limburg en LNV in geval van het AVN te laat financiële toezeggingen gedaan. Bij de Oostrumsche beek bleek daarentegen de programmafinanciering in de praktijk meer het karakter te krijgen van projectfinanciering. Als gevolg van interne formele procedures bij de Provincie Limburg, bleek het in de praktijk bijna onmogelijk te zijn om tussen projecten te schuiven waardoor in de uitvoering weinig flexibel met de financiële middelen kon worden omgesprongen. Ook heeft in beide casus het oerwoud aan regelgeving de uitvoeringspraktijk gefrustreerd als gevolg van interne procedures. Hiermee werden de vooraf hoge verwachtingen van het interactieve proces in de uitvoeringsfase teniet gedaan, wat leidde tot frustratie bij betrokken actoren. De aanwezige discrepantie tussen het interactieve proces en formele interne procedures is in beide coproducties dus een van de grootste struikelblokken gebleken. Als gevolg van de sterk onderlinge interactie en overige succesfactoren zijn actoren er bij de Oostrumsche beek in tegenstelling tot het AVN wel in geslaagd de doelstellingen in overwegende mate te realiseren en de coproductie te markeren met een bevredigend eindresultaat. Beide coproducties hebben inzichtelijk gemaakt dat de wil om te coproduceren bij overheden aanwezig is, maar dit effect deels teniet wordt gedaan naarmate formele procedures in werking treden. Voorliggend onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt dat er in het geval van coproductie een aantal algemene aandachtspunten zijn die de kans op een falende beleidsuitvoering verkleinen. Bewustzijn van deze condities is zinvol en bruikbaar, maar biedt geen garantie voor procesmatig en inhoudelijk succes. Coproductie is bovenal een sociaal proces met een dynamisch en cultureel karakter.

6.3.2 AANBEVELINGEN VOOR DE BELEIDSPRAKTIJK Aansluitend op de reflectie van de centrale vraagstelling en vierde deelvraag kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden voor de beleidspraktijk. De dertien succes- en faalfactoren en de vier componenten van coproductie vormen een belangrijke leidraad van dit onderzoek. Voor een succesvolle coproductie is het zaak om succesfactoren te organiseren en faalfactoren te voorkomen en naar vermogen te transformeren in succescondities. De casestudie heeft ter aanvulling op de theorie een aantal waardevolle leerpunten opgeleverd die bruikbaar zijn bij toekomstige coproducties. Om deze leerpunten in praktijk te organiseren dienen overheden, en in het bijzonder het middenbestuur, meer dan nu te gaan denken in termen van coproductie en de invloed van succes- en faalfactoren. Dat betekent dat een vertaalslag moet worden gemaakt in het handelen en denken binnen en buiten overheidsorganisaties opdat ook daadwerkelijk een betere aansluiting bewerkstelligd wordt met het interactieve proces. Voor overheden, en in het bijzonder het middenbestuur, is dan ook de uitdagende taak weggelegd om een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen het interactieve proces en formele interne procedures. Tevens is het wenselijk om voorafgaand aan de coproductie bij betrokkenen realistische verwachtingen te scheppen over de reikwijdte van interactieve processen. De volgende aanbevelingen ondersteunen bovenstaande uitgangspunten en zijn mede gebaseerd op het empirische materiaal uit de casestudie:

Verbindend vermogen

Zorg voor een procesmanager of regisseur die tegenover de actoren een vertrouwenwekkende en onafhankelijke uitstraling heeft, zodat deze persoon een sterke vertrouwensbasis voor de coproductie kan creëren. De procesmanager moet in staat zijn tot het arrangeren van interacties en bovenal beschikken over verbindend vermogen (perceptiemanagement). Het gaat erom dat deze persoon beschikt over de vaardigheden die passen bij het dynamische karakter van coproductie en niet zijn ingesteld op traditionele bestuurlijke processen.

Draagvlak

Probeer aansluiting te zoeken bij al aanwezige lokale initiatieven en koppelingen te maken tussen verschillende activiteiten om daarmee synergie-effecten te bereiken. Een win-win situatie is eenvoudiger te bereiken wanneer aansluiting wordt gezocht bij het al aanwezige draagvlak in het gebied voor de uitvoering van concrete maatregelen. Een belangrijke les uit de Oostrumsche beek leert dat coproducties succesvoller lijken wanneer het initiatief uit het gebied zelf komt en niet zondermeer start vanuit de probleemdefinities van overheidsinstanties. Het al voor de start van de coproductie aanwezige draagvlak onder lokale actoren in het landelijk gebied kan een krachtig fundament blijken voor het verdere proces.

Selectie van actoren

Denk voor aanvang van de coproductie goed na over de selectie van actoren. Enerzijds moet het proces open staan voor de toetreding van nieuwe actoren als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, anderzijds moet het proces wel beheersbaar blijven voor het bereiken van consensus. De casestudie leert dat een goede selectie van actoren veel winst kan opleveren in het verdere proces. Zorg ervoor dat het netwerk van actoren zo representatief mogelijk is voor alle in het geding zijnde belangen opdat er sprake is van diversiteit. Wees bewust van alle kritische belangen met het oog op mogelijke hindermacht van actoren. Om weerstand in een later stadium te voorkomen is het raadzaam om actoren met mogelijke hindermacht bij het beleidsproces te betrekken. Actoren zullen eerder geneigd zijn hun blokkademacht op te heffen wanneer ze het gevoel hebben dat hun belangen voldoende worden ingebracht in het eindresultaat (compensatie). Let bij de selectie ook op de gezaghebbendheid van actoren en in hoeverre zij in staat zijn om steun binnen hun eigen achterban te mobiliseren.

Evenredige win-win situatie

Creëer een win-win situatie die door betrokken actoren zoveel mogelijk als evenredig wordt beoordeeld. Waak ervoor dat de coproductie eindigt in een zero-sum of win-lose situatie waarbij het voordeel van een beperkt aantal actoren ten koste gaat van het voordeel van overige actoren in het krachtenveld. Actoren zijn bereid om

gezamenlijk naar een goed eindresultaat te streven wanneer ze hierin iets van hun gading kunnen terugvinden en het resultaat niet strijdig is met interne organisatiedoelen. Vroeg in het proces moet voldoende ruimte zijn voor de inbreng van uiteenlopende belangen en perspectieven opdat door het gezamenlijk bundelen van activiteiten synergie-effecten kunnen worden bereikt.

Evenwichtige machtsbalans

Bedenk dat een succesvolle coproductie een evenwichtige machtsbalans kent. Onderhandelingen en interacties tussen actoren dienen plaats te vinden op basis van gelijkwaardigheid. Ondanks eventuele verschillen in formele machtspositie, zullen actoren als gelijkwaardige partners behandeld moeten worden om commitment te bewerkstelligen.

