

Sturen op basis van consensus

Het *convenant* als middel om afspraken vast te leggen over het uitvoeren van beleid

J.W. Huissen
Studentnummer: 313262
Masterthesis Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleider / eerste lezer: Prof. dr. J. Edelenbos
Tweede lezer: Dr. M.W. van Buuren

17 juni 2011
Versie 1.0

Foto voor- en achterzijde

Op de omslag is aan beide zijden dezelfde foto afgebeeld van een drooggevalle mosselbank. Het betreft een mosselbank in het gebied Oost-Meep, een gebied in de Waddenzee tussen de zuidoostkant van Terschelling en de provincie Friesland. Deze mosselbank illustreert de economische waarden en de natuurwaarden die centraal staan in de in deze scriptie onderzochte casus.

De foto dateert vermoedelijk uit 2004. Niet bekend is wie de foto genomen heeft.

Voorwoord

In de zomer van 2007 trof ik een collega van een andere organisatie bij de ingang van een groot elektronica- en witgoedwarenhuis. Eerder hadden we tegen elkaar al eens de wens uitgesproken om nog een studie te gaan volgen. We raakten aan de praat en op enig moment ging het gesprek over een voorlichtingsavond over de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Enkele dagen later belde hij mij op met de vraag: "Ga jij nog naar...". "Ja, ik wil wel, als jij rijdt" was het antwoord. Aan het einde van die week ging mijn inschrijvingsformulier voor de avondstudie Master Bestuurskunde op de post.

Samen een studie volgen gaf een extra stimulans, zeker toen er nog een derde studiemaatje bijkwam. De studie bood een nieuwe kijk op ons gezamenlijke werkveld en de actoren die daar op dat moment deel van uitmaakten. Tegen die achtergrond leverden onderwerpen uit de colleges niet zelden interessante en pittige discussies op, waardoor de reis terug naar huis vaak te kort was. We zien en spreken elkaar nog regelmatig, waarbij met genoeg en soms ook met enige weemoed wordt terugblijkt op de twee jaren waarin we zo intensief met elkaar optrokken.

Het volgen van deze studie heeft mij meer gebracht als mens dan ik ooit voor mogelijk had gehouden. De kennis, het inzicht en de vaardigheden die ik erdoor heb verkregen, hebben mijn grenzen verlegd en bieden mij nieuwe mogelijkheden zowel in mijn werk als privé.

Graag wil ik Jurian Edelenbos bedanken voor de fijne manier waarop hij mij in het proces waarin deze scriptie tot stand is gekomen, heeft begeleid. Jurian, je gaf mij de ruimte om zelf mijn weg erin te vinden en wist mij altijd weer te motiveren en te inspireren voor de volgende stap.

Dit laatste geldt ook voor de zeven personen die ik heb geïnterviewd in het kader van mijn onderzoek. Het waren stuk voor stuk inspirerende en leerzame gesprekken, waarin werd teruggeblijkt op een moeizaam proces dat uiteindelijk toch met een mooi resultaat is afgesloten. Hartelijk dank voor jullie tijd en medewerking.

Aan studeren hangt echter ook een prijskaartje, niet zozeer in geld maar vooral in tijd. Tijd wordt schaars als je serieus werk wilt maken van een studie als deze en als je het vooral moet hebben van hard werken en doorzetten. Het zijn vooral de sociale activiteiten met partner, familie en vrienden die daaronder hebben geleden. Bedankt voor jullie begrip hiervoor, waarbij mijn dank vooral uitgaat naar mijn vrouw Paula.

Paula, als jij niet voor het invullen van de randvoorwaarden had gezorgd, was er van mijn studie waarschijnlijk weinig terecht gekomen. Studeren doen we samen, was jouw stelling en daar had je gelijk in. Laten we nu de studie is afgerond, de tijd die vrij komt samen opnieuw invullen en weer gaan genieten van al die andere mooie dingen die het leven te bieden heeft.

Kruiningen, mei 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	iii
Samenvatting	ix
Hoofdstuk 1 – Inleiding	1
§ 1.1 Inleiding	1
§ 1.2 Doelstelling	2
§ 1.3 Probleemstelling	3
§ 1.4 Maatschappelijke relevantie	3
§ 1.5 Bestuurskundige relevantie	4
DEEL 1: theoretisch kader	5
Opbouw theoretisch kader	5
Hoofdstuk 2 – Het beleidsinstrument	5
§ 2.1 Het convenant als beleidsinstrument	5
§ 2.2 Meerzijdige sturingsinstrumenten	5
§ 2.3 Motivatie van de overheid voor het gebruik van convenanten	7
§ 2.4 Verschillende perspectieven	8
§ 2.5 Arrangementen met betrekking tot toezicht en handhaving	9
§ 2.6 Kanttekeningen bij het gebruik van het convenant als sturingsinstrument	9
§ 2.7 Conclusie	10
Hoofdstuk 3 – De context	12
§ 3.1 Het beschrijven van de context	12
§ 3.2 Wie zijn gesprekspartner en welke belangen vertegenwoordigen zij?	12
§ 3.3 Onderlinge afhankelijkheid	14
§ 3.3.1 De mate waarin actoren onderling afhankelijk zijn	15
§ 3.3.2 Het bepalen van de centrale actoren	15
§ 3.3.3 Betrokkenheid bij het probleem	16
§ 3.3.4 Afhankelijkheden vanuit het perspectief van actoren	16
§ 3.4 Inzicht in het spelverloop	17
§ 3.4.1 Overzicht van relevante arena's	17
§ 3.4.2 Stagnatie van de voortgang	18

§ 3.5	Het ontrafelen van het netwerk.....	18
§ 3.5.1	Onderlinge contacten en relaties	18
§ 3.5.2	Regels binnen het netwerk.....	19
§ 3.5.3	Typen regels	20
§ 3.6	Conclusie	21
Hoofdstuk 4 – Het proces.....		22
§ 4.1	Inleiding	22
§ 4.2	De toegankelijkheid van het proces	22
§ 4.3	Kernwaarden	23
§ 4.3.1	Het beschermen van kernwaarden	23
§ 4.3.2	Gebondenheid aan het proces en het resultaat	24
§ 4.3.3	Het openhouden van keuzes.....	24
§ 4.3.4	Exit-regels.....	26
§ 4.4	Het procesverloop	26
§ 4.4.1	Cognitieve oorzaken.....	28
§ 4.4.2	Sociale oorzaken.....	28
§ 4.4.3	Institutionele oorzaken	28
§ 4.4.4	Netwerkmanagement als oorzaak	29
§ 4.4.5	Externe factoren.....	29
§ 4.5	De rol van vertrouwen in het proces.....	30
§ 4.5.1	Betrouwbaarheid versus strategisch handelen, een paradox.....	30
§ 4.5.2	Nut en noodzaak van vertrouwen.....	31
§ 4.6	Conclusie	31
DEEL 2: onderzoek en analyse.....		33
Hoofdstuk 5 – Operationalisering en onderzoeksmethoden.....		33
§ 5.1	Van theorie naar onderzoeksopzet	33
§ 5.2	De onderzoeksvorm	33
§ 5.3	Operationalisering.....	34
§ 5.4	Conditie en indicatoren	35
§ 5.5	Het verzamelen van gegevens.....	40
§ 5.5.1	Het interviewen van actoren.....	40
§ 5.5.2	Deskresearch	40

§ 5.6	Wijze waarop de gegevens zijn verwerkt.....	40
§ 5.6.1	Het beschrijven van de casus	40
§ 5.6.2	Opzet analyse en uitwerking.....	41

Hoofdstuk 6 – Casusbeschrijving Convenant transitie mosselsector en natuurherstel

Waddenzee	44	
§ 6.1	Schets van het verloop van de casus.....	44
§ 6.2	Onderwerp van discussie en belanghebbende partijen.....	44
§ 6.3	Het verdere procesverloop	48
§ 6.4	Het sluiten van het convenant	50

Hoofdstuk 7 – Analyse van de casus

§ 7.1	Inleiding	53
§ 7.2	Voor het proces noodzakelijk randvoorwaarden of omstandigheden	53
§ 7.2.1	De toegankelijkheid van het proces	53
§ 7.2.2	Kernwaarden	55
§ 7.3	Het verloop van het proces	57
§ 7.3.1	Regie	57
§ 7.3.2	Begrip	61
§ 7.3.3	Spelregels en/of vertrouwen.....	62
§ 7.4	Realiseren voordelen van het instrument convenant.....	65
§ 7.4.1	Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant	65
§ 7.4.2	Draagvlak.....	67
§ 7.4.3	Inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen	70
§ 7.5	Afspraken over de uitvoering van beleid	72
§ 7.5.1	Het erbij betrekken van de juiste partijen	72
§ 7.5.2	Afhankelijkheid actoren/partijen	74
§ 7.5.3	Het mandaat van actoren.....	76
§ 7.6	Eindresultaat analyse	79

DEEL 3: afronding	81
Hoofdstuk 8 – Convenant, een bruikbaar instrument of niet?	81
§ 8.1 Inleiding	81
§ 8.2 Antwoord op de deelvragen	81
§ 8.2.1 Het belang van condities met betrekking tot noodzakelijke randvoorwaarden of omstandigheden	81
§ 8.2.2 Het belang van condities voor het verloop van het proces	82
§ 8.2.3 Condities verbonden aan de keuze voor het instrument convenant	82
§ 8.2.4 Condities om afspraken te kunnen maken over de uitvoering van beleid	82
§ 8.3 Conclusie	83
§ 8.3.1 Het antwoord op de hoofdvraag	83
§ 8.3.2 Eindoverwegingen met betrekking tot de onderzochte casus	85
§ 8.4 Aanbevelingen/leerpunten	85
Epiloog	86
BIJLAGEN	89
I Uitwerking context van de casus	89
§ 1 Betrokken actoren en hun belangen en doelen	89
§ 2 Arena's	92
II Gebruikte afkortingen	95
III Literatuurlijst	95
Geraadpleegde documenten	96
Lijst geraadpleegde websites	96
IV Overzicht van geïnterviewde personen	97
V Voorbereiding interviews	98
Globaal interviewschema	98
Interviewvragen	99
VI Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee	101
Colofon	105

Samenvatting

Veranderingen in beleid kunnen leiden tot complexe vraagstukken als het erom gaat de uitvoering ervan gerealiseerd te krijgen. Vaak is er dan sprake van een veelheid aan verschillende en tegengestelde belangen. In de casus die het onderzoeksobject vormt in deze scriptie is dit het geval. Er is een patstelling ontstaan waarbij de overheid door twee kampen met verschillende belangen onder vuur wordt genomen. Van de overheid wordt immers verwacht dat zij belangen tegen elkaar afweegt en goed gemotiveerde besluiten neemt, waarbij de beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. In een dergelijke situatie kan de overheid het nooit goed doen. Het toepassen van een ander sturingsinstrument dan wet- en/of regelgeving kan dan de oplossing zijn.

Het meerzijdig sturingsinstrument convenant is zo'n instrument. Tegenover elkaar staande partijen worden betrokken bij het proces en worden door een uitruil van belangen deelgenoot aan de oplossing. In deze scriptie is het onderzoeksobject het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee. In het betreffende dossier was er een patstelling ontstaan over het periodiek verlenen van een Nb-wetvergunning voor het vissen op mosselzaad in de Waddenzee. De natuurbeschermingsorganisaties verweten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) onvoldoende zorgvuldig te zijn bij het verlenen van vergunningen. De effecten van het vissen op mosselzaad op de natuurwaarden in de Waddenzee waren volgens hen onvoldoende in beeld gebracht. De natuurbeschermingsorganisaties eisten het toepassen van het voorzorgsbeginsel en als gevolg daarvan het vernietigen van de verleende vergunning. De verhoudingen tussen betrokken partijen verslechterden met iedere juridische procedure. Op enig moment is er op aangegeven van de Minister van LNV een proces gestart dat moest leiden tot het beëindigen van deze juridische procedures. Een informateur kreeg opdracht om een verkenning uit te voeren naar kansrijke gespreksonderwerpen. Aanvankelijk viel het resultaat daarvan tegen. Toch is men met elkaar in gesprek gegaan. Na een lastig traject te hebben doorlopen heeft dit proces uiteindelijk geleid tot het sluiten van een convenant en heeft de overheid in deze casus haar doel bereikt.

Of een proces om te komen tot het sluiten van een convenant ook daadwerkelijk daarin resulteert, hangt in de regel af van een aantal voorwaarden waaraan in een bepaalde mate voldaan moet worden. Het onderzoek van deze scriptie richt zich op het achterhalen of bepaalde condities in de geschetste casus van toepassing zijn en of deze condities ook van belang zijn, enerzijds om inzicht te krijgen in het proces in deze casus en anderzijds om er lering uit te kunnen trekken voor andere, vergelijkbare processen.

De centrale vraag van het onderzoek is:

"Welke condities waren voor de overheid van belang om in de problematiek rondom het vissen op mosselzaad in de Waddenzee te komen tot het sluiten van een convenant als instrument om afspraken over de uitvoering van beleid vast te leggen?"

Op basis van de theorie over het meerzijdig sturingsinstrument convenant, de netwerktheorie (Koppenjan & Klijn, 2004) en de theorie over procesmanagement (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld) zijn vanuit een viertal invalshoeken in totaal elf condities geformuleerd. Vervolgens zijn voor elk van deze condities twee of drie indicatoren bedacht met het doel meetbaar te maken of en zo ja in welke mate de geformuleerde condities in de casus van toepassing waren. Aansluitend is op basis van een analyse van het gehele proces ook bepaald of deze condities van belang waren in de onderzochte casus.

Enkele condities hebben betrekking op randvoorwaarden of omstandigheden die noodzakelijk zijn voor een actor of partij om aan het proces te willen deelnemen en om niet in de loop van het proces af te haken. Andere condities gaan over de context waarin het proces om te komen tot het sluiten van een convenant zich afspeelt. Als laatste zijn er condities geformuleerd die vanuit het perspectief van de overheid belangrijk zijn bij het sluiten van een convenant. Daarbij gaat het om het benutten

van de voordelen van dit meerzijdig sturingsinstrument en de kans op het realiseren van afspraken over het uitvoeren van beleid.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bijna alle van de vooraf geformuleerde condities in bepaalde mate van toepassing zijn, maar dat het belang dat aan de betreffende condities wordt gehecht verschilt. Zo blijken condities die betrekking hebben op de context in deze casus nauwelijks van belang te zijn. Wel belangrijk zijn de condities die van invloed zijn op het verloop van het proces. Er is een samenhang te constateren in de mate waarin aan die condities wordt voldaan en de voortgang in het proces. Voor de hand liggend, maar daarom niet minder van belang, zijn de condities die gerelateerd zijn aan de keuze van het meerzijdig sturingsinstrument convenant. De in samenspraak gevonden oplossing levert draagvlak op voor het beleid, dat op grond van de afspraken die zijn vastgelegd in het convenant verder zal worden uitgewerkt en uitgevoerd. Condities met betrekking tot de inhoud van het convenant zijn belangrijk voor de duurzaamheid van het convenant. In de casus moet de win-winsituatie van toepassing blijven. De onderlinge afhankelijkheid moet duidelijk blijken uit de uitruil van belangen die in de afspraken die in het convenant worden vastgelegd, wordt verwoord.

Voor dit onderzoek zijn alle gespreksverslagen en beschikbare documenten geanalyseerd die betrekking hebben op het proces dat is voorafgegaan aan het sluiten van het convenant of die er zijdelings mee te maken hadden. Daarnaast is er met zeven actoren die nauw bij het proces betrokken waren gesprekken gevoerd. Zes actoren waren evenredig verdeeld over de drie kampen in deze casus. Daarnaast is ook gesproken met de informateur die het proces heeft begeleid. Gesteld kan worden dat de meeste actoren de condities die vooraf zijn geformuleerd wel onderkennen, al is de interpretatie ervan soms verschillend. Deze verschillen zijn overigens over het algemeen niet groot.

Alle actoren zijn duidelijk in hun oordeel dat zonder het afgesloten convenant het voortbestaan van de mosselsector in zijn huidige omvang twijfelachtig zou zijn geweest en dat ook de andere partijen in dat geval slechter af zouden zijn geweest. Het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het convenant heeft partijen weer met elkaar om de tafel gekregen en heeft de onderlinge relaties tussen de betrokken actoren sterk verbeterd.

Het onderzoek naar condities die van belang waren in het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee heeft een aantal leerpunten opgeleverd. Op basis van deze leerpunten kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan:

1. Het succes in een onderhandelingsproces om te komen tot het sluiten van een convenant is in grote mate afhankelijk van de verhoudingen tussen mensen. *Onderken de condities die een positieve invloed hebben op de onderlinge relaties en investeer tijd om optimaal aan deze condities te voldoen.* In de opstartfase van het proces gaat het dan vooral om het respecteren van kernwaarden en begrip van de actoren voor elkaars standpunten.
2. Actoren en partijen hebben vaak verschillende percepties als het gaat om wat nu het centrale probleem is en welke mogelijkheden er zijn om het centrale probleem op te lossen. Dit heeft te maken met de verschillende belangen die actoren en partijen hebben. *Inzicht hebben in belangen, doelen en probleempercepties is een belangrijke conditie om te kunnen achterhalen welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een win-winsituatie voor zoveel mogelijk van de belanghebbende partijen.*
3. In het proces om te komen tot het sluiten van een convenant in deze casus was de informateur vanuit de optiek van de actoren uit het kamp van zowel de natuurbeschermingsorganisaties als de mosselsector niet altijd even onpartijdig. Dat maakte het lastig om sturing te geven aan het proces. *Een actor die zich binnen het proces bezighoudt met het geven van sturing aan datzelfde proces kan zich beter richten op condities met betrekking tot het proces en het achterhalen van belangen, doelen en probleempercepties van actoren, dan zich te richten op het behalen van een goed eindresultaat.*

Hoofdstuk 1 – Inleiding

§ 1.1 Inleiding

Voor iemand die woont en werkt in de gemeente Reimerswaal zijn mosselen een begrip. Restaurants serveren de schelpdieren als delicatessen, terwijl de mosselsector een belangrijke en beeldbepalende bedrijfstak is binnen de gemeente. De mosselveiling en de meeste handelsbedrijven zijn gevestigd in Yerseke evenals een aantal kweekbedrijven. Deze kweekbedrijven vangen hun grondstof, het mosselzaad, voor het overgrote deel in de Waddenzee. Vervolgens wordt het mosselzaad op zogenaamde kweekpercelen in de Waddenzee opgekweekt tot consumptiemosselen. De mosselsector is een mooie bedrijfstak met stevige wortels in de Zeeuwse samenleving, maar is afhankelijk van de natuur en de ruimte in een deel van Nederland waar men veel minder affiniteit heeft met deze sector.

Ook de natuur in de Waddenzee is afhankelijk van het mosselzaad en het opgroeien ervan tot mosselen. De schelpdieren vormen een belangrijke voedselbron voor eidereenden en andere vogelsoorten. De Waddenzee is een uniek natuurgebied en is aangewezen als beschermd gebied in het kader van Natura 2000¹. Genoemde aspecten zorgen ervoor dat verschillende natuurbeschermingsorganisaties zich hard maken voor het behoud en waar nodig het herstel van dit natuurgebied. Ook de rijksoverheid heeft er belang bij de natuurwaarden van de Waddenzee te beschermen, maar vindt dat onder bepaalde voorwaarden economisch medegebruik mogelijk moet blijven en wil dit ook faciliteren.

Het conflict

Natuurbeschermingsorganisaties en mosselkwekers zaten jarenlang in een patstelling over het vissen op mosselzaad in de Waddenzee. Verschillende belangen stonden lijnrecht tegenover elkaar en dat is ook nu nog zo. Natuurbeschermingsorganisaties willen alle economische activiteiten zoveel mogelijk van de Waddenzee weren. De mosselsector heeft het mosselzaad van de Waddenzee nodig om te kunnen voortbestaan. En de rijksoverheid heeft zowel belang bij het beschermen van natuurwaarden als bij de economische activiteiten. De rijksoverheid moet daarnaast voor de in het kader van Natura 2000 aangewezen natuurgebieden van Europa strenge beheerplannen opstellen om de kwaliteit van deze natuurgebieden op peil te houden.

Twee maal per jaar vraagt de mosselsector collectief vergunning aan voor het vissen van mosselzaad in de Waddenzee. Tot het najaar van 2008 moest in bijna elke aanvraagprocedure de Raad van State er aan te pas komen om te bepalen of de mosselsector wel of niet op mosselzaad mocht gaan vissen en op welke hoeveelheid. In het najaar van 2008 kwam aan deze patstelling een einde doordat de Minister van LNV een convenant wist af te sluiten met zowel de mosselsector als een aantal belangrijke natuurbeschermingsorganisaties. In het *Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee* zijn afspraken vastgelegd over een natuurherstelplan voor de Waddenzee en over een omschakelingstraject voor de productie van mosselzaad ten behoeve van de kweek van consumptiemosselen. Daarnaast bevat het convenant ook afspraken die betrekking hebben op de omgangsvormen van de betrokken partijen, wat inhoudt dat men bij verschil van inzicht niet meteen een gerechtelijke procedure begint of op elkaar gerichte publieke acties voert. Tot op heden loopt dit vervolproces goed en houden partijen zich aan de gemaakte afspraken.

¹ Natura 2000 is de benaming voor een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. Met Natura 2000 willen we deze flora en fauna duurzaam beschermen. In juridische zin komt Natura 2000 voort uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen; in Nederland vertaald in de Natuurbeschermingswet (bron: <http://www.natura2000.nl/pages/wat-is-natura-2000.aspx>).

De casus

Het contrast tussen beide hiervoor geschetste situaties is groot, terwijl aan de tegengestelde belangen van genoemde partijen niets is veranderd. Het resultaat vanuit het perspectief van de overheid bezien, is optimaal: geen gerechtelijke procedures meer die de vergunningverlening belemmeren en daarnaast tijd en manoeuvreerruimte om in het kader van Natura 2000 een beheerplan op te stellen voor de Waddenzee.

Een interessant en intrigerend aspect van de geschetste situaties is het proces dat tot deze verandering en uiteindelijk tot het sluiten van het betreffende convenant heeft geleid. Het meerzijdig sturingsinstrument convenant wordt door de overheid wel vaker gebruikt om afspraken vast te leggen over het uitvoeren van beleid. Bij conflictsituaties tussen natuur en economie wordt de casus die centraal staat in dit onderzoek door de overheid vaak als voorbeeld genoemd. Deze casus springt eruit om een aantal redenen. De belangen in deze casus zijn groot en heel divers en de tegenstellingen leken onmogelijk te overbruggen. Betrokken actoren en partijen kenden elkaar hoofdzakelijk van de zittingen bij de Raad van State; geen goede basis voor het opbouwen van een onderlinge verstandhouding. Dan rijst de vraag wat er is gebeurd in het traject dat voorafging aan het sluiten van het convenant dat ertoe heeft geleid dat actoren en partijen toch nader tot elkaar zijn gekomen. Dit proces, vanaf het moment dat de Minister van LNV opdracht gaf om onderzoek te doen naar kansrijke gespreksonderwerpen tot aan het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee, vormt het onderzoeksobject in deze scriptie.

Definitie van het instrument convenant

Bij de vorm "convenant" om afspraken vast te leggen hebben veel mensen gevoelsmatig een beeld. Voor deze scriptie is het zaak om dat beeld eerst scherp te stellen. Door Van Ommeren (1993) wordt het begrip *convenant* als volgt omschreven: *een schriftelijk ondertekende afspraak tussen de overheid met een of meer wederpartijen over de verwezenlijking van overheidsbeleid*. Vervolgens worden de termen "afspraak", "wederpartij" en "overheidsbeleid" nader gespecificeerd. Met de term afspraak wordt aangegeven dat het gaat om meerzijdige besluitvorming, wat duidt op een andere verhouding tussen partijen dan dat bij wetgeving het geval is. Daarnaast wordt gewezen op het rechtskarakter van de term afspraak. Een meer juridische term voor afspraak is immers overeenkomst of, nog dwingender, een contract. De wederpartij kan een organisatie uit het maatschappelijk middenveld zijn, maar ook een onderneming of een andere overheidsorganisatie. Vaak zijn er meerdere partijen betrokken bij het sluiten van een convenant. Het laatste deel van de omschrijving geeft aan dat het om de verwezenlijking van overheidsbeleid gaat. Daarmee wordt aangegeven dat het bij een convenant om het uitoefenen van een bestuurstaak van de overheid gaat.

§ 1.2 Doelstelling

De doelstelling van deze scriptie is om te onderzoeken of en zo ja welke condities in het proces om te komen tot het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee een bijdrage hebben geleverd aan het succesvol verloop van dit proces. Wellicht kan het inzicht daarin een bijdrage leveren aan vergelijkbare processen om complexe problemen om te lossen. Het sluiten van een convenant lijkt heel goed te passen bij het Nederlandse poldermodel en de compromiscultuur die daarmee samenhangt. Daarnaast betekent het sluiten van een convenant in veel gevallen een erkenning van elkaars belangen. Daar staat tegenover dat een convenant alleen die partijen bindt die het convenant hebben ondertekend en dat derden er geen rechten aan kunnen ontleen.

§ 1.3 Probleemstelling

Probleemstelling van het onderzoek: "Welke condities waren voor de overheid van belang om in de problematiek rondom het vissen op mosselzaad in de Waddenzee te komen tot het sluiten van een convenant als instrument om afspraken over de uitvoering van beleid vast te leggen?"

Deelvragen die uit deze probleemstelling volgen zijn:

- **onder welke condities is een convenant voor de overheid een passend sturingsinstrument?**
Daarbij gaat het om het beantwoorden van de vraag of het sluiten van een convenant een passende oplossing is voor het betreffende probleem, waarbij rekening gehouden moet worden met de positie van de overheid in de maatschappij.
- **welke condities zijn relevant als het gaat om de context waarin het proces om te komen tot het sluiten van een convenant plaatsvindt?**
In deze deelvraag gaat het en om welke actoren deelnemen aan het proces en waarom en welke interne en externe factoren van invloed zijn op het verloop van het proces.
- **welke condities spelen een rol in het verloop van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant?**
Zijn er bepaalde kenmerken aan te wijzen die het proces om te komen tot het sluiten van een convenant typeren en zegt dat iets over de mogelijke eisen die aan het procesmanagement moeten worden gesteld?
- **aan welke condities zou de inhoud van een convenant moeten voldoen, gezien de doelstelling van de overheid zoals deze is benoemd in de probleemstelling?**
Afhankelijk van het doel dat de overheid met het convenant voor ogen heeft, kunnen er bepalingen in het convenant worden opgenomen die van belang zijn voor het nakomen van de gemaakte afspraken en het controleren daarvan.

Bovenstaande deelvragen vormen de leidraad voor de keuze van de theorieën waaruit het theoretisch kader is opgebouwd.

Onder "condities" worden in het kader van deze scriptie *voorwaarden* of *omstandigheden* bedoeld, waaraan in een bepaalde mate moet worden voldaan.

§ 1.4 Maatschappelijke relevantie

In een tijd waarin het voor de overheid steeds moeilijker is om draagvlak en legitimiteit te vinden voor de wijze waarop zij bestuurt, zoekt zij naar manieren om beleid te verankeren in de maatschappij. Het inzetten van meezijdige sturingsinstrumenten, zoals convenanten, om beleidsdoelstellingen te realiseren, is een mogelijkheid om dit te doen in samenspraak met zowel het bedrijfsleven als met andere overheden en het maatschappelijk middenveld. Een juiste selectie van de deelnemers aan het proces en het proces zelf om te komen tot het sluiten van een convenant, zorgen er samen voor dat legitimiteit en draagvlak niet ter discussie staan.

Het convenant als meezijdig instrument is nog steeds in ontwikkeling. Zo lijkt het instrument niet geschikt voor ieder beleidsterrein of voor het vastleggen van een oplossing voor ieder probleem in de maatschappij. Barrières voor het breder toepassen ervan worden gevormd door de onduidelijke status die een convenant heeft ten opzichte van Europese wetgeving en de juridische status van een convenant ten opzichte van actoren en partijen die een bepaald convenant niet mede hebben ondertekend.

Naast de mogelijkheden die het convenant als meezijdig sturingsinstrument biedt voor de overheid, wordt het convenant ook door andere partijen steeds vaker gezien als een passende manier om onderling afspraken te maken in situaties waarin tegenstrijdige maatschappelijke belangen elkaar raken. Daarbij is lang niet altijd de overheid nodig als initiatiefnemer en regisseur, waardoor het instrument goed past bij een terugtrekkende overheid. Het proces om te komen tot het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee is voor de deelnemende partijen in die zin een belangrijk leertraject geweest.

§ 1.5 Bestuurskundige relevantie

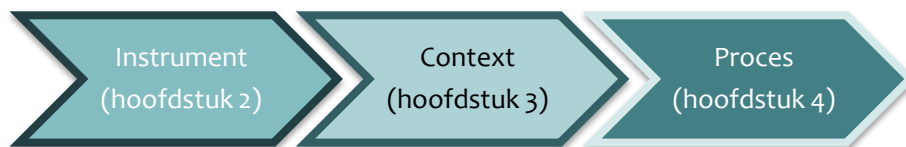
Als het onderwerp covenant ter sprake komt, denkt men meestal aan de juridische aspecten ervan. Het covenant wordt gezien als een alternatief voor een overeenkomst en in bepaalde gevallen als alternatief voor wet- en/of regelgeving, waarbij de vastgelegde afspraken minder hard en juridisch vaak niet afdwingbaar zijn. Slechts zelden wordt het onderwerp covenant vanuit bestuurskundig perspectief beschouwd. Er is weinig recente bestuurskundige literatuur over het onderwerp te vinden en ook over onderzoek naar de toepasbaarheid van het meerzijdig sturingsinstrument covenant in de hedendaagse maatschappij is weinig bekend. Toch is het covenant als sturingsinstrument nader onderzoek meer dan waard. Een flexibelere mogelijkheid om op het eerste gezicht onverenigbare belangen toch in afspraken met elkaar te verbinden is nauwelijks denkbaar. In een samenleving als de onze, waarin de complexiteit alleen maar toeneemt, is dat heel wat waard.

DEEL 1: theoretisch kader

Opbouw theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt het convenant en het proces dat moet leiden tot het tot stand komen ervan vanuit een drietal perspectieven benaderd, te weten: instrument, context en proces. Deze perspectieven sluiten aan bij de deelvragen die op basis van de probleemstelling zijn geformuleerd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op wat een convenant nu eigenlijk precies is, in welke situaties gebruik gemaakt wordt van het instrument convenant, wat erin wordt vastgelegd en hoe het sluiten van convenanten zich verhoudt tot de uitvoering van de beleidsdoelstellingen die ermee worden beoogd. In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van de theorie van Koppenjan & Klijn (2004) een aantal instrumenten beschreven om de context: actoren, arena's, het netwerk waar actoren deel van uitmaken en de onderlinge verhoudingen in kaart te brengen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4, aan de hand van de theorie over procesmanagement en besluitvorming, zoals deze is beschreven door De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, uitgewerkt hoe het proces om te komen tot het sluiten van een convenant kan worden vormgegeven.

Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, waarin wordt aangegeven op welke wijze de beschreven theorie een bijdrage levert aan het vinden van antwoorden op de deelvragen en vervolgens aan het beantwoorden van de hoofdvraag.



Figuur 1: Indeling theoretisch kader.

Hoofdstuk 2 – Het beleidsinstrument

§ 2.1 Het convenant als beleidsinstrument

Het instrument convenant heeft een vaste plaats verworven in de gereedschapskist van de Nederlandse overheid. Convenanten worden gezien als elementen van een alternatieve sturingsstrategie waarmee doelmatiger een antwoord gegeven kan worden op maatschappelijke ontwikkelingen (Haverland, 1997). Dat is ook wel nodig in een samenleving die steeds complexer, pluriformer en dynamischer is geworden door allerlei maatschappelijke processen; een ontwikkeling waaraan geen einde lijkt te komen. Deze complexiteit blijkt ook uit de context (zie hoofdstuk 3).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theorie achter het gebruik van het convenant als instrument om afspraken te maken tussen overheden onderling of tussen de overheid en andere publieke of private partijen. De insteek daarbij is de vraag welke condities bepalend zijn voor de overheid om voor het instrument convenant te kiezen in plaats van voor wetgeving, aanvullende regelgeving of voor een overeenkomst, als ook dat tot de mogelijkheden behoort.

§ 2.2 Meerzijdige sturingsinstrumenten

Een definitie

"Meerzijdige instrumenten zijn overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan" (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, p. 82). De overheid heeft de beschikking over een aantal meerzijdige instrumenten, waarvan het convenant er één is. Andere voorbeelden van meerzijdige instrumenten zijn het afsluiten van een contract en het sluiten van een herenakkoord.

Een contract heeft in tegenstelling tot een convenant een duidelijke juridische status. Er zijn verschillen tussen een convenant en een herenakkoord, maar deze zijn lastig te definiëren. Verschillen zitten

in het aantal partijen, de verhouding tussen partijen en de mate van onderling vertrouwen. Bij een herenakkoord is het aantal partijen meestal beperkt en wordt er in vergelijking tot een convenant nog minder vastgelegd op papier. Bij een herenakkoord is het vertrouwen in elkaar de basis voor het sluiten ervan. Afspraken hebben meer betrekking op het overeengekomen resultaat dan op het proces om de afgesproken resultaten ook daadwerkelijk te realiseren. De mogelijkheden om het nakomen van een herenakkoord juridisch af te dwingen zijn meestal zeer beperkt.

Voor welke situatie is een convenant geschikt?

Een convenant is vooral geschikt voor gebruik als sturingsinstrument in situaties waarin actoren onderling afhankelijk zijn van elkaar, er sprake is van geslotenheid en van een pluriformiteit van belangen. Door van overheidswege in te zetten op het sluiten van een convenant wordt de autonomie van andere actoren in het beleidsveld erkend, evenals de onderlinge afhankelijkheden. Actoren nemen met deze wetenschap in het achterhoofd deel aan het proces. Ze onderkennen de onderlinge afhankelijkheden en handelen er ook naar door hun belangen kenbaar te maken en aan te geven wat hun doelen zijn. Belangen en doelen van de verschillende partijen vormen de inzet op basis waarvan de onderhandelingen die voorafgaand aan het sluiten van een convenant plaatsvinden. Alle actoren beschouwen elkaar in deze onderhandelingen in principe als gelijkwaardig. Wel kan er vaak een onderscheid gemaakt worden tussen centrale actoren en perifere actoren, tussen actoren die cruciaal zijn voor het proces en actoren die er minder toe doen.

De onderlinge afhankelijkheid van actoren is een belangrijke conditie voor het welslagen van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het in kaart brengen van de afhankelijkheden.

De relatie tussen actoren in het proces

Alle bij het proces betrokken actoren, inclusief de overheid, zullen elkaars belangen moeten respecteren in het streven naar wilsovereenstemming. Dit houdt tevens in dat de overheid geen gebruik kan maken van haar hiërarchische positie ten opzichte van de andere actoren. Dit betekent in bepaalde opzichten dat de overheid haar afhankelijkheid van de medewerking van actoren om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren erkent. Niet dat de overheid geen gebruik kan maken van andere, eenzijdige, instrumenten om beleid vast te leggen, maar deze zijn vaak minder effectief en efficiënt. In een sector zullen beleidsdoelstellingen gemakkelijker en met minder inspanning van de overheid gehaald worden, als deze sector doet aan zelfregulering op basis van gemaakte afspraken. Het maken van afspraken impliceert immers dat er sprake is van wilsovereenstemming en dat de overheid er ook iets tegenover stelt. Bij een sector die moet voldoen aan bepaalde wet- en regelgeving wordt de handhaving van de gestelde regels meestal door de overheid zelf geëffectueerd. In dat geval zijn de kosten voor de overheid hoger, is het draagvlak onder de actoren beperkt en valt het rendement voor de overheid in veel gevallen tegen. Daarnaast is handhaving in veel gevallen door de complexiteit een bijna onmogelijke zaak. Niet voor niets heeft het convenant als sturingsinstrument furore gemaakt op het terrein van het milieu.

Geslotenheid van actoren

Een ander aspect is de geslotenheid van de actoren, of beter gezegd van de partijen, die zij vertegenwoordigen. Het toewerken naar het sluiten van een convenant vergt een proces waarin actoren met elkaar onderhandelen. Actoren leren elkaar daardoor kennen, waardoor er begrip kan ontstaan voor elkaars standpunten en positie (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, p. 84). Daarnaast is het eindresultaat van het proces een convenant, waarin door partijen over en weer verplichtingen worden aangegaan. Een logisch gevolg daarvan is dat organisaties hun geslotenheid deels op moeten geven en zich moeten openstellen voor de ander. De uitvoering van bepaalde afspraken moet immers controleerbaar worden nageleefd. Afhankelijk van het onderwerp waarover men een convenant wil sluiten, kan het opgeven van geslotenheid door in het proces participerende organisaties voor de overheid een belangrijke conditie zijn.

Pluriformiteit in relatie tot complexiteit

Als derde aspect van meerzijdige sturingsinstrumenten noemen De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) het recht doen aan de pluriformiteit van een complex netwerk. Actoren die deelnemen aan het proces om te komen tot het sluiten van een convenant hebben gedurende het proces de mogelijkheid om ook (een deel van) hun eigen doelen te realiseren. Er is veel meer maatwerk mogelijk dan bij een eenzijdig sturingsinstrument als wet- en/of regelgeving. Het uitruilen van belangen kan verbreed worden door het koppelen van dossiers, die inhoudelijk niet aan elkaar gerelateerd hoeven te zijn. Vaak is het daardoor mogelijk om voor meer actoren een win-winsituatie te realiseren.

Hoewel het toepassen van een meerzijdig sturingsinstrument als het convenant mogelijkheden biedt om onbeperkt te differentiëren, zijn daaraan wel grenzen. Zo is de overheid gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarvan bij het toepassen van meerzijdige instrumenten om actoren te sturen vooral het gelijkheidsbeginsel van belang is (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Daarnaast mag het gebruik van meerzijdige instrumenten er niet toe leiden dat er in een bepaalde bedrijfstak door differentiatie concurrentievervalsing ontstaat. Vandaag de dag wordt dit, indien mogelijk, ondervangen door onderhandelingen aan te gaan met actoren die een deel of zelfs de gehele branche of sector vertegenwoordigen. Nadat een convenant is afgesloten, zorgen koepelorganisaties ervoor dat het level playing field, dezelfde regels voor iedere speler in een bepaalde markt, gehandhaafd blijft. Bijvoorbeeld bij het sluiten van een convenant om bepaalde maatregelen te treffen om milieuvervuiling te beperken, zorgt een bedrijfstak zelf voor het nakomen van deze verplichting. Dat kan door zelfregulering binnen de bedrijfstak, waardoor voorkomen wordt dat de overheid er een handhavingstaak bij krijgt.

§ 2.3 *Motivatie van de overheid voor het gebruik van convenanten*

Een belangrijke reden voor de opkomst van meerzijdige sturingsinstrumenten is, dat uit onderzoek blijkt dat wet- en regelgeving op bepaalde terreinen, waaronder milieu, tekort schieten voor wat betreft uitvoering en beleidseffectiviteit (Haverland, 1997). Een probleem van complexe wet- en regelgeving is dat deze moeilijk handhaafbaar is, terwijl vaak ook het draagvlak bij de doelgroepen ontbreekt. Draagvlak bij de doelgroepen en de mogelijkheden voor controle en handhaving zijn twee belangrijke, aan elkaar gerelateerde, elementen als het gaat om het realiseren van beleidsdoelstellingen door middel van wet- en regelgeving. Bij een meerzijdig sturingsinstrument als een convenant wordt draagvlak gegenereerd gedurende het onderhandelingsproces en kunnen afspraken met betrekking tot controle en handhaving worden vastgelegd in de tekst van het convenant.

Een ander aspect is dat de overheid in bepaalde gevallen niet in staat is om zonder hulp van andere partijen in de samenleving bepaalde complexe problemen op te lossen. Andere partners zijn dan nodig, meestal zowel publieke als private partijen. Binnen een dergelijk samenwerkingsverband tussen meerdere organisaties is een bepaalde mate van gelijkheid belangrijk voor het functioneren ervan. Ook worden er inspanningen gevraagd van partijen die, afhankelijk van het concrete geval, niet of moeilijk afdwingbaar zijn. Het sluiten van een convenant is dan een geschikt middel om gemaakte afspraken vast te leggen.

Legitimiteit en draagvlak

De rol van de centrale overheid is in de afgelopen decennia veranderd. Blauwdrukplanning om de moderne samenleving te reguleren is nagenoeg verdwenen en heeft plaatsgemaakt voor governance. De overheid staat nu naast de andere actoren in de samenleving en probeert in samenspraak met hen beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Een belangrijke oorzaak van de geschetste verandering kan worden verklaard door het verliezen van legitimiteit door de overheid voor haar handelen. Het vraagstuk van de legitimiteit van de overheid valt weliswaar buiten de reikwijdte van deze scriptie, maar is wel een belangrijk argument voor de overheid om te kiezen voor een meervoudig sturingsinstrument bij het implementeren van bepaald beleid.

Een meervoudig sturingsinstrument als het convenant lost in het proces om te komen tot het sluiten ervan het legitimiteitsvraagstuk voor het betreffende onderwerp ten dele op. Legitimiteit en draagvlak zijn twee begrippen die nauw met elkaar zijn verbonden. Tijdens het onderhandelingsproces om

te komen tot een convenant wordt draagvlak gegenereerd voor het beleid of het besluit dat uiteindelijk wordt vastgelegd of genomen. Draagvlak voor het eindresultaat is voor de overheid dan ook een belangrijke conditie om als overheid met de inhoud van een bepaald convenant in te kunnen stemmen. De aan het proces deelnemende actoren zorgen daarmee voor de legitimiteit van het eindproduct. In Bekkers (2007) wordt dit output/outcome-legitimiteit genoemd. Voor de overheid is het creëren van legitimiteit een belangrijk motief om gebruik te maken van het convenant als meerzijdig sturingsinstrument. Dit speelt met name in situaties waarin de legitimiteit bij het realiseren van beleidsdoelstellingen door middel van wet- en/of regelgeving door de samenleving ter discussie wordt gesteld.

§ 2.4 *Verschillende perspectieven*

Het convenant in relatie tot wetgeving

Convenanten hebben – in elk geval in Nederland – in eerste instantie hun ontwikkeling doorgemaakt op het terrein van het milieubeleid. In veel literatuur over convenanten wordt dan ook verwezen naar specifieke convenanten op dit terrein, zoals het Convenant verpakkingen. Er zijn echter meer beleidsterreinen waar het sluiten van convenanten voorkomt. Onder meer in de gezondheidszorg, op het terrein van de volkshuisvesting en in het onderwijs wordt er ook gebruik van gemaakt.

Als het gaat over de aard van de inhoud van convenanten in relatie tot wet- en regelgeving wordt vaak gebruik gemaakt van de volgende indeling:

- *vervangende convenanten*;
- *aanvullende convenanten*, ook wel uitvoeringsconvenanten genoemd. Reden voor deze benaming is dat dergelijke convenanten gebruikt worden bij onzekerheid omtrent uitvoeringsmaatregelen. Dat kunnen ook uitvoeringsmaatregelen op grond van een wet in formele zin zijn. Een voorbeeld daarvan is een situatie waarin er een formele wet is voor regulering van een bepaalde branche, waarbij het moeilijk of misschien zelfs onmogelijk is om toezicht en handhaving uit te oefenen. Door in een convenant afspraken vast te leggen met die branche, kan er meer zekerheid worden verkregen omtrent de uitvoering van de formele wet;
- *overbruggende convenanten*, ook wel omschreven als voorbereidings- of beleidsconvenanten. Dergelijke convenanten worden gebruikt vooruitlopend op wet- en/of regelgeving.
(Aalders, 1993)

Ook qua insteek verschillen convenanten van wet- en regelgeving. In wetgeving worden gedragsveranderingen afgedwongen, terwijl in convenanten meer wordt geprobeerd gedragsveranderingen te stimuleren. Het toepassen van het ene sluit echter het toepassen van het andere niet uit. Gesteld kan worden dat beide in zekere zin complementair kunnen zijn aan elkaar. Bovenstaande indeling geeft dat ook aan.

Naast de overbruggende convenanten zijn ook andere vormen van convenanten vaak geen eindpunt maar tussenstation. Een convenant is doorgaans het resultaat van onderhandelingen. Onderhandelingen die een karakter hebben van geven en nemen, van het uitruilen van belangen. Tijdens dit proces ontstaat er vaak een soort relatie van over en weer vertrouwen tussen actoren. Het afgesloten convenant krijgt in veel gevallen een vervolg. De ene keer bestaat dat vervolg uit het uitwerken van de gemaakte afspraken. Een andere keer wordt het sluiten van een convenant gevolgd door het na verloop van tijd weer opstarten van het proces om opnieuw te komen tot afspraken en deze vast te leggen in een nieuw convenant. Het Convenant verpakkingen, waarvan er door de tijd heen drie zijn afgesloten, is daarvan een mooi voorbeeld. In paragraaf 4.5 wordt dieper ingegaan op de rol van vertrouwen in het proces.

De aard van de inhoud van convenanten is mogelijk van invloed op de condities waaronder het convenant een succesvol middel is voor de overheid om te komen tot afspraken over de uitvoering van beleid. Op grond van het geringe aantal casussen dat in het kader van deze scriptie wordt geanalyseerd, zijn hierover moeilijk gefundeerde uitspraken te doen.

Convenanten, een indeling naar onderwerp

Aalders (1993) geeft nog een indeling. Op grond van deze indeling wordt er onderscheid gemaakt in:

- *productconvenant*;
- *productieprocesconvenant*;
- *implementatieconvenant*.

Deze indeling geeft aan wat nu precies het onderwerp is van de afspraken die in het convenant zijn vastgelegd. De indeling geeft ook een ontwikkeling aan in het sluiten van convenanten. Ging het eerst om alleen het maken van afspraken aan welke milieutechnische eisen een eindproduct moest voldoen, later werden ook afspraken gemaakt over milieuvriendelijk produceren. Het implementatieconvenant gaat nog weer een stap verder. Daarin worden afspraken vastgelegd over het realiseren van concrete beleidsdoelstellingen op het terrein van bijvoorbeeld het milieu. Het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee is een gemengde variant van een productieprocesconvenant en een implementatieconvenant. Met de mosselsector zijn afspraken gemaakt over een andere manier van mosselzaad inwinnen (onderdeel van het productieproces) en over de implementatie van deze nieuwe werkwijze.

Het convenant als managementstrategie

Voets, De Rynck en Van Dooren (2006) zien het proces om te komen tot het sluiten van een convenant als een managementstrategie in het kader van "collaborative management". Met collaborative management wordt een concept bedoeld dat het proces beschrijft van het faciliteren en regelen van de bedrijfsvoering in arrangementen, waarin meerdere partijen problemen oplossen, die niet of moeilijk opgelost kunnen worden door één organisatie alleen. Het proces zelf bestaat uit het onderzoeken van overeenkomsten en verschillen in de percepties van actoren en de mogelijkheden die er zijn om doelen samen te laten komen. Vrij vertaald valt uit de visie van Voets, De Rynck en Van Dooren (2006) af te leiden dat convenanten, naast de indelingen die Aalders (1993) noemt, ook inhoudelijk betrekking kunnen hebben op problemen die niet door één organisatie zijn op te lossen.

§ 2.5 Arrangementen met betrekking tot toezicht en handhaving

Als de overheid beleid vastlegt in wet- en/of regelgeving, dan is het vanzelfsprekend dat de overheid tevens in meer of mindere mate toezicht houdt en handhavend optreedt. Enerzijds gebeurt dat met behulp van specifieke controlerende instanties, zoals bijvoorbeeld de Voedsel- en Waren Autoriteit, anderzijds door toezichthouders van de overheidsinstantie zelf. Dat het effectief toezien op beleid en het organiseren van handhaving de overheid veel geld kost als zij daarvoor zelf verantwoordelijk is, spreekt voor zich. Meerzijdige sturingsinstrumenten zoals een convenant maken echter ook andere arrangementen met betrekking tot controle en handhaving van de gemaakte afspraken mogelijk. Steeds vaker wordt de verantwoordelijkheid voor toezicht op en het handhaven van beleid weggelegd bij een bedrijfstak of sector zelf. Daarmee speelt de overheid in op de tendens dat ook bedrijven steeds vaker hun maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen.

Evenals bij andere beleidsinstrumenten is het ook bij de inzet van een convenant om beleidsdoelstellingen te realiseren noodzakelijk om de effectiviteit ervan te evalueren. Voldoende effectiviteit van het gevoerde beleid, of de kans daarop, kan voor de overheid een belangrijke conditie zijn voor het wel of niet inzetten van het meerzijdige sturingsinstrument convenant. Het lijkt dan ook belangrijk om in een convenant vast te leggen op welke wijze achteraf wordt geëvalueerd en gecontroleerd of de beleidsdoelstellingen ook gehaald zijn.

§ 2.6 Kanttekeningen bij het gebruik van het convenant als sturingsinstrument

Wat opvalt aan de literatuur over het sluiten van convenanten en over de ontwikkeling die het convenant met betrekking tot de inhoud heeft doorgemaakt, is dat deze bijna allemaal dateert uit de laatste decennia van de vorige eeuw. Een verklaring daarvoor is moeilijk te geven en valt ook eigenlijk buiten de reikwijdte van deze scriptie.

Een belangrijk punt is wel dat de Europese Gemeenschap Europese richtlijnen liever vertaald ziet in formele wetgeving, omwille van het bevorderen van de rechtsgelijkheid binnen Europa, dan dat individuele landen proberen door middel van het sluiten van convenanten afspraken te maken over de uitvoering van beleid. Dat met deze opstelling niet altijd de beste resultaten te behalen zijn – iets wat moeilijk is hard te maken –, wordt door de Europese Gemeenschap kennelijk geaccepteerd.

Hoewel in deze scriptie het convenant als sturingsmiddel vanuit een bestuurskundig perspectief wordt benaderd, kan het juridische perspectief niet onbenoemd worden gelaten. De uiteindelijke juridische status van een convenant is immers in eerste aanleg medebepalend om wel of niet te kiezen voor dit meerzijdige instrument. In veel gevallen is de juridische status van een gesloten convenant onduidelijk. Erin vastgelegde afspraken zijn vaak zodanig geformuleerd dat er voldoende ont-snapingsmogelijkheden zijn voor de actoren die subject zijn aan het beleid.

Anderszins kan het ook voorkomen dat derden, in strijd met de geest van een convenant, bepaalde besluitvorming die eruit voortvloeit aanvechten. Een voorbeeld daarvan is het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee. Nadat dit convenant in oktober 2008 door partijen was ondertekend werd de vergunning die door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)² was afgegeven, aangevochten door een partij die het convenant niet had ondertekend. Uiteindelijk is de zaak niet doorgezet en werd de houdbaarheid van het convenant niet op de proef gesteld.

Voor het bedrijfsleven is het sluiten van een convenant vaak aantrekkelijker dan moeten voldoen aan wet- en of regelgeving die veel strikter is en in principe door de overheid wordt gecontroleerd op naleving. Het is dan aan de overheid om de convenantpartners zo te kiezen, dat zelfregulering en handhaving maximaal kan worden geborgd. Een voorbeeld daarvan is een koepelorganisatie die noodgedwongen moet zorgen voor een goede zelfregulering en strikte handhaving, omdat anders bepaalde leden worden bevoordeeld.

§ 2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is het meerzijdig sturingsinstrument convenant beschreven en is geschetst welke voordelen het voor de overheid heeft om, door middel van het sluiten ervan, afspraken vast te leggen over de uitvoering van beleid. Uit de theorie zijn enkele condities naar voren gekomen, waarvan verwacht wordt dat deze een rol spelen bij de keuze of wel of niet gebruik wordt gemaakt van het meerzijdig sturingsinstrument convenant. Hieronder worden de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk nog eens op een rijtje gezet.

Legitimiteit en draagvlak

Als legitimiteit en draagvlak met betrekking tot besluitvorming over een bepaald onderwerp ter discussie staan, is het inzetten van een meerzijdig sturingsinstrument een voor de hand liggende optie om daarmee problemen te omzeilen. Het proces om te komen tot het sluiten van een convenant zorgt voor draagvlak voor het eindproduct. Voldoende draagvlak is immers een conditie voor het tot stand komen van het convenant. Het ondertekenen van een convenant maakt de vraag of het daarmee te realiseren beleid legitiem is, overbodig.

Gesteld kan worden dat zowel draagvlak als legitimiteit belangrijke redenen voor de overheid zijn om het sluiten van een convenant na te streven.

² Bij het aantreden van het kabinet Rutte op 14 oktober 2010 is het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit opgegaan in het nieuw gevormde Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).

Effectiviteit en efficiency

Een andere reden voor de overheid om een convenant af te sluiten is simpelweg de effectiviteit en efficiency die dit kan opleveren in verhouding tot het handhaven van wet- en regelgeving door middel van controle en handhaving. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de convenanten met de Belastingdienst. Dit onderdeel van de rijksoverheid sluit steeds vaker convenanten af met bedrijven, instellingen en andere overheidsorganisaties. "In ruil voor vaste procedures en regels bij de belastingbetaler of zijn intermediair, handelt de fiscus de aangifte sneller af en komt de inspecteur minder vaak langs om de boeken na te lopen."³

Recht doen aan maatschappelijke ontwikkelingen

Om recht te kunnen doen aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, vereist de inzet van een sturingsinstrument een zekere mate van flexibiliteit. Bij het toepassen van wetgeving en/of aanvullende regelgeving ontbreken daarvoor de mogelijkheden. Een meerzijdig sturingsinstrument als het convenant biedt wel mogelijkheden tot maatwerk.

Een voorbeeld is het aanscherpen van maatschappelijke normen voor activiteiten die (mogelijk) afbreuk kunnen doen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Veel bedrijven hebben moeite hun productieprocessen aan te passen aan deze nieuwe normen. Aanpassingen vergen vaak grote investeringen en tijd om deze te ontwikkelen en te implementeren. In een convenant kunnen duidelijke afspraken worden gemaakt over de duur van een dergelijk traject en de wijze waarop het traject vorm wordt gegeven.

Flexibiliteit en de mogelijkheden om in overleg met belanghebbenden maatwerk toe te passen, kunnen redenen zijn om te kiezen voor het sluiten van een convenant om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren.

Inhoudelijke eisen

Het bereiken van de beleidsdoelstellingen staat bij het sluiten van een convenant voor de overheid voorop. De meerwaarde van een convenant ligt in het feit dat partijen over en weer rechten en verplichtingen hebben (Goorden, 2003), waarmee zij impliciet aangeven elkaars belangen te erkennen. Dat zegt iets over de wijze waarop de inhoud van een convenant in de meeste gevallen is geformuleerd. Bij de eerste convenanten liet de kwaliteit in dat opzicht te wensen over. Per 1 januari 1996 is door het toenmalige kabinet een aantal aanwijzingen voor convenanten vastgesteld. In deze aanwijzingen zijn bepalingen opgenomen over de procedure die gevolgd moet worden, welke instellingen en organen erbij moeten worden betrokken en hoe moet worden omgegaan met geschillen en het opzeggen van een convenant door een of meerdere partijen. Hoofddoel was om ervoor te zorgen dat afspraken beter werden nageleefd en waardoor resultaten beter overeenkwamen met de te realiseren doelstellingen van het betreffende beleid.

³ Bron: <http://www.accountancynieuws.nl/commentaar/commentaren/convenanten-zijn-big-business.84812.lynkx>

Hoofdstuk 3 – De context

§ 3.1 *Het beschrijven van de context*

In dit hoofdstuk worden relevante elementen uit de netwerktheorie beschreven. Aan de hand van deze theorie kan een aantal condities worden geformuleerd dat betrekking heeft op de context waarin het proces om te komen tot het sluiten van een convenant zich afspeelt. Onder het begrip context wordt verstaan de verzameling van omstandigheden en feiten die een bepaalde toestand definiëren. In deze scriptie gaat het zowel om omstandigheden en feiten die betrekking hebben op de gang van zaken binnen het proces, als om omstandigheden en feiten die buiten het proces plaatsvinden, maar die er wel een invloed op hebben.

Daarnaast is de netwerktheorie gebruikt om een analyse te maken van de context waarin het convenant in de casus tot stand is gekomen. Deze context is nodig om een goed beeld te kunnen construeren van het verloop van het proces in de onderzochte casus en de relevante zaken die zich daaromheen afspeelen en dit proces beïnvloeden.

§ 3.2 *Wie zijn gesprekspartner en welke belangen vertegenwoordigen zij?*

Vanuit het perspectief van een overheid die afspraken wil maken over de uitvoering van bepaald beleid en daartoe in overleg wil treden met belanghebbenden, is het noodzakelijk om een beeld te vormen van welke actoren een rol spelen, welke belangen deze actoren hebben en hoe zij zich onderling tot elkaar verhouden. Dit kan door het maken van achtereenvolgens een actorenanalyse, een proces- of spelanalyse en een netwerkanalyse. In dit hoofdstuk worden genoemde analyses beschreven en wordt aangegeven hoe zij een rol kunnen spelen bij het bepalen of bij het proces van de totstandkoming van een convenant de juiste actoren zijn betrokken. De samenhang tussen partijen, actoren en hun belangen vormen de context. In deze *context* vindt het *proces* plaats met als inzet het realiseren van het *instrument*.

In Koppenjan & Klijn (2004) wordt het in kaart brengen van mogelijke partijen en actoren gebracht als een activiteit die voorafgaand aan een proces plaatsvindt, bijvoorbeeld het oplossen van een bepaald probleem. Tijdens het proces vindt bijstelling van de analyse plaats, als actoren op basis van argumenten of uitruil van belangen hun standpunt wijzigen en er mogelijk nieuwe coalities ontstaan. In het kader van deze scriptie wordt een convenant als uitgangspunt genomen, een tussenstation of eindpunt in een proces. Voor wat betreft de te maken analyses wordt de theorie van Koppenjan & Klijn (2004) toegepast bij het maken van een reconstructie van het proces dat heeft geleid tot het tot stand komen van het convenant.

Van de actorenanalyse wordt gebruik gemaakt om achteraf te bepalen of de juiste partijen en actoren hebben deelgenomen aan het proces en welke rol probleempercepties en ideeën over mogelijke oplossingsrichtingen van specifieke partijen of actoren hebben gespeeld gedurende het proces.

Op basis van het te realiseren beleid – het uitgangspunt van de overheid in kwestie – kan in kaart worden gebracht voor welke partijen en actoren het gewenste beleid mogelijk consequenties heeft. Afhankelijk van het beleidsveld speelt mee dat er daarnaast nog één of meerdere non-gouvernementele organisaties aanwezig kunnen zijn, die inspraak willen in de wijze waarop het beleid wordt gerealiseerd. Het juridische begrip belanghebbende komt dan om de hoek kijken, waarbij met name ideologische belanghebbenden hun stempel kunnen drukken op het proces. Dit is bijvoorbeeld het geval in het onderzoeksobject van deze scriptie de casus van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee, en ook in andere processen, zoals bijvoorbeeld de verdieping van de Westerschelde. Kortom, ook derden willen vaak inspraak in de afspraken die door de overheid met partijen gemaakt worden om de uitvoering van beleid te bewerkstelligen.

Grofweg geformuleerd houdt een actorenanalyse in, dat in kaart wordt gebracht welke problemen actoren hebben met betrekking tot het onderwerp, welke verschillende percepties zij hebben van

het probleem en de mogelijke oplossingen en de mate waarin actoren onderling afhankelijk zijn van elkaar. In ieder proces om te komen tot het sluiten van een convenant gaat een groot deel van de discussie juist over de onderwerpen die bij een actorenanalyse in kaart worden gebracht.

Een actorenanalyse maken kan worden opgedeeld in verschillende stappen. In de eerste stap wordt het perspectief bepaald. Daarvoor dragen Koppenjan & Klijn (2004) de volgende twee mogelijkheden aan:

1. neem als uitgangspunt de positie van een specifieke belanghebbende die zich manifesteert als de probleemeigenaar of de initiatiefnemer voor een oplossing. Neem de probleemstelling over van de gekozen belanghebbende en positioneer die als het initiële probleem;
2. formuleer zelf wat nu precies het probleem is op basis van vooronderzoek naar de problemen en geef dat de status van initieel probleem.

(Koppenjan & Klijn, pag. 135)

Deze werkwijze levert een hypothese op die, op basis van de uit de analyse verkregen data, kan worden aangenomen of kan worden verworpen. Uitgaand van een situatie waarin de overheid een bepaald beleid of afspraken wil maken om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren, dan zal deze al gauw geneigd zijn om in eerste instantie zelf het perspectief te bepalen, geredeneerd vanuit de eigen positie.

In de tweede stap dient te worden bepaald welke actoren, vanuit het perspectief van het gekozen initiële probleem, belangrijk zijn. Dat kan door het stellen van de volgende vragen:

- welke actoren zijn actief betrokken bij het probleem?
- welke actoren hebben hindermacht of hebben direct of indirect de mogelijkheid om het probleem op te lossen?
- welke actoren hebben kennis, inzichten of ideeën die kunnen bijdragen aan het verduidelijken van het probleem of die zicht kunnen bieden op een oplossing?
- van welke actoren kan verwacht worden dat zij er op enig moment in betrokken raken?
- welke actoren zullen zich er niet mee bemoeien, maar zijn wel op de een of andere manier betrokken bij het probleem of de benadering ervan?

(Koppenjan & Klijn, 2004, p. 138)

In de tweede stap staat het perspectief van het initiële probleem centraal. In de derde stap verandert de invalshoek en gaat het om het achterhalen van de percepties die actoren, die geselecteerd zijn in de vorige stap, hebben ten aanzien van het probleem en van mogelijke oplossingen. Door deze percepties in kaart te brengen, kunnen achterliggende doelen en belangen worden achterhaald. Met name dit laatste is belangrijk in het proces om te komen tot een convenant. De achterliggende doelen en belangen in relatie tot het hoofdonderwerp van het proces vormen de hoofdmoot van de inhoud van de onderhandelingsgesprekken. In de volgende paragraaf wordt hierop dieper ingegaan.

Door uiteenlopende achtergronden van actoren kunnen probleempercepties behoorlijk verschillend zijn. Het formuleren van het probleem bestaat uit een aantal aspecten:

- een standaard op basis waarvan de grootte of zwaarte van een probleem gemeten kan worden;
- een indicatie van de bestaande of verwachte situatie;
- oorzaken en mogelijke startpunten voor het vinden van een oplossing.

Om een goed beeld te krijgen van de verschillende percepties van genoemde aspecten die de actoren hebben, is het belangrijk om deze systematisch te beschrijven. De verschillende percepties moeten immers met elkaar vergeleken kunnen worden.

Belangen in kaart brengen

Het doel van de derde stap is het bepalen van de doelen en de belangen van de bij het proces betrokken actoren. Alle actoren die actief hebben deelgenomen aan het proces (of juist expres niet hebben deelgenomen), hebben in meer of mindere mate duidelijke, gedefinieerde doelen die zij willen bereiken. Doelen die overigens niet altijd direct gerelateerd kunnen worden aan een probleem, maar die door de betreffende actor wel bij onderhandelingen over een oplossing van het

probleem betrokken kunnen worden. Doelen komen voort uit de percepties van actoren. Niet alle percepties van actoren worden vertaald naar doelen en niet alle doelen wegen even zwaar. Welke doelen een bepaalde actor nastreeft om te realiseren, is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder haalbaarheid en de gevoerde strategie.

Actor	Probleem percepties				Belangen	Doelen
	Standaard	Kern van het probleem	Oorzaken	Mogelijkheden om invloed uit te oefenen		
Actor 1						
Actor 2						
Actor N						

Tabel 1: Het in kaart brengen van probleempercepties (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 144).

In een proces waarin een tussenstand of het einde van een onderhandelingsproces wordt afgerond met het sluiten van een convenant, zijn actoren eerder geneigd om openhartig te zijn over hun doelen en belangen. Is een actor dat niet, dan is de kans immers groot dat de belangen van de betreffende actor niet of onvoldoende worden meegewogen en dat deze ook niet te herkennen zullen zijn in het eindresultaat. Dit is een gegeven dat een actor die een partij vertegenwoordigd moeilijk zal kunnen verkopen aan de achterban.

§ 3.3 Onderlinge afhankelijkheid

De vierde en laatste stap in de actorenanalyse van Koppenjan & Klijn (2004) is het bepalen van de onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren. Het antwoord op de vraag in welke mate actoren van elkaar afhankelijk zijn kan worden gevonden door te achterhalen over welke hulpbronnen een actor beschikt en wat deze hulpbronnen kunnen betekenen voor andere actoren. Eerst moet worden bepaald wat nu precies onder hulpbronnen wordt verstaan. Koppenjan & Klijn beperken zich hierbij tot vijf verschillende hulpbronnen om de verscheidenheid aan mogelijke hulpbronnen binnen de perken te houden. De betreffende hulpbronnen zijn: financiële middelen, productiemiddelen, beslissingsbevoegdheid (competentie), kennis en legitimiteit. Deze vijf typen hulpbronnen kunnen als volgt worden omschreven:

- *Financiële middelen*: (voldoende) geld is vaak van groot belang bij het oplossen van complexe problemen. Niet alleen zorgt het ervoor dat oplossingen ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden, maar dekt het ook de (extra) organisatiekosten die verbonden zijn aan complexe besluitvormingsprocessen met betrekking tot "wicked problems"⁴
- *Productiemiddelen*: het gaat hierbij om een variëteit aan middelen, afhankelijk van een specifieke casus. Voorbeelden zijn: bouwcapaciteit, land in eigendom en specifieke technische kennis in bezit van een bedrijf, kortom zaken waarin in veel gevallen door de betreffende actoren is geïnvesteerd. Aan de ene kant houdt dat in dat actoren met productiemiddelen willen verdienen door het inzetten van hun productiemiddelen. Anderzijds zijn de andere actoren afhankelijk van hen om zaken gerealiseerd te krijgen. Een afhankelijkheid die niet eenvoudig is weg te nemen, tenzij men zelf bepaalde investeringen doet. Tijd is in deze vaak ook een belangrijke factor.
- *Beslissingsbevoegdheid*: heeft betrekking op de formele en juridische autoriteit om bepaalde beslissingen te kunnen nemen. Te denken valt aan het verlenen van vergunningen of het aanpassen van bestemmingsplannen. Het is een hulpbron die toebehoort aan de overheid of aan een door de overheid ingesteld orgaan.

⁴ Bekkers (2007, p. 127)

- *Kennis*: is een belangrijk hulpmiddel om de aard van een probleem vast te stellen en voor het ontwikkelen van oplossingen. Kennis kan betrekking hebben op specifieke ervaring, maar kan ook vastliggen in allerlei documenten. Kennis is, met name als het gaat om ervaring, moeilijk overdraagbaar op andere actoren.
- *Legitimiteit*: is een niet onbelangrijke, maar vagere hulpbron dan de andere genoemde hulpbronnen. Sommige actoren hebben de mogelijkheid om legitimiteit te onthouden of te geven aan bepaalde beslissingen die genomen moeten worden om moeilijke problemen op te lossen. Het is een hulpbron die vooral gerelateerd kan worden aan draagvlak voor een bepaald besluit.

§ 3.3.1 De mate waarin actoren onderling afhankelijk zijn

Nadat de hulpbronnen van de actoren in kaart zijn gebracht, is het zaak de mate van de onderlinge afhankelijkheid te bepalen. Koppenjan & Klijn (2004) verwijzen hiervoor naar een model van Scharpf (1978). In dit model worden de afhankelijkheidsrelaties bepaald door na te gaan welk belang een actor hecht aan een specifieke hulpbron van een andere actor, afgezet tegen de mogelijkheden om deze bepaalde hulpbron te vervangen door een hulpbron van een andere actor. Vervolgens kan de afhankelijkheidsrelatie getypeerd worden op basis van de volgende tabel.

	Uitwisselbaarheid van de hulpbron	
	Hoog	Laag
Belang van de hulpbron		
Groot	Nauwelijks afhankelijk	Erg afhankelijk
Klein	Onafhankelijk	Nauwelijks afhankelijk

Tabel 2: Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47).

Vaak is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid, al kan het voorkomen dat een actor meer afhankelijk is van een bepaalde actor dan omgekeerd het geval is. Veel complexe problemen vereisen een oplossing die alleen door meerdere onderling afhankelijke actoren gerealiseerd kan worden. Het komt voor dat actoren hun invloed overschatten, waardoor het proces anders verloopt dan bij het ontbreken van zelfoverschatting het geval zou zijn geweest. In een dergelijk geval is het maar de vraag of de betreffende actor zijn doelstelling(en) wel kan realiseren. Er gaan dan ook andere zaken meespelen zoals het onderlinge vertrouwen. In paragraaf 4.3 wordt hier dieper op ingegaan.

In een proces dat moet leiden tot het sluiten van een convenant, hebben alle actoren direct of indirect een afhankelijkheidsrelatie met elkaar. Er is sprake van een directe afhankelijkheidsrelatie indien een hulpbron van een bepaalde actor nodig is voor het oplossen van het centrale probleem. Een indirecte afhankelijkheidsrelatie ontstaat, als een actor beschikt over een hulpbron die moet worden ingezet om een of meerdere actoren met betrekking tot het centrale probleem te compenseren.

Met compenseren wordt bedoeld dat deze hulpbronnen worden ingezet om doelstellingen van actoren te realiseren die niet per definitie een relatie hebben met het centrale probleem. Onnodig om te zeggen dat de onderlinge afhankelijkheidsrelaties toenemen naarmate er meer actoren met andere belangen en doelen deelnemen aan het proces en dat de afhankelijkheidsrelaties daardoor tevens lastiger in kaart te brengen zijn.

§ 3.3.2 Het bepalen van de centrale actoren

In een proces om te komen tot het sluiten van een convenant is vaak van meet af aan al duidelijk welke actoren een centrale rol vervullen. Desondanks is het belangrijk om toch in kaart te brengen welke hulpbronnen noodzakelijk zijn om het gestelde doel te bereiken. Het is immers van belang dat er voor het merendeel van de actoren een situatie ontstaat die hen voordeel oplevert. Het is van belang om te achterhalen welke hulpbronnen van cruciaal belang zijn voor de gestelde doelen en welke actoren beschikken over de betreffende hulpbronnen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 145). Zoals al eerder is aangegeven, voert het te ver om alle hulpbronnen te inventariseren, maar kan beter

worden volstaan met de meest belangrijke in een specifiek geval, gebaseerd op de vijf typen hulpbronnen zoals deze eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven. Als is bepaald in welke mate hulpbronnen onderling uitwisselbaar zijn, kan bepaald worden in welke mate de probleemeigenaar afhankelijk is van een specifieke actor. Actoren die beschikken over hulpbronnen die belangrijk zijn voor het proces om tot het sluiten van een convenant te komen en actoren die over hulpbronnen beschikken om dit proces te dwarsbomen, worden beschouwd als de centrale actoren.

§ 3.3.3 Betrokkenheid bij het probleem

Naast de hulpmiddelen die actoren wel of niet willen inzetten om een proces tot een goed einde te brengen, speelt ook de betrokkenheid van actoren bij het oplossen van het centrale probleem door middel van een convenant een rol. Betrokkenheid is iets persoonlijks en is van invloed op de wil om hulpmiddelen in te zetten voor het oplossen van het centrale probleem. Vaak is uit de probleemperceptie van een actor wel af te leiden hoe deze aankijkt tegen het probleem en de mogelijke oplossingen. Dit is echter niet altijd het geval (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 146). Om te kunnen bepalen of het oplossen van een specifiek probleem belangrijk is voor een actor, zal deze op zijn minst moeten kunnen bepalen wat de kosten en/of opbrengsten zullen zijn. Dit kan een doorslaggevende rol spelen bij het bepalen of de actor zich actief wil inzetten voor het oplossen van het probleem of dat deze zal proberen zich zoveel mogelijk afzijdig te houden. Inzicht krijgen in probleempercepties van actoren en hoe deze actoren aankijken tegen de kosten en baten bij het participeren in de oplossing, is een belangrijke conditie met betrekking tot de context in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant.

Actoren	Erg belangrijke hulpbronnen	Mate van inwisselbaarheid	Afhankelijkheid: laag, gemiddeld of hoog	Centrale actor? ja / nee
Actor 1				
Actor 2				
Actor N				

Tabel 3: Het managen van onzekerheden in het omgaan met complexe problemen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 146).

Als analyses van probleempercepties, doelen en belangen van actoren zijn uitgevoerd, kunnen de uitkomsten daarvan gecombineerd worden in een overzicht en ontstaat er een beeld van de verschillen en overeenkomsten.

§ 3.3.4 Afhankelijkheden vanuit het perspectief van actoren

In veel gevallen zijn partijen of actoren die met elkaar onderhandelen over het sluiten van een convenant met elkaar bekend en hebben zij een gemeenschappelijke historie. Deze historie kan van invloed zijn op de onderlinge verhoudingen bij aanvang van het proces. Als actoren beelden hebben van elkaar die als negatief kunnen worden gekarakteriseerd, kan er een situatie ontstaan waarin nauwelijks ruimte is voor toenadering. Is dat het geval en verharden standpunten, dan wordt het tevens moeilijk om nog win-winsituaties te definiëren (Bekkers, 2007). Partijen en actoren moeten in staat zijn om bij aanvang van het proces het verleden achter zich te laten en eventuele verkilde verhoudingen te ontdooien ("unfreezing").

Verstoorde verhoudingen tussen actoren doen vaak geen goed aan het onderlinge vertrouwen. Vertrouwen is echter nodig voor het vermogen om wederzijdse afhankelijkheden te kunnen zien en te onderkennen. Willen actoren de samenwerking aangaan om tot overeenstemming te komen over de inhoud van een convenant, dan zal er eerst vanuit de inhoud overeenstemming moeten zijn over de probleemdefinitie of de beleidsopgave. "Het is de inhoud die bindt en die laat zien waar partijen afhankelijk zijn van elkaar voor de aanpak van een bepaald probleem" (Bekkers, 2007, p. 217).

Een belangrijk aspect is ook dat partijen elkaars belangen onderkennen. Om dat goed te kunnen doen, moeten zij in staat zijn om in de huid van de andere actor te kruipen zonder hun eigen belang

daarbij te vergeten. Het doel hiervan is het verwerven van inzicht in de oplossingsmogelijkheden die voor de andere actor nog bespreekbaar zijn.

§ 3.4 Inzicht in het spelverloop

Het proces – de interactie tussen actoren – om te komen tot het sluiten van een convenant wordt in de literatuur ook wel een spel genoemd. Een (schaak)spel dat vaak op meerdere borden tegelijk gespeeld wordt. Met de borden worden de verschillende arena's bedoeld waarin besluitvorming plaatsvindt over onderwerpen die ook aan de orde komen tijdens het proces waarin wordt onderhandeld over de inhoud van het convenant. Een voorbeeld daarvan is een actor die een bepaalde partij vertegenwoordigt. Vervolgens wordt van deze actor verlangd dat hij zich tijdens het onderhandelingsproces uitsprekt over bepaalde zaken, dan wel moet schuiven met zijn standpunt. In een andere arena – de organisatie die de actor vertegenwoordigt – dient besluitvorming plaats te vinden over het mandaat en de ruimte die de betreffende actor krijgt om te onderhandelen. Voldoende mandaat voor de, aan het proces om te komen tot een convenant deelnemende actoren kan aange-merkt worden als een conditie die van invloed is op het succesvol verlopen van het proces.

De analyse om inzicht te krijgen in het spel dat wordt gespeeld, bestaat uit twee aspecten. Deze aspecten zijn de arena's die relevant zijn voor het proces door de besluitvorming die erin plaatsvindt en de voortgang en stagnatie die gedurende het verloop van het proces plaatsvindt (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 147). De analyse op basis van het eerstgenoemde aspect levert inzicht op in welke arena's invloed uitgeoefend kan worden op het verloop van het proces. Het analyseren van een stagnatie geeft inzicht in de aard ervan.

Het onderhandelingsproces om te komen tot het sluiten van een convenant vormt een nieuwe arena die – wellicht maar tijdelijk – bepaalde netwerken of onderdelen daarvan met elkaar verbindt door een selectie van actoren bij elkaar te brengen.

§ 3.4.1 Overzicht van relevante arena's

Bij aanvang van het proces is zelden helemaal duidelijk welke andere arena's van belang zijn voor de voortgang en besluitvorming aan de onderhandelingstafel. Het identificeren van deze arena of arena's is een eerste stap om het speelveld te bepalen. De gevonden arena's vormen het speelveld waarop actoren hun strategieën kunnen ontplooiën. Niet alleen het identificeren van de verschillende arena's is belangrijk, maar ook het antwoord op de vraag of en op welke wijze relevante arena's in verband staan met elkaar. Besluitvorming in de relevante arena's kan immers van belang zijn voor de voortgang aan de onderhandelingstafel. Een overzicht van de relevante arena's biedt inzicht in de plaatsen waar actoren hun spel kunnen spelen en welke beslissingen aan elkaar gerelateerd zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 148). Door de volgende vragen te beantwoorden kunnen de belangrijkste arena's in kaart worden gebracht:

- om welke actoren draait het in het spel? Niet alle actoren zijn even betrokken bij het spel. Actoren die een prominente rol in het proces zouden moeten vervullen op grond van de hun ter beschikking staande productiemiddelen, kunnen zich in het spel afzijdig houden;
- welke relevante besluiten worden er waargenomen? Het antwoord op deze vraag kan worden gevonden door na te gaan waar belangrijke besluiten met betrekking tot het onderwerp zijn genomen en welke actoren daarbij betrokken waren;
- wat is de achtergrond van de actoren en waar komen ze vandaan? Door achtergronden, interessegebieden en belangen van actoren naast elkaar te leggen, kan worden achterhaald of bepaalde actoren deel uitmaken van dezelfde netwerken of arena's;
- welke organisatorische afspraken zijn er gemaakt om de interactie tussen actoren te structureren? Is er een verband tussen deze afspraken, doordat ze bijvoorbeeld onderdeel zijn van formele besluitvormingsprocedures of doordat actoren deel uitmaken van meerdere arena's die elkaar overlappen.

Het overzicht van de verschillende arena's, dat de beantwoording van deze vragen oplevert en de analyse ervan, maakt inzichtelijk in welke arena's relevante besluitvorming met betrekking tot het onderwerp plaatsvindt. Dit is voor actoren belangrijke informatie om te bepalen op welke arena's zij zich moeten richten om invloed uit te oefenen, om hun spel te spelen. Enkele aspecten die daarbij eveneens een rol spelen zijn de toegankelijkheid van een specifieke arena en de relevantie van de besluitvorming in die arena in relatie tot de arena die centraal staat met betrekking tot het onderwerp.

§ 3.4.2 *Stagnatie van de voortgang*

Als in een proces van onderhandelingen om te komen tot het sluiten van een convenant op enig moment de voortgang stopt, dan kan er sprake zijn van een impasse. Volgens Koppenjan & Klijn (2004) is dat een belangrijk moment in het proces om strategieën of pogingen om het proces te sturen te herzien. Eerst moet dan wel duidelijk zijn of er daadwerkelijk sprake is van een impasse. Vervolgens kan deze uitgebreid worden geanalyseerd, evenals de sociale gevolgen ervan.

Het vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van een impasse in het proces is niet zo eenvoudig als het lijkt. Vaak is er toch een bepaalde spanning tussen de deelnemende actoren en dat is lang niet altijd slecht. Er is wel een aantal kenmerken waaraan een impasse te herkennen is. De zichtbare kenmerken zijn het ontstaan van een conflictsituatie en het uitblijven van beslissingen, maar dat alleen is niet voldoende. Andere indicaties die een impasse kunnen bevestigen zijn het herhalen van zetten, het afnemen van de interactie tussen actoren en het uitblijven van nieuwe invalshoeken in de discussie. Een belangrijke indicatie is het verslechteren van de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende kampen aan de onderhandelingstafel. Als partijen vervolgens geen vertrouwen meer hebben in elkaar en in de goede afloop van het proces, dan is het sluiten van een convenant heel ver weg.

Aan een impasse zit vaak ook een sociale component, namelijk hoe actoren met elkaar omgaan bij het uitwisselen van standpunten (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 150).

Een impasse hoeft niet altijd te ontstaan aan de onderhandelingstafel, maar kan ook significante implicaties hebben als deze optreedt in een andere voor het proces belangrijke arena.

In het kader van deze scriptie, waarin het onderzoeksobject bestaat uit een reeds gesloten convenant en het proces om te komen tot het sluiten ervan, is het analyseren van hoe een impasse is ontstaan en hoe het proces weer vlot kan worden getrokken minder relevant.

§ 3.5 *Het ontrafelen van het netwerk*

Het maken van een netwerkanalyse vormt het sluitstuk van het in kaart brengen van de actoren. Het gaat hierbij om het achterhalen van de interacties en relaties tussen actoren en welke regels er zijn binnen het netwerk. Op deze manier kunnen de achtergronden van de aan het proces deelnemende actoren achterhaald worden. Deze achtergronden zeggen iets over de netwerken en arena's waarin actoren actief zijn en of er contacten zijn buitenom het onderhandelingsproces.

§ 3.5.1 *Onderlinge contacten en relaties*

Nadat de actoren in kaart zijn gebracht en hun onderlinge afhankelijkheden zijn bepaald, kunnen de interacties binnen het netwerk in kaart worden gebracht. Vervolgens kan worden beoordeeld of hierin patronen te vinden zijn. Uiteindelijk levert dat twee belangrijke inzichten op, die van belang zijn om het proces te kunnen reconstrueren en de rolverdeling binnen het netwerk te begrijpen:

- wie zijn centrale actoren in het netwerk, of meer specifiek: welke actoren vormen de spil in de interacties binnen het netwerk?;
- welke relaties bestaan er tussen de actoren in het netwerk? Het antwoord op deze vraag is een optelsom van de volgende drie vragen:
 - welke actoren hebben regelmatig contact met elkaar?
 - welke actoren hebben geen contact met elkaar?
 - welke actoren hebben alleen indirect contact met elkaar?

Bovenstaande vragen kunnen worden beantwoord door de frequentie en de aard van de contacten te onderzoeken. Met de aard van de contacten wordt bedoeld of actoren alleen interactie hebben binnen het netwerk over aan het sluiten van het convenant gerelateerde onderwerpen of ook daarbuiten.

Op basis van de gewenste gedetailleerdheid van een analyse kan er een keuze gemaakt worden tussen een kwalitatieve of een kwantitatieve analyse van de interacties. Bij de kwantitatieve manier wordt aan alle actoren gevraagd om hun interacties met de andere actoren getalsmatig aan te geven (aantal keren per week, eens in de maand, etc.). Bij een kwalitatieve analyse wordt de informatie die nodig is gebaseerd op een indruk van de interacties. Er wordt een inschatting gemaakt op basis van beschikbare informatie of op basis van een quick scan. De indruk die op basis van deze gegevens wordt verkregen, is dan voldoende om een beeld te krijgen van wie centrale actoren zijn.

§ 3.5.2 Regels binnen het netwerk

Netwerken worden gekenmerkt door regels die actoren hebben opgesteld tijdens eerdere contacten (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 77). Een aantal van de partijen en actoren die bij elkaar gebracht wordt om samen te werken aan een convenant heeft vaak al samen een historie in een bepaald netwerk. Als actoren elkaar reeds kennen uit eerdere contacten, dan is de kans groot dat een deel van de regels of omgangsvormen uit deze contacten wordt ingebracht in de nieuwe arena. Andere actoren brengen weer andere regels en omgangsvormen in en zo worden de informele regels van de betreffende arena langzamerhand gevormd. Dit is een proces dat onder de oppervlakte gebeurt en waar zelden expliciet aandacht aan wordt besteed. De regels reguleren het gedrag van actoren in de zin van wat wel geoorloofd is in het spel en wat niet, welke actoren aan welk spel mogen deelnemen en wat de eisen zijn die binnen het netwerk aan producten en diensten gesteld kunnen worden. Let wel, dit zijn sociale regels en geen wetten of harde afspraken. Dit houdt in dat het stelsel van sociale regels geen statisch geheel is, maar een stelsel dat voortdurend aan verandering onderhevig is. Afwijken van de sociale regels zal dan ook regelmatig voorkomen.

Koppenjan & Klijn (2004) merken op dat lang niet altijd voor alle actoren duidelijk is welke regels van toepassing zijn en wat ze precies inhouden. Daarnaast kunnen regels elkaar overlappen, maar het kan ook voorkomen dat ze niet helemaal met elkaar stroken. Regels worden alleen in stand gehouden doordat actoren regels naleven, communiceren en handelen conform de regels. In bepaalde situaties kunnen er conflicten met betrekking tot het toepassen van regels ontstaan, als individuele actoren de regels verschillend interpreteren. Door middel van arbitrage binnen de arena of het netwerk zal dan moeten worden bepaald welke interpretatie de juiste is. Overigens is dit ook waar de vergelijking tussen het functioneren van een actor in een netwerk en het spelen van een bordspel mank gaat. Bij het spelen van een bordspel wordt niet geaccepteerd dat tijdens het spelen van het spel de regels worden gewijzigd.

Nieuwe actoren leren door interacties met andere actoren binnen het netwerk welke regels er gelden, vrij vertaald hoe de omgangsvormen zijn en op welke wijze besluitvorming plaatsvindt. Als een actor zich niet houdt aan de regels of door onbekendheid met de regels een fout begaat, wordt deze meestal wel door een ander actor gecorrigeerd.

Voor een proces binnen een netwerk om een bepaald resultaat te bereiken – in dit geval een convenant – is het belangrijk om verstoringen zoveel mogelijk te voorkomen of de effecten ervan zoveel als mogelijk te neutraliseren. Dit kan door vooraf goede afspraken te maken over de regels die van toepassing zullen zijn gedurende het proces. In principe zijn de te stellen regels altijd aanvullend. De setting waarin het proces plaatsvindt, brengt automatisch al een aantal formele en informele regels met zich mee, die voor alle actoren en partijen op voorhand duidelijk zijn. Koppenjan & Klijn (2004) wijzen in dat verband op de institutionele context waarin een proces binnen een netwerk plaatsvindt. De institutionele context kan worden verkregen door te kijken welke formele autoriteit actoren hebben. Met formele autoriteit wordt bedoeld op bevoegdheden of mandaat om besluiten te nemen, eigendomsrechten van productiemiddelen, financiële middelen, etc. Daarnaast zijn de kenmerken van de interactie binnen de formele institutionele processen van belang. De formele institu-

tionele processen betreffen vooral de vastgelegde plannings (vergaderschema's) en manieren om te komen tot besluitvorming (deelnameverplichtingen, inspraak van derden, de juridische status van besluiten, etc.). Deze institutionele regels vormen vaak belangrijke randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden tijdens de invulling van een proces. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan wanneer besluiten moeten worden genomen, hoe het proces eruit moet zien en welke actoren een bepaalde rol moeten krijgen in het proces.

De institutionele context van organisaties is bijna altijd vastgelegd in documenten en is daardoor makkelijk te achterhalen. De informele regels die zich op enig moment hebben gevormd gedurende het proces, zijn veel lastiger te achterhalen, maar spelen wel een belangrijke rol bij wat een actor wel of niet acceptabel vindt in contacten met andere actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 156).

§ 3.5.3 Typen regels

In de vorige paragraaf is ingegaan op de wijze waarop regels binnen een netwerk of arena werken. Belangrijk is uiteraard ook wat er nu precies geregeld wordt. Inhoudelijk leidt dat tot een bepaalde typering van regels, waarvan er in de literatuur meerdere te vinden zijn. Koppenjan & Klijn (2004) beperken zich tot een onderscheid in regels met betrekking tot de interactie en regels die betrekking hebben op arena's.

Regels met betrekking tot de interactie tussen actoren zijn meer procedureel van aard en voorzien actoren van informatie over wat wel en wat niet is geoorloofd binnen het netwerk. Door zich eraan te houden zorgen actoren ervoor dat hun handelwijze passend is binnen de context van de regels die van toepassing zijn op de corresponderende arena. Arenaregels daarentegen, geven actoren een hint bij het bepalen van de aard van het netwerk en de arena waarin zij opereren. Het zijn regels die de sociale realiteit bepalen, verdeeld over de aspecten realiteit, beloning en posities. De verschillende regels die in een netwerk of arena voorkomen, kunnen worden getypeerd zoals in tabel 4 is aangegeven.

Beschrijving	Aspecten	Voorbeelden
Regels met betrekking tot interactie		
Regels die de interactie in het spel reguleren (regels die specificeren wat wel en wat niet is toegestaan in een spel tussen actoren)	Toegang tot het beleidsspel	<ul style="list-style-type: none"> ○ exclusiviteit ○ selectie ○ exit-mogelijkheden
	Interactie in het beleidsspel	<ul style="list-style-type: none"> ○ (non-)interventie ○ informatievoorziening ○ conflict
Regels met betrekking tot de arena		
Regels die de setting van het spel bepalen (regels die de sociale gebruiken definiëren en die zorgen voor onderscheid tussen hoofd- en bijzaken)	Realiteit	<ul style="list-style-type: none"> ○ identiteit van de actoren ○ productregels
	Beloning	<ul style="list-style-type: none"> ○ status ○ evaluatie criteria
	Posities	<ul style="list-style-type: none"> ○ status ○ competenties

Tabel 4: Typen regels in netwerken (Klijn, 1996) in Koppenjan & Klijn (2004).