Spelregels

Inhoudelijke en procesmatige spelregels kunnen nuttig zijn om het proces van de coproductie in goede banen te leiden. De casestudie heeft inzichtelijk gemaakt dat de afwezigheid van dergelijke spelregels niet persé een negatieve invloed hoeft te hebben op het proces, mits de andere succesfactoren in overwegende mate wel voorkomen en er goede alternatieven zijn. Een gebiedscontract of uitvoeringscontract bevatten geen feitelijke gedragsregels, maar kan als morele stok achter de deur dienen om actoren ook tijdens de uitvoering te committeren aan het proces

Commitment en strategisch gedrag

Investeer in het bewerkstelligen van een gemeenschappelijke beeldvorming tussen actoren. Actoren moeten bij aanvang van het project al hun opvattingen kenbaar kunnen maken zonder dat meteen selectie plaatsvindt. Het procesmanagement moet erop gericht zijn om enerzijds actoren te committeren aan het proces en anderzijds te voorkomen dat ze de binding met hun achterban verliezen. Wees er bewust van dat de gemeenschappelijke beeldvorming nog een vrijblijvend karakter heeft en dat ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk een moeizaam proces kan zijn. Tijdens de invulling van de gezamenlijke beleidspraktijk vindt vaak strategisch gedrag plaats. Hoewel de provincie in vergelijking met lokale actoren in het landelijk gebied een sterke formele machtspositie heeft kan strategisch gedrag funest zijn voor de geloofwaardigheid van de organisatie en kans op hernieuwde samenwerking beletten.

Maatschappelijke buffer

Probeer een maatschappelijke buffer te creëren waarin sprake is van een sfeer van openheid en contact tussen bestuur en maatschappelijke actoren. Schep zoveel mogelijk openheid van zaken en geef maatschappelijke actoren het gevoel dat hun belangen op een adequate wijze worden gepresenteerd in de besluitvorming.

Risicocalculatie

Wees constant alert op onverwachte situaties die een positieve dan wel negatieve invloed hebben op het proces. In feite veronderstelt dit een vorm van risicocalculatie waarbij zo vroeg mogelijk in het proces een inschatting wordt gemaakt van eventuele risico's die zich in de loop van het proces kunnen voordoen en de beleidsuitvoering belemmeren. Omdat coproductie geen statisch proces is en doelen in de loop van het proces kunnen worden bijgesteld is het de kunst om gebruik te maken van kansen (policy windows) die zich voordoen. Probeer negatieve invloeden tijdig te herkennen (zoals de invloed van de media die negatieve beeldvorming kan versterken). Bedenk dat er koppelingen bestaan tussen doelgroepen van beleid waardoor een laag maatschappelijk draagvlak ook consequenties kan hebben voor politiek draagvlak.

Financiële helderheid

Zorg niet alleen voor voldoende financiële middelen, maar ook voor tijdige duidelijkheid bij alle actoren over de inzetbaarheid ervan. Dit kan bewerkstelligd worden door vooraf heldere voorwaarden te stellen aan eventuele

subsidies opdat bij alle betrokkenen realistische verwachtingen worden gewekt over de beschikbaarheid van financiële middelen. Wanneer besloten is tot programmafianciering moet er in de uitvoeringsfase ook flexibel met de financiële middelen kunnen worden omgesprongen. Waak ervoor dat de programmafianciering aansluit bij interne formele processen opdat actoren niet teleurgesteld worden in de uitvoeringsfase.

Politieke besluitvorming

Ben alert op het dynamische karakter van politieke besluitvorming. Houd rekening met de invloed van de politiek op besluitvorming door deze te betrekken bij het interactieve proces. Waak voor een volgende rol van de politiek met als gevolg dat er pas kritisch gereflecteerd wordt vlak voor de formele besluitvorming. Het is wenselijk om de politiek ook bij deelbesluiten te betrekken wanneer dit mogelijk is in het interactieve proces. Het een en ander realiseert een betere aansluiting van het interactieve proces op formele politieke en bestuurlijke processen.

Uitvoeringsfase

Wees er bewust van dat uitvoering in een netwerk van coproducten per definitie anders loopt dan wanneer sprake is van eenvoudig beleid waarbij het ontwerpen van de uitvoering al kan plaatsvinden bij het ontwerpen van het beleid zelf. Coproductie is geen statisch proces en daarbij gaat het vaak om projecten die zowel in inhoudelijk als strategisch opzicht complex zijn. Er zijn veel belangen van verschillende actoren in het geding, die allen trachten hun stempel op het beleid te drukken. Als gevolg hiervan ontstaan complexe interactiepatronen die in de voorfase van het beleid nog niet altijd helemaal te overzien zijn. Tijdens de uitvoering kan die complexiteit ineens een struikelblok blijken wanneer meerdere beleidsdoelen in samenhang moeten worden uitgevoerd. De beleidsuitvoering vormt een onmisbare schakel van het beleidsproces en bestaat niet alleen uit het toepassen van middelen van een beleid. De coproductie eindigt niet bij de beleidsuitvoering, maar blijft een constante wisselwerking tussen actoren. Schep tijdens de uitvoering ruimte voor het bijstellen van doelen wanneer ontwikkelingen binnen of buiten het netwerk daarom vragen. Geef voldoende ruimte aan het dynamische karakter van coproductie. In de voorfase moet het interactieve proces voldoende ruimte krijgen om te komen tot een gemeenschappelijke beeldvorming en gezamenlijke beleidspraktijk. Dat betekent dat niet meteen gestuurd kan worden op tastbare resultaten. Actoren moeten in staat worden gesteld om gezamenlijk naar een bevredigend eindresultaat te kunnen streven.

6.3.3 COPRODUCTIE? EEN KWESTIE VAN BALANCEREND BESTUREN! Het onderzoek biedt in het bijzonder de afdeling Landelijke Leefomgeving meer inzicht in het besturingsarrangement coproductie en de succes- en faalfactoren die daarop invloed uitoefenen. Verworven inzichten uit het rapport zullen door de afdeling Kennis & Strategie van de Provincie Limburg worden verwerkt in het nog te verschijnen beleidssignaleмент 'Provincie in Uitvoering' ten behoeve van de (Limburgse) discussie rondom het middenbestuur.

Hoewel dit onderzoek kennis oplevert over het besturingsarrangement coproductie, biedt het zondermeer ook aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek. Reflecterend op de centrale vraagstelling is ondermeer geconcludeerd dat het interactieve proces vaak (nog) onvoldoende blijkt aan te sluiten op formele ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen. Vervolgonderzoek zou erop gericht kunnen zijn om deze discrepantie te verkleinen door interne formele procedures eens kritisch onder de loep te nemen en een betere aansluiting te bewerkstelligen met interactieve processen. Coproductie vraagt niet alleen een andere houding van lagere overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen, maar ook van het middenbestuur. Een houding van het middenbestuur die zich meer dan in het verleden kenmerkt door een faciliterende en katalyserende rol, vereist ook de nodige competenties van provinciale medewerkers. Het is wenselijk om vervolgonderzoek te verrichten naar de vereiste competenties die aansluiten bij de interactieve rol die het middenbestuur moet bekleden in de (lokale) netwerksamenleving.