De regels die van toepassing zijn in een netwerk of arena geven inzicht in de institutionele structuur ervan. Tevens is er belangrijke informatie uit af te leiden als het gaat om de mogelijkheden en beperkingen van acties in een specifiek netwerk of een specifieke arena (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 82). Regels – met name de informele – zijn vaak lastig te achterhalen en te analyseren. Formele regels zijn meestal nog wel ergens gedocumenteerd. Informele regels kunnen vaak alleen door het interviewen van actoren worden achterhaald.

Tijdens het proces om te komen tot het sluiten van een convenant spelen de regels die gelden in de arena waarin het proces plaatsvindt, in samenhang met het onderlinge vertrouwen tussen actoren en partijen, een belangrijke rol.

§ 3.6 Conclusie

In dit deel van het theoretisch kader zijn de middelen aangereikt om de context waarin een convenant tot stand is gekomen te reconstrueren. Bij het kiezen van een meerzijdig sturingsinstrument in plaats van wet- en/of regelgeving om beleidsdoelstellingen te realiseren, is het van belang om te kunnen bepalen of het beleid aankomt bij de doelgroep. De doelgroep moet immers zorgen voor realisatie van de doelstellingen door de in het convenant vastgelegde afspraken na te komen. De betrokkenheid van voldoende actoren en partijen die een deel van de doelgroep of andere direct belanghebbenden vertegenwoordigen, lijkt een belangrijke conditie te zijn om beleidsdoelstellingen door middel van het sluiten van een convenant te realiseren.

Belangen van actoren of partijen vormen een belangrijk onderdeel van de context. Tijdens het proces om te komen tot het sluiten van een convenant is het essentieel dat een uitruil van belangen plaatsvindt, waardoor er een win-winsituatie ontstaat of minimaal de kans daarop. Het is misschien wel de belangrijkste drijfveer voor partijen om deel te nemen aan het proces. Als alle belanghebbenden instemmen met het eindresultaat en dit vastleggen in een convenant, mag ervan worden uitgegaan dat alle belangen voldoende tegen elkaar zijn afgewogen en dat partijen die zijn geschaad in hun belang voldoende zijn gecompenseerd. Dit leidt tot de veronderstelling dat het rekening houden met belangen van partijen en het genereren van voldoende draagvlak bij partijen, twee zaken zijn die nauw verband houden met elkaar. Het helder in beeld hebben van de belangen van alle aan het proces deelnemende partijen is waarschijnlijk een belangrijke conditie om het proces tot een goed einde te kunnen brengen.

In paragraaf 3.3 is de onderlinge afhankelijkheid van partijen beschreven. Een goed beeld van elkaars belangen is noodzakelijk voor het inzicht in die onderlinge afhankelijkheid en van de mogelijkheden die daardoor zichtbaar worden. Onderlinge afhankelijkheidsrelaties en de mate waarin deze in het proces tot stand kunnen worden gebracht, vormen eveneens een mogelijke conditie voor het succesvol afronden van het proces.

Vanuit het perspectief van de netwerktheorie is in de vierde paragraaf van hoofdstuk 3 het proces beschreven. Daarbij is het beeld gebruikt van het schaken op meerdere schaakborden, waarmee de invloed vanuit verschillende arena's op het spel in de centrale arena wordt gesymboliseerd. De invloed die van buitenaf op het proces wordt uitgeoefend is een niet te onderschatten factor. Enerzijds kan besluitvorming in andere arena's, die van direct belang is voor de opstelling van bepaalde actoren in het proces, ervoor zorgen dat het proces stagneert. Anderzijds kan bemoeienis van buitenaf ook zorgen voor een doorbraak. De mate waarin het spelverloop in andere arena's van invloed is op het proces om te komen tot het sluiten van een convenant, is lastig te bepalen.

Verondersteld wordt dat er aantoonbare verbanden zijn tussen het spelverloop, de onderlinge afhankelijkheidsrelaties en de mate waarin men komt tot een uitruil van belangen. Bij onderzoek naar specifiek deze verbanden past een andere onderzoeksofzet beter – een representatief aantal homogene casussen – dan de onderzoeksofzet waarvoor in deze scriptie is gekozen.

Koppenjan & Klijn (2004) onderscheiden regels binnen het netwerk: regels met betrekking tot interactie en regels die de sociale gebruiken binnen een arena definiëren. Regels bepalen voor een groot deel hoe de institutionele structuur eruit ziet binnen netwerken. De mate waarin regels van belang zijn voor het welslagen van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant is naar verwachting echter lastig te bepalen. Een link met regels en vertrouwen wordt vermoed. In paragraaf 4.5.3 wordt hierop verder ingegaan.

Hoofdstuk 4 – Het proces

§ 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de context aan de orde gesteld waarin het proces om te komen tot een convenant zich afspeelt. Het in kaart brengen van de context is beschreven op basis van de netwerktheorie. In de netwerktheorie gaat het meer om het analyseren van de deelnemers aan het proces, welke strategieën er worden ontplooid en welke doelen en belangen actoren hebben. Tevens worden handvatten aangereikt om het netwerk in kaart te brengen en te analyseren.

In dit hoofdstuk wordt het tot stand komen van een convenant gezien vanuit de procesbenadering (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008). Het gaat daarbij om procesaspecten die nadrukkelijk aandacht vragen om het veranderingsproces om te komen tot de gewenste inhoud van een convenant succesvol te kunnen doorlopen.

§ 4.2 De toegankelijkheid van het proces

Actoren zullen er gedurende het proces waarin wordt toegewerkt naar het sluiten van een convenant er voortdurend van verzekerd willen zijn, dat aan hun belangen recht wordt gedaan. Dit betekent bijna als vanzelf dat niet alleen de initiatiefnemer de agenda bepaalt, maar dat ook andere actoren inspraak zullen willen in de agendavorming. Een proces is immers alleen interessant voor partijen als er onderwerpen op de agenda staan die hun belangen raken. De mate waarin actoren toe- en uit kunnen treden in een proces en hun invloed op de agenda bepaalt de openheid ervan.

Als actoren eigen onderwerpen op de agenda kunnen plaatsen die niet altijd direct verband houden met het onderwerp waarvoor het proces is opgestart, dijt het proces uit. Het proces wordt daardoor relevant voor nog meer partijen, waardoor de kans bestaat dat het proces onbeheersbaar wordt. Door De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008, p. 86) wordt dit probleem onderkend. Een logische reactie op het onbeheersbaar worden van het proces is het inperken van de agenda tot de meest belangrijke onderwerpen. Of dit wenselijk is, is maar de vraag. Voor het proces om te komen tot een convenant is het belangrijk om in elk geval die onderwerpen op de agenda te houden die belangrijk zijn voor de centrale actoren en de perifere actoren die een rol spelen in het besluitvormingsproces. Uiteindelijk is het de koppeling van onderwerpen en dus belangen, die ervoor zorgt dat er voor alle actoren, of in elk geval voor zoveel mogelijk, een win-winsituatie ontstaat bij de uiteindelijke besluitvorming. Voor de overheid is het belangrijk dat de doelstelling – het maken van afspraken over de uitvoering van het betreffende beleid – door middel van het convenant wordt gerealiseerd. Voldoende invloed op de agenda is daarbij een voorwaarde.

In het vorige hoofdstuk is bij het uitwerken van de netwerktheorie aangenomen dat de actoren, hun belangen, doelen en afhankelijkheden altijd kunnen achterhalen. In de praktijk zal dit lang niet altijd het geval zijn. Het kan ook voorkomen dat niet duidelijk is welke actoren een rol kunnen spelen bij het oplossen van een bepaald probleem of bij het implementeren van een bepaald beleid. Dit leidt tot onzekerheid over het antwoord op de vraag of alle belangen wel voldoende kunnen worden behartigd tijdens het proces en of er geen actoren ontbreken die beschikken over belangrijke hulpmiddelen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008, p. 90).

Doet de geschetste situatie zich voor, dan kan dit leiden tot chaotische taferelen tijdens het proces. Zo zullen bepaalde actoren die niet rechtstreeks deelnemen aan het proces, zich wellicht onvoldoende vertegenwoordigd vinden en alsnog willen deelnemen. Ook kunnen bepaalde oplossingen onuitvoerbaar blijken te zijn, omdat actoren die beschikken over de juiste hulpbronnen ontbreken. Een belangrijke conditie voor het welslagen van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant is dan ook dat de juiste actoren bij het proces zijn betrokken.

Het niet betrekken van de juiste actoren bij het proces kan ervoor zorgen dat er uiteindelijk te weinig draagvlak overblijft om de gewenste resultaten te kunnen realiseren. De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008, p. 91) doen een aantal suggesties om het probleem van de onkenbaarheid van de belangrijkste actoren, hun belangen en hun hulpbronnen op te lossen, te weten:

- door het op een hoog abstractieniveau formuleren van de betrokken belangen (bijvoorbeeld: bedrijfsleven, consumenten, milieu). Daarmee heb je overigens nog niet de juiste actoren bij het proces betrokken, maar is wel na te gaan of alle belangen voldoende zijn vertegenwoordigd;
- door actoren die een bepaald belang vertegenwoordigen in het proces de rol te geven van een account. Alles wat in het proces moet worden ingebracht met betrekking tot dat specifieke belang kan dan worden ingebracht via de account;
- door actoren die deelnemen aan het proces als vertegenwoordiger van een groep belanghebbenden niet bij aanvang van het proces een gedetailleerd mandaat te geven, kunnen zij zich wat beweeglijker opstellen als er gedurende het proces wijzigingen optreden in de betrokkenheid van de achterban;
- door te zorgen voor een zware vertegenwoordiging, die een gezaghebbende rol kan spelen tijdens het proces en in staat mag worden geacht om de achterban te overtuigen.
- door actoren door middel van "quick wins" de mogelijkheid te bieden om krediet op te bouwen bij hun achterban en daardoor mandaat te verdienen.

De mate waarin in het proces aan bovenstaande suggesties invulling is gegeven, geeft een indicatie over de zekerheid of de juiste actoren wel of niet bij het proces om te komen tot het sluiten van een convenant zijn betrokken.

§ 4.3 Kernwaarden

In voorgaande paragraaf is ingegaan op het belang van een open proces. Een open proces heeft echter ook een keerzijde. Actoren en partijen lopen het risico dat hun belang in de uiteindelijke tekst van het convenant onvoldoende, of zelfs helemaal niet, tot uitdrukking komt. Dit is een risicofactor voor zowel de partijen als voor het proces waarin gestreefd wordt naar een zo groot mogelijk draagvlak. Dit risico kan worden beperkt door een veilige omgeving te creëren (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008), waarbinnen actoren en partijen ervan verzekerd kunnen zijn, dat hun kernwaarden gerespecteerd worden. Bepaalde actoren en partijen ontlenen hun bestaansrecht immers aan de specifieke belangen die zij behartigen. Een voorbeeld daarvan zijn milieuorganisaties, die zich inzetten voor het behoud van een specifieke diersoort of de natuurwaarden van een specifiek gebied. Als kernwaarden (in het Engels "core values") worden aangetast, dan kan een partij of een actor niet goed meer functioneren.

In De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008) wordt de idee van een veilige omgeving uitgewerkt aan de hand van vier vragen, welke zijn:

- hoe kunnen de kernwaarden van partijen worden beschermd?
- op welke wijze voelen partijen zich gebonden aan het resultaat van het proces (het convenant)?
- hoe moet er omgegaan worden met de exit-regels van het proces?
- hoe kan een vroegtijdige exit van partijen, die schadelijk is voor de voortgang van het proces, worden voorkomen?

§ 4.3.1 Het beschermen van kernwaarden

In het beginstadium van het onderhandelingsproces, wanneer alles nog open ligt, kunnen er procesafspraken gemaakt worden, waarin wordt vastgelegd dat aan bepaalde kernwaarden van partijen of actoren niet getornd zal worden. Enerzijds zorgen deze afspraken ervoor dat actoren erop mogen vertrouwen, dat hun kernwaarden niet ter discussie zullen worden gesteld. Anderzijds mag van hen verwacht worden, dat zij zich niet steeds weer op hun kernwaarden beroepen. Als procesafspraken worden nageleefd, mag een coöperatieve houding van partijen worden verwacht. Loopt het onderhandelingsproces naar wens en levert dit naar verwachting voor actoren winst op, dan ontstaat er vertrouwen.

Procesafspraken worden vaak zo gemaakt dat er voldoende prikkels zijn om terughoudend te zijn in het doen van een beroep op de bescherming van kernwaarden (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008, p. 113).

In een proces om te komen tot het sluiten van een convenant speelt het beschermen van kernwaarden bijna als vanzelfsprekend een rol. Zonder deze bescherming zullen actoren of partijen immers niet gauw geneigd zijn om hun middelen in te zetten om de met het convenant beoogde doelen te realiseren.

§ 4.3.2 *Gebondenheid aan het proces en het resultaat*

In de vorige paragraaf is beschreven dat er een balans moet zijn tussen de bescherming van kernwaarden enerzijds en de terughoudendheid om een beroep te doen op diezelfde kernwaarden anderzijds. Bij aanvang van een proces om te komen tot het sluiten van een convenant is duidelijk dat er een uitruil van belangen plaats gaat vinden. Een actor of partij kan zich daardoor vooraf moeilijk committeren aan het eindresultaat. Zeker niet als het eindresultaat nog onzeker is, als het gaat om het antwoord op de vraag of het voor de betreffende actor winst oplevert. Het is wel redelijk om van partijen te verlangen dat zij zich committeren aan het proces en de daarover gemaakte afspraken. Een actor of een partij kan erbij winnen, maar zal bijna altijd ook een bepaald verlies moeten nemen. Partijen kunnen zelf invloed uitoefenen op het resultaat. Tussenresultaten zullen soms voordelig, soms nadelig uitvallen.

De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008) geven aan dat het niet vooraf committeren aan het eindresultaat van het proces een gevoel van veiligheid oplevert bij de actoren en dat juist daardoor commitment ontstaat ten opzichte van het eindresultaat. Een proces om tot het sluiten van een convenant te komen, zal moeizaam verlopen als partijen aan het eind van het proces geen mogelijkheid hebben om zich van het resultaat te distantiëren. Hetzelfde geldt voor tussenresultaten. Als partijen geen mogelijkheden worden geboden om daar later nog op terug te komen, kunnen deze tussenresultaten onoverbrugbare obstakels vormen in het verdere verloop van het proces.

Ook de aard van het commitment dat partijen afgeven bij het ondertekenen van een convenant is belangrijk. Als daarmee commitment aan het besluit wordt gekoppeld aan commitment met betrekking tot de implementatie, dan kan ook dit leiden tot problemen tijdens het verloop van het proces. Partijen en actoren zullen risicomijdend gedrag vertonen door voorafgaand aan het ondertekenen zoveel mogelijk zekerheden in te willen bouwen met betrekking tot de uitvoering van het convenant. Het proces en de proceskosten zijn daarmee niet gebaat. Voor het verloop van het proces is het beter als partijen de ruimte wordt gelaten en harde koppelingen achterwege blijven.

Resumerend kan kort door de bocht worden gesteld, dat door goede procesafspraken te maken en partijen daaraan te binden, partijen zich gedurende het proces uit zichzelf gaan committeren aan het eindresultaat.

§ 4.3.3 *Het openhouden van keuzes*

In het onderhandelingstraject dat vooraf gaat aan het sluiten van een convenant wordt vaak op onderdelen al overeenstemming bereikt. Het convenant dat aan het eind van het proces wordt afgesloten, kan een optelsom zijn van een aantal deelbesluiten die gaandeweg het traject worden geformuleerd. De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008) wijzen erop dat, door actoren en partijen te binden aan tussentijdse resultaten, deze het gevoel kunnen krijgen dat het net zich langzaam rond hen sluit. De idee dat er op enig moment geen weg terug is, doordat commitment aan deelbesluiten wordt verlangd, werkt het ontstaan van prikkels die leiden tot wantrouwen en verzet in de hand.

Een andere benadering is dat het definitief conformeren aan deelbesluiten kan worden uitgesteld (De Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld, 2008, p. 125). Een dergelijk concept voorkomt bij partijen en actoren de perceptie van een "proces als fuik". Dit principe past bij een proces waarin partijen weinig vertrouwen hebben in elkaar en er veel onzekerheden zijn. De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008) benoemen een aantal voordelen van deze benadering, welke zijn:

- het verlagen van de besluitvormingskosten;
- mogelijkheden om met de dynamiek van besluitvorming om te gaan;

- kansen om onderling vertrouwen op te bouwen;
- het bevorderen van leerprocessen;
- het ontlasten van de besluitvorming.

De genoemde voordelen worden hierna kort beschreven.

Het verlagen van de besluitvormingskosten

Tijdens een proces waarin over meerdere onderwerpen (deel)besluiten moeten worden genomen en trajecten door elkaar heen lopen, is er veel onduidelijkheid over hoe het convenant er uiteindelijk uit komt te zien. Als partijen of actoren zich moeten committeren aan deelbesluiten, is de kans groot dat zij voor een strategie kiezen waarbij hun positie zoveel mogelijk wordt veiliggesteld. Onderhandelingstrajecten duren daardoor langer, terwijl de ruimte om te bewegen alsmäär kleiner wordt. De kans dat het proces dan nog leidt tot het sluiten van een convenant is klein. Een ander gevolg kan zijn, dat besluiten onnodig gedetailleerd en ingewikkeld worden. Onderhandelingsprocessen verlopen steeds moeizamer, waardoor besluitvormingskosten oplopen.

Bij veel besluitvormingsprocessen, waarin dit risico op voorhand wordt onderkend, wordt bij de start van het proces afgesproken dat besluiten enkel unaniem worden genomen. Concreet betekent dit een vetorecht voor alle partijen. Wanneer in een onderhandelingstraject zich een meerderheid voor een bepaald besluit aftekent, zullen tegenstanders zich moeten beraden op het gebruik van hun vetorecht. Onderhandelen over voorwaarden waaronder van het gebruik ervan kan worden afgezien, is dan vaak een veel aantrekkelijkere optie. Naast de afgesproken formele regels, gelden er ook informele regels. Deze informele regels zorgen ervoor dat een vetorecht niet lichtvaardig gebruikt zal worden.

Mogelijkheden om met de dynamiek van besluitvorming om te gaan

Veel besluitvormingsprocessen lopen onvoorspelbaar. Vooraf is moeilijk aan te duiden wat hoofd- en bijzaken zijn waarover besluitvorming moet plaatsvinden. Wat echt een belangrijk besluit was in een proces blijkt vaak pas achteraf. De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008, p. 127) geven aan dat wanneer er al in de beginfase van een proces onomkeerbare besluiten worden genomen over vermeende details, het verdere besluitvormingsproces daardoor op een onwenselijke manier kan worden geconditioneerd. Dit geldt uiteraard ook voor een proces om te komen tot het sluiten van een convenant.

Kansen om onderling vertrouwen op te bouwen

Veel onderhandelingsprocessen beginnen met een gebrek aan vertrouwen tussen partijen. Dit wantrouwen wordt gevoed doordat men denkt te weten wat de doelstellingen van de andere partijen zijn op basis van geruchten en giswerk. Naarmate een onderhandelingsproces langer duurt, krijgen partijen meer inzicht in elkaars drijfveren en belangen. Dit proces van vertrouwen kweken kan worden gestimuleerd door partijen niet steeds te committeren aan deelbesluiten. Het spel hoeft dan nog niet op het scherpst van de snede gespeeld te worden. Het toepassen van strategieën om de eigen positie veilig te stellen of om de winst te maximaliseren kan achterwege worden gelaten. Dit alles schept ruimte voor partijen om elkaar beter te leren kennen, meer begrip te krijgen voor elkaars standpunten en inzicht in elkaars achterliggende drijfveren.

Het bevorderen van leerprocessen

Het onderhandelingsproces is voor alle partijen die eraan deelnemen ook een belangrijk leerproces, waarbij het van belang is dat dit gezamenlijk wordt doorlopen. Veel zaken en feiten blijken gedurende een proces toch anders te zijn, dan dat op voorhand werd aangenomen. Het is zoeken naar een gemeenschappelijk referentiekader, dat vaak eerst relativering van de eigen aannames vereist. Het uitstellen van het committeren aan deelbesluiten is bevorderlijk voor dit leerproces. In een later stadium van het onderhandelingsproces kan het ontwikkelen van een gedeeld referentiekader zichzelf terugverdienen, als blijkt dat bepaalde besluitvorming daardoor gemakkelijker tot stand komt.

Het ontlasten van het besluitvormingsproces

Open besluitvormingsprocessen genereren zeer veel informatie. In de loop van het proces moet de hoeveelheid informatie teruggebracht worden naar hanteerbare proporties. Er moeten resultaten worden geformuleerd en er moet informatie over zowel het verloop van het proces als de behaalde resultaten presentabel gemaakt worden en gecommuniceerd worden met de achterban. Gedurende het proces zal het aggregatieniveau waarop informatie moet worden verwerkt sterk stijgen (De Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld, 2008, p. 129). Een gevolg daarvan is dat de relevantie van eerder genomen deelbesluiten, die meer in detail zijn uitgewerkt, afneemt en uiteindelijk nauwelijks nog tekstueel terug te vinden is in het convenant. Daar komt bij dat het communiceren met externen een zekere eenduidigheid en eenvoud vereist. Door partijen niet te committeren aan deelbesluiten wordt het voor alle partijen eenvoudiger om over het proces te communiceren en het bij de besluitvorming niet te zoeken in de details die er later niet meer toe doen.

§ 4.3.4 Exit-regels

Normaal gesproken is het belangrijk dat een proces exit-regels kent. Het werkt drempelverlagend als partijen twijfelen of zij wel moeten toetreden tot een proces. Daarnaast mogen partijen die twijfelen over het nut dat deelname voor hen heeft ervan uitgaan dat anderen, de procesmanager of andere partijen, zich zullen inspannen om het proces ook voor hen aantrekkelijk te houden. Exit-regels kunnen ook partijen aantrekken die geen intentie hebben om een positieve bijdrage te leveren aan het proces, maar de tijdens het proces verkregen informatie wel goed kunnen gebruiken om het uiteindelijke resultaat aan te vechten. De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld (2008) noemen dit de participatie paradox.

In hoeverre exit-regels ook een rol spelen tijdens het onderhandelingsproces om te komen tot het sluiten van een convenant is lastig te beoordelen. Het uittreden van bepaalde belangrijke partijen of actoren kan ertoe leiden dat het onderhandelingsproces wordt afgebroken. Of het vertrek van een partij consequenties heeft, hangt ook in grote mate af van de beleidsdoelstellingen waarover men afspraken wil vastleggen in een convenant en welke specifieke rol daarin is weggelegd voor de partij die dreigt te vertrekken.

§ 4.4 Het procesverloop

Ieder procesverloop, alsook het proces om te komen tot het sluiten van een convenant, is onderhevig aan allerlei invloeden die het verloop en de uitkomst mede bepalen. Het spel verloopt daardoor zelden lineair, maar kent een verloop dat meer weg heeft van een sportmatch die gespeeld wordt over een aantal ronden (Teisman, 1992). Een ronde opent met een initiatief of een intentie van een actor of partij om te komen tot bepaald beleid. Andere actoren en partijen reageren daarop. Wat volgt is, dat in een situatie die in eerste instantie onduidelijk is en onenigheid oplevert, actoren en partijen met elkaar gaan discussiëren en onderhandelen om te komen tot een oplossing (March & Olson, 1976). Door te zoeken naar elkaars mogelijkheden proberen partijen in een aantal stappen het ingenomen standpunt bij te stellen en een oplossing te vinden die voor alle partijen acceptabel is. Een dergelijk proces verloopt in de regel niet zonder problemen. Allerlei situaties komen erin voor. Zo kan het proces stagneren en in een impasse raken, omdat bepaalde partijen niet willen investeren in het proces. Ingeval van een conflict kan het voorkomen dat een bepaalde partij gebruik maakt van haar mogelijkheden om een bepaalde oplossing te blokkeren. Dit alles kan ertoe leiden dat het proces wordt beëindigd, maar ook dat er een doorbraak wordt bereikt. Een doorbraak wordt bereikt door het nemen van een cruciale beslissing die het probleem herdefinieert, tegenstrijdige oplossingen met elkaar verzoent of de samenstelling van betrokken partijen wijzigt (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 60).

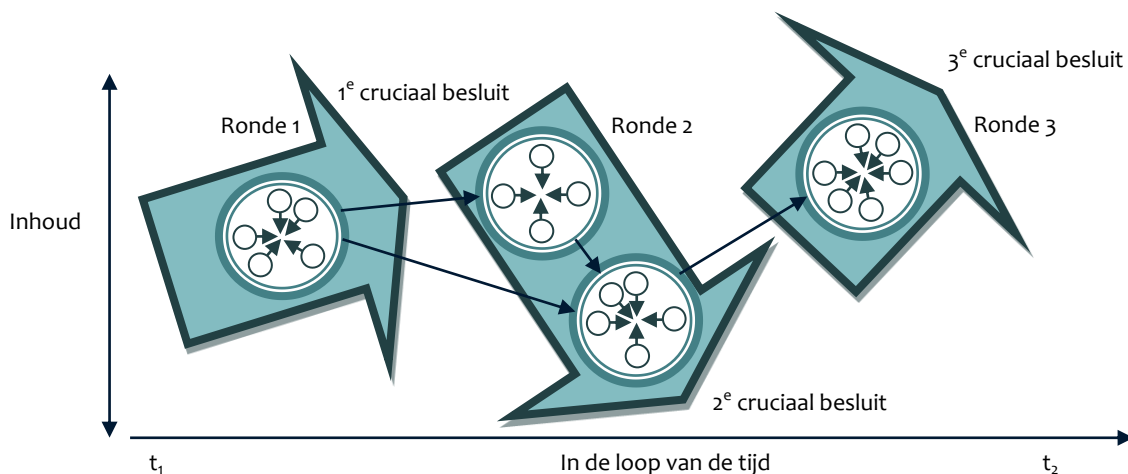
Iedere ronde eindigt met een beslissing die bepalend is voor de verdere voortgang van het proces. Vaak is de inhoud van een dergelijk besluit onverwacht. Het creëert een nieuwe uitgangspositie door het herdefiniëren van het probleem, waardoor eerder door partijen en actoren ingenomen posities en nagestreefde doelen veranderen. Daarmee is de richting waarin gezocht kan worden naar mogelijke oplossingen veranderd of vergroot. Voor een overheid die zich tot doel heeft gesteld om door

middel van een convenant afspraken vast te leggen over het realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen, zijn de beslissingen aan het einde van iedere ronde van cruciaal belang. De haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen kan erdoor in gevaar komen. Tevens is het een moment waarbij de regie over het proces ter discussie kan komen te staan, wat vervolgens negatief kan uitpakken.

Een cruciaal besluit luidt een nieuwe ronde in. Afhankelijk van de handelingsperspectieven die het genomen besluit biedt, zullen partijen worden gemotiveerd en zich aangetrokken voelen tot het proces. Afhankelijk van de inhoud van het besluit kan dit tot gevolg hebben dat nieuwe actoren of partijen worden betrokken bij het proces. Er ontstaat een nieuwe spelronde met nieuwe belangen, percepties en strategieën.

Het bovenstaande onderstreept het belang van een goede regie op het proces om te komen tot het sluiten van een convenant. De regie hoeft niet perse in handen te zijn van de overheid. Een belangrijke conditie is echter wel, dat de doelstellingen op basis waarvan het proces wordt opgestart gedurende het proces overeind blijven.

Gedurende het verloop van het proces veranderen ook de omstandigheden. Zeker als het proces de nodige tijd in beslag neemt. Deze veranderende omstandigheden hebben hun weerslag op het proces, waardoor dit een zigzaggend en grillig verloop krijgt. In de figuur hieronder is het verloop van een proces uitgebeeld. De verschillende rondes worden gesymboliseerd door de drie pijlen. Binnenin de pijlen zijn de arena's te zien in de vorm van een cirkel. De veranderende coalities van actoren of partijen worden weergegeven in de vorm van een bolletje met een pijltje. De positie van de symbooltjes bepaalt hoe partijen zich op een bepaald moment tot elkaar verhouden.



Figuur 2: Rondes en arena's (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 61).

Tijdens een proces zijn er allerlei mechanismen in de relationele sfeer die de ontwikkeling en de uitkomst van het proces beïnvloeden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 115). Dit geldt ook voor het proces waarin wordt toegewerkt naar het sluiten van een convenant. Hoe dit precies in zijn werk gaat kan worden achterhaald door te vragen naar de werking van deze mechanismen. De manieren waarop en de mate waarin lastige problemen in de onderlinge interactie tussen actoren en partijen succesvol worden aangepakt, vormen verklaringen voor de werking van deze mechanismen. Bij deze aanpak worden de impasses en de doorbraken als uitgangspunt genomen om de mechanismen in de relationele sfeer te karakteriseren. De vraag is dus hoe impasses, blokkades en doorbraken in een proces kunnen worden verklaard? Koppenjan & Klijn (2004) onderscheiden vijf categorieën van verklaringen of onafhankelijke variabelen die van invloed zijn op het vast komen te zitten van het proces of het bereiken van een doorbraak. Dit zijn:

- cognitieve oorzaken;
- sociale oorzaken;
- institutionele oorzaken;

-
- netwerkmanagement;
 - externe factoren.

In de context van deze paragraaf draait het in bovenstaande figuur om de verklaringen waarom een situatie aan de onderhandelingstafel verslechtert en het proces stagneert of dat juist het tegengestelde gebeurt en er een doorbraak in de besluitvorming plaatsvindt. Hierna wordt ingegaan op de vijf categorieën die Koppenjan en Klijn (2004) benoemen.

§ 4.4.1 *Cognitieve oorzaken*

Verskillende percepties van aard, oorzaken en effecten van problemen en mogelijke oplossingen kunnen cognitieve oorzaken zijn van het ontstaan van stagnatie (Termeer, 1993). Als partijen blind en doof zijn voor elkaars argumenten en enkel vertrouwen op de kennis die ze zelf hebben vergaard, dan wordt het welhaast onmogelijk verschillen te overbruggen. Wetenschappelijke kennis wordt in een dergelijke situatie vaak niet gebruikt om conflicten over kennis te beheersen, maar om andere partijen af te troeven.

Een substantiële doorbraak vereist het gezamenlijk opbouwen van een gedeeld beeld. Als dit gedeelde beeld er eenmaal is, dan wordt cognitief leren mogelijk en wordt de onzekerheid gereduceerd doordat percepties en ideeën samenkomen. Dit leidt tot wederzijds begrip van elkaars situatie en werpt een nieuw licht op mogelijke oplossingen. Wetenschappelijke kennis wordt in de geschetste situatie niet ingezet om het standpunt van één van de partijen of actoren te versterken, maar om lacunes in de gezamenlijke kennis op te vullen. Op deze manier wordt het gedeelde beeld verder opgebouwd.

§ 4.4.2 *Sociale oorzaken*

Sociale problemen in het proces ontstaan, als de strategieën van actoren met middelen die een cruciale rol spelen in het proces niet worden gecoördineerd, in conflict raken of helemaal niet met elkaar communiceren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 117). Het proces om te komen tot het sluiten van een convenant loopt dan vast. Conflicterende strategieën zijn meestal het gevolg van verschillende doelstellingen en percepties van partijen of actoren. Het feit dat er geen coördinatie plaatsvindt, kan komen doordat partijen nog niet in de gaten hebben dat en op welke manier zij van elkaar afhankelijk zijn. Ook het ontbreken van gemeenschappelijke belangen kan een oorzaak zijn. Een en ander kan ertoe leiden dat een bepaalde actor of partij het niet ziet zitten om middelen te investeren in een oplossing als onduidelijk is wat de risico's zijn van een gezamenlijke actie.

Als partijen of actoren erin slagen om hun strategieën op elkaar af te stemmen, zodat deze niet meer conflicteren, dan kan dit leiden tot gezamenlijke actie en worden er mogelijkheden gecreëerd voor een doorbraak. Het afbreukrisico moet dan wel te overzien zijn. Dat laatste kan worden bereikt door te bemiddelen tussen partijen, door bepaalde arena's te koppelen en door het maken van procesafspraken (van Bueren et al., 2003).

§ 4.4.3 *Institutionele oorzaken*

De afwezigheid van gemeenschappelijke instituties zoals regels, relaties, een gedeelde "taal", etc. zijn voorbeelden van institutionele oorzaken van stagnatie of een impasse in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant. Door de aanwezigheid van instituties wordt het risico van deelname aan beleidsspellen beperkt (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 117). Daarnaast zorgen instituties voor een verzachtend effect op conflicten, zorgen ze voor procedures voor het organiseren van interactie en het oplossen van geschillen. Een slecht ontwikkelde institutionele structuur zou een verklaring kunnen zijn voor het optreden van stagnatie. Het is nooit zo dat instituties helemaal ontbreken. Het moet meer worden gezien als het slecht op elkaar afgestemd zijn van het functioneren van actoren en partijen binnen het proces. De interactie binnen het proces wordt erdoor verstoord of gehinderd. Institutionele oorzaken kunnen ook het resultaat zijn van de aard en het karakter van de instituties. Het is lastiger om samenwerking van de grond te krijgen in netwerken waarin de autonomie van actoren en partijen door regels wordt versterkt, dan in netwerken waarin de regels minder strikt zijn.

Ook het onderlinge vertrouwen van partijen en actoren binnen netwerken of arena's speelt een belangrijke rol in de mogelijkheden om een samenwerking van de grond te krijgen.

Vanuit de positieve kant geredeneerd, vormen duidelijk herkenbare regels en een relatief sterk onderling vertrouwen tussen partijen en actoren een sterke institutionele structuur. In een dergelijke situatie is het niet noodzakelijk eerst te investeren in samenwerking. Daardoor vallen de transactiekosten waarschijnlijk lager uit. Partijen en actoren kunnen gebruik maken van bestaande afspraken en eerder opgebouwde relaties. Koppenjan & Klijn (2004) geven aan dat een dergelijke structuur ook negatieve effecten kan hebben, als deze elementen bevat die niet gericht zijn op samenwerking. Als blijkt dat besluitvorming in een arena plaatsvindt die een overlapping is van meerdere netwerken met een sterke institutionele structuur, dan kan dat botsen.

Als in een proces blokkerende instituties worden afgeschaft of aangepast, dan kan dat een doorbraak opleveren. Daarnaast kunnen er nieuwe instituties en formele regels in het leven worden geroepen om de interactie tussen partijen en actoren te stimuleren. Ook een dergelijke aanpak kan op termijn leiden tot een doorbraak. Daarbij gaat het om de middellange tot lange termijn, want het creëren van belangrijke ondersteunende instituties kost tijd. Waar het uiteindelijk om gaat zijn de percepties, ad hoc-regels en uitdrukkingen, die partijen gedurende het proces geleidelijk met elkaar delen en die na verloop van tijd deel gaan uitmaken van de institutionele structuur.

§ 4.4.4 *Netwerkmanagement als oorzaak*

De wijze waarop de regie wordt gevoerd over een proces is altijd in meer of mindere mate van invloed op het verloop ervan, zo ook in een proces om te komen tot het sluiten van een convenant. De mate waarin er geprobeerd wordt het proces te sturen en de effectiviteit ervan, zijn vaak een belangrijke verklaring voor het succes of het falen van het proces. Interactie tussen bepaalde partijen of actoren in complexe beleidsspellen is soms moeilijk te bewerkstelligen. Redenen hiervoor zijn de verschillende belangen, onzekerheden en mogelijke kosten en risico's die met de interactie zijn gemoeid. Met name in situaties waarin actoren uit verschillende beleidsnetwerken komen en andere percepties hebben en opereren op basis van andere regels en een andere "taal" spreken, is het voor diezelfde actoren lastig om een beeld te krijgen van wat zij kunnen verwachten. Gedragingen worden dan niet gereguleerd door gedeelde instituties. In een dergelijk proces moet worden gebouwd aan nieuwe instituties. Actoren die een rol op zich nemen als bemiddelaar, ondersteuner, scheidsrechter of conflictmanager kunnen de interactie tussen andere actoren en partijen mogelijk verbeteren. Daardoor zijn er in een dergelijke situatie toch nog kansen om een doorbraak te realiseren, conflicten te beteugelen en te komen tot het maken van afspraken.

§ 4.4.5 *Externe factoren*

Buitenom het proces om te komen tot het sluiten van een convenant kunnen er allerlei ontwikkelingen plaatsvinden die invloed hebben op het proces, ontwikkelingen waardoor percepties veranderen, onderlinge machtsverhoudingen tussen actoren of partijen anders komen te liggen of institutionele structuren veranderen. Er kunnen problemen bij komen, maar er kunnen ook problemen verdwijnen. In beide gevallen zal de probleemstelling anders geformuleerd moeten worden.

Veel externe factoren hebben niet zozeer direct invloed op een proces, maar wel indirect. Voorbeelden daarvan zijn ontwikkelingen in de economische situatie, veranderingen in het sociale klimaat en veranderingen in de politieke machtsverhoudingen tussen partijen, waardoor ineens een andere prioritering kan ontstaan. De mate waarin externe factoren of ontwikkelingen van invloed zijn op het proces is afhankelijk van hoe partijen of actoren ertegenaan kijken. Zien zij het als een kans – een "window of opportunity" – of beschouwen zij bepaalde ontwikkelingen als een bedreiging en vormen de veranderingen een reden om de inhoud van de voorstellen te wijzigen?

§ 4.5 De rol van vertrouwen in het proces

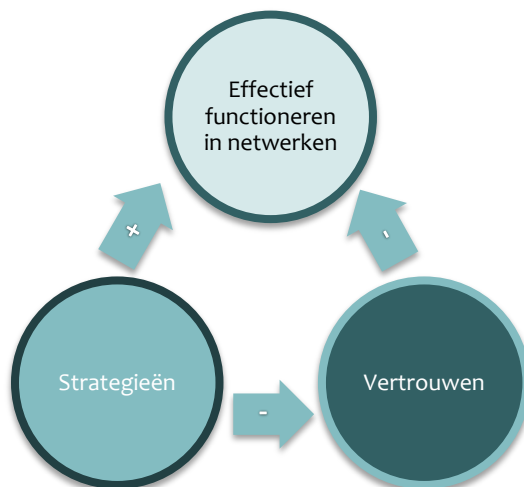
Rousseau, Sitkin, Burt & Camerer, 1998: p. 395, definiëren vertrouwen als "a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions of behaviour of another". Vertrouwen komt er vrij vertaald op neer, dat actoren mentaal de intentie hebben om zich kwetsbaar op te stellen, gebaseerd op positieve verwachtingen van de bedoelingen of op het gedrag van andere actoren. Als er in een groepsproces, wat het onderhandelen in de aanloop naar het sluiten van een convenant feitelijk is, te veel dissonanten zijn, bemoeilijkt dit het proces aanzienlijk of kan het daardoor zelfs uitlopen op een mislukking.

§ 4.5.1 Betrouwbaarheid versus strategisch handelen, een paradox

Aan de onderhandelingstafel is er altijd een spanningsveld tussen strategisch handelen en een betrouwbare partner zijn. Actoren die het onderste uit de kan proberen te halen door bij het toepassen van spelstrategieën tot het uiterste te gaan, lopen het risico als onbetrouwbaar te worden bestempeld (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Spelstrategieën met een negatief effect op het vertrouwen van andere actoren zijn: problemen altijd breed definiëren, doelen nooit duidelijk stellen, nauwelijks een rol spelen in de besluitvorming, maar wel in de uitvoering belangen veiligstellen en voortdurend problemen en oplossingen koppelen en ontkoppelen. In een proces is er een grens aan de mate waarin strategisch gedrag wordt getolereerd. De mate van afhankelijkheid van een bepaalde actor in relatie tot de andere actoren is een factor die medebepalend is voor de mate waarin strategisch gedrag van de betreffende actor getolereerd wordt. Een actor kan zo door strategisch gedrag het vertrouwen van de andere actoren kwijtraken. Het spanningsveld tussen het toepassen van spelstrategieën en het zijn van een betrouwbare onderhandelingspartner wordt de betrouwbaarheidsparadox genoemd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 113). Deze laat zich binnen de context van een proces waarin toegewerkt wordt naar het sluiten van een convenant als volgt verwoorden:

- willen actoren effectief kunnen functioneren in het proces, dan zullen zij in de interactie met anderen gebruik moeten maken van spelstrategieën;
- wanneer zij het strategisch gedrag niet beperken, bestaat de kans op het verliezen van het vertrouwen van de andere actoren;
- als het vertrouwen is aangetast, dan bemoeilijkt dit de interactie met de andere actoren. Een actor die als onbetrouwbaar is gekwalificeerd, kan daardoor zijn effectiviteit verliezen.

De betrouwbaarheidsparadox speelt een belangrijke rol in het functioneren van de interacties tussen actoren in netwerken. In een gemanaged proces om te komen tot een convenant letten actoren nog meer dan normaal op elkaar. Actoren zullen daarin naarmate het proces vordert steeds minder risico durven nemen om het vertrouwen van de andere actoren te beschamen en daardoor de eigen belangen te schaden.



Figuur 3: De betrouwbaarheidsparadox (De Bruijn & Ten Heuvelhof, Management in netwerken, Over veranderen in een multi-actorcontext, 2007, p. 113).

§ 4.5.2 Nut en noodzaak van vertrouwen

In de vorige paragraaf is binnen de context van de speltheorie naar voren gebracht dat het strategisch handelen afneemt gedurende de loop van het proces om het risico te beperken dat het vertrouwen van andere actoren of partijen geschaad wordt. Dit suggereert enerzijds een toename van dat vertrouwen en anderzijds geeft het aan, dat actoren waarde hechten aan het vertrouwen dat andere deelnemers aan het proces in hen hebben. Dit maakt het niet alleen noodzakelijk om anderen te vertrouwen, voordat medewerking wordt verleend en concessies worden gedaan in het proces, maar een actor moet ook geloven dat hij of zij door anderen wordt vertrouwd (Gambetta, 1988, p. 216). Van dat laatste, de mate waarin een actor wordt vertrouwd door anderen, maakt iedere actor voor zichzelf een inschatting en neemt dit mee in de overwegingen bij het bepalen van de strategie.

In hoeverre vertrouwen nu strikt noodzakelijk is om met andere partijen en actoren samen te werken om te komen tot het sluiten van een convenant, is moeilijk te bepalen. Duidelijk is wel dat een zekere mate van onderling vertrouwen positief bijdraagt aan samenwerking. Vertrouwen of geloven in de andere partijen staat echter los van motieven om samen te werken aan een oplossing (Gambetta, 1988). De rol van vertrouwen in een proces is ook afhankelijk van de verdeling van macht en middelen onder partijen en actoren. Welke actoren hebben elkaar nodig en welke niet of nauwelijks? Op welke wijze worden actoren zonder direct belang gecompenseerd binnen het proces en speelt het vertrouwen of dit wel of niet gebeurt een rol in het strategisch handelen van de betreffende actor? Vragen waarop op voorhand moeilijk een antwoord is te bedenken, maar waar gaandeweg het proces wel op gestuurd kan worden. Duidelijke communicatie vormt in de meeste processen de sleutel tot het creëren van een sfeer waarin vertrouwen kan worden opgebouwd.

Een relatie tussen "vertrouwen" en "regels"

Een interessant vraagstuk is in hoeverre een gebrek aan onderling vertrouwen kan worden ondervangen of gecompenseerd door spelregels af te spreken voor het verloop en de duur van het proces. Spelregels die, ondanks dat partijen elkaar wantrouwen, genoeg vertrouwen in het proces zelf opleveren om deelname en medewerking bij actoren en partijen te bewerkstelligen. Er moet dan wel voldoende motivatie zijn bij partijen om aan het proces te blijven deelnemen. Als een proces eenmaal loopt, dan kan er wel weer vertrouwen ontstaan tussen de deelnemende actoren en partijen en kunnen de regels wanneer dat noodzakelijk is, met goedvinden van alle partijen wat afgezwakt worden. Vertrouwen lijkt daarmee niet, of maar in geringe mate, op voorhand aanwezig te moeten zijn bij aanvang van het proces. Het gedurende het proces al dan niet gegroeide vertrouwen zal bij het afsluiten van het proces of bij het tussentijds vastleggen van resultaten voldoende moeten zijn. Is dit niet het geval, dan is de kans klein dat het onderhandelingsresultaat ook "levensvatbaar" is en standhoudt.

§ 4.6 Conclusie

In de Engelse taal spreekt men over het "process of covenanting" als het gaat over het proces om te komen tot het sluiten van een convenant. De nadruk ligt daarbij op het proces. Het convenant zelf betreft niet meer dan het vastleggen van een eind- of tussenstand. Tijdens het proces zijn actoren gedwongen om naar elkaar te luisteren, waardoor de mogelijkheid ontstaat dat zij begrip krijgen voor elkaars standpunten en de argumentatie erachter. Dat begrip vormt de basis voor het verbeteren van de verstandhouding tussen partijen. Er ontstaan dan vervolgens mogelijkheden in het onderhandelingsproces om vooruitgang te boeken.

Dat actoren begrip moeten hebben en kunnen tonen voor elkaars standpunten en argumenten, zonder dat dit inhoudt dat zij het er ook inhoudelijk mee eens moeten zijn, lijkt een belangrijke conditie om het onderhandelingsproces gaande te houden en om resultaten te kunnen boeken. Deze conditie staat niet op zichzelf, maar is één van de normen en waarden die binnen het proces gelden. Ook de toegankelijkheid van het proces en het respecteren van de eigenheid en de zelfstandigheid van iedere actor horen daarbij.

Een andere conclusie is dat inzicht in het procesverloop en kennis van mogelijke oorzaken van impasses belangrijk zijn om het proces te kunnen beïnvloeden. Op het moment dat de actor die wordt geacht de regie te voeren midden in het proces zit, zal dit lang niet altijd gemakkelijk zijn. Dat komt omdat ook rekening gehouden moet worden met externe factoren, zoals andere actoren in andere arena's die proberen te beïnvloeden wat er in de centrale arena gebeurt.

In de paragraaf 5 van dit hoofdstuk is ingegaan op de rol van vertrouwen in het proces. Uit de gebruikte theorie blijkt duidelijk dat vertrouwen een belangrijk bijproduct is dat, als het niet aanwezig is tussen partijen, gedurende het proces moet ontstaan. Dit is niet alleen voor de houdbaarheid en levensduur van het convenant van belang, maar ook voor eventuele processen die nog volgen als het convenant slechts een tussenstation is. Vertrouwen lijkt daarmee een belangrijke conditie voor het succesvol afronden van het proces en het sluiten van een convenant.

In de literatuur over het proces om te komen tot het sluiten van een convenant komen twee zienswijzen voor met betrekking tot het aspect vertrouwen. Volgens de ene zienswijze is het sluiten van een convenant de weerspiegeling van het vertrouwen dat men tijdens het proces en in elkaar heeft gekregen. In de andere zienswijze is het juist het sluiten van het convenant dat vertrouwen geeft naar de toekomst toe.

DEEL 2: onderzoek en analyse

Hoofdstuk 5 – Operationalisering en onderzoeksmethoden

§ 5.1 Van theorie naar onderzoeksopzet

In deel 1 van deze scriptie is vanuit een drietal invalshoeken een bril gevormd om mee naar de praktijk te kijken. Maar deze bril, het theoretisch kader, kan niet worden gebruikt voordat, naar analogie van de bril, de glazen geslepen zijn. Dit "slijpen van de glazen" wordt gedaan door een verbinding te leggen met de praktijk.

Door begrippen en inzichten uit de theorie te operationaliseren, worden veronderstellingen meetbaar gemaakt en vervolgens in de praktijk getoetst. Daarna kunnen de gevonden resultaten worden verwerkt en geanalyseerd. Op basis van de analyse kunnen vervolgens de deelvragen worden beantwoord en uiteindelijk de hoofdvraag.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de onderzoeksmethoden die zijn gehanteerd voor dit onderzoek en worden de begrippen die centraal staan in het theoretisch kader geoperationaliseerd om ze te kunnen onderzoeken. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de verkregen gegevens zijn verwerkt ten behoeve van de analyse.

§ 5.2 De onderzoeksvorm

Om antwoord te kunnen geven op de in de probleemstelling geformuleerde hoofdvraag is ervoor gekozen om een gevalstudie te doen. "Een gevalstudie, in het Engels casestudy genoemd, is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht" (Van Thiel, 2007, p. 97).

Hoewel het oorspronkelijk de opzet was om meerdere casussen te onderzoeken, is uiteindelijk toch gekozen voor een gevalstudie. Belangrijkste reden hiervoor was de diepgang van het onderzoek (aantal variabelen) en de gekozen opzet van de analyse (diepgang).

De gevalstudie die in dit onderzoek centraal staat, betreft het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het *Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee*. Ook de situatie daarna, de uitwerking van het convenant, komt ter sprake waar deze relevant is voor het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen.

Het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee is eind 2008 gesloten. Voor dit onderzoek is deze casus interessant, vanwege de verscheidenheid aan partijen en belangen die een rol speelden in het proces dat heeft geleid tot de totstandkoming ervan. Het sluiten van het convenant was niet het eindpunt in dit proces, maar een tussenstation. In het convenant is een aantal meta-afspraken opgenomen. Deze afspraken worden in een vervolgtraject met dezelfde partijen uitgewerkt. Meta-afspraken zijn afspraken die niet zozeer ingaan op de inhoud van het onderwerp waarover een convenant wordt afgesloten, maar meer op het proces of de procedure die zal worden doorlopen om tot inhoudelijke afspraken over het onderwerp te komen.

In dit onderzoek speelt de keuze tussen homogene of contrasterende casussen geen rol. Er is immers gekozen voor het onderzoeken van één enkele casus. In het onderzoek ligt de nadruk op het zoeken naar onafhankelijke variabelen – condities – die (mede) bepalend zijn voor het door de overheid succesvol gebruikmaken van het meerzijdig sturingsinstrument convenant om afspraken te maken over de uitvoering van het beleid.

§ 5.3 Operationalisering

In deze paragraaf worden de stappen beschreven die zijn doorlopen om te komen tot een operationalisering van de theorie. De hoofdvraag die centraal staat in deze scriptie luidt: "Welke condities waren voor de overheid van belang om in de problematiek rondom het vissen op mosselzaad in de Waddenzee te komen tot het sluiten van een convenant als instrument om afspraken over de uitvoering van beleid vast te leggen?"

Op basis van deze probleemstelling is een viertal deelvragen geformuleerd, waarin nader wordt ingegaan op de vraag om welke condities het nu precies gaat door vier invalshoeken te benoemen. Deze invalshoeken zijn:

1. randvoorwaarden of omstandigheden die noodzakelijk zijn voor deelname aan en een goed verloop van het proces;
2. de context waarin het proces om te komen tot een convenant zich afspeelt;
3. de voordelen van het instrument convenant voor de overheid moeten worden benut;
4. het af te sluiten convenant moet ervoor zorgen dat de overheid de doelstellingen die zij ermee beoogt ook bereikt.

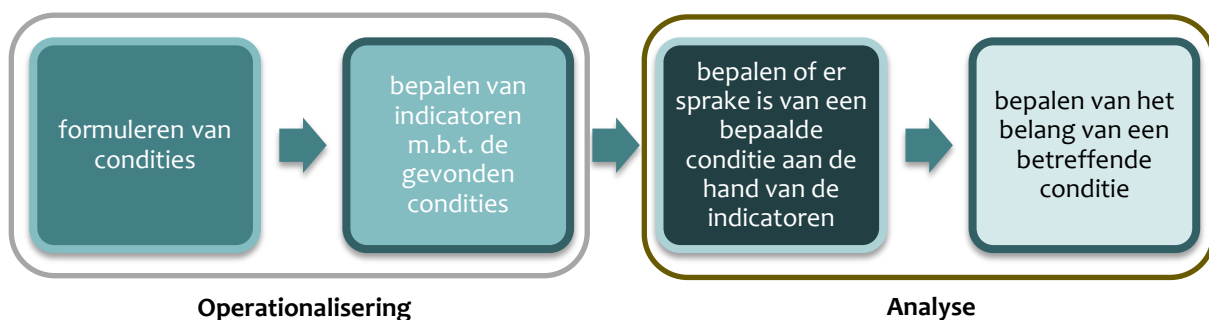
Om de deelvragen te kunnen beantwoorden is er op basis van de theorie in het theoretisch kader voor iedere deelvraag een aantal condities geformuleerd. De reden hiervoor is tweërlei. Enerzijds wordt in de probleemstelling al aangegeven, dat gezocht wordt naar eventuele condities die het convenant voor de overheid tot een succesvol instrument maken om tot afspraken te komen over de uitvoering van beleid. Anderzijds worden condities door het formuleren ervan concreet en kan worden onderzocht of deze van toepassing zijn en van belang zijn.

Bij een dergelijke opzet zijn ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo mag men er niet vanuit gaan dat alle mogelijke condities in beeld zijn gebracht. De lijst met geformuleerde condities in de volgende paragraaf is derhalve niet uitputtend.

Om meetbaar te kunnen maken of van een conditie sprake is, worden er voor iedere conditie twee of drie indicatoren vastgesteld. Een indicator is iets of een situatie die zich voordoet en een signalerende functie heeft. De indicatoren geven aan of aan de betreffende conditie is of wordt voldaan. Daarnaast geeft een indicator, afhankelijk van de definiëring ervan, aan in welke mate aan een bepaalde conditie is voldaan.

Het belang van de gevonden condities wordt getoetst door te achterhalen welke condities actoren erg belangrijk vinden, welke condities belangrijk en welke condities minder belangrijk. Op basis van de bevindingen die dat oplevert, kunnen gefundeerde uitspraken worden gedaan over welke condities van toepassing zijn. Ook over de mate waarin aan de gevonden condities waarde wordt gehecht, kan een uitspraak worden gedaan. Op basis van de conclusies kan tenslotte de hoofdvraag worden beantwoord. Het gaat dus niet alleen om het benoemen van condities, maar met name ook om het bepalen van de mate waarin deze aanwezig zijn en het belang dat eraan wordt gehecht.

In de nu volgende figuur worden de verschillende stappen schematisch weergegeven.



Figuur 4: Stappen van het benoemen van condities naar het bepalen van de relevantie ervan.

De eerste stap in de figuur op de vorige pagina is het formuleren van de condities. Daarbij is een drietal criteria gehanteerd:

- een conditie moet een relatie hebben met één van de vier invalshoeken die zijn benoemd in de vorige paragraaf;
- een conditie moet direct gerelateerd zijn aan één of meerdere onderdelen uit het theoretisch kader;
- een conditie moet een mogelijk antwoord zijn op één van de vier deelvragen uit de probleemstelling.

De gevonden condities zijn opgenomen in de volgende paragraaf.

Om te kunnen bepalen of een conditie met betrekking tot de onderzoeksvraag relevant is of niet, is het van belang "argumenten" te bedenken die hierover iets kunnen aangeven. Deze argumenten worden indicatoren genoemd. Het bepalen van indicatoren die betrekking hebben op de gevonden condities is dan ook de tweede stap. Voor iedere conditie zijn twee of drie indicatoren geformuleerd. Tevens is daarbij beschreven op welke wijze deze indicatoren iets zeggen over de betreffende conditie. Ook de indicatoren zijn veelal afgeleid uit de theorie zoals deze in het theoretisch kader is opgenomen.

§ 5.4 *Conditie en indicatoren*

In deze paragraaf worden de geformuleerde condities en bijbehorende indicatoren beschreven.

Conditie A » Toegankelijkheid proces voor belanghebbende actoren

Met betrekking tot de toegankelijkheid van het proces gaat het om twee aspecten. Enerzijds gaat het om de mogelijkheden waarin actoren toe- en uit kunnen treden; anderzijds gaat het om de mate waarin actoren in staat zijn de agenda te beïnvloeden (zie ook paragraaf 4.2, eerste alinea). Bij deze conditie gaat het vooral om het vinden van een goede balans tussen strakke regie op het proces en het binden van actoren aan het proces door hen in de gelegenheid te stellen voortgang te boeken op onderwerpen die voor hen van belang zijn.

Indicatoren zijn:

- **A1 » Actoren kunnen vrij toe- en uittreden**
Actoren die een bepaald belang hebben in een proces gericht op het tot stand komen van een convenant, maar geen deel uitmaken van de arena waarin dit proces plaatsvindt, zullen graag willen toetreden. Het kan ook voorkomen dat het proces voor een bepaalde actor of partij onvoldoende oplevert, als gevolg waarvan deze de deelname aan het proces wil beëindigen.
- **A2 » Het proces is helder voor de actoren**
Een belangrijk aspect van het proces is duidelijkheid over de bedoeling ervan en de mogelijkheden die het biedt voor de deelnemende actoren en partijen. Het gaat erom dat actoren en partijen een zo reëel mogelijk verwachtingspatroon hebben of krijgen ten aanzien van het proces.

Conditie B » Kernwaarden actoren en partijen worden gerespecteerd

In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op het beschermen van de kernwaarden van een actor of partij. Een inbreuk daarop kan negatieve gevolgen hebben voor het functioneren van de betreffende actor of van de partij. Ook het proces kan hierdoor schade oplopen, waardoor het doel – het sluiten van een convenant – niet kan worden gerealiseerd.

Indicatoren zijn:

- **B1 » Kernwaarden worden beschermd door procesafspraken**
Door te achterhalen of en welke procesafspraken er gemaakt zijn bij aanvang van het proces, kan worden bepaald in hoeverre het respecteren van de kernwaarden van de diverse actoren en partijen in procesregels zijn vastgelegd. Deze regels en de handhaving ervan bepalen de mate waarin de kernwaarden worden beschermd.

- **B2 » Actoren committeren zich vooraf aan het eindresultaat van het proces**
Het vooraf niet hoeven committeren aan het eindresultaat levert een gevoel van veiligheid op bij actoren of partijen met betrekking tot hun kernwaarden. Er kan worden nagegaan of er bij aanvang van het proces afspraken zijn gemaakt over het wel of niet vooraf committeren aan het eindresultaat.
- **B3 » Actoren kunnen keuzes open houden**
Hierbij gaat het om de vraag of tijdens het onderhandelingsproces bereikte tussenresultaten bindend zijn of niet. Is dit het geval, dan kan een partij of actor het gevoel krijgen dat hij langzaam in een hoek gedreven wordt richting een eindresultaat dat tegen de eigen kernwaarden ingaat. Ook met betrekking tot het committeren aan tussenresultaten kunnen afspraken worden gemaakt.

Conditie C » Invulling regierol gedurende het proces

Het procesverloop om te komen tot het sluiten van een convenant kan grillig verlopen met het risico op stagnatie, een impasse of het afbreken van het proces. Regie op een proces kan deze risico's verkleinen, het effect ervan beperken of een doorbraak bewerkstelligen. Het op een goede wijze invullen van de regierol vergroot de kans op het succesvol doorlopen en afsluiten van het proces aanzienlijk.

Indicatoren zijn:

- **C1 » Er wordt gecoördineerd geprobeerd om een gedeeld beeld van het probleem op te bouwen**
Bij de start van het proces is het van belang dat alle actoren en partijen inzicht krijgen in elkaars percepties van het centrale probleem, dat ze weten wat elkaars standpunten zijn en welke doelen worden nagestreefd. Dit deel van het proces leidt tot een gedeeld beeld van het centrale probleem. De mate waarin dit onderdeel van het proces door één of meerdere actoren of partijen wordt gecoördineerd, duidt op regie.
- **C2 » Strategieën worden op elkaar afgestemd**
Door het op elkaar afstemmen van strategieën wordt het creëren van een win-winsituatie voor zoveel mogelijk deelnemende actoren of partijen bevorderd. Het afstemmen van strategieën uit zich bijvoorbeeld in de mate waarin partijen met een vergelijkbaar belang de samenwerking zoeken en hun wensen/eisen onderling op elkaar afstemmen. Coördinerende activiteiten om dit te bevorderen duiden op regie.
- **C3 » Instituties worden gebruikt om het proces positief te beïnvloeden**
In paragraaf 4.4.3 worden de negatieve effecten voor het proces beschreven van het ontbreken van instituties, zoals regels, relaties en een gedeelde taal. Andersom geredeneerd heeft het creëren ervan een positief effect. Het coördineren van het creëren of versterken van instituties in de vorm van bijvoorbeeld het introduceren van regels en het bewaken dat begrippen en uitspraken door actoren eenduidig worden geïnterpreteerd, duidt op regie.

Conditie D » Begrip actoren voor elkaars standpunten

Een proces waarin actoren of partijen tegenstrijdige belangen hebben, zonder dat er begrip is voor elkaars standpunten, is gedoemd te mislukken.

Indicatoren zijn:

- **D1 » Er wordt aandacht besteed aan de verschillende belangen en standpunten van actoren**
In een proces waarin op basis van win-winsituaties tussen actoren onderling uiteindelijk het centrale probleem moet worden opgelost en een convenant moet worden afgesloten, is weten en begrijpen wat andere actoren en partijen willen erg belangrijk. De mate waarin actoren en partijen geïnteresseerd zijn in elkaars standpunten, is vanuit dat perspectief een belangrijke graadmeter van de wil van actoren om tot een oplossing te komen.

– **D2 » Actoren komen elkaar tegemoet gedurende het proces**

Weten wat de standpunten zijn en waar de pijnpunten zitten van de andere actoren en partijen, geeft ook inzicht in waar onderhandelingsruimte zit en op welke manier een win voor een andere actor is te realiseren. Winst op een bepaald punt maakt het voor de betreffende actor mogelijk om op een ander, minder zwaarwegend, punt een verlies te incasseren.

De mate waarin actoren elkaar tegemoet proberen te komen, blijkt uit het verloop van het proces en de kansen die erin ontstaan om voortgang te boeken (win-winsituaties te creëren).

Conditie E » Deelname aan proces door spelregels en/of vertrouwen

De betrouwbaarheid van zowel het proces als de andere deelnemende actoren en partijen is medebepalend voor de inzet van bepaalde hulpmiddelen door een actor of partij en voor de mate waarin deze actief in het proces zal participeren. Daarbij gaat het niet alleen om het nakomen van te maken afspraken, maar ook om bijvoorbeeld het respecteren van kernwaarden.

Actoren en partijen die elkaar wantrouwen vinden soms toch voldoende basis om met elkaar te gaan onderhandelen door het maken van heldere afspraken waaraan partijen en actoren zich vooraf committeren.

Indicatoren zijn:

– **E1 » Actoren durven zich kwetsbaar op te stellen**

Actoren en partijen met tegenstrijdige belangen zullen elkaar op één of andere manier tegemoet moeten komen in het onderhandelingsproces om resultaat te bereiken. De actor of partij die als eerste toegeeft en ruimte biedt voor een andere actor of partij stelt zich daarmee kwetsbaar op en geeft daarmee impliciet aan voldoende vertrouwen te hebben in het proces of in een gunstig resultaat. Het is immers maar de vraag of andere actoren of partijen het gebaar als zodanig interpreteren, het accepteren en op hun beurt hun ingenomen standpunt of standpunten willen versoepelen.

Of partijen of actoren zich kwetsbaar op durven te stellen, blijkt uit het verloop van het proces.

– **E2 » Er wordt rekening gehouden met belangen van andere partijen**

Actoren en partijen houden in het zoeken naar een oplossing voor het centrale probleem rekening met de individuele belangen van partijen. Oplossingen waarbij een bepaalde partij direct in haar belang wordt geschaad, worden vermeden.

Conditie F » Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant

Het meerzijdig sturingsinstrument convenant is niet in alle processen om te komen tot afspraken over de uitvoering van beleid een geschikt instrument. Het sturingsinstrument convenant is vooral geschikt in situaties waarin er sprake is van geslotenheid, een pluriformiteit van belangen en een bepaalde onderlinge afhankelijkheid van actoren (zie ook paragraaf 2.2, derde alinea).

Indicatoren zijn:

– **F1 » Actoren zijn onderling van elkaar afhankelijk voor het creëren van een oplossing**

Deze indicator is verder uitgewerkt in conditie J.

– **F2 » Actoren zijn bereid zich open te stellen**

Het proces om te komen tot het sluiten van een convenant vergt van actoren dat zij zich openstellen voor elkaars standpunten en positie. Verandering in de geslotenheid van actoren, in positieve of negatieve zin, geeft een indicatie of actoren door het proces tot elkaar komen en daarmee of het convenant in de gegeven situatie een geschikt sturingsinstrument is.

– **F3 » In de gegeven situatie is er een pluriformiteit van belangen**

Een meerzijdig sturingsinstrument is bij uitstek geschikt om bij een pluriformiteit van belangen actoren in de gelegenheid te stellen om de eigen doelen te realiseren. Bij het ontbreken van een bepaalde mate van pluriformiteit kunnen andere sturingsinstrumenten net zo geschikt zijn.

Conditie G » Draagvlak voor het betreffende beleid

Het gebruik van een meerzijdig sturingsinstrument als het convenant past binnen het concept van governance, waarin de overheid in samenspraak met andere actoren in de samenleving probeert beleid te ontwikkelen en uit te voeren (zie ook paragraaf 2.3, tweede alinea). Het creëren van draagvlak vormt daarin de sleutel om het legitimeitsvraagstuk voor het betreffende beleid deels op te lossen.

Indicatoren zijn:

- **G1 » Belanghebbenden, of een representatieve vertegenwoordiging daarvan, onderschrijven het convenant**
De juridische status van een convenant is veel minder hard dan wet- en regelgeving. Dat maakt het noodzakelijk om in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant voldoende draagvlak te verwerven onder belanghebbenden. Lukt dit niet, dan bestaat de kans dat het in het convenant voorgestane beleid geen stand houdt bij de rechter, als het beleid juridisch wordt aangevochten.
- **G2 » Actoren kunnen invloed uitoefenen op de agenda**
Actoren willen zich ervan verzekeren, dat gedurende het proces met hun belangen rekening wordt gehouden. Een goed middel om hiervoor te zorgen, is het uitoefenen van invloed op de agenda. Als er teveel van het hoofdonderwerp afwijkende onderwerpen aan de agenda worden toegevoegd, kan dit ertoe leiden dat het proces onbeheersbaar wordt en een tegenreactie in de vorm van het inperken van de agenda volgt. Centrale en perifere actoren die een belangrijke rol spelen in het proces zouden daardoor kunnen afhaken.
- **G3 » Convenantpartners controleren en handhaven zelf de gemaakte afspraken**
In veel convenanten waarin één of meerdere brancheorganisaties deelnemen is handhaving van de gemaakte afspraken een taak van de convenantpartners zelf. De mate waarin zelfcontrole en handhaving serieus worden opgepakt binnen een bepaalde branche of bedrijfstak geeft een indicatie van het draagvlak binnen die branche.

Conditie H » Flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen

Veranderende inzichten in de maatschappij, bijvoorbeeld het aanscherpen van bepaalde milieunormen, vereisen een bepaalde flexibiliteit van een sturingsinstrument om recht te kunnen doen aan het veranderingsproces. Dit gaat met name op voor veranderingsprocessen waarbij de toekomst nog onzeker is of voor nieuwe methoden die nog niet rendabel kunnen worden toegepast (zie ook paragraaf 2.7, vierde alinea).

Indicatoren zijn:

- **H1 » Er wordt maatwerk toegepast**
Hiermee wordt bedoeld op de aanwezigheid van afspraken waarin bepaalde actoren tegemoet worden gekomen in de manier waarop van de huidige situatie wordt toegewerkt naar de gewenste situatie. Betreffende afspraken zijn een indicatie van de benodigde flexibiliteit.
- **H2 » Actoren gaan over en weer verplichtingen aan (meerzijdig versus enkelzijdig)**
Het aangaan van verplichtingen betreft een uitruil van belangen. De inbreng van de overheid bestaat daarbij vaak uit het garanderen van een bepaalde overgangstermijn en uit bijvoorbeeld het feit dat een bedrijfstak harde toezeggingen doet over het aanpassen van productieprocessen of producten. Dit komt in de plaats van het eenzijdig opleggen van nieuwe normen door wet- en regelgeving en een strak handhavingsbeleid.

Conditie I » Actieve betrokkenheid bij proces van essentiële actoren en partijen

Het doel van het proces is het sluiten van een convenant dat stand kan houden bij eventuele druk van buitenaf of van binnenuit. Vanuit dat perspectief is het de vraag of de juiste partijen bij het proces zijn of worden betrokken. Tijdens het proces gaat het vooral om de inzet van hulpbronnen (zie ook paragraaf 3.3). Na het sluiten van het convenant gaat het vooral om draagvlak en legitimiteit. Met essentiële actoren en partijen worden zowel centrale als perifere actoren bedoeld, waarvan de bijdrage, direct of indirect, noodzakelijk is om het centrale probleem op te lossen.

Indicatoren zijn:

- **I1 » *Er zijn in het proces voldoende mogelijkheden om belangen uit te ruilen (creëren win-situatie voor actoren)***
Actoren en partijen hebben doorgaans onderling verschillende – en vaak ook tegenstrijdige – belangen. In een proces om te komen tot het sluiten van een convenant zal men tot elkaar moeten komen. Concreet houdt dit in dat belangen tegen elkaar afgewogen en uitgeruild moeten worden, waardoor er door de meeste van de deelnemende actoren of partijen een bepaalde winst behaald wordt, wat opweegt tegen het belang dat zij hebben opgegeven.
- **I2 » *Alle benodigde hulpbronnen zijn binnen het proces voorhanden***
Hier gaat het om het antwoord op de vraag of de aan het proces deelnemende actoren of partijen samen beschikken over de voor de oplossing van het centrale probleem benodigde hulpbronnen (zie ook paragraaf 3.3).

Conditie J » Onderlinge afhankelijkheid actoren en partijen

Doordat hulpbronnen voor het oplossen van een bepaald probleem zijn verdeeld over verschillende actoren en partijen, is er of ontstaat er een onderlinge afhankelijkheid om de eigen doelstellingen te realiseren. Er is sprake van een directe afhankelijkheidsrelatie als de hulpbron van een bepaalde actor nodig is om het centrale probleem op te lossen. Als de hulpbron van een actor nodig is om één of meerdere actoren te compenseren voor de inzet van hun hulpbron voor het oplossen van het centrale probleem, dan is sprake van een indirecte afhankelijkheidsrelatie.

Indicatoren zijn:

- **J1 » *De benodigde hulpbronnen zijn verdeeld onder de deelnemende actoren en partijen***
De spreiding van de voor het oplossen van het centrale probleem benodigde hulpbronnen onder de actoren geeft aan dat zij elkaar nodig hebben om tot een oplossing te komen.
- **J2 » *Actoren hebben direct of indirect een inhoudelijk belang bij het oplossen van het centrale probleem***
Actoren zullen niet zondermeer genegen zijn om hun hulpbronnen in te zetten voor het oplossen van het centrale probleem, als zij er niet op de een of andere manier winst uit kunnen behalen. Is dit het geval, dan geeft dat aan dat zij direct of indirect een belang hebben.

Conditie K » Voldoende mandaat actoren

Deze conditie geldt in principe voor elk onderhandelingsproces. Zonder opdracht van de achterban of bevoegdheid zijn de mogelijkheden van een actor om actief en constructief deel te nemen aan het proces beperkt. Enige speelruimte is noodzakelijk om bepaalde standpunten te kunnen nuanceren en openingen te bieden voor gesprek (zie ook paragraaf 3.4).

Indicatoren zijn:

- **K1 » *Actoren formuleren bepaalde standpunten zodanig dat er onderhandelingsruimte ontstaat***
Harde standpunten zullen tijdens het proces moeten worden verduidelijkt. Partijen en actoren moeten aangeven wat hun standpunten nu precies inhouden, wat hun breekpunten zijn en waar mogelijkerwijs nog onderhandelingsruimte zit. Uit de wijze waarop actoren hun rol in dit proces spelen, blijkt veelal hoe ruim het mandaat van de betreffende actor is.

-
- **K2** » *Actoren raadplegen voor iedere (minieme) koerswijziging tijdens het proces hun achterban*
Deze indicator is de tegenpool van de eerste indicator en geeft aan dat een actor weinig tot geen speelruimte heeft, waardoor het leveren van een constructieve bijdrage aan het proces bemoeilijkt wordt en ieder behaald resultaat eerst ter goedkeuring aan de achterban moet worden voorgelegd.
 - **K3** » *Besluitvorming in andere arena's is belangrijk voor de voortgang in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant*
De frequentie waarmee een actor over tussenresultaten of verruiming van standpunten moet overleggen met zijn achterban alvorens het proces verder kan, geeft aan dat het mandaat van de betreffende actor erg klein is.

§ 5.5 Het verzamelen van gegevens

§ 5.5.1 Het interviewen van actoren

Om te bepalen of de in de vorige paragraaf geformuleerde indicatoren zich in de casus voordoen en in welke mate, is een zevental semigestructureerde interviews gehouden met actoren die gedurende het proces een rol hebben gespeeld. De vragenlijst die is gehanteerd tijdens het interview bestaat uit een mix van interviewvragen die enerzijds zijn afgeleid uit het theoretisch kader (deductief) en anderzijds aan de deelvragen uit de probleemstelling (inductief) (Van Thiel, 2007, p. 107).

Bij de keuze voor de te interviewen actoren is gestreefd naar een brede afspiegeling van de deelnemende facties binnen de centrale arena. Daarnaast is ook gekeken naar de rol die de betreffende actoren hebben gespeeld tijdens het proces. Op basis van deze selectiecriteria zijn van drie onderscheidbare kampen (het Ministerie van LNV, de natuurbeschermingsorganisaties en de mosselsector) per kamp twee actoren geïnterviewd die het proces van nabij hebben meegemaakt. Tevens is de informateur geïnterviewd die in opdracht van de Minister van LNV het proces tot aan het sluiten van het convenant heeft begeleid.

§ 5.5.2 Deskresearch

Om te kunnen beoordelen welk belang een bepaalde conditie in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant heeft gehad, zijn het proces en de context waarin dit heeft plaatsgevonden, beschreven. Hiervoor is gebruik gemaakt van deskresearch en documentenonderzoek. Het op meerdere manieren onderzoeken van één casus wordt triangulatie genoemd (Van Tiel, 2007, p. 105) en is noodzakelijk om een zekere mate van betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten te kunnen waarborgen. Door de vooraf geformuleerde condities en indicatoren te toetsen aan zowel de verkregen informatie uit de semigestructureerde interviews, als uit het documentenonderzoek, is de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

§ 5.6 Wijze waarop de gegevens zijn verwerkt

§ 5.6.1 Het beschrijven van de casus

Op basis van het documentenonderzoek zijn de casus en haar context in beeld gebracht, beschreven en geanalyseerd. De analyse bestaat uit het in kaart brengen van de context door het toepassen van de in hoofdstuk 3 beschreven analysemodellen en het beschrijven van het proces aan de hand van de theorie zoals deze is beschreven in hoofdstuk 4 (zie vorige paragraaf). De beschrijving van de casus is terug te vinden in hoofdstuk 6. Onderdelen van de analyse zijn vervolgens, voor zover relevant, gebruikt in hoofdstuk 7. De uitwerking van de context, bestaande uit een analyse van de actoren en hun belangen en doelen en het in kaart brengen van relevante arena's, is opgenomen in bijlage I. Beide worden op de volgende pagina kort toegelicht.

Betrokken actoren en hun belangen en doelen vaststellen

Eerst zijn de actoren die een rol hebben gespeeld tijdens het proces in kaart gebracht. Vervolgens zijn de probleempercepties, belangen en doelen van alle actoren achterhaald en weergegeven in een tabel, zoals deze is opgenomen in paragraaf 3.2.

Actor	Probleem percepties			Belangen	Doelen
	Kern van het probleem	Oorzaken	Mogelijkheden om invloed uit te oefenen		
Actor 1					
Actor 2					
Actor N					

Tabel 5: Probleempercepties, belangen en doelen.

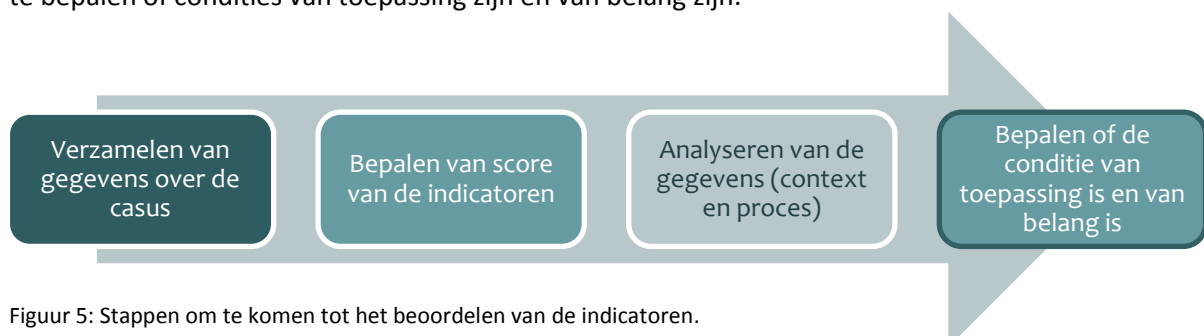
Om te bepalen welke actoren bij het proces betrokken zijn geweest, is in de onderzochte casus gebruik gemaakt van beschikbare documenten over het proces om te komen tot het sluiten van het covenant. Opgemerkt wordt dat in de analyse de lay-out van de tabel is gewijzigd ten opzichte van de voorbeeldtabel zoals die in deze paragraaf is opgenomen.

In kaart brengen relevante arena's

Naast de actorenanalyse zijn de relevante arena's in kaart gebracht die op enigerlei wijze van invloed zijn geweest op het verloop van het proces in de centrale arena. Bij het in kaart brengen van de relevante arena's is enigszins afgeweken van de theorie zoals deze is verwoord in paragraaf 3.4.1. Reden hiervoor is dat het in deze casus zinvol is om zoveel mogelijk invloeden van buitenaf weer te geven. De arena "media" is een mooi voorbeeld daarvan. Hoewel in deze arena geen beslissingen worden genomen, heeft de beeldvorming in deze arena een significante invloed op het handelen van bepaalde actoren in de centrale arena.

§ 5.6.2 Opzet analyse en uitwerking

Door middel van semigestructureerde interviews is aanvullende informatie verzameld over het proces in deze casus. Op basis van deze aanvullende informatie en de onderzochte documentatie zijn vervolgens door de onderzoeker per geïnterviewde actor de indicatoren gescoord (stap twee in figuur 5). In hoofdstuk 7 is de score per indicator aan de hand van de informatie uit de semigestructureerde interviews en het documentenonderzoek verder geanalyseerd en uitgewerkt. De laatste stap in de verwerking is het bepalen of de conditie van toepassing is in de casus en of de conditie van belang is. In onderstaande figuur worden de beschreven stappen weergegeven die zijn doorlopen om te bepalen of condities van toepassing zijn en van belang zijn.



Figuur 5: Stappen om te komen tot het beoordelen van de indicatoren.

Het scoren van indicatoren

Om meetbaar te maken of een indicator van toepassing is en in welke mate, is een puntenverdeling bedacht. Deze puntenverdeling is als volgt:

- 2 : indicator is zeker van toepassing.
- 1 : indicator is van toepassing.
- 0 : indicator is in enige mate van toepassing.
- 1 : indicator is nauwelijks van toepassing.
- 2 : indicator is niet van toepassing.

Bij bepaalde indicatoren is, als gevolg van de wijze waarop de indicator in relatie tot de betreffende conditie geïnterpreteerd dient te worden, de omschrijving bij de puntenverdeling gespiegeld. In een dergelijk geval heeft de puntenverdeling de volgende betekenis:

- 2 : indicator is niet van toepassing.
- 1 : indicator is nauwelijks van toepassing.
- 0 : indicator is in enige mate van toepassing.
- 1 : indicator is van toepassing.
- 2 : indicator is zeker van toepassing.

Per indicator is aangegeven welke betekenis gegeven wordt aan de puntenverdeling.

Op basis van informatie uit de semigestructureerde interviews en van het beeld dat de onderzoeker voorafgaand aan de gesprekken heeft opgebouwd van het proces, gebaseerd op de documentatie over het proces (verslagen van overleggen en gesprekken), zijn de indicatoren gescoord door de onderzoeker. Een bepaalde mate van subjectiviteit daarin is in deze opzet onontkoombaar.

De mate waarin een indicator van toepassing is bevonden, is gerelateerd aan de sterkte van de signalen die daarover afgegeven zijn waarbij tevens rekening is gehouden met hoe de signalen van de verschillende actoren ten aanzien van een bepaalde indicator zich tot elkaar verhouden. Dit levert een tabel op met resultaten conform onderstaand voorbeeld. Voor iedere conditie zoals beschreven in paragraaf 5.4 is een aparte tabel ingevuld.

Conditie								
Indicator	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6	Actor 7	Gemiddeld
Indicator 1	2	0	-1	2	1	0	1	0,71
Indicator 2	1	-1	2	0	2	1	0	0,71
Gemiddeld	1,50	-0,50	0,50	1	1,50	0,50	0,50	0,71

Tabel 6: Voorbeeld scores op indicatoren

De tabel geeft informatie over de indicatoren op verschillende aggregatieniveaus. Er valt uit af te lezen:

- in welke mate een individuele actor een bepaalde indicator van toepassing vindt (score per actor per indicator);
- in welke mate de groep geïnterviewde actoren een bepaalde indicator van toepassing vinden (totaalscore per indicator);
- de verschillen tussen de individuele actoren voor wat betreft hun beeld met betrekking tot een bepaalde indicator (verschillen in de scores per actor per indicator).

Op basis van deze informatie is in hoofdstuk 7 iedere indicator apart geanalyseerd. Daarbij is tevens veelvuldig gebruik gemaakt van de uitwerkingen van de interviews.

Relevantie van condities bepalen

Uit voorgaande tabel is naast informatie over de indicatoren ook af te leiden of een conditie van toepassing is en in welke mate (totaal per actor en totaal generaal). Door de optelsom van alle indicatoren van een conditie te delen door het aantal indicatoren is vervolgens af te leiden hoe de mate waarin een conditie van toepassing is zich verhoudt tot de mate waarin de overige condities van toepassing zijn in de onderzochte casus. In hoofdstuk 8 wordt hier verder op ingegaan.

In hoofdstuk 7 volgt aansluitend op de analyse en verwerking van de individuele indicatoren per conditie een analyse van de betreffende conditie. Tevens wordt op basis van de score, de onderzochte documentatie en de informatie die de semigestructureerde interviews hebben opgeleverd, een oordeel gegeven over het belang van de betreffende conditie in de onderzochte casus.

Hoofdstuk 6 – Casusbeschrijving Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee

§ 6.1 *Schets van het verloop van de casus*

In dit hoofdstuk wordt het verloop van het proces beschreven, dat uiteindelijk heeft geleid tot het sluiten van het convenant in deze casus. Deze casusbeschrijving is gebaseerd op uit het documentonderzoek verkregen informatie en is – tenzij u als lezer bekend bent met deze casus – van belang voor een goed begrip van de inhoud en de complexiteit van het centrale probleem.

In de bijlagen is een uitwerking opgenomen van de context van deze casus. Deze uitwerking is toegespitst op het in kaart brengen van de betrokken actoren, hun belangen en doelen en op de arena's die in meerdere of mindere mate invloed hebben gehad op het proces in deze casus.

§ 6.2 *Onderwerp van discussie en belanghebbende partijen*

De Waddenzee en haar gebruiksmogelijkheden

Centraal in deze casus staat de Waddenzee, die naast de status die het heeft als natuurgebied ook wordt gebruikt voor economische activiteiten, zoals de visserij op mosselzaad en garnalen. De Waddenzee is door Nederland aangewezen en bij de Europese Unie aangemeld als gebied in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Beide richtlijnen vereisen een verregaande bescherming van de kenmerkende natuurwaarden binnen bepaalde aangewezen gebieden. Het nationale Waddenzeebeleid gaat tevens uit van een hoofddoelstelling van natuurbehoud en -herstel. Naast dat behoud moet menselijk medegebruik mogelijk zijn. Het visserijbeleid gaat echter uit van een gewogen mix van "people, planet and profit", waarbij ruimte geboden wordt aan een gezonde economische bedrijfstak die de natuurwaarden respecteert. Natuur en economie zijn volgens het visserijbeleid nevensgeschikt aan elkaar.

Inconsistent beleid

De tegenstrijdige beleidsdoelen uit het Waddenzeebeleid en het visserijbeleid werken door in de hieruit voortvloeiende besluitvorming rondom bijvoorbeeld de verlening van Natuurbeschermingswetvergunningen voor de mosselzaadvisserijen in de Waddenzee. Ook komt deze tegenstrijdigheid terug in de redactie van het Natura 2000-doel (zie onderstaand kader) voor het habitattype 1110 waar het de Waddenzee aangaat. De mosselsector⁵ en de natuurbeschermingsorganisaties zijn van mening dat het Ministerie van LNV daarmee verzaakt heeft om te zorgen voor intern consistente, concrete beleids- en toetsingskaders waarbinnen de strijd tussen de bovengenoemde, met elkaar strijdige, beleidskaders op voorhand had kunnen worden beslecht.

De mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties constateren dat, ten tijde van het vaststellen van het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij, de vereiste, meer concrete Natura 2000-kaders (zoals aanwijzingsbesluiten en beheerplannen van de betrokken gebieden) nog niet gereed zijn. De mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties constateren dat het Ministerie hiermee achter de feiten aanloopt en beide verwijten het Ministerie een gebrek aan regie in dit dossier.

De formulering van het Natura 2000-instandhoudingsdoel voor de sublitorale mosselbanken (het habitattype 1110) is in de ogen van beide kampen een voorbeeld van het gebrek aan bedoelde regie. Zowel de mosselsector als de natuurbeschermingsorganisaties constateren dat er sprake is van inconsistente teksten over de herstelopgave in het Natura 2000 Doelendocument. In de loop van de jaren is dit instandhoudingsdoel in feite de kern van het dispuut tussen de natuurbeschermingsorganisaties en de mosselsector geworden.

⁵ Met mosselsector wordt in deze casus de mosselkweek bedoeld, hoewel ook de handel in mosselen en het importeren van mosselen tot de mosselsector in brede zin kunnen worden gerekend.

Natura 2000 is de benaming voor een Europees netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. Met Natura 2000 wil de Europese Unie deze flora en fauna duurzaam beschermen. In juridische zin komt Natura 2000 voort uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen; in Nederland vertaald in de Natuurbeschermingswet. Analoog aan de verschillende kleuren in een palet worden in de natuurgebieden verschillende *habitattypen* onderscheiden. Ieder habitatype wordt zo nauwkeurig mogelijk beschreven. Vervolgens wordt de staat waarin het habitatype verkeert, beoordeeld en wordt bepaald welke staat gewenst is, de zogenaamde Natura 2000-doelen. Om deze instandhoudingdoelstellingen ook te halen zijn herstelopgaven geformuleerd die zijn vastgelegd in het Natura 2000 Doelendocument.

Bron: www.natura2000.nl/pages/wat-is-natura-2000.aspx

Habitatype 1110

Met betrekking tot habitatype 1110 geldt het hiernavolgende. "Op dit moment verkeert subtype A, permanent overstroomde zandbanken (getijdengebied), in een matig ongunstige staat van instandhouding. Verbetering van de kwaliteit is vooral mogelijk ten aanzien van de bodemfauna en de vorming van biogene structuren met mosselen. Kenmerkend voor het systeem is de functionele samenhang met verschillende deelsystemen zoals eb- en vloedgeulen en droogvallende platen. Herstel van zout-zoet gradiënten is tevens van belang voor verbetering van de kwaliteit van het habitatype. Verder onderzoek is nodig om de referentie voor een gunstige structuur en functie (kwaliteit, inclusief soortensamenstelling) nader te bepalen. Het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij en het aldaar aangekondigde Project Onderzoek Duurzame Schelpdiervisserij (PRODUS) zullen de basis vormen voor de mate waarin en het tempo waarmee de locaties voor de ontwikkeling van de biogene structuren met mosselen zullen worden gekozen. De verbeteropgave zal dan ook pas gaan gelden na afloop van dit onderzoek en wanneer de uitkomsten van dit onderzoek, mede in het licht van het streven naar verduurzaming van de mosselsector en met inachtneming van de hoofdlijnen voor de formulering van de doelen, deze verbeteropgave rechtvaardigen. Daarbij zal tevens rekening worden gehouden met regulier gebruik en regulier onderhoud van de vaarwegen overeenkomstig de PKB-Waddenzee."⁶

De visie van de natuurbeschermingsorganisaties

De natuurbeschermingsorganisaties stellen dat het Ministerie in dit dossier zijn verantwoordelijkheid dient te nemen door zorg te dragen voor een goede belangenafweging tussen natuur- en visserijbelangen, waarbij natuurherstel voorop staat. Zij beroepen zich op de geformuleerde "verbeteropgave" in bovenstaande doelstelling. Pas nadat het Ministerie van LNV een helder eindbeeld schetst en duidelijk maakt op welke wijze zij deze herstelopgave denkt in te vullen, wil men kijken of de activiteiten van de mosselsector hierbinnen inpasbaar zijn. Zolang dit beeld er niet is, moeten de activiteiten op grond van het voorzorgsbeginsel gestaakt worden, aldus de natuurbeschermingsorganisaties. De organisaties benadrukken dat zij niet op voorhand van mening zijn dat er geen ruimte voor deze activiteiten op het wad zou zijn. Gebrek aan een eindbeeld maakt het hen echter onmogelijk daar nu iets van te zeggen.

Het standpunt van de mosselsector

De mosselsector beroept zich erop dat er eerst onderzoek moet plaatsvinden. Er zijn nu nog teveel kennisleemtes en daardoor is de onderbouwing van het beleid nog niet sluitend. Het onderzoek zal de basis vormen voor de vraag of er herstel moet plaatsvinden en zo ja, in welke mate. Zolang de

⁶ Bron: brief van de informateur aan zijn gesprekspartners

kennisleemtes niet door het Ministerie zijn ingevuld en de onderbouwing van het beleid niet sluitend is, is de mosselsector van mening dat "de winkel" open moet blijven, opdat deze sector kan werken aan het verduurzamen van zijn activiteiten.