Tot slot een korte reflectie op het besturingsarrangement coproductie. Coproductie kan erg vruchtbaar zijn en interessante synergie-effecten opleveren. Tegelijkertijd is het ook een vorm van dilemmamanagement dat vraagt om balancerend besturen. Niet voor niets is het volgens Benou (1996: 279) de kunst om intelligent in te spelen op veranderde omstandigheden en een balans te vinden in claims die van verschillende zijden op publieke besluitvormingsprocessen worden gelegd. Voor het middenbestuur is de uitdagende taak weggelegd om binnen het web van coproductie actieve verbindingen te spannen tussen uiteenlopende actoren. Daarbij kan het een belangrijke rol vervullen bij het ontrafelen van beleidsnetwerken: op het ene moment als katalysator en aanjager van lokale initiatieven en op het andere moment als facilitator voor het scheppen van de juiste condities en beleidsruimte. Het gaat om een mobiliserende overheid die in staat is om lokale actoren in beweging te krijgen en met elkaar te verbinden opdat steeds gezocht wordt naar de meest bevredigende oplossing. Bovenal moet bedacht worden dat elke situatie uitzonderlijk is en vraagt om de juiste condities. Coproductie is geen wondermiddel voor een succesvolle beleidsuitvoering, maar wel een krachtig besturingsarrangement dat meerwaarde biedt bij het ontwerpen en uitvoeren van complexe beleidsvraagstukken in een web van wederzijds afhankelijke actoren.

EINDNOTEN

- (1) Titel gebaseerd op Benou, G.J. (1996). Volgens Benou (1996: 279) gaat het erom 'het interactieproces tussen de verschillende actoren op gang te houden en het evenwicht te bewaren. Het is de kunst intelligent in te spelen op veranderde omstandigheden en een balans te vinden in de claims die van verschillende zijden op publieke besluitvormingsprocessen worden gelegd. Behalve een zekere acrobatiek vergt dit de vaardigheid om mensen in beweging te brengen en met elkaar te verbinden'
- (2) Zie onder meer de publicatie van het IPO (2002): Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw. Den Haag
- (3) Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen in het Tripool-verband; Parkstad Limburg met WGR+ status; intergemeentelijke samenwerking op operationeel niveau; verschillende regionale platforms; grotere samenwerkingsverbanden; gewesten; intergemeentelijke overleggen; stedenoverleg; waterschappen; politieregio's en dergelijke
- (4) Provincie Limburg. Provincie in uitvoering. Aanpak van het beleidssignalement. Maastricht, 2005.
- (5) Provincie Limburg. 'Limburg verlegt grenzen'. Coalitieakkoord 2003-2007. Maastricht, 26 mei 2003
- (6) Citaat Commissaris van de Koningin L.J.P.M. Frissen, seminar Rabobanken Zuid-Limburg: Samenwerken, 17 november 2005
- (7) Provincie Limburg. De provincie en haar klanten. Maastricht, mei 2003
- (8) Provincie Limburg. Eindrapportage Project Netwerkanalyse, Een praktisch analysemodel voor de provinciale organisatie. Maastricht, oktober 2004
- (9) Provincie Limburg. Limburg verlegt grenzen. Coalitieakkoord 2003-2007. Maastricht, 26 mei 2003
- (10) Verkennend gesprek afdeling Landelijke Leefomgeving. Provincie Limburg. Maastricht, februari 2006
- (11) Voor deze beschrijving is gebruik gemaakt van het intranet van de Provincie Limburg
- (12) De 'Versnellingsagenda, Limburg op weg naar 2012' geeft de route aan die Limburg naar duurzaam succes zal voeren als internationaal toonaangevend onderdeel van de Technologische Topregio Aken – Eindhoven – Leuven (Provincie Limburg, 2005)
- (13) IPO (2002). Op Schaal Gewogen. Den Haag, pp. 19-21
- (14) Definitie uit 'Eindrapportage Project Netwerkanalyse, Een praktisch analysemodel voor de provinciale organisatie', Provincie Limburg, oktober 2004
- (15) Deze spelregels zijn ontleend aan De Bruijn & Ten Heuvelhof (1999). Management in netwerken. Utrecht, 99-118
- (16) Voor meer informatie over het onderscheid tussen PPS-constructies verwijs ik naar tabel 1: coproductie in PPS via contracten en partnerschap in de STIP-Studie 'State of the art coproductie' (Teisman, G.R. e.a., 2004)
- (17) De investeringen die door het Rijk, Europa en de Provincie worden gedaan in het landelijk gebied zijn voor Noord- en Midden-Limburg opgenomen in het Reconstructieplan en voor Zuid-Limburg in het Herijkingsdocument Vitaal Platteland. 'Platteland in Uitvoering' is het overkoepelende motto. De plannen zijn gericht op uitvoering.
- (18) Provincie Limburg, Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg, 5 maart 2004. Het Reconstructieplan moet in 12 jaar tijd worden uitgevoerd, van 2004 tot eind 2015. Bij de uitvoering krijgt de regio een centrale rol om reconstructiedoelstellingen effectief te kunnen uitwerken en uitvoeren. Ieder gebied kent daartoe een gebiedscommissie met daarin vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties. Zij vormen als het ware het loket voor projecten, maar verwachten van ondernemers, gemeenten en anderen dat ze verantwoordelijkheid nemen. Het is verder aan het Rijk en Provincie om die gebiedsverantwoordelijkheid zo goed mogelijk te steunen en te faciliteren
- (19) Bestuurlijk Platform Reconstructie Limburg. Als eerste aanzet. Reconstructieplan pilotgebied Nederweert. Juli 1999
- (20) In het reconstructieplan pilotgebied Nederweert 'Als eerste aanzet' zijn een viertal doelstellingen opgenomen. De reconstructie in het pilotgebied leidt tot een situatie waarbij: (1) de natuurkwaliteiten in de natuurgebieden van de ecologische hoofdstructuur duurzaam zijn gerealiseerd; (2) de intensieve veehouderij weer ontwikkelingsmogelijkheden heeft om binnen de voorwaarden van milieu en landschap te produceren; (3) het landelijk gebied zich heeft ontwikkeld tot een vitaal platteland, waarin plaats is voor dynamische ontwikkelingen en nieuwe economische dragers; (4) in het landelijk gebied de basiskwaliteiten voor milieu, water en natuur zijn gerealiseerd en de recreatieve mogelijkheden in het gebied zijn toegenomen. De tweede doelstelling is in het reconstructieplan concreet vertaald naar een maatregel C: de aanleg en inrichting van een agrarisch vestigingsgebied.
- (21) Arcadis. Ontwikkelingsplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Februari 2002 – versie 01