De visie van het Ministerie van LNV

Vanuit het Ministerie van LNV wordt opgemerkt, dat de contouren van het Natura 2000-dossier ecologisch zijn vastgesteld en een "eindbeeld" daarbinnen reeds geschetst is voor het habitatype 1110. Binnen die contouren kan enige flexibiliteit gelden, bijvoorbeeld door het vaststellen van een bepaalde tijdsplanning richting een (voor een bepaalde natuurwaarde) gesteld einddoel. Het Ministerie is van mening dat er geen tijdshorizon zit op "duurzaam herstel" van het habitatype 1110 in de Waddenzee, zolang er maar wel zicht wordt geboden op hoe dit herstel ingevuld gaat worden. Uitgangspunt op grond van het voorzorgsbeginsel voor deze beschermde natuur in relatie tot de activiteiten van de mosselsector is allereerst behoud van de status-quo (er mag geen verslechtering optreden) en vervolgens herstel (in elk geval langzaam op weg daar naartoe). Binnen het huidige beleid is men van mening, dat het opschorten van activiteiten op grond van het voorzorgsbeginsel vooralsnog niet aan de orde is; eerst zal het PRODUS-onderzoek nader inzicht dienen te verschaffen in de exacte kwaliteit van dit habitatype, de rol van de sublitorale mosselbanken daarbinnen en de eventuele effecten van mosselzaadvisserij op deze kwaliteiten. Het PRODUS-onderzoek dient daarbij tevens als monitoring van de activiteiten van de mosselsector op het wad waarbij, in het geval dat verslechtering optreedt, het Ministerie van LNV kan ingrijpen.

Rechtszaken

Bij de rechterlijke toetsing komen de hierboven genoemde leemtes, dan wel onduidelijkheden, pregnant naar voren. Het Ministerie, de mosselsector en de betrokken natuurbeschermingsorganisaties treffen elkaar sinds begin 2005 inmiddels elk half jaar bij de Raad van State; de verleende vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet zijn daarbij onderwerp van de gerechtelijke discussie. De natuurbeschermingsorganisaties maken hierbij gebruik van de mogelijkheid om, middels een voorlopige voorziening bij de Raad van State, een vergunde visserij tegen te houden.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken, dat de vraag naar de daadwerkelijke inpasbaarheid van de activiteiten van de mosselsector binnen de beschermde natuurgebieden, meer specifiek binnen de Waddenzee, binnen de kaders van de Natuurbeschermingswet en Natura 2000 in feite momenteel ter beoordeling van de rechter ligt.

Een aantal van de laatste visserijen is vanwege de bovengenoemde leemtes, dan wel onduidelijkheden, door de Raad van State in omvang ingeperkt. In de laatste (en de nog lopende) gerechtelijke procedures staat in feite de vraag centraal of het Ministerie van LNV het definiëren van de staat van instandhouding van het habitatype 1110 in de Waddenzee en het bereiken van het te stellen doel daarin (behoud of herstel), mag uitstellen onder verwijzing naar nog lopend PRODUS-onderzoek.

Indien de Raad van State in de nu (2007/2008) lopende rechtszaken (uiteindelijk) zal oordelen, dat de activiteiten van de mosselsector binnen de betrokken beschermde natuur, op basis van het nu door het Ministerie van LNV aangeduide toetsingskader en de door hem gestelde Natura 2000-doelen, niet daarmee verenigbaar zijn, dan voorziet de informateur dat een dergelijke jurisprudentie voor het geheel van de Europese lidstaten, breder dan de activiteiten van de mosselsector, ingrijpende consequenties zal hebben.

De start van het proces

In het voorjaar van 2007 aanvaardt een neutrale actor de opdracht van de Minister van LNV om vanuit de rol van informateur "te verkennen of er mogelijkheden zijn om tussen het Ministerie van LNV, de Nederlandse mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties een aantal afspraken te maken".⁷ De opdracht zoals deze op dat moment is geformuleerd, bestaat uit twee fasen:

1. het selecteren van kansrijke gespreksonderwerpen;
2. het geven van een eindadvies aan de Minister van LNV over de in de eerste fase geselecteerde afzonderlijke onderwerpen.

Per brief van 19 december 2007 doet de informateur verslag aan de Minister van de eerste fase in het proces. De informateur geeft aan dat hij aanvankelijk geen mogelijkheden zag voor een agenda stellende tweede fase, omdat hij op grond van de door hem gevoerde gesprekken met alle partijen geen punten was tegengekomen waarover partijen overeenstemming zouden kunnen bereiken. Daarmee zou de bal weer volledig worden teruggelegd bij het Ministerie.

Na een eerste ronde van verkennende gesprekken omschrijft de informateur de situatie als volgt. Zowel de natuurbeschermingsorganisaties als de mosselsector stellen reeds meerdere keren met elkaar gepoogd te hebben om, bij gebreke van een door het Ministerie van LNV zelf vastgesteld "eindbeeld", een officieus "bilateraal vastgesteld eindbeeld" vast te stellen. Een dergelijk "ad hoc" eindbeeld is er evenwel nooit gekomen, vanwege te zeer strijdige visies hierop van beide zijden.

Dat de mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties hun kritiek op het Ministerie delen, betekent niet dat hun standpunten ten aanzien van deze kwestie verder overeenkomen. De natuurbeschermingsorganisaties zeggen geen conflict te hebben met de mosselsector, maar alleen met het Ministerie van LNV. Dat moet in zijn vergunningverlening serieus op de invloed op de natuurwaarden toetsen. Dat dat naar hun beleving niet gebeurt, is naar hun inzicht het probleem. De mosselsector vindt dat een merkwaardige redenering. Als die toetsing namelijk leidt tot een sterke beperking of een verbod op visserij, dan hebben zij weldegelijk een conflict met de natuurbeschermingsorganisaties.

Tot slot trekt de informateur op basis van een persoonlijke inschatting de conclusie dat de verhouding tussen de mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties ten opzichte van een paar jaar geleden van beide kanten is verslechterd en verhard.

In een poging om het proces toch een verdere kans te bieden, heeft de informateur op 13 november 2007 alle partijen nogmaals uitgenodigd om hen te "horen", maar nu in een gezamenlijke setting. Tijdens deze bijeenkomst worden actoren verzocht te reageren op een brief, waarin de informateur zijn initiële bevindingen heeft verwoord. De hierna volgende beschrijving van de casus is voor een groot deel gebaseerd op die bewuste brief.

Een inhoudelijk deskundige krijgt de opdracht om tijdens de discussie hardop mee te denken over mogelijke arrangementen en/of agendavorming. Daarbij wordt ingegaan op een mogelijk arrangement van het over-en-weer uitruilen van "pijnpunten" tussen de mosselsector, de natuurbeschermingsorganisaties en het Ministerie. De pijnpunten worden benoemd door het verkennen van elkaars concrete verwachtingen en van de uitgangspunten voor zowel de korte als de lange termijn.

Tijdens de betreffende bijeenkomst onderschrijven alle actoren de conclusies die de informateur in genoemde brief heeft verwoord, en staan positief en welwillend tegenover zijn voorstel om te komen tot een langetermijnagenda en vervolgens tot een kortetermijnagenda. Wel geven actoren aan dat de uitspraak van de Raad van State in de nog lopende bodemprocedure met betrekking tot de voorjaarsvisserij van 2006 en de resultaten van wetenschappelijk onderzoek van grote invloed zullen

⁷ Bron: brief van de informateur aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 19 december 2007.

zijn op het bepalen van de agenda. De zogenaamde "agenda voor de toekomst" zal onderwerp van gesprek zijn in de volgende bijeenkomsten.

In het hieronder volgende kader wordt de achtergrond met betrekking tot de bodemprocedure bij de Raad van State toegelicht. De steeds weer terugkerende juridische procedures vormen de aanleiding voor het verstrekken van de opdracht aan de informateur door de Minister van LNV. In het kader van deze scriptie is het niet relevant om in te gaan op het verloop en de inhoud van de juridische procedures. Voor het begrip van de casus en de context waarin deze zich heeft afgespeeld, is enige uitleg wel noodzakelijk.

Zowel in het voorjaar als in het najaar vist de mosselsector in de Waddenzee op mosselzaad, mits dit in voldoende mate aanwezig is. Om de aanwezige hoeveelheid mosselzaad te bepalen worden de aanwezige bestanden geïnventariseerd en wordt een schatting gemaakt van de totale te bevissen hoeveelheid; gegevens die nodig zijn voor de vergunningverlening.

De visserijactiviteiten van de mosselsector in de Waddenzee zijn vergunningplichtig op basis van de Visserijwet en de Natuurbeschermingswet (Nb-wet). Al meer dan een decennium lang spannen natuurbeschermingsorganisaties juridische procedures aan tegen de verleende Nb-wetvergunningen. In eerste instantie boekten zij weinig successen.

Sinds het "kokkelarrest", dat in september 2004 door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap werd gewezen, moet de mosselsector bij de vergunningaanvraag een zogenaamde passende beoordeling bijvoegen. Door middel van deze passende beoordeling moet worden aangetoond, dat de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd geen significante gevolgen heeft voor het betreffende gebied. Deze passende beoordeling is steeds weer onderwerp van (juridische) discussie, omdat beleids- en toetsingskaders strijdig zijn met elkaar. Daarnaast is er onvoldoende wetenschappelijke kennis om te onderbouwen dat de mosselzaadvisserij geen significante gevolgen heeft voor het gebied, een feit dat eveneens van toepassing is voor het bewijzen van het tegendeel.

§ 6.3 Het verdere procesverloop

Betekent de uitspraak van de Raad van State het einde van de mosselsector?

Zoals in de voorgaande paragraaf reeds is aangegeven, bood de verkenningsfase uiteindelijk voor de informateur toch voldoende basis om met elkaar een onderhandelingstraject in te gaan. Op 11 april 2008 wordt een volgende meeting gepland. Het doel van deze meeting is om te komen tot een agenda c.q. "marsroute" voor het maken van afspraken, waardoor er voor alle partijen een werkbare situatie ontstaat.

Nog voor de meeting in april 2008 kan plaatsvinden, doet de Raad van State op 27 februari 2008 uitspraak in de bodemprocedure inzake de verleende Nb-wetvergunning voor de najaarsvisserij van 2006. In haar uitspraak wordt de passende beoordeling als onvoldoende beoordeeld en de vergunning vernietigd. Dit arrest betekent een belangrijke overwinning voor de natuurbeschermingsorganisaties. Op basis van de huidige beleidskaders en vanwege onvoldoende wetenschappelijke kennis voor wat betreft habitatype 1110, kan er voorlopig geen passende beoordeling worden gemaakt die met zekerheid significante effecten uitsluit. Deze uitspraak lijkt de nekslag te betekenen voor de mosselsector, die dit ook als zodanig ervaart.

Hoe nu verder?

De bestuurders in Den Haag zijn nu aan zet. De Tweede Kamer stelt dat er alles aan gedaan moet worden om de mosselsector in Nederland te behouden en geeft die opdracht ook aan de Minister van LNV mee. Naarstig wordt gezocht naar een oplossing om deze opdracht ook uit te kunnen voeren. Dit proces verloopt echter moeizaam.

In de tussentijd wordt door de achterban van de mosselsector stevig actie gevoerd om maatschappij en politiek Den Haag te overtuigen van het feit dat de mosselsector onrecht wordt aangedaan. Natuurbeschermingsorganisaties geven volgens de mosselsector een verkeerde voorstelling van zaken

door de eenzijdige informatie die zij verspreiden. De mosselsector ageert hiertegen. De slogan "Stop de groene leugen" wordt overal waar dit maar kan getoond en gebezigd om het grote publiek te bereiken en voor zich te winnen. Met name in de provincie Zeeland, maar ook elders in het land, slaat deze slogan aan. In meer dossiers en op meer locaties staan milieubelangen lijnrecht tegenover andere belangen, meestal economische.

Wel of niet verder praten?

De veranderde situatie zet de verhouding tussen de mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties danig onder druk. Tijdens de meeting op 11 april 2008 is de spanning dan ook om te snijden. Het proces dreigt in een impasse te raken. De mosselsector staat met de rug tegen de muur, waardoor de natuurbeschermingsorganisaties nu de mogelijkheid hebben om harde garanties te eisen met betrekking tot de natuurlijke ontwikkeling van het Waddengebied en de borging hiervan.

De informateur stelt dat hij vanuit de mosselsector heeft gehoord, dat het nu aan de Minister van LNV is om keuzes te maken. Hij roept de actoren op om daartoe met elkaar het wisselgeld en de condities te bespreken. De Minister wil weten wat de natuurbeschermingsorganisaties willen zien qua natuurherstel en de mosselsector moet aangeven welk verduurzamingperspectief hij ziet. Beide partijen stellen echter dat het Ministerie van LNV eerst voor duidelijkheid moet zorgen over de definitie van habitatype 1110a en wat nu precies de instandhoudingdoelstelling daarvoor is.

Daarop wordt het Ministerie van LNV uitgenodigd zich in de discussie te mengen. Het Ministerie van LNV geeft aan dat het twee maanden nodig heeft om te komen met een nieuwe definitie van habitatype 1110a, waaruit op basis van deskundige advies moet blijken wat men nu exact met dit ecosysteem wil, en een herijking van het PRODUS-onderzoek. Dit betekent wel dat het proces twee maanden stilligt. De informateur roept partijen op om de tijd nuttig te gebruiken en dringt aan op het maken van afspraken. De informateur vindt echter geen gehoor bij de mosselsector. Deze stelt dat de gevraagde duidelijkheid noodzakelijk is om verder te kunnen praten.

De mosselsector geeft aan wel te willen praten over natuurherstel, maar vindt dit vooral een zaak tussen de natuurbeschermingsorganisaties en het Ministerie van LNV. Afsproken wordt om over twee maanden opnieuw af te spreken.

Een nieuwe gemeenschappelijke basis

Eind juni 2008, ruim tien weken later, wordt in Assen de discussie voortgezet. De bevindingen van de reviewcommissie die het PRODUS-onderzoek onder de loep heeft genomen zijn bekend en worden gepresenteerd. Zowel natuurbeschermingsorganisaties als mosselsector zijn ontevreden over het onderzoek, omdat het hun kennisvragen niet beantwoordt. Het onderzoek wordt nu bepaald door de juridische procedures, waarin de vraag centraal staat of de activiteiten wel of geen significante effecten hebben op de natuurwaarden in de Waddenzee. De mosselsector zou onderzoek willen naar betere vis- en kweekmethoden, naar het effect van de verminderde eutrofiëring en naar de effecten van klimaatverandering. De natuurbeschermingsorganisaties willen onderzoek naar de mogelijkheden voor herstel van het Waddenzee-ecosysteem en naar beheersvragen. Alle wensen bij elkaar vormen een veel bredere reikwijdte dan de onderzoeksvraag die nu als uitgangspunt geldt. Een conclusie van de reviewcommissie is ook dat het PRODUS-onderzoek niet sneller kan worden uitgevoerd en dat het in omvang eigenlijk nog te beperkt is.

Eerder in deze casus is de rol van de profielbeschrijving van habitatype 1110 toegelicht. De profielbeschrijving van dit habitatype was zo vaag geformuleerd, dat niet duidelijk kon worden aangegeven wat nu de doelstelling was voor het gewenste eindbeeld ervan. Daarnaast bestond ook grote onduidelijkheid over de beoordeling van de huidige staat van instandhouding. In tegenstelling tot het PRODUS-onderzoek is hier wel op korte termijn een heldere en bruikbare invulling aan te geven. Wat belangrijker is, door de actualisatie van habitatype 1110 lijkt er nu voldoende basis te ontstaan voor het maken van afspraken. De mosselsector mist evenwel een duidelijke verduurzamingsopdracht in de nu voorliggende omschrijving. Daarnaast wordt door enkele actoren gepleit voor het betrekken van de garnalensector in de discussie. Beide visserijsectoren maken aanspraak op dezelfde gebruiks-

ruimte. De garnalensector zal echter door de verduurzaming van de mosselsector worden beperkt in het gebruik van de ruimte. De informateur houdt directe deelname aan het overleg echter af. Hij geeft aan dat de Minister daar zelf een besluit in moet nemen.

Tijdens het overleg stuurt de informateur meerdere keren aan op het maken van afspraken tussen de mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties. Het overleg wordt afgesloten met de conclusie dat de komende maanden verder zal worden onderhandeld en dat zal worden gewerkt aan een document, dat vervolgens in september zal worden besproken. Of daarin ook afspraken zullen worden vastgelegd over de korte termijn ten behoeve van de najaarszaadvisserij 2008, is op dat moment nog onduidelijk. Duidelijk is wel dat de sfeer niet meer zo gespannen is als tijdens het vorige overleg. De mosselsector is evenwel nog onvoldoende hersteld van de voor hen nadelige uitspraak van de Raad van State om in te gaan op handreikingen van de natuurbeschermingsorganisaties.

De spanning wordt opgevoerd

In de periode na de uitspraak van de Raad van State op 27 februari 2008 wordt in de media het beeld opgeroepen dat er geen toekomst meer is voor de mosselsector in Nederland. Tijdens de visserijdagen in Bruinisse en Zierikzee en op de mosseldag in Yerseke worden de problemen waarin de mosselsector verkeert breed uitgemeten. Het actievoeren om politiek en maatschappij te overtuigen dat mosselkweek en een rijke Waddenzeenatuur wel degelijk samen kunnen gaan, gaat onverminderd door. De acties slaan aan. In lijn met eerdere beloften vanuit de politiek aan de mosselsector, houdt de Tweede Kamer vast aan zijn opdracht aan de Minister, dat er alles aan gedaan moet worden om de mosselsector te behouden. De kwakkelende economie en de slechte economische vooruitzichten voor 2009 hebben in dat kader ongetwijfeld ook een rol gespeeld. Een warme sanering van de mosselsector, zoals dit enkele jaren eerder met de kokkelsector is gebeurd, is geen optie.

Door de "Stop de groene leugen"-campagne komt er ook steeds meer kritiek op de wijze waarop natuurbeschermingsorganisaties opereren. De steun voor hen neemt af, met ledenverlies tot gevolg. Daarnaast gaan in de lokale en provinciale politiek steeds meer stemmen op om de subsidiëring van natuurbeschermingsorganisaties te beperken of zelfs te stoppen.

§ 6.4 Het sluiten van het convenant

Onderhandelingen in de eindfase

In september 2008 komt het proces om te komen tot het sluiten van een convenant in de eindfase. Er ligt dan op basis van het voortraject een document waarin potentiële bouwstenen voor een package deal zijn samengebracht. De informateur voert in genoemde periode bilateraal gesprekken met alle partijen ter voorbereiding op een plenaire bijeenkomst onder leiding van de Minister die plaats zou gaan vinden op 21 oktober 2008. Inzet van de gesprekken is dat de mosselsector fors gaat inzetten op de transitie van de bodemvisserij naar duurzame vangstmethoden, zoals het gebruik van mosselzaadinvanginstallaties. De mosselsector wil als tegenprestatie van de natuurbeschermingsorganisaties tijd en ruimte hebben om dit ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Uit deze bilaterale gesprekken blijkt dat zowel de natuurbeschermingsorganisaties als de mosselsector nog onvoldoende vertrouwen in elkaar hebben en dat wordt ook als zodanig benoemd. Daarnaast ontbreekt bij beide het vertrouwen in het Ministerie van LNV. Het Ministerie moet zorgen dat de mosselsector ook fysiek voldoende ruimte krijgt om de vangst van mosselzaad door middel van mosselzaadinvanginstallaties te realiseren.

Intussen werkt de informateur aan het eindadvies aan de Minister van LNV. In het eindadvies blikt de informateur terug op de opdracht en wordt het procesverloop beschreven. Vervolgens worden de knelpunten in het proces beschreven en wordt aangegeven welke stappen gedurende het proces zijn genomen om deze knelpunten op te lossen. De belangrijkste knelpunten waren:

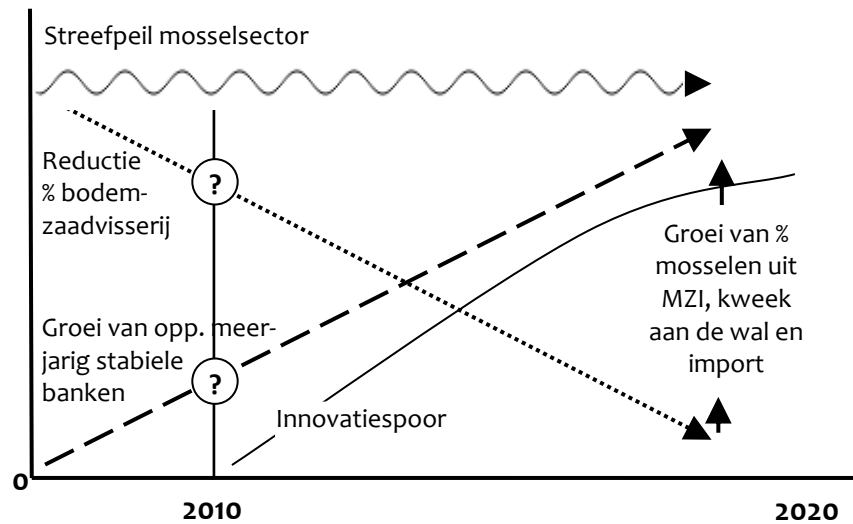
- het ontbreken van een heldere definitie voor habitatype 1110;
- de onderzoeksopdracht van het PRODUS-onderzoek;
- het ontbreken van de instandhoudingdoelstelling voor habitatype 1110;

- het ontbreken van een gedeeld beeld met betrekking tot de te nemen transitie maatregelen in relatie tot de mogelijkheden daartoe (financiën, vereiste kennis, rendement).

De kern van het advies bestaat uit het beschrijven van de transitie van de mosselsector die moet leiden tot een verduurzaming van deze sector en de streefbeeld en de streefbeeld in relatie tot natuurherstel. Dit transitie model ziet er op hoofdlijnen uit zoals in onderstaande figuur (ontleend aan het eindadvies van de informateur) wordt weergegeven.

Natuurherstel Waddenzee en verduurzaming mosselsector

Parallele transitie vergt een geïntegreerde aanpak.



Om per jaar een goede afweging te kunnen maken en beide beleidsdoelen in balans te houden is het inzicht nodig dat alleen deze geïntegreerde aanpak oplevert.

Figuur 6: Schematische weergave van verduurzaming van de mosselsector in relatie tot het beoogde natuurherstel.

In de figuur staat de horizontale golvende lijn voor het streefpeil van de hoeveelheid grondstof (mosselzaad) die de mosselsector jaarlijks wil verkrijgen, door traditionele mosselzaadvisserij of door alternatieve methoden (het innovatiespoor). Het stijgen van de hoeveelheid mosselzaad verkregen uit alternatieve methoden moet leiden tot een vermindering van de traditionele mosselzaadvisserij (dalende stippellijn). Dit moet leiden tot het sluiten van kansrijke gebieden voor meerjarig stabiele mosselbanken in stappen van twintig procent van het gebied. Als gevolg daarvan verwacht men dat de oppervlakte meerjarig stabiele banken zal toenemen (onderbroken stijgende lijn). Het streven is om in 2020 de traditionele mosselzaadvisserij te beëindigen.

Vervolgens benoemt de informateur een zevental transitie maatregelen en licht deze toe door middel van een korte beschrijving. Ook benoemt de informateur een aantal bouwstenen dat het proces van verduurzaming zal stimuleren en tevens een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de onderlinge relatie tussen actoren en partijen.

Daarnaast beschrijft de informateur de wijze waarop handen en voeten zal worden gegeven aan het natuurherstel in het Waddengebied en geeft tevens nog een aantal gerichte adviezen in dit kader. Het advies wordt afgesloten met een aantal algemene aanbevelingen. Rode draad in deze aanbevelingen vormt de oproep aan partijen om samen te werken en elkaar niet te meer te bestrijden.

Het sluiten van het convenant

Vrijdag 17 oktober 2008 wordt het eindadvies van de informateur in een laatste overleg plenair besproken. Er wordt nog wat gesleuteld aan de spreekwoordelijke punten en komma's, maar in essentie blijft de tekst van het conceptconvenant overeind. Vervolgens is het aan de deelnemende actoren om hun achterbannen te raadplegen en hun instemming te verkrijgen voor het ondertekenen van het convenant. Dat lukt, al blijkt dit toch voor een aantal partijen een spannende aangelegenheid te zijn. Uiteindelijk is het, hoe men het ook went of keert, een compromis, waarbij alle partijen iets krijgen, maar ook iets moeten opgeven. Kortom, er blijven pijnpunten.

Op 21 oktober 2008 wordt het convenant door zes van de zeven aan het proces deelnemende partijen ondertekend. Deze partijen zijn:

- de Minister van LNV;
- de Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur;
- de Waddenvereniging;
- de Vereniging Natuurmonumenten;
- Vogelbescherming Nederland;
- de Stichting WAD.

De Zeeuwse Milieu Federatie ondertekent uiteindelijk het convenant niet, omdat zij zich specifiek richt op milieu- en natuurbelangen in Zeeland en het Waddengebied daarbuiten valt. Veel onderwerpen die besproken zijn gedurende het traject, hebben echter ook raakvlakken met de activiteiten van de mosselsector in Zeeland.

In het convenant wordt overeengekomen dat de mosselsector zich gaat verduurzamen, waarbij uitgegaan wordt van een tijdpad tot 2020. Door alternatieven te ontwikkelen voor het inwinnen van grondstof (mosselzaad) dient de bodemvisserij overbodig te worden gemaakt. Het opgeven van de zaadvisserij op de bodem van de Waddenzee gebeurt in stappen van 20%, waarbij de eerste 20% wordt ingeleverd bij het ondertekenen van het convenant. De mosselsector krijgt daardoor tijd om te verduurzamen, terwijl de "winkel" open kan blijven tijdens de "verbouwing".

De natuurbeschermingsorganisaties accepteren door het ondertekenen van het convenant, dat de in hun ogen voor de Waddenzee schadelijke activiteiten voorlopig voortduren. Daarbij is er wel zicht op het afbouwen van deze activiteiten en committeren de Minister en het Ministerie van LNV zich aan de afspraak nu werk te maken van het natuurherstel in de Waddenzee en de realisatie van de Natura 2000-doelen voor dat gebied. Ook zal de Minister zich gaan inzetten voor een onderzoeks-, monitorings- en evaluatieprogramma ten behoeve van het natuurherstel en de transitie van de mosselsector.

Voor het Ministerie van LNV is de winst dat het voortbestaan van de mosselsector conform de wens van de Tweede Kamer vooralsnog niet in het gedrang komt. Daarnaast wordt afgesproken dat de natuurbeschermingsorganisaties betrokken worden bij het vergunningverleningstraject en dat partijen en elkaar – als het goed gaat – niet meer bij de Raad van State ontmoeten.

Hoofdstuk 7 – Analyse van de casus

§ 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de hoofdvraag uit deze scriptie centraal. Er wordt ingegaan op de vraag: "Onder welke condities is het sluiten van een convenant voor de overheid een succesvol instrument om in de problematiek rondom het vissen op mosselzaad in de Waddenzee te komen tot afspraken over de uitvoering van beleid?" Daartoe wordt per geformuleerde conditie bepaald of en in welke mate de bijbehorende indicatoren van toepassing zijn, op basis van de uit de documentatie en uit de interviews verkregen informatie. Vervolgens wordt een uitspraak gedaan over het belang van de betreffende conditie binnen de context van de casus waarnaar onderzoek is verricht.

De keuze voor een gevalstudie maakt het mogelijk om de gekozen casus binnen het kader van deze scriptie met meer diepgang uit te werken. De complexiteit van zowel de casus als het proces om te komen tot het sluiten van een convenant komen daarmee beter tot hun recht. Nadeel is dat het niet mogelijk is om op basis van de gevonden uitkomsten in één casus, gefundeerde uitspraken te doen over het belang van een conditie in andere processen om te komen tot het sluiten van een convenant.

§ 7.2 Voor het proces noodzakelijk randvoorwaarden of omstandigheden

§ 7.2.1 De toegankelijkheid van het proces

Toe- en uittreden

In de casus wordt de indicator "Actoren kunnen vrij toe- en uittreden" door de geïnterviewde actoren "nauwelijks van toepassing" of "in enige mate van toepassing" gevonden. Alleen de voorzitter van de PO Mosselcultuur vindt dat de indicator van toepassing is. Uit de interviews blijkt dat de indicator op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Voor de meeste respondenten is de term actor synoniem voor een van de drie kampen: het Ministerie van LNV, de mosselsector of de natuurbeschermingsorganisaties. Vanuit dat perspectief geredeneerd, is het proces beëindigd op het moment dat een kamp het proces verlaat. Uit de stukken over het proces blijkt dat na de eerste ronde bilaterale gesprekken niet alle benaderde partijen aan de navolgende overleggen deelnemen. Zowel uit het kamp van de natuurbeschermingsorganisaties als uit het kamp van de mosselsector haken bepaalde partijen af en laten zich in meer of mindere mate door de overige partijen in het kamp vertegenwoordigen. De redenen voor het afhaken van partijen lopen uiteen van een gebrek aan vertrouwen in het proces (bepaalde natuurbeschermingsorganisaties) tot aan het niet onderkennen van de noodzaak om eraan deel te nemen (mosselhandel en importeurs).

Waar er in het begin nog een bepaalde vrijheid is voor actoren en partijen om als belanghebbende deel te nemen aan het proces, verandert dit na enige tijd. Het proces neemt toe in complexiteit naarmate duidelijker wordt welk doel de natuurbeschermingsorganisaties nastreven, in ruil voor het stoppen met de juridische procedures tegen de vergunningen voor activiteiten van de mosselsector in de Waddenzee. De discussie over het toetreden van de garnalensector tot het proces, wordt dan ook als een strategische zet van de mosselsector beschouwd en niet gehonoreerd.

De informateur geeft aan dat hij er juist naar streefde om de agenda in te dikken en er geen belang bij had om andere belanghebbenden erbij te halen. De kans dat partijen er samen uit zouden komen, zou volgens hem daardoor verminderen. Andere belanghebbende actoren of partijen werden verwezen naar een eventueel vervoltraject of werden via bilateraal overleg geïnformeerd.

Heldere doelstelling

De geïnterviewde actoren geven allen aan dat de reden en het doel van het proces van meet af aan helder waren. Het ging in eerste instantie vooral om het doorbreken van de patstelling tussen mosselsector en natuurbeschermingsorganisaties om de gang naar de rechter bij iedere vergunningverlening te voorkomen. De natuurbeschermingsorganisaties kwamen echter steeds sterker te staan in hun eisen om werk te maken van zowel de verduurzaming van de mosselsector als het natuurherstel

in het Waddengebied. Dat dit proces door de natuurbeschermingsorganisaties zou worden aangegrepen om maatregelen te realiseren voor natuurherstel in het Waddengebied was voor zowel de mosselsector als voor het Ministerie van LNV enigszins een verrassing, zo vertelt de ambtenaar van het Ministerie van LNV. Volgens het oordeel van de ambtenaar is de indicator dat het proces helder is voor actoren dan ook maar in enige mate van toepassing.

De mosselsector was van mening dat het Ministerie van LNV zijn werk niet goed had gedaan. Een beheersplan voor het Waddengebied lag er nog steeds niet en ook een deugdelijke omschrijving van habitattypen 1110 in het Natura 2000-doelendocument ontbrak. Beide zouden zo geschreven worden dat de mosselsector zijn activiteiten in de Waddenzee zou kunnen voortzetten, essentieel om een juridisch houdbare vergunning voor de mosselzaadvisserij in de Waddenzee af te kunnen geven.

Het door het Ministerie van LNV geponeerde centrale probleem werd door de opstelling van de natuurbeschermingsorganisaties voor het ministerie fors uitgebreid en daardoor complex. De mosselsector daarentegen voelde zich gegijzeld volgens de secretaris van de PO Mosselcultuur. In de eerste overleggen werd er vooral gediscussieerd tussen de natuurbeschermingsorganisaties en het Ministerie van LNV over natuurherstel in de Waddenzee en over de invulling ervan door het Ministerie van LNV. De mosselsector zat er bij die discussie maar voor spek en bonen bij.

De idee om de onderhandelingsresultaten vast te leggen in een convenant is gedurende het proces ontstaan. Bij aanvang werd dit niet direct als haalbaar beschouwd.

Conditie A » Toegankelijkheid proces voor belanghebbende actoren

Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddervereniging	Gemiddeld
A1 » Actoren kunnen vrij toen uittreden	-1	-1	0	1	0	0	0	-0,14
A2 » Het proces is helder voor de actoren	1	1	0	2	2	0	1	1
Gemiddeld	0	0	0	1,5	1	0	0,5	0,43

Tabel 7: Scores op de indicatoren bij conditie A.

A1, A2	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot de toegankelijkheid van het proces voor belanghebbende actoren

Op basis van de score op beide indicatoren kan worden geconcludeerd dat de toegankelijkheid van het proces in deze casus als conditie slechts in geringe mate van toepassing is. Daarbij valt op dat de conditie bij beide actoren van de mosselsector wel goed scoort. Kennelijk hebben zij beiden een andere perceptie als het gaat om de toegankelijkheid van het proces. Daar is ook wel een verklaring voor te geven. Het heeft wellicht te maken met het feit dat het realiseren van maatregelen voor natuurherstel in de Waddenzee vooral een discussie was tussen de natuurbeschermingsorganisaties en het Ministerie van LNV. De mosselsector was wel belanghebbende, maar hoefde in zijn perceptie geen bijdrage te leveren aan de oplossing van het centrale probleem. Met de uitspraak van de Raad van State van 27 februari 2008 in de bodemprocedure tegen de Nb-wetvergunning voor de najaarsmosselzaadvisserij 2006 veranderde dit op slag.

Opgemerkt moet worden dat alleen actoren zijn geïnterviewd die hebben deelgenomen aan het proces en geen belanghebbende actoren of partijen die niet hebben deelgenomen aan het proces, maar uiteindelijk wel door het convenant in hun belangen zijn geschaad. Denk daarbij aan de garnalenvissers op de Waddenzee en de recreatievaart. Gebieden die gesloten zijn voor het vissen op mosselzaad blijven dat ook voor andere vormen van visserij. En gebieden die door de mosselsector gebruikt mogen worden voor het plaatsen van mosselzaadinvanginstallaties zijn niet bevaarbaar voor de recreatievaart en daar mag ook niet worden gevestigd.

In een proces kan toegankelijkheid wel gebruikt worden als sturingsmechanisme om andere belanghebbende actoren bij het proces te betrekken of juist niet. Of de conditie "Toegankelijkheid proces voor belanghebbende actoren" van belang is voor het proces om te komen tot het sluiten van een convenant, hangt daarmee af van de specifieke situatie in de betreffende casus.

§ 7.2.2 Kernwaarden

Bescherming kernwaarden door procesafspraken

De score op de indicator "Kernwaarden worden beschermd door procesafspraken" is overwegend nauwelijks van toepassing. Ook uit de verslagen blijkt dat er geen expliciete procesafspraken zijn gemaakt om de kernwaarden van de deelnemende actoren en partijen te beschermen. Wel wordt aangegeven dat de natuurbeschermingsorganisaties expliciet hebben verklaard niet uit te zijn op het beëindigen van de economische activiteiten van de mosselsector in de Waddenzee, wat door de directeur van de Waddenvereniging wordt bevestigd. Daarmee gaven de natuurbeschermingsorganisaties aan, dat een voor de mosselsector belangrijke kernwaarde – het voortzetten van hun economische activiteiten in de Waddenzee – in dit proces niet ter discussie zou worden gesteld om het voortbestaan van de mosselsector niet in gevaar te brengen.

Dat in deze casus bij aanvang van het proces niet over het beschermen van kernwaarden wordt gesproken, is ergens ook wel logisch. De kernwaarde van de mosselsector – het ontplooiën van economische activiteiten in het Waddengebied – is bij aanvang juist de inzet van het proces. Door juridische procedures tegen de Nb-wetvergunningen voor het vissen op mosselzaad wordt de mosselsector in zijn voortbestaan bedreigd.

Pas na enkele bijeenkomsten wordt duidelijk dat het doel van de natuurbeschermingsorganisaties het realiseren van maatregelen voor natuurherstel is en niet het verjagen van de mosselsector van de Waddenzee.

Vooraf committeren aan het eindresultaat

Met betrekking tot de indicator "Actoren committeren zich vooraf aan het eindresultaat van het proces" wordt door bijna alle geïnterviewde actoren aangegeven dat deze niet van toepassing is. Alleen de directeur van de Waddenvereniging weet zich met stelligheid te herinneren dat er wel degelijk afspraken zijn gemaakt om zich te committeren aan het eindresultaat. Gezien de startsituatie in deze casus lijkt dit echter onwaarschijnlijk.

In de aanloop naar het proces, waarin de informateur de mogelijkheden verkent om tussen betrokken partijen een aantal afspraken te maken, is er – volgens de verslagen van de informateur - nauwelijks een basis om de gesprekken te starten. Op een na bevestigde de geïnterviewde actoren dit en geven aan dat er vooraf niet is gesproken over enig commitment aan het eindresultaat. Pas gaandeweg, tegen het einde van het proces, ontstaat er commitment bij partijen om zich te conformeren aan het eindresultaat. Met name voor de mosselsector zijn er na verloop van tijd ook geen alternatieve trajecten meer begaanbaar. Door de voor hen negatieve uitspraak van de Raad van State over een eerder verleende Nb-wetvergunning, kan de mosselsector zich vanuit juridisch perspectief geen nieuwe gang naar de Raad van State veroorloven. De secretaris van de PO Mosselcultuur geeft aan dat er parallel aan het proces nog wel werd gezocht naar een juridische escape, maar dat al gauw bleek dat dit pad onbegaanbaar was.

Achteraf bezien kan worden geconcludeerd dat commitment aan het eindresultaat werd afgedwongen door externe factoren. Eerst was er de uitspraak van de Raad van State op 27 februari 2008 en medio 2008 voerde de Minister van LNV de druk op door ondubbelzinnig de opdracht te geven dat er vóór 22 oktober 2008 een oplossing gevonden moest zijn voor het probleem. Partijen konden vanaf dat moment niet meer zonder schade aan de eigen belangen uittreden.

Het openhouden van keuzemogelijkheden

De indicator "Actoren kunnen keuzes open houden" is volgens alle actoren van toepassing. Gedurende het proces zijn actoren en partijen niet gedwongen tot het maken van keuzes. Alle keuzemogelijkheden konden open gehouden worden in deze casus. Dat heeft in het proces een aantal van de in paragraaf 4.3.3 genoemde voordelen opgeleverd. De belangrijkste daarvan waren:

- de mogelijkheden om met de dynamiek van besluitvorming om te gaan, zodat rekening gehouden kon worden met externe invloeden vanuit andere arena's;
- het bevorderen van leerprocessen, zodat partijen van elkaar konden leren hoe zij tegen bepaalde onderwerpen aankeken en men gezamenlijk kennislacunes kon oplossen (door de directeur van de Waddenvereniging aangeduid als "joint fact finding") teneinde een gemeenschappelijk referentiekader te creëren;
- het verlagen van de besluitvormingskosten, doordat er gedurende het proces geen besluiten werden genomen over tussenresultaten;
- de noodzakelijke kansen om onderling vertrouwen op te bouwen, want de verhoudingen waren door de juridische procedures in de jaren ervoor totaal verzuurd.

Toch heeft het proces zelf er wel voor gezorgd dat bepaalde oplossingsrichtingen van de onderhandelingstafel zijn verdwenen en dat impliciet de keuzemogelijkheden voor actoren en partijen zijn ingeperkt. Deze ontwikkeling is enerzijds een gevolg van het respecteren van de kernwaarden van andere actoren en partijen. Anderzijds dragen het ontwikkelen van een gezamenlijk referentiekader en het leren kennen van elkaars percepties met betrekking tot het centrale probleem ertoe bij, dat alleen de reële keuzemogelijkheden overblijven.

Conditie B » Kernwaarden actoren en partijen worden gerespecteerd								
Indicator	Informatieur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mos-selcultuur	Secretaris PO Mos-selcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
B1 » Kernwaarden worden beschermd door procesafspraken	-2	-1	-1	-1	-1	-2	0	-1,14
B2 » Actoren committeren zich vooraf aan het eindresultaat van het proces	1	1	0	1	1	1	-1	0,57
B3 » Actoren kunnen keuzes open houden	1	1	1	1	1	1	1	1
Gemiddeld	0	0,33	0	0,33	0,33	0	0	0,14

Tabel 8: Scores op de indicatoren bij conditie B.

B1, B3	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

B2	2	indicator is niet van toepassing.
	1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is van toepassing.
	-2	indicator is zeker van toepassing.

Conclusie met betrekking tot kernwaarden

Hoewel de score op de indicatoren "slecht" is, blijkt uit de respons van de geïnterviewde actoren dat deze conditie wel degelijk erg belangrijk wordt gevonden. Het relativeren van de negatieve score is in deze casus op zijn plaats. De meeste actoren en partijen die deelnamen aan het proces kennen elkaar reeds uit eerdere trajecten. Men is bekend met elkaars kernwaarden en standpunten. De geïnterviewde actoren geven tevens aan dat deelname aan een proces om te komen tot het sluiten van een convenant zinloos is als kernwaarden van partijen niet worden gerespecteerd.

In deze casus zijn er weliswaar geen harde afspraken gemaakt over het respecteren van de kernwaarden, maar hebben de natuurbeschermingsorganisaties wel bij aanvang van het proces expliciet aangegeven, dat zij niet tot doel hadden om de economische activiteiten van de mosselsector op de Waddenzee te beëindigen. Dit was wel de angst van de mosselsector. De kokkelsector moest immers enkele jaren geleden ook haar activiteiten in het Waddengebied staken.

Het blijkt dat het respecteren van kernwaarden een trechterende werking heeft, als het gaat om de keuzemogelijkheden die gedurende het proces in beeld zijn voor het oplossen van het centrale probleem. Oplossingen die afbreuk doen aan de kernwaarden van één of meerdere actoren of partijen vallen in de loop van het proces af.

Op grond hiervan kan de conclusie getrokken worden dat het respecteren van kernwaarden weldegelijk een belangrijke conditie is, maar dat deze niet altijd expliciet hoeft te worden benoemd. Door de meeste actoren wordt het respecteren van kernwaarden als vanzelfsprekend beschouwd; het hoort bij de normen en waarden van onderhandelingsprocessen.

Het respecteren van kernwaarden heeft een nauwe relatie tot de conditie vertrouwen. Het niet respecteren van kernwaarden wordt veelal als inbreuk op het vertrouwen ervaren.

§ 7.3 Het verloop van het proces

§ 7.3.1 Regie

Eenduidige probleempceptie

In deze casus staat het ontbreken van voldoende wetenschappelijk onderbouwde kennis met betrekking tot habitatype 1110, subtype A⁸, het vormen van een eenduidige probleempceptie in de weg. Vragen als: "Wat houdt habitatype 1110, subtype A, nu precies in?", "In welke staat verkeert dit habitatype?" en "Welke instandhoudingsdoelstellingen moeten ervoor worden geformuleerd?" kunnen niet overtuigend worden beantwoord. Deze kennisleemte, in combinatie met de eigen invulling die actoren en partijen aan genoemd habitatype gaven, is een van de cognitieve oorzaken dat er tussen partijen een patstelling is ontstaan.

Uit de verslagen blijkt dat ook tijdens de eerste plenaire bijeenkomsten bovenstaande kennislacunes leiden tot de nodige discussie. De inzet van de informateur is dan ook gericht op het verminderen van het belang van het ontbreken van bepaalde kennis door afspraken te maken over het onderzoek waardoor deze kennis verkregen kan worden. Deze afspraken gaan met name over de eisen en de

⁸ Permanent overstroomde zandbanken (getijdengebied)

controle daarop, die aan het reeds lopende PRODUS⁹-onderzoek moeten worden gesteld, zodat alle actoren en partijen zich kunnen conformeren aan de uitkomsten ervan.

Het merendeel van de geïnterviewde actoren onderkent dat er gecoördineerd is geprobeerd om een gedeeld beeld van het probleem op te bouwen. De indicator "Er wordt gecoördineerd geprobeerd om een gedeeld beeld van het probleem op te bouwen" is dan ook van toepassing, al verschillen de meningen over de mate waarin. De wijze waarop in het proces met de aanwezige kennislacunes is omgegaan – eerst erkennen, vervolgens gezamenlijk laten onderzoeken – heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de voortgang van het proces. De kennislacunes waren daardoor geen breekpunt meer. Men kon zich gaan richten op het maken van afspraken voor de kortere termijn. Tijdens de overleggen is lang stilgestaan bij wat de natuurbeschermingsorganisaties nu precies verstonen onder natuurherstel en de wijze waarop zij daaraan invulling wilden geven.

Afstemmen van strategieën

Van de indicator "Strategieën worden op elkaar afgestemd" geven bijna alle actoren aan dat deze van toepassing is. De aan het proces deelnemende actoren en partijen zijn te verdelen in drie kampen, te weten de mosselsector, de natuurbeschermingsorganisaties en het Ministerie van LNV. Zowel het kamp van de mosselsector als van de natuurbeschermingsorganisaties bestond uit meerdere partijen. Binnen een kamp werden strategieën duidelijk op elkaar afgestemd, terwijl er toch een bepaalde ruimte bleef voor bepaalde actoren om een eigen geluid te laten horen. Met name de directeur van de Waddenvereniging geeft aan dat hij tijd en energie heeft gestoken in het realiseren van een gezamenlijke strategie voor de natuurbeschermingsorganisaties. Daardoor traden er gedurende het proces nauwelijks sociale problemen op als bedoeld in paragraaf 4.4.2.

Ook tussen de kampen onderling is er sprake van het afstemmen van strategieën. Zowel de mosselsector als de natuurbeschermingsorganisaties willen wat van de overheid. De mosselsector wil houdbare vergunningen om in de Waddenzee te mogen vissen op mosselzaad en de natuurbeschermingsorganisaties willen financiële middelen om actief te kunnen gaan werken aan natuurherstel. Beide kampen gaan in de loop van het proces steeds meer samenwerken om de overheid te bewegen om de juiste beslissingen te nemen en de benodigde activiteiten te ondernemen.

Het gebruik van instituties om het proces te beïnvloeden

Gedurende het proces om te komen tot het sluiten van het convenant heeft men vooral aandacht besteed aan het creëren van een gedeelde "taal". Genoemd worden het PRODUS-onderzoek en de discussie om helder te krijgen wat de natuurbeschermingsorganisaties verstaan onder natuurherstel. Maar ook andere onderzoeken hebben bijgedragen aan het creëren van een gemeenschappelijk referentiekader. Na het sluiten van het convenant is tijdens het uitwerken van de afspraken veel meer tijd geïnvesteerd in het creëren van eenduidigheid van begrippen en definities en de interpretatie daarvan. Van de indicator "Instituties worden gebruikt om het proces positief te beïnvloeden" geven de geïnterviewde actoren unaniem aan dat deze van toepassing is.

De afwezigheid van expliciete afspraken over omgangsregels wordt door de geïnterviewde actoren over het algemeen niet als een gemis beschouwd. Alleen de informateur geeft aan op enig moment afspraken over omgangsvormen wel gemist te hebben. In de centrale arena waarin het proces plaatsvond was de informateur echter de enige nieuwkomer. Alle andere actoren kenden elkaar vanuit de juridische procedures en eerdere overlegtrajecten. Men conformeerde zich aan de omgangsvormen uit dat circuit.

⁹ PRODUS staat voor Project Onderzoek Duurzame Schelpdiervisserij

In het vervolgtraject, waarin de convenantafspraken verder werden uitgewerkt, was de sfeer veel meer ontspannen en werden de gemeenschappelijke instituties verder uitgewerkt.

Conditie C » Invulling regierol gedurende het proces								
Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
C1 » Er wordt gecoördineerd geprobeerd om een gedeeld beeld van het probleem op te bouwen	1	1	1	0	0	1	1	0,71
C2 » Strategieën worden op elkaar afgestemd	1	1	0	1	1	2	1	1
C3 » Instituties worden gebruikt om het proces positief te beïnvloeden	1	1	1	1	1	1	1	1
Gemiddeld	1	1	0,67	0,67	0,67	1,33	1	0,90

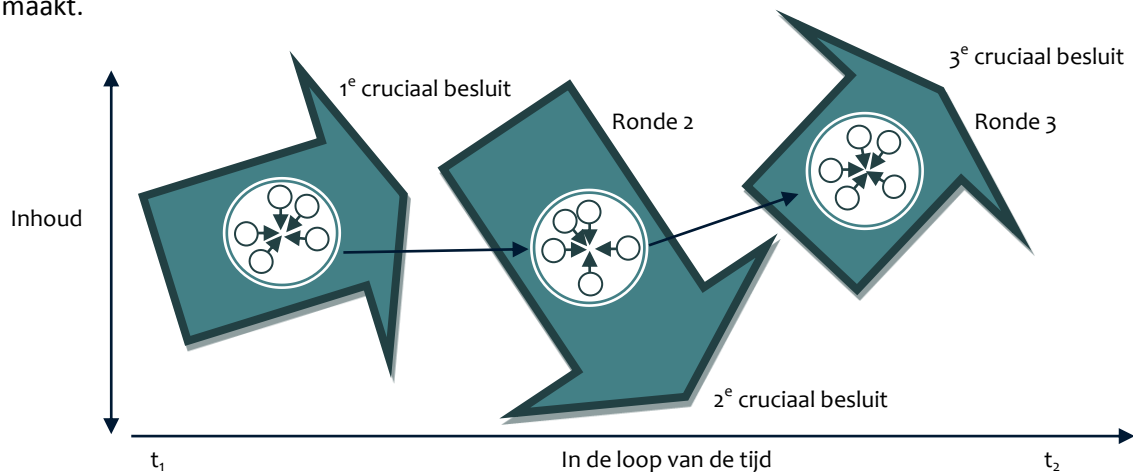
Tabel 9: Scores op de indicatoren bij conditie C.

C1, C2, C3	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot regie

Op basis van de betreffende indicatoren kan worden geconstateerd dat er in deze casus sprake is van regie en dat de conditie "Invulling regierol gedurende het proces" van toepassing is. Over bij wie de regie nu precies lag, verschillen de meningen tussen de geïnterviewde actoren echter significant. Formeel lag de regie bij de informateur en in het begin van het proces had hij deze ook volgens de ambtenaar Ministerie LNV. Zelf geeft de informateur aan dat de regie bij de deelnemende actoren lag. De voorzitter PO Mosselcultuur en de directeur Waddenvereniging geven beiden aan dat de Minister van LNV een bepaalde vorm van regie heeft gevoerd in het proces. Dat deed zij met name door kaders te stellen. Voorbeelden daarvan zijn het aanstellen van een informateur, het signaal dat begrippen in relevante beleidstukken niet zonder meer herschreven mochten worden ten gunste van de mosselsector en door het stellen van een deadline om te komen tot overeenstemming over een oplossing. Ook de uitspraak van de Raad van State van 27 februari 2008 speelde een belangrijke rol in het stellen van de kaders. Het tot dan toe geldende beleid van het Ministerie van LNV bood te weinig zekerheid voor wat betreft het behoud van natuurwaarden.

Genoemde kaders, die door enkele actoren worden betiteld als regie, bepalen tevens het verloop van het proces. Dit wordt in onderstaande figuur van het rondensmodel (Teisman, 1992) inzichtelijk gemaakt.



- | | |
|-----------------------------------|--|
| Start van het proces | : benoemen informateur en start bilaterale ronde van gesprekken met potentiële overlegpartners voor het vervolgtraject. |
| 1 ^{ste} cruciaal besluit | : besluit informateur om toch een plenaire bijeenkomst te houden, waarop deelnemende actoren en partijen aangeven toch met elkaar verder te willen praten. |
| 2 ^e cruciaal besluit | : de uitspraak van de Raad van State van 27 februari 2008 doorbreekt de impasse tussen de kampen. De mosselsector moet nu gaan bewegen, evenals het Ministerie van LNV (wens van de Tweede Kamer). |
| 3 ^e cruciaal besluit | : de Minister van LNV stelt een deadline. 22 oktober 2008 moeten partijen overeenstemming hebben over een oplossing voor het centrale probleem. |

Figuur 7: Rondes en arena's (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 61), toegepast op de casus Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee.

Uit de interviews met actoren wordt ook duidelijk dat om het proces om te komen tot het sluiten van een convenant succesvol af te sluiten, er ook regie gevoerd moest worden over processen in aan de centrale arena gerelateerde arena's. De directeur Ministerie LNV, DRZ-Noord geeft aan dat hij zich achter de schermen heeft ingezet om de diverse betrokken directies binnen het Ministerie van LNV en het regionale bestuur in het noorden van het land (Regionaal College Waddengebied) mee te krijgen in de door de actoren in de centrale arena gekozen oplossingsrichting.

In de centrale arena was er volgens een aantal actoren niet zozeer sprake van regie, maar meer van procesbegeleiding. Hoewel regie en begeleiding, kijkend naar wat deze begrippen nu precies inhouden, behoorlijk van elkaar verschillen, liggen ze wel in elkaars verlengde. Feit is dat er gedurende het proces enige mate van sturing heeft plaatsgevonden. In hoeverre die sturing doorslaggevend is geweest voor de uitkomst van het proces is moeilijk te bepalen, omdat de meningen daarover verdeeld zijn. Desondanks is het een feit dat de informateur erin is geslaagd om partijen rond de tafel te krijgen en het grootste struikelblok om te komen tot afspraken voor de korte termijn – het ontbreken van voldoende kennis over habitatype 1110 en de na te streven hersteldoelstellingen – heeft weten te omzeilen.

Regie hoeft niet altijd even zichtbaar te zijn en kan zowel binnen als buiten de centrale arena worden gevoerd. Ook hoeft de regie niet altijd bij dezelfde actor te liggen en kan regie ook gevoerd worden door actoren of partijen die niet deelnemen aan het centrale proces. Enige vorm van regie is echter wel noodzakelijk en daarmee als conditie ook van belang voor het slagen van het proces.

§ 7.3.2 Begrip

Aandacht voor standpunten van actoren

De indicator: "Er wordt aandacht besteed aan de verschillende belangen en standpunten van actoren" is volgens het merendeel van de geïnterviewde actoren zeker van toepassing of in elk geval van toepassing. De ambtenaar Ministerie LNV is echter een andere mening toegedaan en vindt de aandacht die is besteed aan de verschillende belangen en standpunten van actoren maar matig. Zowel bij de mosselsector als de natuurbeschermingsorganisaties was er in de beginfase van het proces weinig begrip voor het standpunt van het Ministerie van LNV. Het Ministerie van LNV had in hun ogen "troep" geleverd voor wat betreft de profielen en begripsomschrijvingen in de beleidsstukken. Ook tussen de mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties was er in eerste instantie onderling weinig begrip. Zo had de mosselsector weinig begrip voor de handelwijze van de natuurbeschermingsorganisaties, waardoor deze sector zich gegijzeld voelde in een dispuut tussen de natuurbeschermingsorganisaties en het Ministerie van LNV. De natuurbeschermingsorganisaties hadden vooral moeite met de benodigde gebruiksruimte van de mosselsector.

Het is opvallend dat de feitelijke beschrijving van de situatie en de mate waarin de indicator van toepassing is niet met elkaar overeenstemmen. Daar is echter een verklaring voor te geven. In het traject na het sluiten van het convenant, bij het schrijven van het "Plan van uitvoering convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee", is veel dieper ingegaan op de details en is men zich meer gaan verdiepen in wat wel en wat niet realistisch is. Enkele actoren wijzen expliciet op het positieve verschil in de onderlinge verstandhouding tussen actoren in de periode vóór het sluiten van het convenant en in de periode erna. Dit is de reden dat de indicator wel op waarde wordt geschat en men veronderstelt dat de aandacht voor elkaars standpunten in het voortraject wel degelijk aanwezig was.

Actoren komen elkaar tegemoet in onderhandelingen

Dat de indicator "Actoren komen elkaar tegemoet gedurende het proces" door de meeste actoren als van toepassing wordt beoordeeld is logisch, gezien het feit dat er uiteindelijk een convenant is gesloten. De geïnterviewde actoren geven echter aan dat alle partijen er door de situatie toe werden gedwongen om samen tot een oplossing te komen. Als het proces zou uitdraaien op een mislukking, zouden alle partijen er slechter van worden. Slechts enkele natuurbeschermingsorganisaties konden blijven volharden in hun harde opstelling ten opzichte van de mosselsector, omdat zij minder of niet afhankelijk waren van maatschappelijk draagvlak en subsidiëring door de overheid (zie ook paragraaf 6.1.2).

Actoren komen wel nader tot elkaar in de onderhandelingen, maar niet verder dan strikt noodzakelijk wordt geacht. Dat neemt niet weg dat uiteindelijk toch een voor alle partijen mooi eindresultaat werd bereikt in de vorm van het afgesloten convenant.

Conditie D » Begrip actoren voor elkaars standpunten								
Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
D1 » Er wordt aandacht besteed aan de verschillende belangen en standpunten van actoren	2	2	0	2	1	2	1	1,43
D2 » Actoren komen elkaar tegemoet gedurende het proces	0	1	0	1	1	1	1	0,71
Gemiddeld	1	1,50	0	1,50	1	1,50	1	1,07

Tabel 10: Scores op de indicatoren bij conditie D.

D1, D2	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot begrip voor elkaars standpunten

De conditie "Begrip van actoren voor elkaars standpunten" is in deze casus van toepassing. Daarbij valt op dat de indicator "Actoren komen elkaar tegemoet gedurende het proces" in verhouding maar mager scoort, terwijl juist deze indicator een conditio sine qua non lijkt als het gaat om het voorkomen van stagnatie in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant (zie paragraaf 4.4.1 over cognitieve oorzaken).

In eerste instantie lijkt het begrip niet verder te gaan dan het erkennen van elkaars standpunten. Dit komt in de tekst van het convenant ook tot uitdrukking. De tekst is erop gericht om de angel uit de situatie van dat moment te halen. De inhoudelijke uitwerking van de afspraken vindt plaats na het ondertekenen van het convenant.

Met het mes van tafel is de sfeer tussen de actoren onderling ineens heel anders, veel gemoedelijker. In de interviews geven actoren die beide trajecten hebben meegemaakt dat ook nadrukkelijk aan. Geconcludeerd kan worden dat begrip voor elkaars standpunten en de motivatie daarachter wel degelijk noodzakelijk is, maar dat het afhangt van de rol van een convenant in het gehele proces waarin actoren en partijen zitten of dit begrip in eerste aanleg verder moet gaan dan alleen het erkennen van elkaars standpunten. Dat doet overigens niets af aan het belang van deze conditie.

§ 7.3.3 Spelregels en/of vertrouwen

Kwetsbaar opstellen

De indicator "Actoren durven zich kwetsbaar op te stellen" wordt door de geïnterviewde actoren over het algemeen wel van toepassing gevonden. Een uitzondering vormt de informateur die minder positief is over de mate waarin de indicator zich voordeed. De informateur doelt daarmee vooral op de moeizame start van het proces en de fase tot en met de zomer van 2008.

Uit de interviews komt naar voren dat het kwetsbaar opstellen door actoren vooral vanuit strategisch oogpunt is gedaan, al is dat meestal niet bewust. Voor de mosselsector was eruit komen door onderhandelingen bittere noodzaak, nadat duidelijk was geworden dat nieuwe vergunningen geen stand zouden houden bij de Raad van State. De natuurbeschermingsorganisaties daarentegen wilden het draagvlak voor en de legitimiteit van hun handelen behouden. Een afweging waarin ook de effecten

voor de maatschappij worden meegenomen past daarbij, ondanks het feit dat zij juridisch in het gelijk waren gesteld. Zij wilden niet de schuld krijgen van de teloorgang van de mosselsector en gaven nadrukkelijk aan daar ook niet op uit te zijn (zie ook paragraaf 6.2.2). Alle partijen werden door hun situatie dus min of meer gedwongen aan te geven dat er onderhandelingsruimte aanwezig was; welke standpunten minder hard waren dan andere.

Dit beeld wordt ondersteund door de uit de interviews verkregen informatie. De deelnemende actoren en partijen beseften goed dat dit proces de oplossing voor het centrale probleem moest opleveren. Anders zou dit proces alleen maar verliezers opleveren. Er waren mogelijkheden om een win-winsituatie te creëren. Het kostte alleen veel moeite om de belangen in een juiste balans met elkaar te verbinden teneinde een win-winsituatie te creëren die levensvatbaar zou zijn.

Rekening houden met belangen van anderen

In de onderzochte casus vinden bijna alle geïnterviewde actoren dat de indicator "Er wordt rekening gehouden met belangen van andere partijen" van toepassing is. Alleen de secretaris PO Mosselcultuur was er wat sceptisch over. Dat heeft vooral te maken met het proces. De achterban van de PO Mosselcultuur is op dat moment heel erg pessimistisch over de manier waarop er met hun belangen wordt omgegaan en niet zozeer over het eindresultaat.

Hoewel er voldoende druk was om zich kwetsbaar op te stellen, waren actoren en partijen maar mondjesmaat bereid om zich gedurende het proces ook constructief met de belangen van de andere partijen bezig te houden. Dit blijkt zowel uit de onderzochte documentatie en de gehouden interviews en het klinkt ook door in het convenant zelf. Pas in de weken voor het sluiten van het convenant veranderde dit en groeide er ook iets van onderling vertrouwen.

Kort door de bocht omvat het convenant een niet-aanvalsafpraak en afspraken om na het sluiten ervan verder te praten over het daadwerkelijk oplossen van het probleem. In het convenant worden echter wel de belangen van alle partijen onderkend, waardoor partijen vertrouwen kregen in een constructief vervolg, het uitwerken van beide in de titel genoemde onderwerpen.

Conditie E » Spelregels en/of vertrouwen								
Indicator	Informatieur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
E1 » Actoren durven zich kwetsbaar op te stellen	0	1	1	2	1	2	1	1,14
E2 » Er wordt rekening gehouden met belangen van andere partijen	1	1	1	1	0	1	1	0,86
Gemiddeld	0,50	1	1	1,50	0,50	1,50	1	1

Tabel 11: Scores op de indicatoren bij conditie E.

E1, E2	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot spelregels en/of vertrouwen

"Spelregels en/of vertrouwen" is een conditie die in deze casus zeker van toepassing is. Daarbij wordt opgemerkt dat beide indicatoren iets zeggen over respectievelijk vertrouwen geven en vertrouwd worden en niet zozeer over de spelregels. In het theoretisch kader wordt in paragraaf 4.5.2 ingegaan op een mogelijke uitwisselbaarheid tussen spelregels en vertrouwen, als het gaat om deelname aan het proces. Dit blijkt in elk geval in deze casus het geval te zijn, alleen op een andere manier dan werd verwacht.

Alle geïnterviewde actoren geven aan dat tijdens de eerste overleggen de sfeer erg beladen en negatief was met betrekking tot elkaar en tot het proces. Het Ministerie van LNV heeft een bepaald doel voor ogen met het proces, maar zowel mosselsector als natuurbeschermingsorganisaties hebben een ander verwachtingspatroon. Partijen en actoren kennen elkaar van eerdere ontmoetingen en benaderen elkaar niet positief. Op basis van de theorie was het om die reden logisch geweest om duidelijke afspraken te maken over zowel de omgangsvormen binnen het proces als over de duur ervan. Dit is allemaal niet gebeurd, wat voor wat betreft de omgangsvormen met name door de informateur wordt betreurd.

Wat ervoor gezorgd heeft dat actoren en partijen toch zijn blijven deelnemen aan het proces zijn de (informele) spelregels die van buitenaf werden opgelegd. Voor alle drie de kampen waren deze spelregels anders. Voor de mosselsector gold na het arrest van de Raad van State dat, als men er in dit proces niet uitkwam, de sector geen vergunning meer zou krijgen voor het vissen op mosselzaad in de Waddenzee. Om die reden kon men moeilijk zonder bestuurlijke en maatschappelijke consequenties het proces verlaten. De natuurbeschermingsorganisaties zagen in het proces een kans om afspraken te maken over natuurherstel in de Waddenzee. Daarnaast wilden zij hun draagvlak in de samenleving behouden en niet lichtvaardig verantwoordelijk zijn voor de teloorgang van de mosselsector. Het Ministerie van LNV als laatste, handelde in directe opdracht van de Minister van LNV. Daarnaast kon de Staat een forse claim vanuit de mosselsector tegemoet zien, als deze abrupt haar activiteiten in de Waddenzee had moeten staken. Er waren immers toezeggingen gedaan aan de sector.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er vanuit de context waarin het proces plaatsvond voldoende (impliciete) spelregels waren om het gebrek aan vertrouwen in elkaar en in het proces te compenseren. De centrale actoren en partijen bleven daardoor deelnemen aan het proces.

In deze casus is het sluiten van het convenant tussen partijen een echte mijlpaal. De geïnterviewde actoren die ook hebben deelgenomen aan onderhandelingen over de verdere uitwerking van het convenant, maken allen duidelijk onderscheid tussen de periode voor en na het sluiten ervan. Het convenant heeft vertrouwen gegeven. Partijen gaan nu totaal anders met elkaar om dan voordien. De actoren geven aan dat de sfeer veel meer ontspannen is en dat niet ieder woord of iedere zin gewikt en gewogen hoeft te worden. Voor zover dit past binnen het tijdpad van de transitie en de overige afspraken uit het convenant, wordt er nu vaak in overleg bepaald wat wel en niet haalbaar is. Het hebben of krijgen van vertrouwen in een proces wat moet leiden tot het sluiten van een convenant blijkt op grond van het documentonderzoek en de interviews een conditie die zeker van belang is.

§ 7.4 Realiseren voordelen van het instrument convenant

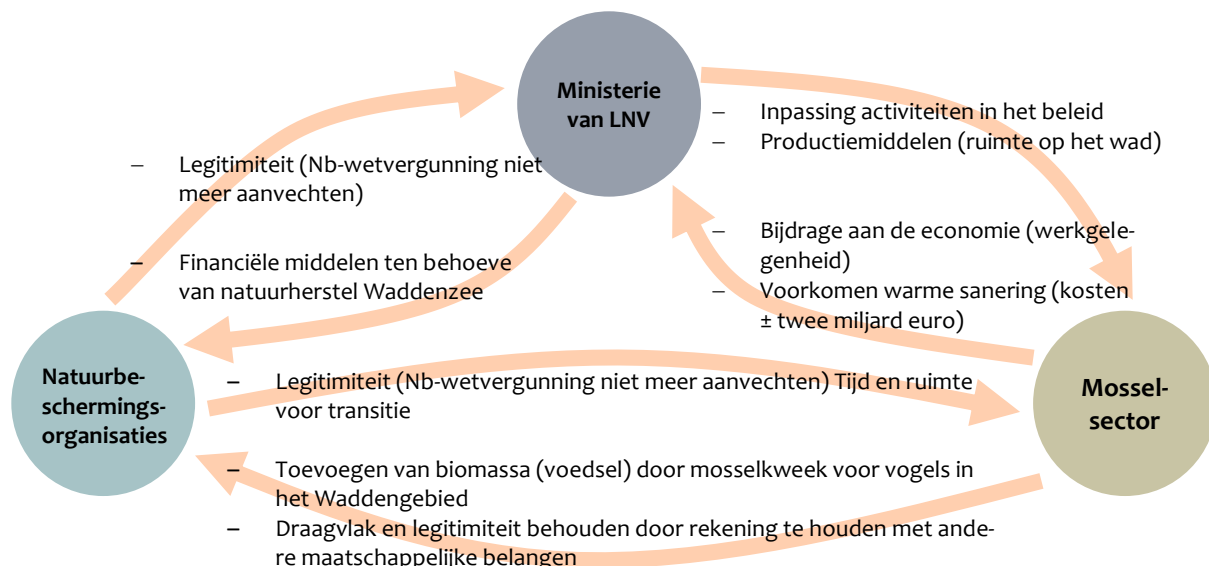
§ 7.4.1 Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant

Onderlinge afhankelijkheid

Alle geïnterviewde actoren onderkennen dat betrokken partijen onderling van elkaar afhankelijk zijn voor het oplossen van het centrale probleem. De indicator "Actoren zijn onderling van elkaar afhankelijk voor het creëren van een oplossing" is zeker van toepassing. De directeur Waddenvereniging vraagt zich echter af welke hulpbronnen nu precies zijn ingebracht door de mosselsector. Om deze reden vindt de directeur Waddenvereniging de indicator minder van toepassing dan de andere actoren.

Zowel uit de interviews als uit de documentatie blijkt dat de percepties van hoe de afhankelijkheidsrelaties precies in elkaar zitten verschillend zijn en ook verschillend wordt gewaardeerd. De onderlinge afhankelijkheid tussen de mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties wordt groter beschouwd dan de onderlinge afhankelijkheid tussen deze beide partijen en het Ministerie van LNV. Kijkend naar onderstaande figuur waarin de onderlinge afhankelijkheden worden weergegeven, kan men concluderen dat in deze casus hulpbronnen als legitimiteit en draagvlak zwaarder wegen dan de hulpbronnen financiële middelen en productiemiddelen.

Een verklaring daarvoor kan zijn dat in deze casus de hulpbron financiële middelen minder relevant is. Voor wat betreft de financiële middelen was er reeds een fonds gevormd ter compensatie van de gaswinning onder de Waddenzee. Uit dit fonds zou het natuurherstel in de Waddenzee worden betaald. De daadwerkelijk invulling van het natuurherstel kwam vóór het sluiten van het convenant echter nauwelijks van de grond. De partij die de zeggenschap heeft over dit hulpmiddel heeft echter onvoldoende legitimiteit om het gebruik ervan zonder meer toe te staan. De hulpbron productiemiddelen en hoe daarmee om te gaan, vormt immers het centrale probleem.



Figuur 8: Onderlinge afhankelijkheid actoren (partijen).

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er tijdens het proces geen onderwerpen zijn geagendeerd die niet of slechts zijdelings gerelateerd zijn aan het centrale probleem. Dat duidt erop dat perifere actoren of partijen in deze casus een ondergeschikte rol speelden als het ging om hulpmiddelen die noodzakelijk waren voor het oplossen van het centrale probleem. Het toont tevens aan hoe sterk de drie kampen in deze casus van elkaar afhankelijk zijn.

Geslotenheid

De indicator "Actoren zijn bereid zich open te stellen" heeft vooral betrekking op de start van het proces. Bij aanvang van het proces waren actoren en partijen zeer gesloten, al gold dat in mindere mate voor het Ministerie van LNV op wiens initiatief de informateur met zijn werkzaamheden is begonnen. Gedurende het proces zijn partijen steeds opener geworden tegenover elkaar. De geïnterviewde actoren geven allen aan dat de echte doorbraak daarin pas kwam na het sluiten van het convenant.

De bereidheid zich open te stellen en te vertrouwen zijn twee begrippen die in deze casus nauw met elkaar verbonden blijken te zijn. Naarmate het vertrouwen in elkaar toeneemt hoeven actoren hun woorden niet meer zo nauwkeurig af te wegen en ontstaat er over en weer openheid.

Uit de interviews met de actoren blijkt de grote geslotenheid ten opzichte van de andere actoren en partijen bij aanvang van het proces. Partijen kwamen elkaar in de betreffende setting bij de Raad van State wel vaker tegen. Dan was het doel niet om er samen uit te komen, maar om als partij in het gelijk gesteld te worden. In de eerste periode van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant liepen er nog procedures bij de Raad van State. Deze juridische procedures legden een claim op de onderlinge verhoudingen en weerhielden actoren ervan om al te open te zijn tegenover de andere partijen.

Bijna alle geïnterviewde actoren geven aan dat het begrip voor het standpunt of de zienswijze van de andere actoren en partijen tot aan het sluiten van het convenant nog niet zo groot was. Wel was er de bereidheid om met elkaar tot een oplossing te komen. De deelnemende partijen zagen allen in dat er geen alternatieve mogelijkheden waren. Ook voor wat de geslotenheid betreft, was het sluiten van het convenant het keerpunt. Het niet-aanvalsverdrag, zo gaf de secretaris van de PO Moselcultuur aan, droeg er in belangrijke mate toe bij dat de sfeer ontpande. In het vervolgetraject waarin de convenantsafspraken werden uitgewerkt, nam de bereidheid toe om zich open te stellen voor elkaars argumenten en kreeg men ook meer begrip voor elkaars standpunten en zienswijzen.

Pluriformiteit van belangen

In deze casus is de indicator "In de gegeven situatie is er een pluriformiteit van belangen" zeker van toepassing. De actoren zijn het er unaniem over eens dat er duidelijk sprake is van een pluriformiteit van belangen van de deelnemende actoren en partijen. Kijkend naar de uitkomst van het proces, het convenant, dan is het proces om te komen tot het sluiten van het convenant in deze casus vooral een zoektocht geweest naar het vinden van een goede balans tussen deze belangen en het waarborgen ervan. Bij het sluiten van het convenant is het vertrouwen in dit evenwicht nog wankel en is het spannend of partijen zich aan de gemaakte afspraken zullen houden.

Vanuit het perspectief van de overheid lijkt het meerzijdig sturingsinstrument convenant in deze casus geschikt om afspraken vast te leggen. Toch valt er in deze casus ook wel wat af te dingen op de handelwijze van de overheid. Andere partijen en actoren konden stellen dat er sprake was van enige mate van willekeur. De belangen van de garnalenvissers op de Waddenzee worden bijvoorbeeld niet meegenomen in het proces, maar geparkeerd tot de fase na het sluiten van het convenant. Door zich te beroepen op het gelijkheidsbeginsel had een vertegenwoordiging van de garnalenvisserij deelname aan het proces kunnen afdwingen. Zij schatten hun positie echter anders in en deden geen moeite om invloed uit te oefenen op het proces in deze casus.

Conditie F » Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant								
Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
F1 » Actoren zijn onderling van elkaar afhankelijk voor het creëren van een oplossing	2	2	2	2	2	2	0	1,71
F2 » Actoren zijn bereid zich open te stellen	1	1	1	0	0	0	1	0,57
F3 » In de gegeven situatie is er een pluriformiteit van belangen	2	2	2	2	2	2	2	2
Gemiddeld	1,67	1,67	1,67	1,33	1,33	1,33	1	1,43

Tabel 12: Scores op de indicatoren bij conditie F.

F1, F2, F3	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot de geschiktheid van het convenant

De conditie "Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant" is zeker van toepassing in deze casus. De geïnterviewde actoren geven allen aan dat er een grote afhankelijkheid van elkaar is als het gaat om het oplossen van het centrale probleem. Tevens geven zij aan dat er duidelijk sprake is van een pluriformiteit van belangen. Het beeld met betrekking tot deze indicatoren komt overeen met het beeld dat uit de documentatie is verkregen. Van geslotenheid is minder sprake. Dit is te verklaren door het feit dat de deelnemende actoren allen partijen vertegenwoordigen die op basis van hun positie in de maatschappij een bepaalde openheid en transparantie behoren te hebben. Alle partijen weten van elkaar hoe zij in dit proces zitten. Ze kennen elkaars standpunten. Gedurende het proces blijkt echter dat partijen nog onvoldoende bekend zijn met de achterliggende motivatie en redenering van de betreffende standpunten. Geconcludeerd kan worden dat op basis van deze indicatoren het meerzijdig sturingsinstrument convenant in deze casus zonder meer geschikt is.

De conditie is ook van belang. Gedurende het proces blijkt het sluiten van een convenant het best passende middel te zijn om de onderlinge afspraken vast te leggen. Het van toepassing zijn van de beschreven indicatoren vormt daarvoor een belangrijke graadmeter.

§ 7.4.2 Draagvlak

Instemming met het convenant

Voorafgaand aan het sluiten van het convenant hebben de aan het proces deelnemende actoren het convenant voorgelegd aan hun respectievelijke partijen. Het convenant had zonder draagvlak bij de achterban immers weinig kans om stand te houden. Binnen het Ministerie van LNV was vooraf al duidelijk wat de speelruimte was in de onderhandelingen en was draagvlak eigenlijk geen onderwerp van discussie meer. Bij de deelnemende natuurbeschermingsorganisaties en bij de mosselsector speelde de vraag of er voldoende draagvlak was voor het behaalde onderhandelingsresultaat des te meer. Uiteindelijk bleek dit wel het geval te zijn en is de indicator "Belanghebbenden, of een representatieve vertegenwoordiging daarvan onderschrijven het convenant" zeker van toepassing.

Ter illustratie volgt hier een beschrijving van hoe het er in de mosselsector aan toe ging. Op een zaterdagavond in oktober 2008 werden de leden van de PO Mosselcultuur bijeen geroepen voor een extra algemene ledenvergadering in het dorps huis van Bruinisse. Bijna alle leden waren aanwezig. Het bestuur van de PO Mosselcultuur zat achter de bestuurstafel voor het podium met de voorzitter in het midden.

De voorzitter hield een gloedvol betoog over de onderhandelingen in de afgelopen week en gaf een toelichting op het behaalde resultaat. De sector stond met de rug tegen de muur, zei hij. Zonder convenant zou er niet meer op mosselzaad gevestigd kunnen worden in de Waddenzee. Het convenant was de laatste strohalm waaraan de sector zich moest vastgrijpen om te kunnen blijven voortbestaan. Voorwaarde was wel dat de verduurzaming van de mosselsector voortvarend ter hand werd genomen. Daarvoor zou de sector de tijd krijgen tot en met het jaar 2020. Tot dat jaar zouden dan stap voor stap gebieden voor de traditionele zaadvissers worden gesloten.

Daarna werd een twintigtal genummerde kopieën van het convenant verspreid over de zaal en konden de aanwezigen zelf kennis van de tekst van nemen. Vervolgens was er gelegenheid tot het stellen van vragen en werd er gestemd over het wel of niet ondertekenen van het convenant. De in de zaal aanwezige leden gingen bijna unaniem akkoord. De genummerde exemplaren met de tekst van het convenant werden vervolgens weer ingenomen. Enkele andere partijen moesten eveneens ruggespraak houden met hun achterban en men wilde ook niet dat de tekst van het convenant vroegtijdig naar buiten zou worden gebracht. Daarbij speelde mee dat men de Minister van LNV de primeur in de media wilde gunnen.

Ook bij de natuurbeschermingsorganisaties was het spannend. Wilden zij hun draagvlak in de maatschappij behouden, dan mocht de mosselsector niet door hun toedoen teloor gaan. Tevens zagen de natuurbeschermingsorganisaties dat door het sluiten van het convenant mogelijkheden voor natuurherstel binnen bereik kwamen. Dit betekende echter wel dat de traditionele visserij op mosselzaad in de Waddenzee voorlopig moest worden geaccepteerd. Voorstanders van een ongestoorde natuur hadden moeite met het compromis, met name de Stichting WAD. Toch bleek van de natuurbeschermingsorganisaties die hadden deelgenomen aan het proces uiteindelijk een meerderheid van de leden in te stemmen met ondertekening van het convenant.

Invloed op de agenda

Ten aanzien van het bepalen van de agenda hadden de deelnemende actoren voldoende mogelijkheden om deze mede te bepalen. De indicator "Actoren kunnen invloed uitoefenen op de agenda" is dan ook van toepassing volgens de geïnterviewde actoren.

De agenda vloeit voort uit de analyse van het centrale probleem door de informateur aan de hand van de bilaterale gesprekken in de opstartfase van het proces. In de eerste overleggen gaat de discussie vooral over wat nu het centrale probleem is. Voor zowel het Ministerie van LNV als de mosselsector was de inzet het verder voorkomen van juridische procedures bij de vergunningverlening voor het vissen op mosselzaad. De natuurbeschermingsorganisaties zetten echter nadrukkelijk het natuurherstel in de Waddenzee op de agenda door een direct verband te leggen tussen het realiseren van natuurherstel in het Waddengebied en het centrale probleem zoals dit door het Ministerie van LNV en de mosselsector werd gezien. De geïnterviewde actoren geven aan dat daarmee de reikwijdte van het proces – verduurzaming van de mosselsector en natuurherstel in de Waddenzee – dermate breed was, dat een aangedragen agendapunt al gauw een verband had met het centrale probleem. Gedurende het proces is er onderscheid gemaakt in punten die meteen werden geagendeerd en punten die werden doorgeschoven naar een later moment.

Controle op gemaakte afspraken

De indicator "Convenantpartners controleren en handhaven zelf de gemaakte afspraken" is van toepassing in de onderzochte casus. Voor de natuurbeschermingsorganisaties is vooral de openheid die de mosselsector toont in het rapporteren over de voortgang van de verduurzaming erg belangrijk voor het behouden van draagvlak bij hun achterban. Dit wordt door zowel de directeur Waddenver-

eniging als de directeur Vogelbescherming nadrukkelijk aangegeven. Hetzelfde geldt voor de inspanningsverplichting van de mosselsector voor wat betreft de innovatie in alternatieve vangst- of kweekmethoden van mosselzaad.

In het convenant en in de uitwerking ervan is een aantal afspraken vastgelegd. Het naleven van deze afspraken wordt gecontroleerd, met name als het gaat om de economische activiteiten van de mosselsector in het Waddengebied. Voorbeelden daarvan zijn:

- controle op de hoeveelheid opgevist mosselzaad in relatie tot de vergunde quota;
- controle of de mosselzaadinstallaties wel conform de verleende vergunningen worden geëxploiteerd (niet buiten de vergunde locatie en periode);
- controle op de hoeveelheid mosselzaad die de mosselzaadinstallaties opleveren in relatie tot de afspraken in het kader van de transitie.

De afspraken waaraan het Ministerie van LNV zich moet houden, hebben vooral een financiële component, in die zin dat het Ministerie daadwerkelijk werk moet maken van het natuurherstel conform het natuurherstelprogramma "Naar een rijke Waddenzee". De natuurbeschermingsorganisaties hoeven zich slechts te onthouden van juridische procedures inzake de vergunningverlening voor de traditionele mosselzaadvisserij, een afspraak die nog het meest eenvoudig is te controleren.

Conditie G » Draagvlak voor het betreffende beleid								
Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
G1 » Belanghebbenden, of een representatieve vertegenwoordiging daarvan onderschrijven het convenant	2	2	1	2	2	2	1	1,71
G2 » Actoren kunnen invloed uitoefenen op de agenda	2	1	1	1	0	1	2	1,14
G3 » Convenantpartners controleren en handhaven zelf de gemaakte afspraken	1	1	1	1	1	1	1	1
Gemiddeld	1,67	1,33	1	1,33	1	1,33	1,33	1,28

Tabel 13: Scores op de indicatoren bij conditie G.

G1, G2, G3	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot draagvlak voor het beleid

Dat de conditie "Draagvlak voor het betreffende beleid" van toepassing blijkt te zijn, is geen verrassing. De conditie wordt daarnaast ook erg belangrijk gevonden. Alle geïnterviewde actoren ervaren draagvlak voor hun handelen en de afspraken die door hen gemaakt worden als een belangrijke conditie voor het eigen functioneren en daarmee ook voor het proces.

Draagvlak is een complexe conditie met meerdere lagen en facetten. In het kader van dit onderzoek gaat het om het draagvlak voor het proces en voor de uitkomsten ervan. Gedurende het proces gaat

het echter ook om het draagvlak van iedere individuele actor bij de achterban voor de koers die de actor kiest of heeft gekozen. Een ander facet van draagvlak kan zijn dat het proces bij de achterban van een partij onvoldoende draagvlak heeft, maar dat dit gecompenseerd wordt door het individuele krediet dat de actor bij de betreffende partij die hij vertegenwoordigt, geniet. Draagvlak heeft dan ook onmiskenbaar een verbinding met vertrouwen. Eerst gaat het om vertrouwen in het proces. Vervolgens gaat het om vertrouwen in het resultaat. En als laatste volgt het vertrouwen in de naleving van de gemaakte afspraken. Dit vertrouwen vormt samen met de feiten het draagvlak.

In de casus is een duidelijke ontwikkeling waar te nemen in het draagvlak dat het proces geniet onder de verschillende achterbannen van de actoren die de mosselsector en de natuurbeschermingsorganisaties vertegenwoordigen. In de volgende figuur wordt de ontwikkeling van het draagvlak geschetst gedurende de looptijd van het proces.



Figuur 9: Ontwikkeling draagvlak in de casus gedurende het proces om te komen tot het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee.

Binnen het Ministerie van LNV speelt draagvlak ook een belangrijke rol, zij het meer onder de oppervlakte. Het Ministerie van LNV bestaat uit verschillende directies. Twee van deze directies, de directie Natuur en de directie Visserij, hadden verschillende belangen en moesten die verenigen in één standpunt namens het Ministerie. De ambtenaar Ministerie LNV geeft aan dat hierover in de periode voorafgaand aan het proces en ook gedurende het proces stevig werd gediscussieerd.

§ 7.4.3 Inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen

Maatwerk

In het convenant wordt maatwerk geleverd als het gaat om de termijn die de mosselsector krijgt om hun vangstmethoden voor mosselzaad te verduurzamen. De mosselsector heeft de tijd gekregen voor dit proces tot het jaar 2020. Daarmee wordt enerzijds voorlopig voorkomen dat een voor met name de provincie Zeeland beeldbepalende sector verdwijnt. Anderzijds wordt afgedwongen dat deze sector gaat innoveren om te verduurzamen, waarmee recht wordt gedaan aan de maatschappelijke normen en waarden die vandaag de dag gelden voor goed rentmeesterschap als het gaat om de natuur.

Een ander punt dat speelt is dat er nog onvoldoende wetenschappelijke kennis beschikbaar is om gefundeerde uitspraken te doen over de invloed van de traditionele mosselzaadvissers om het habitattype 1110a. Ook het verkrijgen van die kennis is gekoppeld aan het transitieproces.

Ook door de meeste van de geïnterviewde actoren wordt de termijn die de mosselsector krijgt om te verduurzamen gezien als maatwerk. De indicator "Er wordt maatwerk toegepast" is volgens hen dan

ook van toepassing of zelfs zeker van toepassing. De ambtenaar Ministerie LNV is iets sceptischer als het gaat over de termijn die de mosselsector gegeven is om te innoveren en te verduurzamen. In de casus is er enerzijds het economische belang van de mosselsector en anderzijds het voorzorgsbeginsel, daar waar het gaat om de natuur en de doelstellingen om deze in stand te houden of zelfs te herstellen. In de uitspraak van de Raad van State op 27 februari 2008 in de bodemprocedure inzake de verleende Nb-wetvergunning voor de najaarsvisserij van 2006 wordt onverkort het voorzorgsbeginsel toegepast. Er mag niet meer op mosselzaad worden gevist in de Waddenzee totdat onomstotelijk vaststaat dat deze activiteit op termijn geen negatieve effecten heeft voor de kwaliteit van de natuurwaarden. Vanuit de wetenschap dat de Raad van State had getoetst aan geldende wet- en regelgeving en aan het vigerende beleid, betekende dit in principe het einde van de economische activiteiten van de mosselsector in de Waddenzee. Juridisch zat de zaak vanaf dat moment op slot. Vanaf dat moment nam de druk vanuit de maatschappij (onder andere de campagne "Stop de groene leugen") en de politiek (vrees om de mosselsector te moeten uitkopen) om tot een oplossing te komen en de mosselsector te behouden fors toe. Uiteindelijk leidde dit tot het sluiten van het convenant dat centraal staat in deze casus. In die zin kan het hele convenant beschouwd worden als één grote maatwerkoplossing om de situatie van vóór de uitspraak van de Raad van State te kunnen voortzetten.

Het aangaan van verplichtingen

Kijken we naar het aangaan van verplichtingen in deze casus, dan liggen de plichten veelal bij het Ministerie van LNV en de mosselsector. De natuurbeschermingsorganisaties hebben, behalve de belofte om geen juridische procedures meer te starten, geen verplichtingen op zich genomen.

De verplichtingen van de mosselsector zijn helder geformuleerd in het convenant. De mosselsector moet verduurzamen en krijgt daarvoor de tijd tot 2020, waarbij steeds in stappen van 20 procent gebieden worden gesloten voor de traditionele mosselzaadvisserij. Overigens betekent dit ook dat deze gebieden worden gesloten voor alle andere vormen van visserij, waardoor ook de garnalenvisserij in haar belang wordt geschaad.

De overheid is met name financiële verplichtingen aangegaan. Het gaat dan om het financieren van onderzoek, het bekostigen van het traject om de convenantafspraken verder uit te werken en het financieren van natuurherstel. De geïnterviewde actoren geven daarom allen aan dat de indicator "Actoren gaan over en weer verplichtingen aan (meerzijdig versus enkelzijdig)" van toepassing is.

Conditie H » Flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen								
Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddervereniging	Gemiddeld
H1 » Er wordt maatwerk toegepast	2	1	0	2	2	2	1	1,43
H2 » Actoren gaan over en weer verplichtingen aan (meerzijdig versus enkelzijdig)	1	1	1	1	1	1	1	1
Gemiddeld	1,50	1	0,50	1,50	1,50	1,50	1	1,21

Tabel 14: Scores op de indicatoren bij conditie H.

H1, H2	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot het flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen

In deze casus is de conditie "Flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen" zowel van toepassing als van belang. Dat is niet verwonderlijk, gezien het feit dat het convenant voorziet in afspraken die ervoor moeten zorgen dat het Ministerie van LNV vergunningen kan blijven afgeven waarvan op voorhand vaststaat dat deze juridisch niet houdbaar zullen zijn. Dit is een gevolg van het reeds eerder genoemde arrest van de Raad van State.

Daarnaast bevat het convenant nog twee elementen die duiden op het flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Ten eerste is dat het natuurherstel, waarin het Ministerie van LNV en de natuurbeschermingsorganisaties samenwerken aan maatwerk om het natuurherstel in de Waddenzee vorm te geven. Ook de transitie van de mosselsector speelt daarin een rol. De transitie houdt immers in dat steeds weer delen van de Waddenzee gesloten worden voor de traditionele methode voor het vissen op mosselzaad.