- (22) Na het besluit van de gemeenteraad hebben de gemeente Nederweert, het Ministerie van LNV en de Provincie Limburg gezamenlijk het project geëvalueerd en gezocht naar oorzaken voor het besluit van de gemeenteraad om geen groen licht te geven voor het voorstel om het AVN te realiseren. Deze oorzaken zijn in een korte evaluatie vastgelegd door Jacco Deij van het Ministerie van LNV op 16 juni 2003
- (23) KPMG Consulting. Businessplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Eindrapport. De Meern, 19 april 2000
- (24) KPMG Consulting. Intentieverklaring Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Pilot Nederweert. Juni 2000
- (25) In een bestuursvergadering van de Limburgse Milieufederatie op 19 juni 2000 is besloten geen groen licht te geven voor de intentieverklaring Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert (AVN) om de genoemde redenen.
- (26) Arcadis. Ontwikkelingsplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Februari 2002 – versie 01
- (27) Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij. Brief aan de gemeente Nederweert betreffende Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert (AVN). Den Haag, 26 maart 2002
- (28) Arcadis. Plan van aanpak realisatie agrarisch vestigingsgebied Nederweert. 14 mei 2002
- (29) LEI. Realisatie Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Den Haag, december 2002
- (30) Arcadis. Nulfase AVN – Een overzicht van de risico's. 28 november 2002
- (31) Proef platteland vrijwel rond. (11 februari 2003). Dagblad De Limburger, pp.1
- (32) Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij. Brief aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nederweert betreffende Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Den Haag, 14 maart 2003. Provincie Limburg. Brief aan de leden van de gemeenteraad Nederweert betreffende Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Maastricht, 14 maart 2003. Stichting Milieufederatie Limburg. Brief aan de leden van de gemeenteraad Nederweert betreffende Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Roermond, 27 februari 2003.
- (33) Bestuurlijk Platform Reconstructie Limburg. *Als eerste aanzet. Reconstructieplan pilotgebied Nederweert*. Nederweert, juli 1999.
- (34) NUBL. NUBL: Samen aan de slag. Ruimte voor nieuwe initiatieven voor plattelandprojecten. Eindhoven, maart 1996
- (35) Werkgroep Oostrumsche beek. Uitvoeringsprogramma en uitvoeringscontract Oostrumsche beek. Maastricht, 21 augustus 2000
- (36) Provincie Limburg. Inhoudelijk en financieel eindverslag. Afrekening NUBL in het uitvoeringsprogramma Oostrumsche beek. Maastricht, 20 december 2004
- (37) Vanaf 1 januari 2004 is het Zuiveringssschap Limburg opgegaan in de waterschappen waarmee het waterschapsbestel in Limburg vereenvoudigd is. Om verwarring in de tekst te voorkomen wordt in de verdere analyse niet meer gesproken over het Zuiveringssschap Limburg, maar alleen over het Waterschap. Bij de Oostrumsche beek gaat het om het Waterschap Peel en Maasvallei, maar voor het gemak wordt gesproken over het Waterschap.
- (38) Provincie Limburg. Nota voor Gedeputeerde Staten betreffende Uitvoeringsstructuur NUBL. Maastricht, 8 mei 1996
- (39) Werkgroep Oostrumsche beek. Uitvoeringsprogramma en uitvoeringscontract Oostrumsche beek. Maastricht, 21 augustus 2000
- (40) De beschikking is gewijzigd op basis van aangetekend bezwaar door de gemeente Venray bij de Awb-commissie. Op 29 mei 2001 is vervolgens een nieuwe beschikking opgesteld en de beschikking van 21 december 2000 komen te vervallen
- (41) Programmamanagement Oostrumsche beek. Evaluatie gebiedscontract Oostrumsche beek. Maastricht, 1 april 2004
- (42) Provincie Limburg. Afrekening NUBL in het uitvoeringsprogramma Oostrumsche beek. Inhoudelijk en financieel eindverslag. Maastricht, 20 december 2004

BIBLIOGRAFIE

- Baudoin, T. & Hendriks, F. (1998). Succesvolle co-productie van beleid. De metamorfose van De Witte Dame. In: *Bestuurskunde*, 6, pp. 250-260.
- Bekkers, V.J.J.M. (1996). Coproductie in het milieubeleid: op zoek naar een nieuwe sturingsconceptie. In: *Bestuurswetenschappen*, 3, pp. 177-194.
- Bekkers, V.J.J.M. (2002). Sturingconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities. In: Bekkers, V.J.J.M. e.a., *Handboek sturing in de sociale sector*, pp. A-2-1-1- A 2-1-26. Den Haag: Elsevier.
- Bekkers, V.J.J.M. & Ringeling, A. (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.
- Benou, G.J. (1996). Coproductie vraagt om balancerend besturen. In: *Bestuursforum*, 20, 12, pp. 276-279.
- Boedeltje, M. & de Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*. Paper voor het politicologenetaal, 26 en 27 mei 2004, Antwerpen.
- Bordewijk, P. e.a. (1999). *De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Bovens, M.A.P. e.a. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bruijn, J.A. de & Ten Heuvelhof, E.F. (2004). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Coolsma, C. & Herweijer, M. (2002). Het ontwerpen van de uitvoering. In: Edwards, A. & Schaap, L. (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*, pp. 111- 145, Bussum: Coutinho.
- Dam, M. van e.a. (1996). *Het Onzichtbare Bestuur. Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*. Delft: Eburon.
- Edelenbos e.a. (2003). *De "LAT-relatie" tussen interactief beleid en besluitvorming*. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
- Edwards, A. & Schaap, L. (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Geul, A. (2002). *Beleid in uitvoering. Problemen en remedies*. Utrecht: Lemma.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hoogerwerf, A. (1993). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Vijfde druk. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Hutjes, J.M. & Van Buuren, J.A. (1992). *De gevalstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Uitgeverij Boom.
- Interprovinciaal Overleg (2002). *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw* (Ipo-publicatienummer 182). Den Haag: IPO.

- Interprovinciaal Overleg (2005). *Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform. Discussienotitie* (Ipo-publicatienummer 253). Den Haag: IPO.
- Kersbergen, K. van & Waarden, F. van (2004). Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: *European Journal of Political Research*, 43, pp. 143-171.
- Kickert, W. (2003). 'Beneath Consensual Corporatism: Tradition of Governance in the Netherlands'. In: *Public Administration*, 81, 1, pp. 119-140.
- Kickert, W. e.a. (1997). *Managing complex networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn, E.H. (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid. Een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken. In: *Beleidswetenschap*, 19, 4, pp. 32-53.
- Klijn, E.H. e.a. (2000). Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans. In: *Beleidswetenschap*, 11, 2, pp. 143-167.
- Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2002). Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek. In: Teisman e.a. (2004), *State of the art coproductie, stip-studie*. pp. 12-13, Erasmus Universiteit Rotterdam: Centrum voor Publiek Management.
- Klijn, E.H. & M. van Twist (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: Edwards, A. & Schaap, L. *Vaardigheden voor de publieke sector*, pp. 37-65, Bussum: Coutinho.
- Koppenjan, J.F.M. e.a. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's Gravenhage: VUGA.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Koppenjan, J.F.M. & Rijnveld, M. (1997). Draagvlakvorming bij grote projecten. In: *Bestuurskunde*, 3, pp. 94-107.
- Neelen, G.H.J. e.a. (2003). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Nelissen, N.J.M. (2003). Bestuurlijk vermogen van nieuwe vormen van besturen. In: *Bestuurswetenschappen*, 3, pp. 169-191.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: MacMillan.
- Rouw, R. & Schillemans, T. (2005). Horizontalisering als complement op een Andere Overheid. In: *Bestuurskunde*, 6, pp. 13-22.
- Schaap, L. e.a. (2000). Het geprangde middenbestuur vecht terug. In: *Bestuurskunde*, 4, pp. 164-172.
- Soeterbroek, F. (2004). 'Go with the flow': meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte. In: *Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 118-131.
- Teisman, G.R. e.a. (2004). *State of the art coproductie, stip-studie*. Erasmus Universiteit Rotterdam: Centrum voor Publiek Management.