Het tweede element dat duidt op flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen is de tijd die de mosselsector in het convenant gegeven is om te verduurzamen. Dit verduurzamen zal moeten gebeuren door te innoveren; het ontwikkelen van duurzame invangmethoden voor mosselzaad, waarbij het nog hoogst onzeker is of dit wel technisch of economisch haalbaar is.

§ 7.5 Afspraken over de uitvoering van beleid

Of de overheid met het sluiten van een convenant haar doel om afspraken te maken over het uitvoeren van beleid bereikt, hangt af van tal van factoren. De drie condities die in deze paragraaf beoordeeld worden op hun validiteit – of ze van toepassing zijn – en hun belang, hebben hiermee te maken.

§ 7.5.1 Het erbij betrekken van de juiste partijen

Het uitruilen van belangen

De geïnterviewde actoren zijn unaniem in hun oordeel dat de indicator "Er zijn in het proces voldoende mogelijkheden om belangen uit te ruilen (creëren win-winsituatie voor actoren)" van toepassing is in deze casus. Deze conclusie is gerelateerd aan het feit dat er uiteindelijk een convenant is gesloten, waarin alle drie de kampen een bepaald belang hebben op moeten geven om een ander, in hun perceptie zwaarder wegend belang, gewaarborgd te zien. In die zin waren er genoeg relevante belangen vertegenwoordigd onder de actoren en partijen die deelnamen in de centrale arena van het proces. Dit betekent echter niet dat alle direct belanghebbenden ook deelnamen aan het proces. Zo werd de garnalensector buiten het proces gehouden en werd ook de recreatiesector niet uitgenodigd om mee te praten over een integrale oplossing voor het Waddengebied.

Binnen het proces was het wel of niet bij het proces betrekken van de garnalensector en hun belangen een heikel punt. Bij de start van het proces werd de garnalensector niet uitgenodigd, omdat zij geen rol speelden in de probleemstelling zoals deze door het Ministerie van LNV werd gezien. Pas na de uitspraak van de Raad van State, toen duidelijk werd dat een eventuele oplossing het sluiten van gebieden inhield, wilde de mosselsector ook de garnalensector bij het proces betrekken. De voorzitter PO Mosselcultuur geeft aan dat hier een strategisch belang achter zat. Het kamp om zoveel mogelijk delen van de Waddenzee open te houden zou daardoor groter worden en meer gewicht in de schaal kunnen leggen. De informateur ging echter niet mee in het voorstel en blokkeerde een uitbreiding van het aantal deelnemende actoren en partijen. Het proces was zonder de garnalensector al ingewikkeld genoeg. De informateur wilde eerst een overeenkomst tussen de deelnemende partijen en vervolgens de overige partijen betrekken bij de uitwerking ervan.

Saillant detail was dat er buitenom de centrale arena een discussie werd gevoerd tussen de mosselsector en de garnalenssector over de noodzaak voor de garnalenssector om toegang tot het proces te claimen. Het bestuur van de garnalenssector wilde niet, omdat het zelf in een onderhandelingstraject zat met diverse partijen om te komen tot verduurzaming van hun sector (MSC-keurmerk¹⁰) en meende dat de belangen van de garnalenssector daarmee voldoende gewaarborgd waren. Opgemerkt wordt dat de lezingen van enkele van de geïnterviewde actoren op dit punt uiteenlopen.

De aanwezigheid van hulpbronnen

Van de indicator "Alle benodigde hulpbronnen zijn binnen het proces voorhanden" vinden de geïnterviewde actoren dat deze indicator van toepassing is of in enige mate van toepassing is. Sommige actoren zijn over de aanwezigheid van de benodigde hulpbronnen wat minder stellig. Dat heeft vooral te maken met de kennislacunes in deze casus, die welbeschouwd de hoofdoorzaak zijn van het ontstaan ervan. Daarnaast spelen ook de financiële middelen een belangrijke rol. In deze casus was er geen goedkope oplossing voorhanden. Innovatie kost de mosselsector veel geld, financiële middelen die de mosselsector eerst nog hoopt te kunnen verdienen met de traditionele manier van mosselzaad vissen (de winkel openhouden tijdens de verbouwing). Ook het financieren van natuurherstel in de Waddenzee valt niet mee. Er is wel het Waddenfonds als financieringsbron, dat is ingesteld als compensatie voor de boringen naar aardgas in het Waddengebied. Er bestaat echter de nodige twijfel onder de geïnterviewde actoren of dit fonds in stand zal blijven als het economisch slecht blijft gaan. Ook vraagt men zich af of het Ministerie van LNV, nu het Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie, het huidige samenwerkingsproces tussen de drie kampen zal blijven faciliteren op de wijze die men nu doet (stuurgroepen, werkgroepen, financiering onderzoek).

Alle geïnterviewde actoren vonden wel dat de benodigde hulpbronnen in voldoende mate aanwezig waren om het proces succesvol af te ronden. In paragraaf 7.5.2 wordt verder ingegaan op de aanwezigheid van hulpbronnen en de verdeling ervan onder de deelnemende actoren en partijen.

Conditie I » Actieve betrokkenheid bij proces van essentiële actoren en partijen								
Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
I1 » Er zijn in het proces voldoende mogelijkheden om belangen uit te ruilen (creëren win-winsituatie voor actoren)	1	1	1	1	1	1	1	1
I2 » Alle benodigde hulpbronnen zijn binnen het proces voorhanden	1	0	0	1	1	0	1	0,57
Gemiddeld	1	0,50	0,50	1	1	0,50	1	0,79

Tabel 15: Scores op de indicatoren bij conditie I.

¹⁰ Zie voor meer informatie over het MSC-keurmerk <http://www.msc.org/nl>.

I1, I2	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot de betrokkenheid van de juiste actoren

Over of de conditie "Actieve betrokkenheid bij proces van essentiële actoren en partijen" in deze casus van toepassing is, verschillen de meningen van de geïnterviewde actoren. Feit is dat gedurende het proces niet altijd alle belangen werden meegenomen in de afwegingen die gemaakt werden. Bepaalde belangen werden, zoals is aangegeven, niet of nauwelijks behartigd door de deelnemende actoren. Dat het convenant en de daarin beschreven afspraken tot nu toe (medio 2011) toch stand hebben gehouden, is dan ook vanuit een bepaald perspectief best bijzonder. Wat de motivatie is van belanghebbende partijen die niet aan het proces hebben deelgenomen om toch het convenant te respecteren en niet aan te vechten, is niet onderzocht. En hoewel er best redenen voor een dergelijk standpunt te bedenken zijn, is de gehele context van de casus zo complex dat het lastig is om hierover gefundeerde uitspraken te doen. Vanuit de vraag geredeneerd of altijd alle partijen met een voldoende groot belang moeten deelnemen aan het proces, is het antwoord mogelijk ontkennend. In deze casus blijkt in elk geval voldoende om de partijen bij het centrale proces te betrekken die samen tot een uitruil van belangen kunnen komen.

Vanuit het perspectief van de benodigde hulpbronnen is een zelfde soort redenering te bedenken. Bepaalde hulpbronnen, waaronder kennis en financiële middelen, zijn in deze casus onvoldoende voorhanden. De lacunes in kennis worden aangepakt door gezamenlijk onderzoek te financieren. Het genereren van voldoende financiële middelen om te verduurzamen, wordt opgelost door maatwerk voor wat betreft de tijd die de mosselsector krijgt om dit te realiseren, terwijl ondertussen de "winkel open mag blijven".

Naast de conditie "Actieve betrokkenheid bij proces van essentiële actoren en partijen" zijn er nog zoveel randvoorwaarden te bedenken waaraan mogelijk moet worden voldaan, dat het op grond van deze casus niet mogelijk is om te bepalen of de conditie van belang is of niet.

§ 7.5.2 Afhankelijkheid actoren/partijen

Verdeling hulpbronnen

Actoren en partijen met gelijkaardige belangen en doelen presenteren zich als één partij (kamp) in deze casus. Het maken van onderscheid tussen centrale of perifere actoren is om die reden minder relevant. Kijkend naar de initiële gesprekspartners van de informateur, de actoren die deelnemen aan het proces en aan de uiteindelijke ondertekenaars van het convenant, dan is het onderscheid tussen centrale en perifere actoren desgewenst wel te maken.

In de tabel op de volgende pagina worden de hulpbronnen waarover de actoren beschikken, de mate van inwisselbaarheid, de afhankelijkheid van de hulpbron en of de betreffende actor een centrale actor is, weergegeven.

Actoren	Erg belangrijke hulpbronnen	Mate van inwisselbaarheid	Afhankelijkheid: laag, gemiddeld of hoog	Centrale actor? ja / nee
Ministerie van LNV	legitimiteit financiële middelen beslissingsbevoegdheid productiemiddelen	groot	hoog	ja
Mosselsector	productiemiddelen financiële middelen	gemiddeld	hoog	ja
Natuurbeschermingsorganisaties	legitimiteit	groot	hoog	ja

Tabel 16: Hulpbronnen per actor (partij).

In deze casus brengen de perifere actoren vooral de hulpbron kennis in, die bij de centrale actoren onvoldoende aanwezig is. Daarnaast zorgt de informateur dat tijdens het proces de benodigde kennis wordt ingebracht door externe deskundigen. De drie partijen zijn sterk afhankelijk van elkaar en hebben elkaar nodig om hun doelen geheel of gedeeltelijk te verwezenlijken. De belangrijkste schakel daarin wordt gevormd door de opstelling van het Ministerie van LNV. De opstelling van het Ministerie wordt ingegeven door de politiek. In het kabinet en in de Tweede Kamer staat een meerderheid achter het standpunt dat medegebruik van de Waddenzee voor economische doeleinden mogelijk moet blijven. Op grond van het bovenstaande kan worden gesteld dat de indicator "De benodigde hulpbronnen zijn verdeeld onder de deelnemende actoren en partijen" van toepassing is.

Naar de toekomst toe wordt een verandering in de opstelling van het Ministerie van LNV gezien als een risico. Ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen kunnen politieke partijen andere prioriteiten stellen, waardoor bijvoorbeeld het voornamelijk door de overheid gefinancierde natuurherstel onder druk kan komen te staan. Als de onderlinge verhoudingen tussen het Ministerie van LNV en de natuurbeschermingsorganisaties onder druk komen te staan, vormt dit een risico voor het voortbestaan van het convenant.

Inhoudelijk belang actoren

Bij aanvang van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant is nog niet duidelijk welke kant het proces op zal gaan. Ook is het streven om afspraken in een convenant vast te leggen nog niet aan de orde. Het doel van het Ministerie van LNV was om te komen tot afspraken om, zoals de ambtenaar van het Ministerie van LNV het zo mooi zegt, "To agree to disagree" en zo een einde te maken aan de rechtszaken rondom de vergunningverlening. De afspraken zouden dan vooral moeten gaan over de verduurzaming van de mosselzaadvisserij. De natuurbeschermingsorganisaties wilden daar niet zomaar in meegaan. Zij wilden dat er werk gemaakt werd van een natuurherstelplan. Voor zowel de mosselsector als het Ministerie van LNV was het min of meer een verrassing dat de discussie zich in eerste instantie op dit onderwerp concentreerde. Daarbij leek het erop dat de mosselsector er voor spek en bonen bij zat en zowel de voorzitter als de secretaris van de PO Mosselcultuur spraken dit ook uit. De mosselsector voelde zich het slachtoffer van het dispuut tussen het Ministerie van LNV en de natuurbeschermingsorganisaties en vroeg zich af of deelname aan het proces voor hem nog wel zin had.

Dan doet de Raad van State op 27 februari 2008 uitspraak in de bodemprocedure inzake de verleende Nb-wetvergunning voor de najaarsvisserij van 2006. In haar uitspraak wordt de passende beoordeling als onvoldoende beoordeeld en wordt de vergunning vernietigd. Door het nieuwe arrest is de mosselsector de onderliggende partij geworden. Het inhoudelijke belang van de mosselsector verandert daarmee plotsklaps in een strijd om het voortbestaan. Zowel uit de onderzochte documenten als uit de gehouden interviews blijkt dat de indicator "Actoren hebben direct of indirect een inhoudelijk belang bij het oplossen van het centrale probleem" van toepassing is.

Conditie J » Onderlinge afhankelijkheid actoren en partijen

Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
J1 » De benodigde hulpbronnen zijn verdeeld onder de deelnemende actoren en partijen	1	1	0	1	2	1	2	1,14
J2 » Actoren hebben direct of indirect een inhoudelijk belang bij het oplossen van het centrale probleem	1	1	1	2	2	2	1	1,43
Gemiddeld	1	1	0,50	1,50	2	1,50	1,50	1,29

Tabel 17: Scores op de indicatoren bij conditie J.

J1, J2	2	indicator is zeker van toepassing.
	1	indicator is van toepassing.
	0	indicator is in enige mate van toepassing.
	-1	indicator is nauwelijks van toepassing.
	-2	indicator is niet van toepassing.

Conclusie met betrekking tot de onderlinge afhankelijkheid van actoren en partijen

In de casus is de conditie "Onderlinge afhankelijkheid actoren en partijen" zonder meer van toepassing en ook het belang ervan staat niet ter discussie. Dat brengt ook het onderwerp in deze casus, het gebruik en beheer van het Waddengebied, met zich mee. Er zijn veel partijen met tegengestelde belangen in het gebied. Belangen die bestuurlijk, economisch of ideëel van aard zijn en daarom soms moeilijk met elkaar zijn te verenigen. Dat is ook in deze casus het geval. Betrokken partijen kunnen echter door de situatie waarin het proces terechtkomt na het eerder genoemde arrest van de Raad van State geen kant meer op.

De directeur Waddenvereniging gaf aan dat als de natuurbeschermingsorganisaties zich op dat moment uit het proces hadden teruggetrokken, hun winst maar betrekkelijk zou zijn geweest. In de situatie die is ontstaan na het ondertekenen van het convenant, zijn uiteindelijk veel meer partijen eraan gebonden en wordt er in het vervolgtraject gewerkt aan integrale oplossingen om het natuurherstel te realiseren. Daarnaast is ook de financiering ervan geregeld. Enkele van de geïnterviewde actoren zien op termijn echter wel problemen met de toezeggingen van de overheid op dat gebied. Zonder de belangen van de andere kampen was een dergelijke oplossing nooit uit de bus gekomen (zie ook figuur 8 op pagina 64).

§ 7.5.3 Het mandaat van actoren

Onderhandelingsruimte

De onderhandelingsruimte die actoren gedurende het proces kunnen of mogen bieden, is afhankelijk van de stand van zaken op het betreffende moment in de tijd. Factoren van buiten de centrale arena hebben een grote invloed op het proces en de opstelling van de actoren bij het bepalen van hun standpunt. In de beginfase heerst er een afwachtende houding en bieden de actoren elkaar weinig ruimte voor toenadering.

Een duidelijk omslagpunt in het proces is de voor de mosselsector en het Ministerie van LNV negatieve uitspraak van de Raad van State op 27 februari 2008 in de bodemprocedure inzake de verleende Nb-wetvergunning voor de najaarsvisserij van 2006. De impasse wordt erdoor doorbroken. Met na-

me de mosselsector moest zijn strategie aanpassen aan de nieuwe realiteit. De mosselsector was de onderliggende partij geworden en werd daardoor gedwongen tot het bieden van meer onderhandelingsruimte. Ook bij andere partijen kwam er beweging. De directeur Vogelbescherming geeft aan dat ook de natuurbeschermingsorganisaties moesten bewegen om draagvlak en legitimiteit te behouden. De score op de indicator "Actoren formuleren bepaalde standpunten zodanig dat er onderhandelingsruimte ontstaat" is dan ook vooral gebaseerd op de periode vlak voor het sluiten van het convenant. Door verschillende actoren wordt aangegeven dat er in 2008, in de periode vanaf de uitspraak van de Raad van State tot na de zomervakantie, weinig is gebeurd. Daarna werd er door de Minister van LNV druk op het proces gezet, met het uiteindelijke resultaat als gevolg. De ambtenaar Ministerie LNV geeft aan dat kennelijk op het juiste moment druk is uitgeoefend. Druk op het juiste moment in combinatie met de bereidheid om te bewegen, zorgt er volgens de betreffende actor voor dat er onderhandelingsruimte ontstaat.

Het raadplegen van de achterban

Op directe vragen met betrekking tot de indicator "Actoren raadplegen voor iedere (minieme) koerswijziging tijdens het proces hun achterban" geven de geïnterviewde actoren allen een neutraal antwoord. Dit is terug te zien in de score. Gedurende het proces waren er geen beslismomenten waarbij er tussenresultaten werden vastgelegd. Koerswijzigingen werden daardoor nauwelijks vastgelegd. Uiteindelijk ging het erom of een partij het convenant wel of niet zou ondertekenen. Een resultaat dat pas in de laatste fase van het proces haalbaar werd geacht.

Uit de interviews wordt duidelijk dat er in deze casus zelden sprake is van het vooraf raadplegen van de achterban. In de relatie met de achterban ligt de nadruk meer op het meenemen van de achterban in het proces dat zich afspeelt in de centrale arena. Met name de geïnterviewde actoren die de mosselsector of de natuurbeschermingsorganisaties vertegenwoordigden, geven aan dat het de aanzienlijke inspanningen vergde om de achterban mee te krijgen in het proces. De afstand in beleving was soms wel erg groot.

Vooraf in de periode voorafgaand aan het sluiten van het convenant moesten actoren de onderhandelingsruimte bepalen voor hun partij. Daaruit bleek dat niet alle actoren evenveel mandaat van hun achterban hadden en dat sommige actoren af en toe over bepaalde onderwerpen eerst overleg moesten plegen. De voortgang van het proces werd hierdoor echter niet in ernstige mate belemmerd.

Uit de interviews werd duidelijk dat het verschil in mandaat samenhangt met de interpretatie van de situatie door de betreffende actor. De actor maakt zelf een inschatting of hij wel of niet bevoegd is tot het nemen van een bepaald besluit of het doen van een bepaalde toezegging. De verschillen in mandaat hebben soms ook specifieke oorzaken. Het belang dat een bepaald onderwerp heeft voor een bepaalde partij ten opzichte van hun kernwaarden, kan van invloed zijn, evenals de organisatiestructuur van een partij en de wijze waarop verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld.

Besluitvorming in andere arena's

Uit de score op de indicator "Besluitvorming in andere arena's is belangrijk voor de voortgang in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant" wordt duidelijk dat besluitvorming in andere arena's een significante rol heeft gespeeld in deze casus. Bij aanvang van het proces was dit nog niet zozeer het geval. Met de uitspraak van de Raad van State komt hierin een kentering en neemt de bemoeienis van actoren en partijen uit andere arena's die op een of andere manier een relatie hebben met de centrale arena toe. Een voorbeeld daarvan is het door de Minister van LNV uitoefenen van druk om te komen tot een oplossing.

De druk en de invloed vanuit andere arena's, behalve dan die van de eigen achterban, wordt door de geïnterviewde actoren gerelativeerd. Uiteindelijk ging het om de tekst die in het convenant werd opgenomen. Partijen die niet waren vertegenwoordigd in de centrale arena hadden daar weinig tot geen invloed op. Ook het feit dat de meeste actoren in de centrale arena hun partij vertegenwoordigen in de andere arena's waarop wordt gedoeld, speelt hierin mee.

De informateur geeft aan dat zowel hijzelf als de directeur Ministerie LNV, DRZ-Noord zich hebben ingezet om de bemoeienis van met name partijen en arena's in het noorden van het land zoveel mogelijk tegen te gaan. Dit deden zij door aan te geven dat hun problemen niet behoorden tot de reikwijdte van het proces. Het proces was zonder de garnalensector, de recreatie en de diverse bestuurlijke gremia met een belang al complex genoeg. De belangen van partijen die nu niet bij het proces waren betrokken, zouden worden meegenomen in het vervolgtraject. In dit vervolgtraject (het Meijer-traject) zijn de gemaakte afspraken verder uitgewerkt.

Conditie K » Voldoende mandaat actoren								
Indicator	Informateur	Directeur Ministerie LNV DRZ-noord	Ambtenaar Ministerie LNV	Voorzitter PO Mosselcultuur	Secretaris PO Mosselcultuur	Directeur Vogelbescherming	Directeur Waddenvereniging	Gemiddeld
K1 » Actoren formuleren bepaalde standpunten zodanig dat er onderhandelingsruimte ontstaat	1	1	1	1	1	1	1	1
K2 » Actoren raadplegen voor iedere (minieme) koerswijziging tijdens het proces hun achterban	0	0	0	0	0	0	0	0
K3 » Besluitvorming in andere arena's is belangrijk voor de voortgang in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant	0	-1	0	-1	-1	0	-1	-0,57
Gemiddeld	0,33	0	0,33	0	0	0,33	0	0,14

Tabel 18: Scores op de indicatoren bij conditie K.

K1	2 indicator is zeker van toepassing. 1 indicator is van toepassing. 0 indicator is in enige mate van toepassing. -1 indicator is nauwelijks van toepassing. -2 indicator is niet van toepassing.
K2, K3	2 indicator is niet van toepassing. 1 indicator is nauwelijks van toepassing. 0 indicator is in enige mate van toepassing. -1 indicator is van toepassing. -2 indicator is zeker van toepassing.

Conclusie met betrekking tot het mandaat van de actoren

Op basis van de eerste twee indicatoren kan worden gesteld dat de conditie "Voldoende mandaat actoren" in deze casus van toepassing is en ook van belang wordt gevonden. De derde indicator (K3) zorgt echter voor verwarring. De score op deze indicator geeft aan dat de deelnemende actoren voor wat betreft hun mandaat afhankelijk waren van besluitvorming in andere arena's. Voor wat betreft de arena van de eigen partij van actoren is dat een logische conclusie. Als het echter gaat om andere arena's in deze casus, dan geven de geïnterviewde actoren aan dat besluitvorming in deze arena's niet of nauwelijks van invloed was op hun mandaat. Dit staat los van eventuele invloed van ideevorming en/of besluitvorming in deze arena's op het proces in de centrale arena.

Een dergelijke constatering maakt het vooraf lastig om een inschatting te maken of een bepaalde actor nu beschikt over voldoende mandaat om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren of niet. Tevens zegt dit niets over of het mandaat gedurende het proces hetzelfde blijft. Een conclusie kan zijn dat de conditie "Voldoende mandaat actoren" een rol speelt gedurende het gehele proces. Volgens de directeur Waddenvereniging moet een informateur gevoel hebben voor het mandaat van de aan het proces deelnemende actoren, anders kan hij daar nog goed mee de mist in gaan. Gedurende het proces kan – zeker als het proces lang duurt – het mandaat van actoren veranderen. "Het mandaat van actoren moet op de juiste waarde worden geschat" is vanuit dat perspectief wellicht een betere formulering van een conditie met betrekking tot mandaat.

§ 7.6 Eindresultaat analyse

In dit hoofdstuk zijn de vanuit de vier invalshoeken, zoals genoemd in paragraaf 5.3 operationalisering, geformuleerde condities één voor één geanalyseerd aan de hand van twee of drie relevante indicatoren. In onderstaand overzicht worden de gevonden resultaten nog eens opgesomd.

Conditie	Score	Van toepassing	Van belang
A Toegankelijkheid proces voor belanghebbende actoren	0,43	- / +	- / +
B Kernwaarden actoren en partijen worden gerespecteerd	0,14	- / +	+
C Invulling regierol gedurende het proces	0,90	+	+
D Begrip actoren voor elkaars standpunten	1,07	+	+
E Spelregels en/of vertrouwen	1	+	+
F Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant	1,43	+	+
G Draagvlak voor het betreffende beleid	1,28	+	+
H Flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen	1,21	+	+
I Actieve betrokkenheid bij proces van essentiële actoren en partijen	0,79	- / +	- / +
J Onderlinge afhankelijkheid actoren en partijen	1,29	+	+
K Voldoende mandaat actoren	0,14	- / +	-

Tabel 19: Overzicht eindresultaten analyse.

- 2 conditie is zeker van toepassing.
- 1 conditie is van toepassing.
- 0 conditie is in enige mate van toepassing.
- 1 conditie is nauwelijks van toepassing.
- 2 conditie is niet van toepassing.

Wat opvalt is dat bepaalde condities beter scoren dan andere. De beter scorende condities hebben te maken met de keuze voor het meerzijdig sturingsinstrument convenant of met de voortgang van het proces. Het lijkt erop dat de geïnterviewde actoren de context waarin het proces in deze casus zich afspeelde minder belangrijk vonden. Naar de redenen hiervoor is het gissen. Het vereist nader onderzoek om hierover gefundeerde uitspraken te kunnen doen.

Bijna alle vooraf geformuleerde condities blijken in deze casus van belang te zijn en op een drietal na zijn de betreffende condities ook van toepassing. Op zich is dat niet zo verwonderlijk, gezien het perspectief van waaruit de condities zijn geformuleerd. De waarde van de analyse zit dan ook niet zo zeer in de scores van de condities en of een conditie nu wel of niet van toepassing of van belang is, maar veel meer in de onderbouwing daarvan.



DEEL 3: afronding

Hoofdstuk 8 – Convenant, een bruikbaar instrument of niet?

§ 8.1 Inleiding

Tijdens het overleg van 27 juni 2008 wordt voor het eerst gesproken over het vastleggen van te maken afspraken in een convenant tussen partijen. Als argument wordt door één van de actoren aangevoerd, dat een dergelijk instrument waardevol is gebleken in een traject inzake de Noordzeevisserij. De idee van een convenant wordt door de informateur direct overgenomen in de slotconclusie van die bijeenkomst.

Hoewel lastig objectief te bepalen is wat nu de meest geschikte vorm is om afspraken binnen de setting van deze casus vast te leggen, lijkt een convenant een voor de hand liggende keuze. In het convenant wordt de basis gelegd voor het nemen van vervolgstappen. De drie kampen doen ieder een toezegging, zodat in het spel van geven en krijgen, iedere actor in een "winsituatie" terecht komt. De "win" vervalt echter, zodra één van de drie kampen zich niet aan de vastgelegde afspraken houdt. Dit is meteen ook het enige sanctiemiddel. In het convenant is expliciet opgenomen dat het convenant niet in rechte afdwingbaar is. Tot op heden is de drie kampen er echter alles aan gelegen om het convenant in stand te houden en wordt er door partijen en actoren in elkaar geïnvesteerd om het onderlinge vertrouwen te behouden.

In het eerste hoofdstuk is de hoofdvraag van deze scriptie als volgt geformuleerd: "Onder welke condities is het sluiten van een convenant voor de overheid een succesvol instrument om in de problematiek rondom het vissen op mosselzaad in de Waddenzee te komen tot afspraken over de uitvoering van beleid?" Vervolgens is in de hoofdstukken twee tot en met vier vanuit een viertal invalshoeken een theoretisch kader opgebouwd, dat is geoperationaliseerd in hoofdstuk 5. De operationalisering omvat:

- een beschrijving van de onderzoeksopzet;
- de feitelijke operationalisering van de theorie in een elftal condities;
- het bepalen van indicatoren om de geformuleerde condities meetbaar te maken;
- een beschrijving van de wijze waarop de gegevens zijn verwerkt;
- en als laatste wordt beschreven op welke wijze de onderzochte casus in kaart is gebracht.

In hoofdstuk 6 is de casus "Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee" beschreven, waarna de casus in hoofdstuk 7 aan de hand van de theorie en de geformuleerde condities en indicatoren is geanalyseerd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de gevonden resultaten zich nu verhouden tot de probleemstelling en de daaruit afgeleide deelvragen.

§ 8.2 Antwoord op de deelvragen

§ 8.2.1 *Het belang van condities met betrekking tot noodzakelijke randvoorwaarden of omstandigheden*

Bij aanvang is in deze casus weinig rekening gehouden met de condities zoals deze zijn geformuleerd als mogelijk antwoord op de deelvraag: "Welke condities zijn relevant als het gaat om de context waarin het proces om te komen tot het sluiten van een convenant plaatsvindt?" De in de operationalisering geformuleerde condities blijken beide slechts in enige mate van toepassing te zijn. Uit de interviews komt echter naar voren dat zowel het respecteren van kernwaarden als de toegankelijkheid van het proces wel belangrijk worden gevonden. Tijdens de interviews gaven enkele van de geïnterviewde actoren dit ook expliciet aan.

Hoewel dit moeilijk hard te maken is, heeft het gebrek aan expliciete aandacht voor de genoemde condities ertoe geleid dat in het begin veel overlegtijd verloren is gegaan. Actoren waren wel op de hoogte van elkaars kernwaarden, maar niemand, behalve de directeur van de Waddenvereniging, sprak zich expliciet uit als het ging om het respecteren ervan. Daarnaast hadden de drie kampen ieder een eigen interpretatie gegeven aan het centrale probleem en eigen ideeën voor wat betreft mogelijke oplossingsrichtingen. Logisch dat er daardoor ook verschillende meningen waren wie nu belang hadden bij het proces en of deze ook zouden moeten deelnemen aan de overleggen.

§ 8.2.2 *Het belang van condities voor het verloop van het proces*

De naar aanleiding van de deelvraag: "Welke condities spelen een rol in het verloop van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant?" geformuleerde condities, zijn alle drie zowel van toepassing als van belang in de onderzochte casus. De condities zijn van invloed op de voortgang van het proces. Van de informateur wordt dan wel gesteld dat zijn activiteiten niet kunnen worden bestempeld als het voeren van regie, maar als gespreksleider weet hij toch de drie kampen betrokken te houden bij het proces. Ook door actoren die niet direct deelnemen aan het proces en door gebeurtenissen die zich afspeelen buiten de centrale arena wordt het proces gestuurd.

Van de drie condities is voor de voortgang in het proces vooral begrip van actoren voor elkaars standpunten nodig. Begrip kan leiden tot het scheppen van onderhandelingsruimte en vervolgens uiteindelijk tot het wel of niet oplossen van het probleem. Een voorbeeld van procesmanagement in deze casus is de manier waarop wordt omgegaan met de verschillende percepties ten aanzien van de definitie van habitatype 1110, één van de twistpunten bij aanvang van het proces.

§ 8.2.3 *Conditie verbonden aan de keuze voor het instrument convenant*

In deze casus is het centrale probleem vanuit het perspectief van het Ministerie van LNV niet juridisch op te lossen (door middel van wet- en/of regelgeving) zonder negatieve neveneffecten in de vorm van hoge kosten of het ontbreken van draagvlak. De natuurbeschermingsorganisaties hebben echter een ander belang en hebben juist om die reden juridische procedures tegen de Nb-wetvergunningen aangespannen. De mosselsector daarentegen heeft een economisch belang, dat in de casus afgewogen moet worden tegen het in stand houden van de natuurwaarden. Deze pluriformiteit van belangen maakte een oplossing waarin belangen uitgeruild konden worden noodzakelijk. In de praktijk bleek het convenant daarvoor een geschikt sturingsinstrument. De drie kampen hebben door het uitruilen van belangen uiteindelijk overeenstemming weten te bereiken. Het af te sluiten convenant leverde bij de achterban van de betrokken partijen voldoende draagvlak op en daarmee legitimiteit. Ook de deelvraag over welke condities er bepalend zijn voor de overheid in de keuze voor het instrument convenant kan daarmee worden beantwoord.

Er werd door het Ministerie van LNV niet van meet af aan aangestuurd op het sluiten van een convenant, omdat dit bij aanvang van het proces niet haalbaar werd geacht. Na het arrest van de Raad van State veranderde dit.

§ 8.2.4 *Conditie om afspraken te kunnen maken over de uitvoering van beleid*

Tot slot kan ook de laatste deelvraag: "Zijn er met betrekking tot de inhoud condities te formuleren waaraan een convenant zou moeten voldoen, gezien de doelstelling van de overheid zoals deze is benoemd in de probleemstelling?" bevestigend worden beantwoord. Afhankelijk van het doel dat de overheid met een convenant voor ogen heeft, kunnen er bepalingen in het convenant worden opgenomen die van belang zijn voor het nakomen van de gemaakte afspraken en het controleren daarvan. In de onderzochte casus is dat deels ook wel gebeurd, maar dat gebeurt veel meer in de uitwerking van het convenant. In deze casus heeft niet alleen de overheid een belang bij een goede controle op het naleven van de afspraken. Ook de natuurbeschermingsorganisaties willen kunnen controleren of partijen doen wat ze zeggen. Transparantie wordt in één adem genoemd met vertrouwen als het gaat om belangrijke condities voor het voortbestaan van het convenant.

§ 8.3 Conclusie

§ 8.3.1 Het antwoord op de hoofdvraag

De vraag "Welke condities waren voor de overheid van belang om in de problematiek rondom het vissen op mosselzaad in de Waddenzee te komen tot het sluiten van een convenant als instrument om afspraken over de uitvoering van beleid vast te leggen?" kan nu op basis van de beantwoording van de deelvragen in de voorgaande paragraaf worden beantwoord.

Condities met betrekking tot de gekozen oplossing

In deze casus blijkt het meerzijdig sturingsinstrument convenant uitermate geschikt om afspraken tussen partijen vast te leggen. Een op het eerste gezicht onoplosbaar probleem, waarbij de drie kampen ook nog eens verschillen van inzicht over wat nu eigenlijk het probleem is, wordt uiteindelijk door een uitruil van belangen toch opgelost. Daarmee wordt recht gedaan aan het maatschappelijke belang van het behoud van de mosselsector, terwijl ook het natuurbelang erbij gebaat is doordat er concreet gewerkt gaat worden aan natuurherstel in de Waddenzee. Dat actoren en partijen de beleving hebben dat er in het convenant bepalingen worden opgenomen waaruit blijkt dat er rekening is gehouden met hun belangen, zorgt voor draagvlak. Draagvlak is een belangrijke conditie als het gaat om het verlenen van medewerking aan de uitvoering van het beleid door zowel individuele actoren als partijen. De condities "Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant", "Flexibel inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen" en "Draagvlak voor het betreffende beleid" zijn in deze casus nauw met elkaar verbonden. In het proces om te komen tot het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee leidt de ene conditie als het ware tot de volgende in de volgorde waarin ze in de vorige zin zijn opgesomd.

Uiteindelijk vormt het sluiten van het convenant het sluitstuk van het proces en zijn de daarmee samenhangende condities minder belangrijk dan de condities waaraan is voldaan om zover te komen.

In de onderzochte casus is de conditie "Draagvlak voor het betreffende beleid" ook nauw verbonden met de conditie "Spelregels en/of vertrouwen". Het vertrouwen dat het sluiten van het convenant na jarenlange juridische strijd gaf, zorgde tevens voor het benodigde draagvlak. De factor tijd speelde daarin een belangrijke rol. Naarmate het convenant langer stand hield, werd het sterker en kregen actoren en hun achterban meer vertrouwen in de gemaakte afspraken. Maatschappelijk gezien kan geen van de drie kampen het zich permitteren om in de huidige situatie zonder gegronde reden het convenant op te zeggen.

Het belang van condities met betrekking tot het proces

In het proces om te komen tot het sluiten van het convenant in deze casus zijn de condities die te maken hebben met het nader tot elkaar komen van actoren en partijen het meest belangrijk. Hoewel het onderzoek er niet specifiek op is gericht, loopt ook in deze casus het proces efficiënter en sneller naarmate de verstandhouding tussen actoren verbetert.

Het gaat dan om condities als "Begrip actoren voor elkaars standpunten", "Spelregels en/of vertrouwen" en "Invulling regierol gedurende het proces". Als aan deze condities voldaan wordt, houdt dat de actoren in de centrale arena bij elkaar en verbetert de verstandhouding. In de casus werd de regierol voor een deel ingevuld door de externe druk om te komen tot een oplossing. Geen oplossing vinden zou alle drie de kampen verlies opleveren. Vooral de conditie "Begrip actoren voor elkaars standpunten" is erg belangrijk in dit proces. Het voldoen aan deze conditie is als het ware de eerste vonk die ervoor zorgt dat het proces aanslaat en begint te lopen.

In het deel van het proces dat voor dit onderzoek als casus is gebruikt, werd nog weinig invulling gegeven aan de conditie "Spelregels en/of vertrouwen". In de periode daarna des te meer. De uitkomst van het proces gaf vertrouwen in het vervolgtraject en er werd een nieuwe basis gelegd voor de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken actoren en partijen. Het verschil dat het voldoen aan de conditie "Spelregels en/of vertrouwen" maakt in de interactie tussen actoren, is volgens de geïnterviewde actoren duidelijk merkbaar. Het proces om de afspraken verder uit te werken verloopt

veel constructiever en vaak ook sneller dan het proces voorafgaand aan het sluiten van het convenant.

Over de invulling van de regierol is in deze scriptie al het nodige geschreven. Getwist kan worden of het nu echt gaat om regie of meer om procesbegeleiding. Het belang van een bepaalde mate van sturing in het proces staat echter buiten kijf. Bepaalde ingrepen van de informateur hebben het proces in deze casus op enkele momenten voor een impasse behoed. Voorbeelden daarvan zijn het parkeren van de discussie over de definitie van habitatype 1110 en het beperken van de centrale arena tot de actoren en partijen die op dat moment aan tafel zaten. Door de geïnterviewde actoren werd de sturing van buiten het proces echter meer als dwingend en sturend ervaren.

De context van de casus

De vooraf geformuleerde condities met de context van de casus als invalshoek hadden in het proces in deze casus nauwelijks een rol van betekenis. De condities "Toegankelijkheid proces voor belanghebbende actoren" en "Kernwaarden actoren en partijen worden gerespecteerd" werden eerder beschouwd als randvoorwaarden bij de start van het proces, dan als condities die ook gedurende het proces van belang waren. Door de geïnterviewde actoren werden deze condities niet als bepalend voor het proces beschouwd. Op enig moment in het proces speelt het toetreden van de garnalensector nog wel een rol, maar dit onderwerp wordt afgekapt door de informateur en geparkeerd voor het vervolgtraject.

Conditie met betrekking tot de inhoud van het convenant

Van de condities die in deze casus van het convenant een voor de overheid succesvol sturingsinstrument maken, is de conditie "Onderlinge afhankelijkheid actoren en partijen" het meest belangrijk. De onderlinge afhankelijkheden vormen de steunpilaren waarop de in het convenant vastgelegde afspraken rusten. Een grote mate van afhankelijk vormt een drempel voor actoren en partijen om eenzijdig het convenant op te zeggen of om afspraken uit het convenant niet na te komen. Een belangrijk punt voor de overheid daarbij is dat er geen actoren of partijen zijn die zich aan de uitvoering van de in het convenant vastgelegde afspraken kunnen onttrekken door simpelweg het convenant niet te ondertekenen. De convenantpartners uit het kamp van de natuurbeschermingsorganisaties hebben veel lobbywerk verricht bij andere belanghebbende natuurbeschermingsorganisaties om geen activiteiten te ondernemen die het convenant in gevaar zouden brengen. Dit is een van de redenen dat het convenant nog steeds stand houdt.

De overheid is gebaat bij een dergelijke stabiele situatie, waarin uitvoering wordt gegeven aan het door haar vastgestelde beleid. Vanuit dat perspectief is het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee dan ook een succes.

De conditie "Voldoende mandaat actoren" blijkt in de casus niet van belang te zijn. Op zich is dat ook wel logisch. De conditie doet er niet toe zolang er sprake is van voldoende draagvlak voor het betreffende beleid.

Het lijstje met geformuleerde condities is niet uitputtend. Het is goed mogelijk dat naast de geformuleerde condities nog andere condities van belang waren of van toepassing, maar waar in dit onderzoek aan voorbij is gegaan. "Op het juiste moment externe druk om te komen tot resultaat" is bijvoorbeeld zo'n conditie. Volgens enkele van de geïnterviewde actoren vormde de externe druk in de vorm van eerst de uitspraak van de Raad van State en later de door de Minister gestelde deadline een belangrijke impuls om ook daadwerkelijk te komen tot het maken van afspraken en deze vast te leggen in een convenant. Een belangrijke punt is het blijven participeren van de natuurbeschermingsorganisaties in het proces na de voor hen positieve uitspraak van de Raad van State. Was dat niet gebeurd, dan had de mosselsector vrijwel zeker haar activiteiten in de Waddenzee moeten staken. De natuurbeschermingsorganisaties hadden dan tevens een kans laten liggen om het natuurherstel van de grond te krijgen.

§ 8.3.2 Eindoverwegingen met betrekking tot de onderzochte casus

Het onderzoek van deze scriptie is beperkt gebleven tot het proces dat heeft geleid tot het sluiten van het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee. De gevonden condities zullen niet zonder meer gelden voor vergelijkbare processen met een ander centraal probleem als onderwerp van discussie. Aanvullend onderzoek is nodig om daarover gefundeerde uitspraken te kunnen doen.

Een vraag die gaandeweg het onderzoek naar boven kwam, is of het proces beter of vlotter zou zijn verlopen als vooraf zou zijn nagedacht over welke condities op het proces van toepassing zouden kunnen zijn. Wellicht had daar dan eerder of meer op het voldoen aan deze condities kunnen worden ingezet. Een dergelijke redenering kan leiden tot de conclusie dat er voor ieder onderhandelingsproces condities te formuleren zijn waaraan gedurende het proces op een bepaalde manier invulling gegeven moet worden, wil het proces uiteindelijk resultaat opleveren.

Een conclusie uit dit onderzoek is ook, dat door uiteindelijk te streven naar het sluiten van een convenant er een uitruil van belangen kon plaatsvinden. Dat maakte dit proces in die zin ook voor de geïnterviewde actoren bijzonder. Zij zagen in dat alleen door het creëren van een win-winsituatie alle kampen gebonden konden worden door het eindresultaat. Het sluiten van het convenant was slechts een tussenstation. De uitwerking van het convenant was en is voor actoren en partijen belangrijker. Daarin zijn forse stappen gezet in de verduurzaming van de mosselzadvisserij en in de aanpak van het natuurherstel. Wellicht nog belangrijker is dat actoren en partijen weer met elkaar in gesprek zijn geraakt en zich met respect voor elkaars belangen samen verantwoordelijk voelen voor de Waddenzee.

§ 8.4 Aanbevelingen/leerpunten

De vooraf in hoofdstuk 5 Operationalisering geformuleerde condities vormen in deze casus een samenhangend geheel. De condities hebben ieder vanuit de invalshoek van waaruit ze zijn opgesteld in meer of mindere mate invloed op het verloop en het welslagen van het proces om te komen tot het sluiten van het convenant. Veel van deze condities zijn voorafgaand of bij het opstarten van een onderhandelingsproces dat moet leiden tot bijvoorbeeld het sluiten van een convenant te bedenken. Met betrekking tot een proces dat moet leiden tot het sluiten van een convenant zijn op grond van de resultaten uit de analyse van dit onderzoek de volgende aanbevelingen/leerpunten te destilleren.

1. Het succes in een onderhandelingsproces om te komen tot het sluiten van een convenant is in grote mate afhankelijk van de verhoudingen tussen mensen. *Onderken de condities die een positieve invloed hebben op de onderlinge relaties en investeer tijd om optimaal aan deze condities te voldoen.* In de opstartfase van het proces gaat het dan vooral om het respecteren van kernwaarden en begrip van de actoren voor elkaars standpunten.
2. Actoren en partijen hebben vaak verschillende percepties als het gaat om wat nu het centrale probleem is en welke mogelijkheden er zijn om het centrale probleem op te lossen. Dit heeft te maken met de verschillende belangen die actoren en partijen hebben. *Inzicht hebben in belangen, doelen en probleempercepties is een belangrijke conditie om te kunnen achterhalen welke mogelijkheden er zijn om te komen tot een win-winsituatie voor zoveel mogelijk van de belanghebbende partijen.*
3. In het proces om te komen tot het sluiten van een convenant in deze casus was de informateur vanuit de optiek van de actoren uit het kamp van zowel de natuurbeschermingsorganisaties als de mosselsector niet altijd even onpartijdig. Dat maakt het lastig om sturing te geven aan het proces. *Een actor die zich binnen het proces bezighoudt met het geven van sturing aan datzelfde proces kan zich beter richten op condities met betrekking tot het proces en het achterhalen van belangen, doelen en probleempercepties van actoren, dan zich te richten op het behalen van een goed eindresultaat.*

Epiloog

Het proces gaat verder

Op het moment van schrijven is het april 2011 en is het convenant tweeënehalf jaar oud. In de tussentijd is er veel werk verzet. Zo is de transitie van de mosselsector uitgewerkt in een plan van uitvoering getiteld "Natuurlijk voorwaarts" en is ten behoeve van de realisatie natuurherstel het meerjarig programmaplan "Naar een Rijke Waddenzee" vastgesteld. Over de voortgang in beide trajecten wordt regelmatig overleg gevoerd door de convenantpartijen en overige belanghebbenden. Het Ministerie van LNV heeft de uitwerking van de afspraken uit het convenant voortvarend opgepakt.