Teisman, G.R. (1997). *Sturen via creatieve concurrentie. Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Katholieke Universiteit Nijmegen.

Termeer, C. & Könings, M. (2003). Vitaliserend procesmanagement. In: *Bestuurskunde*, 6, pp. 274-282.

Toonen, Th. A.J. (1987) *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. Den Haag: IPO.

Toonen, Th. A.J. (2005). *Theorie van de Provincie*. Ipo-publicatienummer: 252. Den Haag: IPO.

Tops, P.W. (1999). Co-productie als bestuursstijl. Ervaringen en vuistregels. In: *Bestuurswetenschappen*, 3, pp. 201-225.

Tops, P.W. (1996). *Verhalen over co-productie: de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

Vries, K. de (2003). De teloorgang van de provincie. In: *Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 113-129.

Yin, R.K. (2003). *Case study research. Design and methods*. London: Sage.

PROVINCIALE DOCUMENTEN:

Provincie Limburg. *De Provincie en haar klanten. Rapportage van fase 1 van het project "Klantenwensenonderzoek"*. Maastricht, mei 2003.

Provincie Limburg. *Eindrapportage Project Netwerkanalyse. Een praktisch analysemodel voor de provinciale organisatie*. Maastricht, oktober 2004.

Provincie Limburg. *Limburg verlegt grenzen. Coalitieakkoord 2003-2007*. Maastricht, 26 mei 2003.

Provincie Limburg. *Ruimte voor Limburg. Plattelandsontwikkeling: duurzame toekomst binnen handbereik*. Uitgave van de Provincie Limburg, afdeling Landelijke leefomgeving (brochure).

AGRARISCH VESTIGINGSGBIED NEDERWEERT:

Arcadis. *Nulfase AVN – Een overzicht van de risico's*. 28 november 2002.

Arcadis. *Ontwikkelingsplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert*. 20 februari 2002 – versie 01.

Arcadis. *Plan van aanpak realisatie agrarisch vestigingsgebied Nederweert*. 14 mei 2002.

Bestuurlijk Platform Reconstructie Limburg. *Als eerste aanzet. Reconstructieplan pilotgebied Nederweert*. Nederweert, juli 1999.

Deij, J. *Evaluatie Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert*. Eindhoven, 16 juni 2003

KPMG Consulting. *Businessplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert. Eindrapport*. De Meern, 19 april 2000.

LEI. *Realisatie Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert*. Den Haag, december 2002.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. *Brief aan de gemeente Nederweert betreffende Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert (AVN)*. Den Haag, 26 maart 2002.

Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij. *Brief aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nederweert betreffende Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert*. Den Haag, 14 maart 2003.

Ministerie van LNV. *Reconstructiewet Concentratiegebieden*. Den Haag, januari 2002.

Proef platteland vrijwel rond. (11 februari 2003). *Dagblad De Limburger*, p.1.

Provincie Limburg. *Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg*. Maastricht, 5 maart 2004.

OOSTRUMSCHE BEEK:

NUBL. *NUBL: Samen aan de slag. Ruimte voor nieuwe initiatieven voor plattelandsprojecten*. Eindhoven, maart 1996.

Programmamanagement Oostrumsche beek. *Notitie betreffende de provinciale beschikking voor het programma Oostrumsche beek*. Maastricht, 19 januari 2001

Programmamanagement Oostrumsche beek. *Evaluatie gebiedscontract Oostrumsche beek*. Maastricht, 1 april 2004

Provincie Limburg. *Gewijzigde beschikking Uitvoeringsprogramma Oostrumsche beek*. Maastricht, 29 mei 2001.

Provincie Limburg. *Inhoudelijk en financieel eindverslag. Afrekening NUBL in het uitvoeringsprogramma Oostrumsche beek*. Maastricht, 20 december 2004

Provincie Limburg. *Nota voor Gedeputeerde Staten betreffende Uitvoeringsprogramma Oostrumsche beek*. Maastricht, 17 november 1999.

Provincie Limburg. *Nota voor Gedeputeerde Staten betreffende Uitvoeringsstructuur NUBL*. Maastricht, 8 mei 1996

Werkgroep Oostrumsche beek. *Uitvoeringsprogramma en uitvoeringscontract Oostrumsche beek*. Maastricht, 21 augustus 2000

GERAADPLEEGDE INTERNETSITES:

http://www.limburg.nl/upload/pdf/PlattelandinUitvoering_ReconstructieWet.pdf

<http://www.hetkenniscentrum.nl/assets/binaries/stip/bulk/producten/coproductie-state-of-the-art2005.pdf>

<http://www.limburg.nl/Plattelandinuitvoering/reconstructieplan/>

ILLUSTRATIES:

pp 3 : Provincie Limburg, pp. 25: Provincie Limburg, pp. 29 + 31: gemeente Nederweert, pp. 43 + 44: Waterschap Peel en Maasvallei

BIJLAGEN

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN (I)

AVN	Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
IPO	Inter Provinciaal Overleg
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouwbond
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MFL	Milieufederatie Limburg
NUBL	Nadere Uitwerking Brabant Limburg
NVV	Nederlandse Vakbond Varkenshouders
PPS	Publiek-private samenwerking
SML	Stichting Milieufederatie Limburg
STIP	Stichting Innovatie Platteland
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

ANALYSEKADER (II)

Coproductie	
Indicering	Operationalisering
(I) wederzijdse afhankelijkheid	<p>Prikkels tot samenwerking ontstaan vanwege het feit dat actoren op elkaar aangewezen zijn, omdat partijen zelf bepaalde hulpmiddelen (geld, macht, expertise, steun) niet bezitten en andere partijen wel voor het bereiken van (eigen) doelen en belangen</p> <p>het beleidsnetwerk bestaat uit verschillende actoren met elk hun eigen specifieke belangen, kennis en middelen: er is sprake van pluriformiteit</p>
(II) wederzijds voordeel	<p>Aanwezigheid van gemeenschappelijk belang (win-win situatie), waardoor actoren tot samenwerking overgaan omdat er iets gemeenschappelijks is wat hen bindt en wat zij niet zelfstandig kunnen bereiken</p> <p>Verwevenheid van belangen</p>
(III) gemeenschappelijke beeldvorming	<p>Partners komen gezamenlijk overeen wat de aard van het probleem is dat moet worden opgelost, welke oplossingen er zijn en welke afhankelijkheden er tussen partners bestaan</p> <p>Poging om taal, symboliek, percepties en perspectieven van betrokkenen met elkaar te verbinden</p>
(IV) gezamenlijke beleidspraktijk	<p>Partners komen gezamenlijk overeen welke gezamenlijke initiatieven of ontwikkelingen in gang worden gezet en wat ieders rol daarbij is om doeleinden te realiseren</p>
Succesfactoren	
Indicering	Operationalisering
(1) min of meer open beleidsarena	<p>Open toegang voor nieuwe actoren om tot het netwerk toe te treden, waardoor het mogelijk is om in alle stadia van de besluitvorming de juiste partners te betrekken in het proces. Dat betekent niet alleen partners die een positieve bijdrage kunnen leveren aan realisering van doeleinden, maar ook partners met hinder- of blokkademacht. Dit kan weerstand in een later stadium voorkomen</p>
(2) erkenning van sleutelfiguren	<p>Sleutelfiguren (de meest relevante organisaties en belanghebbenden) zijn van doorslaggevend belang voor het proces en om ze niet te vervreemden van het proces is het van belang constant aandacht te besteden aan hun belangen en percepties</p>
(3) procesmanager met onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling	<p>Aanwezigheid van een procesmanager met een relatief onafhankelijke en vertrouwenwekkende positie met als taak ervoor te zorgen dat alle partners zich in het proces blijven herkennen en die een belangrijke rol speelt in geval van impasses of conflicten om het proces weer in goede banen te leiden</p>

(4) inhoudelijke en procesmatige spelregels	Aanwezigheid van inhoudelijke en procesmatige spelregels die voorafgaand aan de coproductie gezamenlijk door partijen zijn opgesteld
(5) open klimaat	Aanwezigheid van een algemene sfeer van openheid waarin contact tussen bestuur, partners en andere belanghebbenden min of meer gewoon is
(6) gelijkwaardige machtsverhouding	Door sfeer van openheid wordt een maatschappelijke buffer gecreëerd waarin niet er tegen de overheid niet meteen wantrouwend wordt opgekeken en draagvlak wordt verkregen
(7) toevallige factoren	Ondanks verschillen in formele machtspositie voelen partners zich gelijkwaardig ten opzichte van elkaar tijdens onderhandelingen en discussies
(8) tijdige duidelijkheid over inzet financiële middelen	Het tijdig inschatten van onvoorziene positieve en negatieve ontwikkelingen
	Benutten van positieve mogelijkheden (policy windows)
(9) perceptiemanagement	Aanwezigheid van voldoende financiële middelen om doeleinden te realiseren
	Tijdig duidelijkheid over te ontvangen subsidies verstrekken aan partners om zo financiële zekerheid te geven
(9) perceptiemanagement	Tijdige herkenning van vooroordelen die partners ten opzichte van elkaar hanteren en deze bespreken om te voorkomen dat er impasses in de besluitvorming ontstaan
Faalfactoren	
Indicering	Operationalisering
(10) dominantie eigen logica	Het netwerk van actoren wordt gevormd door personen die min of meer dezelfde percepties ten aanzien van het probleem hanteren en dezelfde taal spreken, waardoor de eigen logica van de overheidsorganisatie domineert in de gemeenschappelijke beeldvorming en actoren die deze logica niet delen afhaken in het proces
(11) onvoldoende beheersing dynamisch proces	Planmatige organisatie van het besluitvormingsproces: besturen is gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid
	Bij voorbaat alle onzekerheden uitsluiten om het project daarmee beheersbaar te houden waardoor in feite de grilligheid en het dynamische karakter van coproductie onvoldoende erkend wordt
(12) eigen dynamiek van politieke besluitvorming	Het onvoldoende realiseren van de invloed die de politiek kan hebben op besluitvorming
(13) oerwoud aan regelgeving	Overregulering waarmee de voortgang van het proces verstoord kan worden
	Overregulering waardoor er nauwelijks ruimte is voor het doorvoeren van innovatieve ontwikkelingen

INTERVIEWHANDLEIDING AVN (III)

I UW ORGANISATIE

- 1) In welke stadium en op welke wijze is uw organisatie betrokken geraakt bij het AVN?
- 2) Hoe zou u uw rol in het project willen omschrijven?
- 3) Op welke wijze en in welke mate heeft uw organisatie het project kunnen beïnvloeden?

II HET PROCESVERLOOP

- 4) Welke partijen zijn allemaal betrokken geweest bij het AVN en was volgens u hiermee het netwerk compleet?
- 5) Welke partijen hebben een cruciale rol gespeeld in het project?
- 6) Hoe verliep de interactie tussen partners?
- 7) Op welk moment is de gemeenteraad betrokken in het project?
- 8) Wat is gedaan aan draagvlakversterking onder raadsleden en de burgerbevolking?

Wederzijds voordeel

- 9) Wat was het gemeenschappelijke belang (win-win situatie) van partners om tot samenwerking over te gaan?
- 10) Wat waren specifieke voordelen of beweegredenen voor uw organisatie om tot samenwerking over te gaan en in hoeverre zijn deze behaald?

Wederzijdse afhankelijkheid

- 11) In welke mate waren partners in het netwerk op elkaar aangewezen om doelen te bereiken?
- 12) Waarom waren partners in het netwerk op elkaar aangewezen (geld, expertise, (politieke) macht, draagvlakversterking)?

Gemeenschappelijke beeldvorming

- 13) In welke mate hebben partners overeenstemming bereikt over het ambitieniveau, mogelijke oplossingen en afhankelijkheden die er tussen partners bestaan? Wat hebt u ten aanzien van de op te lossen problematiek ingebracht en waar heeft u vanaf gezien?
- 14) In hoeverre was sprake van overeenstemming tussen partners over de aard van de problematiek en de in het geding zijnde belangen en aspecten? Op welke manier is geprobeerd een verbinding tot stand te brengen tussen uiteenlopende percepties en perspectieven ten aanzien van het ambitieniveau?
- 15) Kon u zich gedurende het project blijven identificeren met het vooraf geformuleerde ambitieniveau of eventueel aangebrachte wijzigingen daarin?

Gezamenlijke beleidspraktijk

- 16) In welke mate hebben partners overeenstemming bereikt over de aanpak en de in gang te zetten activiteiten ten behoeve van het realiseren van doeleinden?
- 17) Hoe is hierover overeenstemming bereikt: wat heeft u ingebracht, waar heeft u vanaf gezien?
- 18) In welke mate was sprake van passief handelen door partijen: dat betekent het niet blokkeren van de voortgang?
- 19) Waren de rollen van de partners helder en zijn hier verschuivingen in opgetreden naarmate het project zich verder ontwikkelde?

Succes- en faalfactoren

- 20) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u positief bijgedragen aan het verloop van het proces?
- 21) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u negatief bijgedragen aan het verloop van het proces?

- 22) Kunt u in onderstaand schema aankruisen of de stelling volgens u wel, niet of in beperkte mate van toepassing is op het AVN?