Tegen de vergunningverlening voor het vissen op mosselzaad in de Waddenzee is na het ondertekenen van het convenant nog eenmaal door een natuurbeschermingsorganisatie bezwaar gemaakt en een voorlopige voorziening aangevraagd bij de Raad van State. Deze natuurbeschermingsorganisatie was geen medeondertekenaar van het convenant. Het was een spannend moment, waarbij het broze vertrouwen tussen de convenantpartners standhield. Bij het behandelen van de voorlopige voorziening bepaalde de Raad van State dat er slechts 12 miljoen kilo mosselzaad mocht worden opgevist in plaats van de vergunde 15,9 miljoen kilo. Uiteindelijk ging de betreffende partij niet in beroep bij de Raad van State, waardoor er geen bodemprocedure werd opgestart en de zaak met een sisser afliep.

Hoewel het proces voor wat betreft de uitvoering van de afspraken uit het convenant vooralsnog goed verloopt, zijn er toch ook donkere wolken aan de horizon verschenen. Zo is onduidelijk hoe de verdere opschaling van de transitie van de mosselsector door het gebruik van mosselzaadinvanginstallaties de benodigde ruimte kan worden geboden. De gebruiksruimte in de Waddenzee is immers beperkt en ook de garnalenvisserij en de recreatiesector maken er aanspraak op. Het maken van beleid om mosselzaadinvanginstallaties in te passen in de gebruiksruimte loopt hierdoor vertraging op. Een ander struikelblok vormt het verwachtingspatroon van de natuurbeschermingsorganisaties met betrekking tot de innovaties in de mosselsector. Daar waar de mosselsector nog steeds inzet op het verbeteren van het rendement van mosselzaadinvanginstallaties en de opschaling ervan, willen de natuurbeschermingsorganisaties dat deze vorm van mosselzaad invangen verplaatst wordt van de Waddenzee naar de Noordzee. De mosselsector acht dit echter voorlopig niet haalbaar.

Het herijken van onderlinge relaties

Actoren die zowel het proces waarin werd gewerkt aan het tot stand komen van het convenant, als het proces waarin het convenant nader is uitgewerkt hebben meegemaakt, spreken van een wereld van verschil in de onderlinge verhoudingen. Tot aan het sluiten van het convenant ging de discussie vooral om de betekenis van woorden. Geen van de partijen wilde door de wijze waarop de gemaakte afspraken in het convenant tekstueel werden verwoord zichzelf in een nadelige positie brengen. Dit punt was met name van belang voor de mosselsector. Het ging immers om hun voortbestaan. Het begin van de jaarrede 2010 van de voorzitter van de visserijvereniging in Bruinisse illustreert dit gevoel treffend.

"Begin 2009 stond in het teken van optimisme na de ondertekening van het convenant dat het antwoord moest geven op de vernietigende uitspraak van de Raad van State in februari 2008. Het convenant was de hoop op een toekomst na de strijd tegen de groene leugen die escaleerde in uitzichtloosheid.

Op dit podium heb ik letterlijk de strop van mijn hals afgegooid. Al tijdens het na borrelen kreeg ik daarover een verwijt van collega's. "Je moet niet denken dat je er al bent" zeiden ze. "Niet spotten met het hangtouw, voor je het weet hang je echt." Beelden blijven vaak beter bij dan woorden. En ik wil u dan ook in herinnering brengen dat wij vorig jaar het perspectief op de toekomst hebben teruggevonden. De ondertekening van het convenant was een afsluiting van een jaar lang strijd en onderhandeling. Alle betrokken partijen, overheid, natuurbeweging en sector zaten vast in verzuurde verhoudingen en de toestand escaleerde door een maatschappelijke anti-natuurbeweging. Maar het verketteren van de natuurbeweging bracht ons echter geen vergunningen. Hoe dat is verlopen heb ik u vorig jaar verteld. Wij hebben als sector het initiatief genomen om de eerste stap te zetten in de afbouw van de mosselzaadvisserij en de inzet om alternatieve mosselzaadbronnen te ontwikkelen. Vorig jaar is voor ons de nieuwe tijd begonnen. Zoals men in de jaartelling de aanduiding voor en na Christus kent, kennen wij straks de jaren voor en na het convenant."

Citaat uit de jaarrede 2010 van de Visserijvereniging Algemeen Vissersbelang in Bruinisse van voorzitter W.D. van den Berg.

Ontwikkeling op het gebied van draagvlak

Binnen de drie kampen is het draagvlak voor het convenant verschillend. Voor de Minister van LNV evenals voor het Ministerie was het een succes. Geen enkele vergunning is na het ondertekenen van het convenant nog aangevochten bij de Raad van State. Het Ministerie van LNV heeft daardoor de tijd gekregen voor het op orde krijgen van het beheer van het Waddengebied en het gebruik ervan goed te regelen.

Binnen het kamp van de betrokken natuurbeschermingsorganisaties staat een meerderheid nog steeds achter het convenant. Er wordt nu daadwerkelijk geïnvesteerd in natuurherstel en het verwerven van de daarvoor benodigde kennis door wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast heeft de mosselsector bij de uitwerking in het Plan van Uitvoering zelf de eerste stap in de transitie gezet door direct twintig procent van de bevisbare gebieden op te geven. Deze stap bleek een belangrijke aanjager te zijn voor het transitieproces en voor het vertrouwen van de natuurbeschermingsorganisaties in de mosselsector voor wat betreft het nakomen van de gemaakte afspraken.

Binnen de mosselsector markeert het convenant een omslagpunt in de tijd. De traditionele manier van mosselzaad opvissen moet worden ingeruild (de transitie) voor een duurzamere manier om mosselzaad te verkrijgen. Deze duurzamere manier is het invangen van mosselzaad door middel van zogenaamde mosselzaadinvanginstallaties, constructies van buizen of boeien, touwen of netten en een verankering om de constructie op haar plaats te houden. Hoewel de hoeveelheid mosselzaad die inmiddels op die manier wordt verkregen veelbelovend is, is nog onduidelijk wat het rendement in consumptiemosselen zal zijn. Ondanks forse investeringen, veel extra arbeid om de mosselzaadinvanginstallaties te bouwen en op hun plaats te krijgen, zijn de mosselkwekers vol goede moed aan de verduurzaming van hun sector begonnen.

De belangrijkste "win" die de mosselsector bij het sluiten van het convenant heeft weten te behalen, is evenwel het voorkomen van juridische procedures bij de vergunningverlening voor de traditionele mosselzaadvisserij in het voorjaar en in het najaar. Daardoor kan men nu eerder het opvisbare bestand aan mosselzaad dat wordt vergund, opvissen en gaat er minder mosselzaad door natuurlijke omstandigheden verloren. Met name dit winstpunt heeft gezorgd voor draagvlak in de mosselsector. Daarnaast draagt ook het feit dat er weer toekomstperspectief is bij aan het draagvlak.



BIJLAGEN

I Uitwerking context van de casus

§ 1 Betrokken actoren en hun belangen en doelen

In de opdracht van de Minister van LNV aan de informateur wordt een aantal actoren en partijen genoemd met wie de informateur in eerste instantie in gesprek gaat. Daarnaast wint de informateur informatie in bij actoren die zijdelings een rol spelen in de zaak, maar geen direct belanghebbende zijn. Uit deze bilaterale gesprekken destilleert de informateur de groep actoren die hij vervolgens op 13 november 2007 uitnodigt voor een plenaire bijeenkomst.

Hieronder worden van de diverse partijen de probleempercepties met betrekking tot deze casus kort samengevat. Het betreft de probleempercepties zoals zijn af te leiden uit de gespreksverslagen van de bilaterale gesprekken met de informateur in de initiatieffase van het proces.

Ministerie van LNV, Directie Visserij	
Probleemperceptie	
– Kern van het probleem	De randen van de beschikbare gebruiksruimte (het speelveld) moeten eerst bepaald worden, voordat het Ministerie van LNV – als de belanghebbenden het eens zijn – nieuwe kaders kan vaststellen.
– Oorzaken	De daadwerkelijke juridische speelruimte is vooralsnog niet goed in te schatten. Er is mogelijk een discrepantie tussen wat de politiek wil en wat juridisch haalbaar is. De vergunningen zijn tot nu toe (medio 2007) nog steeds overeind gebleven.
– Mogelijkheden om invloed uit te oefenen	Invloed binnen het Ministerie bij het bepalen van het collectieve standpunt. Het beïnvloeden van de formulering van bepaalde teksten in kader stellende beleidsdocumenten.
Belangen	Het voorkomen van juridische problemen bij de Nb-wetvergunningverlening.
Doelen	Het inpassen van medegebruik van de mosselsector in het beheer van de Waddenzee. Het voorkomen van rechtszaken met betrekking tot de Nb-wetvergunningverlening voor de mosseladvissers.

Tabel 20: Probleemperceptie, belangen en doelen van het Ministerie van LNV, Directie Visserij.

Ministerie van LNV, Directie Natuur	
Probleemperceptie	
– Kern van het probleem	Er is geen tijdshorizon voor duurzaam herstel, zolang er maar wel een duidelijk herstelplan ligt. De mosselsector moet in Nederland een vitale sector blijven en de natuurbeschermingsorganisaties moeten de vrij lange tijdsplanning voor herstel maar accepteren.
– Oorzaken	-
– Mogelijkheden om invloed uit te oefenen	Invloed binnen het Ministerie bij het bepalen van het collectieve standpunt. Het beïnvloeden van de formulering van bepaalde teksten in kader stellende beleidsdocumenten.
Belangen	Beleidsdoelstellingen, bescherming natuurwaarden, rentmeesterschap.
Doelen	Het inpassen van medegebruik van de mosselsector in het beheer van de Waddenzee.

Tabel 21: Probleemperceptie, belangen en doelen van het Ministerie van LNV, Directie Natuur.

Ministerie van LNV, Directie Regionale Zaken, Vestiging Noord	
Probleemperceptie	
– Kern van het probleem	Het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij zet in op een verduurzaming van de mosselsector tot 2020. Dat kan ook. De laatste jaren wordt echter iedere vergunning aangevochten, waardoor de basis voor onderling overleg is verdwenen.
– Oorzaken	De patstelling tussen de natuurbeschermingsorganisaties en de mosselsector.
– Mogelijkheden om invloed uit te oefenen	Invloed binnen het Ministerie bij het bepalen van het collectieve standpunt.
Belangen	De ecologische waarde van de Waddenzee.
Doelen	Het komen tot een duurzame oplossing, die recht doet aan zowel het belang van de mosselsector als aan de ecologische waarde van de Waddenzee.

Tabel 22: Probleemperceptie, belangen en doelen van het Ministerie van LNV, Directie Regionale Zaken, Vestiging Noord.

Ministerie van LNV - Waddenuit	
Probleemperceptie	
– Kern van het probleem	De beeldvorming rondom de mosselzaadvisserijen komt, gezien het relatief zeer beperkte visgebied, niet overeen met de werkelijkheid.
– Oorzaken	
– Mogelijkheden om invloed uit te oefenen	Binnen de eigen organisatie op basis van door praktijkervaring verkregen deskundigheid.
Belangen	Beleidsdoelstellingen.
Doelen	Een beleid voor de Waddenzee waarin natuurbehoud de hoofddoelstelling is, maar waarbij menselijk medegebruik mogelijk blijft.

Tabel 23: Probleemperceptie, belangen en doelen van het Ministerie van LNV, Waddenuit.

Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur	
Probleemperceptie	
– Kern van het probleem	Tegen vergunningen voor het vissen van mosselzaad in de Waddenzee werd door de natuurbeschermingsorganisaties steevast beroep aangetekend bij de Raad van State wat leidde tot een beperking van het quotum op te vissen hoeveelheid mosselzaad.
– Oorzaken	Een helder Natura 2000 eindbeeld voor de Waddenzee ontbreekt, evenals een deel van de invulling van de kaders uit de Vogel- en Habitatrictlijn, waardoor er geen sluitend toetsingskader is voor de vergunningverlening voor mosselzaadvisserij in de Waddenzee.
– Mogelijkheden om invloed uit te oefenen	Politieke en publieke opinie via lobby, overleg en actievoeren.
Belangen	Economisch belang.
Doelen	Inpassing van de productie van mosselzaad als medegebruik van de Waddenzee.

Tabel 24: Probleemperceptie, belangen en doelen van de Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur.

Vereniging van importeurs van schelpdieren en vereniging van mosselhandelaren	
Probleemperceptie	
– Kern van het probleem	De natuurbeschermingsorganisaties zijn, voor wat betreft het medegebruik van de Waddenzee door de mosselsector, als het erop aan komt niet bereid om bindende afspraken te maken en zich daar ook aan te houden.
– Oorzaken	Door in onderzoek de reikwijdte te beperken op de invloeden van de visserij op de natuur in de Waddenzee en andere factoren en sectoren buiten beschouwing te laten, is er geen totaalbeeld ontstaan en kreeg de mosselsector de "schuld".
– Mogelijkheden om invloed uit te oefenen	Politieke en publieke opinie via lobby en overleg.
Belangen	Voldoende "grondstof" voor de verwerkende industrie.
Doelen	Een gezonde mosselsector met voldoende grondstoffen (mosselzaad) om de verwerkende industrie te kunnen voorzien.

Tabel 25: Probleemperceptie, belangen en doelen van de Vereniging van importeurs van schelpdieren en vereniging van mosselhandelaren.

Consortium van natuurbeschermingsorganisaties	
Probleemperceptie	
– Kern van het probleem	Het Ministerie van LNV moet in dit dossier haar verantwoordelijkheid nemen en zelf de afweging maken tussen de belangen van de visserij en de natuur. Aangegeven wordt dat geen enkele van de organisaties per definitie tegen de mosselzaadvisserij in de Waddenzee is, maar wel dat er daarentegen niets wordt gedaan aan natuurherstel. Het ontbreken van uitzicht op natuurherstel in de Waddenzee maakt dat de natuurbeschermingsorganisaties kritisch zijn op het medegebruik door de mosselsector.
– Oorzaken	Aan het herstel van de Waddenzee wordt ten onrechte geen prioriteit gegeven in de beleidsvoering. Vergunningen voor de visserij op mosselzaad worden afgegeven op basis van politieke/economische gronden in plaats van ecologische overwegingen. De natuurbeschermingsorganisaties moeten noodgedwongen het natuurbelang in de vergunningverlening veiligstellen door deze aan te vechten bij de Raad van State.
– Mogelijkheden om invloed uit te oefenen	Politieke en publieke opinie via lobby, overleg en actievoeren. Draagvlak in de samenleving voor de door hen ingenomen standpunten.
Belangen	De staat van de natuur in de Waddenzee.
Doelen	Herstel en behoud van de Waddenzeenatuur.

Tabel 26: Probleemperceptie, belangen en doelen van het consortium van natuurbeschermingsorganisaties

Nadat de informateur verkennende gesprekken heeft gehouden met alle vanuit zijn perspectief relevante actoren, wordt het proces door middel van plenair overleg voortgezet. Gelijkaardige belangen en doelen worden geconsolideerd, waardoor er drie kampen ontstaan: het Ministerie van LNV, de natuurbeschermingsorganisaties en de mosselsector. Dit vereenvoudigt de discussie en daardoor het proces aanzienlijk.

§ 2 Arena's

Het proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het sluiten van een convenant tussen het Ministerie van LNV, de natuurbeschermingsorganisaties en de mosselsector kent een complex geheel van arena's. In onderstaande figuur worden deze arena's weergegeven.



Figuur 10: Arena's van waaruit invloed wordt uitgeoefend op het onderhandelingsproces. Arena's die de centrale arena raken hebben directe invloed. De overige arena's oefenen indirect invloed uit op het proces.

Hieronder volgt een korte beschrijving van de verschillende arena's en de rol die zij hebben gespeeld in het proces.

Ministerie van LNV

Hoewel in het proces om te komen tot het sluiten van een convenant het Ministerie van LNV als één partij naar buiten treedt, kunnen de onder het Ministerie vallende directies Noord, Natuur en Visserij en de uitvoeringsorganisatie Staatsbosbeheer wel als aparte arena worden beschouwd. Iedere Directie en ook Staatsbosbeheer heeft een eigen visie op het gebruik en beheer van de Waddenzee en probeert deze in het uiteindelijke beleid van het Ministerie te laten prevaleren. Dit blijkt onder meer uit de inconsequenties die bepaalde kader stellende beleidsstukken bevatten. Taal en wijze waarop bepaalde zaken in het verleden zijn geformuleerd, bepalen immers later de wijze waarop diezelfde onderwerpen geïnterpreteerd worden.

Ook kan interne verdeeldheid leiden tot een vage formulering of omschrijving van bijvoorbeeld natuurwaarden, in deze casus habitattypen 1110, leiden tot inconsequenties in het beleid of beleid dat geen standhoudt bij de rechter.

Mosselhandel en mosselkwekers

Bij aanvang van het proces is de mosselhandel door de informateur benaderd als belanghebbende. Zonder mosselzaad is er geen grondstof om tot verhandelbare mosselen op te kweken en te verwerken. Veel mosselhandelaren hebben echter ook een kweekbedrijf en worden langs die weg ook vertegenwoordigd door de producentenorganisatie van de mosselkwekers. In deze casus wordt de mosselsector als één geheel beschouwd, waarbij de Producenten Organisatie van de Nederlandse Mosselcultuur tevens de vertegenwoordiging van de mosselhandel voor haar rekening neemt.

Natuurbeschermingsorganisaties

In deze casus treden de belanghebbende natuurbeschermingsorganisaties gezamenlijk op als één partij. Wel zijn van de verschillende natuurbeschermingsorganisaties steeds actoren bij de het overleg aanwezig. Faunabescherming is ook uitgenodigd om aan het proces deel te nemen, maar heeft expliciet aangegeven dit niet te willen. Door zich buiten het proces te houden en het convenant ook niet te ondertekenen, houdt Faunabescherming de handen vrij om actie te blijven voeren tegen de activiteiten van de mosselsector in het Waddengebied. Faunabescherming is om deze reden in de figuur afgebeeld als een aparte arena.

PRODUS-onderzoek

Binnen het dossier waarin deze casus zich afspeelt is een belangrijke rol weggelegd voor wetenschappelijk onderzoek om de kennisvragen die er leven bij de verschillende actoren en partijen te beantwoorden. In deze casus gaat het daarbij om het accuraat kunnen beschrijven van habitattype 1110 en het geven van zoveel mogelijk zekerheid dat mosselzaadvisserij op de bodem geen significante negatieve effecten heeft voor genoemd habitattype.

Onderzoeksresultaten beïnvloeden zowel de stellingname van de natuurbeschermingsorganisaties als van het Ministerie van LNV.

Raad van State

In deze casus is een aparte rol weggelegd voor de Raad van State. Voordat het convenant tot stand kwam, werd jaarlijks zowel tegen de verleende Nb-wetvergunning voor de voorjaarsvisserij als voor de najaarszaadvisserij in beroep gegaan bij de Raad van State. De uitspraak van 27 februari 2008 inzake de bodemprocedure tegen de Nb-wetvergunning voor de najaarszaadvisserij 2006 heeft een grote invloed gehad op het proces om te komen tot het sluiten van een convenant.

Media

Hoewel de media als zodanig niet voldoen aan de definitie van arena, wordt de media gezien hun rol in het proces toch genoemd. Het zijn immers de media die, na de bewuste uitspraak van de Raad van State op 27 februari 2008, de door de mosselsector gevoerde acties breed hebben uitgemeten in het nieuws. Mede daardoor ontstaat er draagvlak voor de "Stop de groene leugen"-campagne, waardoor er vanuit de maatschappij en de politiek druk ontstaat op de natuurbeschermingsorganisaties om mee te werken aan een oplossing voor de mosselsector.

Maatschappij

Ook voor de maatschappij geldt dat zij eigenlijk niet als aparte arena kan worden gezien. De negatieve publieke opinie over de rol van de natuurbeschermingsorganisaties in deze casus is aanleiding om de maatschappij toch als zodanig te benoemen.

Landelijke politiek

De invloed van de politieke arena, de Tweede Kamer, is in deze casus glashelder. Er ligt vanuit de Tweede Kamer een duidelijke opdracht aan de Minister van LNV om te zorgen dat de mosselsector voor Nederland behouden blijft. Het alternatief is een warme sanering en daar wil politiek Den Haag niet aan. De invloed van dit standpunt komt duidelijk naar voren in de opstelling van het Ministerie

van LNV. De betrokken Directies zetten onderlinge meningsverschillen opzij en werken gedreven aan het realiseren van de opdracht.

Lokale en regionale overheden in Zeeland / Regionaal Wadden College

Het proces in deze casus werd nauwlettend gevolgd door zowel de lokale als de regionale overheid. De belangen waren groot, waarbij Zeeland duidelijk een ander belang had dan het Regionaal Wadden College in het noorden van het land. Voor Zeeland telt vooral het economische belang van de mosselsector en de uitstraling van deze bedrijfstak op de Zeeuwse samenleving, waarvan vooral de horeca de vruchten plukt.

In het noorden van het land wordt de mosselsector vooral gezien als een bedrijfstak die relatief eenvoudig zijn geld verdient, maar waar de regio zelf weinig profijt van trekt. Het standpunt van de overheden in het noorden van het land is hoofdzakelijk gebaseerd op solidariteit met Zeeland en het belang van de werkgelegenheid in Zeeland. Het Regionaal Wadden College heeft vooral belang bij het in stand houden van de natuurwaarden in de Waddenzee, watersportrecreatie en dat deel van de garnalensector waarvoor de Waddenzee het belangrijkste en enige visgebied is.

Overige (economische) gebruikers Waddenzee

Naast de mosselsector legt met name de garnalenvisserij een claim op de gebruiksruimte in de Waddenzee. In eerste instantie worden zij niet bij het proces betrokken. De garnalenvisserij maakt in directe zin geen onderdeel uit van de problematiek in deze casus. Traditionele mosselzaadvisserij (bodemvisserij) en het vissen op garnalen konden altijd goed naast elkaar bestaan. Later blijkt dat verduurzaming van de mosselsector inhoudt dat wordt overgeschakeld op mosselzaadinvanginstallaties, constructies met touwen, betonning, verankering en netten die gedurende de periode april tot en met oktober op bepaalde locaties in de Waddenzee worden neergelegd. Vanaf dat moment is de garnalensector een arena, waarmee rekening gehouden moet worden als het gaat om de gekozen oplossingsrichting.

II Gebruikte afkortingen

Ministerie van LNV	-	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Minister van LNV	-	Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Nb-wetvergunning	-	Natuurbeschermingswetvergunning
PO Mosselcultuur	-	Producentenorganisatie van de Nederlandse Mosselcultuur
PRODUS	-	Project Onderzoek Duurzame Schelpdiervisserij

III Literatuurlijst

Aalders, M.V.C. (1993). "Het milieuconvenant wordt "salonfähig", Convenanten "nieuwe stijl" in het milieubeleid" in Bressers, prof. dr. J.Th.A., De Jong, drs. P., Klok, dr. P.J. & Korsten, prof. dr. A.F.A. (Eds), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen/Maastricht, Van Gorcum.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*, Achtergrond, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag, Lemma.

De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof, E (2007). *Management in netwerken*, over veranderen in een multi-actorcontext. Den Haag, Lemma.

De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. & In't Veld, R. (2008). *Procesmanagement*. Den Haag, Academic service.

Bueren, E. van, E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (2003). "Dealing with wicked problems in networks: analysing an environmental debate from a network perspective" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13: p. 193-212

Van der Burgh, Y. (1993). "Convenanten als beleidsinstrument, De case sociale vernieuwing" in Bressers, prof. dr. J.Th.A., De Jong, drs. P., Klok, dr. P.J. & Korsten, prof. dr. A.F.A. (Eds), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen/Maastricht, Van Gorcum.

Damen, L.J.A. (1993). "Publiek-private samenwerking en convenanten, Een juridisch perspectief" in Bressers, prof. dr. J.Th.A., De Jong, drs. P., Klok, dr. P.J. & Korsten, prof. dr. A.F.A. (Eds), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen/Maastricht, Van Gorcum.

Gambetta, D. (1988). "Can We Trust Trust?" in Gambetta, D. (Ed), *Trust: making and braking cooperative relations*. Oxford, Basil Blackwell Ltd., p. 213-237.

Goorden, mr. C.P.J. (2003). *Algemeen Bestuursrecht Compact* (vierde herziene druk). Den Haag, Elsevier Juridisch.

Haverland, M. (1997). "Convenanten in sociaalwetenschappelijk perspectief" in Hessel, B., G.H. Haggelstein, K. Hellingmann, P.C. Ippel & R.J.G.M. Widdershoven (Eds), *Het recht over de schutting. De rol van de jurist bij interdisciplinair onderzoek*. Nijmegen, Ars Aequi Libri, p. 189-200.

Haverland, M. (1999). *National Autonomy, European Integration and the Politics of Packaging Waste*. Amsterdam, THELA THESIS.

Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken*. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Delft, Eburon.

Koppenjan, J. & E.H. Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London en New York, Routledge.

De Ru, prof. mr. H.J. (1993). "Conventen tussen maatschappelijke organisaties en overheid, behoefte en rechtvaardiging" in Van Ommeren, mr. F.J. & De Ru, prof. mr. H.J. (Eds), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*. Den Haag, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij.

Van Ommeren, mr. F.J. (1993). "Convenanten in soorten en maten. Op weg naar de reguleringsovereenkomst" in Van Ommeren, mr. F.J. & De Ru, prof. mr. H.J. (Eds), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*. Den Haag, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij.

Van Ommeren, mr. F.J. & De Ru, prof. mr. H.J. (1993) "Slotbeschouwing: convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties" in Van Ommeren, mr. F.J. & De Ru, prof. mr. H.J. (Eds), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*. Den Haag, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij.

Van der Ploeg, prof. mr. T.J. (1993). "Binding van de achterban van covenant-sluitende organisaties" in Van Ommeren, mr. F.J. & De Ru, prof. mr. H.J. (Eds), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*. Den Haag, Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij.

Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom Mestbeleid*: Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk. 's-Gravenhage, Vuga.

Van Thiel, S. (2007). Bestuurskundig Onderzoek, een methodologische inleiding. Bussum, Coutinho.

Geraadpleegde documenten

- plan van aanpak "Mosselsector en beschermde natuur";
- gespreksverslagen van de informateur met de individuele actoren;
- verslaglegging van de plenaire bijeenkomsten;
- tussenrapportage van de informateur aan de Minister van LNV;
- eindadvisering van de informateur;
- het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee;
- een overzicht en beschrijving van rechtszaken inzake de Nb-wetvergunningverlening;
- diverse uitvoeringsprogramma's.

Pagina's op het internet

- www.natura2000.nl/pages/wat-is-natura-2000.aspx

Lijst geraadpleegde websites

- <http://www.accountancynieuws.nl/>

IV Overzicht van geïnterviewde personen

De geïnterviewde personen bekleedden tijdens het proces met als eindresultaat het Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee onderstaande functies. Enkele geïnterviewde personen hebben inmiddels een andere baan of zijn afgetreden.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

(nu Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie)

- informateur (onafhankelijk met functie elders binnen de overheid)
- directeur (Directie Regionale Zaken, vestiging Noord)
- beleidsambtenaar

P.O. Mosselcultuur

- voorzitter
- secretaris

Vogelbescherming

- directeur

Waddenvereniging

- directeur

V Voorbereiding interviews

Uitgangspunt voor de interviews vormen de probleemstelling, deelvragen die hieruit volgen en de operationalisering ervan doormiddel van een model van condities en indicatoren.

Probleemstelling van het onderzoek: "Welke condities waren voor de overheid van belang om in de problematiek rondom het vissen op mosselzaad in de Waddenzee te komen tot het sluiten van een convenant als instrument om afspraken over de uitvoering van beleid vast te leggen?"

Deelvragen die uit deze probleemstelling volgen zijn:

- **welke condities zijn relevant als het gaat om de context waarin het proces om te komen tot het sluiten van een convenant plaatsvindt?**
In deze deelvraag gaat het en om welke actoren deelnemen aan het proces en waarom en welke interne en externe factoren van invloed zijn op het verloop van het proces.
- **welke condities spelen een rol in het verloop van het proces om te komen tot het sluiten van een convenant?**
Zijn er bepaalde kenmerken aan te wijzen die het proces om te komen tot het sluiten van een convenant typeren en zegt dat iets over de mogelijke eisen die aan het procesmanagement moeten worden gesteld?
- **welke condities zijn bepalend voor de overheid in de keuze voor het instrument convenant?**
Daarbij gaat het om het beantwoorden van de vraag of het sluiten van een convenant een passende oplossing is voor het betreffende probleem, waarbij rekening gehouden moet worden met de positie van de overheid in de maatschappij.
- **zijn er met betrekking tot de inhoud condities waaraan een convenant zou moeten voldoen, gezien de doelstelling van de overheid zoals deze is benoemd in de probleemstelling?**
Afhankelijk van het doel dat de overheid met het convenant voor ogen heeft, kunnen er bepalingen in het convenant worden opgenomen die van belang zijn voor het nakomen van de gemaakte afspraken en het controleren daarvan.

NB. Ten opzichte van de probleemstelling, zoals deze is opgenomen in paragraaf 1.3, is de volgorde van de deelvragen gewijzigd.

Globaal interviewschema

Hoofddoel

Door middel van het interview informatie verkrijgen op basis waarvan per conditie kan worden bepaald of de bijbehorende indicatoren zich manifesteren en in welke mate.

Subdoelen

De subdoelen zijn gerelateerd zijn aan de deelvragen. Deze subdoelen zijn:

1. het achterhalen of aan, en zo ja aan welke, randvoorwaarden moest worden voldaan, voordat de actor of de partij besloot aan het proces deel te nemen en welke interne en externe factoren een rol spelen bij het bepalen van de insteek waarmee aan het proces wordt deelgenomen;
2. het achterhalen van factoren die men belangrijk vond voor een positief verloop van het proces en in welke mate;
3. het achterhalen van de argumenten op basis waarvan de overheid dit proces heeft opgestart of eraan heeft deelgenomen en uiteindelijk met partijen een convenant heeft afgesloten;
4. het achterhalen van de gemaakte afspraken die betrekking hebben op het nakomen van het convenant en de uitwerking van beleid, die erin is vastgelegd.

In onderstaand tabelletje staat op welk subdoel de in het operationeel kader geformuleerde condities betrekking hebben.

Conditie	Subdoel	Conditie	Subdoel
A, B	1	F, G, H	3
C, D, E	2	I, J, K	4

Tabel 27: Schematische weergave van de relatie tussen condities en subdoelen.

Interviewvragen

De interviewvragen zijn per subdoel afgeleid van de bijbehorende condities en indicatoren.

Om in bepaalde gevallen de mate waarin een bepaalde indicator zich voordoet te kunnen bepalen, kan ik vragen hierover een uitspraak over te doen.

Het opstarten van het proces

Zie paragraaf 7.2.1 De toegankelijkheid van het proces

1. Op welke wijze zijn de actoren/partijen die deelnamen aan het proces samengebracht?
2. Werd hierin gestuurd of konden partijen toetreden als zij er belang bij hadden?
3. Was het gedurende het proces voor partijen ook mogelijk om te stoppen met deelname?
4. Wat was aanvankelijk het doel van het proces en was dit van meet af aan duidelijk voor alle deelnemende actoren?

Zie paragraaf 7.2.2 Kernwaarden

5. Zijn er bij aanvang van het proces afspraken gemaakt over het respecteren van de *kernwaarden* van de diverse deelnemende partijen?
Kernwaarden ("core values" in het Engels) zijn bijvoorbeeld specifieke belangen waaraan actoren en partijen hun bestaansrecht ontleen.
6. Zijn er vooraf afspraken gemaakt waarin de deelnemende partijen hebben vastgelegd dat zij zich zullen houden aan het eindresultaat van het onderhandelingsproces?
7. Waren er gedurende het proces tussenresultaten en werden deze als bindend beschouwd of niet? Zijn hierover afspraken gemaakt?

Het verloop van het proces

Zie paragraaf 7.3.1 Regie

1. Had er een bepaalde actor of partij de regie over het verloop van het proces?
2. Werd er door een bepaalde actor of partij geprobeerd om helder inzichtelijk te krijgen hoe actoren en partijen aankijken tegen de problemen waarvoor door middel van het proces een oplossing werd gezocht?
3. Is er tijdens het proces aandacht besteed aan het creëren van een gemeenschappelijk referentiekader (eenduidige definities van begrippen, eenduidige interpretatie van onderlinge gedragsregels gedurende het proces)?

Zie paragraaf 7.3.2 Begrip

4. In welke mate waren actoren en partijen bereid en in staat zich te verplaatsen in andere actoren of partijen met andere belangen? Was er interesse in elkaars standpunten?
5. In welke mate was er onder deelnemende actoren de wil en de bereidheid om elkaar tegemoet te komen?

Zie paragraaf 7.3.3 Spelregels en/of vertrouwen

6. In welke mate was er de bereidheid om zich kwetsbaar op te stellen en een handreiking te doen naar de andere actoren?
7. Hoe stond men tegenover het proces en op basis van welke argumentatie is aan het proces deelgenomen?

Argumentatie vanuit het perspectief van de overheid voor het starten van het proces en het sluiten van het convenant

Zie paragraaf 7.4.1 Geschiktheid meerzijdig sturingsinstrument convenant

1. Was voor het oplossen van het centrale probleem de inzet van *hulpbronnen* van meerdere actoren of partijen noodzakelijk? (minimaal drie partijen) Kun je per partij benoemen om welke hulpbronnen het gaat?

De vijf in mijn scriptie benoemde hulpbronnen zijn: financiële middelen, productiemiddelen, beslissingsbevoegdheid (competentie), kennis en legitimiteit.

2. Zijn gedurende het proces ook onderwerpen geagendeerd die zijn ingebracht door één of meerdere van de actoren of partijen, die slechts zijdelings te maken hadden met het centrale probleem?
3. Was er tussen de actoren onderling begrip voor elkaars standpunten? Was dit er van meet af aan of is dit gedurende het proces gegroeid?
4. Hadden de aan het proces deelnemende actoren verschillende belangen?

Zie paragraaf 7.4.2 Draagvlak

5. Heeft het eindresultaat zoals dit is vastgelegd in het convenant naar inschatting voldoende draagvlak onder de belanghebbenden?
6. In welke mate was het voor actoren mogelijk om invloed uit te oefenen op de agenda? Was het bijvoorbeeld mogelijk om onderwerpen/discussiepunten te agenderen die slechts zijdelings met het hoofdprobleem te maken hadden?
7. Op welke wijze vindt naleving van het convenant plaats en hoe wordt dit gecontroleerd?

Zie paragraaf 7.4.3 Inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen

8. Bevat het convenant maatwerk dat recht doet aan de situatie waarin bepaalde actoren of partijen verkeren ten opzichte van de situatie waar naartoe wordt gewerkt?
9. Bevat het convenant wederzijdse verplichtingen tussen partijen?

De context van het proces

Zie paragraaf 7.5.1 Het erbij betrekken van de juiste partijen

1. Waren alle partijen en actoren met een belang bij het centrale onderwerp op één of andere manier betrokken bij het proces, hetzij door deelname, hetzij door vertegenwoordiging?
2. In hoeverre was het mogelijk om in de loop van het proces belangen uit te wisselen en zo een win-winsituatie voor meerdere partijen te creëren?
3. Beschikten de deelnemende actoren en partijen gezamenlijk over de benodigde hulpbronnen om het proces tot een goed einde te brengen?

Zie paragraaf 7.5.2 Afhankelijkheid actoren/partijen

4. Waren de benodigde hulpbronnen voor het oplossen van het centrale probleem voldoende verspreid over de deelnemende actoren/partijen?
5. Had iedere deelnemende actor of partij belang bij het oplossen van het centrale probleem?

Zie paragraaf 7.5.3 Het mandaat van actoren

6. Hadden alle actoren voldoende mandaat van hun achterban om gedurende het proces open te kunnen onderhandelen? Of moest er vaak eerst teruggekoppeld worden met de achterban?
7. In hoeverre was besluitvorming in andere *arena's* van belang voor de voortgang in het proces?

Een arena is een sociale structuur waarbinnen relevante meningsvorming/besluitvorming plaatsvindt.

Afsluitende vraag

Zijn er condities te benoemen waaraan het proces om te komen tot het sluiten van een convenant zou moeten voldoen, wil het voor de overheid een succesvol instrument zijn om te komen tot afspraken over de uitvoering van beleid?

VI Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee

1. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, handelend als bestuursorgaan, (hierna: de minister)

En de volgende organisaties, hierna aan te duiden als "partijen":

2. De vereniging "Vogelbescherming Nederland", gevestigd te Zeist,
3. De Waddenvereniging, gevestigd te Harlingen,
4. Stichting Wad, gevestigd te Groningen,
5. De Vereniging Natuurmonumenten, gevestigd te 's Graveland,
6. Producentenorganisatie Mosselcultuur, gevestigd te Yerseke (hierna: de mosselsector);

Overwegende:

- dat de Waddenzee een uniek getijdengebied is met internationale natuurwaarde;
- dat de Waddenzee een Natura 2000-gebied is dat wordt beschermd onder het regime van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn alsmede dat van de Natuurbeschermingswet 1998;
- de hoofddoelstelling voor de Waddenzee duurzame bescherming en ontwikkeling als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap is;
- dat menselijke activiteiten in de Waddenzee zijn toegestaan voor zover zij verenigbaar zijn met de hoofddoelstelling voor de Waddenzee zoals verwoord in de Planologische Kernbeslissing 'Waddenzee' en vanuit de aanwijzing als Natura 2000-gebied;
- dat de visie dat de mosselsector een in de Waddenzee actieve sector is met recht op behoud van perspectief voor de toekomst door alle partijen gedeeld wordt;
- dat de ondertekenende natuur(beschermings)organisaties vinden dat natuurherstel mede kan worden bevorderd door een transitie van de mosselsector;
- dat partijen baat hebben bij en streven naar een duurzaam herstel van meerjarige, stabiele mosselbanken in de Waddenzee, in het litoraal zowel als het sublitoraal;
- dat het een gedeeld belang is dat de mosselsector voor de winning van mosselzaad minder afhankelijk wordt van de Waddenzee, en met name de bodemzaadvisserij daarbinnen;
- dat op het vlak van natuurherstel in de Waddenzee en een transitie van de mosselsector door alle betrokken partijen wezenlijke stappen gezet moeten worden, ieder op zijn terrein;
- dat partijen en de minister hun waardering uitspreken voor het werk en de rapportage van dhr. Heldoorn en dat zij de gedane aanbevelingen beschouwen als een wezenlijke richting voor het vervolg van dit traject, dat verder uitgewerkt wordt zoals hierna is verwoord.

KOMEN OVEREEN:

Transitie mosselsector

1. Minister en partijen stemmen, ieder vanuit hun specifieke rol en eigen verantwoordelijkheid, ermee in dat met het "Eindadvies Heldoorn" als wezenlijk vertrekpunt gewerkt gaat

Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee

worden aan de verdere invulling van de bepalingen van onderhavige convenant in relatie tot de transitie van de mosselsector richting 2020.

2. Minister en partijen zijn, ieder vanuit hun specifieke rol, gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen van een 'Plan van Uitvoering'. Dit plan neemt hetgeen in de hoofdstukken drie en vier van het 'Eindadvies Heldoorn' is vervat als vertrekpunt en zal uiterlijk februari 2009 gereed zijn en de instemming van elk van de partijen moeten krijgen.
3. Het Plan van Uitvoering bevat maatregelen en afspraken welke uitgaan van een zodanige tijdsfasering dat het perspectief van een economisch gezonde mosselsector blijft bestaan.
4. De minister zal de acties en maatregelen uit het Plan van Uitvoering faciliteren en bevorderen.
5. De transitie van de mosselvisserij wordt onderbouwd door herijking van de opzet en uitvoering van het PRODUS-onderzoek op basis van de aanbevelingen van de reviewcommissie en uitwerking daarvan in een monitoringsprogramma. Het monitoringsprogramma wordt in januari 2009 in concept voorgelegd aan partijen en zal op 1 maart 2009 gereed zijn.
6. Partijen zullen in een constructieve samenwerking werken aan de transitie van de mosselsector, waarbij verschillen van inzicht niet via gerechtelijke procedures worden opgelost en op elkaar gerichte publieke acties worden vermeden.

Natuurherstel

7. Het ambitieniveau van het natuurherstel is het terugwinnen van een rijke zee, aansluiting bij het ontwikkelingsperspectief van de PKB Waddenzee en realisatie van de Natura 2000-doelen. Uitvoering zal door de minister worden gefaciliteerd en bevorderd.
8. De minister ontwikkelt hiertoe, in nauwe samenwerking en afstemming met de ondertekenende natuurbeschermingsorganisaties en terrein beherende instanties in de Waddenzee, een natuurherstelprogramma. De aan de mosselsector gerelateerde maatregelen sluiten aan bij het tijdpad en maatregelen voor transitie van deze sector. Er wordt rekening gehouden met de verschillende gebruiksvormen van de Waddenzee.
9. De minister bevordert dat het ontwerp van de maatregelen van het natuurherstelprogramma tot stand zal komen en dat deze maatregelen, waar mogelijk en relevant, opgenomen zullen worden in het Natura 2000-beheerplan "Waddenzee".
10. De minister zal inzetten op de ontwikkeling van een breed gedragen onderzoeksagenda voor de Waddenzee en uitwerking daarvan in een onderzoeks- monitorings- en evaluatieprogramma ten behoeve van het natuurherstelprogramma, zulks in wisselwerking met het onderzoek rondom en ter ondersteuning van de transitie van de mosselsector.

Algemeen

11. Voor de uitvoering van dit convenant zal waar nodig afstemming plaatshebben met derden, waar mogelijk vindt dit contact plaats in het kader van het Regionaal College Waddengebied.

Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee

12. De minister onderzoekt mogelijkheden voor vereenvoudiging en stroomlijning van de procedure van vergunningverlening welke binnen haar eigen bevoegdheid liggen (de Natuurbeschermingswet 1998), zoals welke mogelijkheid er voor initiatiefnemers is om (binnen de randvoorwaarden van de Habitatrictlijn) een meerjarige vergunning aan te vragen en een mogelijke beperking van de doorlooptijden van deze vergunningprocedures. Dit laat onverlet dat er op basis van de bestandsopname - rekening houdend met de ecologische randvoorwaarden – halfjaarlijks bepaald zal worden hoeveel er gevist zal worden.

De minister zal verder, waar mogelijk faciliteren in bijvoorbeeld een goede stroomlijning van de relevante vergunningprocedures rondom de opschaling van de mosselzaadinvanginstallaties en vergunningprocedures in relatie tot de uitvoering van maatregelen vanuit het natuurherstelprogramma.

13. De resultaten van de uitgevoerde onderzoeken rondom de transitie van de mosselsector en het natuurherstelprogramma, dienen mede als basis voor een tussenbalans in 2014 van de lange termijn afspraken, op grond waarvan zonodig bijstelling van deze afspraken zal plaatsvinden.
14. Dit convenant is niet afdwingbaar in rechte.
15. Het convenant treedt in werking na ondertekening door de partijen. Alvorens op te zeggen, verplichten partijen zich om met elkaar in overleg te gaan.
16. De minister stelt een onafhankelijke procesbegeleider aan voor het opstellen en implementeren van het Plan van Uitvoering; deze procesbegeleider ziet tevens toe op de voortgang van de uitvoering van de onderhavige convenantbepalingen, dit onverminderd en zonder afbreuk te doen aan de eigen juridische, bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheden van de minister. Deze procesbegeleider dient het vertrouwen van de partijen te dragen.
17. Het convenant wordt aangehaald als: "Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee".
18. Binnen 2 maanden nadat alle partijen dit convenant hebben ondertekend, wordt de tekst daarvan gepubliceerd in de Staatscourant.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit,

.....
G. Verburg

Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee

P.O. Mosselcultuur, ir. D. van Doorn

.....

Waddenvereniging, drs. H.J. van Kersen

.....

Vereniging Natuurmonumenten, drs. W.F.G. Alblas

.....

Vogelbescherming, ir. A.J.M. Wouters

.....

Stichting WAD, L. Hofstee

.....

Colofon

Deze scriptie is geschreven als eindopdracht voor de parttime avondopleiding Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam onder begeleiding van prof. dr. J. Edelenbos. De auteur, Wim Huissen, is werkzaam bij de gemeente Reimerswaal en heeft beroepsmatig geen directe binding met één of meerdere partijen uit de casus die voor deze scriptie als onderzoeksobject is gebruikt.

Alle opvattingen en uitspraken die in deze scriptie worden verwoord of gedaan, zowel van de auteur als van de geïnterviewde actoren, zijn op persoonlijke titel.

Tekst of tekstfragmenten uit deze scriptie mogen voor eigen gebruik worden overgenomen, mits de bron op juiste wijze vermeld wordt.

Indien u meer informatie over het onderzoek in deze scriptie wilt, kunt u contact opnemen met:
Wim Huissen

✉ : whuissen@hotmail.com