	+	-	+/-
Het netwerk was toegankelijk voor nieuwe actoren, waardoor in alle fasen van het proces de juiste betrokkenen aan tafel zaten			
Er is tijdens het project constant aandacht besteed aan de belangen en percepties van sleutelfiguren om ze op die manier niet te vervreemden van het proces			
Er was een procesmanager/projectleider aanwezig met een relatieve onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling			
Voorafgaand aan het project en de feitelijke samenwerking zijn door partners gezamenlijk inhoudelijke en procesmatige spelregels geformuleerd (zoals procedures voor toe- en uittreding nieuwe partners, besluitvorming)			
Er was sprake van een algemene sfeer van openheid waarin contact tussen bestuur, partners en mensen buiten het netwerk min of meer gewoon was			
Onderhandelingen en discussies tussen partners vonden plaats op basis van gelijkwaardigheid			
Onvoorziene factoren (zoals plotselinge weerstand bij burgers, nieuwe regelgeving, nieuwe subsidiemogelijkheden) zijn tijdig herkend en positieve mogelijkheden benut			
Er waren voldoende financiële middelen beschikbaar en er bestond tijdig duidelijkheid over de inzet van financiële middelen (subsidies)			
Vooringenomen percepties die partners ten opzichte van elkaar hanteerden zijn tijdig uitgesproken en weerlegd, waardoor impasses in besluitvorming of conflicten tussen partners konden worden voorkomen			
Het netwerk bestond uit actoren die "dezelfde taal spraken" waardoor andere betrokkenen zich mogelijk buitengesloten hebben gevoeld			
Het besluitvormingsproces was planmatig georganiseerd en het besturen was gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid waardoor weinig ruimte was voor het dynamische karakter van coproductie			
Er is onvoldoende rekening gehouden met de invloed van de politiek op de besluitvorming			
Door de grote hoeveelheid regelgeving lag er druk op de voortgang van het proces en was er nauwelijks ruimte voor het doorvoeren van innovatieve ontwikkelingen			

III BELEIDSUITVOERING

- 23) Welke factoren zijn volgens u bepalend geweest voor het gegeven dat de feitelijke realisatie van het AVN geen doorgang heeft kunnen vinden?

IV ROL PROVINCIE LIMBURG

- 24) Wat was de rol van de Provincie in het AVN? Is de rol van de Provincie gedurende het project veranderd?
 25) Hoe kijkt u tegen deze rol aan?

V BESCHOUWEND

- 26) Hoe kijkt u terug op het hele proces?
 27) In welke mate speelden beheersmatige aspecten (kostenoverschrijdingen, ongestructureerde processen, lange duur proces) dan wel politieke aspecten (verborgen agenda's, uiteenlopende belangen, onvoldoende draagvlak) een rol?
 28) Stelt u zich eens voor dat de eerste ideeën rondom het AVN pas in 2006 opborrelen en er nu pas gestart kan worden met de ontwikkeling van het project. Wat zou u nu anders doen, rekening houdend met de inzichten die u nu ten aanzien van het onderwerp heeft?

INTERVIEWHANDLEIDING OOSTRUMSCHE BEEK (IV)

I UW ORGANISATIE

- 1) In welke stadium en op welke wijze is uw organisatie betrokken geraakt bij de Oostrumsche beek?
- 2) Hoe zou u uw rol in het project willen omschrijven?
- 3) Op welke wijze en in welke mate heeft uw organisatie het project kunnen beïnvloeden?

II HET PROCESVERLOOP

- 4) Welke partijen zijn allemaal betrokken geweest bij de Oostrumsche beek en was volgens u hiermee het netwerk compleet?
- 5) Welke partijen hebben een cruciale rol gespeeld in het project?
- 6) Hoe verliep de interactie tussen partners?
- 7) Op welk moment is de gemeenteraad betrokken in het project?
- 8) Wat is gedaan aan draagvlakversterking onder raadsleden en de burgerbevolking?

Wederzijds voordeel

- 9) Wat was het gemeenschappelijke belang (win-win situatie) van partners om tot samenwerking over te gaan?
- 10) Wat waren specifieke voordelen of beweegredenen voor uw organisatie om tot samenwerking over te gaan en in hoeverre zijn deze behaald?

Wederzijdse afhankelijkheid

- 11) In welke mate waren partners in het netwerk op elkaar aangewezen om doelen te bereiken?
- 12) Waarom waren partners in het netwerk op elkaar aangewezen (geld, expertise, (politieke) macht, draagvlakversterking)?

Gemeenschappelijke beeldvorming

- 13) In welke mate hebben partners overeenstemming bereikt over het ambitieniveau, mogelijke oplossingen en afhankelijkheden die er tussen partners bestaan? Wat hebt u ten aanzien van de op te lossen problematiek ingebracht en waar heeft u vanaf gezien?
- 14) In hoeverre was sprake van overeenstemming tussen partners over de aard van de problematiek en de in het geding zijnde belangen en aspecten? Op welke manier is geprobeerd een verbinding tot stand te brengen tussen uiteenlopende percepties en perspectieven ten aanzien van het ambitieniveau?
- 15) Kon u zich gedurende het project blijven identificeren met het vooraf geformuleerde ambitieniveau of eventueel aangebrachte wijzigingen daarin?

Gezamenlijke beleidspraktijk

- 16) In welke mate hebben partners overeenstemming bereikt over de aanpak en de in gang te zetten activiteiten ten behoeve van het realiseren van doeleinden?
- 17) Hoe is hierover overeenstemming bereikt: wat heeft u ingebracht, waar heeft u vanaf gezien?
- 18) In welke mate was sprake van passief handelen door partijen: dat betekent het niet blokkeren van de voortgang?
- 19) Waren de rollen van de partners helder en zijn hier verschuivingen in opgetreden naarmate het project zich verder ontwikkelde?

Succes- en faalfactoren

- 20) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u positief bijgedragen aan het verloop van het proces?
- 21) Welke factoren of gebeurtenissen hebben volgens u negatief bijgedragen aan het verloop van het proces?

- 22) Kunt u in onderstaand schema aankruisen of de stelling volgens u wel, niet of in beperkte mate van toepassing is op de Oostrumsche beek?

	+	-	+/-
Het netwerk was toegankelijk voor nieuwe actoren, waardoor in alle fasen van het proces de juiste betrokkenen aan tafel zaten			
Er is tijdens het project constant aandacht besteed aan de belangen en percepties van sleutelfiguren om ze op die manier niet te vervreemden van het proces			
Er was een procesmanager/projectleider aanwezig met een relatieve onafhankelijke en vertrouwenwekkende uitstraling			
Voorafgaand aan het project en de feitelijke samenwerking zijn door partners gezamenlijk inhoudelijke en procesmatige spelregels geformuleerd (zoals procedures voor toe- en uittreding nieuwe partners, besluitvorming)			
Er was sprake van een algemene sfeer van openheid waarin contact tussen bestuur, partners en mensen buiten het netwerk min of meer gewoon was			
Onderhandelingen en discussies tussen partners vonden plaats op basis van gelijkwaardigheid			
Onvoorziene factoren (zoals plotselinge weerstand bij burgers, nieuwe regelgeving, nieuwe subsidiemogelijkheden) zijn tijdig herkend en positieve mogelijkheden benut			
Er waren voldoende financiële middelen beschikbaar en er bestond tijdig duidelijkheid over de inzet van financiële middelen (subsidies)			
Vooringenomen percepties die partners ten opzichte van elkaar hanteerden zijn tijdig uitgesproken en weerlegd, waardoor impasses in besluitvorming of conflicten tussen partners konden worden voorkomen			
Het netwerk bestond uit actoren die "dezelfde taal spraken" waardoor andere betrokkenen zich mogelijk buitengesloten hebben gevoeld			
Het besluitvormingsproces was planmatig georganiseerd en het besturen was gericht op beheersbaarheid, voorspelbaarheid en planbaarheid waardoor weinig ruimte was voor het dynamische karakter van coproductie			
Er is onvoldoende rekening gehouden met de invloed van de politiek op de besluitvorming			
Door de grote hoeveelheid regelgeving lag er druk op de voortgang van het proces en was er nauwelijks ruimte voor het doorvoeren van innovatieve ontwikkelingen			

III BELEIDSUITVOERING

- 23) Hoe is naar uw mening de uitvoering verlopen?
 24) Welke factoren zijn volgens u bepalend geweest voor de uitvoering?

IV ROL PROVINCIE LIMBURG

- 25) Wat was de rol van de Provincie in de Oostrumsche beek? Is de rol van de Provincie gedurende het project veranderd?
 26) Hoe kijkt u tegen deze rol aan?

V BESCHOUWEND

- 27) Hoe kijkt u terug op het hele proces?
 28) In welke mate speelden beheersmatige aspecten (kostenoverschrijdingen, ongestructureerde processen, lange duur proces) dan wel politieke aspecten (verborgen agenda's, uiteenlopende belangen, onvoldoende draagvlak) een rol?
 29) Stelt u zich eens voor dat de eerste ideeën rondom de Oostrumsche beek pas in 2006 opborrelen en er nu pas gestart kan worden met de ontwikkeling van het project. Wat zou u nu anders doen, rekening houdend met de inzichten die u nu ten aanzien van het onderwerp heeft?

LIJST VAN RESPONDENTEN (V)

Stichting Milieufederatie Limburg

Dhr. C.T. Bartels
Voorzitter (tot 2005)

Gemeente Nederweert

Mw. J. Dirx
Coördinator Plattelandsontwikkeling en Toerisme en Recreatie

Stichting tegen geconcentreerde bio-industrie

Dhr. S. Ketelaars
Voorzitter

Agriveer

Dhr. H.J.C. Kuepers
Voorzitter (tot opheffing)

Gemeente Nederweert

Dhr. H. Morskate
Hoofd afdeling Ruimtelijk en Maatschappelijke Ontwikkeling

Boerenbond Nederpeel- Bureau Plattelandsvernieuwing

Dhr. A.F.J. Voncken
Directeur

Jongeren Akkoord Nederweert (JAN)

Dhr. R. Westerveen
Raadslid gemeente Nederweert

Gemeente Nederweert

Dhr. P.W. Willekens
Wethouder Financiën, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Provincie Limburg

Dhr. P. Willemse
Projectleider Reconstructie Provincie Limburg (tot eind 2002)

Provincie Limburg

Mw. J. Van Aken
Gebiedscoördinator Noord/Limburg West (tot 2001)

Gemeente Venray

Dhr. H. Clement
Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening & Milieu (tot 2001)

Gemeente Venray

Dhr. L. Heldens
Wethouder Economische Ontwikkeling, Grondbedrijf en
Plattelandsontwikkeling

STIP

Dhr. J. Hermans
Voorzitter

Gemeente Venray

Dhr. J. Kniest
Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening & Milieu (vanaf 2001)

Natuurhistorisch Genootschap Venray e.o.

Dhr. J. Teeuwen
Voorzitter

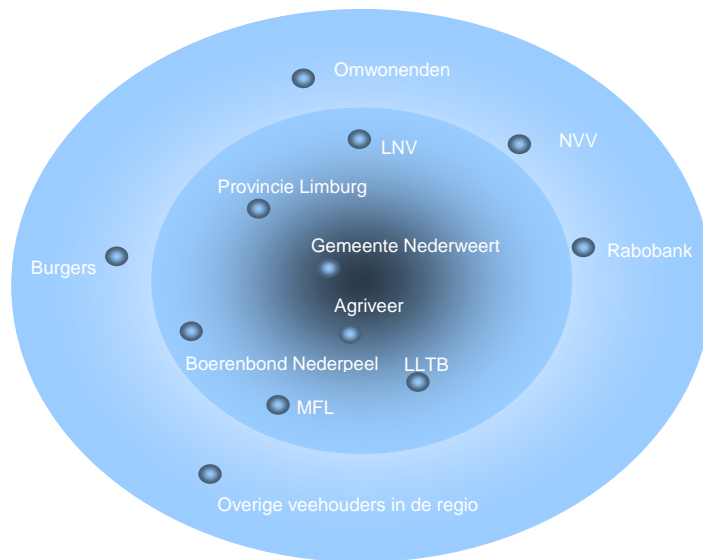
Waterschap Peel en Maasvallei

Dhr. F. Verdonshot
Projectleider reconstructie

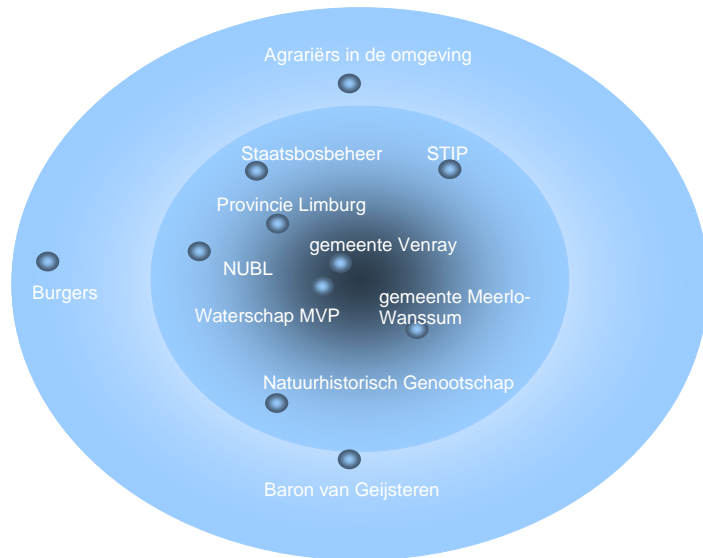
Alle interviews hebben in april 2006 plaatsgevonden.

KRACHTENVELD VAN ACTOREN (VI)

AGRARISCH VESTIGINGSGBIED NEDERWEERT:



OOSTRUMSCHE BEEK:



In opdracht van de Provincie Limburg

Annelies Swarts

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master Beleid & Politiek

Uitgave juli 2006